



**INSTITUTO DE LATINOAMERICANO DE
ECONOMÍA, SOCIEDAD
Y POLÍTICA (ILAESP)**

**RELACIONES INTERNACIONALES E
INTEGRACIÓN**

EL CASO DE LAS PAPELERAS: DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

YOVANI TATIANA ZARATE

Foz do Iguaçu

2021



**INSTITUTO DE LATINOAMERICANO DE
ECONOMÍA, SOCIEDAD
Y POLÍTICA (ILAESP)**

**RELACIONES INTERNACIONALES E
INTEGRACIÓN**

EL CASO DE LAS PAPELERAS: DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

YOVANI TATIANA ZARATE

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latinoamericano de Sociedad Económica y Política, de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, como requisito parcial a la obtención de título de licenciado en Relaciones Internacionales e Integración.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Lúcia Brzezinski

Foz do Iguaçu

2021

YOVANI TATIANA ZARATE

EL CASO DE LAS PAPELERAS: DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latinoamericano de Sociedad Económica y Política, de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana, como requisito parcial a la obtención de título de licenciado en Relaciones Internacionales e Integración.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Maria Lúcia Navarro Brzezinski
UNILA.

Prof. Dr. Fábio Aristimunho Vargas
UNIOESTE.

Profa. Dra. Renata Peixoto de Oliveira
UNILA.

Foz do Iguaçu, 16 de abril de 2021.

AGRADECIMIENTOS

El presente TCC no pudo haber sido realizado sin la participación y apoyo de todas las personas que me acompañaron durante este trayecto. Así, quiero agradecer a:

Mi familia, por su cariño y apoyo moral.

La orientadora Maria Lúcia Navarro Brzezinski por la guía y sus comentarios para la elaboración de mi trabajo de conclusión de curso.

Mis amigos y conocidos que estuvieron conmigo alentándome en este largo camino.

ZARATE, Yovani Tatiana. **EL CASO DE LAS PAPELERAS:** derechos y obligaciones de los Estados. 2021. 108 páginas. Trabajo de finalización de grado (Relaciones Internacionales e Integración) – Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Foz de Iguazú, 2021.

RESUMEN

El tema de esta investigación es el conflicto de las papeleras en el río Uruguay. A inicios del siglo XXI el gobierno uruguayo autorizó la construcción de dos papeleras en el río Uruguay, como parte de la política para impulsar la industria forestal. Sin embargo, estos proyectos no serían bien recibidos por parte de Argentina, Estado ribereño en el río Uruguay. El caso en concreto ilustra las tensiones existentes entre los Estados por el aprovechamiento del agua, lo que pone en tela de juicio si cada Estado, en un curso de agua internacional, tiene soberanía absoluta o si está es restringida. El objetivo de este trabajo es examinar y analizar el conflicto de las papeleras que comenzó en el 2003 hasta la sentencia de la Corte de Justicia internacional. Con el fin de desarrollar lo propuesto se elabora un marco teórico y una contextualización histórica necesarias para analizar la controversia entre Argentina y Uruguay.

Palabras claves: cursos de agua internacionales, conflicto, papeleras, Argentina-Uruguay, derecho.

ZARATE, Yovani Tatiana. **O CASO DAS PAPELERAS**: direitos e obrigação do Estado. 2021. 108 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

RESUMO

O tema desta pesquisa é o conflito das fábricas de celulose no rio Uruguai. No início do século XXI o governo uruguaio autorizou a construção de duas fábricas de celulose no rio Uruguai, como parte da política para impulsionar a indústria florestal. No entanto estes projetos não foram bem recebidos pela Argentina, Estado ribeirinho no rio Uruguai. O caso concreto ilustra as tensões existentes entre os Estados para o aproveitamento da água, o que põe em dúvida se cada Estado, num curso d'água internacional, tem soberania absoluta ou se ela é restrita. O objetivo deste trabalho é examinar e analisar o conflito das fábricas de papel que começou em 2003 até a decisão da Corte Internacional de Justiça. A fim de desenvolver o que é proposto, são elaborados um marco teórico e uma contextualização histórica necessárias para analisar a disputa entre Argentina e Uruguai.

Palavras-chaves: cursos d'água internacionais, conflitos, papeleras, Argentina- Uruguai, direito.

LISTA DE IMAGENES

Imagen 1 – Mapa de la Cuenca del Plata.....	39
Imagen 2 – Mapa de los limites en el río de la Plata.....	49

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AAP	Autorización Ambiental Previa
ACAG	Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú
AG	Asamblea General (<i>de la ONU</i>)
CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay
CARP	Comisión Administradora del Río de la Plata
CDI	Comisión de Derecho Internacional de la ONU
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIC	Comité Intergubernamental Coordinador
CIJ	Corte Internacional Justicia (<i>de la ONU</i>)
COMPAU	Comisión Técnica Mixta de los Puentes
CTM	Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
ENCE	Empresa Nacional de Celulosa de España
EP- FA	Encuentro Progresista- Frente Amplio
FIA	Federación Interamericana de abogados
GTAN	Grupo Técnico Binacional de Alto Nivel
IDI	Instituto de Derecho Internacional (<i>l'Institut de droit international</i>)
ILA	Asociación de Derecho Internacional (<i>International Law Association</i>)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SAG	Sistema de acuífero guaraní
SDN	Sociedad de Naciones
UE	Unión Europea

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	10
1 RELACIONES INTERNACIONALES, DERECHO Y AGUA DULCE	12
1.1 Panorama internacional del agua y sus distintas nominaciones.....	14
1.2 Hitos históricos de la práctica de los Estados en la utilización del agua de los ríos internacionales	15
1.3 La soberanía estatal en el curso de agua internacional.....	18
1.4 Estudios y aportes de la doctrina en materia de usos del agua para fines distintos de la navegación	22
1.5 La Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distinto de la navegación	27
1.5.1 La Comisión de Derecho Internacional de la ONU.....	27
1.5.2 Los términos adoptados por la Convención y su ámbito de aplicación.....	28
1.5.3 Los principios consagrados.....	29
1.5.4 La vigencia de la Convención de 1997.....	34
1.5.5 Actualidad del tema en el ámbito de la CDI.....	35
1.6 Consideraciones finales del capítulo.....	36
2 RELACIONES ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY EN EL ÁMBITO DE LA CUENCA DEL PLATA	38
2.1 Área geográfica de la Cuenca del Plata.....	38
2.1.1 Principales aprovechamiento del agua en la cuenca del río Uruguay.....	40
2.2 Los ríos, frontera entre dos naciones.....	45
2.3 Tratado multilateral: el Tratado de la Cuenca del Plata.....	50
2.4 Derechos y obligaciones de Argentina y Uruguay en relación al río Uruguay.....	53
2.4.1 Los principios consagrados en el Estatuto del río Uruguay.....	54
2.4.2 La Comisión Administradora del Río Uruguay – CARU.....	57
2.4.3 Disposiciones finales del Estatuto.....	59
2.5 Consideraciones finales del capítulo.....	60
3 LA DINÁMICA DEL CONFLICTO SOBRE LAS PAPELERAS Y EL ANÁLISIS DEL FALLO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA	63
3.1 Antecedentes del conflicto.....	64
3.1.1 Plan nacional de forestación, Ley 15. 939 de 1987.....	64
3.1.2 Tensiones internacionales.....	66
3.2 Las actuaciones en el sistema de solución de controversia del MERCOSUR.....	69

3.3 Las actuaciones de los Estados en la Corte Internacional de Justicia.....	71
3.3.1 Posiciones divergentes.....	72
3.3.2 Competencia de la Corte Internacional de Justicia en la controversia de las papeleras.....	74
3.3.3 Obligaciones de los Estados en informar, notificar y negociar.....	76
3.3.4 Obligación de los Estados en virtud de los artículos 1, 35, 36 y 41.....	82
3.3.5 El rol de la CARU en la disputa por las papeleras.....	88
3.3.6 División funcional de las obligaciones del Estatuto del río Uruguay de 1975.....	89
3.4 Consideraciones finales del capítulo.....	91
4 CONSIDERACIONES FINALES.....	95
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	99

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo analiza el conflicto de las papeleras en el río Uruguay. Se trata de un conflicto entre Argentina y Uruguay que se desató a causa de la autorización para la construcción de dos papeleras y un puerto conexo en la orilla oriental del río Uruguay, y que finalizó con una sentencia de la Corte Internacional de Justicia.

El río Uruguay es un curso de agua internacional, nace en Sierra do Mar en Brasil y continúa su recorrido estableciendo los límites naturales entre Argentina y Brasil y, Argentina y Uruguay, y junto con el río Paraná confluyen formando el Río de la Plata. Existe una doble realidad, de recurso compartido y de entidades políticas independientes, que la convierte en una zona sensible y propicia a surgir conflictos de interés por la utilización y aprovechamiento del agua. El caso de las papeleras es un ejemplo de los conflictos que pueden surgir entre Estados por el aprovechamiento del agua en un curso de agua internacional. El gobierno uruguayo autorizó la construcción de dos papeleras y un puerto conexo, la Argentina consideró que tal acción infringe sus derechos como Estado ribereño. Los intereses contradictorios entre los Estados involucrados ponen en tela de juicio el aprovechamiento individual del agua para fines económicos y de protección del medio acuático. Esta problemática internacional es analizada desde la perspectiva neorrealista de las teorías de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional Público.

La teoría neorrealista de las Relaciones Internacionales aporta una explicación a la causa de los conflictos entre Estados¹. Sostiene que la causa de los conflictos se debe a la estructura anárquica del sistema internacional (HERNÁNDEZ, 2008, p. 16). El conflicto puede surgir incluso aunque los actores tengan benignas intenciones uno con otros (DUNNE *apud.* HERNÁNDEZ, 2008). No obstante la cooperación entre los Estados es escaso y solo cooperan en contadas excepciones. La cooperación entre los Estados está limitada y condicionada por el interés nacional. Los neorrealistas sostienen que los Estados, al iniciar la cooperación con otros, buscan ante todo mejorar su posición relativa frente a los demás (HERNÁNDEZ, 2008). En otras palabras, el Estado busca más que obtener

¹ El concepto conflicto acá entendido como desacuerdo o colisión agudos en cuanto a interés, ideas y quizás, acciones.

ganancias, es mantener o alcanzar una posición de superioridad frente al resto. Existe un temor que cuando un Estado obtiene mayores ganancias (superarlos en ganancias relativas), se traduce en un aumento de sus capacidades, lo que supone una amenaza para el resto (SALOMÓN, 2002, p. 16).

Este trabajo se encuentra estructurado en tres capítulos. El primero fue elaborado un breve recuento de los hitos históricos de la práctica de los Estados en relación a la utilización del agua, desde los usos como vía de navegación hasta los otros usos del agua. Posteriormente, se expone los principales aportes de las instituciones científicas y organismos gubernamentales en materia de utilización del agua, que a su vez sirvieron de base para la formulación de nuevos tratados internacionales.

El siguiente capítulo analiza la relación bilateral argentino-uruguaya en lo que respecta a la cuenca del río Uruguay. Para tal fin se expone los distintos usos del agua: sea fines navegables, límites geográficos y los otros usos del agua. Por último se analiza el Estatuto del río Uruguay de 1975 el cual contiene disposiciones que marcan pautas de comportamiento para los Estados en materia de uso y aprovechamiento del agua en el río Uruguay.

La tercer parte del trabajo trata el estudio de caso de las papeleras en el río Uruguay. Para tanto se realizó un análisis cualitativo, basado en trabajos académicos y libros, periódicos, anuales, resolución y convenciones, documentos jurídicos: comunicado, legislación, como método para analizar la dinámica del conflicto y el fallo de la Corte Internacional de Justicia.

1 RELACIONES INTERNACIONALES, DERECHO Y AGUA DULCE

Este capítulo tiene como objetivo contextualizar el tema de los usos y aprovechamientos de las aguas dulce y los derechos y obligaciones que contraen los Estados al compartir un recurso natural. Para tal fin, se hará un recorrido histórico de la práctica de los Estados con relación a la utilización del agua dulce, se expone los principales aportes y estudios en la materia, y por último se presentan los principios generales de agua consagrados en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997, conocida como Convención de Nueva York.

Para el análisis del tema se ha tomado aportes del Derecho Internacional y de la perspectiva neorrealistas de las Relaciones Internacionales para explicar los hechos y las normas.

La teoría neorrealista sirve como paradigma de análisis en el conflicto de las papeleras, en la cual Uruguay considerado un actor unitario y racional establece su posición y hace prevalecer su interés nacional al otorgar la autorización para la construcción de dos papeleras y un puerto conexo en el río Uruguay. Esta teoría permite un análisis satisfactorio de la conducta de Uruguay partiendo de la premisa del neorrealismo que explica el comportamiento de los Estados a través de la comprensión de la naturaleza del sistema internacional.

El neorrealismo o realismo estructural es la reformulación de la tradicional teoría realista de las Relaciones Internacionales (SALOMÓN, 2002, p. 3). Uno de los representantes más conocidos del neorrealismo es Kenneth Waltz, el cual desarrolló sus pensamientos en el libro titulado *Theory of International Politics*, es una de las obras más influyentes de la literatura de las Relaciones Internacionales (HERNÁNDEZ, 2008, p. 14).

El neorrealismo mantiene los principales supuestos del realismo clásico: el Estado autónomo y racional, principal actor de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría y la anarquía es la característica del sistema internacional. Pero a diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación en las características estructurales del sistema y menos en las unidades que lo compone. Kenneth Waltz definió la estructura política, primero por el principio por el cual se organiza y ordena, segundo por

la diferenciación de las unidades y las funciones que cumplen, tercero por la distribución de las capacidades entre las unidades (HERNÁNDEZ, 2008). Según el autor el comportamiento de los Estados se explica más en los constreñimientos estructurales del sistema que en las capacidades y características de cada una de ellas (SALOMÓN, 2002, p. 12).

Waltz sostiene que la estructura del sistema internacional es definida inicialmente por el principio de su organización y que ese principio es la anarquía. Por anárquica se entiende la ausencia de una autoridad central que controle el comportamiento de los Estados, que establezca normas, o haga cumplir el Derecho Internacional (BAYLIS *apud*. HERNÁNDEZ, 2008). A diferencia de la política interna donde existe una relación jerárquica, en el sistema internacional carece de un poder central, y las unidades se mantienen en relación horizontal entre sí, y cada unidad aparece formalmente igual (soberanía) al otro. No se trata de un sistema ordenado sino un sistema anárquico en la cual reina la desconfianza y los Estados tiende a sobrevivir y ayudarse a sí misma (HERNÁNDEZ, 2008, p. 21).

Para los neorrealista la preocupación central de los Estados es la seguridad, la cual es frecuentemente vulnerada por la anarquía. Cada Estado aspira a maximizar el poder como un instrumento de sobrevivencia, un factor que afecta todos sus movimientos en el escenario internacional. Si bien todos los Estados enfrentan la necesidad mínima que es la seguridad hay amplias variaciones entre ellas en sus respectivas capacidades para este fin (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 1993, p. 132). Para Waltz las capacidades son atributos de las unidades, y se refieren principalmente a los recursos económicos, la productividad de los Estados y su poderío militar. La distribución entre las diversas unidades forma una característica definitiva de la estructura del sistema (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 1993, p. 132).

La estructura del sistema, especialmente el número de agentes y sus respectivas capacidades, configuran los modelos de interacción que tendrán lugar, incluido el número de Estados alineados entre sí, en grupos opuestos, como parte de un equilibrio de poder (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, p. 132). La cooperación, el conflicto y la competición son formas de interacción entre los Estados.

1.1 Panorama internacional del agua y sus distintas nominaciones

El agua es un recurso natural que puede encontrarse tanto en la superficie, como represas, ríos, lagos, deltas, como también subterráneas, formando los acuíferos. En nuestro planeta el agua cubre el 75% de la superficie terrestre, del cual la mayor parte es agua salada y solo el 0,62% del agua dulce se encuentra en fácil acceso para el consumo humano. El agua dulce es un recurso de importancia vital tanto para el desarrollo socioeconómico, la energía, la producción de alimentos, los ecosistemas saludables, y como tal para la supervivencia del ser humano; por lo tanto el agua no es únicamente un bien de valor económico, también tiene importancia ambiental, social, política, etc.

En América Latina y Caribe es la región que posee mayor abundancia de recursos hídricos de todo el mundo, aunque se destacan algunas zonas que son sumamente áridas como es el desierto de Atacama. De acuerdo con el reporte regional del Foro Mundial del Agua para las Américas, en el año 2006, la subregión de Sudamérica sobresale en tres importantes estadísticas hídricas con respecto al continente americano en conjunto: 1) la región con mayor precipitación anual (casi 30 mil km por año), 2) posee la mayor cantidad de agua renovable (17,130 km por año), y 3), tiene la mayor asignación de disponibilidad de agua per cápita (47 mil m por persona por año) (MAGANDA, 2008, p. 181). En lo que respecta a Centroamérica y el Caribe las precipitaciones son por encima del promedio mundial. Además en la región se encuentran importantes cuencas hidrográficas; en América del Sur son tres las grandes cuencas hidrográficas: la Cuenca del Plata, la Cuenca del Amazona y la Cuenca del Orinoco.

La Cuenca del Plata cubre un área de 3.100.000 km², es la segunda mayor de Sudamérica. Su extensión geográfica y su potencial económico y demográfico la convierten en una zona estratégica e importante para los Estados que la integran. La cuenca posee una enorme riqueza en recursos minerales, bosques, suelos fértiles y abundancia hídrica. La importancia económica de la Cuenca del Plata reside en el hecho que el 70% del PIB de los cinco Estados es generado en la cuenca, donde habitan cerca del 50% de la población del mismo (ANA, 2001, p. 5).

Las aguas superficiales como también los acuíferos son de naturaleza fluida y no siempre coinciden con los límites geográficos y administrativos de los Estados

(MAGANDA, 2008, p. 175). La variedad de los cuerpos de agua y la diversidad de los elementos geográficos, sugiere que los tratados o acuerdos sean los instrumentos más adecuados para regular los derechos y obligaciones de los Estados que comparten el recurso natural. Los Estado involucrados son los que determinan la terminología a ser adoptada, como recursos hídricos transfronterizos, aguas transfronterizas, ríos internacionales, cuenca hidrográfica internacional, sistema hídrico². La elección del término está estrechamente ligada con la posición jurídica aceptada por los Estados involucrados y la disposición en aceptar o no limitaciones a sus derechos soberanos sobre el recurso natural situado en su territorio (FAO, 1981, p. 6).

1.2 Hitos históricos de la práctica de los Estados en la utilización del agua de los ríos internacionales

Desde tiempos remotos se ha reconocido la importancia de los cursos de agua internacionales como vía para la comunicación y el comercio y también para usos domésticos y agrícolas (FAO, 1981, p. 7). Muestra de ello son las mayores civilizaciones que florecieron en los grandes valles formados por cursos de agua, como son la civilización mesopotámica que floreció en el valle formado por los río Tigris y Éufrates y la civilización Hindú en el valle del Indo. Además los cursos de agua internacionales también hicieron de límites internacionales entre dos o más Estados (QUEROL, 2001; QUEROL, 2003, p. 11).

De los usos del agua, tradicionalmente la navegación recibió un lugar especial. Los primeros documentos legislativos existentes se fundan en el Derecho Romano (FAO, 1981, p. 7).

² La ONU y las instituciones científicas han adopto distintas terminología para referirse al objeto de estudio: la Declaración de Salzburgo de 1961 de la IDI plantea el concepto de aguas transfronterizas; las Reglas de Helsinki de 1966 de la ILA utiliza el concepto de cuenca hidrográfica internacional; la Comisión de Derecho Internacional - CDI de la ONU en su proyecto de artículos propone la expresión recursos naturales compartidos y curso de agua internacional. Este último fue adoptado en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997; las recomendaciones 51 y 55 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente se refiere a los recursos hidráulicos, así como también la Conferencia de Caracas de 1976. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua celebrada en Mar del Plata, en 1977, adopta la terminología genérica de recursos hídricos y cuando se extienden a través de más de un Estado emplean la terminología recursos hídricos compartidos. Otros tratados internacionales incorpora la expresión ríos internacionales, como el Tratado de Paris de 1856, el Acta de Berlín de 1885, el artículo 108 del Acta final del Congreso de Viena de 1815. En los años recientes han comenzado a destacarse dos nuevas expresiones el sistema de los recursos hídricos internacionales y recursos naturales compartidos (FAO, 1981, p. 5 y 6).

El debate sobre la libertad de navegación inició en el siglo XVII. El jurista holandés Hugo Grocio en su obra *Mare Liberum* (1609) defendía el derecho de todas las naciones al libre navegar y comerciar por los mares y océanos y que, consecuentemente no necesitaban la aprobación por parte de ningún Estado (TORREZ, 2017, p. 82).

Posteriormente, con el auge de la Revolución Francesa y sus ideales de libertad la idea de libertad de navegación comenzó a ser corrientemente aceptada (FAO, 1981, P. 7).

El principio de libertad de navegación es incorporado en varios tratados internacionales a partir del siglo XIX. El Acta final del Congreso de Viena de 1815 incorpora este principio, cuyo objetivo es asegurar la libertad de navegación para los Estados Partes, y gradualmente se extendió a todas las demás naciones, no en términos generales, sino con referencia a determinadas vías navegables como lo establece el Tratado de París de 1856, que internacionalizo el Danubio; el Tratado de Berlín de 1885, para el Níger y el Congo; el Tratado de Versalles de 1919, para el Elba, Oder, Niemen, etc. (FAO, 1981, p. 7). Estos tratados son muestra de la regulación de los derechos de los ribereños sobre los cursos de agua internacionales (CLÉMENT, 2003, p. 6).

Más aún surgieron intentos de codificar internacionalmente la navegación. La Conferencia convocada por la Liga de las Naciones en Barcelona en 1921 representó un intento de codificar internacionalmente la libertad de navegación y de establecer comisiones conjuntas para el manejo de los ríos internacionales. La Conferencia resultó en la elaboración de un Estatuto sobre el régimen de las vías navegables y una declaración, sin embargo tuvo poco éxito, ya que solo algunos Estados ratificaron los acuerdos firmados en Barcelona (FAO, 1981, p. 8).

La tendencia actual en lo que respecta a la navegación es hacia la afirmación del principio de libertad y la obligación de cooperar entre los Estados ribereños (FAO, 1981, p. 8).

A su vez la reglamentación sobre la navegación basada en tratados multilaterales motivó bien pronto a la aparición de disposiciones sobre cuestiones conexas. En general esas disposiciones tenían por objeto la supresión de trabas a la navegación, pero fueron el origen del derecho convencional relativo al uso y aprovechamiento de los ríos internacionales con fines distintos de la navegación (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 1974, vol. II, p. 115).

A partir del siglo XX tomaron prioridad los otros usos del agua en las relaciones entre los Estados. Los avances tecnológicos y las nuevas necesidades impulsadas por el capitalismo propiciaron la intensificación de los otros usos del agua. La Comisión de Derecho Internacional -CDI de la Organización de las Naciones Unidas establece que los nuevos usos del agua pueden agruparse en cinco categorías: uso económico y comercial, usos agrícolas, los usos domésticos y sociales. A su vez, de estas categorías se desprender usos tan variados como la producción de energía, la irrigación, industria extractivas, transporte de madera, y la pesca. Por otro lado los proyectos de aprovechamiento de agua generan un impacto ambiental, algunos de ellos plantean problemas graves (DAUDI, 1999, p. 116).

La importancia que tomaban los nuevos usos del agua no significó una desaparición o pérdida de la prioridad de la navegación, sino que pasan a ser necesario ciertos ajustes que llevaran en cuenta la evolución de los hechos (CAUBET, 1991, p. 26).

A inicio del siglo XX se realizaron dos Convenciones generales relativo a los nuevos usos del agua dulce, convocadas por la Sociedad de Naciones - SDN, la Convención relativa al aprovechamiento de fuerzas hidráulicas que interesan a varios Estados y Protocolo de firma 1923, y la Convención y estatuto sobre el régimen de las vías navegables de interés internacional de 1921. La Convención de 1923 se refiere exclusivamente al uso y aprovechamiento de las aguas internacionales con miras a la producción hidroeléctrica, en cuanto a la Convención de 1921 si bien se refiere al ejercicio de la navegación también contiene disposiciones sobre los otros usos del agua (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 1974, Vol. II, p. 61).

Además de las Convenciones generales existen numerosos tratados multilaterales y bilaterales sobre el uso y aprovechamiento del agua en los cursos de agua internacionales, tales como: Acuerdo entre el Gobierno de Bélgica y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre los derechos relacionados con el uso de las aguas en la frontera entre Tanganyika y Ruanda-Urundi, firmado en 1934; Convenio de cooperación entre Brasil y Paraguay para el estudio del aprovechamiento de la energía hidráulica de los ríos Acaray y Monday, firmado en 1956; Convenio entre Bolivia y Perú para el estudio económico del aprovechamiento común de las aguas del Lago Titicaca, firmado en 1957; Convenio entre Uruguay y Brasil para la fijación del Estatuto jurídico de la frontera,

firmado en 1933; Bélgica, Francia, Luxemburgo: Protocolo relativo a la creación de una Comisión Tripartita Permanente de Aguas Contaminadas, firmado en 1950; Alemania - Francia - Suiza: acuerdo relativo al proyecto del canal lateral de Kembs, firmado en 1922; Irak y Turquía: Protocolo relativo a la regulación de las aguas del Tigris y del Éufrates y de sus afluentes, firmado en 1946; Bulgaria - Yugoslavia: Acuerdo sobre el régimen de aguas, firmado en 1958; Hungría - Checoslovaquia: Tratado sobre el régimen de la frontera entre los dos Estados, firmado en 1956; Camerún, Chad, Níger y Nigeria: Convención y Estatuto relativo al aprovechamiento de la Cuenca del Chad, firmado en 1964 (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 1974, Vol. II, p. 66, 79, 92, 94, 104, 116, 125, 129, 188, 315). La mayoría de los acuerdos sobre utilización de las aguas para fines distintos de la navegación son del tipo bilateral, y son de diversas formas, razón por la cual es difícil lograr una clasificación completa (FAO, 1981, p. 13).

La cuestión de la regulación de los cursos de agua internacionales para fines navegables y posteriormente los usos múltiples del agua están en el foco del Derecho Internacional (CAZORLA, 2018, p. 225). Sin embargo existe una enorme preocupación cuando se trata de la utilización y aprovechamiento del agua para fines no navegables en los cursos de agua internacionales. El problema básico que surge es, si el Estado posee una competencia absoluta sobre el agua en su territorio o si existen reglas o principios de Derecho Internacional que limiten su capacidad de acción (DAUDÍ, 1999, p. 117). Esta cuestión orienta la investigación sobre el conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de las papeleras en el río Uruguay.

1.3 La soberanía estatal en el curso de agua internacional

Con vista a analizar el comportamiento de los Estados en un curso de agua internacional se ha elaborado varias teorías para explicar la conducta del mismo.

La soberanía es uno de los elementos constitutivos de un Estado, al igual que población, territorio y gobierno. Todo Estado es soberano dentro de su territorio, por lo cual tiene el derecho sobre todo lo que se hallen dentro del mismo, y hace uso de sus recursos naturales, y será quien decide en exclusividad cómo y cuándo disponer del mismo. Se trata de un derecho existente *ab initio* desde el origen de la entidad político-territorial

organizada, propio de la soberanía, que no necesita acuerdos de voluntades ni autorización de otros Estados para el aprovechamiento de un recurso natural bajo su jurisdicción (CLÉMENT, 2003, p. 84). La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de la ONU de 1974 reafirma esta postura al establecer que “Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas” (Artículo 2). Se trata del principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales, que tuvo origen en la Organización de Naciones Unidas - ONU. Se planteó vinculado al proceso de descolonización de los pueblos, y se garantizó el derecho de disponer libremente de sus riquezas naturales y de utilizar de manera que les permitan llevar adelante la ejecución de sus planes de desarrollo económico, de acuerdo con sus intereses nacionales y para fortalecer el desarrollo económico mundial (SANCHEZ; VALDERRAMA, 1979, p. 9).

Cuando se trata de un recurso natural fluido como el agua- que pasan por el territorio de un Estado a otro sin reconocer los límites fronterizos- surge el problema de saber si el Estado posee una soberanía absoluta o una soberanía limitada en el uso de sus recursos naturales en su territorio.

La *soberanía absoluta* es una teoría según el cual el Estado tiene dominio exclusivo y pleno de los recursos naturales que se encuentren en su jurisdicción y actúa sin limitación alguna, y sin tomar en consideración las posibles repercusiones más allá de su frontera. Esta tesis se basa en la Doctrina Harmon, desarrollada a propósito de la controversia entre Estados Unidos y México por la utilización de las aguas del río Grande. La controversia se desató a causa de la utilización del agua para fines de riego, por parte de Estados Unidos y sin ningún tipo de restricción en el uso.

Para México esta situación causaba grandes problemas especialmente para las pequeñas comunidades ubicadas cerca del río y las cuales dependían del agua, poniendo en peligro el bienestar de sus ciudadanos. Las autoridades mexicanas solicitaron a Estados Unidos que ponga fin a esta situación; el Procurador General estadounidense D. Harmon respondió negando y rechazando cualquier tipo de obligación o responsabilidad a cargo de su Estado. Según su entender el principio fundamental del Derecho Internacional es la soberanía absoluta de cada nación dentro de su propio territorio y que cualquier regla, principio o alguna otra forma de restricción procedente del exterior, implicaría una

disminución de su soberanía, cuando la única fuente o causa de cualquier limitación debe ser su propia voluntad (MIRAMONTES, 1965, p. 55). De esta manera Estados Unidos defiende la utilización irrestricta del recurso sin consideración de sus posibles efectos más allá de su frontera.

Sin embargo Estados Unidos abandonaría la Doctrina Harmon en la década de los sesenta del siglo XX en una controversia con Canadá por la utilización del río Columbia. Las aguas del río Columbia eran utilizadas por EE.UU para aprovechamiento hidroeléctrico, pero existía el peligro que Canadá - Estado agua arriba- desviaría las aguas en beneficio del río Fraser. El secretario de Estado Acheson, en 1961, calificó a la Doctrina Harmon de “tesis jurídica que no puede ser sustentada seriamente en esta época” (COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL RÍO URUGUAY, 1987, p. 49).

Esta teoría privilegia a los Estados de aguas arribas en detrimentos de los que se encuentran aguas abajo. Sin embargo esta teoría es rechazada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia internacional, en la segunda mitad del siglo XX (QUEROL, 2003, p. 13). A pesar de su rechazo aún existen evidencias de su utilización por parte de Estados Unidos y de otros Estados aunque no bajo el mismo nombre (BRZEZINSKI, 2012, p. 71).

La *teoría de la absoluta integridad territorial* es totalmente opuesta a la soberanía absoluta, en la medida en que la primera el Estado de la montante tiene una amplia libertad de acción en el curso de agua internacional, en el segundo el Estado de la montante no puede realizar ninguna acción que perjudique la corriente de agua del Estado de la jusante. Se suele apuntar que el Estado ubicado río abajo tiene ventajas ya que se le concede un derecho a veto, debido a que el Estado de agua arriba no puede hacer uso del agua que trajera aparejada una alteración en el curso natural del río. En la práctica el principio ha sido invocado en varias ocasiones, no siendo recogida por la jurisprudencia internacional (QUEROL, 2003, p. 14).

La posición de los Estados en un curso de agua internacional los lleva a elegir una u otra teoría ya que tiene por efecto defender un punto de vista según sus propios intereses. Este hecho debe tenerse en cuenta en el análisis de las relaciones internacionales dentro de la concepción realista, ya que los Estados tienden a buscar los medios necesarios para el logro de sus intereses nacionales (CASTRO, 2009, p. 69).

Estas dos teorías mencionadas toman en cuenta solo la soberanía territorial de un Estado y no consideran los recíprocos derechos de los Estados que tienen un interés en el mismo curso de agua internacional (FAO, 1981, p. 9). Ambas teorías son calificadas como extremas, por lo que se busca una teoría intermedia que tenga en consideración la diversidad de intereses de todos los Estados interesados en la utilización y aprovechamiento del agua en un curso de agua internacional (DAUDI, 1999, p. 120).

Una tercera teoría puede ser desprendida de la decisión de la CIJ en el asunto de la jurisdicción territorial de la Comisión del río Oder, en la cual afirmó que existe una comunidad de intereses entre los Estados de un mismo curso de agua internacional. El reconocimiento de la existencia de relaciones de interdependencia entre los Estados, de un mismo curso de agua internacional, daría origen a una serie de derechos y obligaciones recíprocas, que adquieren una fuerza de norma de conducta. Este planeamiento también implica la aceptación de la teoría de la soberanía territorial limitada (FAO, 1981, p. 9).

Se trata de un recurso natural que es compartido y no compartible, por el cual el Estado tiene derecho al aprovechamiento del recurso natural bajo su jurisdicción, ya que es un derecho originario que cada Estado posee, pero con una única limitación- en función del idéntico derecho del otro Estado- no causar un daño significativo al otro Estado (CLÉMENT, 2003, p. 84). La norma de perjuicio sensible implica un daño grave y relevante, en la que se excluyen los daños leves o mínimos. El uso del río recibirá el calificativo de generador de perjuicios sensibles no en función del uso en sí, sino como este impacta en la vida humana de los otros Estados que comparten el recurso natural; posición ya recibida en 1866, en el caso del lago Lanós (Francia y España) (CARU, 1987, p. 50). Además esta norma tiene implícito adoptar las medidas necesarias para que el daño no surja (FAO, 1981, p. 9).

La jurisprudencia internacional y la práctica convencional de los Estados reconocen la existencia de una cierta limitación a la soberanía de los Estados en los cursos de agua internacionales (BARBERIS, 1974 *apud*. QUEROL, 2003, p. 14).

La Jurisprudencia internacional ha receptado obligaciones de autolimitación de los Estados, ejemplo de ello es el caso de la competencia territorial de la Comisión del Río Oder, en la que se afirmó el entendimiento de que “la comunidad de intereses deviene de una comunidad de derecho, en la cual los tratos esenciales son la perfecta igualdad de todos

los Estados ribereños [...]”; el caso de la Fundición Trail (Canadá y Estados Unidos) se afirma que “ningún Estado tiene el derecho a usar o permitir el uso de su territorio en forma tal que el territorio de otro Estado o las personas o propiedades que allí se encuentran sufran daño [...]”. El laudo de 1938 y 1941 sobre este caso consagra “el deber de pagar por el daño causado”. En la misma línea el laudo arbitral del Estrecho de Corfú (Reino Unido y Albania) se confirmó que “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”. En el laudo arbitral del lago Lanós (España y Francia) se sustentó la obligación de negociar, según el cual el Estado no tiene la obligación de notificar los proyectos que no son susceptibles de causar un daño, caso contrario surgía la obligación de negociar de buena fe, tratando de conciliar los distintos intereses. La obligación de negociar, que no implica alcanzar un acuerdo entre las Partes ya había sido receptada en el Asunto Tacna-Arica y en el Asunto del Tráfico Ferroviario entre Lituania y Polonia (CLÉMENTS, 2003, p. 93).

Por último la *teoría de costa seca*, consiste en una delimitación fluvial y marítima que considera la costa como el límite, resultando que el Estado ribereño no tienen derecho soberano sobre las aguas que le son adyacentes como tampoco para fines de explotación del recurso. Son varios los ejemplos de aplicación de esta teoría: la Doctrina Zeballos, formulada por el canciller argentino a inicio del siglo XX, defendía que el Río de la Plata era de dominio exclusivo de la Argentina y que Uruguay se limitaba a la explotación de sus costas secas; entre Brasil y Uruguay, se aplicó a este último la política de costa seca en la Laguna Merín y el río Yaguarón, hasta que el Tratado de Límites de 1909 dividió el río por el *thalwegs*³ (VARGAS, 2017, p. 81).

1.4 Estudios y aportes de la doctrina en materia de usos del agua para fines distintos de la navegación

Desde hace décadas la problemática por el aprovechamiento del agua en los cursos de agua internacionales es el centro de atención por parte de los Estados. También las instituciones no gubernamentales y organizaciones internacionales intergubernamentales se

³ En las demarcaciones de frontera, para ríos y lagos, los métodos equidistancia de las márgenes (la línea fronteriza que recorre el medio del río, los puntos centrales de su anchura) y *Thalweg* (la línea de máxima profundidad a lo largo del cauce de un río) son los más utilizados (VARGAS, 2017, p. 79).

han dedicado al estudio y brindado aportes en la materia, contribuyendo al desarrollo de un régimen internacional general del agua.

El Instituto de Derecho Internacional - IDI, fundado en 1873, tiene el objetivo de fomentar el estudio y el progreso del Derecho Internacional: elabora resoluciones que apoyen y ayuden a interpretar las reglas de Derecho Internacional vigente, también propone alteraciones o sugiere nuevas reglas. Sus anuarios tienen un gran prestigio y reconocimiento en todo el mundo.

La utilización de las aguas internacionales para fines distintos de la navegación fue objeto en las resoluciones de la IDI. La IDI adoptó tres resoluciones al respecto: Resolución de Madrid de 1911 sobre la Regulación Internacional del Uso de las Aguas Internacionales para Fines distintos de la Navegación; la Resolución de Salzburgo de 1961 sobre el Uso de Agua Internacional no-Marítimas; la Resolución de Atenas de 1979 sobre la Contaminación de los Ríos y Lagos y Derecho Internacional. En la sección de Madrid y de Salzburgo se reafirmó el derecho que tiene cada Estado en utilizar el agua de un cuerpo de agua internacional, sin mención a la preservación ambiental, siendo esta incorporada en los estudios a partir de 1979. En la sección de Atenas se aborda la polución de los cursos de agua y de los lagos internacionales, y han recomendado a los Estados la adopción de medidas para mitigar la polución, efecto de actividades emprendidas en su jurisdicción.

Estas secciones desarrolladas en el ámbito de IDI pone el acento en la obligación de cada Estado de no causar un daño grave a los demás Estados ribereños (QUEROL, 2003, p. 15).

Posteriormente la IDI dejó de centrar sus estudios en recursos hídricos internacionales de modo específico, y pasó a enfocar en cuestiones ambientales siguiendo la tendencia internacional.

La Asociación de Derecho Internacional -ILA es una institución prestigiosa fundada en 1873, en Bruselas. Los principales objetivos de la ILA son el estudio, la aclaración y el desenvolvimiento del Derecho Internacional. Esta labor es llevada a cabo a través de diferentes Comités Internacionales y grupos de trabajo, que se reúne en conferencias bienales para discutir sobre un asunto en concreto.

En el ámbito de la ILA se llevó a cabo varias conferencias que abordaron la cuestión de los usos del agua distinto de la navegación, como resultado se adoptó varias resoluciones

al respecto: Declaración de principios -Resolución de Dubrovnik de 1956; Resolución de Nueva York sobre los Usos de las Aguas de los Ríos Internacionales de 1958; Recomendaciones sobre Procedimientos relativos a Usos que no sean de Navegación - Hamburgo, de 1960; Recomendación sobre Control de la Contaminación -Hamburgo, de 1960; Reglas de Helsinki sobre los Usos de las Aguas de los Ríos Internacionales de 1966; Reglas de Berlín de 2004 (FAO, 1981).

De las conferencias celebradas en ILA, la Conferencia 52^o celebrada en Helsinki en 1966 representó un esfuerzo pionero en codificar las reglas sobre los diferentes usos del agua distintos de la navegación. Las Reglas de Helsinki de 1966 es el trabajo más importante realizado en el ámbito de la ILA, y tuvo una importante repercusión en la formación del Derecho Internacional en la materia e incluso algunos principios generales en este texto pueden ser encontrados en la Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997 de la ONU (CASTRO, 2009, p. 107).

Las Reglas de Helsinki es un texto conformado por treinta y siete artículos organizados en seis capítulos diferentes. Lo positivo de estas Reglas es la primera vez que se establece la igualdad entre los diferentes usos del agua, y no se otorga prioridad a la navegación (Artículo 6).

Su ámbito de aplicación son las cuencas hidrográficas internacionales. Por primera vez es introducido el concepto de cuenca y se define como el área geográfica que cubre dos o más Estados determinados por los límites fijados por las divisorias de agua, inclusive las aguas de superficie y las subterráneas, que fluyen hacia una salida común (Artículo 2). El texto también introduce los principios generales: uso equitativo y razonable (Artículo 4), la obligación de no causar daños sustanciales (Artículo 10) y el principio de informar y notificar cuando se trata de obras o instalaciones que pueden alterar el régimen de la cuenca.

Las Reglas también incluyen un procedimiento para la prevención y arreglo de disputas. La solución de las controversias entre las Partes debe seguir los procedimientos: negociación, los buenos oficios o la mediación de una tercera parte, una organización internacional o persona cualificada, una Comisión de investigación o Comisión de conciliación *ad hoc*. Las controversias no resueltas en este ámbito podrán ser sometida a un

Tribunal arbitral *ad hoc*, un Tribunal Arbitral Permanente o al Tribunal Internacional de Justicia. Los Estados en conflicto consideran definitivo el laudo que se dicte y se someterán de buena fe a sus ejecuciones (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 1981, p. 230).

Después de 38 años del anuncio de las Reglas de Helsinki y casi 10 años de la aprobación de la Convención de Nueva York de 1997 se aprueba en el ámbito de la ILA las Reglas de Berlín sobre los recursos hídricos, en 2004.

Las Reglas de Berlín son un intento por superar la visión limitada de las Reglas de Helsinki y una apuesta a la gestión integrada de las aguas dulces. De hecho, se incorporan nuevas reglas e incluso diferentes a las establecidas en las Reglas Helsinki y la Convención de Nueva York de 1997 (CASTRO, 2009).

En el prefacio de las Reglas de Berlín empieza aclarando que las normas establecidas son una guía para los Estados en la gestión de los recursos hídricos, y que no comportan una obligación legal. En general, el documento incluye los temas: el derecho de participación pública, el gerenciamiento de agua (incluyendo aquellos ubicados en el interior del territorio), la protección medioambiental como también la protección de los derechos humanos, y un capítulo específico sobre aguas subterráneas. Además son incorporados otros principios como, el principio de equidad intergeneracional y el principio de preferencia sobre los usos de las aguas, en el que se da prioridad a las del consumo humano. Lo interesante de estas Reglas es que nuevamente se trae al debate la relación entre las reglas de utilización equitativa y la regla de prevención de daños significativos, pero con una nueva relación que seguramente generan nuevos debates (CASTRO, 2009). Por último, cabe destacar que los Estados son responsables en el uso y gestión de las aguas dulces, y se rigen por el derecho de responsabilidad estatal y reparación de daños.

Las Reglas de Berlín refuerza la idea de que el Derecho Internacional sobre las aguas dulces está evolucionando, y se está incluyendo temas tan diversos como la protección y conservación medioambiental, los derechos humanos, y la gestión del agua desde las comunidades.

Los estudios llevados a cabo en el ámbito de ILA e IDI no constituyen fuentes formales de Derecho Internacional, pero sus propuestas han sido incorporadas en varios

tratados bilaterales u otros acuerdos referentes a los cursos de agua internacionales (BRZEZINSKI, 2012).

Otros órganos colectivos también abordaron el tema del derecho de los Estados en los cursos de agua internacionales, tal es La Federación Interamericana de abogados -FIA. En su Décima Conferencia celebrada en Buenos Aires en 1957 se adoptó una resolución que dice en parte: a) cada Estado que tenga parte de un sistema de aguas internacionales bajo su jurisdicción, tiene el derecho de aprovecharlo teniendo en cuenta que no afecte adversamente el igual derecho de los otros Estados que también tiene partes del sistema bajo su jurisdicción; b) se fundamenta en el principio de igualdad de derecho y del reconocimiento del derecho de cada Estado parte del sistema; c) los Estados que forman parte del sistema de agua internacionales debe abstenerse a realizar cambios en el régimen del agua de modo que afecte el aprovechamiento de los otros Estados, salvo cuando se llegue a un acuerdo con los Estados afectados o por una decisión de la CIJ o un Comisión de arbitraje (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 1981, p. 101).

Las organizaciones internacionales intergubernamentales también integraron la temática de la utilización de las aguas para fines distintos de la navegación, como la Sociedad de Naciones, Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos - OEA. En el ámbito de la SDN se firmó la Convención y Estatuto sobre el Régimen de las Vías Navegables de Interés Internacional de 1921 y la Convención relativa al aprovechamiento de fuerzas hidráulicas que interesan a varios Estados y Protocolo de firma 1923. En ONU se citan: la Resolución de 1973 referida a la cooperación en materia de recursos naturales compartidos; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972; las recomendaciones 89 y 93 del Plan de Acción de Mar de Plata de 1977; el Convenio de la CEPE de 1991 sobre evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo y el Convenio de la CEPE sobre la Protección y Uso de Cursos de Agua Transfronterizos y de Lagos Internacionales de 1992; la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo; Protocolo relativo al Agua y Salud a la Convención sobre la Protección y Uso de los Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales de 1999. En el ámbito de la OEA se destacan el Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuíferos Guaraní -SAG, compartidos entre Argentina, Uruguay, Brasil, y Paraguay, la OEA

participa como unidad ejecutora. La Organización de la Unión Africana y la Unión Europea -UE también producirán reglas para sus respectivos ámbitos de actuación (CLÉMENT, 2003, p. 11).

1.5 La Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distinto de la navegación

Tradicionalmente se consideraba las reglas de los cursos de agua internacional en cada caso en particular. Como resultado existe una gran variedad de tratados bilaterales o multilaterales que regulan las aguas internacionales. No obstante el Convenio sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997 es una excepción a la regla, y contiene elementos del consenso de los Estados (DAUDI, 1999, p. 129). A continuación pasamos a analizar este instrumento internacional.

1.5.1 La Comisión de Derecho Internacional de la ONU

La adopción en Naciones Unidas de la Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 1997 (en adelante Convención de Nueva York de 1997) representa un marco en la historia de las tentativas de codificar normas para los usos del agua. Si bien en la comunidad internacional no existe un legislador como tal, remotamente era los Estados que por medio de un tratado daban expresión a un conjunto de reglamentos en una recopilación de normas de Derecho Internacional hasta ahora no escritas o de carácter consuetudinario. Con el advenimiento de la Naciones Unidas el proceso se institucionalizó. La Carta de las Naciones Unidas de 1945 establece que la Asamblea General - AG tiene la tarea de iniciar estudios y efectuar recomendaciones “con el propósito de... fomentar el progresivo desarrollo del Derecho Internacional y su codificación” (FAO, 1981, p. 16). En este marco la AG creó un órgano permanente la CDI, y le encargó el estudio de varios temas entre ellos el de la utilización del agua para fines distintos de la navegación, con vista a su desarrollo progresivo y su codificación. La CDI prepara las convenciones sobre temas aun no regulados por el

Derecho Internacional o donde tal derecho aún no está suficientemente desarrollado (FAO, 1981, p. 16).

Los estudios sobre el derecho de los usos del agua distintos de la navegación iniciaron en 1974 y finalizaron con la adopción del texto de un Proyecto de artículo que la CDI presentó a la AG, en abril de 1994 (DAUDI, 1999, p. 131). Durante 20 años fueron enormes la labor de la Comisión y de los aportes de los sucesivos relatores especiales - Richard Kearney (1974), Stephen Schwebel (1977), Jens Evensen (1982), Stephen McCaffrey (1985), y Robert Rosenstock (1992)- para la elaboración de un proyecto de artículos que diera cuenta de los usos del agua distintos de la navegación. La presentación de los varios informes también demuestra una cierta dificultad a la hora de llegar a un consenso de que regular y como regular el derecho de los usos no navegables (BRZEZINSKI, 2012, p. 98).

Finalmente, la AG encomendó a la Sexta Comisión convocar un Grupo de Trabajo para que elabore un Convenio marco sobre el derecho de los usos no navegables de los cursos de agua internacionales sobre la base del Proyecto de artículo aprobado en la CDI. Finalizada la reunión del Grupo de Trabajo la AG adopta por medio de la Resolución A/RES/51/229 de julio de 1997 la titulada Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Este Tratado contiene treinta y siete artículos en la que se busca asegurar la utilización, el aprovechamiento, la conservación, la ordenación y la protección de los cursos de agua internacionales, como también la promoción de la utilización óptima y sostenible de estos para las generaciones presentes y futuras; y un anexo que establece procedimientos a seguir en los caso de conflictos.

1.5.2 Los términos adoptados por la Convención y su ámbito de aplicación

El Tratado de 1997 enuncia varios principios generales, reconocidos previamente en el proyecto de la CDI, estos principios son: utilización equitativa y razonable, obligación de no causar perjuicio sensible al otro Estado, obligación general de cooperar (DAUDI, p. 132).

En primer lugar cabe señalar que el tratado utiliza la expresión curso de agua y curso de agua internacional para referirse a su objeto de aplicación. Curso de agua se define como “un sistema de aguas superficiales y subterráneas que constituye en virtud de su relación física, un todo unitario y que normalmente fluye hacia un término común” y es de carácter internacional cuando tiene partes en distintos Estados (Artículo 2). Cabe destacar de la denominación que las aguas superficiales y subterráneas están conectadas hidrográficamente con las aguas superficiales, lo cual ocurre en gran parte de las aguas del mundo.

El Tratado de 1997 se aplica a los cursos de agua internacionales cuyos usos sean distintos de la navegación, también incorpora medidas de protección, preservación y ordenación relacionadas con esos usos del agua. Las cuestiones de la navegación como uso del agua no es contemplado por este tratado, salvo en la medida que los otros usos afecten a la navegación o resulten afectados por ésta (Artículo 1). El Derecho Internacional moderno utiliza la denominación curso de agua internacional cuando los fines del Estado son distintos de la navegación o la simple división de territorios.

Determinado el ámbito de aplicación se estudia los principios consagrados en la Tratado de 1997.

1.5.3 Los principios consagrados

El primer principio a abordar es la *utilización equitativa y razonable*, establecida en el artículo 5 del Tratado.

Los Estados del curso de agua utilizarán en sus territorios respectivos un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. En particular, los Estados del curso de agua utilizarán y aprovecharán un curso de agua internacional con el propósito de lograr la utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua, teniendo en cuenta los intereses de los Estados del curso de agua de que se trate.

Los Estados del curso de agua participarán en el uso, aprovechamiento y protección de un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. Esa participación incluye tanto el derecho de utilizar el curso de agua como la obligación de cooperar en su protección y aprovechamiento, conforme a lo dispuesto en la presente Convención.

La utilización equitativa y razonable es entendida como un atributo de la soberanía de todos los Estados en un curso de agua internacional. Cada Estado del curso de agua internacional tiene el derecho a utilizar las aguas de manera equitativa y razonable y tiene la obligación de no privar al otro Estado el mismo derecho a la utilización equitativa (DAUDI, 1999, p. 134). Con fin de velar la utilización del curso de agua internacional por cada Estado sea equitativa y razonable debe tomarse en cuenta todos los factores y las circunstancias pertinentes. El artículo 6⁴ del Tratado especifica la lista de factores y circunstancias. El límite de la utilización equitativa depende de la ponderación de todos los factores, y el cual se llegará a una conclusión sobre la base del conjunto de los mismos.

Esto demuestra la importancia de garantizar el derecho de cada Estado a la utilización del agua, pero esto no impide que se cause un daño al otro Estado, desde que no sea significativo, y la adopción de medidas necesarias para mitigar el daño.

El principio utilización equitativa y razonable también es mencionado en las Reglas de Helsinki de la ILA y en la Sección de Salzburgo de la IDI. El primero establece que los Estados partes de una cuenca hidrográfica internacional tiene derecho, dentro de su territorio, a una porción equitativa y razonable en el uso de las aguas de una cuenca internacional. El segundo menciona que las cuestiones entre los Estados ribereño debían resolverse sobre la base de la equidad, considerando las respectivas necesidades así como otras circunstancias relevantes (CARU, 1987, p. 49). Las dos concepciones son distintas en virtud de las propuestas presentadas, aunque ambos pretenden presentar criterios para evaluar la conducta de los Estados en curso de agua internacional.

Asimismo varios tratados internacionales incorporan este principio tales como Tratado de la Cuenca del Plata de 1969, la Declaración de Asunción de 1971 y el Acta de Santiago de 1971.

⁴ El artículo 6 del Tratado de 1997 establece los factores a tenerse en cuenta: a) Los factores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos y otros factores naturales; b) Las necesidades económicas y sociales de los Estados del curso de agua de que se trate; c) La población que depende del curso de agua en cada Estado del curso de agua; d) Los efectos que el uso o los usos del curso de agua en uno de los Estados del curso de agua produzcan en otros Estados del curso de agua; e) Los usos actuales y potenciales del curso de agua; f) La conservación, la protección, el aprovechamiento y la economía en la utilización de los recursos hídricos del curso de agua y el costo de las medidas adoptadas al efecto; g) La existencia de alternativas, de valor comparable, respecto del uso particular actual o previsto.

Por otro lado en lo que se refiere a la relación entre uso equitativo y razonable y la contaminación los proyectos de la CDI abordada esta cuestión y establece que “se presumirá que un uso que cause daño sensible en forma de contaminación es un uso no equitativo ni razonable [...], salvo en determinadas excepciones”. Esta cuestión no es recogida en el Tratado de 1997 debido a que el principio hace alusión a un equilibrio entre los diversos usos y no a la protección de intereses ecológicos (DAUDI, 1999, p. 136).

Este principio ha recibido una gran aceptación por la doctrina y siendo incorporados en modernos tratados; distintos autores sostienen que el principio de utilización equitativa constituye una norma de derecho consuetudinario (CARU, 1987, p. 49).

El siguiente principio es la obligación de no *causar daño sensible al otro Estado*, el artículo 7 del Tratado establece:

Los Estados del curso de agua, al utilizar un curso de agua internacional en sus territorios, adoptarán todas las medidas apropiadas para impedir que se causen daños sensibles a otros Estados del curso de agua. Cuando a pesar de ello se causen daños sensibles a otro Estado del curso de agua, el Estado cuyo uso los cause deberá, a falta de acuerdo con respecto a ese uso, adoptar todas las medidas apropiadas, teniendo debidamente en cuenta lo dispuesto en los artículos 5 y 6 y en consulta con el Estado afectado, para eliminar o mitigar esos daños y, cuando proceda, examinar la cuestión de la indemnización.

De acuerdo con el artículo para que constituya un perjuicio sensible los efectos perjudiciales deben poder medirse mediante pruebas objetivas. Tanto la jurisprudencia internacional, la doctrina y la práctica convencional han aceptado que el perjuicio debe ser de cierta importancia (DAUDI, 1999, p. 139).

Dicho artículo pone énfasis en la necesidad de prevenir un daño sensible. Se hace hincapié en la prevención debido a la complejidad de interrumpir o modificar una actividad que haya iniciado, y una vez que haya causado un daño, puede resultar muy complicado y oneroso remediarlo (MCCAFFREY, 2009). En efecto, se le impone a los Estados una obligación de resultado: impedir que se cause un daño sensible al otro Estado. Por lo cual, los Estados del curso de agua internacional deben adoptar todas las medidas apropiadas para tal fin (DAUDI, 1999, p. 139). No obstante, si el Estado pese haber adoptado todas las medidas necesarias no logra impedir que un daño ocurra al otro Estado, viola una obligación internacional que exige el logro de resultados determinados: impedir que se

cause un daño sensible al otro Estado, por lo tanto incurre en una responsabilidad por tal violación (DAUDI, 1999, p. 140). Al igual que en las Reglas de Helsinki esta configuración de obligación de no causar un daño no sigue un enfoque de precaución en tanto que se establece la responsabilidad de los Estados ribereños una vez causado el daño.

Otro principio importante es la *obligación de cooperación*, establecido en el artículo 8:

Los Estados del curso de agua cooperarán sobre la base de los principios de la igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe a fin de lograr una utilización óptima y una protección adecuada de un curso de agua internacional [...].

La obligación de cooperar mencionada en el Tratado de 1997 se completa con una serie de obligaciones instrumentales, tales como el intercambio regular de datos e información y el intercambio de información sobre medidas proyectadas. La obligación de cooperar repercute de manera significativa en la utilización equitativa y razonable de los cursos de agua internacionales (DAUDI, 1999, p. 143).

Con respecto al intercambio regular de datos e información está contemplada en el artículo 9 del Convenio. Se trata de intercambio de información continuo y sistémico, distinto de las medidas proyectadas, a fin tener en cuenta todos los factores y circunstancias pertinentes, y así garantizar la utilización equitativa y razonable (DAUDI, 1999, p. 143).

El intercambio de información sobre las medidas proyectadas se establece en el artículo 11 del Tratado:

Los Estados del curso de agua intercambiarán información y se consultarán y, si es necesario, negociarán acerca de los posibles efectos de las medidas proyectadas sobre el estado de un curso de agua internacional.

Esta disposición establece la obligación de los Estados, de un curso de agua internacional, de intercambiar información sobre el proyecto que desea ejecutar evidenciando tanto sus perjuicios como beneficios.

También establece la obligación de consulta sobre los posibles efectos que pueda ocasionar la medida proyectada, estableciendo los elementos de la notificación que permita al otro Estados realizar una evaluación de los posibles efectos que la medida proyectada pueda tener respecto de su derecho al uso equitativo y razonable (DAUDI, 1999, p. 144).

La notificación de medidas proyectadas que puedan causar un efecto perjudicial sensible está contemplada en el artículo 12 del Tratado:

El Estado del curso de agua, antes de ejecutar o permitir la ejecución de las medidas proyectadas que puedan causar un efecto perjudicial sensible a otros Estados del curso de agua, lo notificará oportunamente a esos Estados. Esa notificación irá acompañada de los datos técnicos y la información disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que los Estados a los que se haga la notificación puedan evaluar los posibles efectos de las medidas proyectadas.

La notificación es obligatoria cuando se trata de medidas proyectadas que pueden causar un efecto perjudicial al otro Estado, y el cual debe ser realizado antes de la ejecución del proyecto (DAUDI, 1999, p. 145).

El Tratado de 1997 incorpora la obligación de consulta y notificación de medidas proyectadas. La obligación de consulta no implica un acuerdo sobre poderes de veto, es decir, que el Estado no está obligado a obtener un consentimiento y por ende un acuerdo con los otros Estados del curso de agua internacional para poder actuar. Una obligación de este tipo es contraria al principio de soberanía y el principio de igualdad de derechos y comunidad de interés, considerando ambos como una expresión de las prioridades de la comunidad internacional actual (FAO, 1981, p. 10). Sin embargo las diferencias que puedan surgir entre los Estados deben ser negociadas de buena fe. La obligación de negociar no implica necesariamente la obligación de alcanzar un acuerdo, ya que se trata de una obligación de medios y no de resultado. La obligación de negociar es aceptada como principio de Derecho Internacional general, e implica tanto entablarla verdaderamente como proseguirla de buena fe. (QUEROL, 2003, p. 19).

El tratado también contiene disposiciones sobre protección, preservación y la gestión de los cursos de agua internacionales contenidas en la Parte IV del mismo. Estas disposiciones son importantes para proteger, preservar y administrar correctamente los ecosistemas de los cursos de agua internacionales (MCCAFFREY, 2009).

Por último, se establece un procedimiento para la solución pacífica de controversias. Se prevé negociaciones y demás medios políticos o no jurisdiccionales de solución de controversia. Si estos mecanismo fallan el artículo 33 del Tratado prevé un periodo de seis meses a contar desde que se pidieron las negociaciones fracasadas para

someter la disputa a una comisión de investigación de los hechos. Asimismo esta cláusula permite a los Estados partes de la Convención aceptar la jurisdicción de la CIJ o de un tribunal arbitral cuando la disputa no se haya solucionado por medios políticos. El tratado prevé un procedimiento arbitral en anexo (QUEROL, 2003, p. 20).

1.5.4 La vigencia de la Convención de 1997

El Tratado de 1997 recibió un apoyo significativo de los Estados: con 104 votos a favor, 3 en contra (Burundi, China y Turquía) y 26 abstenciones. De los Estados latinoamericanos 8 Estados votaron a favor: Brasil, Chile, Costa Rica, Haití, Honduras, México, Venezuela y Uruguay, en cambio Argentina voto por obtención, junto a Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Guatemala, Panamá, Paraguay y Perú. No hubo votos en contra. Los ausentes o No Shows están Belice, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, del cual sumaron 52 Estados en total. Las votaciones reflejan un amplio consenso de la comunidad internacional a los principios que gobiernan los cursos de agua internacionales, sin embargo la Convención entró oficialmente en vigor en el año 2014, diecisiete años después de su celebración.

De los Estados de América Latina solamente dos ratificaron el Tratado de 1997, Venezuela en 1997 y Paraguay en 1998, en cuanto que Uruguay pese a su apoyo no ratificó hasta la fecha, al igual que Argentina. Llama la atención la falta de ratificación de los Estados latinoamericanos ya que en la región existen abundantes recursos hídricos, y cuyas fronteras internacionales están localizadas en la mayoría en ríos fronterizos.

No obstante conviene subrayar que la tarea de codificación y la convención en la cual encuentra su expresión, representa una importante contribución al fortalecimiento del Derecho Internacional en materia de agua o, en cuanto menos, constituye un marco de principios generales que orientan la conducta de los Estados (DAUDI, 1999, p. 129). Cabe esperar que la Tratado de 1997 siga aumentando su importancia y brindando una guía de orientación para los Estados para el aprovechamiento del agua, su protección y preservación en los cursos de agua internacionales.

1.5.5 Actualidad del tema en el ámbito de la CDI

En el año 1999 la AG recomendó a la CDI seleccionar nuevos temas para su estudio. En el año 2000 se incluía en la agenda de trabajo de la CDI el tema “Recursos Naturales Compartidos entre los Estados”.

La cuestión de los recursos naturales compartidos ya había sido objeto en el ámbito de la CDI en oportunidad del proyecto sobre derecho de los usos no navegables de los cursos de agua internacionales. La Convención de 1997 no incorpora la referencia recurso natural compartido (CLÉMENT, 2003, p. 96). Sin embargo el último Relator de la CDI propuso que se continuara trabajando en temas conexos tales como los principios generales de derecho ambiental y recursos naturales compartidos (CLÉMENT, 2003, p. 97).

En el año 2002 la CDI designó a Chusei Yamada como Relator en el tema de “Recursos Naturales Compartidos entre los Estados”. El Relator Especial proponía limitar el alcance del tema al estudio de las aguas subterráneas, el gas natural y el petróleo, recursos naturales considerados no renovables (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 2004, p. 277). En consecuencia, hubo varios otros recursos naturales compartidos que no fueron incluidos (CLÉMENT, 2003, p. 97).

El Relator Chusei Yamada comenzó su labor con el tema de las aguas subterráneas confinadas transfronterizas, estimó su importancia para la humanidad, y en la necesidad de adquirir suficientes conocimientos al respecto (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 2004, p. 277). Sostiene que el tema de las aguas subterráneas confinadas debían tratarse de forma independiente y no como un conjunto unitario conectado a un sistema de aguas superficiales (CLÉMENT, 2003, p. 98). De hecho las aguas subterráneas tienen sus particularidades que plantean problemáticas complejas, por lo que se requiere un tratamiento especial y por separado, tal como lo había reconocido la CDI (CLÉMENT, 2003, p. 102).

El Relator Yamada en un documento adicional a su primer informe incorporó la visión de los hidrogeólogos en materia de aguas subterráneas confinadas, documento que se basó en varios aportes de expertos como la UNESCO, FAO, Comisión de Aguas Subterráneas de la Asociación Internacional de Hidrogeólogos, y otras (CLÉMENT, 2003, p. 103).

El documento adicional y el primer informe del Relator pone en evidencia la complejidad de las aguas subterráneas confinadas transfronterizas, aun cuando ciertos principios como utilización equitativa y razonable, obligación de no causar perjuicio sensible trasfronterizo, obligación de cooperar, informar e intercambio de datos, resultan aplicables a los acuíferos confinados (CLÉMENT, 2003, p. 104).

1.6 Consideraciones finales del capítulo

Para encerrar este capítulo se hace algunas consideraciones de lo expuesto.

En primer lugar con relación a la elección de la teoría neorrealista de las Relaciones Internacionales. Esta teoría da cuenta de explicar el conflicto de las papeleras partiendo del análisis de la estructura del sistema internacional para explicar las relaciones internacionales. El Estado es el actor principal y la unidad de análisis fundamental, y centra su atención en los comportamientos observables de los Estados, y consideran las formas como estos Estados se relacionan e interactúan en la escena internacional. La cooperación entre los Estados es una forma de interacción, pero la más difícil de lograrse y de mantenerse debido a la estructura anárquica del sistema internacional. Sin embargo la cooperación sin beneficios no tiene sentido y el Estado evitará realizarla.

Con respecto a las aguas dulce se establece una diferenciación del recurso: cuando se trata de aguas superficiales o subterráneas confinadas a un territorio están sometidas a la jurisdicción exclusiva de un Estado, pero cuando constituyen masas interrelacionadas de agua que forman parte de cursos de agua internacionales o acuíferos transfronterizos son regulados por el Derecho Internacional y su régimen jurídico está estrechamente vinculado al Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales.

Los diferentes estudios y aportes de la doctrina, y la práctica de los Estados y del conjunto de la codificación del Derecho Internacional se deducen una serie de principios generales aplicables a los cursos de agua internacionales, que representan pautas de comportamiento para los Estados, estas son: utilización equitativa y razonable, obligación de no causar un perjuicio sensible al otro Estado, la obligación de cooperar a fin de lograr una utilización óptima y la protección adecuada del curso de agua.

Además las decisiones judiciales constituyen una contribución importante al desarrollo del Derecho internacional del agua.

En definitiva el derecho de utilización del agua para fines distintos de la navegación es un derecho internacional en formación, y debido a la diversidad de cursos de agua no existen obligaciones generales aplicables a los mismos.

El siguiente capítulo se aborda las relaciones entre Argentina y Uruguay con respecto a la cuenca del río Uruguay, en que se especifica los tratados en materia de utilización de agua, y la incorporación de principios generales sobre cursos de agua.

2 LAS RELACIONES ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY EN EL ÁMBITO DE LA CUENCA DEL PLATA

Este capítulo analiza las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay en lo que respecta a las aguas del río Uruguay, parte de la Cuenca del Plata. Se busca, primeramente describir el contexto geográfico de la Cuenca del Plata, la formación de la frontera entre Argentina y Uruguay y los más importantes usos del agua de la Cuenca del río Uruguay. El Estatuto del río Uruguay de 1975 constituye el marco legal para la regulación de los usos del agua de la Cuenca del río Uruguay, se destacan sus principales disposiciones y aquellos relevantes para la comprensión del caso de las papeleras.

2.1 Área geográfica de la Cuenca del Plata

La Cuenca del Plata es una cuenca hidrográfica⁵, cuya extensión geográfica de 3.100.000 km², el equivalente al 17% de la superficie de América del Sur, la convierte en la segunda mayor de Sudamérica y la quinta del mundo, por detrás del Amazonas, Congo, Nilo y Mississippi. A nivel mundial existen 263 cuencas transfronterizas (hasta el año 2006), de los cuales 39 están ubicadas en Sudamérica (MAGANDA, 2008, p. 177).

La Cuenca del Plata está compuesta por tres unidades hidrográficas principales: el río Paraguay (1.095.000 km²), el río Uruguay (365.000 km²), y el río Paraná (1.510.000 km²), el primero desemboca directamente en el Océano Atlántico, y los dos últimos confluyen en el Río de la Plata (130.000 km²) (VILLELA, 1984, p. 148). A través de su ancha desembocadura en el océano Atlántico la Cuenca entrega al mar un caudal de 25.000 m³/s. Otros ríos importantes de la Cuenca son, el Pilcomayo, Bermejo y el Salado que juntamente con el río Paraguay forman la vertiente occidental de la Cuenca. A la abundancia hídrica superficial se suman los recursos hídricos subterráneos, con la presencia subyacente de acuíferos como, el Acuífero Guaraní y el Acuífero Yrenda-Toba-Tarijeño. Además, en la región está ubicado El Pantanal, es el humedal más grande del mundo compartido por Brasil, Bolivia y Paraguay, en la cuenca alta del río Paraguay.

⁵ Las Reglas de Helsinki, en su artículo 2 define “Una cuenca hidrográfica internacional es la zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados determinada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y subterráneas que fluyen hacia una salida común”.

La Cuenca integra gran parte del territorio de Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia. Brasil cuenta con la mayor parte del área de la Cuenca con 1.415.000 km² seguido Argentina con 920.000 km², Paraguay 410.000 km², Bolivia 205.000 km², y Uruguay 150.000 km². De acuerdo con ONU 145 Estados tienen parte de su territorio en un cuenca y 21 Estados se sitúa en su totalidad en el interior de las mismas (ELIAS, 2017, p. 12).



Fuente: CIC de la Cuenca del Plata

La Cuenca del Plata es una zona de abundantes recursos hídricos del continente, ha sido el aprovechamiento de las aguas de sus grandes ríos lo que ha motivado a los Estados de la Cuenca a interactuar, tanto en relaciones conflictivas como de cooperación (NOHLEN; FERNÁNDEZ, 1981, p. 431). Por lo general, cuando existe abundancia de recursos hídricos las contiendas surgen por la existencia de varios proyectos políticos que requieren la utilización del agua de un mismo curso de agua internacional (RIBEIRO, 2017, p. 267).

Actualmente la gestión del agua considera los diversos usos del agua desde el abastecimiento para consumo humano hasta los utilizados en las diversas etapas de un proceso agroindustrial. Sin embargo es de considerar que varios proyectos están pensados para ser edificados directamente, no importando muchas veces la disponibilidad hídrica, lo que podría resultar en una alteración de las condiciones naturales del ciclo del agua (RIBERIRO, 2017, p. 268).

Los proyectos por parte de un Estado pueden acabar afectando la disponibilidad de uso del otro Estado ribereño. Los conflictos por el aprovechamiento del agua en la mayoría de los casos son resueltos a través de las negociaciones o de los mecanismos establecidos en los tratados bilaterales o regionales entre Estados que, sobre todo en el caso de los cursos de agua internacionales existen, (ya sea por conciliación, arbitraje o examen de la cuestión por un organismo encargado de gestionar el río o acuífero) dos asuntos que han llegado a la CIJ en las últimas décadas: uno de ellos es el estudiado caso de las papeleras en el río Uruguay y el otro es el asunto del proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (HORTAL, 2008, p. 97).

2.1.1 Principales aprovechamientos del agua en la cuenca del río Uruguay

La cuenca del río Uruguay puede ser encuadrada en la noción de curso de agua internacional, conforme la definición de la Convención de Nueva York de 1997: un sistema de aguas superficiales y subterráneas (relacionadas físicamente) que fluyen hacia una desembocadura común, y cuyas partes se encuentran en distintos Estados. El río Uruguay forma parte de los territorios de Argentina, Uruguay y Brasil. Se origina en Sierra do Mar en Brasil y continúa su recorrido estableciendo los límites naturales entre Argentina y Brasil y, Argentina y Uruguay, y desemboca en el Río de la Plata. Es el segundo río más importante de la Cuenca del Plata (VILLELA, 1984, p. 148).

El aprovechamiento del agua de la cuenca del río Uruguay es muy variado. La utilización de agua es destinada al riego, generación de energía hidroeléctrica, abastecimiento de agua potable, actividades de esparcimiento, la pesca comercial, navegación y uso industrial, incluso son utilizados como receptores de afluentes domésticos e industriales (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1985).

Una de las presiones que recibe el recurso hídrico es la contaminación causada por los desechos domésticos, industriales y el uso de fertilizantes y pesticidas en la agricultura (CEPAL, 1985, p. 47). Pese a que la calidad de agua del río Uruguay es poco contaminada, en algunos tramos se han constatado altos niveles de contaminación, estas zonas son los ríos debajo de las ciudades y centros industriales tales como Concordia - Salto, Colón -

Paysandú y la desembocadura del río Gualedguaychú. Metales pesados y agroquímicos no se encuentran en cantidades elevadas. Además las ciudades carecen de plantas de tratamiento de afluentes urbano (LATU, 2007, p. 9).

La cuenca del río Uruguay presenta un enorme potencial que gracias a su extensión y caudal es posible distintos tipos de aprovechamientos del agua. La navegación es uno de los importantes usos del agua.

El río Uruguay presenta distintas características topográficas que permiten la navegación en sus distintos tramos. En el tramo Bajo Uruguay - comprende desde Nueva Palmira (Km.0) a Concepción del Uruguay (Km.183) - permite la navegación fluvial - marítima. El tramo Uruguay Medio y Alto Uruguay - desde Concepción a la Represa de Salto Grande y el Alto desde Salto Grande hasta sus nacientes - es reducido el ancho y la profundidad del canal lo que obstaculiza la navegación, a pesar de ello en algunos tramos es posible la navegación fluvial (CARU, 1995, p. 1).

Antiguamente, y en especial durante del siglo XIX, la navegación del río Uruguay como también de los río Paraná y Paraguay ha sido objeto de frecuentes disputas entre los Estados de la región. Los diferentes acuerdos y tratados concertados entre Estados se han referido a este asunto, pero sin establecer una política específica (BENEDETTI; SALIZZI, 2014, 128). El Tratado de Limite de 1961 y el Estatuto del río Uruguay de 1975 suscrito por Argentina y Uruguay contiene disposiciones que regulan la navegación en el río Uruguay. En el artículo 5 del Tratado de Limite de 1961 las Partes reconocen la más amplia libertad de navegación en el tramo del río Uruguay frontera entre Argentina y Uruguay. El Estatuto de 1975 en su Capítulo II también establece disposiciones sobre la navegación y en varias otras disposiciones del mismo confirma la obligación de que los otros usos del agua no pueden afectar la navegación del río Uruguay.

Posteriormente, en 1992, en vista a mejorar las condiciones de navegación en el tramo argentina- uruguayo los Estados crearon un Comité que se encargó del estudio e investigación para mejorar las estructuras de navegación. El comité está integrado por miembros de la Comisión Administradora del Río Uruguay -CARU, y de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande -CTM (CARU, 1995, p. 2).

Otro importante aprovechamiento en el río Uruguay es la producción de energía hidroeléctrica. Son varias las represas ubicadas en el río Uruguay, como la usina

hidroeléctrica Itá, Foz de Chapecó, Machadinho, Passo Fundo, Barra Grande y Salto Grande. Brasil cuenta con la mayor cantidad de represas instaladas en el río Uruguay, y está en proceso de desarrollo un megaproyecto con Argentina la represa binacional Garabí-Panambí.

En el tramo fronterizo argentino-uruguayo está ubicado un único complejo hidroeléctrico Salto Grande (1.890 MW), que junto con Itaipú (12.600 MW) y Yacyretá (3.100 MW) representan las tres centrales binacionales de gran escala en la Cuenca del Plata.

El inicio del aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay se remonta a fines del pasado siglo. El ingeniero Gregorio T. Soler presentó el primer pedido de otorgamiento de una concesión para explorar la energía eléctrica en la zona de Salto Grande. Posteriormente le sucedieron otras iniciativas, Juan T. Smith quien planteó la idea del aprovechamiento hidroeléctrico del Salto Grande al Poder Ejecutivo de Uruguay; el ingeniero Maurice Mollard presentó un proyecto al senado argentino; y en 1928 se presenta en Argentina el proyecto del ingeniero Humberto Gamberale y Francisco Mermoz y el proyecto de Bernadino Horne. Las múltiples iniciativas y los estudios individuales demuestran la viabilidad de la ejecución de la represa binacional, aunque faltaba una decisión política para concretizar el proyecto (CATULLO, 2017).

En 1938 Argentina y Uruguay firman el Acta de 1938 sobre el río Uruguay en la cual se deja constancia del interés en común en el aprovechamiento hidráulico del río Uruguay, a cuyo fin se acordó la designación de una CTM argentino-uruguayo que procedió al estudio e informó a ambos gobiernos los efectos de su realización (COMISIÓN TÉCNICA MIXTA DE SALTO GRANDE, 2013, p. 13).

La segunda guerra mundial freno el desarrollo de los complejos hidroeléctricos, y en consecuencia los estudios de Salto Grande fueron dejados de lado. A mediados de la década de 1940 con la llegada de Juan Domingo Perón a la presidencia en Argentina, la estabilidad del gobierno institucional en Uruguay con Luis Batlle y los proyectos de industrialización nacional de ambos Estados, fueron factores que incentivaron la tratativas para el aprovechamiento hidráulico de Salto Grande (CATULLO, 2017, p. 338).

Finalmente, en 1946, los Estados firman el Convenio para el aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay, cuyo propósito era:

Obtener el mayor beneficio de las disposiciones naturales que ofrece los rápidos del río Uruguay, en la zona de Salto Grande, para el desarrollo económico, industrial y social de ambos países y, con el fin de mejorar la navegabilidad, aprovechar sus aguas para la producción de energía y facilitar la vinculación de sus comunicaciones terrestres [...] (CTM, 2013, p. 14).

El Convenio de 1946 establece que el aprovechamiento del agua se realiza con una participación paritaria de ambos Estados. También acordaron designar y mantener la CTM compuesta de igual número de delegados de cada Estado, y tiene a su cargo todos los asuntos referentes a la utilización, represamiento y derivación de las aguas del río Uruguay (CTM, 2013, p. 14).

El Convenio también prevé la realización de una conferencia tripartita con invitación al Gobierno del Brasil, con el motivo de examinar conjuntamente la situación creada por el Convenio. La Conferencia tiene por objeto considerar las modificaciones que, con motivo de la concertación del mismo, puedan producirse en la navegación del río Uruguay y en el régimen del río sometido a disposiciones establecidas en el convenio vigente (CTM, 2013, p. 17).

El resultado de la conferencia fue la adopción de una Declaración Conjunta Tripartita, de 1960, en la que convinieron con respecto a las obras de Salto Grande, el reconocer que el gobierno Brasileño tiene derecho a una indemnización por daño que puedan causarse a su territorio, ya sea durante la construcción y exploración de las obras, como también el reconocimiento de ser escuchado cuando los Estados- Argentina y Uruguay- modifique las condiciones previstas actualmente del proyecto. De igual forma para los casos que Brasil desee realizar obras hidráulicas que puedan alterar el régimen del agua del río Uruguay debe consultar previamente con los demás ribereños (CTM, 2013, p. 83).

Finalmente, después de un largo trayecto de estudios y duras negociaciones las obras civiles del Complejo Hidroeléctrico Salto Grande iniciaron en 1974, un año después que el presidente argentino Juan Domingo Perón anunciara en Montevideo, al firmar el Tratado de Límite del Río de la Plata de 1973, que se construiría la represa.

El complejo hidroeléctrico fue planificado para responder a múltiples propósitos- producción de energía, navegación, riego, usos domésticos y sanitario- pero con una única funcionalidad primaria: la generación de energía hidroeléctrica (CATULLO, 2017, p. 337).

La represa Salto Grande es la primera de las grandes represas binacionales de la Cuenca del Plata y la primera en entrar en funcionamiento (VELASCO, 1975, p. 150).

Los Estados también impulsaron la conexión vial por medio de la aprobación de un sistema de puentes en distintos tramos del río Uruguay. Existen antecedentes remotos de entidades y vecinos de ambas orillas del río que tuvieron numerosas iniciativas tendientes a vincular por tren y/o carreteras los dos márgenes del río Uruguay. A título de ejemplo se menciona el proyecto del Diputado Nacional de la provincia de Entre Ríos D. Herminio Quiroz, quien en 1920 presenta un proyecto de construcción de un puente para unir Entre Ríos y Paysandú. Años después, el Embajador de Argentina en Uruguay, Doctor D. Alfredo Palacios, impulsó un proyecto para la construcción de un puente que vincule la zona de Arroyo Negro, Paysandú, con las proximidades de la ciudad de Concepción del Uruguay, Entre Ríos).

Sin embargo la ejecución definitiva de las obras se concretaría a mitad del siglo XX por medio de la constitución de la CTM.

En 1961 por iniciativa de la CTM se creó la Comisión Técnica Mixta de los Puentes -COMPAU. La COMPAU se encargaría de realizar los estudios técnicos necesarios a fin de elaborar un proyecto de obra vial en el río Uruguay y fijar zonas de emplazamiento. Lo que se aprecia es que la Convención de 1946, que creó la CTM, apunta a ampliar las posibilidades derivadas de construcción de Salto Grande con la iniciativa de crear conexiones inmediatas entre las ciudades de los dos Estados (VELASCO, 1975, p. 152).

La COMPAU propuso la construcción de los puentes, el puente Unzué- Fray Bentos fue inaugurado el 16 de septiembre de 1976 con el nombre de puente Libertador General San Martín y, el puente Colón- Paysandú el cual fue inaugurado el 10 de diciembre de 1975, denominado puente General Artigas, el cual está bajo jurisdicción de la CARU. En 1982 se inaugura una tercera vía de comunicación, trazado en la parte superior de la represa de Salto Grande, el cual es la única conexión ferroviaria binacional, la misma está a cargo de la CTM (BENEDETTI; SALIZZI, 2014, p. 128). Estas obras viales internacionales representan un avance en la integración física y la reafirmación de los fraternos lazos que

siempre ha existido entre Argentina y Uruguay. Cabe recordar que el primer puente internacional sobre el río Uruguay fue construido entre Argentina y Brasil, una Paso de los Libres (Argentina) con la ciudad brasileña de Uruguayana, tiene más de un cuarto de siglo y fue el primero de los tendidos sobre las aguas del río Uruguay (VELASCO, 1975, p. 153).

Actualmente existen nuevas propuestas de conexión vial, el proyecto de puente Zárate - Nueva Palmira y el puente Bella Unión - Monte Caseros. El primero es impulsado por un grupo privado, cuyo plan consiste en la construcción de un puente sobre el río Uruguay que conecte Zárate Brazo Largo, en el sur entrerriano, y Nueva Palmira, en Uruguay (LA NACION, 2000). En cuanto al segundo a través de la CARU se estudia la factibilidad del puente entre las localidades de Monte Casero (Argentina) y Bella Unión (Uruguay) (ELENTRERIOS, 2019).

Otras actividades económicas que también se desarrollan en ambas márgenes del río Uruguay son las incipientes actividades turísticas de bajo costo en las playas. Relacionado con esto, en Gualeguaychú se desarrolla una serie de actividades alrededor del Carnaval, es un evento en que atrae a miles de visitantes en los meses de verano. Además, las ciudades que rodea a Gualeguaychú y Fray Bentos se dedica fundamentalmente a la actividad agropecuaria, con una inclinación hacia la ganadería y forestación del lado uruguayo y hacia la producción de granos del lado argentino (REBORATTI, 2010, p. 466).

2.2 Los ríos, frontera entre dos naciones

Argentina y Uruguay son naciones vecinas que establecieron sus límites en el río Uruguay y el Río de la Plata y su estuario, y el límite marítimo lateral en el Atlántico. Además comparten una única frontera seca en la Isla Martín García - Timoteo Domínguez.

Los primeros indicios para la delimitación fronteriza se remontan al periodo en que Uruguay se torna un Estado independiente y la firma de la Convención Preliminar de Paz de 1828, que establece que los límites entre Argentina y Uruguay serían fijados sobre los ríos que incumbe a ambos Estados (VARGAS, 2017, p. 207). Sin embargo no deja establecido la soberanía de los Estados sobre las aguas. Es significativo mencionar que Uruguay constituyó en un Estado independiente mediante un tratado entre Argentina y

Brasil, el *Convenio preliminar de paz entre el gobierno de la República de las Provincias Unidas del Río de la Plata y Su Majestad el Emperador del Brasil sobre la Independencia de la Provincia Oriental*. En la reunión y negociación de este convenio Uruguay no fue llamado a participar, como tampoco se adhirió posteriormente (VARGAS, 2017, p. 293).

A inicios del siglo XX la controversia por la soberanía en el Río de la Plata y la ausencia de un régimen jurídico genera tensiones en las relaciones entre Argentina y Uruguay. Tres incidentes en la frontera agravó la relación entre ambos Estados: la pesca industrial argentina en costas uruguayas, el naufragio del vapor uruguayo *constitución* frente a Conchillas (Colonia), y las maniobras realizadas por la escuadra argentina en aguas de “jurisdicción uruguaya” (VARGAS, 2017, p. 208).

La situación de límite indefinida se tensó al máximo cuando el entonces canciller argentino Estanislao Zeballos difundió la *Doctrina de Costa Seca*, según el cual la Argentina ejerce una soberanía exclusiva y absoluta sobre todo el Río de la Plata, salvo puertos y radas uruguayos.

Según lo planteado en la Doctrina Zeballos la Convención Preliminar de Paz de 1828 no había cedido a Uruguay ningún derecho sobre el Río de la Plata, limitándose a una soberanía de costas (VARGAS, 2017, p. 209).

La posición de Zeballos generó indignación y rechazo por parte de Uruguay, Brasil, así como también por ciertos sectores argentinos; pero este ya tenía los días contados.

El conflicto escala y la cancillería argentina consideraba que detrás de la actitud uruguaya estaba el canciller brasileño Barón de Río Branco, con quien mantenía un enfrentamiento personal y político (AYÇAGUER, 2015, p. 160). El Ministro argentino en Montevideo Guesalaga informaba que desde la Cancillería oriental se filtraban rumores de próximos entendimientos con Brasil en relación con la obtención del condominio de aguas limítrofes de la Laguna Merín y el Río Yaguarón. En marzo de 1908 Zeballos instruyó al Ministro Guesalaga para desanimar a Uruguay en su política de aproximación a Brasil (AYÇAGUER, 2015, p. 160).

En una reunión de gabinete, en Julio de 1908, Zeballos anuncia un plan de guerra contra Brasil; esto provocó una fuerte reacción en contra de la orientación de la política exterior del canciller. La crisis política obligó a Zeballos a renunciar pocos días después (AYÇAGUER, 2015, p. 153). El nuevo canciller argentino Dr. Victorino de la Plaza busco

calmar el conflicto con Brasil, precipitada por el conflicto con Uruguay. Así, a finales de 1909 se arribo un acuerdo primario entre el Canciller argentino Dr. Victoriano de la Plaza y Gonzalo Ramírez, si bien no logro perfeccionarse, constituyó las base del Protocolo de 1910 firmado por el Dr. Roque Sáenz Peña y el Dr. Gonzalo Ramírez. La firma del Protocolo Ramírez-Sáenz Peña sentó las bases para futuros arreglos. A partir de entonces la Argentina dejaría de lado el criterio de cosa seca y defendería el criterio thalwegs como delimitador en el río, en cambio, Uruguay opta por el método de equidistancia, estas posiciones opuestas hacían muy difícil la posibilidad de lograrse acuerdos satisfactorio para ambos Estados (VARGAS, 2017, p. 209).

Posteriormente, en 1961, los Estados firman una Declaración Conjunta sobre el Límite Exterior de Río de la Plata, cuyo límite exterior se estableció a través de una línea imaginaria que une Punta Rasa (Argentina) y Punta del Este (Uruguay). La firma de esta declaración tuvo enorme importancia ya que ratificó el criterio de que ambos Estados detentan iguales derechos sobre el río (LAPEYRE, 2018, p. 5). Además los Estados coincidieron que la Plata es un río, no mar. A la luz del Derecho Internacional esta categorización tiene importantes consecuencias jurídicas. Cuando se trata de un río las aguas son de soberanía de los Estados Partes, en cambio cuando son aguas de mar son regidas por el Derecho Internacional del mar vigente. Esto significa que terceros Estados y en especial las potencias extranjeras marítimas no estén facultadas a un pasaje pacífica, así como otras consecuencias jurídicas (VARGAS, 2017, p. 211).

En 1961 también suscriben el Tratado Límite del Río Uruguay, en la que establece los limites fronterizo en el río Uruguay y su indicación de límites en el Río de la Plata. Así en el artículo 1 del Tratado establece que el rio Uruguay se extiende hasta el paralelo de Punta Gorda, indirectamente, está indicando que en ese paralelo comienza el Rio de la Plata (LAPEYRE, 2018, p. 6). Se establecen la equidistancia como criterio delimitador de la frontera en el río Uruguay, cuya línea divisoria hace las inflexiones necesarias para dejar sobre jurisdicción de cada Estado las islas e isoletes expresamente designadas para cada Parte (CARU, 1998, p. 9).

El tratado también contempla un régimen de navegación de las aguas (Artículo 4 y 5) y prevé que las Partes pactarán un estatuto para el uso del río, y que incluirán disposiciones sobre conservación de los recursos vivos y la prevención de la contaminación

de las aguas (Artículo 7). El estatuto para los usos del agua del río Uruguay será analizado más adelante.

En 1964 los Estados firman el Protocolo del Río de la Plata, este instrumento ratificó el Protocolo Ramírez-Sáenz Peña de 1910 y la Declaración conjunta de límites exterior del Río de la Plata de 1961 rechazando toda posibilidad de actitudes unilaterales en problemas concernientes al Río de la Plata (LAPEYRE, 2018, p. 7). Así por medio de este instrumento se creó una comisión conjunta de trabajos para delimitación del estuario (VARGAS, 2017, p. 210).

La Declaración de 1961, el Tratado del Río Uruguay de 1961 y el Protocolo de 1964 forjan las condiciones favorables para la negociación de los límites definitivos entre Argentina y Uruguay (VARGAS, 2017, p. 210).

El conflicto de jurisdicción en el Río de la Plata quedó finalmente laudado en 1973 con la firma del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. Las negociaciones del tratado se desarrollaron fluidamente, pese a algunos incidentes de carácter jurisdiccional con notas de protestas diplomáticas por parte de ambos Estados en 1971 y 1972. No obstante con el incidente ocurrido en enero de 1973, que casi resulta en un enfrentamiento bélico, las negociaciones son interrumpidas. En junio de ese mismo año ante la firme voluntad del Teniente General Juan Domingo Perón había anunciado que era necesario resolver el problema de límites con Uruguay, así se reanudaron las negociaciones que culminaron con la suscripción del Tratado, en noviembre de 1973 en la ciudad de Montevideo (LAPEYRE, 2018, p. 11).

El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo representa el régimen jurídico actual del estuario del Río de la Plata (VARGAS, 2017, p. 210). El tratado entró en vigencia con el canje de ratificaciones el 12 de febrero de 1974, y consta de noventa y dos artículos resultando en un complejo marco jurídico.

En el tratado se reafirma la extensión del Río de la Plata ya establecida en la Declaración de 1961 y en el Tratado Límite del río Uruguay, o sea, que el Río de la Plata se extiende desde el paralelo de Punta Gorda hasta la línea recta imaginaria que une Punta del Este (Uruguay) con Punta Rasa del Cabo San Antonio (Argentina) (Artículo 1).

Se creó una franja de jurisdicción exclusiva adyacente a las costas de cada Estado, que corresponde a una anchura de 7 millas marinas entre el límite exterior del río de la

Plata y la línea recta imaginaria que une Punta Lara (Argentina) y Colonia (Uruguay) y desde esta última línea hasta el paralelo de Punta Gorda tiene una anchura de dos millas marinas (Artículo 2).

Fuera de las franjas de jurisdicción exclusiva se establece zona de “agua de uso común”, con reglas específicas para atribución de jurisdicción en casos de que se surja algún acto ilícito (VARGAS, 2017, p. 211).

También establece un límite lateral marítimo definido por la línea de equidistancia determinada por el método de costas adyacentes, que parte del punto medio de la línea recta imaginaria que une Punta del Este con Punta Rasa (Artículo 70). Además se creó una zona común de pesca para los buques de las banderas de los dos Estados, determinados por dos arcos de doscientas millas marinas de radio cuyos centros de trazado son Punta del Este y en Punta Rasa (Artículo 73). Se establece un área, en forma de cuadrilátero adyacente al límite externo del estuario, con prohibiciones expresas de no contaminación (Artículo 78).

El Tratado de 1973 también prevé la jurisdicción de la CIJ para cuando surgen controversias entre las Partes por la aplicación del mismo (Artículo 87).



Fuente: Comisión Administradora del Río de la Plata

Las Partes acuerdan una comisión mixta denominada Comisión Administradora del Río de la Plata - CARP, con ubicación en la Isla Martín García (Artículo 63). La CARP

cuanta con todos los recursos y elementos necesarios para su funcionamiento y también goza de personalidad jurídica (Artículo 60).

En lo que respecta la Isla Martín García, desde la negociación del Tratado de 1973 se prevé la posibilidad de que esta Isla se uniera con otra isla situada al norte, la Isla Timoteo Domínguez, debido a los aumentos por aluvión en el río (Artículo 46). Este hecho efectivamente ocurrió en la década de 1980. En 1988 los dos Estados celebran un acuerdo para delimitar la frontera terrestre en la isla (VARGAS, 2017, p. 214). Actualmente la isla recibe el nombre de Isla Martín García -Timoteo Domínguez es la única frontera seca entre los dos Estados.

2.3 Tratado multilateral: el Tratado de la Cuenca del Plata

Argentina y Uruguay también forman parte de un tratado de mayor alcance el Tratado de la Cuenca del Plata de 1969. Este Tratado fue firmado en Brasilia, el 23 de abril de 1969, por cinco Estados - Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia- cuyo objetivo era institucionalizar la exploración integrada, regional y armónica de la Cuenca del Plata (VILLELA, 1984, p. 147).

Los Estados estaban convencidos de la importancia económica, la extensión geográfica y estratégica de la cuenca, en los inicios del impulso integrador latinoamericano, por lo que el Tratado de 1969 es un acuerdo que se celebra en la convicción de que “la acción mancomunada permitirá el desarrollo armónico y equilibrado así como el óptimo aprovechamiento de los grandes recursos naturales de la región y asegurará su preservación para las generaciones futuras a través de la utilización racional de esos recursos”.

Los antecedentes del Tratado de 1969 son la Declaración Conjunta de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata de 1967 y el Acta de Santa Cruz de la Sierra de 1968. Ambos documentos son retomados en el Tratado de la Cuenca del Plata en su preámbulo (VILLELA, 1984, p. 154).

El Tratado de 1969 no está abierto a la adhesión de otros Estados (VILLELA, 1984, p. 56). Por medio de este instrumento los Estados identifican áreas de interés en común, realizan estudios, programas y obras, formulan entendimientos operativos o instrumentos jurídicos para: facilitar la asistencia a la navegación; utilizar racionalmente y garantizar el

aprovechamiento múltiple del agua; preservación y fomento de la vida animal y vegetal; el perfeccionamiento de las interconexiones viales y de telecomunicaciones; complementación regional mediante la promoción y el establecimiento de las industrias de interés para el desarrollo de la cuenca; la cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades; la promoción de otros proyectos de interés común y en especial aquellos que tengan relación con el inventario, evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales del área; y promover el conocimiento integral de la Cuenca del Plata.

Las Reuniones de Cancilleres es el órgano máximo y supremo del Sistema del Cuenca del Plata; no cuenta con personalidad jurídica, y cuyo poder decisorio se basa en la unanimidad de las votaciones:

Los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países de la Cuenca del Plata se reunirán una vez por año, en fecha que será sugerida por el Comité Intergubernamental Coordinador, a fin de trazar directivas básicas de política común para el logro de los propósitos establecidos en este Tratado; apreciar y evaluar los resultados obtenidos; celebrar consultas sobre la acción de sus respectivos Gobiernos en el ámbito del desarrollo multinacional integrado de la Cuenca, dirigir la acción del Comité Intergubernamental Coordinador [...] (Artículo 2).

El órgano permanente del Sistema Cuenca del Plata provisto de facultades ejecutivas es el Comité Intergubernamental Coordinador -CIC. El CIC se rige por el Estatuto aprobado en la II Reunión de Cancilleres, celebrada en Santa Cruz de la Sierra en 1968 (Artículo 3).

El CIC no tiene carácter supranacional, y está integrado por representantes diplomáticos de los Estados miembros, quienes toman sus decisiones por unanimidad. Las funciones del CIC, en líneas generales, es de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata, de organizar asistencia técnica y financiera con el apoyo de los organismos internacionales que estime conveniente, y de ejecutar las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Partes (Artículo 3). En el Estatuto del CIC, suscripto en diciembre de 2001, se estipulan las Finalidades y Atribuciones - en el Capítulo I y III, respectivamente.

El Tratado de 1969 también establece órganos de cooperación y asesoramiento a los gobiernos como son las Comisiones o Secretarías nacionales (Artículo 4).

Junto a la institucionalidad del sistema Cuenca del Plata hay órganos que aparecen formando parte del mismo por tener alguna conexión funcional, estos son: FONPLANTA, el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, la Comisión trilateral del Río Pilcomayo y el Comité Intergubernamental de la Hidrovia Paraguay-Paraná (FILLLOL, 2018, p. 16). El tratado no dota ningún órgano del sistema de supranacionalidad, lo que significa que los Estados de la cuenca no deseaban delegar facultades, que consecuentemente recibirían directivas (VILLELA, 1984, p. 155).

Este tratado adopta un enfoque integral para la gestión de la Cuenca del Plata. En primer lugar el objeto de regulación es la “cuenca” y el alcance es más amplio que el de los cursos de agua que la integran, lo que otorga al Tratado de 1969 la posibilidad de abarcar más competencias. En segundo lugar el concepto de cuenca hidrográfica tiene una aproximación al concepto de Gestión Integrada; según el cual la gestión coordinada del agua, el suelo y recursos relacionados, se perciben como necesarias para maximizar los beneficios económicos y sociales de una forma equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas. Como es observable el contenido del Tratado de 1969 incluye temas directamente vinculados al desarrollo económico de los Estados, como el aprovechamiento de todos los recursos naturales, la complementación económica, de industrias, las interconexiones de la variedad de transportes, etc. (FILLLOL, 2018, p. 7).

Pese al amplio marco de competencias del Tratado de la cuenca la mayoría de la regulación de los cursos de agua de la misma se ha hecho mediante acuerdos bilaterales o multilaterales y por fuera del marco institucional este instrumento. Se trata de un Tratado híbrido en el sentido que se intentó gestionar toda la Cuenca del Plata con amplias competencias, y a la vez no impedir la autonomía de los Estados en regular de manera independiente los cursos de agua internacionales en vista de sus interés nacionales (FILLLOL, 2018, p. 19). En efecto, el Tratado de 1969 no impide a los Estados de la cuenca concluir acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales, encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de la cuenca (Artículo 6).

2.4 Derechos y obligaciones de Argentina y Uruguay en relación al río Uruguay

Como se ha observado Argentina y Uruguay han suscrito varios tratados bilaterales sobre uso y aprovechamiento del río Uruguay, en la que se incluyeron temas como la navegación, aprovechamiento hidroeléctrico, infraestructura, protección y preservación del medio ambiente del río Uruguay, y la delimitación fronteriza.

De los tratados internacionales suscritos entre Argentina y Uruguay el Estatuto del río Uruguay de 1975 merece una especial atención. El Estatuto de 1975 constituye el régimen internacional aplicable a la utilización del agua en el río Uruguay, incluyendo la navegación, y cuyas disposiciones son importantes para comprender el conflicto de las papeleras.

El Estatuto del río Uruguay fue suscrito por Argentina y Uruguay el 26 de febrero de 1975 en la ciudad de Salto, en Uruguay. Tiene como objetivo establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río Uruguay, según el artículo 1. Este instrumento se divide en diecisiete capítulos que incluye los temas: los propósitos y definiciones, reglas sobre la navegación y obras, el pilotaje, las instalaciones portuarias, descargas y carga adicional, salvaguardia de la vida humana y el rescate de la propiedad, aprovechamiento de las aguas, recursos del lecho y del subsuelo, conservación, utilización y explotación de otros recursos naturales, contaminación, investigación y competencias de ambos Estados en lo relativo al río y de los buques que navegan. El Estatuto creó un organismo internacional dotado de personalidad jurídica la denominada CARU. Por último se establece un procedimiento de conciliación y un sistema de solución de controversias judicial sobre la interpretación y aplicación del Estatuto de 1975 y el Tratado de Limite de 1961.

Se pasa analizar cuáles son los principios que rigen las conductas de Argentina y Uruguay en relación al aprovechamiento del agua del río Uruguay.

2.4.1 Los principios consagrados en el Estatuto del río Uruguay

En el primer artículo del Estatuto se menciona el principio de uso equitativo y racional del río. Sin embargo no se establece parámetros o criterios para la definición de lo que es uso racional y uso equitativo.

El Estatuto resguarda el derecho de cada Estado de hacer uso del agua del río para fines domésticos, sanitarios, industriales y agrícolas (Artículo 27). Se trata de un derecho *ab initio* y es propio de la soberanía de los Estados. No obstante cuando el Estado desea ejecutar obras u proyectos que pueden causar un perjuicio sensible el Estatuto establece un procedimiento de consulta y notificación. En los artículos 7 al 12 de este tratado establece un procedimiento a seguir cuando las obras o actividades pueden causar un perjuicio sensible a la otra Parte.

El artículo 7 del Estatuto establece:

La Parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra Parte.

Si así se resolviera o no se llegare a una decisión al respecto, la Parte interesada deberá notificar el proyecto a la otra Parte a través de la misma Comisión. En la notificación deberán figurar los aspectos esenciales de la obra, y si fuere el caso, el modo de su operación y los demás datos técnicos que permitan a la Parte notificada hacer una evaluación del efecto probable que la obra ocasionará a la navegación, al régimen del río o a la calidad sus aguas.

El artículo 7 establece una doble obligación que es el de informar (comunicar a la CARU) y notificar a la otra Parte (SACO, 2010, p. 291). Los Estados deben comunicar a la CARU cuando desean construir nuevos canales, modificar o alterar significativamente los ya existentes (Artículo 7), cuando el aprovechamiento del aguas es significativo (Artículo 27) o la exploración y explotación de los recursos del lecho y del subsuelos sean de entidad suficiente que puedan afectar a la navegación, el régimen del río o la calidad de las aguas (Artículo 34). El Estatuto utiliza la expresión “perjuicio sensible” para lo que podría

resultar en una afectación a la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas (CIJ, 2010, p. 56).

Con relación al artículo 13 también se aplica el mecanismo de consulta del Estatuto. El artículo 13 establece:

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 en ambos tramos.

Este tratado se aplica al tramo denominado Río, entendiendo al tramo del río Uruguay que comparte Argentina y Uruguay (comprende el paralelo de Punta Gorda y la Punta sudoeste de la Isla Brasilera) y su área de influencia que se extiende a los afluentes y acuíferos del río. Las obras que se realicen fuera de ese ámbito, es decir aguas arriba del río Uruguay al norte de la Isla Brasilera, en el tramo que comparten Argentina y Brasil son aplicables el mecanismo de consulta previa (CARU, 1987, p. 73). Esto evidencia el amplio margen de aplicación del régimen de consulta previsto en el Estatuto (CARU, 1987, p. 68).

La notificación del proyecto a la otra Parte debe ser realizado a través de la CARU, aun cuando no se haya determinado si el proyecto puede causar un perjuicio sensible (Artículo 7, 2). En la notificación debe figura los aspectos esenciales de la obra, el modo de su operación y los demás datos técnicos que le permita a la Parte notificada hacer una evaluación por su cuenta del efecto probable que la obra ocasionara a la navegación, al régimen del río o la calidad de sus aguas (Artículo 7, 3). El criterio por el cual notificar es obligatorio cuando el proyecto o actividad a ser ejecutado puede causar un perjuicio sensible.

El Estado notificado dispone de un plazo de 180 días para realizar sus observaciones y evaluaciones sobre el proyecto y su impacto en el régimen del río o calidad de sus aguas. Además el Estado puede solicitar más información si la documentación proporcionada es incompleta (Artículo 8). La notificación permite tener una visión más amplia del impacto del proyecto en el río.

Las obligaciones de consulta y notificación son importantes cuando se trata de un curso de agua internacional, debido a que los proyectos que emprendan un Estado pueden

producir un efecto adverso más allá de su frontera. Así lo afirma la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974 que establece en su artículo 3 “En la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa con el objeto de obtener una óptima utilización de los mismos que no cause daños a los legítimos intereses de los otros”. Se hace hincapié en la necesidad cooperación entre los Estados cuando se trata de un recurso natural compartido.

El Estatuto prevé un periodo de negociación entre las Partes al respecto de las obras con potencial impacto sobre las aguas. Pueden presentarse dos situaciones: por un lado que el Estado no presente objeciones al proyecto, o que se llegue a la conclusión de que la obra puede causar un perjuicio sensible.

Al respecto el artículo 9 establece:

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

Si el Estado notificado no presenta objeciones dentro del plazo de 180 días, el Estado emprendedor tiene el derecho a ejecutar el proyecto. La Parte notificada podrá inspeccionar las obras que se estén ejecutando (Artículo 9).

Al respecto el artículo 11 establece:

Sí 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 operaciones.

El Estado notificado presenta objeciones al proyecto, el Estatuto determina que se siga un protocolo de consulta y negociación, y en la cual el Estado notificado debe proveer a la otra Parte información especificando los posibles impactos del proyecto sobre el

régimen del río o la calidad de sus aguas y sus posibles modificaciones al proyecto. Con todo, no se puede afirmar que se le otorga al Estado notificado un poder de veto sobre el proyecto, sino que se debe proceder a negociar de buena fe. Si las negociaciones diplomáticas fracasan el Estatuto prevé un procedimiento arbitral que puede recurrir cualquier de las Partes (Artículo 12).

Entre el fin del periodo de negociación y la instancia judicial el Estatuto no prevé disposiciones que prohíba explícitamente la ejecución de un proyecto que puede causar un perjuicio sensible. Lo que deja en evidencia la ausencia de disposiciones en el Estatuto.

2.4.2 La Comisión Administradora del Río Uruguay - CARU

El Estatuto del río Uruguay de 1975 creó una comisión fluvial denominada Comisión Administradora del río Uruguay, en el artículo 49. La CARU responde a la idea de contar con un mecanismo idóneo que garantice el óptimo y racional aprovechamiento del agua, siendo dotada de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus cometidos (Artículo 50). La CARU está integrada por diez delegados (cinco delegados por cada Estado), los recursos y elementos son destinados por las Partes, cuenta con una secretaria, y si estiman necesario se puede crear órganos subsidiarios. La sede está ubicada en ciudad de Paysandú, en Uruguay, y funciona de forma permanente.

La CARU posee una estructura bastante desarrollada en función del mejor cumplimiento de las funciones que se le asignan, y cuyas funciones son de índole normativa, ejecutiva, administrativas, técnicas y de conciliación (CARU, 1987, p. 72). Estas funciones no son totalmente puras, es decir puede tratarse de una función de carácter técnico y tenga rasgos de carácter normativo. Estas características hacen de la CARU un organismo internacional. La CARU presenta las mismas características de otros organismos internacionales, es creada por un tratado y dotada de personalidad jurídica, y sus órganos tienen funciones específicas en el cumplimiento de los fines establecidos en el acuerdo (CARU, 1987, p. 10).

Como organismo internacional administrador del río Uruguay, la CARU tiene la potestad de dictar normas reglamentarias sobre la seguridad de la navegación en el río y uso del canal principal; la conservación y preservación de los recursos vivos; el practicaje; la

prevención de la contaminación; los tendido de cables y tuberías (Artículo 56 - A). Otras funciones que ejerce en virtud del artículo 56 son: el establecimiento de los regímenes jurídicos y la administración de las obras binacionales, el control de pesca y la coordinación de estudios e investigaciones de carácter científico, especialmente los relativos al levantamiento integral del río.

Las cuestiones como seguridad de la navegación y el uso del Canal Principal, y la pesca en relación con la conservación y la preservación de los recursos vivos, la facultad reglamentaria es ejercida por la CARU y por los Estados. Esto no significa una contradicción en el doble ejercicio de potestades reglamentarias, sino poner mayor énfasis en dos cuestiones que son muy importantes y de no admitir demoras en su regulación (CARU, 1987, p. 74).

Otra facultad que tiene la CARU, de acuerdo con el artículo 36, es la de coordinar las medidas que adopten los dos Estados “[...] a fin de evitar la alteración del equilibrio ecológico y controlar plagas y otros factores nocivos en el río y sus áreas de influencia”. La CARU también se encarga de recibir semestralmente informes de los Estados sobre 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” (Artículo 28). El intercambio regular y sistémico de información permite a la CARU llevar un control de las actividades a fin de prevenir futuros perjuicios sensibles. Se trata de una medida importante para garantizar la protección eficaz del río y la prevención de la contaminación. A su vez, el artículo 39 dispone que los Estados por intermedio de la Comisión deban intercambiar información sobre pesca y sobre la captura por especie.

La CARU tiene una importante participación en el procedimiento de consulta y notificación. Los artículos 7 al 13 del Estatuto de 1975 establecen un procedimiento a seguir cuando las obras u actividad pueden causar un perjuicio sensible y prevé la participación de la CARU (CARU, 1987, p. 67).

Por otro lado el Estatuto establece que los Estados deben adoptar medidas cuando la utilización de bosques, suelos y acuíferos pueden causar un deterioro sensible al régimen del río o la calidad de las aguas. Según el artículo 35 “Las Partes se obligan a adoptar las medidas necesarias a fin de que el manejo del suelo y de los bosques, la

utilización de las aguas subterráneas y la de los afluentes del río, no causen una alteración que perjudique sensiblemente el régimen del mismo o la calidad de sus aguas”. Este artículo reproduce la obligación que tiene todo Estado, en Derecho Internacional general, de no causar un perjuicio sensible al otro Estado (CARU, 1987, p. 67).

Por último la CARU cumple la función como mecanismo de conciliación, según el artículo 58 “Toda controversia que se suscitare entre las Partes con relación al río, será considerada por la Comisión, a propuesta de cualquiera de ellas”.

Es amplio el rol de competencias de la CARU, pero también es cierto que hay cuestiones cuyas respuestas no son tan claras en el Estatuto de 1975. La CARU posee un poder reglamentario, pero no cuenta con una autoridad encargada de comprobar si la reglamentación es cumplida, ni de aplicar sanciones en el caso de su violación. Con respecto a la competencia: puede ocurrir un conflicto de competencias entre el poder reglamentario de la Comisión y las facultades que poseen las distintas reparticiones públicas de los dos Estados. Otro aspecto es la responsabilidad de la CARU, ya que al contar con un poder de decisión esta puede afectar a terceras personas, por lo que se hace necesario poder determinar la responsabilidad en que eventualmente llegue a incurrir (CARU, 1987, p. 70). Una última observación de la CARU es que en el ejercicio de sus facultades esta pueda tener en cuenta los tratados sobre protección de los recursos naturales y del medio ambiente que pudieren estar vigente en la Argentina o en Uruguay, tales como el tratado interamericano de 1940, la convención de Ramsar sobre humedales de importancia internacional, el tratado de Washington de 1973 sobre el comercio internacional de las especies de la flora o de la fauna y al tratado de Bonn de 1979 sobre especies migratorias. (CARU, 1987, p. 68).

2.4.3 Disposiciones finales del Estatuto

El Estatuto del río Uruguay establece procedimientos para la solución pacífica de controversias.

El Capítulo XIV prevé un procedimiento conciliatorio, en la cual la CARU desempeña papel de instancia conciliatoria, teniendo un plazo de 120 días para alcanzar un

acuerdo, caso contrario se notifica a las Partes y se inicia las negociaciones directas. A partir del artículo 60 del Estatuto hay disposiciones para recurrir a la CIJ.

En suma, hay obligaciones de consulta y notificación - artículo 12- durante 180 días. No habiendo acuerdo se recurre a la CARU (Artículo 59), cuando la Comisión no logra un acuerdo dentro del plazo de los 120 días se notifica a los Estados y se inicia el periodo de negociaciones directas dentro del plazo de 180 días. Una vez concluido el plazo de los 180 días y si no se logra un acuerdo, cualquiera de las Partes puede someter la controversia ante la CIJ (Artículo 60). De acuerdo con lo establecido en el artículo 60, la controversia será sometida a la CIJ cuando surjan divergencias sobre la interpretación o aplicación del Tratado.

Los Estados ratificaron el Estatuto de 1975 de acuerdo con el ordenamiento jurídico de cada Estado, en Argentina se ratificó por la Ley No. 21.373 del 9/9/76 y Uruguay por la Ley 14.521 del 20/5/75, y la entrada en vigor por medio del canje de instrumentos de ratificación el 13- 9- 1976 (conforme el artículo 63 del tratado).

La entrada en vigor del Estatuto representa para las Partes el asumir un compromiso en el cumplimiento del mismo. De acuerdo con el Principio de *pacta sunt Servanda* todo tratado internacional en vigor obliga a las Partes y debe ser cumplido de buena fe (conforme Art. 27 de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados) sin que las Partes puedan invocar su derecho interno para justificar el incumplimiento del mismo. Cuando surgen dudas sobre las disposiciones del tratado, se hará una interpretación evolutiva, la cual utiliza las reglas relevantes del Derecho Internacional que sean aplicables entre las Partes en este proceso interpretativo (SACO, 2010, p. 288).

2.5 Consideraciones finales del capítulo

En modo de conclusión, los cursos de agua internacionales de la Cuenca del Plata ha prevalecido el modo de regular a través de acuerdos bilaterales, sin que exista una organización internacional regional con facultades suficiente para condicionar las negociaciones de cada curso de agua internacional.

Argentina y Uruguay han firmado varios acuerdos bilaterales sobre uso y aprovechamiento del agua tales como: Protocolo relativo a la cuestión de la jurisdicción

sobre el río de la Plata, de 1910; Convenio relativo al aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay, de 1946; Acta relacionada con algunas islas del río Uruguay, de 1938; Tratado sobre el límite constituido por el río Uruguay, de 1961; Tratado del Río de la Plata y su frene marítimo, de 1973; Estatuto del río Uruguay, de 1975. En las conferencias internacionales celebradas por los Estados americanos se han aprobado declaraciones o resoluciones comunes sobre el uso de aguas de los ríos internacionales, que anuncian tanto principios concernientes al uso y aprovechamiento de los ríos internacionales en general como en particular, ejemplo de ello es: la celebración de la Conferencia argentino-uruguaya en el artículo XI del Convenio sobre el aprovechamiento de los rápidos del Salto Grande en el río Uruguay de 1960 (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 1974, vol. II). Tratado multilateral: el Tratado de la Cuenca del Plata de 1969 es un acuerdo multilateral firmado entre los cinco Estados de la Cuenca del Plata. Este instrumento utiliza la expresión cuenca para definir el ámbito de aplicación, y cuyos recursos naturales - no solamente al agua - están vinculados al área geográfica o territorio (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 1976, Vol. II, p. 152).

El Estatuto del río Uruguay de 1975 es el acuerdo más relevante en la investigación, ya que constituye el marco de regulación del uso del agua del río Uruguay y es el tratado en el cual se basó la CIJ en la solución de la disputa por las papeleras. En este instrumento se establecen los mecanismos necesarios para la utilización óptima y racional del agua del río Uruguay e incorpora una serie de principios generales para el aprovechamiento del agua.

Además, el Estatuto de 1975 completa lo dispuesto por el Tratado de Límite de 1961 y perfecciona aspectos como la navegación y seguridad de los barcos, dragados y balizamientos, obras de conservación de canales, practicajes y derecho de policía, regadío, salvamento, pesca y preservación de recursos naturales. En ambos acuerdos la cuestión ambiental ha estado presente, estableciendo procedimientos y medidas para la preservación de recursos vivos y medio ambiente en general.

Cabe destacar que el río Uruguay era llamado a ofrecer las primeras bases de acuerdos internacionales: Argentina y Uruguay establecen el primer Tratado de Límites en las aguas del río Uruguay, y el primer aprovechamiento bilateral de Salto Grande. También se estableció una serie de puentes en diversos tramos del río Uruguay. La Argentina

también ha suscrito diversos tratados con Brasil para la exploración del río Uruguay, y hubo acuerdos internacionales entre los tres Estados de la cuenca del río Uruguay.

La Argentina y Uruguay forman parte del CIC y de otros entes internacionales como la CARU y la CTM para la gestión y regulación del agua. La CARU representa el organismo internacional responsable de establecer los mecanismos necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río Uruguay. También tiene la facultad de crear normas jurídicas aplicables, aunque existen ambigüedades en algunas disposiciones, como en el caso de la ausencia de órganos que supervise y controle las normas creadas por la CARU, o la responsabilidad que asume ante terceros. La CARU y el CTM representan los intereses de los Estados Partes y una aproximación al Tratado de la Cuenca del Plata requeriría una conciliación de agendas políticas entre todos los Estados Partes.

3 LA DINAMICA DEL CONFLICTO SOBRE LAS PAPELERAS Y EL ANALISIS DEL FALLO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

En este capítulo se analiza la problemática de la instalación de las papeleras en el río Uruguay, en vista a determinar si la acción de Uruguay afectó los derechos del Estado argentino. Primeramente se busca situar los principales fundamentos que originaron la controversia, y poner de manifiesto las interacciones entre las unidades en el desenvolvimiento de la disputa. Posteriormente se realiza un análisis jurídico del conflicto, en base al Estatuto del río Uruguay y la decisión de la CIJ y, en observancia de los principios generales del derecho de los usos de los cursos de agua internacionales.

La controversia por las papeleras constituye el primer caso internacional que se presentó ante la CIJ por dos Estados latinoamericanos en relación a cuestiones ambientales (BORRÀS, 2010, p. 3). Si bien surgieron varias controversias entre Argentina y Uruguay por el manejo del río Uruguay, todas fueron solucionadas por medio de negociaciones y en algunos casos ayudados por la paciencia y el tiempo (VIGNALI; GIOVANETTI, 2011, p. 149). Pero el conflicto de las papeleras marcó un punto de inflexión en las relaciones bilaterales, que acabo recorriendo el lento y costoso camino de la solución judicial, e incrementando las tensiones entre los Estados.

Los conflictos internacionales por el agua son frecuentes, y debido a su naturaleza y complejidad requieren medidas apremiantes para su solución. La falta de medidas puede causar retraso de proyectos importantes y costosos, paralización de obras en construcción, la postergación de importantes programas de control de contaminación y falta de formulaciones de medidas destinadas a evitar daños inminentes (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 1981). La Carta de las Naciones Unidas de 1945 recomienda a los Estados buscar soluciones “[...] mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección” (CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, Art. 33, Cap VI). Además, en su artículo 2.4 consagra el principio de prohibición del uso de la fuerza, que comprende no solo el uso de la fuerza, sino también la amenaza al uso de la fuerza. Sin duda el recurso de la CIJ, como órgano

judicial de la ONU, cumple un rol importante para resolver controversias jurídicas entre Estados.

3.1 Antecedentes del conflicto

Las industrias de celulosa están presentes en varios Estados y en Latinoamérica son cuatro: Argentina, Uruguay, Chile y Brasil (BORRÁS, 2010, p. 9). En este apartado se contextualiza las papeleras en Uruguay, seguidamente se estudia como estas derivaron en un conflicto internacional.

3.1.1 Plan nacional de forestación, Ley 15.939 de 1987

En Uruguay las industrias de celulosa fueron impulsadas por un cambio en el modelo económico. Desde inicios de la década de 1960 el gobierno uruguayo comenzó a impulsar nuevas actividades económicas que derivarían en un cambio en la legislación para estimular la forestación. A fines de la década de 1980 el Parlamento Uruguayo aprueba la Ley forestal N° 15.939 que constituye a la implementación y financiación de complejos forestales (ALVARO *apud.* PALERMO; REBORATTI, 2007, p. 237). Con motivo de impulsar el desarrollo de la industria forestal se establecieron medidas como la exoneración de todo tipo de tributos a la superficie cubierta por bosques artificiales en suelos declarados de prioridad forestal, subsidios directos del Estado, créditos blandos para las plantaciones, y exoneraciones impositivas a la importación de bienes de capital e insumo (PARLAMENTO DEL URUGUAY, 1968). Este modelo respondía al interés del Estado en el desarrollo industrial y la superación de los periodos de recesión económica mediante la apuesta en las industrias, y en especial las de celulosa y papel (BORRÁS, 2010, p. 9).

Coincidentemente, se generó movimiento de traslado del foco de interés de grandes empresas de celulosas del hemisferio norte al sur, atraídos por la características naturales de las zonas que abarcan el nordeste de la Argentina, el sur de Brasil y el Uruguay que permiten un rápido crecimiento de especies, a diferencia de lo que se registraba en América del Norte y en Europa (REBORATTI, 2010, p. 466).

La decisión de los Estados desarrollados fue separar la producción de pasta de la de papel, transformando la primera en *commodity* y la segunda en ubicar estratégicamente las industrias de papel cerca a los mercados. Esto aceleró la llegada de inversores a Uruguay, dispuestos a producir grandes cantidades de madera en pastas de celulosa (CARRERE; LOHAMAN *apud.* REBORATTI, 2010, p. 467). En cambio, en Argentina la forestación cobro mayor importancia más tarde, y estuvo concentrada en el nordeste del Estado, no siendo acompañada por la expansión en la producción de pastas de celulosa (REBORATTI, 2010, p. 467).

En este contexto el gobierno uruguayo negocia con dos empresas internacionales de reconocida tradición en el rubro de celulosa, la empresa española ENCE (Empresa Nacional de Celulosa de España)⁶ y la empresa finlandesa Oy Metsa Botnia AB⁷ (BORRÁS, 2010, p. 9).

Ambos proyectos fueron pensados para estar ubicados en zonas estratégicas, ya que requieren la utilización de grandes cantidades de agua, utilización de los complejos forestales, los cuales procederían del departamento de Paysandú, Río Negro y Soriano, la minimización de los costos de transporte para el traslado y la accesibilidad del sitio por vía de navegación. Además estos proyectos tienen el aval del acuerdo de promoción y protección de inversión. En materia de política ambiental tienen el aval de la Ley de evaluación de impacto ambiental N° 16.466, ambos calificados en la Categoría C, siendo la Dirección Nacional de Medio Ambiente - DINAMA, el organismo responsable de emitir una autorizaciones ambientales previa - AAP.

⁶ El primer proyecto corresponde a la empresa ENCE (en adelante CMB), debería ser construida sobre la margen izquierda del río Uruguay en el departamento uruguayo de Río Negro, enfrente de la región argentina de Gualaguaychú, más precisamente al este de Fray Bentos, cerca del Puente Internacional General San Martín. A lo largo del conflicto esta planta fue trasladada al departamento de Colonia, en el Paraje Punta Pereira, en cercanías a la ciudad de Conchillas y a 50 km de la Buenos Aires. Con la crisis financiera internacional, que estallo en 2008, recortó sus posibilidades de captar capital para su proyecto, por lo que ENCE vende su proyecto a la firma suco finlandesa Stora Enso, junto con la empresa chilena Arauco y Constitución (EL OBSERVADOR, 2011). En el 2009 los capitales de ambas compañías se fusionan y crean la empresa Montes del Plata.

⁷ El proyecto Orion (en adelante “la planta Orion (Botnia)”) está ubicada a algunos kilómetros aguas abajo del sitio previsto por la planta ENCE e igualmente en la proximidades de Fray Bentos. Es considerada el doble de las dimensiones de ENCE, y se encuentra funcionando desde el 9 de noviembre de 2007.

3.1.2 Tensiones internacionales

En un sistema anárquico y estatocéntrico la acción de Uruguay generó sospecha de parte de varios actores internacionales, lo que provocó que el gobierno se enfrentara a serios cuestionamientos domésticos e internacionales.

Los primeros movimientos de contestación surgieron en Uruguay. La Coalición de izquierda Encuentros Progresista - Frente Amplio EP-FA fue la oposición firme al proyecto de las papeleras, que más tarde sumaría otros grupos ambientalistas preexistente en Fray Bentos. Estos movimientos al no ser escuchados por el gobierno uruguayo ampliaron y difundieron su protesta. En el 2003, a raíz de estos primeros movimientos se unen los pobladores de la ciudad de Gualeguaychú, Argentina. A partir de este momento lo que parecía ser una movilización nacional y local se transformaría en una disputa internacional.

Las buenas relaciones entre Argentina y Uruguay comenzaron a deteriorarse a principios de octubre de 2003, cuando la Cancillería Argentina advierte en un comunicado su preocupación ante la eventual instalación de una papelera en la zona uruguaya de Fray Bentos frente a la ciudad de Gualeguaychú. Al mismo tiempo se gestionaba una segunda papelera en las mismas márgenes del río Uruguay.

El punto de inflexión en las relaciones bilaterales ocurrió en el año de 2005, cuando el Gobierno de Batlle (1 de marzo 2000- 1 de marzo 2005) autorizó la construcción de la segunda planta, Botnia. Uruguay otorgó las AAP a ENCE y a Botnia de acuerdo con su legislación interna: la planta ENCE se le otorgó la AAP en octubre de 2003, y la planta Botnia en febrero de 2005 y su terminal adyacente⁸ en julio de 2005. El gobierno uruguayo buscó obtener una legitimación internacional para la construcción y operación de las papeleras.

La acción de Uruguay generó recelo y desconfianza a la Argentina. Para Argentina, Uruguay había otorgado las AAP a las empresas por fuera de lo establecido en el Estatuto del río Uruguay. La Argentina convocó varias veces a la CARU ante el incumplimiento de Uruguay a las exigencias del tratado.

⁸ El 24 de agosto de 2006 autoriza la operación de la terminal portuaria adyacente a la planta Botnia e informó a la CARU el 4 de septiembre de 2006, ya estando activa.

La CARU, el organismo internacional administrador del río del Uruguay, durante el desarrollo de la controversia solicitó en varias ocasiones a Uruguay el estudio de impacto ambiental -EIA del proyecto ENCE y del proyecto Botnia. Para Uruguay, la CARU representó un simple mecanismo de cooperación que responde a los intereses de los Estados, en cambio para Argentina la CARU tiene competencias en función del Estatuto del río Uruguay. Si bien los Estados coinciden que los proyectos de papeleras debían ser comunicados a la CARU, pero, en el entendimiento de Uruguay este procedimiento debía ser realizado después de haber otorgado las AAP a las empresas. La Argentina consideró que tal acción viola las obligaciones de consulta y notificación del tratado, no permitiéndole realizar sus observaciones sobre el proyecto con el fin de evitar un perjuicio sensible al río.

En Argentina, se desarrolló un importante movimiento social en contra la construcción de las papeleras, que a lo largo del conflicto fueron aumentando los opositores. La Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú -ACAG fue un importante movimiento en oposición a la construcción de las papeleras, su lema era “No a las papeleras” (REBORATTI, 2010, p. 469). Durante el conflicto cambió sus estrategias, sus primeras acciones era las movilizaciones de personas a través de la organización de actos públicos, después los prolongados bloqueos de ruta en el puente internacional que une a los dos Estados. Esto tendría consecuencias para Argentina ya que Uruguay somete el tema de los bloqueos ante el mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR. Este punto será tratado en el siguiente apartado.

Ante las presiones de la ACAG el gobierno argentino solicitó a Uruguay que suspendiera la construcción de las papeleras hasta que los informes sean realizados y, al mismo tiempo comenzó a obstaculizar los esfuerzos de Uruguay para buscar financiamiento internacional para las papeleras (REBORATTI, 2010, p. 470). Esto puso en evidencia la influencia que ejercen los actores no estatales en las decisiones del Estado.

La actuación de Uruguay fue rechazada tanto por la Argentina como por la CARU. El gobierno uruguayo y la oposición consideró como una imposición de un Estado grande sobre otro pequeño y como está amenazaba a la mayor inversión que había tenido Uruguay en su historia, y a los beneficios que podían obtener sus ciudadanos (REBORATTI, 2010, p. 471). Además, sostenían que las papeleras utilizaban la mejor tecnología disponible y que estas no contaminaban al medio ambiente.

El Uruguay contó con apoyo financiero por parte de la Corporación Financiera Internacional -CFI⁹. La CFI requirió informaciones de ambos proyectos para evaluar y decidir si se le otorgaba el crédito solicitado (DIARIO LA NACIÓN, 2006).

Los resultados finales emitidos por CFI aseguraron que las papeleras cumplen con los requisitos técnicos, y que las mismas no tuvo efectos perjudiciales en la calidad del agua, del aire y de la fauna regional o en el turismo; además las comparan favorablemente con la mejor tecnología disponible y con la mejor practica ambiental para papeleras en Europa y América del Norte (DIARIO LA NACIÓN, 2006). La respuesta de la CFI contribuyó al apoyo de Uruguay para la construcción de las papeleras.

A lo largo de la controversia surgieron intentos de cooperación entre Argentina y Uruguay. Se acordó dos instancias de negociación por medio de la reunión de marzo de 2004 se pacto un Plan de Monitoreo, y en mayo de 2005 se creó el Grupo Técnico Binacional de Alto Nivel - GTAN.

La reunión de marzo de 2004 se realizó luego de que Uruguay otorgó la AAP a ENCE, en la que se pacto que el gobierno uruguayo debía comunicar la información relativa a la construcción de la papelera, incluyendo el Plan de Gestión Ambiental y en fase operativa proceder a un monitoreo, por parte de la CARU. El Uruguay entendió que por medio del acuerdo Argentina consentía en establecer los pasos a seguir por fuera de la CARU y de los procedimientos del Estatuto de 1975. Las negociaciones no prosperaron y posteriormente en 2005 se realizó un nuevo intento.

En el 2005 se creó el Grupo Técnico Binacional de Alto Nivel -GTAN, cuya tarea es facilitar el intercambio de información entre ambos gobiernos sobre el procedimiento de los proyectos, así como su impacto en el ambiente del río Uruguay. El grupo es compuesto por especialistas de los dos Estados y cuentan con un plazo de funcionamiento de 180 días.

En este ámbito tampoco se logró un consenso: según Uruguay la GTAN tiene como fin entablar negociaciones bilaterales directas, lo que supuso la aceptación por parte de Argentina para la construcción de las papeleras y el renunciamiento de la aplicación del Estatuto de 1975, en cambio para Argentina la GTAN es un espacio de negociación que coexiste con la CARU y no de reemplazarla (CIJ, 2010, p. 135). De hecho, desde el inicio

⁹ La CFI es creada en 1956 y perteneciente al Banco Mundial, se encarga especialmente de propiciar, con ayuda financiera y servicio de asesoría, el crecimiento de empresas privadas productivas en los Estados miembros en proceso de desarrollo.

las negociaciones estaban comprometidas en razón de la posición Argentina de oponerse al financiamiento de las papeleras y se deterioró con la notificación de introducir el caso a la CIJ (MAGALHÃES, 2006, p. 9). Debido a la característica anárquica del sistema internacional no había garantía de que los Estados se comprometieran a cumplir con lo pactado. Las negociaciones realizadas en el ámbito diplomático fracasaron.

Seguidamente, en el 2006 hubo otro intento de aproximación entre los presidentes Néstor Kirchner (25 de mayo 2003 - 10 diciembre 2007) y su homólogo Tabaré Vázquez (1 de marzo 2005- 1 de marzo 2010), en un encuentro en Santiago de Chile, en ocasión de la jura de Michelle Bachelet a la presidencia de Chile. Aun así el conflicto se agudizó: Vázquez anunció la detención de las obras por noventa días y, por su parte, Kirchner prometió la apertura del bloqueo. Botnia aceptó parar por solo una semana, ante esto la ACAG ocupó otra vez el puente internacional (REBORATTI, 2010, p. 471).

Otro actor que intervino en la disputa fue el rey de España, quien accedió a actuar como mediador. En la Cumbre Iberoamérica realizada en Santiago de Chile, se tenían la expectativa de que ambos gobiernos, con la ayuda del rey, se alcanzara un acuerdo, pero no fue lo que ocurrió: una delegación de la ACAG fue saludada afectuosamente por el presidente Kirchner diciéndole que representaban una causa nacional, inmediatamente el presidente uruguayo respondió llamando a Montevideo y ordenando que se diera la autorización a Botnia para comenzar a operar (REBORATTI, 2010, p. 472).

A lo largo del desarrollo de la controversia la Argentina y Uruguay recorrieron a varios mecanismos diplomáticos con el objetivo de ajustar los intereses divergentes. A pesar de los esfuerzos negociadores a través de la CARU, la GTAN y la mediación de la Monarquía y el Gobierno Español no se logró un acuerdo, ya que tanto Argentina como Uruguay priorizaron sus intereses nacionales. No obstante los Estados recurrieron al recurso de la CIJ, y ante la agravación de los bloqueos Uruguay demanda a la Argentina ante tribunal del MERCOSUR.

3.2 Las actuaciones en el sistema de solución de controversia del MERCOSUR

El Uruguay recurre al tribunal del MERCOSUR para tratar únicamente el tema de la circulación y cortes en rutas de acceso a puentes internacionales que comunican Argentina

con Uruguay¹⁰, sin mencionar ninguna cuestión ambiental sobre conflicto de las papeleras. Este mecanismo de solución pacífica de controversia no es contemplado en el Estatuto del río Uruguay de 1975 pero demuestra la actuación del Estado de recurrir a instancias regionales cuando se percibe que son obstaculizados sus intereses nacionales.

Desde el inicio los proyectos de papeleras generaron una importante movilización de grupos ambientalistas en contra de la construcción de las papeleras, manifestándose en cortes de rutas que une a las dos Estados¹¹. Los reiterados bloqueos, sobre todo a partir de 23 de diciembre de 2005, motivó a Uruguay a demandar a Argentina en el sistema de controversia del MERCOSUR, alegando el incumplimiento del Tratado de Asunción de 1991¹², según el cual debe asegurarse la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos Estados, y que se establecieran cuáles son las medidas a adoptar frente a posibles nuevos cortes de carreteras. Además los reiterados cortes de rutas, según Uruguay, ocasionaron importantes daños y perjuicios a su Estado, afectando los negocios de exportación e importación, turismo y el transporte de personas y mercaderías (MERCOSUR, 2006, p. 5).

Por su parte Argentina manifiesta que los derechos humanos, y en especial la libre expresión puede justificar una restricción al ejercicio de los derechos consagrados en el Tratado de Asunción de 1991 (MERCOSUR, 2006, p. 9). También rechaza el reclamo de Uruguay de que los cortes de rutas afectan su comercio, al constata que en este periodo aumentaron el comercio y el turismo a favor de Uruguay (MERCOSUR, 2006, p. 8).

El 6 de septiembre de 2006 el Tribunal AD - HOC del MERCOSUR dictó el laudo en que especifica que Argentina no observó “la debida diligencia” y actuó con “actitud permisiva” respecto a los cortes de ruta, por lo que Argentina fue declarada responsable por no haber cumplido con lo estipulado en el Tratado de Asunción de 1991 relativo a la libre

¹⁰ “[...] Los cortes en la Ruta 136, de acceso al puente internacional Gral. San Martín, comenzaron el 19 de diciembre de 2005 y, con suspensiones, se extendieron hasta el 2 de mayo de 2006. Los Cortes en la Ruta 135, de acceso al puente internacional Gral. Artigas, comenzaron el 30 de diciembre de 2005 y con suspensiones, se extendieron hasta el 18 de abril de 2006. También según la Reclamante existieron interrupciones de la circulación, de corta duración, en el puente que une las ciudades de Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay), destacando la actora que el 22 de febrero de 2006 se frustró un intento de bloqueo de esa ruta por la intervención de las autoridades argentinas” (MERCOSUR, 2006, p. 5).

¹² El artículo 1 del Tratado de Asunción de 1991 establece “el mercado común implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países a través de la eliminación, entre otras, de las restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y “de cualquier otra medida equivalente”. (MERCOSUR, 1991, p.1).

circulación de bienes y servicios entre los territorios de los dos Estados. En concreto, Argentina no actuó con debida diligencia ya que debió haber adoptado medidas para prevenir, ordenar o corregir los cortes de rutas (BORRÁS, 2010, p. 15).

El laudo también constató que “el ejercicio del derecho de protesta ha sobrepasado en sus efectos los límites del respectado”... si bien se reconoce la preocupación de los habitantes de Gualeguaychú estas perdieron legitimidad cuando “fueron acumulando agresiones al derecho de otras personas [...] por periodos desproporcionadamente extensos y durante la época de mayor intercambio comercial y turístico entre ambos Estados [...]” (MERCOSUR, 2006, p. 32). Consecuentemente el Tribunal afirma que los cortes de ruta “[...] produjeron innegables inconvenientes, los mismos afectaron tanto al comercio Uruguayo como el Argentino [...]” (MERCOSUR, 2006, p. 28). El Tribunal aceptó la “buena fe” de Argentina por “[...] haber tenido razones para creer que actuó dentro de la legalidad [...]”, pero que “[...] el carácter repetitivo y continuado de la actitud de condescendencia de la Parte reclamada conforma un “standard” de comportamiento ante el problema, que deja abierta la expectativa de que pudiera repartirse en el futuro [...]” (MERCOSUR, 2006, p. 35)

Finalmente el Tribunal expuso que no es de su competencia adoptar la segunda medida solicitada por Uruguay que es el determinar sobre el comportamiento futuro de Argentina, “ya que el contenido del laudo arbitral se limita a constatar si hubo violación de las disposición del Tratado del MERCOSUR” y no de determinar que Argentina adopte las medidas necesarias para garantizar la libre circulación. Por otro lado el Tribunal tampoco se pronunció sobre cuestiones de eventuales indemnizaciones porque Uruguay no las reclamo.

El pronunciamiento del Tribunal no logró una solución satisfactoria del conflicto, sino el aumento de las tensiones entre ambos Estados y sería llevado por Uruguay ante la CIJ en la que solicitaría medidas cautelares.

3.3 Las actuaciones de los Estados en la Corte Internacional Justicia

En este apartado se describe y analiza el fallo de la CIJ, en la que se expone los principales argumentos de los actores internacionales, se considera los conceptos tratados en los capítulos precedentes y como la CIJ acabo decidiendo en el caso en concreto.

3.3.1 Posiciones divergentes

El 4 de mayo de 2006 la Argentina presentó ante la CIJ una demanda de introducción de instancia contra Uruguay respecto a la supuesta violación del Estatuto del río Uruguay de 1975. El incumplimiento se debía a la “autorización para la construcción y eventual puesta en marcha de dos papeleras sobre el margen izquierdo del Río Uruguay, y el efecto de su actividad sobre la calidad de las aguas y su zona de influencia” (CIJ, 2010, p. 1). El Uruguay al no cumplir con las obligaciones establecidas en el Estatuto del río Uruguay compromete su responsabilidad internacional (CIJ, 2010, p. 23).

De acuerdo con los escritos (demanda, la Memoria y Replica), Argentina alegó que Uruguay había faltado a las obligaciones prevista en el Estatuto de 1975 y las normas del Derecho Internacional a las cuales reenvía, incluyendo pero no exclusivamente:

- a) la obligación de tomar todas las medidas necesarias para la utilización racional y óptima del río Uruguay;
- b) la obligación de informar a la CARU y a la Argentina;
- c) la obligación de sujetarse a los procedimientos previstos por el Capítulo II del Estatuto de 1975;
- d) la obligación de tomar todas las medidas necesarias para preservar el medio acuático e impedir la contaminación y la obligación de proteger la biodiversidad y las pesquerías, incluyendo la obligación de proceder a un EIA completo y objetivo;
- e) las obligaciones de cooperación en materia de prevención de la contaminación y de la protección de la biodiversidad y de las pesquerías;

La Argentina también solicitó a la CIJ medidas cautelares para proteger su derecho como ribereño del río Uruguay al constatar que las obras pudieran causar un impacto negativo y agravarse una vez puesta en marcha, por lo que la solicitud de esta medida evitaría un daño irreparable al río (ARGENTINA, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2006).

La CIJ tiene facultad para otorgar medidas cautelares cuando la circunstancia lo exige, y así resguardar el derecho que tiene cada Estado ribereño, es una medida de carácter vinculante para las Partes. No obstante la CIJ no otorgó la medida cautelar solicitada por Argentina por considerar que las circunstancias no son de naturaleza tal que exige el

dictado de tal medida (CIJ, 2010, p. 8). De hecho la CIJ constata que Argentina no presentó evidencias que sugiera que la contaminación resultante pudiera causar un daño irreparable al río, además, recordó que Uruguay en las conclusiones de la audiencia reiteró su intención de cumplir con el Estatuto de 1975 y de asumir el compromiso de realizar controles conjunto con Argentina. Por tal razón la CIJ no considera que exista motivos para otorgar una medida provisional (BORRÁS, 2010, p. 20).

En su respuesta Uruguay rechaza las alegaciones hechas por Argentina, y afirma haber respetado no solo el Estatuto del río Uruguay, sino, además, la totalidad del Derecho Internacional y los principios generales del derecho. Uruguay alega que:

a) la Argentina no estableció la existencia, para el río y su ecosistema de ningún perjuicio o riesgo de perjuicio, que resultaría de las violaciones cometidas por el Uruguay a las obligaciones de fondo que le incumben en virtud del Estatuto de 1975 y que serían suficientes para justificar el desmantelamiento de la planta Botnia;

b) un tal desmantelamiento causaría a la economía uruguaya un perjuicio considerable bajo forma de pérdida de empleos y de ingresos;

c) a la luz de los puntos a) y b), el remedio consistente en demoler la planta se traduciría un costos desproporcionadamente elevados y no debe ser acordado (CIJ, 2010, p. 23).

Por otro lado con el objetivo de evitar una medida cautelar Uruguay insistió que las papeleras estuviera operativas a partir de 2007 (Botnia) y 2008 (ENCE), ya que no habría riesgo de contaminación porque operaría con la mejor tecnología disponible, avalada por los estándares de la UE (BORRÁS, 2010, p.19). Por lo que solicitó a la CIJ que se le reconozca el derecho a continuar en operación la planta Botnia de conformidad con las disposiciones del Estatuto de 1975.

El Uruguay también solicitó a la CIJ medidas cautelares por el bloqueo de las rutas de acceso a los puentes internacionales sobre el río Uruguay. La CIJ determinó que no existe riesgo inminente de perjuicio irreparable a los derechos de Uruguay por los cortes de rutas de acceso a los puentes internacionales. Además, recuerda que en virtud del artículo 60 del Estatuto de 1975 la competencia de la CIJ se limita a la interpretación y aplicación del Tratado Limite de 1961 y el Estatuto del río Uruguay. En este sentido, se entiende que

dicha cuestión no forma parte del objeto de la controversia y resulta ajeno a las disposiciones del Estatuto de 1975 (VIGNALI; GIOVANETTI, 2011, p. 154).

Asimismo la CIJ insta a las Partes a cooperar de buena fe, a mantener el dialogo y a evitar cualquier acción que pudiera dificultar la resolución de la disputa.

3.3.2 Competencia de la Corte Internacional de Justicia en la controversia de las papeleras

La competencia de CIJ se funda en el artículo 36 del Estatuto de la Corte, según la cual cualquier Estado miembro de la ONU declarará aceptar su jurisdicción o en razón de previsión en tratados y convenciones vigentes. Para justificar la jurisdicción de la CIJ la Argentina invoca el artículo 60 del Estatuto de 1975 que dispone que toda controversia sobre la interpretación o aplicación de este instrumento que no logre solucionarse por vía diplomática, podrá ser sometida por cualquier de las Partes a la CIJ (CIJ, 2010, p. 48). Una vez activado el recurso de la CIJ todas las decisiones tomadas por sus magistrados son de carácter obligatorio y definitivo y debe ser ejecutado de buena fe por los Estados litigantes¹³. Por lo tanto si una de las Partes deja de cumplir con las obligaciones que impone el fallo, la otra Parte puede recurrir al Consejo de Seguridad de la ONU con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo.

La CIJ determina su competencia para resolver el caso de Argentina contra Uruguay por la supuesta violación del Estatuto del río Uruguay y otros tratados internacionales que reenvía el mismo.

La Argentina en su demanda sostenía que Uruguay violó las obligaciones previstas en el Estatuto de 1975 y los tratados internacionales sobre protección ambiental que el mismo reenvía (CIJ, 2010, p. 22, 53 y 56). Para Argentina el artículo 1 y 41 contiene cláusula de reenvió y que la CIJ tiene competencia para determinar el incumplimiento de Uruguay a estas normas (SACO, 2010, p. 287).

En opinión de la CIJ el artículo primero no incorpora otros tratados internacionales al Estatuto de 1975, esto sobre la base de una interpretación literal del texto. El artículo

¹³ El párrafo 2 del artículo 94 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 establece “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”.

primero indica “[...] en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las Partes”; la CIJ observa que se está refiriendo al Tratado de Límite de 1961, ello debido a la conjunción “y” (SACO, 2010, p. 287). La CIJ se basó en la escritura y su traducción del texto al inglés y al francés al empleo de la conjunción “y”.

Con relación al artículo 41 establece “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 [...]”. Nuevamente la CIJ destacó que las expresiones como “dictando y apropiadas” no encuentran traducción al inglés. Para la CIJ la interpretación correcta es que los Estados asumen un compromiso internacional relativo al comportamiento interno, esto porque las Partes deben tener en cuenta los tratados y las recomendaciones de los organismos técnicos mundiales.

Los reclamos de Argentina con relación a la contaminación acústica y visual son descartados por la CIJ ya que no se encuentran en el artículo 36 como tampoco en otras disposiciones del Estatuto de 1975. Por la misma razón- de no hallarse en el Estatuto- no consideran los reclamos de malos olores producidos por la papelera tengan efecto sobre el turismo y actividades recreativas. Si bien la CIJ hizo una referencia a los malos olores y la contaminación atmosférica en los párrafos 263 y 264 fue rechaza en virtud de que la Argentina no suministro pruebas suficientes que demostrará su repercusión sobre el medio acuático del río (CIJ, 2010, p. 52).

La CIJ afirma que únicamente tiene competencia para aquellos planteos formulados fundándose en las disposiciones del Estatuto del río Uruguay, en virtud de la cláusula compromisoria del artículo 60 (CIJ, 2010, p. 52). Así, en el presente caso se analiza la decisión de la CIJ siguiendo su metodología, cuyo objetivo es determinar si Uruguay infringió los derechos del Estado argentino. Primeramente se analizan las obligaciones procesales de informar, consultar y negociar; también si las Partes acordaron derogar estas obligaciones procesales, y por ultimo si Uruguay incumplió con sus obligaciones al final del periodo de negociación. Seguidamente, se analiza las obligaciones de fondo, a saber:

obligación de contribuir al óptimo y racional aprovechamiento del agua; asegurar que el uso del suelo y el manejo de los bosques no afecte el régimen del río o la calidad de sus aguas; coordinar medidas para evitar alteraciones en el equilibrio ecológico; obligación de prevenir la contaminación y preservar el medio acuático.

3.3.3 Obligaciones de los Estados en informar, notificar y negociar

La CIJ afirma que las obligaciones de informar, notificar y negociar constituyen un medio apropiado, aceptado por las Partes, para lograr el objetivo del Estatuto de 1975 que es “el aprovechamiento óptimo y racional del Río Uruguay” (CIJ, 2010, p. 81). Estas obligaciones son aún más indispensable cuando se trata de un recurso compartido como es el río Uruguay, que únicamente podría ser protegido por medio de una cooperación estrecha y continua entre los ribereños (CIJ, 2010, p. 81).

a) Obligación de informar a la CARU

La CIJ reconoce una doble obligación en el artículo 7 del Estatuto de 1975 de informar y notificar a la otra Parte cuando se trate de un proyecto que pueda causar un daño significativo a la otra Parte (CIJ, 2010, p. 81). Constata que Argentina y Uruguay coinciden que las papeleras y el proyecto de construcción de una terminal portuaria en Fray Bentos, para uso exclusivo de la planta de Botnia, son obras de entidad suficiente que pueden causar un perjuicio sensible, y por lo tanto debe ser informada y notificada (CIJ, 2010, p. 96)

En esta etapa inicial del procedimiento, la información prevista a la CARU debe permitirle determinar de forma sucinta y rápida si el proyecto de obra puede causar un daño significativo a la otra Parte (CIJ, 2010, p. 104). Consecuentemente se sustraen aquellas actividades que no parezca causar un perjuicio sensible al otro Estado (CIJ, 2010, p. 102)

Para la CIJ la obligación de informar permite iniciar la cooperación entre las Partes, necesaria para cumplir con la obligación de prevenir (CIJ, 2010, p. 102). La información prevista a la CARU debe ser presentada antes de la implementación del proyecto, y debe permitirle a esta determinar de manera sumaria si el proyecto puede causar un perjuicio

sensible a la otra Parte y de decidir si se aplica o no el procedimiento de cooperación establecido en el Estatuto de 1975, y no de pronunciarse sobre su impacto real en el río y la calidad de sus aguas (CIJ, 2010, p. 104). En esta etapa, la información provista no consiste en una versión completa del proyecto, ya que exige más tiempo y recursos. Pero en cuanto se tenga una versión completa deberá ser presentada a la CARU para que pueda proceder en las mejores condiciones a su examen de manera sumaria (CIJ, 2010, p. 105).

La CIJ constató que Uruguay no transmitió a la CARU la información requerida por el artículo 7.1 concerniente a las dos papeleras, a pesar de que se haya solicitado en varias ocasiones, en particular el 17 de octubre de 2002 y el 21 de abril de 2003 en relación a la planta ENCE, y el 16 de noviembre de 2004 en relación a la planta Botnia. Siendo que Uruguay envió a la CARU el EIA de la planta ENCE el 14 de mayo de 2003. La CARU consideró insuficiente y solicitó información adicional el 15 de agosto de 2003 y el 12 de septiembre de 2003. Con respecto a la planta Botnia, Uruguay no ha enviado ningún estudio a la CARU. Finalmente Uruguay otorgó las AAP a las dos empresas, el 9 de octubre de 2003 para la planta ENCE y 14 de febrero de 2005 a la planta Botnia, por fuera de lo previsto en el Estatuto de 1975 y sin involucrar a la CARU y limitándose a su legislación interna (CIJ, 2010, p. 106).

La Argentina también cuestionó la extracción y uso del agua del río para la terminal portuaria y la falta de información a la CARU de conformidad con el artículo 27 del Estatuto de 1975, que establece “El derecho de cada Parte de aprovechar las aguas del río [...] sin perjuicio de la aplicación del procedimiento previsto en los artículos 7 al 12 cuando el aprovechamiento sea de cantidad suficiente para afectar el régimen del río o calidad de sus aguas”. La CIJ determinó que se trata de una actividad que forma parte integrante de la puesta en marcha de la planta Botnia por lo tanto no requiere que fuera sometido de forma separa a la CARU (CIJ, 2010, p. 108).

La CIJ concluye que Uruguay no informó a la CARU de los trabajos proyectados antes de otorgar las AAP, no cumpliendo con la obligación de informar establecidas en el primer párrafo del artículo 7 del Estatuto de 1975 (CIJ, 2010, p. 111).

b) Notificar a la Argentina

La CIJ recuerda lo estipulado en el artículo 7.2. del Estatuto, según el cual si la CARU determina o no que el proyecto puede causar un daño significativo a la otra Parte la Parte interesada debe notificar el proyecto a la otra Parte, a través de la CARU. Dicha notificación debe contener los aspectos esenciales de la obra, el modo de operación y los demás datos técnicos que le permita al Estado notificado hacer una evaluación del efecto probable que la obra pueda causar a la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas (Artículo 7.3).

Al respecto, la Argentina argumenta que no pudo ejercer su derecho a disponer la información del proyecto de acuerdo a lo previsto en el artículo 7.2 ya que Uruguay solo transmitió los estudios a la Argentina después de haber otorgado las AAP a las dos empresas. Además indica que los estudios transmitidos eran incompletos, en especial porque no preveía sitios alternativos para las papeleras y la consulta a la población afectada (CIJ, 2010, p. 118). Por su parte, Uruguay afirma que proporcionó la información correspondiente del EIA aunque lo hizo de un modo informal, alegando que el gobierno uruguayo no está obligado a transmitir los estudios a la Argentina antes de otorgar las AAP a las empresas, dando prioridad a su legislación interna (CIJ, 2010, p. 117). En opinión de la CIJ, Uruguay no puede dar prioridad de su propia legislación “[...] dado que no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, como lo establece el Artículo 27 de la Convención de Viena sobre derechos de los Tratados, que refleja una norma consuetudinaria bien establecida sobre el tema” (CIJ, 2010, p. 121).

La CIJ afirma que la notificación tiene la intención de crear las condiciones para la cooperación exitosa entre los Estados, permitiéndole una evaluación más amplia del impacto del proyecto en el río, y de negociar los posibles cambios que podrían eliminar esos riesgos y minimizar sus efectos (CIJ, 2010, p. 113 y 115). Dicha notificación debe realizarse antes de que el Estado decida sobre la viabilidad ambiental (CIJ, 2010, p. 120).

Argentina y Uruguay tampoco están de acuerdo en el contenido y alcance del EIA. Al respecto la CIJ observa que ni en el Estatuto de 1975 ni el Derecho Internacional general especifica el alcance y contenido del EIA; y añade que Argentina y Uruguay no son parte

de la Convención de Espoo¹⁴ como tampoco tiene competencias para realizar una vinculación del mismo, por lo tanto corresponde a cada Estado determinar el contenido del EIA de acuerdo con su legislación interna o por el procedimiento de autorización de la actividad proyectada. Además, una vez puesta en operación las papeleras debe llevarse a cabo un monitoreo continuo de sus efectos en el medio ambiente (CIJ, 2010, p. 205).

La CIJ concluye que los EIA son necesarios para tomar una decisión sobre cualquier proyecto que puede causar un daño significativo, y en este presente caso Uruguay debía haber notificado a la otra Parte por medio de la CARU, de conformidad con el artículo 7.2. y 7.3. del Estatuto de 1975 (CIJ, 2010, p. 122).

c) Obligación de negociar de buena fe

Los Estados acordaron dos instancias de negociación para tratar el caso de las papeleras: la reunión de marzo de 2004 y el GTAN. La cuestión que se plantea es, si por medio de estos acuerdos las Partes buscaron retirarse de las normas previstas en el Estatuto de 1975.

La primera negociación se realizó luego de que Uruguay otorgará la AAP a ENCE, sin que la CARU pueda ejercer su competencia en función del Estatuto de 1975. En una reunión con los Ministros de Relaciones Exteriores de cada Parte acordaron los procedimientos a seguir, que consiste en que el gobierno Uruguayo transmitiera la información relativa a la construcción de la planta incluyendo el Plan de Gestión Ambiental y en fase operativa proceder a un monitoreo, por parte de la CARU, conforme al Estatuto de 1975 (CIJ, 2010, p. 125).

Para Uruguay el acuerdo significó que Argentina consentía en establecer los pasos a seguir por fuera de la CARU y de los procedimientos del Estatuto de 1975 (CIJ, 2010, p. 126). Los Estados están habilitados a retirarse de este instrumento mediante un acuerdo bilateral apropiado (CIJ, 2010, p. 128). No obstante no hubo consentimiento por parte de Argentina de retirarse, como tampoco Uruguay cumplió con los términos del acuerdo (CIJ,

¹⁴ El Convenio de evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo, firmado en Espoo en 1991, es un tratado en que sus Estados Partes se comprometen a prevenir daños al medio ambiente antes de que ocurra, por medio de la cooperación internacional en materia de evaluación de impacto medioambiental, particularmente en un contexto transfronterizo. El Convenio entro en vigor en 1997.

2010, p. 129). La CIJ determinó que al no cumplir con el acuerdo del 2 de marzo de 2004 este no puede eximir a Uruguay de sus obligaciones prevista en el Estatuto de 1975 (CIJ, 2010, p. 131).

La segunda instancia de negociación es el GTAN. En la perspectiva Uruguay el GTAN tiene como fin entablar negociaciones bilaterales directas, lo que supondría la aceptación por parte de Argentina para la construcción de las papeleras y el renunciamiento de la aplicación del Estatuto de 1975 (CIJ, 2010, p. 133). No obstante, para Argentina el GTAN se creó como un ámbito de negociación que coexiste con el CARU y no de reemplazarla (CIJ, 2010, p. 135). En efecto la creación del GTAN y la reunión de marzo de 2004 no tienen la intención de anular ni sustituir las disposiciones del Estatuto de 1975.

En opinión de la CIJ, el GTAN es creado con el propósito de negociar entre las Partes, durante un plazo de 180 días, permitiéndole alcanzar el mismo objetivo que aquel previsto en el artículo 12. Esta medida se integra en el conjunto de las obligaciones procesales del Estatuto de 1975, por lo que no puede ser interpretado como una expresión de acuerdo para derogar otras normas de naturaleza procesal del mismo (CIJ, 2010, p. 140). En efecto, solo es posible suspenderse ciertas disposiciones de un tratado conforme a una suspensión del tratado mismo o por consentimiento de las Partes como establece la Convención de Viena y los comentarios de la CDI. Sin embargo la Argentina no ha consentido en suspender la aplicación de las disposiciones procesales (CIJ, 2010, p. 141).

La CIJ concluye que Uruguay al autorizar la construcción de las papeleras y la terminal portuaria antes de la expiración del periodo de negociación, incumplió con la obligación de negociar prevista en el artículo 12 del Estatuto de 1975 (CIJ, 2010, p. 149). Dado que el compromiso de negociar no implica alcanzar un acuerdo, cabe examinar si una vez expirado el periodo de negociación, existen otras obligaciones para las Partes.

d) Obligaciones después de la expiración del periodo de negociación

Los Estados divergen si expirado el periodo de negociación y la pronunciación de la CIJ Uruguay puede proceder a la construcción de las papeleras.

Uruguay entiende que no existe la “obligación de no construir” hasta que la CIJ se haya pronunciado. En cambio Argentina afirma que sí existe esta obligación en virtud del

artículo 12 y 60 del Estatuto de 1975. Sostiene que no se trata de un poder de veto sino que las Partes no podrían decidir sobre la construcción y recaería en definitiva en la CIJ en el caso de que las negociaciones hayan fracasado (CIJ, 2010, p. 153).

Al respecto, la CIJ entiende que, las Partes, al no alcanzar un acuerdo dentro de los 180 días correspondiente al artículo 12 los remite al procedimiento previsto en el artículo 60, según el cual “[...] toda controversia que no pudiere solucionarse por negociaciones directas podrá ser sometida, por cualquiera de las Partes a la Corte Internacional de Justicia”. Concluye que entre el fin del periodo de negociación y la decisión de la CIJ no existe la “obligación de no construir” ya que no figura en el Estatuto de 1975, como tampoco recaería en ella decidir. Su competencia se limita a interpretar y aplicar el Estatuto de 1975, lo que no le inviste de funciones de autorizar una actividad proyectada. Consecuentemente al fin del periodo de negociación Uruguay podía proceder con la construcción de las papeleras por su propio riesgo (CIJ, 2010, p. 154).

e) Aplicación del principio de buena fe

El principio de buena fe es mencionado varias veces en el pronunciamiento de la CIJ, y destaca que el Estatuto de 1975 contiene un mecanismo de cooperación entre las Partes regido por el principio de buena fe (CIJ, 2010, p. 145).

El principio de buena fe, como también el principio *pacta sunt servanda*, están reconocidos en el Derecho Internacional. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ella de buena fe. El actuar de buena fe garantiza el cumplimiento del objetivo y fin del tratado y de las obligaciones establecidas en el mismo. Además toda interpretación y aplicación del tratado debe realizarse de buena fe, ya que se presume que tiene un objetivo y por lo tanto un efecto.

En este caso la CIJ hizo mención al principio de buena fe en las negociaciones, lo que significa que las Partes debían comportarse de tal manera que las negociaciones tenga sentido, y como Uruguay entabla negociaciones y al mismo tiempo autoriza la construcción de la planta estaba vaciando de contenido el objeto de la negociación, lo que demuestra que no pretendía lograr un acuerdo (SACO, 2010, p. 302). Si bien las negociaciones no implican

arribar a un acuerdo, no por ello las Partes dejarían de hacer su mejor esfuerzo en cooperar para alcanzar un acuerdo aceptable para las Partes y así cumplir con el objetivo del tratado.

3.3.4 Obligaciones de los Estados en virtud de los artículos 1, 35, 36 y 41

Las obligaciones sustantivas derivan de los artículos 1, 35, 36 y 41 del Estatuto del río Uruguay. Estas obligaciones se pueden sintetizar en: obligación de contribuir al óptimo y racional aprovechamiento del agua; obligación de asegurar que el uso del suelo y el manejo de los bosques no afecten el régimen del río o la calidad de sus aguas; la obligación de coordinar medidas para evitar alteraciones en el equilibrio ecológico; obligación de prevenir la contaminación y preservar el medio acuático. Esta última obligación incluye las obligaciones de: realizar un EIA, el uso tecnología de producción, consideración del impacto de las descargas en la calidad de las aguas (oxígeno disuelto, fosforo, sustancias fenólicas, nonifenoles en el ambiente del río, dioxinas y furanos) y sus efecto sobre la biodiversidad, la contaminación aérea, y por último la obligación de un monitoreo continuo.

Antes de revisar estas obligaciones es necesario reiterar la postura de la CIJ a la carga de prueba y la evidencia de expertos.

De acuerdo con la CIJ el Estado demandante, inicialmente, tiene el deber de presentar un mínimo de evidencias que avale su reclamo, y el Estado demandado debe cooperar en la provisión de evidencias que pueda estar en su poder (CIJ, 2010, p. 163).

La CIJ observa que Argentina y Uruguay han presentado una vasta cantidad de materiales facticos y científicos, e inclusive, algunos expertos abogaron ante la CIJ por una o la otra Parte para proporcionar evidencias (CIJ, 2010, p. 165). La CIJ considera que habría sido más útil si los Estados hubieran presentado como testigos expertos bajo los artículos 57 y 64 del Reglamento de la Corte, en vez de ser incluidos como consejeros en sus respectivas delegaciones, ya que de esa manera seria posible interrogarlos por la otra Parte y la propia CIJ (CIJ, 2010, p. 167). No obstante, la CIJ no solicitó a las Partes como una medida de congruencia procesal, y solo lo hizo presente cuando la oportunidad torno no operativo el comentario (CLÉMENT, 2010, p. 24).

En lo que respecta a confiabilidad de los informes y estudios, la CIJ considera que no es necesario entrar en discusión sobre el mismo, sino que tiene la responsabilidad de prestar cuidadosa atención a toda la evidencia presentada y determinar cuáles hechos deben ser considerados relevantes, evaluando su valor probativo y sacar conclusiones de ellos según sea apropiado (CIJ, 2010, p. 168).

En este punto la CIJ fue fuertemente criticada por la metodología adoptada. Algunos magistrados consideraron que la CIJ debía hacer uso de sus recursos y aplicar el artículo 50 del Estatuto de la CIJ, que establece “La Corte podrá, en cualquier momento, comisionar a cualquier individuo, entidad, estudio, comisión u otro organismo que ella escoja, para que haga una investigación o emita un dictamen pericial”. Otras opiniones hacían referencia a que la CIJ por sí sola no estaba en posición de ponderar el volumen y complejidad de las evidencias presentadas (CLÉMENT, 2010, p. 13).

La CIJ afirma que ha prestado la más cuidadosa atención al material presentado por las Partes, y que de acuerdo con su práctica hará su propia determinación de los hechos, sobre la base a las evidencias presentadas, y aplicará las normas relevantes del Derecho Internacional a aquellos hechos que encuentre que han existido (CIJ, 2010, p. 168).

a) Obligación de contribuir al óptimo y racional aprovechamiento del agua

De acuerdo con Argentina, Uruguay violó la obligación de utilización óptima y racional del agua por no coordinar las medidas para evitar un perjuicio ecológico y prevenir la contaminación. Uruguay rechaza los alegatos de Argentina (CIJ, 2010, p. 171).

Según la CIJ el artículo primero del Estatuto del río Uruguay informa sobre la interpretación de las obligaciones de fondo establecidas en aquel instrumento, pero no establece por sí solo derechos y/o obligaciones para las Partes. Este artículo establece que la utilización racional y óptima del recurso debe ser asegurado tanto por las Partes como por la CARU a través de la adopción de medidas (CIJ, 2010, p. 173). Para el logro del uso equitativo y racional debe ponderarse entre los derechos y necesidades de las Partes en el uso del río para fines económicos y la obligación de proteger el medio ambiente de cualquier daño que puede ser causado por una actividad. Este equilibrio puede ser

encontrado en varias disposiciones del Estatuto, tales como los artículos 27, 35, 36 y 41 (CIJ, 2010, p. 175).

La CIJ rechaza los argumentos de Argentina y determina que Uruguay cumplió con la obligación de utilización racional y optima del agua, y por ende no afectó los derechos que corresponde a la Argentina como Estado ribereño.

- b) Asegurar que el uso del suelo y el manejo de los bosques no afecte el régimen del río o la calidad de sus aguas

La Argentina afirma que las plantaciones de eucalipto impulsada por Uruguay, a fin de suministrar de materia de prima a la planta Botnia, tiene un impacto no solo sobre la gestión del suelo y los bosques uruguayos, sino también sobre la calidad de las aguas. Uruguay afirma que Argentina no presentó ningún argumento que pruebe sus reclamos (CIJ, 2010, p. 179). La CIJ estima que Argentina no proporciono evidencias que pruebe su argumento, por lo que no le otorgo valor a su alegato (CIJ, 2010, p. 180).

- c) Coordinar medidas para evitar alteraciones en el equilibrio ecológico

Los Estados divergen en esta cuestión. Según Argentina el Uruguay ha incumplido con lo establecido en el artículo 36 del Estatuto, al no coordinar a través de la CARU las medidas necesarias para evitar toda modificación en el equilibrio ecológico (CIJ, 2010, p. 186). También sustenta que los artículos 36 y 41 del Estatuto de 1975 establecen una obligación de resultado (CIJ, 2010, p. 181). Contrariamente, Uruguay afirma que no ha violado las obligaciones contenidas en el artículo 36, y que la planta cumple con los requerimientos de la CARU para la protección del equilibrio ecológico y que el articulado responde obligaciones de comportamiento, no de resultado (CIJ, 2010, p. 182).

En opinión de la CIJ el artículo 36 impone a las Partes un comportamiento específico que es el de coordinar las medidas necesarias a través de la CARU con el fin de evitar una alteración en el equilibrio ecológico y la contaminación transfronteriza (CIJ, 2010, p. 187). No se trata de una obligación de resultado sino de una obligación de comportamiento, por lo cual ambas Partes están llamadas a ejercer la diligencia debida en

la adopción de esta medida (CIJ, 2010, p. 187). La CIJ afirma que la vigilancia y la prevención son sumamente importantes para salvaguardar el equilibrio ecológico, ya que el impacto negativo de una actividad repercutiría sobre el agua del río como también del ecosistema en general como su flora, fauna y su suelo (CIJ, 2010, p. 188). La misma concluye que no se ha demostrado convincentemente que Uruguay haya violado el artículo 36 y rehusado a coordinar con la CARU, por lo tanto Uruguay no ha infringido los derechos de Argentina como Estado ribereño (CIJ, 2010, p. 189).

d) Obligación de prevenir la contaminación y preservar el medio acuático

La Argentina afirma que Uruguay violó la obligación de prevenir la contaminación y preservar el medio acuático al autorizar las descargas de nutrientes adicionales al río, sin consideración de lo estipulado en el Estatuto de 1975, la Convención sobre Biodiversidad y la Convención Ramsar. En cambio, Uruguay entiende que no están prohibidas las descargas, sino cuando excedan los estándares acordados en la CARU y causen un efecto dañino, creando así una obligación de conducta para el Estado.

Inicialmente la CIJ realizó una observación general sobre el contenido del artículo 41 del Estatuto y determinó que existe una clara distinción entre las funciones encomendadas a la CARU de acuerdo con el artículo 56, y el artículo 41 en que las Partes tienen la obligación de adoptar normas y medidas apropiadas dentro de sus respectivos sistemas jurídicos, con el fin de proteger y preservar el medio acuático y prevenir a la contaminación (concluyó en base a los subpárrafos b. y c.) (CIJ, 2010, p. 195). Las normas adoptadas por los Estados deben estar de conformidad con los convenios internacionales aplicables y adecuada a las recomendaciones de los organismos técnicos internacionales (CIJ, 2010, p. 196). Además este artículo requiere que las Partes actúen con la debida diligencia respecto a todas las actividades que tenga lugar bajo su jurisdicción (CIJ, 2010, p. 197). Al respecto, la CIJ recuerda que:

La existencia de la obligación general de los Estados de asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción y control respeten el medio ambiente de otros Estados o de áreas más allá del control nacional es ahora parte del corpus del derecho internacional relativo al medio

ambiente. (Legalidad de la Amenaza o del Uso de Armas Nucleares, Opinión Consultiva, I.C.J. Reports 1966, pp. 241-242, para. 29).

La CIJ observa que el ámbito de la obligación de prevención de la contaminación debe ser determinada a la luz de la definición de contaminación del artículo 40 del Estatuto de 1975 que establece “[...] la introducción directa o indirecta, por el hombre, en el medio acuático, de sustancia o energía de las que resulten efectos nocivos”. La existencia de los efectos nocivos debe ser determinada mediante el Estatuto de 1975 en coordinación con la posición de las Partes a través de la CARU y en las regulaciones adoptadas por las Partes dentro de los límites establecidos por el Estatuto (CIJ, 2010, p. 200).

La CIJ reconoce la necesidad de adoptar un EIA en el marco del artículo 41. Al respecto sostiene que es necesario llevarse a cabo un EIA con el fin de proteger y preservar el medio acuático de actividades que puedan causar un daño transfronterizo, y que el mismo debe ser realizado antes de la puesta en funcionamiento de la planta, y una vez en operación debe llevarse a cabo un monitoreo continuo (CIJ, 2010, p. 205).

La CIJ también evalúa los *sitios alternativo y consulta a la población* afectada en el marco del EIA.

Para Argentina el EIA presentado por Uruguay era insuficiente ya que no contemplaba sitios alternativos para las papeleras, y que el sitio elegido es sensible e inadecuado (CIJ, 2010, p. 207). La respuesta uruguaya es que la ubicación fue evaluada y que otros sitios posibles fueron considerados. La CIJ desestimó los argumentos de Argentina de que Uruguay no haya realizado una evaluación apropiada de los sitios alternativos (CIJ, 2010, p. 210).

La CIJ considera que una decisión para la ubicación de la planta debe tenerse en cuenta la capacidad de las aguas del río para recibir, diluir y dispersar descargas del afluente de una planta de esta característica (CIJ, 2010, p. 211). En este sentido, considerando las disposiciones sobre calidad de agua (artículos 36 y 56 del Estatuto de 1975) la CARU debe evaluar la capacidad de recepción y sensibilidad de las aguas del río, incluyendo en las áreas del río adyacentes a Fray Bentos. La CIJ constató que la descarga de los afluentes de la planta Botnia no excedió los límites establecidos por estos estándares en término del nivel de concentración, por lo que no constituye una violación de las obligaciones del Estatuto de 1975. Y agrega, que en caso que se detecte una inadecuación

en el agua, como en Fray Bentos, las Partes deben iniciar una revisión asegurando los estándares de calidad del agua y así garantizar la protección del río y del ecosistema en general (CIJ, 2010, p. 214).

En lo que respecta a la consulta a la población afectada, la CIJ rechaza los argumentos de Argentina de que de los instrumentos internacionales invocados por esta parte surge la obligación de consultar a la población afectada (CIJ, 2010, p. 216), y constató que las consultas tuvieron lugar antes y después de otorgar la autorización ambiental inicial (CIJ, 2010, p. 217).

Los Estados también divergen sobre la calidad de la tecnología utilizada por la planta Botnia. Para la CIJ la obligación de prevenir la contaminación y proteger el medio acuático y el ejercicio diligencia debida, entraña la necesidad de adoptar una adecuada tecnología para las papeleras, la cual debe estar de conformidad con las recomendaciones de organismos técnicos internacionales (CIJ, 2010, p. 223). La misma constató que la papelería utiliza el proceso de blanqueo de pulpa Kraft, el mejor método disponible y más utilizado, de acuerdo con el Documento de Referencia de Mejores Técnicas Disponibles en la Industria de Pulpa y de Papel (en adelante IPPC-BAT) (CIJ, 2010, p. 224). La CIJ concluye que Argentina no presentó evidencia contundente que apoye sus reclamos, y que Uruguay enseñó los monitoreos de las descargas de afluentes de la planta Botnia de los informes de Ecometrix y de DINAMA (CIJ, 2010, p. 225 y 226).

Con respecto a la concentración de contaminantes descargados de la planta Botnia, la CIJ constató que el Digesto de la CARU no contempla la sustancia en discusión (Oxígeno disuelto; fosforo total; sustancias fenolice; nonilfenoles y nonilfenoletoxilados; dioxinas y furanos), por lo que se basó en los informes de Ecometrix y de DINAMA, y determinó que la planta no ha excedido los estándares de afluentes excepto en pocos casos (CIJ, 2010, p. 227 y 228).

De lo expuesto la CIJ concluye que no está probado que Uruguay no haya actuado con la debida diligencia, o que la descarga de afluentes de la planta Botnia tenga efectos nocivos sobre medio acuático o la calidad de las aguas o afectado el equilibrio ecológico desde que empezaron sus trabajos en noviembre de 2007. En este sentido Uruguay no incumplió con sus obligaciones bajo el artículo 41, pero le indica que tiene la obligación de continuar monitoreando el funcionamiento de la planta y asegurar el cumplimiento con las

regulaciones internas uruguayas y con los estándares de calidad del agua de la CARU (CIJ, 2010, p. 266).

3.3.5 El rol de la CARU en la disputa por las papeleras

La CIJ mencionó a la CARU varias veces en su pronunciamiento y resaltó su importancia como mecanismo de cooperación entre los Estados. En los párrafos 84 al 93 de la Sentencia se especifica la naturaleza y rol de la CARU.

La CIJ calificó a la CARU como “un mecanismo común dotado de funciones reglamentarias, administrativas, técnicas, de gestión y de conciliación...a la cual se le confía la correcta aplicación de las disposiciones del Estatuto de 1975 que rige la gestión de los recursos fluviales compartidos...mecanismo... [que] ocupa un lugar muy importante dentro del régimen de este tratado” (CIJ, 2010, p. 86). Además, sustenta que la CARU no constituye un simple correo de transmisión sino una organización internacional, sujeto de Derecho Internacional. No obstante las Partes divergen sobre la naturaleza de la CARU.

Para Uruguay la CARU es un simple mecanismo de cooperación, objeta la personalidad jurídica del cual fue dotada, y sostiene que los Estados no deben estar sometidos a la misma, ni a seguir los procedimientos fijados y dar cumplimiento a sus disposiciones, lo que le permitiría hacer lo que decidan de acuerdo con sus objetivos e intereses (PAGLIARI; BAS, 2010, p. 159). En cambio para Argentina la CARU constituye un instrumento de cooperación permanente, con competencias y de intervención en varias áreas que le fueron asignadas por el Estatuto de 1975, razón por la cual el incumplimiento de las Partes a algunas de las obligaciones pondrían en cuestión este instrumento (CIJ, 2010, p. 85).

La CIJ observa que como toda organización internacional dotada de personalidad jurídica la CARU está habilitada a ejercer competencias que le son atribuidas en función del Estatuto de 1975, con el único objetivo que es garantizar el “óptimo y racional aprovechamiento del río Uruguay” (CIJ, 2010, p. 89). De acuerdo con las definiciones una organización internacional es una persona jurídica de Derecho Internacional, y es una elaboración jurídica resultante de la voluntad de los Estados (REZEK, 2005, p. 15). Las organizaciones internacionales poseen capacidad limitada entre otras cosas por el objeto de

su creación, determinado en el tratado que las creó (BARBOZA, p. 13 y 14). Esto explica que la CARU es una organización internacional, creada por el artículo 49 y cuya función y competencia es ejercida en virtud de lo previsto en el Estatuto del río Uruguay.

Asimismo toda organización internacional además de poseer personalidad jurídica, también cumple con otros requisitos, una base jurídica convencional, pluralidad de miembros (sujetos de Derecho Internacional), órganos permanentes y autonomía jurídica (VALLEJO *apud.* SACO, 2011, p. 299). Como observa la CIJ, la CARU está dotada de recursos, elementos y facilidades indispensables para el cumplimiento de su cometido; tiene existencia propia y permanente, y contrae derechos y obligaciones (CIJ, 2010, p. 87).

La CIJ concluye que los Estados hicieron de la CARU una organización internacional central en el cumplimiento de sus obligaciones de cooperar establecidas en el Estatuto del río Uruguay. Por lo tanto, ninguna de las Partes puede salirse unilateralmente en el momento que considere oportuno para remplazarlo por otros canales de comunicación (CIJ, 2010, p. 90). Las disposiciones del Estatuto no son facultativas sino imperativas y obligatorias para las Partes.

3.3.6 División funcional de las obligaciones del Estatuto del río Uruguay de 1975

La CIJ señala que el objetivo y fin del Estatuto es la “utilización racional y óptima del río Uruguay” mediante los mecanismos comunes de cooperación, que originan las obligaciones procesal y las obligación de fondo (BORRÀS, 2010, p. 23). La CIJ reconoce una vinculación funcional entre las dos obligaciones, pero esto no impide que los Estados respondan separadamente por el incumpliendo de una determinada obligación (CIJ, 2010, p. 78 y 79).

Los jueces Bruno Simma y Al-Khasawneh tienen opiniones disidentes y coinciden que si bien la CIJ reconoce el vínculo funcional entre las obligaciones procesales y sustantivas está no le otorga peso a dicha interdependencia.

La CIJ se basó en una interpretación literal del Estatuto de 1975 al comprobar que en sus disposiciones no indica que el cumplimiento de las obligación procesales implique un cumplimiento de las obligaciones de fondo (CIJ, 2010, p. 78). En el Asunto de las toma de agua del Río Mosa (Bélgica-Países Bajos) la CIJ realizó una interpretación literal del

tratado para dirimir la controversia, sostiene “en el asunto se ha hecho una alusión incidental de las normas del Derecho Internacional [...] y entiende que dichas cuestiones litigiosas no le permite a la CIJ salir del marco del tratado suscrito entre las Partes, por lo que cual el asunto solo puede dirimirse mediante la interpretación y aplicación de dicho tratado” (DAUDI, 1999, p. 126).

La CIJ concluyó, por 13 votos frente a 1 que Uruguay infringió sus obligaciones procesales a la luz de los artículos 7 al 12 y, por 11 votos frente a 3 Uruguay no violó las obligaciones de fondo establecidas en los artículos 1, 35, 36 y 41 del Estatuto del río Uruguay, y de forma unánime se desestima el resto de los puntos de la demanda (CIJ, 2010, p. 282).

De acuerdo con la votación Uruguay únicamente violó las obligaciones procesales, cabe aclarar si Uruguay asume algún tipo de responsabilidad por el incumplimiento de la misma.

De acuerdo con el derecho y la doctrina un Estado incurre en una responsabilidad internacional por cometer hechos internacionalmente ilícitos. Un hecho ilícito consiste en la omisión por parte del Estado a una obligación internacional, y tiene consecuencias jurídicas. Para que exista un incumplimiento de una obligación debe existir una conducta que sea atribuible al Estado y que constituya una violación de la misma (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 2001, vol. II, p. 26).

De acuerdo con el Estado argentino, Uruguay ha comprometido su responsabilidad internacional al autorizar unilateralmente la construcción de ENCE y la construcción y puesta en servicio de la planta Botnia y su instalación conexas en violación a las disposiciones del Estatuto de 1975 (CIJ, 2010, p. 23). Para Argentina las obligaciones procesales están vinculadas con las obligaciones sustantivas, por lo que solicita sanciones al Estado uruguayo, y debe:

- a) cesar inmediatamente el comportamiento ilícito y retomar las obligaciones que derivan del Estatuto;
- b) restablecer integralmente a la situación original antes de cometer el hecho internacionalmente ilícito;
- c) pagar una indemnización por los daños que no pueden ser reparados;

- d) dar garantía de que no se abstendrá a la aplicación del Estatuto (CIJ, 2010, p. 23);
- e) solicitar reparación pecuniarias por los efectos perjudiciales que pueden causar sobre el turismo y otras actividades (VIGNALI; GIOVANETTI, 2011, p. 156).

Por su parte Uruguay solicitó a la CIJ si está considera que violó las obligaciones procedimentales dictar una sentencia declaratoria. Si la CIJ estima que la planta no satisface la obligación que corresponde a Uruguay de proteger el río o su ambiente acuático puede ordenar a Uruguay a tomar medidas de protección necesaria. Si la CIJ estima que Uruguay ha causado efectivamente un daño al río o a la Argentina puede condenar a Uruguay al pago de una indemnización por el daño (CIJ, 2010, p. 23).

De acuerdo con el Derecho Internacional las conductas ilícitas deben ser compensadas en la medida de los hechos. Para la CIJ la conducta ilícita por parte de Uruguay respecto a las obligaciones procesales constituye una medida de satisfacción para Argentina, como el único reconocimiento de la violación (VIGNALI; GIOVANETTI, 2011, p. 154). Además, observa que después de la expiración del periodo de negociación el Uruguay no está impedido de continuar con las operación de Botnia, y que una vez puesta en funcionamiento está no resultó en la violación de las obligaciones sustantivas, por lo que ordenar un desmantelamiento de la papelera no constituye un remedio apropiado por la violación de las obligaciones procesales (CIJ, 2010, p. 275). La CIJ concluye que no observa ninguna circunstancia especial en el presente caso que ordene una medida del tipo que solicita Argentina (CIJ, 2010, p. 278), pero por otro lado ordena a Uruguay a adoptar toda las medidas necesarias para el control ambiental.

3.4 Consideraciones finales del capítulo

En el conflicto de las papeleras Argentina y Uruguay buscaron soluciones tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral. Después de siete años de disputa, el 20 de abril de 2010, la CIJ ha puesto fin a la controversia por la autorización para la construcción y la eventual puesta en funcionamiento de una papelera en el río Uruguay. Este caso ilustra las tensiones existentes entre las necesidades de las Partes en el uso del río para fines

económicos y la protección del medio ambiente ante cualquier daño que pueda ser causado por una actividad.

El fallo de la CIJ se basó únicamente en la interpretación literal y estricta del Estatuto del río Uruguay sin tomar en consideración el artículo 38 del Estatuto de la CIJ, en la que puede decidir conforme al Derecho Internacional las controversias que le sean sometidas: a) las convenciones internacionales generales o particulares; b) las costumbres internacionales; c) los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas [...]. Tanto Argentina como Uruguay solicitaron la aplicación de toda regla pertinente al Derecho Internacional de los cursos de agua internacionales y de protección internacional del medio ambiente en la resolución de la controversia (CLÉMENT D. de, 2010, p. 2). Sin embargo la CIJ no ha aplicado las fuentes señaladas conforme el artículo 38, y basándose en una interpretación textual y estricta del Estatuto del río Uruguay sostiene que únicamente tiene competencia para aquellos planteos formulados fundándose en las disposiciones de este instrumento, en virtud de la clausula compromisoria del artículo 60.

La sentencia de la CIJ determinó lo siguiente: a) Uruguay violó las obligaciones procesales bajo los artículos 7 al 12; b) Uruguay no violó sus obligaciones sustantivas bajo los artículos 1, 35, 36 y 41 del Estatuto del río Uruguay; d) todas las otras peticiones por las Partes fueron rechazadas.

La CIJ consideró que las obligaciones procesales - informar, notificar y negociar - son indispensables cuando se trata de un recurso compartido como el río Uruguay. Estas obligaciones permite la cooperación entre las Partes necesarias para cumplir con la obligación de prevenir. El incumplimiento de Uruguay a estas obligaciones hace surgir la responsabilidad internacional. En la responsabilidad uruguaya, la importancia de la debida diligencia se hace visible por su relación con el principio de prevención. Este principio exige a los Estados la obligación de no causar un daño trasfronterizo. El Estado asume la responsabilidad frente a la violación de la norma aun si de ello no resulta en perjuicio. Así, un incumplimiento de la norma de “no causar un daño al otro Estado” pudo darse cuando Uruguay ha fallado a la conducta requerida, sin importar si esto ha resultado en un daño sensible a la Argentina (RODRÍGUEZ, 2007, p. 70).

Por otro lado, la regulación plasmada en el Estatuto del río Uruguay obliga a las Partes a proteger y preservar el medio acuático y prevenir la contaminación, adoptando normas y medidas para tal fin. La CIJ determinó que Argentina no aportó pruebas que evidencie que la papelera esté afectando los recursos biológicos, la calidad del agua o el equilibrio ecológico del río, por lo que no cree necesario un desmantelamiento del mismo u otro lugar de ubicación. Además constató que la planta no contamina el río, ni existe un riesgo de perjuicio desde que empezó a operar. También señala que los niveles de fosforo y otras sustancias vertidos por la planta Botnia en el río Uruguay son insignificantes en comparación con los que se desembocan de otras industrias en el mismo curso de agua (BORRÁS, 2010, p. 41). En cuanto a los aspectos relativos a la contaminación atmosférica, acústica y paisajística, así como los impactos negativos de la papelera sobre otros usos económicos del río en zona costera de Argentina la CIJ dejó a fuera, limitando su competencia estrictamente a la dimensión acuática del río Uruguay.

Como resultado la CIJ no vinculó el incumpliendo de las obligaciones procesales con las obligación sustantivas relativas a la protección del medio ambiente acuático, y que corresponde una satisfacción para Argentina como único reconocimiento de la violación.

No obstante la sentencia de la CIJ no es del todo satisfactoria, primeramente no resuelve definitivamente el problema de los bloqueos de puentes, y tampoco resuelve el problema ambiental en el conflicto al no aplicar los principios de Derecho Internacional del medio ambiente. La CIJ aún mantiene la perspectiva de los cursos de agua como un mero recurso económico, sin contemplar los cursos de agua como un bien ecológico que debe preservarse y protegerse. La posición adoptada es pasiva con las exigencias de protección internacional del medio ambiente, situándose en una plano formalista, al proceder a desvincular la obligación procesal de las obligaciones sustantivas, relativa a la protección y preservación del medio ambiente acuático del río Uruguay (BORRÁS, 2010, p. 42).

Finalizado los juicios en La Haya en que se pone fin al conflicto de las papeleras, se abre una nueva atapa en la relaciones entre Argentina y Uruguay.

La victoria electoral de José Mujica (1 de marzo 2010 - 1 de marzo de 2015) en los comicios uruguayos permite que reviva el dialogo. Las primeras reuniones realizadas entre la presidenta Cristina Fernández y su homólogo uruguayo José Mujica convinieron en coordinar una agenda bilateral. Como parte del relanzamiento de las buenas relaciones los

presidentes adoptaron la Declaración de Anchorena que, entre los temas abordados, acordaron llevar adelante, en cumplimiento de la Sentencia de la CIJ del 20 de abril de 2010, un plan de vigilancia para la planta UPM (ex Botnia) y un plan de control y prevención de la contaminación en el río Uruguay (CEFIR- CENTRO DE FORMACION PARA LA INTEGRACION REGIONAL, 2010, p. 13). Seguidamente los cancilleres de Argentina y Uruguay, Héctor Timerman y Luis Almagro, firmaron un acuerdo en Montevideo por medio del cual las dos Estados se comprometen a realizar un monitoreo conjunto de la papelera UPM (ex Bonia) y sobre las aguas para controlar los niveles de contaminación. Por medio de este convenio también se asignó un Comité Científico, subsidiario de la CARU, el cual ejerce la dirección técnica de monitoreo de la CARU en el río Uruguay y su área de influencia. Además se acordaron los estándares y parámetro de calidad de las aguas y de los afluentes, así como las condiciones hidrodinámicas. La firma de este convenio significó un gran impulso para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, y marco la culminación de divergencias diplomáticas entre los Estados (CEFIR, 2010, p. 14).

Como corolario de las buenas relaciones, el 2 agosto de 2011, se llevo a cabo una reunión en Buenos Aires con la presidenta argentina Cristina Fernández y el presidente uruguayo José Mujica en la que se firmó la Declaración de Buenos Aires, que da cuenta del fuerte cumplimiento de los compromisos asumidos principalmente la puesta en marcha del monitoreo conjunto en el río Uruguay, el dragado de los canales del río Uruguay, entre otros compromisos (CEFIR, 2010, p. 15). En la actualidad las relaciones argentino-uruguayo son positivas. Los rasgos del conflicto han ido desapareciendo y se está trabajando en una agenda bilateral en distintas áreas en vista a profundizar la cooperación, y su vez asumir conjuntamente el compromiso de la preservación de los recursos compartidos. Esta nueva agenda va a impactar positivamente en las relaciones entre los Estados, que permitan superar las diferencias y profundizar la integración.

4 CONSIDERACIONES FINALES

El tema del presente trabajo es el conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay que se desató a causa de la autorización para la construcción de dos papeleras y la puesta en funcionamiento de Botnia. Tales industrias fueron planeadas para estar ubicadas en las márgenes del río Uruguay, cuyas aguas son reguladas conjuntamente por Argentina y Uruguay, en el ámbito de la CARU, y en los términos del Estatuto del río Uruguay.

El río Uruguay es un curso de agua internacional cuyas partes se encuentran en Argentina, Uruguay y Brasil. En el tramo fronterizo argentino-uruguayo los Estados han suscrito varios acuerdos relativos en materia de agua tales como: Protocolo relativo a la cuestión de la jurisdicción sobre el Río de la Plata, de 1910; Convenio relativo al aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay, de 1946; la celebración de la Conferencia prevista argentino-uruguaya en el artículo XI del Convenio sobre el aprovechamiento de los rápidos del Salto Grande en el río Uruguay, de 1960; Acta relacionada con algunas islas del río Uruguay, de 1938; Tratado sobre el límite constituido por el río Uruguay, de 1961; Tratado del Río de la Plata y su frene marítimo, de 1973; Estatuto del río Uruguay, de 1975 (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 1974, vol. II). El Tratado de la Cuenca del Plata de 1969 es un acuerdo multilateral, firmado por los cinco Estados de la Cuenca del Plata- Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Bolivia. Este instrumento utiliza la expresión cuenca para definir el ámbito de aplicación, y cuyos recursos naturales- no solamente al agua- están vinculados al área geográfica o territorio (COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, 1976, Vol. II, p. 152). De los tratados citados el Estatuto del río Uruguay de 1975 constituye el régimen jurídico del río Uruguay (comprende el paralelo de Punta Gorda y la Punta sudoeste de la Isla Brasilera), la gestión y administración del mismo se basa en el articulado de este instrumento, articulado que representa ciertos principios de derecho internacional de curso de agua internacional, y la administración concreta está a cargo de otro sujeto de derecho que es la CARU. En otras palabras este instrumento contiene principios generales ya establecidos en las Reglas de Helsinki de 1966 y la Convención de Nueva York de 1997, tales como utilización equitativa y razonable, la obligación de evitar un daño sensible, y la obligación de informar y notificar.

A nivel universal el régimen internacional para el uso del agua distinto de la navegación lo integra el Convenio de Naciones Unidas de 1997 sobre el Derecho aplicable a los usos distintos a la navegación de los cursos de agua internacionales, del que ofrece un estudio más detallado, y el proyecto de artículos de acuíferos transfronterizos de 2006, viene a completar este primero, en cuanto a la regulación de las aguas subterráneas (TUR, 2013). La Convención de Nueva York de 1997 se adoptó después de 20 años de estudio en el ámbito de la CDI de las Naciones Unidas. Actualmente Argentina y Uruguay no ratificaron esta Convención.

Las instituciones no gubernamentales también realizaron estudios sobre el derecho de utilización del agua para fines distintos de la navegación como la IDI, ILA, así como también la Asociación Interamericana de Abogados. Los estudios realizados en el ámbito de ILA e IDI no constituyen fuentes formales de Derecho Internacional, pero sus propuestas han sido incorporadas en varios tratados bilaterales u otros acuerdos referentes al usos del agua para fines distintos de la navegación (BRZEZINSKI, 2012). Según el Atlas de acuerdos internacionales sobre el agua del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA, y la Oregon State University, existen más de 400 tratados o acuerdos internacionales relacionados con los recursos hídricos compartidos, que han sido firmado desde 1820 (excluyendo los acuerdos de navegación, pesca y límites fronterizos), (MAGANDA, 2008, p. 176). Pese a este amplio desarrollo jurídico los conflictos por el agua aún son frecuentes, del cual el caso de las papeleras es un ejemplo de ello. Este caso ilustra que el conflicto no se debe a la escases por el agua sino a las tensiones existentes entre la necesidad de utilización del agua para fines económicos y la protección del medio ambiente acuático ante cualquier daño que pueda ser causada por un obra.

El conflicto por las papeleras duro más de siete años, hasta que en abril de 2010 la CIJ resuelve de forma vinculante y definitiva el litigio. La CIJ resolvió la disputa sobre la base de una interpretación literal y estricta del Estatuto del río Uruguay, omitiendo las solicitudes de Argentina y Uruguay de aplicación e incorporación a este instrumento el derecho de los cursos de aguas internacionales y del derecho relativo a la protección del medio ambiente (cabe aclarar que la Argentina y Uruguay no tiene una interpretación exactamente igual del Derecho Internacional en esta materia).

En la sentencia del 20 de abril de 2010 se determinó que Uruguay únicamente violó las obligaciones procedimentales- informar, notificar y negociar, y cumplió con las obligaciones sustanciales relativa a la protección del medio ambiente; y se rechaza todas las demás demandas.

Si bien se reconoce que cada Estado, en un curso de agua internacional, tiene derecho a ejercer plena soberanía sobre sus riquezas, recursos naturales y actividades socio-económicas, pero cuando se trata de un recurso compartido como el río Uruguay los Estados tienen una cierta limitación a su soberanía. En este sentido, el aprovechamiento del río debe proceder bajo un sistema de cooperación con el otro Estado del curso de agua internacional, con el fin de asegurar, el uso equitativo y razonable y la obligación de no causar un daño sensible al otro Estado. Este último va más allá de una obligación de no causar un daño transfronterizo (incluida la contaminación), alcanza también su prevención.

En este sentido, si bien Uruguay reconoce que las papeleras son industrias de gran escala y que por lo tanto debe ser informada y notificada, esta incumplió con dichas obligaciones, lo que significa que Uruguay tenía como objetivo perseguir sus propios intereses, lo que parece ser poco compatible con el deber de cooperar. La CIJ consideró que el artículo 7 al 12 son obligaciones procedimentales, y que el comportamiento ilícito de Uruguay terminó al final de la etapa de negociación, por lo que corresponde una medida de satisfacción para Argentina.

Por otro lado la CIJ constató que Uruguay actuó con debida diligencia en el cumplimiento de las obligaciones del artículo 36 y 41 del Estatuto del río Uruguay. De hecho la obligación de no causar un perjuicio sensible constituye una manifestación de uno de los principios fundamentales del derecho ambiental, que es el principio de prevención de daño ambiental transfronterizo.

El principio de prevención tiene su origen en la debida diligencia del Estado en las actividades u obras realizadas en su territorio, las cuales no deben causar un daño sensible al medio ambiente del otro Estado. Esto en cuanto puede existir la responsabilidad frente a la violación del principio aun si ello no resulta en perjuicio. Se consagra la obligación de comportamiento. Esta obligación ha sido recogida en el principio 21 de la Declaración de

Estocolmo de 1972¹⁵, y en el principio 2 de la Declaración de Río de 1992¹⁶. En consideración de lo expuesto la CIJ determinó que Uruguay no violó las obligaciones sustantivas, en tanto que actuó con debida diligencia, y que el material de prueba no permiten concluir que no actuó con la diligencia requerida o que las descarga de afluentes de la planta Botnia haya causado daño a los recursos biológicos o calidad del agua del río desde que empezó a operar en noviembre de 2007.

En definitiva, la CIJ aceptó que Uruguay continúe con las operaciones de la planta Botnia, pero le ordena a continuar monitoreando de acuerdo con el artículo 41 del Estatuto de río Uruguay y de asegurar el cumplimiento del mismo con las regulaciones uruguayas así como también con los estándares de la CARU. Además, tanto la Argentina como Uruguay, en opinión de la CIJ, tienen la obligación legal bajo el Estatuto de 1975 de continuar la cooperación a través de la CARU y de permitirle idear los medios para promover la utilización equitativa y de protección del medio ambiente. En consecuencia la CIJ tenía el objetivo de salvaguarda los derechos de los Estados en la utilización del agua, pero su posición pasiva frente a los derechos internacionales ambientales demuestra que no buscaba la protección de los recursos biológicos y del medio ambiente del río Uruguay.

¹⁵ El Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972 afirma que los Estados “tienen el derecho soberano de explorar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otro Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”. Este principio ha sido reafirmado por la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río de 1992).

¹⁶ El principio 2 de la Declaración de Río de 1992 afirma que los Estados “tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daño al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARO; PALERMO, V.; REBORATTI, C. Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre argentinos y uruguayos. **Revista POSTData**: Revista de reflexión y análisis político, Buenos Aires, Num. 14, p. 236-239, 2009. Disponible em: <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235602012.pdf>, acceso em: 1 de ago. de 2020

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. Bacias brasileiras do Río da Prata: avaliações e propostas. Brasília, DF, 2001. 102 p. Disponible em: http://www5.prossiga.br/recursos_hidricos/pdf/relprata.pdf, acceso em: 10 de set. de 2020

ARGENTINA. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO-MREC. **La Argentina expuso hoy ante La Haya**, Información para la Prensa N°: 262/06, 2006. Disponible em: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/la-argentina-expuso-hoy-ante-la-haya>, acceso em: 10 de set. de 2020

AYÇAGUER, A. M. **El conflicto entre Uruguay y Argentina por la jurisdicción del Río de la Plata (1907-1910). Política exterior, imágenes mutuas y sentimiento nacional.** Revista de Historia, N° 1, Uruguay, Publicaciones de la Universidad de la República Uruguay, (2015). Disponible em: <https://ojs.fhce.edu.uy/index.php/claves/article/view/455/394> , acceso em: 20 de abr. de 2021

BENEDETTI, A.; SALIZZI, E. Fronteras en la construcción del territorio argentino. **Revista Colombiana de Geografía**, Colombia, Vol.23, Núm. 2, p. 121-138, 2014. Disponible em: <https://www.redalyc.org/pdf/2818/281830704009.pdf>, acceso em: 22 de may. de 2019

BRZEZINSKI, M.L. **Direito Internacional da Água Doce: fontes, regimes jurídicos e efetividade.** Curitiba: Juruá, 2012

BORRÀS, S. El desenlace del conflicto de la celulosa: Argentina vs. Uruguay. **Revista Catalana de Derecho Ambiental**, Vol. 1 N° 1, p. 1- 45, 2010. Disponible em: <https://revistes.urv.cat/index.php/rcda/article/view/1034>, acceso em: 1 de ago. de 2020

CAUBET, C. G. **As grandes manobras de Itaipu**. São Paulo. Editora Acadêmica, 1990.

CASTRO, D. de. **Tratamento jurídico internacional da água e desenvolvimentos sustentáveis**. São Paulo: Faculdade de direito da USP, 2009

CAZORLA, M. I. Otra vuelta de tuerca del Derecho Internacional para regular los cursos de agua internacionales: el convención de Helsinki de 17 de marzo de 1992. **Anuario de Derecho Internacional**, XVI, España. (Ed.) Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, (2000). Disponível em: <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/28485>, acesso em: 12 de may. de 2019

CATULLO, M. R. Proyecto de gran escala, comités populares e integración: “los precursores de Salto Grande”. **Revista Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología**, Argentina, XLII (2), 2017. Disponível em: <http://www.saanropologia.com.ar/wp-content/uploads/2017/12/6-Catullo-C.pdf>, acesso em: 20 de may. de 2019

CEPAL. Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento. **Estudios e informe de la CEPAL 53**, Santiago de Chile, 1985. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/8494>, acesso em: 19 de mar. de 2020

CEFIR. Argentina- Uruguay, Desafíos de la integración fronteriza. Montevideo, 2010. Disponível em: <http://cefir.org.uy/observatoriodefronteras/images/pdf/ARGENTINA-URUGUAY-DESAFIOS-DE-LA-RELACION-FRONTIERIZA.pdf>, acesso em: 2 de may. de 2020

CLÉMENT, D. de. Los recursos naturales compartidos entre estados y el derecho internacional. **Anuario Argentino de Derecho Internacional**. Anuario Argentino de Derecho Internacional, Vol. XII, Argentina. (Ed) 2003 Asociación Argentina de Derecho Internacional. Disponível em: https://aadi.org.ar/admin/imagenesBD/productos/ANUARIO_2003.pdf, acesso em: 15 de abr. de 2020

CLÉMENT, D. de. Algunas consideraciones en torno al fallo de la CIJ sobre las pasteras uruguayas. **Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba**, Argentina, doctrina, pp. 1-35, 2010. Disponível

em:<http://secretarias.unc.edu.ar/acaderc/doctrina/articulos/algunas-consideraciones-entorno-al-fallo-de-la>, acceso em: 20 de ago. de 2020

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – CIJ/ONU. Causa relativa a las plantas de celulosas en el río Uruguay (Argentina contra Uruguay), (20 de abril de 2010). Disponible em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf> , acceso em: 20 de set. de 2020

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – CDI/ONU. **Anuario de la Comisión de Derecho Internacional**, vol. II, segunda parte, 1974. Disponible em: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_1974_v2_p1.pdf, acceso em: 15 de abr. de 2020

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – CDI/ONU. **Anuario de la Comisión de Derecho Internacional**, vol. II, segunda parte, 1976. Disponible em: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_1976_v2_p2.pdf, acceso em: 20 de mar. de 2020

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – CDI/ONU. **Anuario de la Comisión de Derecho Internacional**, Documento A/CN.4/SER.A/2001/Add.1, vol. II, segunda parte, 2001. Disponible em: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf, acceso em: 21 de ago. de 2020

COMISIÓN ADMINISTRADORA. Documentos y Antecedentes. Publicado por la Comisión Administradora del Río Uruguay, PAYSANDÚ, 1998. Disponible em: http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf, acceso em: 15 de abr. de 2020

COMISIÓN TÉCNICA MIXTA DE SALTO GRANDE. Documentos Fundacionales, Leyes, Decretos, Notas Reversales, Actas, Acuerdos, Convenios, Buenos Aires, junio 2013. Disponible em:

https://www.saltogrande.org/pdf/libro_DOCUMENTOS_Y_ANTECEDENTES.pdf,

acceso em: 15 de abr. de 2020

DAUDÍ, M. C. La protección y preservación de cursos de agua internacionales: el Convenio sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de 21 de mayo de 1997. **Anuario de Derecho Internacional**, XV, España. (Ed.) Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, (1999). Disponible em: http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/21689/1/ADI_XV_1999_03.pdf,

acceso em: 20 de may. de 2019

DIARIO ELENTRETIOS (ARGENTINA) (Ed.). La "otra" triple frontera, que sueña con la construcción de un puente que ya fue aprobado por CARU. 2019. Disponible em: <https://www.elentretorios.com/actualidad/la-otra-triple-frontera-que-suea-con-la-construccion-de-un-puente-que-ya-fue-aprobado-por-caru.htm>, acceso em: 15 de oct. de 2020

DIARIO LA NACION (ARGENTINA) (Ed.). El proyecto propone unir Zárate Brazo Largo con Nueva Palmira. La traza alternativa del puente al Uruguay, en manos de Gallo. 2000. Disponible em: <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-traza-alternativa-del-puente-al-uruguay-en-manos-de-gallo-nid25460/>, acceso em: 19 de may de 2019

EL OBSERVADOR (URUGUAY) (Ed.). ENCE vende su proyecto en Uruguay a Stora Enso. 2011. Disponible em: <https://www.elobservador.com.uy/nota/ence-vende-su-proyecto-en-uruguay-a-stora-enso-20114111950> , acceso em: 15 de oct. de 2020

DIARIO LA NACIÓN (Argentina) (Ed.). Para el Banco Mundial las papeleras no contaminan. 2006. Disponible em: <https://www.lanacion.com.ar/politica/para-el-banco-mundial-las-papeleras-no-contaminan-nid847984>, acceso em 15 de oct. de 2020

DIARIO LA VOZ DE GALICIA. (España) (Ed.). Ence y Botnia informarán al Banco Mundial sobre el impacto ambiental de sus plantas de Uruguay. 2006. Disponible em: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/economia/2006/05/11/ence-botnia-informaran-banco-mundial-sobre-impacto-ambiental-plantas-uruguay/0003_4763838.htm , acceso em: 15 de oct. de 2020

DOUGHERTY, J. E.; PFALTZGRAFF R.L. Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales. (S.I.): Virtual Book, 1993 Red de bibliotecas Landivarianas. (1993).

Disponível em: <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5394&s=49>, acesso em: 5 de may. de 2019

Encuentro Técnico- Jurídico realizado en la sede de C.A.R.U. los días 17 y 18/sep/87, publicación N° 3, PAYSANDÚ, junio 1989. Disponível em: <https://www.caru.org.uy/web/1989/06/encuentro-tecnico-juridico-17-y-18-set-1987/>, acesso em: 15 de mar. de 2020

ELIAS, G. **¿Es posible una diplomacia de aguas en América Latina?** Marco para una cooperación internacional en la gestión hídrica de cuencas transfronteriza. Anuario en Relaciones Internacionales ISSN: 1668-639X, Argentina, Publicaciones de la Universidad Nacional de La Plata, (2017). Disponível em: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2017/09/A2017medambArtElias.pdf>, acesso em: 20 de mar. de 2020

FILLOL, A. P. El Tratado de la Cuenca del Plata en su Laberinto. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales, Uruguay, estudio N° 7/ 18, p. 1 al 22, 2018. Disponível em: <http://curi.org.uy/wp-content/uploads/El-Tratado-de-la-Cuenca-del-Plata.pdf>, acesso em: 17 de abr. de 2020

GUADALUPE, J.; HERNÁNDEZ, V. El realismo y el neorrealismo estructural. Estudios Políticos, México, vol. 9 núm. 16, p. 113-124, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4264/426439540006.pdf>, acesso em: 15 de abr. de 2019

HERNÁNDEZ, S. La teoría del realismo estructuralista y las interacciones entre los estados en el escenario internacional. **Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura**, Venezuela, vol. XIV núm. 2, p. 13-29, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/364/36414202.pdf>, acesso em: 15 de abr. de 2019

LABORATORIO TECNOLÓGICO DEL RIO URUGUAY. Breve reseña sobre el Rio Uruguay. Publicación anual del LATU, N° 2, 2007. Disponível em: https://catalogo.latu.org.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=443, acesso em: 21 de ago. de 2020

LAPEYRE, E. G. Cuestiones limítrofes con la República Argentina, Uruguay, estudio N° 2/ 18, p. 1 al 14, 2018. Disponible em: <http://curi.org.uy/wp-content/uploads/An%C3%A1lisis-del-CURI-2.pdf>, acceso em: 20 de abr. de 2021

La navegación en el río Uruguay y el tipo adecuado de embarcación. Serie de divulgación, N° 5, PAYSANDÚ, julio 1995. Disponible em: http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/La-navegacion-en-el-Rio-Uruguay-y-el-tipo-adecuado-de-embarcacion.pdf, acceso em: 2 de may. de 2020

MAGANDA, C. ¿Agua dividida, agua compartida? Acuíferos transfronterizos en Sudamérica, una aproximación. Estudios Políticos, Medellín, p. 171- 194, 2008. Disponible em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/iep/32/CARMEN_MAGANDA.pdf, acceso em: 16 de abr. de 2019

MAGALHÃES, B. O papel do MERCOSUL : a crise das papeleras e o processo de integração regional sul-americano. **Observador On-Line**, vol. 1, n° 6, 2006.

MERCOSUR. Tribunal Permanente de Revisión, LAUDO N° 02/2006, Asunción, julio de 2006. Disponible em: http://www.sice.oas.org/dispute/mercosur/Laudo060906_s.pdf

MIRAMONTES, R. C. **La doctrina Harmon, el Tratado de Aguas de 1944 y algunos problemas derivados de su aplicación**. Foro Internacional, México, Vol. VI, 1 (21), 1965. Disponible em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/261>, acceso em: 15 de abr. de 2019

MONZÓN, C. A. **La Cuestión fronteriza en la conformación de la política internacional en Argentina y Venezuela: Siglos XIX-XX**. Buenos Aires: Facultad de humanidades y ciencias de la educación de la UNLP, 2014.

NACIONES UNIDAS, Asamblea General. **Resolución A/C. 2/ 44/L. 9** “Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados”, de 13, de octubre de 1978. Disponible em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N89/243/57/PDF/N8924357.pdf?OpenElement>, acceso em: 10 de abr. de 2020

NACIONES UNIDAS, Asamblea General. **Resolución A/RES/ 51/229** “Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación”, (de 8, de julio de 1997). Disponible em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/772/96/PDF/N9777296.pdf?OpenElement>, acceso em: 20 de may. de 2019

NOHLEN, D.; FERNÁNDEZ, M. B. Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata. *Revista Estudios Internacionales*, Chile, VOL. 14 NÚM. 55, p. 412-443, 1981. Disponible em: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/16127>, acceso em: 20 de mar. de 2020

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACION Y LA AGRICULTURA - FAO/ONU. El régimen jurídico de los recursos hídricos internacionales. Estudio Legislativo N° 23, 1981. Disponible em: <http://www.fao.org/3/ak459S/ak459S.pdf>, acceso em: 12 de may. de 2019

PAGLIARI, A.S.; BAS, L. I. La controversia de Argentina y Uruguay en el asunto relativo a las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. Análisis jurídico de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia. **Revista de la facultad de derecho de la UNC**, Argentina, Vol. 1 N° 1, 2010. Disponible em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/refade/article/view/5883/6756>, acceso em: 21 de ago. de 2020

QUEROL, M. **Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos**. CEPAL Serie 64, Santiago de Chile, 2003. Disponible em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6431/1/S0310752_es.pdf, acceso em: 20 de abr. de 2019

RIBEIRO, W. C. Uso compartilhado da água transfronteiriça na bacia do prata: utopia o urealidade? **SciELOAmbient**. soc. vol.20 no.3, São Paulo, p. 257-270, 2017. Disponible em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1414-753X2017000300257&lng=en&nrm=iso&tlng=pt, acceso em: 15 de abr. de 2020

REBORATTI, C. Un laberinto de papel. Fábricas de pastas de celulosa y conflicto socioambiental en el río Uruguay. **Revistes Catalanes amb Accés Obert**, Vol. 56, N° 3, pp, 461-477, 2010. Disponible em: <https://www.raco.cat/index.php/DocumentsAnalisi/article/view/224982>, acceso em: 1 de ago. de 2020

RODRÍGUEZ, J. La responsabilidad internacional del estado: el caso de las plantas de celulosa y los bloques en el río Uruguay. **Revista Javeriana**, Colombia, Vol. 5 N° 10, pp. 43-74, 2007. Disponible em: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/internationallaw/article/view/13955>, acceso em: 15 de oct. de 2020

SACO, V. El caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril de 2010 (Argentina contra Uruguay). Agenda Internacional, Perú, N° 28, p. 281-304, 2010. Disponible em: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/3677/3656>, acceso em: 15 de mar. de 2020

SALOMÓN, M. La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Dialogo, disidencia, aproximaciones. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, España, N° 4, p. 2-59, 2002. Disponible em: <http://www.reei.org/index.php/revista/num4/articulos/teoria-relaciones-internacionales-albores-siglo-xxi-dialogo-disidencia-aproximaciones>, acceso em: 10 de abr. de 2019

SÁNCHEZ, A.; VALDERRAMA, F. La soberanía permanente sobre los recursos naturales: orígenes y contenido. **Anuario de Derecho Internacional**, V, España. (Ed.) Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, (1979). Disponible em: <http://dadun.unav.edu/handle/10171/20977>, acceso em: 10 de abr. de 2019

Segundo informe sobre recursos naturales compartidos: aguas subterráneas transfronterizas, del Sr. Chusei Yamada, Relator Especial, Documento A/CN.4/539 y Add.1, 2004. Disponible em: https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_539.pdf, acceso em: 15 de abr. de 2020

TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA, de 23 abr. 1969. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, marzo de 1970.

Tercer informe sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, Sr Stephen M. Schwebel, Documento A/CN.4/348, 1981. Disponible em: https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_348.pdf, acceso em: 5 de ago. de 2020

TORRES, J. M. «Gobernar el Mundo». La polémica *Mare Liberum versus Mare Clausum* en las Indias Orientales (1603-1625), **Anuario de Estudios Americanos**, España. (Ed.), Universidad Nacional de Educación a Distancia, (2017). Disponible em: <http://estudiosamericanos.revistas.csic.es/index.php/estudiosamericanos/article/view/702> , acceso em: 18 de abr. de 2021

TUR, L.S. Aguas dulces y derecho internacional: el agua como bien común y como derecho humano desde la perspectiva de desarrollo sostenible. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 2013. Disponible em: <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/131353/tlst.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, acceso em: 20 de feb. de 2020

URUGUAY. PARLAMENTO DEL URUGUAY. Ley 13.723 sobre Recursos y economía forestal, Montevideo, diciembre de 1968. Disponible em: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes?Ly_Nro=13723&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmin%5D%5Bdate%5D=&Ly_fechaDePromulgacion%5Bmax%5D%5Bdate%5D=&Ltemas=&tipoBusqueda=T&Searchtext, acceso em: 1 de ago. de 2020

UNITED NATIONS AUDIOVISUAL LIBRARY OF INTERNATIONAL LAW. MCCAFFREY, S. C. (2009), Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación. Disponible em: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/clnuiw/clnuiw_s.pdf, acceso em: 15 de abr. de 2020

VARGAS, F. A., **A Formação das fronteiras latino-americanas**. Brasília; Fundação Alexandre de Gusmão, Ministério das Relações Exteriores, 2017.

VELASCO, J. E. Los acuerdos hidroeléctricos en el Río Uruguay. **Revista de política internacional**, España, N° 140, p. 145- 162, 1975. Disponível em: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondo-historico/?IDR=13&IDN=1171&IDA=34484>, acesso em: 22 de may. de 2019

VIGNALI, H. A.; GIOVANETTI, D.V. Corte Internacional de Justicia Caso n° 135, Caso de las fábricas de pastas de celulosa sobre el río Uruguay, Argentina con Uruguay. Fallo del 20 de abril de 2010. Prisms: Dir., Pol. Publ. e Mundial, Brasília, v. 8, n. 1, p. 147-214, 2011.

VILLELA, A. M. O Tratado da Bacia do Prata. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 21, n. 81, p. 147-176, 1984. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/186298>, acesso em: 10 de abr. de 2020