



El impacto de las plantas de celulosa del Río Uruguay en el Derecho Medioambiental

The impact of the Uruguay River pulp mills on Environmental Law

Galia María Morales Hernández ^{a1}

^a  galia_mh@outlook.com  /0000-0002-7640-0014

¹ Universidad Anáhuac, México

Recibido: 09-01-2019 · Aceptado: 11-06-2019 · Publicado: 2019

Resumen

En el año 2006, Argentina y Uruguay tuvieron una disputa a cerca de la autorización de la construcción de plantas de celulosa a orillas del Río Uruguay, este río pertenece a ambos países ya que cruza por ambas regiones, por lo cual Argentina reclamaba la cancelación del proyecto de las plantas de celulosa ya que Uruguay había dado la autorización a las empresas de construirlas, este tema se volvió conflictivo y controversial ya que se señala que hubo violación a la Convención de Medio Ambiente de 1992, Convención del Mar 1982 así como al mismo tiempo al Tratado de Límites del Río Uruguay el cuál entro en vigor entre ambas naciones en 1961, estas tres fuentes responden a los problemas medio ambientales en los cuáles ambos están comprometidos a responder y aplicar las políticas públicas adecuadas para la conservación de la Tierra en el mejor estado posible.

Palabras clave : plantas de celulosa; Uruguay; Argentina

Abstract

In 2006, Argentina and Uruguay had a dispute about the authorization of the construction of pulp mills on the banks of the Uruguay River, this river belongs to both countries since it crosses both regions, for which Argentina demanded the cancellation of the pulp mill project since Uruguay had given the authorization to the companies to build them, this issue became conflictive and controversial since it is stated that there was a violation of the 1992 Environment Convention, the 1982 Sea Convention as well as the same time to the Treaty of Limits of the Uruguay River which entered into force between both nations in 1961, these three sources respond to environmental problems in which both are committed to respond and apply the appropriate public policies for the conservation of the Earth in the best possible state.

Keywords : pulp mills; Uruguay; Argentina

*

*. Esta versión del marcado fue hecha por Realidad e Historia (Concepción, Chile) en 2026 sobre la base del XML original de la revista. Se normalizó el uso del identificador persistente ARK, el elocation ID y nuevas galeradas XML-JATS, EPUB, HTML y PDF. A excepción de lo antes explícitamente mencionado, no se realizaron cambios en el artículo. Las versiones anteriores se encuentran en Zenodo 10.5281/zenodo.4014159 y AmeliCA 2511362006.

En el año 2006, Argentina y Uruguay tuvieron una disputa a cerca de la autorización de la construcción de plantas de celulosa a orillas del Río Uruguay, este río pertenece a ambos países ya que cruza por ambas regiones, por lo cual Argentina reclamaba la cancelación del proyecto de las plantas de celulosa ya que Uruguay había dado la autorización a las empresas de construirlas, este tema se volvió conflictivo y controversial ya que se señala que hubo violación a la Convención de Medio Ambiente de 1992, Convención del Mar 1982 así como al mismo tiempo al Tratado de Límites del Río Uruguay el cuál entro en vigor entre ambas naciones en 1961, estas tres fuentes responden a los problemas medio ambientales en los cuáles ambos están comprometidos a responder y aplicar las políticas públicas adecuadas para la conservación de la Tierra en el mejor estado posible.

Sin embargo, en la presente redacción el objetivo será el análisis de las convenciones mencionadas, así como el tratado bilateral (Río Uruguay) entre los mismos países, a pesar de que hubo actores privados que participaron en el acto, se podrá ver en quién realmente ha caído la responsabilidad. Finalmente se concluirá con un análisis a cerca del caso y de la importancia de la aplicación de las fuentes de Derecho Internacional.

¿Cómo empezó todo el conflicto?

Para resumir el caso entre Argentina y Uruguay data desde la autorización por parte de Uruguay para la construcción de plantas de celulosa, pero ¿qué en una planta de celulosa? “son aquellas que se dedican al procesamiento de la madera para la obtención de la principal materia prima para la producción de papel: la pulpa, o pasta. Generalmente se trata de grandes fábricas situadas en las mismas zonas donde se recolecta la madera, es decir cerca de bosques o plantaciones de monocultivos de árboles, donde se facilite el transporte de troncos abaratando así los costos de transporte” (WRM, 2004).

Uruguay autorizó la construcción de dos plantas de celulosa, la primera planificada por “Celulosas de M´Bopicuá S.A. (CMB), una empresa constituida por la empresa española ENCE (Empresa Nacional de Celulosas de España). La planta de CMB (ENCE) iba a construirse sobre el margen izquierdo del Río Uruguay en el departamento uruguayo de Río Negro, frente a la región argentina de Gualaguaychú, más precisamente al este de la ciudad de Fray Bentos, cerca del puente internacional que une a los dos Estados en disputa, denominado General San Martín” (Saco, 2010), aunque esta planta nunca fue edificada hubo una segunda que si llego a construirse, “El 14 de febrero de 2005, el gobierno uruguayo le otorga la autorización ambiental previa a la empresa, para la construcción de la planta Orion (Botnia) y, el 5 de julio, permite la construcción de la nueva planta de celulosa.

Las empresas Botnia S.A. y Botnia Fray Bentos S.A. Las cuales fueron creadas especialmente en el 2003 por la empresa finlandesa Oy Metsa Botnia AB denominada Orion. Esta planta de celulosa fue construida sobre el margen izquierdo del río Uruguay, en las proximidades de Fray Bentos. La planta se encuentra operando y funcionando desde el 9 de noviembre de 2007” (Saco, 2010).

Es a partir de este momento cuando comienzan a suscitar protestas del gobierno argentino, por la construcción de la planta de celulosa Botnia S.A a orillas del Río Uruguay. Argentina invitó al diálogo a Uruguay para discutir dicho tema y llegar a acuerdos, sin embargo Uruguay no se prestaba fácilmente para discutir el tema. Se vinieron haciendo rondas de diálogo entre los dos países. Por medio de la diplomacia se enviaban cartas de Argentina explicando el impacto ambiental que tendría el proyecto afectando a la población Fray de Bentos en Uruguay y también a la población de Gualeguaychú de Argentina, ambas comunidades se encuentran cerca del río Uruguay, por lo que la construcción de la planta también afectaría a las personas que viven cerca del mismo.

Es entonces cuando Argentina comienza a preocuparse por la construcción de las plantas de celulosa ya que sabía que el daño ambiental que esto provocaría sería muy intenso y se presentaría como amenaza al medio ambiente, pero ¿por qué las plantas de celulosa llegan a ser una amenaza medio ambiental? Se sabe que estas mismas llegan a descargar al ambiente sustancias organocloradas, dioxinas, lo que en el lenguaje técnico se denominan compuestos AOX, elementos que afectan el sistema inmunológico y son cancerígenos. Y que, además, son sustancias persistentes, con una baja capacidad de biodegradarse, por lo que permanecen años en el ambiente (Vales, 2006).

Aplicación de la Convención del Medio Ambiente y Desarrollo

En primera estancia se mencionará la Convención del Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 ya que se considera primordial para verificar los principios que fueron violados por Uruguay tras la autorización de la construcción de la planta. Los siete principios que contiene dicha convención apoyados en los principios generales de Derecho Internacional Público son los siguientes: I. Principio de soberanía sobre los recursos naturales y la responsabilidad de no causar daño al ambiente de otros Estados o en áreas fuera de la jurisdicción nacional. II. Principio de acción preventiva. III. Principio de buena vecindad y cooperación internacional. IV. Principio de derecho sustentable o derecho sostenible. V. Principio precautorio o de precaución. VI. Principio del que contamina paga o contaminador-pagador. VII. Principio de la responsabilidad común, pero diferenciada.

Puesto que fue un acto dañino al medio ambiente, se tomará en cuenta el principio I de dicha convención el cuál estipula 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 que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional (Naciones Unidas, 1992). Lo cual no fue respetado pues a pesar de la soberanía que posee Uruguay no tomo la precaución de verificar las políticas medioambientales que está comprometido a hacer, de igual manera tomo decisión sobre Argentina ya que el Río Uruguay pertenece a ambos pues cruza por Argentina.

Posteriormente el principio III referente a la cooperación entre Estados señala que “los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de cualesquiera actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana” (Naciones Unidas, 1992), este principio hace referencia

al diálogo entre las partes, para resolver conflictos medio ambientales y llegar a acuerdos, lo cual Uruguay no se prestó fácilmente a este recurso, quizá porque ya había dado las concesiones y Uruguay no quería retractarse o cancelar la construcción de la planta porque involucraría pérdidas económicas.

Lo anterior da pie al principio IV señalando el desarrollo sustentable donde el objetivo de explotar recursos naturales debe de ser de una manera “sustentable”, “prudente”, “racional” o “apropiada” (Naciones Unidas, 1992) de esta forma la Convención vincula a los Estados a la preservación de los distintos ecosistemas para dichas generaciones, en este caso Uruguay hizo caso omiso ya que la autorización de las plantas de celulosa para la elaboración de papel, en primera, contaminaría la tierra, después contaminaría el Río Uruguay que es el más cercano, así como también la construcción de la planta en esa región incluiría la tala de árboles cercanos precisamente para la elaboración del papel.

Finalmente el principio VI será de gran importancia ya que hace referencia a la solución tras los daños causados, bajo el principio de la Declaración de Río “Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales” (Naciones Unidas, 1992) las empresas en este caso podrían apelar por la defensa de su inversión, sin embargo durante el caso nunca lo hicieron ya que la responsabilidad cayó sobre la República de Uruguay, tanto por la autorización que dio este y por la misma costumbre internacional, la cual los Estados prefieren regular la protección medio ambiental mediante tratados. Al mismo tiempo que algunos autores como Luis Miguel Díaz que hace referencia a las normas consuetudinarias que sostiene la costumbre internacional, estas son: a) La obligación de los Estados de informar a las posibles víctimas sobre los daños que por sus conductas hayan ocasionado o puedan ocasionar en el territorio de otros Estados y b) La obligación de responder por los daños medioambientales que se ocasionan sobre personas privadas o sus bienes (Ortiz, 2016). Son por tales motivos que la responsabilidad cayó sobre Uruguay y no en las empresas.

Ahora bien, hay otra fuente a la cual los Estados pueden recurrir y son los tratados, en este caso responde al Tratado de Límites en el Río Uruguay, el cual entro en vigor en 1961, específicamente regula el régimen para el uso del Río. El artículo 7 prevé el establecimiento por parte de las Partes de un «estatuto para el uso del río» cubriendo varios aspectos, que incluyen la conservación de los recursos vivos, la prevención de la contaminación del río. Analizando el Tratado antes mencionado, siguiendo el principio de responsabilidad internacional Uruguay, violó el principio de obligación de notificar a la otra parte puesto que Uruguay notificó ya que había dado la concesión a la empresa para la construcción de la planta. De igual manera el mismo tratado data de la obligación del aprovechamiento óptimo y racional del río, de alguna forma esto significaría que tanto Uruguay como Argentina tienen la obligación de asegurar un buen manejo del suelo, del río e incluso de los bosques cercanos a este, de tal manera que no perjudique el río.

¿Cómo actúa la Convención del Mar?

Ahora la Convención del Mar (CONVEMAR) de 1982 es una fuente más para poder analizar el conflicto, puesto que el apartado V (zona económica exclusiva), en su artículo 66 denominado poblaciones anádromas señala que “los Estados en cuyos ríos se originen poblaciones anádromas tendrán el interés y la responsabilidad primordiales por tales poblaciones” esto quiere decir que así como también tiene responsabilidad los Estados por velar por la seguridad de las poblaciones humanas cercanas al Río, también por el ecosistema de las especies marinas que se encuentran en el río, pues su deber la conservación de las especies y evitar cualquier perturbación a este ecosistema (Naciones Unidas, 1982). Ya que es un tema relacionado al medio ambiente Uruguay tiene que responder por ello y no justificarse sino más bien plantear soluciones para evitar que las especies marinas del río se encuentren perturbadas o amenazadas.

Por otro lado, la misma Convención del Mar es una fuente para poder resolver las controversias, puesto que en su sección V artículo 186 y 187 es la solución de controversias de los fondos marinos del Tribunal Internacional del Derecho Mar. En el cuál la sala tiene la competencia para resolver los conflictos que surjan entre las partes y no solo se refiere a los Estados sino que también la sala tiene competencia para juntar a las partes contratantes ya sean Estados partes, la Autoridad o la Empresa, las empresas estatales y personas naturales o jurídicas. (Naciones Unidas, 1982). Esto significaría que de alguna forma también podría involucrarse a la empresa a justificar dicho acto, sin embargo no sería esta la que tendría la responsabilidad; sino más bien Uruguay tiene que responder por dichos actos o en este caso en Sala de controversias de la CONVEMAR, llegar a un acuerdo con Argentina para el beneficio de ambos, ya que tampoco se trata de perjudicar en su totalidad a Uruguay, más bien tendría que dar soluciones viables que no siguieran dañando el medio ambiente.

A pesar de la duración del caso, y que incluso fue llevado a la Corte Internacional de Justicia en el 2011, analizar el caso desde distintas fuentes ha sido útil para el entendimiento del daño del Río Uruguay y como esto impacta en el medio ambiente y afecta a otros, fue una disputa ya que a pesar de que la responsabilidad ha caído sobre Uruguay pues bajo su régimen está el Río Uruguay y no bajo de las empresas, es parte del Tratado de Límites del Río Uruguay 1961, es responsabilidad del Estado preservar el medio ambiente, velar por la seguridad de las poblaciones cercanas al Río y no de la empresa Botnia S. A. como se pretendía testificar, puesto que las acciones cometidas eran por parte de la empresa, pues la instalación de las plantas de celulosa incluía la tala de árboles pues para la construcción de la planta se necesitó 300.000 en un radio de 200 km, contaminación del río Uruguay pues desemboca en Río Plata perteneciente a Argentina, al mismo tiempo el Río es suministro de agua potable de las dos ciudades cercanas que fueron mencionadas, daño a las especies marinas a través de químicos de sulfato (Daniel Panario, 2006).

Propuestas para la preservación del Río Uruguay

La propuesta para dicho caso es partir de las dos convenciones, y a través de un diálogo entre ambas partes, solo incluyendo al Estado de Uruguay y Argentina, en una sala para resolución de controversias propuesta en la CONVEMAR, Uruguay tendría que pagar indemnizaciones por la violación al Tratado de Límites del Río Uruguay, ya que tendría que hacer una demostración de los efectos que tendrá la autorización de la planta de celulosa y si son perjudiciales al medio ambiente no solo estaría violando este tratado sino también las dos convenciones por no apelarse al principio de responsabilidad de protección del medio ambiente y conservación del mismo, ni de notificar a Argentina como parte del tratado entre los dos países que la construcción también le afectaría.

Seguido de esto puede llegarse a la conclusión de que la planta de celulosa continúe operando siempre y cuando las mitigaciones de los efectos sean menores, utilizando sistemas de tratamiento efluentes que dañen menos, por ejemplo, podrían ser; los sistemas de tratamiento primario remueven sólidos y material particulado. Los secundarios reducen la carga de materia orgánica y los terciarios retienen los productos finales de la degradación de materia orgánica, nutrientes y organoclorados, entre otros (Daniel Panario, 2006). Sin embargo, es importante mencionar que los sistemas de tratamientos no aseguran ausencia de efectos y se tendría que ser cuidadoso con el sistema que implemente la empresa, ya que el río es de gran importancia para la generación de energía eléctrica, suministro de agua potable, regadío, procesos industriales y pesca artesanal.

Al mismo tiempo otra propuesta sería la instalación de un programa sólido de evaluación para llevar un registro a cerca de los efectos de la instalación de plantas de celulosa, los efectos tendrían que evaluarse desde los niveles más simples a los más complejos, utilizando laboratorios crónicos, y las empresas son las que asumirían los costos del programa de monitoreo, sin embargo tendría que ser una institución privada, una universidad por ejemplo y que los investigadores y científicos que evaluarán se comprometan a ser imparciales y firmar una declaración jurando no haber tenido ninguna relación con la empresa a evaluar.

Finalmente se puede concluir que el buscar una sola solución rápida e inmediata para el conflicto es difícil, ya que hubo distintas violaciones a las fuentes de derecho internacional, pero en este caso al derecho ambiental, precisamente porque su creación es muy reciente, se está hablando de que las convenciones que rigen dicho derecho empezar a fungir en la década de los noventa, lo cual dificulta vincular a los estados a hacer cumplir estos principios para la preservación del medio ambiente. Sin embargo con la CONVEMAR, Convención del Medio Ambiente y Desarrollo y el Tratado de Límites del Río Uruguay, analizar por partes cada uno de sus principios y capítulos facilita llegar a dar recomendaciones o propuestas viables, donde se busque el beneficio de ambas partes, refiriéndose a los Estados y la mitigación del daño ambiental, ya que es un tema que en los últimos años ha comenzado a preocupar no solo a los Estados, sino a toda la humanidad ya que concierne a todas las especies en la Tierra.

Bibliografía

- N. M. Daniel Panario. 2006. “Guayubira.org.”
- L. Ortiz. 2016. Oxford University México Press.
- V. Saco. 2010. “El caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay.” Agenda Internacional.
- Naciones Unidas.. 1982. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
- Naciones Unidas.. 1992. Naciones Unidas.
- L. Vales. 2006. “pagina12.”
- WRM. 2004. “WRM.”