

La Sentencia de la Corte Internacional de Justicia

Ing. Qco. Elías Jorge Matta

Instituto de Tecnología Celulósica, Facultad de Ingeniería Química (UNL), Santiago del Estero 2654, 3000 Santa Fe

Instituto de Desarrollo Tecnológico para la Industria Química (UNL – CONICET), Guemes 3450, 3000 Santa Fe

Universidad Nacional del Litoral, República Argentina

ematta@intec.unl.edu.ar

1. INTRODUCCION

El 20 de Abril de 2010, la Corte Internacional de Justicia dio a conocer la Sentencia final (Cancillería AR, 2010; ICJ, 2010a) sobre el prolongado conflicto entre los Gobiernos de la República Oriental del Uruguay y la República Argentina. Como lo explican en su fallo en disidencia dos Jueces (no-argentinos) de la Corte *“La presente controversia entre Argentina y Uruguay se refiere a una cuestión urgente en nuestro tiempo, de la protección del medio ambiente y la salud humana. Es un caso notable: hace 35 años dos Estados concluyeron un tratado amplio, muy progresista para la época, en el que se comprometieron regular la administración de un ecosistema fluvial complejo, incluyendo la obligación de tomar medidas para prevenir la contaminación de ese ecosistema. Ellos se comprometieron en obligaciones específicas de co-operar e informar uno al otro sobre todo lo que pretendían hacer que pueda tener consecuencias sobre el recurso natural compartido que constituye su frontera común: el Río Uruguay. Treinta años más tarde, uno de los dos Estados decide proceder como si ese tratado nunca se había celebrado: haciendo caso omiso de sus obligaciones procesales en el marco del Estatuto de 1975, Uruguay autorizó una construcción a gran escala precisamente dentro de este ecosistema fluvial”* (ICJ, 2010b). La autorización involucra inicialmente a dos grandes plantas productoras de celulosa Kraft Blanqueada. Ante el abandono voluntario del proyecto en 2008 por parte de la firma ENCE SA, quien siendo la primera planta autorizada nunca inicio la etapa de construcción, el conflicto y la Sentencia quedaron circunscriptos a la planta de Botnia Fray Bentos, hoy en manos de la compañía escandinava UPM.

Esta lamentable Sentencia de una Corte parcial únicamente favorece a Botnia-UPM y los grandes intereses transnacionales. Desnuda mentiras y falsedades del Gobierno Uruguayo (pregonadas a lo largo de los últimos seis años) y deja a la Argentina con las manos vacías, al menos “temporalmente”. Al mismo tiempo sienta un inesperado y grave precedente a nivel mundial, que involucra directamente la implantación de Mega-plantas de celulosa Kraft, pero también a todo conflicto futuro entre producción y medio ambiente. Seguramente generará también discusiones y controversias en varios campos del Derecho, con posibles impactos en el manejo futuro de

tratados binacionales o multinacionales.

En los puntos siguientes, se analizarán los factores que, a criterio del autor, confluyeron para desencadenar esta insólita resolución de la Corte.

A fin de evitar cualquier confusión, el autor desea ratificar todo lo que ha escrito sobre el tema, en esta revista, otros trabajos científicos, informes y colaboraciones con Cancillería Argentina entre 2005 y 2007. Agrega también que nunca fue miembro, asesor o colaborador del equipo técnico dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación, puesto a disposición de Cancillería a partir de 2007. El único aporte al grupo de Cancillería responsable de la Memoria y Presentación Argentina ante la Corte consistió en acercar personalmente uno de los trabajos publicados en esta revista (Matta, 2008).

2. LA SENTENCIA DE LA CORTE DE ABRIL DE 2010

Luego de extensos considerandos, la Corte dice textualmente:

2.1 *“Por trece votos contra uno. Considera que la República Oriental del Uruguay ha violado sus obligaciones procesales bajo los Artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay de 1975 y que la declaración por la Corte de esta violación constituye satisfacción apropiada”* (para Argentina...)

En pocas palabras, a la Argentina le cabe tozda la razón (sin excepción alguna) en sus reclamos sobre la instalación y operación inconsulta, no consensuada y por lo tanto ilegal de Botnia-UPM. La Corte no le acepta a Uruguay ninguna de sus excusaciones. Al mismo tiempo, no castiga al violador demandado y no se hace lugar a lo solicitado por el demandante, retrotraer la situación al comienzo del conflicto, antes de la construcción de la planta.

2.2 *“Por once votos contra tres. Considera que la República Oriental del Uruguay no ha violado sus obligaciones sustantivas bajo los Artículos 35, 36 y 41 del Estatuto del Río Uruguay de 1975”*

Resumiendo, sobre el daño presente e inminente al medio ambiente, la Corte reconoce “alteraciones” detectadas en el Río Uruguay y presentadas por la delegación Argentina. Dice sin embargo que “Argentina no ha probado” la responsabilidad de la planta Botnia-UPM en dichas alteraciones.

La Corte considera también “que no existe

motivo” para detener la operación de la planta, basándose en diversos argumentos que en opinión de este autor se pueden reducir a dos: Las opiniones volcadas en los informes “independientes” pre- y post-arranque de planta de la Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial) redactados por EcoMetrix Inc. (Canadá) y la caprichosa afirmación “la planta cumple con Standard de la Unión Europea”, IPPC-BREF (BAT) 2001 sobre plantas Kraft.

3. RESPONSABILIDADES COMPARTIDAS

3.1 El Rol Uruguayo. La responsabilidad de esta lamentable Sentencia no puede recaer únicamente sobre los Jueces de la Corte. El Gobierno Uruguayo es sin dudas el primer responsable, como iniciador del conflicto: *“La Corte...dejó establecido que el gobierno de Montevideo violó 8 veces el Estatuto del Río Uruguay que debe ser cumplido de buena fe, faltó al entendimiento de los cancilleres el 2 de marzo de 2004; y violó la obligación de negociar de buena fe en el Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) durante la segunda mitad de 2005”* (Estrada Oyuela, 2010); también por ocultar a la Corte, a su pueblo y a los argentinos pruebas e información crucial, incluyendo numerosos incidentes de alto riesgo para la salud de la población, ocurridos desde el arranque de la planta; dejando en manos de la empresa la captación y manejo de datos fundamentales; y estableciendo normas “a la medida de Botnia”, que no cumplen mínimamente con los resguardos que exige la Organización Mundial para la Salud. Entre otras muchas responsabilidades con los uruguayos y con sus vecinos.

3.2 Las Debilidades de la Corte. La Sentencia claramente tiene dos partes. Respecto a las graves violaciones del Estatuto, la pregunta es *“por qué el Tribunal da total razón a la Argentina, pero no determina ninguna acción a favor del demandante”*. En opinión del autor, se debe a que la Corte ya tenía decisión tomada para no detener la operación de Botnia ni otorgar razón alguna a la Argentina en los aspectos sustantivos. Es más que sugestiva la liviandad y displicencia que utiliza el Tribunal cuando se refiere tanto a las “obligaciones procesales” como a los argumentos argentinos sobre el daño ambiental. Seguramente tendremos más y mejores precisiones a partir del juicio experto de los hombres del Derecho. Sobre los **Aspectos Sustantivos**, esto es la **alteración del medio ambiente denunciado por Argentina**, responsabilizando a la operación de Botnia, es remarcable la parcialidad

e incompetencia de la Corte, que trata en todo momento de apearse a la fría letra del Estatuto... redactada hace 35 años. Se “escapan” entre los considerandos algunos que casualmente no son parte del Estatuto, los siguientes en particular:

3.2.1 Siendo un organismo de Naciones Unidas, evita toda mención a la clara política del Organismo en la protección del Medio Ambiente en general y sobre la Contaminación de las Agua en particular. Tampoco hay referencia alguna a criterios muy categóricos de la Organización Mundial para la Salud, totalmente relevantes en este caso.

3.2.2 No hay un mínimo cuestionamiento a la única prueba “científica” presentada por Botnia y Uruguay, los “informes independientes” de EcoMetrix, encargados por la CFI (Banco Mundial). Esto incluye los informes pre-operacionales de impacto ambiental (EIA's) y los estudios de impacto acumulativos (CIS's) de Botnia y Ence. También los dos únicos informes sobre la operación de Botnia (IFC, 2008; IFC, 2009).

3.2.3 La Corte acepta como “verdad revelada”, sin ningún tipo de análisis, que las regulaciones IPPC-BREF (BAT) 2001 (IPPC, 2001) en vigencia en la Unión Europea son adecuadas para la Baja Cuenca del Río Uruguay. También que, de acuerdo a los antes mencionados informes EcoMetrix, la planta de Botnia se ajusta plenamente a esta regulación.

3.2.4 El Tribunal se apega además a una serie de criterios y procedimientos muy discutibles, resumidos en el fallo conjunto en disidencia de los Jueces Al-Khasawneh (Egipto) y Simma (Alemania) que dicen entre otras cosas:

“La Corte ha evaluado la evidencia científica disponible de una manera metodológicamente incorrecta”... “Los casos intensivos en hechos, con complejos componentes científicos, requieren que la Corte vaya más allá de su métodos tradicionales de investigación”... “La Corte debería haber nombrado a sus propios expertos o debió hacer nombrar ‘expertos de parte’ sometidos a interrogatorio cruzado”... “La interacción con ‘consultores expertos’ (de las partes) priva a la Corte de la capacidad plena para considerar los hechos que se le presenten”... “Otros órganos de disputa internacional han recurrido a expertos científicos de una manera más convincente. La Corte ha interpretado su rol en el presente caso de forma sumamente restrictiva (acotada), ya que el Estatuto de 1975 le habría permitido comprometerse en forma diferente en la evaluación global del riesgo, mirando hacia delante, con una aproximación prospectiva y adoptando un enfoque preventivo en lugar de una lógica de compensatoria” (ICJ, 2010b).

3.3 La Argumentación Argentina que no fue Más allá de una correcta exposición sobre el incumplimiento del Estatuto y la exhibición de un valioso conjunto de pruebas sobre el deterioro presente del ecosistema del Río

Uruguay, la presentación Argentina falló en la elección del eje principal de su argumentación en las cuestiones sustantivas. Debíó centrarse en priorizar y enfatizar los hechos conocidos, esenciales e irrefutables, poniendo a Uruguay y al Tribunal en la obligación de confrontarlos y desmentirlos. Dado que el autor viene reclamando esta postura en todo lo escrito desde el 2006, se siente libre de denunciar esta situación a posteriori de conocida la Sentencia.

Son numerosos los factores que hacen de Botnia-UPM una planta única y diferente, altamente contaminante y definitivamente “no sustentable”. Son muchos los aspectos que debieran considerarse respecto a los receptores vivos de tanta polución, que no se limita a la biota del río o la fauna y flora que dependen de ella sino que incluye a más de 130.000 habitantes del área afectada. No son triviales las críticas que se deben hacer a la aplicación – sin análisis previo, de normas, regulaciones o Standard internacionales en juego. Tampoco pueden soslayarse los numerosos antecedentes (exhaustivamente estudiados) del daño generado por plantas similares o el conjunto de ellas, en lugares como los Grandes Lagos (frontera de Canadá y EEUU), Finlandia y el Mar Báltico. **Estos son los hechos que debieron ser parte central de la argumentación Argentina ante la Corte.** Veamos en detalles al menos algunos de los tópicos más importantes:

3.3.1. No importa cuán moderna y avanzada sea una planta Kraft con blanqueo, hay una directa relación entre las toneladas de celulosa que produce y las toneladas de desechos tóxicos, químicos peligrosos y material no-inocuo que emite. En resumen, a mayor producción, mayor contaminación. En su tipo, Botnia-UPM es la tercera planta más grande del mundo. Sólo operan a la fecha cinco plantas de esta magnitud en todo el planeta. Cuatro están localizadas sobre los océanos.

3.3.2 De acuerdo con los parámetros oficialmente declarados por Botnia-UPM en los dos únicos informes post-operacionales de la Corporación Financiera Internacional (IFC, 2008; IFC, 2009), en el primer año de su operación la planta produjo cerca de un millón de toneladas de celulosa...emitiendo simultáneamente hacia el Río Uruguay y la atmósfera circundante más de 125.000 toneladas de productos químicos peligrosos, la mayoría totalmente desconocidos hasta ese momento en la cuenca. De ellos, unas 18.700 toneladas son tóxicos, según la denominación de la OMS y otros organismos internacionales. A estas cifras debe sumarse 48 millones de unidades tóxicas (ng TEQ) de Dioxinas y Furanos.

Si consideramos el acumulado de las emisiones desde el arranque de la planta (Noviembre de 2007) hasta el 1ro. de Mayo de 2010, la cifra alcanza las 46.000 toneladas de tóxicos,

más 119 millones de unidades tóxicas (ng TEQ) de Dioxinas y Furanos. De estos valores, al menos 15.000 toneladas de tóxicos están acumulados en un radio no mayor a los 30 Km alrededor de la planta. Posiblemente la mitad en el Río Uruguay (en los tejidos de los seres vivos y en los sedimentos), la otra mitad en los pastizales y humedales de territorio argentino y uruguayo.

Para tener al menos un punto de comparación adicional, se destaca que la muy moderna planta Botnia-UPM emite un 25% más de tóxicos que el conjunto de todas las plantas de celulosa desparramadas en el territorio argentino.

3.3.3 Una de las más importantes falencias de la regulación hoy vigente en la Unión Europea para las plantas Kraft - las IPPC-BREF (BAT) 2001, estriba en que no pone ningún límite a la producción que puede instalarse en un determinado ecosistema, se trate de una única planta o una multiplicidad de ellas. No hay límites a la cantidad de tóxicos y contaminantes que pueden ser emitidos. Sólo hay un cierto control sobre la relación “Emisión/ Producción” de cada planta.

La Unión Europea se ha encontrado, especialmente en el Norte y Centro de Europa, con un escenario signado por un muy elevado nivel de contaminación industrial, donde las plantas de producción de celulosa Kraft se encuentran entre las cinco fuentes más importantes de polución. Para este escenario, las IPPC-BREF (BAT) 2001 y sus modificaciones posteriores representan un avance histórico que posiblemente ya para el 2015 logre mejoras sustanciales en el medio ambiente de la región.

El Cono Sur de América, en particular la Baja Cuenca del Río Uruguay presenta hoy un escenario totalmente diferente, en las antípodas del que muestra el Norte de Europa. Consecuentemente, la aplicación directa de la misma norma que puede mejorar la situación europea se convierte aquí en una invitación a la contaminación de la Baja Cuenca, un serio e injusto retroceso en la política ambiental del Cono Sur. ¿Qué organización internacional sería podría estar invitando a favorecer el deterioro o menoscabo de los ecosistemas? Como se lee en las mismas IPPC, *“El objetivo consiste en evitar o minimizar las emisiones contaminantes a la atmósfera, las aguas y los suelos, así como los residuos procedentes de instalaciones industriales y agrarias para alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente”* (IPPC, 2010). Es insoportable alegar, como lo han hecho Botnia y Uruguay, que la planta cumple integralmente con “los altos estándares” de la Unión Europea. La aplicación lisa y llana de las BAT en el caso de Fray Bentos, condujo en su momento a uno de los contrasentidos más resonantes de este proceso: luego de autorizar la

implantación de la planta de celulosa ENCE, Uruguay autoriza la implantación de Botnia. Como resultado, hay dos plantas de diferentes empresas, del mismo tipo, con el mismo fin ¡a poco más de cinco kilómetros de distancia! Más allá de los problemas de competencia en materia prima, agua, infraestructura de transporte y otros problemas de ingeniería para nada menores, el hecho es que ¡se autoriza a producir 1.500.000 toneladas anuales, y a descargar las cantidades correspondientes de tóxicos contaminantes en el mismo ecosistema!, en realidad, prácticamente en el mismo lugar. Como siempre afirmó Uruguay y el Banco Mundial, *cada planta individualmente, así como el conjunto de ambas, todas cumplen integralmente con las IPPC BREF (BAT) 2001...* e aquí la paradoja.

3.3.4 Las IPPC aprobadas por la Unión Europea presentan también puntos fuertes, no sólo flaquezas. Uno de los más importantes es exigir que – previo a toda autorización (e inicio de obra), la empresa deba realizar un serio Estudio de Impacto Ambiental de corto y largo plazo, referido específicamente al Medio Ambiente involucrado. Definitivamente, Botnia jamás realizó un estudio siquiera semejante. Tanto Uruguay en su momento y el Banco Mundial posteriormente se consideraron “satisfechos” con unos informes que dicen llamarse “de impacto ambiental” (EIA’s) pero que en la práctica sólo fueron “informes de forma”, llenos de información sobre normas, regulaciones, recopilaciones bibliográficas menores sobre el río y la biota. El canje de un Serio Estudio de Impacto Ambiental por un Informe Burocrático denominado EIA es en sí mismo descalificante, tanto para Botnia como para el Gobierno Uruguayo. *Increíblemente, en este punto la Corte se apega nuevamente al Estatuto de 1975... aceptando parte de las IPPC y rechazado otras.*

3.3.5 La Corte hace referencia en varios tópicos de la Sentencia a los “estudios independientes” de la consultora EcoMetrix, encargados por el Banco Mundial. Durante la Audiencia Oral y Pública ante la Corte, en Septiembre de 2009, Uruguay incorpora a su delegación - en carácter de “experto independiente”, a uno de los firmantes de la mayor parte de los informes EcoMetrix, incluido los últimos dos post-operacionales ya citados. Argentina esboza un tímido reclamo, durante su Presentación, aludiendo a lo inadecuado de aceptar al experto como “independiente”. Lamentablemente, ni la Presentación Argentina ni la Corte realizaron una crítica de fondo a la validez e “independencia” estos informes. Dado que en 2008 y 2009 se publica-

ron tres artículos científicos donde expresamente los hemos criticado (Matta, 2008; Matta, 2009a; Matta, 2009b) subrayaremos brevemente sólo tres aspectos de los mismos:

3.3.5.1 Poco tienen de “independientes”, ya que todo el informe está basado sobre datos provisto por Botnia, como allí mismo se indica. EcoMetrix no se tomó el trabajo de capturar al menos unas muestras para efectuar un “ensayo cruzado”.

3.3.5.2 La falta de profesionalidad y ética de los redactores, haciendo afirmaciones - en el texto, totalmente desmentidas por las mismas cifras incluidas en el informe. Un único ejemplo: se dice que *“La calidad del agua entre la planta y Fray Bentos es comparable con la calidad del agua río arriba, lejos de la influencia de la planta, indicando que la planta no ha afectado la calidad del agua del Río Uruguay”* (IFC, 2009). Los parámetros mostrados en el mismo informe indican que durante el período de control, Botnia volcó al río más de 6.200 toneladas de tóxicos, incluyendo 52 toneladas de tóxicos bio-acumulativos persistentes (Dioxinas y Furanos, Metales Pesados, AOX, etc.). ¡¿Esto no afecta la calidad del agua?!
3.3.5.3 En ninguna parte de estos dos últimos informes se dice que la planta cumple con los Standard IPPC-BREF(BAT) 2001; en el primero de ellos (IFC, 2008) sólo se afirma que “cumple con los Standard Uruguayos y de la Corporación Financiera Internacional” (IFC, 2010); en el segundo y último (IFC, 2009) únicamente “cumple con las normas de la R. O. del Uruguay”. ¿Sólo un detalle?

4. COMENTARIOS FINALES

A pesar de opiniones periodísticas y declamaciones no oficiales de voceros uruguayos, resulta claro que el Fallo de la Corte es discutible, no es unánime, tampoco terminante y mucho menos “definitivo”.

Por el contrario, Argentina tiene todo el derecho a presentarse oportunamente ante la Corte con nuevas pruebas del daño actual y los previsible para el futuro mediato y el largo plazo.

Más aun: conociendo al menos parte del estropicio que la operación de Botnia-UPM está produciendo en la baja cuenca del Río Uruguay, y habiéndolo ya denunciado públicamente, Argentina tiene la obligación de llevar adelante un serio Estudio Independiente a fin de reunir nuevas y contundentes pruebas que permitan detener los estragos, antes de que sea demasiado tarde.

Referencias

- Estrada Oyuela, R. (2010) “Mujica aún debe disculparse”. Clarín (Buenos Aires), 5 de Mayo de 2010. <http://www.clarin.com/diario/2010/05/05/opinion/o-02191424.htm>
- Cancillería AR (2010) “Traducción NO OFICIAL de la Sentencia dictada por la Corte Internacional” http://mrecic.gov.ar/porta/sentencia_2010.pdf
- ICJ (2010a) “Judgment. Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). 20 April 2010”. International Court of Justice. <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>
- ICJ (2010b) “Joint dissenting opinion Judges Al-Khasawneh and Simma”, International Court of Justice. <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15879.pdf>
- IFC (2008) “BOTNIA S.A. Orión Pulp Mill, Independent Performance Monitoring, as required by the International Finance Corporation Phase 2: Six-Month Environmental Performance Review”, International Finance Corporation, World Bank. http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_Orion_EcoMetrix_Report_2008
- IFC (2009) “BOTNIA S.A. Orión Pulp Mill, Uruguay. Independent Performance Monitoring, as required by the International Finance Corporation. Phase 3: Environmental Performance Review 2008 Monitoring Year”, International Finance Corporation, World Bank. http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/content/Uruguay_Pulp_Mills
- IFC (2010) “International Finance Corporation. Performance Standards” <http://www.ifc.org/ifcext/sustainability.nsf/Content/PerformanceStandards>
- IPPC (2001) ‘Pulp and Paper Manufacture’, European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau, 2001. <http://eippcb.jrc.es/reference/>
- IPPC (2010) “Integrated pollution prevention and control: IPPC Directive” http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/128045_en.htm
- Matta, E. (2008) “Los Primeros Seis Meses de Operación de Botnia Fray Bentos S.A. El Informe EcoMetrix-Banco Mundial de Julio de 2008”. *Eco-ciencia y Naturaleza*, Edición 10, pp.10–18. <http://www.cienciaynaturaleza.com.ar/contenido.htm>
- Matta, E. (2009a) “The pollution load caused by ECF Kraft Mills, Botnia-Uruguay: first six months of operation”, *International Journal of Environment and Health*, Vol. 3, No. 2, pp.139–174. ISSN 1743-4955. <http://www.inderscience.com/browse/index.php?journalID=142&year=2009&vol=3&issue=2>
- Matta, E. (2009b) “Botnia Fray Bentos and the environment of Uruguay River basin. The reports of EcoMetrix-World Bank”, *Int. J. Environment and Health*, Vol. 3, No. 3, pp. 310–322. <http://www.inderscience.com/browse/index.php?journalID=142&year=2009&vol=3&issue=3>