

LA ORDENANZA DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA SOBRE LA APLICACIÓN DE MEDIDAS PROVISIONALES EN EL CASO DE LAS PASTERAS URUGUAYAS ¿CONSTITUYE UN REVÉS PARA ARGENTINA?*

*Zlata Drnas de Clément***

Introducción

La Ordenanza de 13 de julio de 2006 de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el *Asunto relativo a las Pasteras sobre el Río Uruguay*, referida a la “Solicitud argentina de Indicación de Medidas Conservatorias” provisionales, adoptada por 14 votos contra 1¹, dispone “que las circunstancias, como se presentan en la oportunidad ante la Corte, no son de naturaleza tal como para requerir el ejercicio de su facultad (...) de indicar medidas provisionales”.

Si bien, la Corte no hace lugar a las medidas solicitadas, tal situación no permite afirmar -particularmente atendiendo a la posición de las Partes y los considerandos del pronunciamiento de la Corte- que el Alto Tribunal “ha rechazado” el pedido argentino en su totalidad o que Argentina ha sufrido un revés en esta instancia.

Argentina, al solicitar a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), el 4 de mayo de 2006, la indicación de medidas provisionales, ha señalado que los **derechos a salvaguardar con las medidas solicitadas** son los que “derivan del Estatuto [del Río Uruguay] de 1975 y de los principios y reglas de derecho internacional necesarios para su interpretación y aplicación (...)”². En particular, ha señalado: *el derecho a *que el Uruguay respete las obligaciones previstas en el Estatuto para la realización de toda obra con envergadura suficiente para afectar el régimen del río o la calidad de las aguas*; *el derecho a *que Uruguay no autorice emprendimientos susceptibles de causar perjuicio sensible al río o a Argentina*; *el derecho de Argentina a *que las poblaciones ribereñas bajo su jurisdicción y las que vivan en las proximidades de las obras proyectadas y sus zonas de influencia, vivan en un ambiente sano y no sufran daños a la salud, económicos o de otra naturaleza como consecuencia de la construcción de las pasteras y su puesta en*

* El trabajo ha sido preparado para el newsletter de 20 de julio de 2006 de la *Revista de Derecho Ambiental* de Lexis Nexis.

**Profesora de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

¹ Con la ausencia de los Jueces Shi Jiuyong y Peter Tomka. Es de observar que el Juez *ad hoc* designado por Argentina, Raúl Vinuesa -quien emitiera el voto en disidencia- en parte sustancial de su voto relativo a la procedencia del pedido argentino, ha concordado con el voto de la mayoría. Así, por ej., *i.a.* ha manifestado: “I do agree with the majority’s finding that the evidence presented by Argentina at this stage is not sufficient to prove that the authorization and subsequent construction of the plants, in themselves, and just in themselves, have already caused irreparable harm to the environment”. “I do agree with the finding by the majority of the Court that the Parties are required to fulfill their obligations under international law, stressing the necessity for Argentina and Uruguay to implement in good faith the consultation and co-operation procedures provided for by the 1975 Statute, and that CARU constitutes the envisaged forum for that purpose”. “I do agree with the intention expressed by the majority of the Court to encourage both Parties to refrain from any actions which might render more difficult the resolution of the present dispute”.

² Los párrafos en español entre comillas, correspondientes a extractos de la Ordenanza, son traducción de la autora del presente trabajo.

funcionamiento sin respetar las obligaciones procedimentales establecidas en el Estatuto de 1975.

Las **medidas concretas solicitadas** por Argentina (mientras se esté a la espera del fallo de la Corte sobre el fondo de la cuestión) pueden dividirse en dos bloques:

A) la Corte *ordene a Uruguay la suspensión inmediata de las autorizaciones para la construcción de las dos pasteras* y de las construcciones como tales; y

B) la Corte *ordene a Uruguay: *cooperar de buena fe en la utilización racional y óptima del río para proteger y preservar el medio acuático e impedir la contaminación; *abstenerse de toda medida unilateral relativa a la construcción de las pasteras que no respete el Estatuto y las reglas de derecho internacional necesarias para su interpretación y aplicación; * abstenerse de toda otra medida que pueda agravar, ampliar o tornar más difícil la solución del diferendo.*

Prácticamente, puede afirmarse que la Corte no ha rechazado ninguna de las medidas solicitadas por Argentina en el bloque B) señalado precedentemente. Ello corresponde sea entendido así, ya que, si se tiene en cuenta que la Corte, en el Considerando 82, ha señalado que *“ambas partes están obligadas en virtud del derecho internacional³ a poner en ejecución de buena fe los procedimientos de consulta y de cooperación previstas en el Estatuto de 1975”* y ha agregado, en el mismo párrafo, que *“incita a las Partes a abstenerse de todo acto que pueda tornar más difícil la solución del diferendo”*, se podrá dar por satisfecha la petición del segundo bloque de medidas solicitadas. Debe tenerse en cuenta que el propio Estatuto contiene un mecanismo procedimental regulador de la cooperación mutua incompatible con las acciones unilaterales.

Cabe resaltar puntos muy destacados de la Ordenanza que importan *relevantes beneficios para Argentina* y a la luz de los cuales corresponde definir la posición de cada país al retomar sus obligaciones en el marco del procedimiento fijado en el Estatuto, conforme lo indicado por la Corte. Esos beneficios surgen del Considerando 56 de la Ordenanza, dada la importancia asignada por la Corte a las *manifestaciones de Uruguay* relativas **a su “voluntad de respetar plena y totalmente el Estatuto del Río Uruguay de 1975 y su aplicación”*; **a su “voluntad...de respetar plenamente el medioambiente y todos los derechos humanos de uruguayos y argentinos, mediante una conducta caracterizada por la transparencia, la buena fe y la voluntad de una acción cooperativa y solidaria”*; **a la reiteración de su compromiso de que “las dos pasteras operarán respetando las normas de la Unión Europea que se tornarán obligatorias en Europa para ese tipo de industrias en 2007”⁴*. Este último aspecto es un enorme logro

³ Se trata del derecho internacional general. Esta referencia lleva implícita una crítica a la petición argentina, ya que no resulta coherente pensar que puedan constituir medidas conservatorias urgentes las que (de hacerse lugar a lo solicitado) serían meramente declaratorias del derecho internacional general. Por otra parte, si Argentina esperaba que la Corte ordenara esas medidas pero sólo sobre la base del Estatuto en su calidad de instrumento convencional, habría pretendido un adelanto de pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión.

⁴ §56. “Whereas, in concluding its second round of oral observations, Uruguay expressly reiterated “its intention to comply in full with the 1975 Statute of the River Uruguay and its application” and repeated “as a concrete expression of that intention . . . its offer of conducting continuous joint monitoring with the Argentine Republic” regarding the environmental consequences of the mills’ future operations; whereas Uruguay affirmed its “intention to show scrupulous respect for the environment and for the entire range

para Argentina, compromiso larga e infructuosamente buscado por nuestro país y que implica un radical cambio en la tecnología a utilizar por las pasteras: modificación del sistema ECF (libre de cloro elemental, conforme su sigla en inglés) a TCF (totalmente libre de cloro, conforme su sigla en el inglés). Resaltamos muy especialmente esta situación, ya que el Considerando 56, expresamente, hace referencia a la “segunda ronda oral de observaciones” del Uruguay, momento en el que el país vecino mejorara su compromiso con relación a la “primera ronda”. Ello surge claramente del Considerando 45 de la Ordenanza⁵.

En lo que hace al Bloque A), debe tenerse en cuenta que una indicación de medidas provisionales, de conformidad al Art. 41 del Estatuto de la Corte, es una “facultad” de la misma, aplicable a pedido de parte o de *motu proprio*. La Corte adopta medidas conservatorias sólo cuando estima que “las circunstancias así lo exigen” “para resguardar los derechos de cada una de las partes” mientras se sustancia el proceso, pudiendo ser esas medidas las que la Corte considere adecuadas (con total independencia de las solicitadas eventualmente por las partes).

Argentina debió aportar pruebas de la necesidad de adoptar medidas cautelares para asegurar que derechos suyos, *prima facie* evidentes e indiscutibles, se hallan en riesgo actual o inminente de ser irreversible e irreparablemente vulnerados. Lamentablemente, Argentina circunscribió sus derechos a los emanados del Estatuto de 1975: “los que derivan del Estatuto [del Río Uruguay] de 1975 y de los principios y reglas de derecho internacional necesarios para su interpretación y aplicación (...)”. Generosamente, la Corte no rechazó *in limine* el pedido de medidas precautorias presentado por Argentina, ya que no cabe imaginar medidas conservatorias para resguardar derechos emergentes de un Estatuto jurídico sin entrar en la interpretación de su sentido y alcance. Distinto hubiese sido si los derechos a resguardar invocados hubiesen sido los emanados de sus derechos soberanos o de soberanía, consuetudinarios y convencionales.

En trabajo anterior hemos señalado que, 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 sustentable⁶. Sin embargo, el centro de la controversia no es ése. El conflicto es un desentendimiento en materia de soberanía territorial, cuestión propia del derecho internacional, evidentemente vulnerado por Uruguay.

Reiteradamente ha invocado Uruguay el *derecho soberano pleno* que posee para instalar en su propio territorio las industrias que estime convenientes, en el lugar que considere beneficioso. Tal afirmación contraviene normas convencionales y consuetudinarias

of human rights of the Uruguayan and Argentine peoples through conduct characterized by transparency, good faith and the willingness to engage in co-operative, joint action” and “[made] a point of repeating that the two mills [would] operate according to European Union standards for the industry which are due to enter into force in Europe in 2007”.

⁵ El Considerando 45 de la Ordenanza, en su versión inglesa, hace referencia a la tecnología requerida en la Unión Europea “by 2007” y en su versión francesa, a la tecnología a la que deberán ajustarse las celulósicas europeas “d’ici à 2007”. Es decir, la tecnología de las Celulósicas M’Bopicuá (ENCE) y Orion (Botnia) podría haber sido la libre de cloro elemental (ECF).

⁶ V. *infra* el Considerando 80 de la Ordenanza de la Corte.

internacionales largamente consolidadas⁷, ya que, si bien, todo Estado tiene y ejerce soberanía plena sobre todas sus riquezas, recursos naturales y actividades económicas, 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.

En el Tratado de Límites de 1961, base del Estatuto de 1975, ambos Estados se reconocen idénticos derechos sobre el río. Cabe preguntarse qué pasaría, si Argentina decidiera instalar una o más megapasteras sobre el Río Uruguay (cuestión ajena al diferendo ante la Corte), reservándose el derecho de decidir unilateralmente su localización (como lo hace Uruguay) y luego las estableciera a poca distancia al Norte de los establecimientos uruguayos de Fray Bentos (lugar ideal para el funcionamiento de ese tipo de emprendimientos, según expresiones de las empresas de ENCE y Botnia), dejando a las pasteras uruguayas sin las condiciones necesarias de caudal de agua para su funcionamiento óptimo.

Resulta dudosa la conveniencia para Argentina de continuar el caso ante la Corte, especialmente, teniendo en cuenta el adelanto de posición que, sorprendente e injustificadamente, hace sobre la cuestión de fondo en los Considerandos 80 y 81:

El Considerando 80 expresa: “El presente caso pone en evidencia la necesidad de asegurar la protección ambiental de los recursos naturales compartidos permitiendo al mismo tiempo el desarrollo económico sustentable”. En el mismo párrafo *in fine*, agrega: “debe tenerse en cuenta la necesidad de garantizar la protección continua del medioambiente del río y el derecho de desarrollo económico de los Estados ribereños”.

El Considerando 81 contiene otra altamente preocupante manifestación por su connotaciones potenciales: “[l]a Corte observa que las disposiciones detalladas del Estatuto de 1975 y que requieren la cooperación entre las Partes en el caso de actividades con incidencia sobre el medioambiente del río han creado un régimen amplio y progresivo⁸”.

En resumen, mal podrá decirse que Argentina “perdió” con el pronunciamiento de la Corte si ha “ganado” a través de ella el compromiso de Uruguay de que las pasteras funcionarán con la misma tecnología que será obligatoria en Europa para ese tipo de industrias en 2007; puede atisbar en la posición que tendrá la Corte sobre el fondo del diferendo y es instada juntamente con Uruguay a retomar de buena fe los procedimientos de consulta y de cooperación previstos en el Estatuto de 1975 (cuestión solicitada por Argentina como medida provisional).

⁷ V. nuestro trabajo “El diferendo de las celulósicas de Fray Bentos a la luz del derecho internacional”, *Revista de Derecho Ambiental*, N° 6, abril/junio 2006, pp. 9-54.

⁸ “[C]omprehensive and progressive regime” en la versión inglesa y «régime complet et novateur», en la versión francesa de la Ordenanza.