

## EL CONFLICTO ARGENTINO URUGUAYO POR LAS CELULÓSICAS DE FRAY BENTOS ¿ES UN JUEGO DE SUMA CERO?

*Zlata Drnas de Clément*

General y equívocamente, se visualiza el conflicto con Uruguay por las pasteras como un enfrentamiento entre ambientalistas y desarrollistas, percibiéndose la superación del diferendo en el sano equilibrio entre ambas perspectivas a la luz del desarrollo sustentable. Sin embargo, el centro de la controversia no es éste. El conflicto es un desentendimiento en materia de soberanía territorial, cuestión propia del derecho internacional.

Uruguay reiteradamente ha invocado el *derecho soberano pleno* que posee para instalar en su propio territorio las industrias que estime convenientes, en el lugar que considere beneficioso, exigiendo credibilidad ante afirmaciones tales como que las pasteras *no causarán contaminación ni daño transfronterizo*.

Con respecto al *derecho soberano pleno* que pretende hacer valer Uruguay hay que señalar que, tal como está consagrado convencional y consuetudinariamente en derecho internacional, si bien es verdad que todo Estado tiene y ejerce soberanía plena sobre todas sus riquezas, recursos naturales y actividades económicas, sin embargo, cuando se trata de recursos naturales compartidos -como lo es el Río Uruguay- las capacidades soberanas de los Estados se hallan limitadas, debiendo aprovechar el bien bajo un sistema de cooperación con el Estado o los Estados del mismo ecosistema, de modo de asegurar que su aprovechamiento sea equitativo y razonable y no cause daño a los *legítimos intereses* de los otros Estados, lo que es mucho más que el mero deber de no causar daños transfronterizos, incluida la contaminación.

Es decir, Uruguay puede usar su territorio y aprovechar sus recursos como lo crea conveniente pero sólo cuando esos recursos le sean propios, le pertenezcan en exclusividad. Tal, probablemente, será el caso de la nueva celulósica sueco-finlandesa proyectada para ser instalada en Durazno-Uruguay.

En el caso de M' Bopicuá (ENCE) y Orion (Botnia), dado que el Río Uruguay, mediante acuerdo entre Argentina y Uruguay de 1975, está sometido a un sistema cooperación (por su condición de recurso natural compartido), tal sistema debe ser observado tal como ha sido establecido. El Art. 7 del Estatuto establece que el Estado que proyecte obras con entidad suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de las aguas (lo que por Art. 13 está extendido a obras fuera del tramo del río pero en sus respectivas áreas de influencia), deberá notificar a la otra parte el Proyecto a través de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Uruguay no lo hizo. Argentina, tras conocer informalmente de la existencia de un proyecto de instalación de pastera, tuvo que solicitar a la CARU que Uruguay brindara la información que éste, de conformidad al Estatuto, debió haber brindado de *motu proprio*. Con ello se inició una serie de violaciones al Estatuto y otras normas internacionales por parte del Uruguay. Ello, más allá de si es cierta o no la afirmación uruguaya de que Argentina brindó aquiescencia a parte de los proyectos de aprovechamientos uruguayos del Río Uruguay.

El desarrollo de Uruguay no es de esperar deba ser costado Argentina, declinando defender sus intereses o no haciendo valer los derechos que el Estatuto y el derecho internacional general le acuerdan sobre el recurso natural compartido que es el Río Uruguay. En resumen, Uruguay *NO tiene derecho soberano pleno* sobre el Río Uruguay como reiteradamente ha enfatizado. Derecho como el que invoca Uruguay resulta impensable tras el abandono universal ya largamente centenario de doctrinas como la Harmon (1895) que pretendían que un Estado tenía derechos plenos sobre un río internacional sin interesarle los efectos sobre los otros Estados del mismo sistema hídrico.

Aun cuando Argentina hubiera obrado de modo que Uruguay pudiera considerar obtenida una autorización para ENCE, no sería dable pensar que ese consentimiento fuera extensible a cualquier otra instalación celulósica de futuro, sin importar su envergadura o localización en área del río compartido o con efecto sobre él.

La dureza que muestra Uruguay, parapetado en su derecho a obrar unilateralmente, subrayando que las pasteras no se paran, ni van a modificar su tecnología o modo de funcionar, hace que el conflicto sea un juego de suma cero: lo que un Estado gana el otro lo pierde.

Da la impresión que Uruguay y Argentina no perciben que “cooperar” significa negociar de buena fe, estando dispuesto a modificar posiciones, encontrar el punto de ensilladura donde ambos puedan asegurarse ganancias y minimizar pérdidas.

Aun cuando Uruguay, al considerar que puede disponer unilateralmente del río, comete la violación de derecho desencadenante de todo el conjunto conflictivo con sus múltiples facetas (las que dadas las limitaciones de este comentario es imposible considerar), entendemos que es conveniente buscar fórmulas superadores del conflicto. También creemos que ello es más necesario y conveniente para Uruguay que para Argentina

Uruguay debe tener presente que la solución judicial, si es debidamente presentada por el Gobierno argentino, cuenta con sólidas bases de éxito, ya que el único argumento uruguayo de presunto obrar ilícito de Argentina, lo constituye la presunta violación de la libre circulación. Decimos “presunta” ya que consideramos que los cortes constituyen una contramedida lícita proporcional, temporal y adecuada para forzar a Uruguay a ajustar su conducta a derecho, conforme el derecho internacional general.

La judicialización del conflicto dará por resultado ganador y perdedor. Si Argentina, yendo a la CIJ, pierde (lo que vemos totalmente improbable si se demanda lo que corresponde: lo relativo a los derechos de cada Estado sobre un recurso natural compartido) verá que las papeleras se construyen. Exactamente, tal como lo verá si no va a juicio (*escasa o nula pérdida*). Si Uruguay pierde, deberá llevar a otro emplazamiento a la pasteras (aun cuando hayan terminado su construcción o comenzado su producción), probablemente indemnizar a las empresas los perjuicios o, lo que es peor, perder la inversión con todos los costos que le arrastrarán los acuerdos de inversión ya celebrados (*gravísima pérdida altamente probable*).

Si Uruguay va al sistema de solución de controversias del MERCOSUR, aun cuando resulta impensable que un tribunal de juristas considerara los cortes de ruta como actos autónomos (separados del conflicto sobre derechos “de” soberanía sobre el Río Uruguay) y realizados en el marco de las relaciones comerciales del MERCOSUR (¿?) y Argentina perdiera, esta última debería cesar en los cortes e indemnizar los presuntos daños, estimados generosamente por Uruguay en 200 millones de dólares de difícil prueba (*escasa pérdida para Argentina*). Si Uruguay perdiera, aun cuando el “resultado” de perder no le acarrearía mayor daño pecuniario, le causaría un *serio perjuicio* dado el valor que adjudicó durante todo el tiempo del conflicto a ese argumento, dejándolo indefenso a la hora de responder por violaciones a sus deberes en el aprovechamiento del recurso natural compartido que es el Río Uruguay.

Si bien, no es posible desarrollar en dos páginas razonamientos complejos en torno a las múltiples opciones que brinda la teoría de los juegos, aun por el burdo ejemplo que dimos, salta a la vista que es Uruguay (incluidas las grandes empresas internacionales, la Corporación Financiera Internacional del Grupo BM y el sistema internacional de “proyectos de inversión para el desarrollo”) quien -mucho más que Argentina- debe mostrarse interesado en negociar y alcanzar acuerdo al menos en lo que hace a: \* la tecnología a emplear (TCF en lugar de ECF dado que se trata de zona del río compartido, lo que no sería exigible para otras pasteras a ubicarse en el interior de Uruguay); \* la modificación de las construcciones para mejorar los efectos visuales de las plantas en la otra costa; \* perfeccionamiento del tratamiento de los sólidos; \*reciclamiento del agua utilizada para liberar el peso de las tomas del río compartido.

Lo que resulte de este conflicto, marcará el futuro de los “proyectos de inversión para el desarrollo” y las relaciones N-S. Los intereses son muchos. Las presiones son grandes. Sin embargo, los dos Estados deben tener presente que es imposible alcanzar la cooperación requerida por el derecho internacional general en el caso de los recursos naturales compartidos si los Estados no están dispuestos a salir del juego de suma cero y ceder para encontrar el punto de ensilladura de lo máximo que están dispuestos a transar y lo mejor que, *legítimamente*, pueden obtener.

Trabajo publicado en la *Noticias-Universidad Católica de Córdoba- abril-mayo 2006.*

*Zlata Drnas de Clément*  
(Prof<sup>a</sup>. titular de Teoría de las Relaciones Internacionales-UCC  
Prof<sup>a</sup>. titular de Derecho Internacional Público- UNC  
Miembro de número de la Academia Nacional de Derecho  
Directora del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales-UNC)

