



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00040/12



BUENOS AIRES, - 4 MAY 2012

VISTO la actuación N° 1762/05, caratulada: "Defensor del Pueblo de la Nación, sobre riesgo de contaminación ambiental en el Río Uruguay", y

CONSIDERANDO:

Que la presente actuación fue iniciada de oficio a partir del anuncio de la instalación de dos megaplantas de fabricación de pasta celulósica a orillas del Río Uruguay, en la localidad de Fray Bentos - República Oriental del Uruguay y frente a la localidad de Gualeguaychú - Entre Ríos - República Argentina.

Que el objetivo de la investigación de oficio fue determinar el carácter de dichas instalaciones, evaluando si efectivamente existía riesgo de alto impacto ambiental en el Río Internacional Uruguay y en su cuenca hidrográfica, así como las responsabilidades institucionales involucradas en dichos hechos.

Que juntamente con la presente actuación de oficio -N° 1762/05, "DPN, sobre riesgo de contaminación ambiental en el Río Uruguay"- se tramitan en la Defensoría del Pueblo otra serie de actuaciones que presentan con ella similitud de objetivos, razón por la cual al encuadrarse sus planteos dentro de un mismo marco general de investigación, reciben trámite conjunto con la actuación madre N° 1762/05, si bien cada una conserva su propia especificidad.

Que a continuación se enumeran las actuaciones que, en la DPN, están acumuladas a la actuación N° 1762/05, a ser: Actuaciones Nos. 2569/05, "sobre presunta contaminación ambiental proveniente de dos plantas fabriles"; 2150/06, "sobre solicitud de intervención sobre las radicaciones de pasteras en país limítrofe y dentro del país"; 7050/06, "sobre solicitud de intervención vinculada a la construcción de fábricas pasteras sobre el Río Uruguay"; 4868/07, "sobre presunta contaminación ambiental en la provincia de Entre Ríos"; 4867/07, "sobre solicitud de intervención vinculada a una presunta contaminación ambiental en

20
[Handwritten signature]



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00040/12



Guaaleguaychú, Entre Ríos”; 5432/08, “sobre solicitud de intervención vinculado a la instalación ilegal de una planta pastera” y la 7629/09, “sobre solicitud de intervención vinculada al levantamiento del corte de la Ruta Nacional 136 (Km. 128)”.

Que, al respecto, se hicieron pedidos de informes en diversas oportunidades a los siguientes organismos públicos: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO; SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE del Gabinete Nacional de Ministros; COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL RÍO URUGUAY-CARU; INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL - INTI; UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES - UBA, MINISTERIO DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL del Gobierno de la Provincia de Entre Ríos; MINISTERIO DE SALUD de la Nación; DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN MARÍTIMA Y PUERTOS de la Prefectura Naval Argentina; MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS de la Nación y la INTENDENCIA DE GUALEGUAYCHÚ, Provincia de Entre Ríos.

Que el proceso que concierne a la investigación en curso comenzó en el año 2005, acumulándose una larga e importante serie de hechos que desembocaron en la presentación de un reclamo, por parte del Estado Nacional Argentino, ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, con justamente los mismos objetivos que se plantearon en la presente actuación, a ser: *“...evaluar si efectivamente existía riesgo de alto impacto ambiental en el Río Internacional Uruguay y en su cuenca hidrográfica, así como las responsabilidades institucionales de la República Oriental del Uruguay involucradas en dichos hechos”*.

LP  Que es de público conocimiento el fallo que emitió, al respecto, la Corte Internacional de Justicia de La Haya - CIJ -sentencia del 20 de abril de 2010, “Caso de las Plantas de Celulosa sobre el Río Uruguay (Argentina c. Uruguay)”-



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00040/12



en donde, por un lado, se confirmó el incumplimiento de las obligaciones procesales, por parte de la República Oriental del Uruguay, que impone el Estatuto del Río Uruguay sobre mecanismos de consulta y control de las aguas del río, pero, por otro lado, se desestimaron los informes técnicos de contaminación presentados por la República Argentina, y atribuidos por ésta a las descargas de la planta de Botnia-UPM en el Río Uruguay así como al medio circundante.

Que de este fallo surge la recomendación, por parte de la CIJ para ambos países, de cooperar en el diseño de un plan de trabajo que permita monitorear de forma conjunta la actividad de la Planta Pastera Botnia-UPM y evaluar, así, la existencia o no de contaminación en la cuenca.

Que, en ese sentido, el conflicto recibió por parte de ambos gobiernos nacionales una respuesta tanto política como técnica, que se expresa en la "Declaración conjunta de los presidentes de la República Argentina, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, y de la República Oriental del Uruguay, Don José Mujica Cordano"- firmada en la localidad de San Juan de Anchorena, República Oriental del Uruguay, el 2 de Junio de 2010.

Que dicha Declaración (fs. 1053) versa sobre la concreción de un monitoreo conjunto para la evaluación del funcionamiento de la planta Botnia-UPM, así como de otras plantas contaminantes presentes sobre el Río Uruguay.

Que seguidamente a ese acto se crea, en el seno de la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), un Comité Científico uruguayo-argentino con la función, entre otras, de monitorear ininterrumpidamente a la Planta Orion (UPM-exBotnia), a sus efluentes líquidos y emisiones gaseosas que accedan al Río Uruguay y a las condiciones ambientales del río tanto para la zona de influencia de la planta citada como para la desembocadura del Río Gualeguaychú en el Río Uruguay.

LP



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00040/12



Que al día de hoy, y como resultado de las acciones emprendidas por el citado Comité Científico, se obtienen los primeros resultados de un monitoreo analítico multi-dimensional integrado, con datos sobre calidad de aguas así como índices de parámetros de contaminación, datos que serán evaluados con el fin de demostrar si existe, o no, un óptimo y racional aprovechamiento del Río Uruguay juntamente con una preservación del mismo de toda posible contaminación, conforme a la normativa vigente dispuesta, en este sentido, por la CARU para ambas jurisdicciones.

Que en el relato desarrollado anteriormente no puede más que resaltarse satisfactoriamente la puesta en marcha de esta solución consensuada entre los dos gobiernos implicados, con el fin de implementar un programa técnico-científico que controle la contaminación, si bien sólo los resultados futuros dirán si éstos se ajustan efectivamente a los objetivos planteados asegurando, así, un correcto control sobre la contaminación ambiental.

Que, sin embargo, hay un punto que debe destacarse por cuanto genera gran preocupación: la constatación de que no existió, ni existe, en todo este proceso un tratamiento de algunos aspectos sociales del conflicto planteado como lo es la evaluación del sentir y opinar de las poblaciones afectadas por el conflicto.

Que al respecto, debe informarse que el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN ha recibido en el marco de la presente actuación una solicitud, realizada por la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualguaychú - ACAG, de "... pronta intervención en la relación Gobierno Nacional - (Poder Ejecutivo - Cancillería, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Universidades Nacionales de La Plata y de Buenos Aires) - pueblo de Gualguaychú para que se garantice la participación ciudadana...".

Que se señala que el DPN sostiene el concepto de que en todo conflicto ambiental deben existir mecanismos institucionalizados que aseguren una correcta, y transparente, participación social de todos aquellos actores que estén

LP



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00040/12



vinculados directamente con el conflicto ambiental planteado, tanto para la evaluación del problema como para el seguimiento y solución del mismo.

Que el objetivo central de tal posición es colaborar al fortalecimiento de la sociedad civil en sus capacidades de incidencia y protagonismo en los conflictos ambientales, fomentando su participación en las decisiones sobre el futuro de los recursos naturales, como una manera estratégica de asegurar su preservación en el tiempo. Particularmente válido en el caso presente de un recurso tan esencial para la vida humana como el agua.

Que dicho principio tiene su correlato en normativas y recomendaciones de índole internacional, nacional y regional.

Que a nivel internacional vemos estos principios recurrentemente citados, y aplicados consecuentemente, en las Reglas de la Asociación para el Derecho Internacional, específicamente en la Revisión de Helsinki - 1992, en donde en el Artículo 4 sobre 'Participación de las Personas', del Capítulo II de los 'Principios del Derecho Internacional que regulan la administración de aguas', declaran que: "...son los Estados quienes deberán tomar medidas para asegurar que las posibles personas afectadas sean capaces de participar en los procesos de decisión concernientes a la administración de las aguas".

Que, asimismo, en la Declaración de Bonn-2001 se declara que "...estamos convencidos que podemos administrar mejor el agua si se cumplen, entre otras, las siguientes recomendaciones:

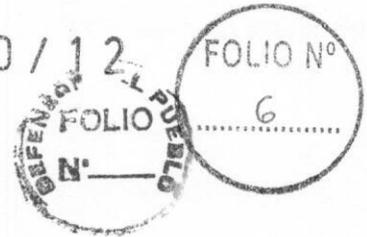
- Las 'personas' deben tener un papel central en las decisiones concernientes a la gestión y administración de los recursos del agua.
- Gobiernos locales, organizaciones barriales y no gubernamentales... son actores fundamentales en la administración local del recurso agua"

Que, igualmente, podemos citar la 'Declaración de Dublin sobre el Agua y el Desarrollo Sustentable - 1992', que en el Artículo 2 declara que "...el manejo y



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00040/12



desarrollo acuático debe basarse en un enfoque participativo, involucrando usuarios, planificadores y políticos en todos los niveles”.

Que, aún más, en la Declaración de Nueva Delhi sobre Desarrollo Sustentable - 2002, se enumeran al respecto los siguientes Principios:

- Deben establecerse estructuras transparentes que involucren a todas las partes interesadas, incluso actores no gubernamentales, en los procesos de consultas.
- La participación pública es esencial para el desarrollo sustentable y buen gobierno, en el sentido de que es una condición para asegurar rendiciones de cuentas transparentes por parte de los gobiernos como de las organizaciones civiles.
- La participación pública, en el contexto del desarrollo sustentable, es lo que asegura la protección efectiva del derecho humano a tener y expresar opiniones y a buscar, recibir e impartir ideas.

Que resulta útil hacer referencia a un ejemplo de aplicación de estos principios en Europa, como sería el caso de la 'Convención de Protección de Río Danubio - DRPC - 1994', que trabaja bajo el lema de *“... la protección ambiental es una responsabilidad civil de la comunidad involucrada y la participación activa del público resulta un principio básico en la gestión sostenible del agua”.*

Que, al día de hoy, diecinueve (19) organizaciones que incluyen organizaciones de la industria privada, no gubernamentales - ONG's e intergubernamentales, trabajan en concordancia, con carácter de observadores, dentro de la citada DRPC.

Que, asimismo, a nivel internacional cobra especial relevancia para el tema bajo tratamiento la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo-1992, firmado tanto por la República Argentina como por la República Oriental del Uruguay, cuyo Principio 10 hace expresa referencia a la importancia del acceso a la información y a la participación ciudadana en la toma de



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00040/12



decisiones públicas de carácter ambiental: *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.*

Que debe aclararse que todas las citas observadas integran lo que se llama el *soft law* ambiental y por lo tanto, no resultan obligatorias para los Estados que forman parte de las organizaciones involucradas, pero si bien no son normas jurídicas internacionales aprobadas, son ‘costumbres’ o ‘reglas’ que van consolidándose y organizándose en la práctica para transformarse finalmente en normas jurídicas propiamente dichas.

Que, a nivel regional, debe hacerse referencia al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR - 2001, firmado por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, quienes resaltan en su preámbulo *“... la necesidad de cooperar para la protección del medio ambiente y la utilización sustentable de los recursos naturales, con vistas a alcanzar una mejor calidad de vida y un desarrollo económico, social y ambiental sustentable... convencidos de los beneficios de la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente y en la utilización sustentable de los recursos naturales...”.*



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00040/12



Que, a continuación, entre sus principios postula en el Capítulo I, inciso e) *"... promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales"*.

Que, a nivel nacional, vemos que el 'principio de participación de las partes' está contenido en los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional y ha sido receptado por el derecho positivo argentino a través de la Ley General del Ambiente y la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental, ambas de presupuestos mínimos de protección ambiental, aplicables por lo tanto en todo el país.

Que, así, vemos como la Ley General del Ambiente Nº 25.675 plantea el deber de *"...fomentar la participación social en los procesos de toma de decisiones...así como organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma"*.

Que, específicamente, los artículos 19, 20 y 21 de la Ley General del Ambiente hacen referencia al tema de la participación ciudadana en los siguientes términos: *"... las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente... la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados..."*.

Que, por último, resulta ilustrativo citar al respecto la opinión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación - CSJN sobre un caso ambiental nacional de suma gravedad, y vigencia, como es el fallo "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo, Bs. As. 8 de julio de 2008", en donde la misma destaca *"...que es igualmente relevante (hablando del control del cumplimiento del fallo)*



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00040/12



fortalecer la participación ciudadana en el control del cumplimiento del programa establecido... dicho control debe ser organizado mediante la indicación de un coordinador capaz de recibir sugerencias de la ciudadanía y darles el trámite adecuado”.

Que las consideraciones precedentes remiten a un modelo de desarrollo sustentable, donde las decisiones públicas son compartidas entre los actores gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado, quedando la transparencia de la gestión asegurada en la medida que exista acceso oportuno a información veraz y completa y una amplia, genuina y responsable participación ciudadana.

Que de atender a estas consignas precautorias podemos decir que nos encontramos ante un desafío: asegurar que el Estado asuma su rol de defensor del bienestar general, equilibrando los poderes en juego y permitiendo a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos más fundamentales en los conflictos ambientales.

Que interesa, sobre todo, esta discusión de principios en la medida que nos orienta y guía en el ‘deber hacer’ práctico, es decir en el análisis de si se están aplicando, y cómo, estos principios en el caso de la Planta Pastera UPM-exBotnia.

Que para poner en práctica estos principios se requiere contar con una estructura que funcione en forma transparente, con mandatos claros, equipos técnicos independientes y, por sobre todo, con mecanismos de consulta y participación de los ciudadanos, tanto argentinos como uruguayos, pertenecientes a la cuenca en cuestión.

Que, por un lado, se constata la existencia de la estructura de la CARU como una sede que efectivamente asegura y certifica la planificación y ejecución del trabajo técnico-científico referido al manejo de la cuenca del Río Uruguay, en relación al caso de la Planta UPM-exBotnia.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00040/12



Que, por otro lado, se constata en cambio la inexistencia de una norma dentro del Estatuto del Río Uruguay que exija la consulta y participación de las poblaciones afectadas.

Que son varias las instancias en donde se requiere una participación activa ciudadana como, por ejemplo, el proceso de monitoreo conjunto binacional; las discusiones de estándares compartidos de indicadores ambientales; la formulación, implementación y evaluación de políticas dentro del ámbito de la CARU; los sistemas de información pública; las citaciones a audiencias públicas toda vez que los temas lo requieran.

Que hablar, entonces, de participación social de los distintos actores involucrados en este proceso, implica seleccionar mecanismos idóneos de discusión y consulta que permitan poner en práctica dicha acción. Citamos, entre otros, como ejemplos de ellos los sistemas de veedores, observadores, sistemas de consulta, comisiones de seguimiento, elección de representantes.

Que debe afirmarse que ante el importante rol que jugó hasta ahora la población de Gualeguaychú en la historia ambiental de la instalación de la planta UPM-exBotnia y en vista del desenvolvimiento de las etapas anteriores – en donde hubo posiciones encontradas, momentos de desinformación y eventos particularmente conflictivos – resulta obligatoria la aplicación del Principio 'Participación Ciudadana' previsto en la Ley General del Ambiente, justamente con el fin de prevenir eventuales futuros desencuentros, superando así las confrontaciones y errores cometidos en el pasado.

Que lo expuesto obliga a considerar la modificación del estatuto actual del Río Uruguay, que rige la CARU, con el fin de introducir la figura – hoy faltante – de "participación del ciudadano afectado". Ello es en este caso: la población del territorio de la cuenca, donde se destacan las de Gualeguaychú - República Argentina y las de Fray Bentos-República Oriental del Uruguay, como actores



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

00040/12



sociales involucrados a participar en las diversas funciones que la problemática amerita.

Que, en síntesis, los actores responsables – los gobiernos nacionales, provinciales y municipales de la Argentina y Uruguay; los organismos técnico-científicos; las poblaciones de Gualeguaychú y Fray Bentos; las empresas privadas y las organizaciones ambientales – deberán asumir, hacia el futuro, un rol específico para llegar en conjunto, en el marco de diálogos y consultas, a una solución consensuada que asegure la no contaminación de la cuenca del Río Uruguay en el tramo compartido por ambos Estados. Sólo de esta manera se garantizará a la población involucrada su derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado.

Que tanto el reconocimiento del derecho a un ambiente sano de los habitantes de la cuenca del Río Uruguay, como la efectiva participación ciudadana, son condiciones que facilitarán la reconstrucción de la legitimidad y la confianza para avanzar en la solución de esta cuestión, hasta ahora, tan controvertida.

Que en atención a todo lo expuesto y, fundamentalmente, considerando justificado el reclamo presentado por los interesados, ya que a través de él pretenden el cumplimiento de lo que establece la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente, esta Institución estima procedente accionar de acuerdo a las atribuciones conferidas por el artículo 28 de la ley N° 24.284.

Que, por lo tanto, remitimos la presente Recomendación a las autoridades competentes para que, con su experiencia y la serenidad que corresponde al buen manejo de conflictos ambientales como el que nos ocupa, evalúen la manera de incluir a la participación ciudadana en la superación de situaciones como la presente.

Que, en este sentido, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN considera necesario RECOMENDAR al GOBIERNO NACIONAL, a través del



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA



Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto-RREE y de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - SAsyDS, que se incorpore a la dinámica de la CARU la participación de representantes de los ciudadanos afectados, tanto a nivel de definiciones de políticas ambientales a aplicar, como en la implementación y ejecución de las acciones a emprender para asegurar un desarrollo ambiental sustentable.

Que la presente medida se dicta en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 86 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, la Ley N° 24.284 y normas concordantes.

Por ello,

EL ADJUNTO 1º DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
RESUELVE:

ARTÍCULO 1º. **RECOMENDAR** al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, de la Nación, que adopten las medidas necesarias para:

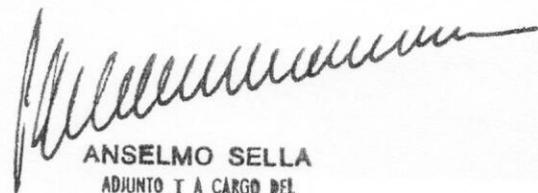
A-Promover un ámbito permanente de diálogo con la ciudadanía que pudiera verse afectada por los proyectos de la empresa Botnia-UPM.

B-Implementar, como soporte del punto anterior, la creación de una Comisión Permanente de Consulta a efectos de facilitar el acceso a la información pública y la intervención de los interesados.

C-Impulsar una addenda al Estatuto del Río Uruguay, con el fin de instrumentar mecanismos de participación social dentro del ámbito de la CARU.

ARTÍCULO 2º.- Regístrese, publíquese en el Boletín Oficial, notifíquese en los términos del artículo 28 de la ley N° 24.284 y resérvese.

RESOLUCIÓN N° 00040/12


ANSELMO SELLA
ADJUNTO I A CARGO DEL
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN