



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Relaciones Internacionales

Tesis de Licenciatura

**“Relaciones bilaterales entre Argentina y
Uruguay: El conflicto de las papeleras y la
dificultad de una solución bilateral negociada
(2006/2013)”**

Profesor consejero: Lic. Jaime Delgado

Alumna: Arias Luna, María Paula

Carrera: Relaciones Internacionales

DNI: 31.231.744

Contacto: 0341.152.822.877 / mpaula228@hotmail.com

Marzo 2019

Índice

Índice	2
Introducción.....	3
Marco Teórico	6
Capítulo 1: Conflicto entre Argentina y Uruguay	15
Actores.....	15
Antecedentes.....	16
Breve recorrido por los hechos	17
Posición Argentina	24
Rol de la Cancillería	24
Demanda en el Tribunal Internacional de la Haya	31
Posición Uruguaya.....	39
Rol de la Cancillería	39
Presentación ante la Haya.....	42
Capítulo 2: Impacto del proceso.....	46
Impacto en Argentina	46
Impacto en Uruguay	48
Impacto en el MERCOSUR	51
Conclusiones.....	55
ANEXO	58
Estatuto del Rio Uruguay	58
Fallo definitivo CIJ.....	68
Bibliografía.....	71



Introducción

Las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay se han visto afectadas fundamentalmente a partir del año 2003, como consecuencia del conflicto generado por la instalación de dos plantas de celulosa sobre la costa oriental del río Uruguay, y las posibles consecuencias sobre el medio ambiente.

El conflicto se inicia durante las presidencias de Jorge Batlle y Néstor Kirchner, cuando se revelan los proyectos y correspondientes contratos ya firmados para la construcción de dichas plantas. Los mismos estarían a cargo de dos empresas europeas: Empresa Nacional Celulosa España (ENCE) y la finlandesa Metsa-Botnia.

Las autoridades argentinas argumentaron que Uruguay había incumplido el Estatuto del Río Uruguay y sus obligaciones de consulta e información. Asimismo, denunciaron el posible efecto contaminante que tendrían las plantas una vez puestas en funcionamiento. Por su parte, Uruguay afirmó que las obligaciones del tratado habían sido cumplidas y que no existiría contaminación a causa de las plantas.

En este punto inicial, resulta menester recordar que en este conflicto la sociedad civil argentina adquirió un rol sumamente relevante. Dada su percepción del impacto negativo al ecosistema regional, los habitantes ribereños se manifestaron de diversas maneras (movilizaciones, manifestaciones, cortes de rutas y del puente que une a ambos países) con el objetivo de frenar los proyectos de las industrias. Luego, estos ciudadanos conformaron la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú. La misma desarrolló una actividad permanente de oposición a la instalación de las plantas. Lo anterior fue clave para que el conflicto tomara relevancia nacional e internacional.

Debido a la tensión entre ambos países, en el mes de mayo del año 2005 los presidentes Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner acordaron crear una comisión binacional para resolver el conflicto. Sin embargo, hacia finales de ese año las diferentes posturas e informes técnicos entre ambos llevaron al fracaso de la comisión. En ese contexto, las manifestaciones se hicieron constantes hasta el punto de bloquear el puente internacional General San Martín, que une Gualeguaychú y Fray Bentos.

Ante el fracaso de la comisión binacional, Uruguay apeló al sistema de soluciones de controversias del MERCOSUR y a la Corte Internacional de Justicia de La Haya (CIJ) por el corte de rutas terrestres, dado que los bloqueos impedían la libre circulación de

bienes y personas. Mientras que el MERCOSUR falló a favor de Uruguay condenando el corte de rutas, el tribunal de La Haya lo rechazó.

Argentina llevó el caso a la CIJ, que no aprobó su solicitud de medidas cautelares para detener las obras de construcción de las plantas. Finalmente -en el año 2010- la CIJ emitió el fallo definitivo e inapelable en el que se informa que, si bien Uruguay incumplió el Tratado del Río Uruguay, las plantas no evidenciaban hasta la fecha un efecto contaminante sobre el medio ambiente, con lo cual no existía motivo alguno para el cese de actividades.

Paralelamente a las demandas presentadas ante el MERCOSUR y la CIJ, el gobierno argentino buscó encausar el conflicto a través de una mediación por parte del gobierno español. Ese esfuerzo diplomático concluyó en 2007 sin resultados óptimos, y se puso en funcionamiento la planta de la empresa BOTNIA, cuya inversión extranjera era la más importante de toda su historia. Por el contrario, la española ENCE abandonó el proyecto de construcción y vendió sus activos a dos empresas de origen chileno y sueco/finlandés.

En 2013 resurgió el conflicto, motivado por UPM (Ex Botnia). La producción de UPM era de 1,1 millones de toneladas de pasta de celulosa y se elevó a 1,3 millones. Esto generó un nuevo conflicto diplomático, ya que Uruguay autorizó el aumento de producción, en contra de lo manifestado por el gobierno argentino.

Lo que se intenta dilucidar en este trabajo es la dificultad de una solución bilateral negociada entre las partes: ¿por qué dos países como Argentina y Uruguay -que se caracterizaron a lo largo de su historia por relaciones cordiales y amistosas-, no pudieron resolver el conflicto de forma bilateral? ¿Por qué tuvieron que recurrir a mediaciones por parte de España, y a organizaciones internacionales como la Corte Internacional de Justicia y el MERCOSUR?

El **objetivo general** radica en analizar las relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay en el marco del conflicto por las plantas de producción de celulosa entre el año 2006 y 2013, e identificar los motivos que dificultaron la solución negociada de forma bilateral. Entre los **objetivos específicos**, se pueden mencionar: sintetizar las diferentes posturas entre los gobiernos entorno a la instalación de las plantas de celulosa en territorio uruguayo; analizar los mecanismos diplomáticos bilaterales que los Estados implementaron con el objetivo de resolver el conflicto y determinar las razones por las que no resultaron efectivos; y describir los mecanismos internacionales de solución de

Relaciones bilaterales entre Argentina y Uruguay: El conflicto de las papeleras y la dificultad de una solución bilateral negociada (2006/2013)

controversias a los que sometieron la disputa, las posturas asumidas por ambos estados, las percepciones frente a los respectivos fallos y la asimilación de los mismos.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Marco Teórico

En un primer lugar, la presente investigación resaltaré el concepto de ‘controversia’. Sobre el mismo, vale recordar que las relaciones entre Estados no son siempre de armonía, entendimiento y cooperación, sino que muchas veces atraviesan por una situación de conflicto en virtud del desencadenamiento de una serie de factores perturbadores de distinta índole. Por su amplitud y por el cúmulo de situaciones heterogéneas que recubre, el concepto es de difícil definición (Akehurst: 1986). Se trata de una figura cuya elaboración pertenece a la disciplina de las Relaciones Internacionales, y que ha merecido en ella gran atención en los últimos tiempos. De todos modos, los conflictos entre los Estados adoptan a veces la forma de “controversia internacional”, noción que sí es asimilable al Derecho Internacional y adquiere en él perfiles propios, hasta el punto de que existe toda una construcción sobre la solución de controversias internacionales.

Desde un punto de vista jurídico, una controversia internacional es un desacuerdo entre Estados sobre un punto de Derecho o de hecho, una oposición de tesis jurídicas o de intereses. Bien entendido que una controversia tiene existencia objetiva, independientemente del reconocimiento formal de una parte (Pastor Ridruejo: 1994).

Desde una perspectiva sociológico-política, una controversia internacional es un desacuerdo entre Estados sobre un objeto lo suficientemente circunscrito como para prestarse a pretensiones claras, susceptibles de un examen racional. Por su parte, la tensión es un desacuerdo entre Estados que no presenta un objeto circunscrito o claramente definido. Las tensiones son fenómenos puramente políticos, lo cual no quiere decir que las controversias sean figuras asépticamente jurídicas (Pastor Ridruejo: 1994).

Ocurre realmente que en toda controversia se dan a la vez aspectos políticos y jurídicos. Dada la plenitud del Derecho Internacional y la consiguiente posibilidad de colmar las lagunas (ya que no existe el *non liquet*), toda controversia es susceptible de una valoración jurídica. Lo que acontece es que ante determinadas controversias los Estados adoptan una actitud política, en el sentido de que intentan resolverlas por medios políticos, es decir, mediante procedimientos en que los Estados conservan soberanamente en todo momento su libertad de acción y decisión. Sin embargo, ante otras controversias la disposición de los Estados es jurídica, porque renuncian a esa libertad soberana de acción y decisión, y en uso de su soberanía consienten que la controversia sea dirimida

por medios jurídicos o, mejor, jurisdiccionales, es decir, por un tercero imparcial que dicta, sobre la base del DI, una sentencia obligatoria (Akehurst: 1986).

En términos generales el conflicto parte de una relación social, donde dos o más actores interventores, pretenden satisfacer intereses o demandas incompatibles, usando las diferentes desigualdades de poder que presentan para mantener actuaciones contrapuestas, de tal manera que solo en un caso extremo se incurriría a la violencia. A este respecto, Milia (1985) menciona que

“El conflicto consiste en un enfrentamiento, choque o desacuerdo intencional entre dos entes o grupos de la misma especie que manifiestan, unos contra otros, una intención hostil, en general a propósito de un derecho y quienes, por mantener, afirmar o restablecer el derecho intentan quebrar la resistencia del otro, eventualmente recurriendo a la violencia, que llegado el caso puede tender al aniquilamiento físico del otro” (p.67).

Vinyamata (2001) define al conflicto como

“Lucha, desacuerdo, incompatibilidad aparente, confrontación de intereses, percepciones o actitudes hostiles, entre dos o más partes. El conflicto es connatural con la vida misma, está en relación con el esfuerzo por vivir. Los conflictos se relacionan con la satisfacción de necesidades, se encuentra en relación con procesos de estrés y sensaciones de temor y con el desarrollo de la acción que puede llevar o no hacia comportamientos agresivos y violentos” (p.129).

Por su parte, Julien Freund (1968) asegura que existen relaciones que pueden estar categorizadas de acuerdo con las tensiones políticas que originan dichos conflictos, estos pueden girar en torno a las relaciones entre mando y obediencia, las relaciones entre público y privado y las relaciones entre amigos y enemigos, las cuales conciernen a los presupuestos de la política general, la política interior y la política externa -en el mismo orden en el que fueron estos mencionados.

La relación mando-obediencia resulta dicotómica y en el mundo se establecen dos roles, los que mandan y los que obedecen. En cuanto a la relación público-privado y amigos-enemigos cumplen papeles un poco distintos: aquí es de suma importancia establecer qué es político y que no lo es. Esto, siempre viene determinado por el contexto político social en el que se desarrollan las tensiones, sin importar que las mismas se generen por el hombre en su condición inherente (Souza Parcelar: 2009).