

Este documento tiene por finalidad resumir una propuesta de acción en el tema del conflicto (diferendo) con la República Argentina en torno a la instalación en la margen izquierda del Río Uruguay de la Planta Celulósica de Botnia, en cercanías de Fray Bentos, Uruguay.

CONTENIDO

I

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA.

II

PRESUPUESTOS POLÍTICOS DE CONTEXTO.

III

DESARROLLO DE LA PROPUESTA.

IV

ESQUEMA SINTÉTICO DE LA PROPUESTA DE ACCIONES PARA PROFUNDIZAR LA COOPERACIÓN COMO OPCIÓN DE SUPERACIÓN DEL CONFLICTO.

I

JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA.

Se trata de avanzar en una idea que ponga, en el proceso de solución del conflicto, elementos que el moderno Derecho Ambiental Internacional ha establecido como instrumento de Desarrollo Sostenible. No se pretende que sea la solución definitiva total. Es una propuesta abierta a su enriquecimiento, un elemento de base, que provoque aportes o aproximaciones sucesivas.

Tiene como justificación básica contemplar pragmáticamente los intereses de ambas partes en el conflicto, sin abdicar de una fuerte y decidida afirmación ambiental y por el desarrollo sostenible, con la visión puesta en la equidad intergeneracional, balanceando los derechos e intereses de las generaciones presentes y futuras y en el respeto de los derechos iguales de todas las comunidades radicadas en la cuenca. En este sentido, distingue claramente, los ingredientes de coyuntura, más episódicos, y los de largo plazo o estratégicos, que están mezclados en este conflicto, como ocurre en todos los eventos internacionales de este tipo.

En consecuencia y **para dar respuesta a los desafíos planteados por los aspectos más coyunturales y localizados**, acepta como un dato realista la actual instalación de la Planta de Botnia aunque rígidamente sometida a exigencias de alto nivel tecnológico y ambiental; incorpora un sistema de garantías en cuanto a la responsabilidad por la contaminación futura eventual y a la absoluta imparcialidad en la verificación y el control de la contaminación futura; establece un marco normativo y de gestión de políticas, incluso de ordenamiento y desarrollo territorial regional, apuntando a distribuir en ambas márgenes los beneficios de las acciones de desarrollo y, por último, **para atender a los aspectos estratégicos del desarrollo y de más larga duración, con un énfasis claramente preventivo de reiteración de este tipo de situaciones**, diseña un marco institucional y normativo para incorporar a la Cuenca del Plata y a la subcuenca íntegra del Río Uruguay a las mejores y más modernas orientaciones hacia el Desarrollo Sostenible del Derecho Ambiental Internacional .

Arraiga, a la vez: a) en la salvaguarda de los valores esenciales de naturaleza histórico-política que han regido la construcción de una convivencia ejemplar para el mundo, entre las Repúblicas del Plata y b) en la aplicación del Derecho Ambiental como vehículo para la transición de ambos Estados, y de la región platense, en su caso, hacia el Desarrollo Sostenible, en sus ámbitos comunes o transfronterizos, con un marcado criterio anticipatorio y progresivo.

Anticipatorio, en el sentido de poner al ordenamiento jurídico y las políticas binacionales y regionales, a la vanguardia de las respuestas preventivas y adaptativas a los grandes desafíos de la agenda ambiental de hoy y del mañana próximo, como temas prioritarios (efectos del cambio climático, biodiversidad, agua, suelo, cambios tecnológicos, energía), pues todos estos asuntos se vinculan al complejo agua-industria celulósica-forestación.

Progresivo, en el sentido de aplicar a la gestión de ecosistemas y bienes compartidos, formas de gestión, con participación ciudadana y comunitaria, agregando el Ordenamiento Territorial, ya que ese tema, que se relaciona con la localización de la planta, es el verdadero núcleo duro de la cuestión de Botnia, mucho más que el problema invocado de la contaminación. Una gestión que, desde esta perspectiva, apunte a la inserción del problema político ambiental en el ámbito de la cuenca, porque esa actualización de perspectiva, plasmada en el derecho positivo y las políticas regionales, operará como mecanismo de prevención de conflictos, no sólo en el ámbito bilateral sino cuencano. Y esto es fundamental, pues sería de una imperdonable ingenuidad y falta de visión, no advertir que este conflicto es, apenas, un emergente avanzado de otros potenciales conflictos, pues la materia de los recursos y los problemas ambientales, están entre las hipótesis centrales de los conflictos del futuro.

La solución de este diferendo debe capitalizarse para la Cuenca del Plata ya que, la celulósica de F. Bentos, incluso en el rubro específico, no es un caso aislado, es un caso entre otros muchos¹, y no puede dejarse de lado que la condición de estado ribereño de

¹ El tema de las plantas Pasta celulósica Piray, Celulosa Campana, Papelera del Plata, Wixel, Campanita, Villa Constitución, San Lorenzo, Papel Prensa de San Pedro, Iby, Andino y Celulosa Capitán Bermúdez, en Argentina sobre el Paraná así como el caso de Fanapel en Uruguay, han estado en el debate, tanto en el debate público como en el juicio ante la CIJ. En marzo de 2006, trascendió en Asunción, Paraguay, que se analizaba en el Gobierno guaraní la idea de denunciar a Argentina por contaminación en el área del Río Paraná próxima a Puerto López y Puerto Piray. Esta generalizada inquietud en materia de plantas de celulosa y papeleras; su pertenencia al cuadro argumentativo y al inexcusable

un curso fronterizo o contiguo y de estado territorial en los cursos sucesivos, genera un vínculo o solidaridad técnica, entre los Estados concernidos, que limita la soberanía, promueve la interdependencia y responsabiliza en el contexto de la cuenca: la contaminación de plantas celulósicas en el Paraná o el Paraguay afecta a los ribereños del Plata. De aquí que, en la opción de salida y superación del conflicto, sea lógico y natural que las partes acudan, también, al foro natural del cuadro orgánico² del Tratado de Brasilia.

contexto del grave conflicto en curso entre los ribereños del R. Uruguay y el número de emprendimientos emplazados así como el desarrollo forestal de la región, dan la pauta que, dentro del contexto de lo ambiental o del desarrollo sostenible de la Cuenca, ese sector particular constituye un rubro especialmente importante, generador de conflictos y serias afectaciones actuales al ambiente, por lo que es merecedor, por tanto, de una política específica y de instrumentos convencionales especiales.

² La Reunión de Cancilleres y el Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) son los Órganos del Tratado de la Cuenca del Plata, denominado Tratado de Brasilia, firmado por los cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) en Brasilia, Brasil, abril de 1969. El Tratado es la consagración de una política directriz a la acción a desarrollar por los Estado integrantes de la Cuenca, en la preservación de los recursos naturales para las generaciones futuras, promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca y de sus áreas de influencia directa y ponderable. Tiene como órgano supremo del Tratado a la Reunión de Cancilleres, que traza las directivas de política común y dirige al Comité Intergubernamental Coordinador, que es el órgano permanente. Tiene un Fondo Financiero (FONPLATA) con funciones de financiamiento de Estudios, Proyectos u Obras y otros órganos, que componen el denominado Sistema del Tratado.

II

PRESUPUESTOS POLÍTICOS DE CONTEXTO

1.- Debe identificarse de manera clara que el objetivo o interés nacional estratégico es **la paz perpetua con la República Argentina** y demás Estados de la Cuenca del Plata en torno a los recursos naturales compartidos entre los cuales se destaca el agua y, en ese contexto, el Río Uruguay.

Particularmente, la paz perpetua con la Argentina, en cuanto forma parte del círculo inmediato, del primer y prioritario círculo de la inserción internacional del país.

La paz perpetua, en el caso, no debe ser la obvia ausencia de impensable escenarios bélicos (regulares o irregulares) sino de vecindad activa, de mutua confianza comprometida en proyectos comunes en cuestiones de interés común relativas a bienes compartidos. Automáticamente unido a este principio está otro: que el desarrollo sostenible al que tiene derecho la Nación Oriental, debe prioritaria y excluyentemente buscarse y obtenerse en el ese contexto de paz perpetua.

2.- El estado a que se ha llegado en el desarrollo de este conflicto, impone una solución política, que atienda los aspectos coyunturales y de largo plazo, como se expresó antes, puesto que, en bien de asegurar el objetivo estratégico nacional, las posibles soluciones jurisdiccionales, pueden resultar inconvenientes partiendo de la carencia real de posibilidades de solucionar el problema a través del fallo de la CIJ (Corte Internacional de Justicia). La lógica del escenario post fallo supone enfrentar un panorama de un ganador y un perdedor. La esencia de dirimir un conflicto en sede judicial, es que haya un ganador y un perdedor. Por más que la Corte se esmere en crear una sensación de empate, sobre todo en la exposición de los fundamentos de su fallo futuro, distribuyendo culpas para todos lados, la sentencia dará la razón a uno u otro: hubo violación de los tratados o no; en consecuencia de ello, se legitima definitivamente lo construido o no. Al final, habrá un vencedor y un vencido.

El perdedor quedará mal parado y hay cuestiones evidentes de prestigio internacional en juego. Aún suponiendo que del lado argentino, ese escenario pudiera estar siendo esperado por sectores del Gobierno Nacional argentino, para, en el caso de ganar Uruguay, hacer pie en ello y enfrentar a la comunidad de Gualeguaychú y los asambleístas, se podría agudizar un conflicto que siendo nacional argentino muy localizado, tiene referencia obvia al conflicto internacional, y eventuales soluciones de fuerza que pudieran desatarse, seguramente no instalan climas de paz transfronterizos y menos de seguridad de que los cortes de rutas y acciones de resistencia ciudadana, con visos telúricos, vayan a cesar fácilmente. En todo caso es un escenario de alto riesgo que pudiera derivar en una de estas situaciones: a) que el Estado Argentino aceptara el fallo, y pagando los precios políticos internos que tenga que pagar, restaure el orden, persiga con firmeza la actividad piquetera y los cortes de ruta, aislando el accionar de los asambleístas; en cuyo caso, no puede preverse, en escenarios futuros los efectos sobre los grupos más radicales y su persistencia de trabajo de resistencia, ni los efectos políticos generales dentro de la Provincia y ante el poder central y menos aún si un cambio en el ciclo económico, le pusiera una alteración al ritmo de bonanza económica de que disfruta el Gobierno Kirchner. Debe tenerse presente, adicionalmente, que la movilización piquetera y de corte de rutas, es un recurso por demás frecuente y está prácticamente institucionalizado como expresión de lucha, en la actualidad argentina, por parte de diversos colectivos; b) que el Estado Argentino no cuestione el fallo, pero no se comprometa activamente en la represión de la actividad piquetero-asambleísta.

Si el perdedor fuera Uruguay, luego de que la Planta estuviera en funcionamiento, se estaría ante una hipótesis ya aludida por la Corte en su primer *obiter dictum* a propósito de las medidas cautelares solicitadas por argentina, sobre el cual se llama particularmente la atención: dijo textualmente la Corte:

78. Considerando que, manteniendo la autorización y permitiendo la continuación de la construcción de las plantas, el Uruguay asume necesariamente el conjunto de riesgos ligados a toda decisión de fondo que la Corte pudiera emitir en una instancia ulterior; que la Corte destaca que la construcción de las plantas sobre el sitio actual no puede ser reputada como que constituye un “hecho consumado” dado que, así como ha tenido ocasión de subrayar, “si fuera establecido que la construcción de obras conlleva un menoscabo a un derecho, no podemos ni debemos excluir a priori la posibilidad de una decisión judicial que disponga el cese de los trabajos o la modificación o

desmantelamiento de las obras” (Pasaje por el Grand-Belt (Finlandia c. Dinamarca), medidas cautelares, sentencia del 29 de julio de 1991, C.I.J. Recueil 1991, p. 19, par. 31);...que no es controvertido por las Partes que el Estatuto de 1975 ha creado los mecanismos conjuntos para la utilización y protección del río...”.

Obsérvese que la CIJ, previene a Uruguay sobre la situación que se generaría si se diera un fallo favorable a la demanda argentina: posibilidad de una decisión judicial que disponga el cese o desmantelamiento de una planta en la que se invirtió, en un caso de inversión extranjera directa, más de un billón de dólares. Y póngase particular atención que la Corte tiene claro que esa hipótesis se daría si ella estableciera que la construcción de obras conlleva un menoscabo a un derecho. Y ese menoscabo no está exclusivamente referido a la calidad del agua, o sea a la hipótesis de contaminación, sino fundamentalmente a los derechos emergentes del Estatuto³ como tratado es decir, como norma de fuente internacional, sean derechos sustantivos o procesales. Un mandato de desmantelamiento sería de gravísimas consecuencias y generaría claras responsabilidades, por más que el consentimiento de las más altas Autoridades del estado Argentino, oportunamente otorgado a la instalación de las Plantas y a su localización, pública y notoriamente reiterado, le resten posibilidades a una decisión de ese tipo en una resolución estrictamente jurídica del asunto.

De manera que la solución jurisdiccional tiene escasas posibilidades de aplicarse y menos de solucionar el tema, ni en lo coyuntural ni – menos aún - en lo estratégico que dice relación con la prevención para el futuro de crisis en estas materias de ambiente y recursos naturales.

3.- El Uruguay tiene en el Derecho Internacional, su primer y prácticamente único instrumento de política exterior. De manera que aunque la salida debe ser política, tiene que enmarcarse en la utilización y en el mejoramiento del Derecho Internacional, tanto de los instrumentos históricos bilaterales, como son los Tratados de límites, como en los que refieren al Derecho Ambiental, ya sean bilaterales como regionales y/o multilaterales. Paralelamente, y precisamente para enfocar las especificidades de la

³ En este documento por “Tratado” o “el tratado” se entiende el **Tratado de Límites del Río Uruguay entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina de 7 de Abril de 1961** y por “Estatuto” o “el Estatuto” el **Estatuto del Río Uruguay suscripto por ambos países platenses el 26 de febrero de 1975.**

crisis presente, deben desarrollarse políticas activas, con las comunidades involucradas para despertar confianza y hacer perceptibles los beneficios del Desarrollo Sostenible y de las garantías jurídicas y tecnológicas contempladas en las acciones mancomunadas que los Estados emprendan como resultado de la transacción a la que arriben.

El conflicto actual presenta múltiples dimensiones que se nuclean en torno a un tema capital de la agenda diplomática presente y de creciente importancia futura.

Se ha dicho múltiples dimensiones pues en el conflicto están presentes, temas transfronterizos, derechos humanos, derechos sobre recursos naturales, derecho que rige las inversiones extranjeras, derecho al desarrollo, derecho de la integración, todos aspectos de un ordenamiento internacional crecientemente consolidado que limita las soberanías nacionales y coloca a ambos Estados platenses en el deber jurídico internacional de la cooperación, el que más tarde o más temprano deberá ser asumido.

Se ha dicho tema capital de la agenda diplomática presente y de creciente importancia futura y ello porque implica la gestión bilateral de temas globales y de intereses comunes de la Humanidad, como son los temas de ambiente (calentamiento global, biodiversidad, agua...) y derechos humanos (derechos de las comunidades a la participación en la toma de decisiones de efectos particularmente transfronterizos). Ambos temas, los ambientales y los de DDHH, como los del derecho de los pueblos al desarrollo y demás, están crecientemente regulados por un orden integrado de normas de nivel nacional e internacional, que va de suyo, supone una fuerte limitación de los ordenamientos nacionales estatales para regular de modo autónomo tales aspectos.

Desde ambas facetas, el final es el mismo: el Derecho Internacional impone asumir la cooperación y profundizarla y no hay prácticamente ningún tratado multilateral ambiental posterior a las Conferencia de Estocolmo (1972) y Río (1992), a los cuales Argentina y Uruguay, han adherido (desde la protección de humedales a la protección de la capa de ozono; desde la biodiversidad al cambio climático o los contaminantes orgánicos persistentes) que no establezca deberes de cooperación, consagración del deber de prevención y de la perspectiva precautoria, etc. No está demás tener presente – y seguramente que ello será recordado por los Jueces de La Haya, en primerísimo lugar, a los contendientes en su futura sentencia de mérito – que es el propio Estatuto que en su Art. 1º, hace imperativo ese marco de derecho ambiental internacional al caso del conflicto, cuando dice:

*Las partes acuerdan el presente Estatuto en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 del Tratado de Límites en el Río Uruguay del 7 de Abril de 1961, con el fin de establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río Uruguay y **en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las Partes.*** (La negrita es agregada y se resalta la fuerza de las expresiones del Estatuto que no exige que el marco jurídico de aplicación esté vigente para ambas partes sino para cualquiera de las partes).

No hay espacio para legitimar acciones unilaterales directas (o indirectas) que obstruyan el óptimo y racional aprovechamiento, es decir, aquel que aplica y respeta los compromisos internacionales de protección ambiental ni para legitimar hechos consumados inconsultos.

4.- El río es un recurso compartido que se debe gestionar como tal, dentro de las más modernas tendencias vigentes en el derecho ambiental internacional de nuestros días. Esta perspectiva, además, impide que se vuelva a proclamar una soberanía estatalista de los recursos que, al no estar reflejada en el Estatuto vigente, ni permitida en la lectura más conservadora y chovinista que del mismo se haga, por otra parte, supondría denunciar, en los hechos o en el derecho, ese texto del Estatuto, del cual la Corte ya dijo que es un mecanismo conjunto para la utilización y protección del río. Por lo tanto, es impensable que una opción de salida y superación suponga retroceder en esos mecanismos conjuntos, sin que se incurra en violación de deberes internacionales.

5.- Por el contrario, sólo pensando que la diplomacia bilateral pudo, alcanzar acuerdos durante la década del 60 y del 70, con gobiernos inmersos en el contexto de los años de plomo o directamente dictatoriales, no puede admitirse que gobiernos representativos de auténticos regímenes democráticos, como los que hay en ambos países, tengan dificultades para entenderse y retrocedan respecto de lo que en aquéllas décadas previas se logró. Máxime, se reitera la idea, cuando esos mismos gobiernos han suscripto innumerables tratados y otros instrumentos de Derecho Internacional que, aun prescindiendo de lo dispuesto en el Estatuto del Río Uruguay (como el Convenio de Biodiversidad, el Convenio Marco de Cambio Climático, la Declaración de Río...) los obligan a aplicarlos de manera conjunta por tratarse de un recurso compartido, donde

coexisten los derechos o títulos de dominio sobre el mismo y que no solamente los responsabilizan por igual políticamente ante la Comunidad Internacional, sino jurídicamente ante los tribunales nacionales de ambos países y ante las jurisdicciones internacionales, pues esos instrumentos forman parte del marco de protección del derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, marco cuya aplicación efectiva, al integrar el concepto de dignidad humana (Arts. 72 y 332 de la Constitución en el caso uruguayo), es reclamable por cualquier persona, por ONGs o instituciones de defensa de los intereses difusos o derechos colectivos.

6.- El último presupuesto del que se parte, es de vital relevancia geopolítica e impone a los actuales gobernantes argentinos y uruguayos, una enorme responsabilidad, que no se puede dudar en llamar histórica y que, con particular intensidad y claridad en el caso de los gobernantes uruguayos, los compromete con los más altos intereses de la Patria, de su independencia y de su destino. Es la relevancia que lo que en esta controversia se haga, tiene como antecedente, en el contexto de la política platense y de manejo por las potencias abajeñas, por los Estados de la desembocadura (Argentina y Uruguay), de sus relaciones con la gran potencia regional que maneja las fuentes, las nacientes de las hidrovías, es decir, el Brasil. No se debe perder de vista que los instrumentos recogidos en el Estatuto tienen una directa relación con la lucha común de uruguayos y argentinos, para imponer a Itamaraty el instituto de la consulta previa y el manejo conjunto de los ríos compartidos, esto es, de la obligación de cooperación como limitación a una postulación absoluta de la soberanía sobre recursos compartidos.

Hitos de esa lucha por la cooperación, sin retroceder más allá de lo que resulta indispensable a los fines de este papel, tuvieron lugar durante todo el siglo XX.

Basten dos ejemplos.

Primer ejemplo. Se dio en el epicentro de esta etapa de la hidropolítica regional, que algunos autores han llamado “crisis o carrera de las aguas en la Cuenca del Plata”, que estuvo configurada por el enfrentamiento entre la República Argentina (cuya estrategia geopolítica, en la Cuenca, busca tradicionalmente, centrar los procesos y acuerdos en la verticalidad con el Paraná como eje) y la República Federativa de Brasil (entonces, todavía, Estados Unidos do Brasil, cuya geopolítica, desde los años cincuenta se centra en despertar las fuerzas de su continentalidad, reforzando sus ejes horizontales con base en el desarrollo hidroeléctrico para fundar su industrialización). Y corresponde afirmar

que se trató de un conflicto de trascendentes consecuencias para el desarrollo del Derecho Internacional de los Recursos Hídricos y de los recursos naturales, en la región platense, con directa relación a institutos de plena aplicación al conflictos de la planta celulósica en el Río Uruguay.

El eje de la cuestión estuvo centrado en el marco de derechos y deberes de los estados, aplicable al aprovechamiento y utilización de los ríos internacionales. Argentina sostenía la tesis de la Información y la Consulta Previa, mientras que Brasil postulaba su firme reivindicación de la soberanía sobre los recursos naturales, inclusive los compartidos, con la limitación de no causar daño o perjuicio sensible a otros estados. Este litigio se inició ni bien se estaba dando forma al sistema de la Cuenca del Plata en 1967 –1968 que finalmente culmina con la celebración del Tratado de Brasilia (1969). El Brasil en mérito a lo antedicho, desarrollaba su infraestructura energética hidroeléctrica, con grandes obras sobre el Río Paraná. La Argentina argumentaba que la misma iba a causarle grandes perjuicios a sus posibilidades de aprovechamiento dentro de su jurisdicción fluvial. Sostenía la diplomacia argentina que las soluciones que reclaman los problemas de la cuenca debían lograrse con negociaciones amplias y recíproco beneficio, por lo cual bregó desde los inicios (del sistema de la Cuenca del Plata) por el principio jurídico de “Consulta Previa”. Ante un escenario de agravamiento del conflicto, ambos países apoyaron, en ocasión de la realización de la XXVII Asamblea General de la Naciones Unidas en New York (1972), la “Resolución 2995 del XXVII Período de Sesiones de la Asamblea General, denominada “Cooperación entre los Estados en el campo del Medio Ambiente” En este acuerdo se dispuso que “en la exploración, explotación y el desarrollo de los recurso hídricos, los Estados no deben causar efectos perjudiciales sensibles en zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional...La cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente, incluso la cooperación para la ejecución de los Principios 21 y 22 de la Declaración sobre Medio Ambiente, se logrará adecuadamente dándose conocimiento oficial y público de los datos técnicos relativos a los trabajos emprendidos por los Estados dentro de su jurisdicción nacional con el propósito de evitar perjuicios sensibles que puedan ocasionarse en el medio humano del área vecina...(los datos técnicos) serán dados y recibidos en el mejor espíritu de cooperación y buena vecindad sin que ello pueda ser interpretado como facultando a cualquier Estado a retardar o impedir los programas y proyectos de exploración, explotación y desarrollo de los recurso naturales de los

Estados en cuyos territorios se emprendan tales programas y proyectos”. Esta Resolución, y el entorno conflictivo en que se dio, resulta más que significativo puesto que, en el plano regional existía un antecedente de consagración del principio de la cooperación mediante la consulta previa. Efectivamente, en la Cuarta Reunión Ordinaria de Cancilleres de la Cuenca del Plata, celebrada en Asunción el 31/06/1971, se firmó la Declaración de Asunción sobre el Aprovechamiento de los Ríos Internacionales, en cuya Resolución 23 del acta respectiva, puntos 2 y 3, la diplomacia argentina obtuvo la aprobación del principio de “consulta previa”, en los siguientes términos: 1. En los ríos internacionales contiguos, siendo la soberanía compartida, cualquier aprovechamiento de sus aguas deberá ser precedido de un acuerdo bilateral entre los ribereños. 2. En los ríos internacionales de curso sucesivo, no siendo la soberanía compartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la Cuenca...”. Es evidente que la persistencia del tema, tenía que ver con la prioridad que la diplomacia brasileña, representada por el entonces Canciller Gibson Barboza, le confería al principio de soberanía absoluta sobre los recursos nacionales, pretendiendo que ello se reflejara incluso en el caso de las aguas compartidas con quienes se encuentran aguas abajo. De más está decir que el interés con que la diplomacia uruguaya siguió el conflicto, tiene que ver con el inapelable mandato de la geografía, o sea, con intereses permanentes vitales del Uruguay como nación⁴.

El segundo ejemplo, ocurrió precisamente en la Conferencia sobre Medio Ambiente de Estocolmo 1972. Teniendo presente la construcción de la Represa de Itaipú, Brasil se negaba a que se estampara algún principio que supusiera admitir la obligación de formular cualquier consulta. El enfrentamiento alcanzó importante estridencia en esa Conferencia y fue precisamente la Delegación del Uruguay que propuso la fórmula que acercó a las partes, mediante la aceptación del principio de la Consulta, pero difiriendo sus modalidades de ejecución a próximas instancias⁵.

De manera que corresponde tener especialmente presente la delicadeza de las cuestiones geopolíticas regionales implicadas en la solución a este diferendo. Es vital para las naciones del Plata en su conjunto y para las de la desembocadura de los grandes ríos, en

⁴ Cfr. Fernando B. Constantini. Hidropolítica. El Perjuicio Sensible en el Derecho Fluvial Internacional Ed. Hijamendi Enterprises. Asunción, Paraguay, 2000.

⁵ Cfr. Mateo J. Magariños de Mello. Medio Ambiente y Sociedad. Fundamentos de Derecho y Política Ambientales. FCU. Montevideo, 2005.

especial, la conveniencia de mantener el consenso regional en la cuenca, el no debilitar logros ni permitir que una materia de la relevancia que esta exhibe, quede sometida a oposiciones infundadas que perjudiquen el aprovechamiento sostenible o pretendan hacer reverdecer nacionalismos estrechos que tendrían como primeras víctimas a las comunidades abajeñas.

En definitiva, esta propuesta descarta por completamente inconveniente, la idea de cualquier ruptura de relaciones con la República Argentina, lo que supondría para el Uruguay una decisión a tal punto extrema, que ni siquiera debe mencionarse. Todo país tiene esa posibilidad en sus políticas externas, pero hay que trabajar para que no exista como probabilidad. También descarta, que el teléfono ofrecido por el Presidente Bush pueda ser un recurso a usar en esta crisis ante la pasividad de Brasil. Ese teléfono está ofrecido para el orden bilateral con aquella gran potencia; sería error trágico, que aproximaría al País a la pérdida de su propia personalidad política, usarlo en temas que se deben directamente arreglar con Argentina y Brasil.

III

DESARROLLO DE LA PROPUESTA.

MÁS Y MÁS PROFUNDA COOPERACIÓN COMO OPCIÓN DE SALIDA DEL CONFLICTO

A la luz de todo lo expresado, de los antecedentes expuestos y del breve análisis de las diferentes dimensiones de este grave problema, podría resumirse la línea política propuesta como **opción por la profundización de la cooperación.**

(La falta de claridad del Marco de Derecho Ambiental como causa del conflicto y materia de recíprocas concesiones en la negociación transaccional de la crisis). Se advierte claramente que la observación de los hechos que han animado el conflicto de las plantas de celulosa permite la identificación de las causas jurídico institucionales en una desactualización o desajuste en el mecanismo de cooperación. El Estatuto fue, sin duda precursor. Pero él nació cuando culminaba la etapa del derecho fluvial internacional, en su mejor desarrollo, pero recién estaba naciendo el Derecho Ambiental. Rápidamente la formidable dinámica de la perspectiva holística y ecosistémica, por un parte, y de la propia de los derechos humanos, por la otra, superó en lo conceptual y en lo operativo, en los derechos y obligaciones de fondo y en los derechos y obligaciones de procedimiento, las previsiones de 1975.

La falta de clarificación del marco institucional y normativo y la inexistencia de una política común planificada y explícita, de neto carácter sostenible, con todos los elementos que se exigen modernamente a una política ambiental regional y con capacidad anticipatoria y preventiva, frente a emprendimientos industriales o instalaciones o equipamientos de infraestructura, ha sido el terreno fértil para el desborde en la tensión de un conflicto, que superó los marcos de la CARU, al exhibir facetas e involucrar aspectos, incluso espaciales, territoriales, sociales y ecosistémicos que, o bien sus normas no contemplan de un modo directo y expreso o bien no se han constituido en objeto de una política integrada, que explicita unas directrices binacionales, expresivas de un modelo consensuado de desarrollo de la cuenca.

Es obvio que el tipo de política (explicitación de fines, instrumentos, recursos) que se requiere, incluida la norma que la plasme, el nivel estatal interno que la negocie y el efecto vinculante para los países y los órganos sectoriales nacionales, provinciales o

departamentales, de las decisiones que en su ejecución se adopten, exceden completamente el tipo de acción que hasta ahora ha encarado la CARU. El Plan de Protección Ambiental de 29 de octubre de 2002, surgido del Convenio de Protección Ambiental del Río Uruguay, que suscribieron catorce municipios con la Comisión el 18 de Agosto de 2001, fue un paso. Pero completamente inoperante como instrumento de previsión y de apoyo a la capacidad de la CARU de conducir el proceso de armonización de intereses en el caso de las Plantas de Celulosa. Es más, ese propio Plan es el atestado y la comprobación de que la CARU siente en carne propia la limitación de sus competencias orgánicas, tanto en lo que a poderes-deberes o ámbito territorial se refiere, como en las normas de derecho ambiental internacional de aplicación. Es tan clara esa falencia, cuando de políticas ambientales y de desarrollo sostenible se trata que, dicho Plan, cuya sede jurídica es, en definitiva un “Acuerdo Regional” en base a un Convenio de Cooperación CARU-Municipios, con la finalidad de establecer un ámbito de consulta y cooperación para la preservación de la calidad del agua, control de la contaminación y protección del medio acuático, que tímidamente en sus alcances hace figurar a “los Ecosistemas acuáticos y terrestres” y que a través del mismo se pretende lograr una efectiva protección ambiental del Río Uruguay “en su curso inferior, acorde al desarrollo sustentable de la región”, que se deja constancia expresa de las limitaciones orgánicas: “de acuerdo a los resultados obtenidos se considerará la conveniencia de sugerir a las respectivas Autoridades Nacionales la posibilidad de ampliar el alcance geográfico del Plan”.

(Superación del marco normativo e institucional del Estatuto por el desarrollo del Derecho Ambiental internacional posterior) En otras palabras, el derecho ambiental creció en extensión y en profundidad regulatoria. El río frontera, deviene necesariamente recurso compartido y es regulado en facetas antes no tenidas en cuenta por Acuerdos Multilaterales Mundiales que engarzan el curso de agua en un cuenca que presenta una interacción significativa interdependiente con el territorio aquella zona o área de influencia, a la que se refiere el Estatuto. El marco de este instrumento deviene estrecho para conducir el proceso de desarrollo sostenible de una cuenca, que es a lo que el derecho ambiental vigente, obliga a los Estados. Biodiversidad, cambio climático, patrimonios son hoy requerimientos positivos como materias que necesariamente deben incorporarse a las competencias, atribuciones y tareas de los

órganos de gestión y administración, para su estricta observancia en el establecimiento de los mecanismos comunes, y de mucho mayor trascendencia que la materias asignadas al Estatuto por el Art. 7º del Tratado de 1961. Esto en lo que a materia y campo de gestión se refiere. En cuanto a los principios de gestión, el Estatuto no puede ser más pobre, mirado con los ojos del tercer milenio. Normas tales como la Directiva Europea del Agua o el Tratado del Rhin⁶, señalan un camino cierto de inspiración,

⁶ Comisión Internacional para la Protección del Rhin (CIPR). En este documento nos referiremos a esta entidad y al Tratado que la sustenta (Convención para la Protección del Rhin, suscripta en Berna el 12 de Abril de 1999 entre el Reino de los Países Bajos, el Gran Ducado de Luxemburgo, la Confederación Suiza, Alemania, Francia y la Comunidad Europea), como modelo de esquema moderno de gestión que consulta y consagra los avances en materia de Derecho Ambiental Internacional de última generación, en coherencia con la Directiva Europea del Agua y al cual postulamos como modelo de inspiración, que permite superar las limitaciones del Estatuto, que sin duda fue avanzado para su época, pero ha quedado retrasado ante el desarrollo del Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible. El Modelo del Rhin o Modelo Europeo, puede servir de inspiración en sí mismo, cualquiera sea el nivel institucional o ámbito espacial que consideremos. En lo sustancial o material, ese Modelo, fundado en una visión global, de obrar en el sentido de un desarrollo sostenible del ecosistema, en el caso, del Rhin, tomando en cuenta su riqueza natural, de sus riberas y de sus zonas aluviales, está orientado a reforzar la cooperación en materia de preservación y mejoramiento del ecosistema de esa cuenca hidrográfica. El Campo de Aplicación, mezcla criterios territoriales y funcionales, englobando, según el Art. 2º , el Rhin, las aguas subterráneas que interactúan con él, los ecosistemas acuáticos y terrestres en interacción con el Rhin o donde las interacciones con el Rhin pudieran ser establecidas, la cuenca del Rhin, en la medida en que la polución causada por sustancias tiene efectos dañosos sobre el Rhin, la cuenca que desagua en el Rhin, en la que él tiene un rol importante en la prevención de las crecidas y la protección contra las inundaciones a lo largo del río. El Art. 4o. establece los principios que “inspiran” a las partes contratantes, que son más numerosos que los establecidos en otros instrumentos similares: precaución, acción preventiva, corrección prioritariamente en la fuente, contaminador pagador, de no aumento de los daños, de compensación en caso de intervención de técnicas mayores, de desarrollo sostenible, de aplicación y desarrollo del estado de la técnica y de la mejor práctica ambiental y de no transferencia de la contaminación de un medio a otro. El Artículo 11 de la Convención atribuye a la CIPR, competencias y poderes intensos que la habilitan para sus tareas de aplicación de políticas conjuntas de desarrollo sostenible, protección ambiental y ordenación del territorio. Dicho Artículo dice: Art. 11. Aplicación de las decisiones de la Comisión. 1. La Comisión comunicará a las Partes, bajo la forma de recomendaciones, sus decisiones relativas a las acciones previstas en el Art. 8, parágrafo 1, alinéa b, que se aplicarán conforme al derecho interno de las Partes. 2. La Comisión puede decidir que esas decisiones: a) deberán ser aplicadas por las Partes según un cronograma; b) deberán ser puestas en obra de manera coordinada. 3. Las Partes informarán regularmente a la Comisión sobre: a) las medidas legislativas, reglamentarias que hayan tomado en vista de la puesta en obra de las disposiciones de la presente Convención y sobre la base de las decisiones de la Comisión; b) los resultados de las acciones puestas en obra conforme al alinéa a); c) los problemas que genera la puesta en obra de las acciones derivadas del alinéa a), 4. Si una Parte no puede poner en obra las decisiones de la Comisión en todo o en parte, ella debe presentar un informe en un tiempo preciso a fijar por la Comisión, caso por caso, presentado las razones. Toda delegación puede entablar una demanda de consulta la que deberá ser evacuada en un plazo de dos meses. Sobre la base de los informes de las Partes o de consultas, la Comisión puede decidir que se adopten acciones den vista de promover las aplicación de sus decisiones. 5. La Comisión establecerá una lista de sus decisiones enviadas a las Partes. Las Partes informarán anualmente una lista actualizada del estado de la puesta en obra de las decisiones de la Comisión, lo más tarde con dos meses de antelación a la Asamblea plenaria de la Comisión.” Otro instrumento del Derecho Europeo, en este caso el Acuerdo Internacional sobre el Mosa, introduce otro elemento que igualmente puede servir de inspiración, ya que en Art. 6º regula el status de los observadores pudiendo reconocerse tal calidad a organismos intergubernamentales u ONGs que tengan puntos en común con las tareas de la Comisión, observadores que pueden participar de las reuniones con voz y sin voto. Desde luego que estos

además del Acuerdo Marco del MERCOSUR, en materia ambiental en lo relativo a los aspectos de fondo.

Por tanto, a la luz del conflicto argentino-uruguayo por la construcción de las plantas celulósicas sobre el Río Uruguay, la contribución de la figura del tratado, como fuente de derecho internacional en las relaciones entre los países para la gestión conjunta de recursos compartidos, deviene fundamental.

(Ideas para mejorar la gestión de recurso compartidos) En orden a las ideas que orienten una transacción que termine el litigio judicial y político, debe concluirse postulando una orientación claramente definida por aconsejar la producción de normativa regional y binacional para mejorar la gestión de recursos compartidos, orientación que obedece a la estrategia de profundizar la cooperación. Y ello porque los aspectos jurídico institucionales que han potenciado o facilitado la emergencia y expansión del conflicto no han estado en la falta de armonía entre los ordenamientos jurídicos nacionales: no. Las diferencias que puedan exhibir los ordenamientos ambientales de ambos países en conflicto, son mínimas a la hora de tratar emprendimientos o problemas de este tipo; ninguna incidencia han tenido ni nadie ha argumentado que los procesos de EIA sean malos en su realidad normativa vigente. Tampoco han estado las causas en el derecho sustantivo ambiental internacional: ambos estados tienen vigentes prácticamente las mismas normas. Nadie ha argumentado que radique allí alguna causa del conflicto.

Básicamente los campos normativos que requieren actuaciones tiene que ver con el mecanismo conjunto de cooperación. Pero, sin duda, que el primer paso, en la ruta de solución del diferendo consiste en consensuar y acordar la distinción de los aspectos o desafíos coyunturales del escenario de conflicto de los aspectos estratégicos o de largo plazo y ordenar las acciones o medidas de respuesta, respectivamente a cada uno.

instrumentos sirven como fuente de inspiración y ejemplo de instrumentos modernos. Ellos deben valorarse sin mengua de la experiencia regional y de institutos como la consulta previa, en los casos que proceda, del criterio avanzado del Tratado de la Cuenca del Palta, del Acuerdo Ambiental del MERCOSUR, etc.

En lo coyuntural:

Las respuestas como solución alternativa del conflicto, tienen que centrarse en el principio de que la opción por la no relocalización de Botnia, conlleva el cumplimiento de ciertas condiciones *sine qua non* que operen como mecanismos de prevención-resolución de dos circunstancias de hecho: a) la responsabilidad por la contaminación futura; b) la imparcialidad en la verificación y el control de la contaminación futura. Todos estos mecanismos deben aplicarse en general, en el tramo contiguo argentino-uruguayo, pero sin duda a la Planta en construcción.

Desde luego que el monitoreo conjunto, ya ofrecido por el País, partiendo del consenso en torno a los estándares de calidad, es una medida bien orientada, pero debe complementarse con el establecimiento de un sistema de garantías del tipo de un fondo para la reparación de eventos contaminantes, no exclusivamente referidos a la calidad de agua, sino del ambiente tal como se entiende en las legislaciones de los dos países. Este fondo, otras garantías como la exigibilidad de la constitución de reservas, destinadas a enfrentar eventuales indemnizaciones y compensaciones, en los presupuestos de las empresas de riesgo, y el análisis de la imposición de la obligatoriedad de contratar seguros, agregaría una solución integral al problema de la responsabilidad por daños ambientales, que debe regularse en torno a la responsabilidad objetiva para obviar el difícil problema del nexo causal y su prueba. Podría constituirse este fondo con aportes periódicos, de las industrias y demás actividades que usan al Río y realizan vertimientos en él o que se encuentren radicadas en una faja de defensa costera o zona de protección que deberá fijarse o que impliquen actividades riesgosas, proporcionalmente a las utilizaciones y potencialidades dañosas. También deberán aportar los Estados. Esta solución contribuye, en definitiva a un objetivo de seguridad jurídica: pone las cosas en claro ante la incertidumbre del no resarcimiento o no reparación ante el daño ambiental. Frente a megaproyectos de multinacionales poderosas debe imponerse la exigencia de seguros y fondos de compensación de volumen equivalente al daño posible futuro.

Inescindiblemente junto a lo antes expuesto el establecimiento de un tercero imparcial constituido en Autoridad de Verificación, Evaluación y Control y que opere como garante. En la propuesta de largo plazo, se prevé una Directiva del Agua para la Cuenca del Plata y otros órganos que van en el mismo sentido. Pero como ello puede llevar un

tiempo indeterminado, es preciso articular una solución para el diferendo en lo coyuntural. La incorporación de una Organización del tipo de Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN), debidamente invitada por los Estados en atención a su alto prestigio y experiencia en estas materias (está trabajando en la Cuenca del Río Okavango en África y en la Cuenca del Mekong en Asia). Para desempeñar esos roles, puede contribuir eficazmente a viabilizar los acuerdos a nivel de Estados y comunidades así como a seleccionar apoyos técnicos confiables y actuar como contraparte de los mismos.

Incluso esa entidad puede ayudar a seleccionar y coordinar el trabajo de Comités Periciales de Expertos que puedan demandarse en el seguimiento de la gestión ambiental de la Empresa Botnia como para el estudio y análisis de problemas que puedan darse en el futuro con esta misma empresa o con otras actividades riesgosas o que constituyan fuentes posibles de contaminación..

Otras medidas de compensación al mantenimiento de la localización actual, estarían en una agenda comprensiva de acciones como:

Facilitación de la constitución de ámbitos de participación de la sociedad civil, conformando un sistema de acceso a la información estableciendo mecanismos para la mayor publicidad de las acciones empresariales y estatales

Identificación de Proyectos de Desarrollo Regional Sostenible o la imposición de cuotas de plazas laborales para trabajadores radicados en las localidades ribereñas de ambas márgenes.

Concurso Internacional para la puesta en valor paisajístico de la Planta Botnia.

Plan Director de Desarrollo Turístico Patrimonial del Bajo Uruguay.

En lo estratégico de largo plazo:

Hay que actualizar el Estatuto. Hay que darle armas a la CARU, incluso pensar en su replanteo y ampliación para actuar en la sub cuenca del Río Uruguay

Hay que aprender lecciones no solo para el agua y no sólo en el Río Uruguay.

No sólo para el Río Uruguay: hay que pensar en términos de la Cuenca del Plata como ámbito espacial significativo y en su ordenamiento jurídico institucional como derecho de referencia. En ese ámbito buscar la efectiva coordinación de las instituciones y normas de las subcuencas y, utilizando las posibilidades legitimadas por el Tratado de Brasilia y por el Acuerdo Marco del MERCOSUR, desarrollar un acuerdo sectorial ambiental sobre industrias de alto impacto, y específicamente, sobre plantas celulósicas y papeleras, en estrecha relación con dos dimensiones esencialmente asociadas a dichos tipos de emprendimientos: actividad forestal y equipamientos portuarios y de facilitación del transporte. Ese Acuerdo expresivo de una política consensuada, por ejemplo, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, como ribereños, según los casos, de los ríos internacionales concernidos (Paraguay, Paraná, Uruguay y de la Plata) establecería los principios, mecanismos tanto de evaluación de impacto ambiental como de ordenación ambiental y territorial, con la debida y respectivamente diferenciada participación de los Estados y de las comunidades e intereses incluso empresariales, para el gobierno de la localización sostenible de estas industrias sometidas rígidamente tanto a la regla de las mejores tecnologías disponibles como al principio de la gradualidad en la exigencia de incorporación de las mejoras tecnológicas y de gestión responsable. Un Alto Comisariado, en dependencia del CIC, sería el encargado de controlar la aplicación de la política y de llevar adelante la evaluación ambiental permanente, en coordinación con las Comisiones Binacionales o Trinacionales, en su caso, como uno de los órganos del Acuerdo. Otro órgano podría ser un Ombudsman que, en calidad de órgano con autonomía técnica e independencia económica vigilara, los intereses colectivos y difusos con facultades de iniciativa ante los Estados y de información al público. Un tercer órgano, sin carácter decisonal, consultivo y de representación de intereses económicos y sociales, serían Consejos de Cuencas, sin perjuicio de que se prevea, en los procedimientos de autorización, gestión y control, la existencia de ámbitos de participación pública como puestas de manifiesto de los antecedentes documentales y audiencias públicas.

No solo para el agua: hay que ubicar al río en el ecosistema y en el ambiente, asumir explícitamente el concepto de cuenca y no el de curso de agua. El concepto de ambiente es, en los derechos internos de ambos países, de una definición amplia, así que no serán sólo los elementos de aire, agua y suelo, sino también los de aire, calidad de vida, seguridad ambiental y patrimonios naturales y culturales, los que se deben incluir en las políticas ambientales de la cuenca. Hay que explicitar los principios de política ambiental común, con un detallamiento mayor que la contenida en el Acuerdo Marco sobre medio Ambiente del MERCOSUR.

Hay que actualizar el Estatuto e integrar al derecho de la CARU los principios del derecho ambiental, incluso abriendo la perspectiva de generar un ámbito espacial que incorpore a Brasil, en un Tratado o Convenio para la Protección y el Desarrollo Sostenible del Río Uruguay, sin perjuicio del mantenimiento de una Comisión Binacional como órgano del Tratado de Límites entre Argentina y Uruguay. Y tanto a ese nivel de CARU, como del eventual trinacional del Río Uruguay en todo su curso o subcuenca, como para la Cuenca del Plata en su conjunto, mejorar la coordinación con las Secretarías de los Acuerdo Multilaterales Ambientales en biodiversidad, cambio climático, desertificación, etc.

El Río Uruguay debe ser el centro de un desarrollo sostenible cuencano. El ordenamiento territorial binacional su instrumento, la CARU y la eventual Comisión Trinacional, organizaciones de desarrollo sostenible y de participación efectiva en las grandes decisiones sobre el territorio comprendido. Lo mismo que se acepta para las cuencas interiores, cumpliendo así el abrumador mandato popular que se incorporó en la Constitución uruguaya.

En definitiva ampliar y profundizar las oportunidades de cooperación supone a la salida del conflicto de las plantas de celulosa supondría:

A nivel del Sistema de la Cuenca del Plata

Considerando que el objetivo del Tratado de Brasilia, de duración ilimitada como expresa su Art. VII, es el de afianzar la institucionalización del Sistema de dicha Cuenca, a través de una acción mancomunada que permita el desarrollo armónico y equilibrado; el óptimo aprovechamiento de grandes recursos naturales y su preservación para las generaciones futuras;

Constatando los positivos avances que han tenido efecto desde la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la Cuenca del Plata de Montevideo 2001 en que se revitalizó el Sistema de la Cuenca del Plata y, particularmente, desde que durante el IV Diálogo Interamericano de Gestión de Aguas (Foz de Iguazú, 2001) aprobó las acciones tendientes a profundizar la gestión integrada de los recursos hídricos en relación con el clima, en cuyo contexto se desarrolla el Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación con los efectos de variabilidad y cambio climático que se suma a otros Proyectos en ámbitos transfronterizos o compartidos como el Programa Estratégico de la Cuenca del Río Bermejo, el Programa de Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo, el Programa de Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Acuífero Guaraní y otros que se encuentran en ejecución;

Teniendo presente que en función de los dichos objetivos estratégicos, el Sistema debe promover la identificación de áreas de interés común; la realización de estudios, programas y obras; formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos, *inter alia*, la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de la cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo; la complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca y la complementación económica de áreas limítrofes;

Teniendo presente igualmente que al CIC como órgano permanente de la Cuenca, le corresponde trazar las directrices de política común.

Teniendo presente además, que el artículo VI del Tratado de Brasilia, dispone que : “Lo establecido en el presente Tratado no inhibirá a las Partes Contratantes para concluir acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales, encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de la Cuenca.

Considerando que los países que integran el Sistema de la Cuenca, forman parte como miembros plenos o como asociados del MERCOSUR y que en este ámbito se encuentra vigente el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, establecido para cooperar en la protección del mismo; en la utilización sostenible de recursos naturales, y en la promoción del desarrollo económico, social y ambiental sostenible, entre cuyas disposiciones se destaca:

- a) La reafirmación de los compromisos de la Declaración de Río, uno de los Instrumentos internacionales que conforman lo que puede denominarse la Constitución difusa del actual régimen de gobernabilidad mundial;
- b) El establecimiento de principios como el de la gradualidad en la promoción y aplicación de las normas de medio ambiente, el principio del desarrollo sostenible, y el principio de la efectiva participación de la Sociedad Civil;
- c) Que la cooperación entre los Estados parte puede llevar a la adopción de políticas comunes para la protección del Medio Ambiente, la conservación de los recursos y el desarrollo sostenible (artículo 5°);
- d) Que en dicho Acuerdo las partes asumieron la obligación de implementar acciones para armonizar legislaciones y desarrollar acuerdos de ejecución del mismo en áreas temáticas como la gestión sostenible de recursos naturales y particularmente de los recursos hídricos.

Considerando lo precedentemente expuesto y los diferentes instrumentos jurídicos para canalizar las acciones de cooperación en el sistema de la Cuenca del Plata, y sobre la base de los aportes de los Proyectos y Programas antes nombrados y otros en ejecución, se debería analizar conjuntamente entre los dos Países, impulsar:

- 1- Que los órganos del Tratado aprueben una Directiva común sobre gestión del agua siguiendo los lineamientos de la Directiva de la Unión Europea, con las adecuaciones que surgen de la realidad de la cuenca, y del estado de desarrollo de los países ribereños, la que será adoptada por los países siguiendo las reglas previstas en el Tratado de Montevideo de 1980, para los Acuerdos de Alcance Parcial en el Marco de ALADI.
- 2- Que en calidad de Acuerdo específico o sectorial, y dentro del mismo marco de ALADI y con el mismo tipo de instrumento, se negocie y adopte un Instrumento de política ambiental y de ordenación del territorio para la regulación de la localización, instalación y operación de plantas de celulosa o industrias papeleras, la actividad

forestal y las instalaciones portuarias, logísticas asociadas, y el transporte originado, en las subcuencas compartidas de los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y de La Plata, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, previendo como órganos del acuerdo y su cumplimiento un Alto Comisariado, un Ombudsman, y Consejos de cada subcuenca.

A nivel de la subcuenca del Río Uruguay:

En el ámbito de la CARU:

Teniendo presente lo establecido en el artículo 1° del Estatuto del Río Uruguay, cuando dispone que: "... con el fin de establecer los mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay, y en estricta observancia de los derechos y obligaciones emergentes de los tratados y demás compromisos internacionales vigentes para cualquiera de las Partes."

Teniendo presente también lo establecido en el artículo 36° del Estatuto en cuanto mandata a las partes a coordinar "por intermedio de la Comisión, las medidas adecuadas a fin de evitar la alteración del equilibrio ecológico y controlar plagas y otros factores nocivos en el Río y sus áreas de influencia." Y en el artículo 41 en cuanto obliga a las partes a conformar la protección y preservación del medio acuático, y la prevención de la contaminación del mismo, en el dictado de las normas y en la adopción de las medidas apropiadas a los Convenios Internacionales aplicables, con adecuación, en lo pertinente a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales.

En aplicación de los principios, políticas y normas, así como de los instrumentos jurídicos permitidos, en el Sistema de la Cuenca del Plata, y en el Acuerdo Marco del MERCOSUR sobre Medio Ambiente.

Considerando lo precedentemente expuesto a nivel bilateral las partes en el Tratado del Río Uruguay de 1961 y en el Estatuto del Río Uruguay de 1975 analizarán incorporar al régimen Internacional bilateral vigente:

1- En lo sustancial, la adopción del criterio de cuenca, comprendiendo la ordenación territorial y la aplicación del Marco Normativo de Derecho Ambiental Internacional, en las zonas de influencia de la Cuenca que deberá ser definida con una perspectiva ecosistémica del recurso hídrico y no de mero curso de agua navegable o aprovechable.

2- Mecanismos de coordinación permanentes entre los organismos de ordenación ambiental y territorial de los Estados ribereños con la CARU, con facultades a ésta de adopción de decisiones vinculantes para los Estados en su ámbito interno, dentro de la cuenca, y respecto de acciones que tengan un efecto relevante dentro de la misma.

3- Explicitación de la aplicación por las Partes y por la CARU, de los Acuerdos Multilaterales ambientales, a los que ambos Estados parte, hayan suscripto, adherido o adhieran así como de los principios establecidos, reconocidos y aceptados del Derecho Ambiental Internacional, tal como se han ido afirmando en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, en la práctica de los Estados y en diversos instrumentos internacionales vigentes: el principio de prevención; el principio precautorio; el principio de evaluación e impacto ambiental, el principio de desarrollo sostenible y el principio de soberanía y el uso equitativo de los recursos naturales.

4- Negociar entre los Estados y reflejar claramente en el texto del Acuerdo, el sentido del parámetro de afectación que se entienda procedente para fijar el umbral de ilicitud configurativa de daño ambiental y de responsabilidad para confirmar la orientación del Art. 7º que refiere a “obras de entidad suficiente para afectar”, lo que distancia el texto del perjuicio sensible, parámetro de común aceptación, elaborado al interior de la evolución del Derecho Fluvial Internacional .

5.- Negociar entre los Estados y reflejar claramente en el texto del Acuerdo, el carácter de las obligaciones dimanantes para el Estado notificador, durante el lapso en que el Estado notificado delibera sobre la información recibida respecto de obras, emprendimientos o actividades, tomando en cuenta, según proceda, lo dispuesto en la Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación de Naciones Unidas de 1997, especialmente los Arts. 13 y 14.

En el ámbito Trinacional⁷

Aprovechar esta crisis para negociar un Tratado entre Argentina, Brasil y Uruguay para la Protección y el Desarrollo Sostenible de la Subcuenca del Río Uruguay, siguiendo el Modelo Europeo, antes expuesto, creando una Comisión Internacional del tipo de la contenida en los Tratados de esa orientación y en lo expuesto en este documento bajo el subtítulo EN EL ÁMBITO DE LA CARU , previendo las coordinaciones necesarias con las otras propuestas y con Entidades Internacionales y/o intergubernamentales ya existentes en la Subcuenca.

Finalmente y para concluir este Informe, se retorna a dos presupuestos sobre los cuales se basan las ideas básicas que lo animan: a) el diseño de un futuro inteligente para la gestión del gran Río Uruguay como subcuenca platense, pasa por profundizar la cooperación, profundizar la precursora idea de la vieja Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) en el Asunto del Oder, de la comunidad de intereses (“mecanismos comunes necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento” dice ya el Estatuto de 1975), base de un derecho común construido por los Estados ribereños para regir su perfecta igualdad en la transición, de los pueblos ribereños, al desarrollo sostenible; b) afrontar y sin demoras una ordenación territorial binacional de cara a potenciar la región del bajo Uruguay como un área de desarrollo y paz, seguridad jurídica y ambiental, con una gran capacidad de sus Estados nacionales y organismos binacionales de conducir el proceso de abrirse al mundo sin perder autonomía, identidad y control de los recursos.

⁷ La conveniencia de contar con un Tratado general para todo el curso del Río Uruguay y su Cuenca (Subcuenca en el contexto de la Cuenca del Plata), con la participación de los tres ribereños Argentina, Brasil y Uruguay, es evidente a la luz de los criterios de gestión ambiental ecosistémica y de los aspectos geopolíticos expuestos en documento. Someter a todos los Estados a unos mismos criterios y consolidar por escrito los institutos de cooperación y de solidaridad, como la consulta previa, la planificación y ordenamiento integrados, los criterios de prevención y precaución, etc., en las políticas y gestión de las aguas y los asuntos de protección de la biodiversidad y de la lucha contra el calentamiento global y adaptación y control del cambio climático que se asocian al manejo de recurso hídricos, sería dar ya, en un ambiente de concordia, un paso que deberá ser dado en el futuro, aunque no sepamos exactamente en que contexto de apremio o de conflicto para entonces. Gobernar , hoy como ayer, es prever. Un eventual instrumento trinacional, que se negociare, no es excluyente de las acciones propuestas en el ámbito de CARU o de Cuenca del Plata, sino complementario, y supone encuadrar la iniciativa por fuera del marco estricto del conflicto por la Planta, ya que Brasil se ha mantenido ajeno al mismo, aunque sin dudas se puede y debe apelar a los esquemas vigentes en el sector ambiental en el MERCOSUR, que habilitan una acción de ese tipo. En el caso, el conflicto binacional argentino uruguayo por la Planta opera como oportunidad de ratificar la solidaridad regional en torno al Río Uruguay en todo su curso, actuando, se reitera preventiva y precautoriamente.

IV

ESQUEMA SINTÉTICO DE LA PROPUESTA DE ACCIONES PARA PROFUNDIZAR LA COOPERACIÓN COMO OPCIÓN DE SUPERACIÓN DEL CONFLICTO.

Para enfrentar los temas estratégicos o de largo plazo.

Niveles de acción: Río Uruguay

- En el tramo definido en el Tratado
- En todo el curso del Río, en toda la Subcuenca desde sus nacientes.

Cuenca del Plata

Niveles Institucionales y contenido de la acción:

AMBITO DE CARU:

Institucionalizar y explicitar la incorporación de aspectos o materias sobre Ambiente y Ordenamiento Territorial (OT).

Mecanismos alternativos posibles:

- A. Modificación del Tratado (ampliando el Art.7º explicitando los asuntos o materias relativos al Desarrollo Sostenible, protección ambiental y de OT), y del Estatuto (sistematizando esas materias en un Capítulo Especial y ampliando los poderes deberes de la CARU, según el Modelo de la CIPR);
- B. Protocolo Ambiental y de OT al Tratado y al Estatuto.
- C. Nuevo Tratado Bilateral de cooperación en materia Ambiental y de OT.
- D. Asignar funciones a la CARU en materia Ambiental y de OT por Canje de Notas, en aplicación del Art. 56 del Estatuto.

AMBITO TRINACIONAL DEL RÍO:

Tomar la iniciativa para la celebración de un Tratado entre Argentina, Brasil y Uruguay para la Protección y el Desarrollo Sostenible de la Subcuenca del Río Uruguay, siguiendo El Modelo Rhin-Mosa expuesto en la Nota 6 ut supra, creando una Comisión Internacional del tipo allí expuesto, en cuyo deben preverse las coordinaciones con la CARU y otras Entidades de la Subcuenca.

AMBITO DE LA CUENCA DEL PLATA:

- Reunión de Cancilleres
- CIC. Enfoque de Cuenca
- Directiva del Agua como Acuerdo de Alcance Parcial, en el marco de ALADI

Para enfrentar los problemas de coyuntura:

Sin perjuicio del análisis y negociación de los problemas estratégicos de largo plazo, que necesariamente se dilatará, en el marco de la facilitación en curso, de la que se espera que la participación activa en la instancia política de la Corona, al posibilitar un diálogo, facilitado por el enorme prestigio de D. Juan Carlos, genere las condiciones de una negociación global, se propone de manera inmediata y como resultado de la misma facilitación, agregar o incorporar, a la instancia diplomática, y de común acuerdo entre los países, una instancia de facilitación en la mediación y construcción de un consenso entre Comunidades. La Unión para la Conservación de la Naturaleza (UICN), la entidad internacional de más prestigio en cuestiones de conservación y desarrollo sostenible (de cuyo seno salió, nada menos, que el Sr. Achim Steiner, actual Director General del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, con sede en Nairobi), como entidad a la que pertenecen, integrando su Comisión de Derecho Ambiental, Romina Piccolotti (Secretaria de Medio Ambiente de la R. Argentina), Ricardo Lorenzetti (Presidente de la Corte Suprema) e importantes juristas y diplomáticos argentinos, puede constituirse, a solicitud de los Gobiernos, en asistente/mediador en la gestión de acuerdos, para su traducción y respaldo por la opinión pública y las comunidades implicadas y está legitimada sobradamente en el

movimiento ambientalista argentino, uruguayo, regional y mundial. Con ello se obtendría un camino que confirme la plena confianza en la vocación verdaderamente respetuosa y amigable con el ambiente y su defensa de los Gobiernos y principales actores. Esta perspectiva, tiene además otro mérito: una de las carencias más serias que ha exhibido el discurso uruguayo es su énfasis productivista y economicista, lo que ha llevado a una especie de monopolio de las postulaciones ambientalistas por una Asamblea de Gauleguaychú, cuyo discurso y posturas son ajenos por completo a las prácticas aceptadas hoy en todo el mundo que apunta a la sostenibilidad del desarrollo. La falta de compromiso, en el caso, por parte de entidades ambientalistas vinculadas con el desarrollo sostenible, ha sido un factor determinante para conformar a este escenario, en que, un grupo piquetero fundamentalista aparezca como ambientalista. Involucrar en el debate a una organización del tipo de la que se propone e instalar debates y difusión de información, interactuando con las comunidades de las dos orillas, es el único camino restar legitimidad a la política de cortes y resistencia, proponiendo un involucramiento proactivo de las sociedades civiles. En ese contexto y con esa facilitación, se pueden encarar acciones como las siguientes, constitutiva de una agenda socio ambiental a nivel de trabajo de base comunitaria y sin perjuicio de los niveles diplomáticos de que se trata en el documento :

UICN como contraparte para la selección y seguimiento del Monitoreo conjunto.

Facilitación de un sistema de participación pública y de la sociedad civil y constitución de ámbitos de participación, en ambas márgenes.

Identificación de Proyectos de Desarrollo Regional Sostenible.

Fondo de compensación y seguros para eventuales indemnizaciones por responsabilidad.

Cuotas de plazas laborales para trabajadores radicados en las localidades ribereñas de ambas márgenes.

Concurso Internacional para la puesta en valor paisajístico y turístico de la Planta Botnia.

Plan Director de Desarrollo Turístico Patrimonial del Bajo Uruguay.

