



CASOTECA LATINO-AMERICANA DE DIREITO E POLÍTICA PÚBLICA
CASOTECA LATINOAMERICANA DE DERECHO Y POLÍTICA PÚBLICA
LATIN AMERICAN CASE LIBRARY ON LAW AND PUBLIC POLICY

O CASO DAS PAPELERAS*

* Este caso foi produzido no ano de 2007 por Paula Wojcikiewicz Almeida, mestre em Direito Público Internacional e Europeu pela Universidade Paris Sud, Faculté Jean Monnet e doutoranda em Direito Internacional e Europeu – Universidade Paris I, Panthéon-Sorbonne, com a colaboração de Monica Steffen G. Rosina, pesquisadora da DIREITO GV. O caso integra a segunda rodada de casos da “Casoteca Latino-americana de Direito e Política Pública” (www.direitogv.com.br/casoteca).

O financiamento deste caso foi propiciado por acordo de cooperação técnica celebrado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas – FGV/EDESP.

O projeto da Casoteca tem três objetivos: (i) fornecer um acervo de casos didáticos sobre direito e política pública na América Latina; (ii) estimular a produção contínua de novos casos por meio do financiamento de pesquisa empírica; (iii) provocar o debate sobre a aplicação do “método do caso” como uma proposta inovadora de ensino. Os casos consistem em relatos de situações-problema reais, produzidas a partir de investigação empírica e voltadas para o ensino. Evidentemente, não comportam uma única solução correta.

A Casoteca permite uso aberto e gratuito de seu conteúdo, que é protegido por uma licença *Creative Commons* (Atribuição-Uso Não-Comercial-Compartilhamento pela mesma Licença 2.5 Brasil). A licença pode ser acessada através do link: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/br/>.

Agradecimentos especiais aos Doutores *Alejandro Daniel Perotti*, *Alberto Guani*, *José María Gamio* e *Enrique C. Barreira*, que, entrevistados pela autora, contribuíram de forma inestimável para que este trabalho fosse o mais completo possível.

“O meio ambiente não é uma abstração, mas um espaço onde vivem os seres humanos, do qual depende sua qualidade de vida e sua saúde, inclusive para as gerações futuras”¹.

¹ Tradução do original : “L’environnement n’est pas une abstraction, mais bien l’espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir », Opinião consultiva de 8 de julho de 1996, *Liceité de la menace ou de l’emploi d’armes nucléaires*, Rec. 1996, p. 241-242.

ABREVIATURAS E SIGLAS

Instituições:

C.I.J. Corte Internacional de Justiça
C.D.I. Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas
C.M.C. Conselho do Mercado Comum
G.M.C. Grupo Mercado Comum
I.F.C. International Finance Corporation
I.L.C. International Law Commission
IPPC European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau
MERCOSUL Mercado Comum do Sul
M.I.G.A. Multilateral Investment Guarantee Agency
OEA Organização dos Estados Americanos
OMC Organização Mundial do Comércio
ONU Organização das Nações Unidas
S.M. Secretaria do MERCOSUL
T.A.H. Tribunal Arbitral Ad Hoc do MERCOSUL
T.J.C.E. Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
T.P.R. Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL
T.P.A. Tribunal Permanente de Arbitragem

Revistas:

R.D.E. Revista de Direito do Estado
E.J.P.H. European Journal of Public Health
E.L.J. European Law Journal
J.E.L. Journal of Environmental Law
R.D.U.E. Revue du Droit de l'Union Européenne
R.G.D.I.P. Revue générale de droit international public

Editores :

L.G.D.J. Librairie générale de droit et de jurisprudence
P.U.F. Presses universitaires de France

GLOSSÁRIO

Autorización Ambiental Previa (AAP): ato administrativo (resolução ministerial) que outorga uma autorização para realizar determinadas atividades, como construções ou obras públicas ou privadas, que se encontram listadas no Regulamento de Avaliação de Impacto Ambiental. A autorização será concedida se os impactos ambientais residuais do projeto forem considerados admissíveis com base no EIA, nos resultados da participação pública e nos informes técnicos.

AMGI (Agência Multilateral de Garantía de Inverimentos): entidade associada do Grupo do Banco Mundial, cuja função é estimular investimentos estrangeiros em países em desenvolvimento e fornecer garantias a investidores estrangeiros contra eventuais prejuízos causados por riscos não comerciais.

AOX (absorbable organic halogens): Halogênios orgânicos absorvíveis. O valor AOX é um parâmetro de adição de mede a concentração total de cloro ligado a compostos orgânicos. O AOX mede todos os compostos do cloro.

BAT (best available techniques): melhores técnicas disponíveis (MTD) a serem empregadas nas indústrias de papel e celulose, conforme estabelecidas na Diretiva 96/61/CE, sobre a prevenção e controle integrados da poluição.

BREFs (BAT Reference Documents): documentos de referência publicados pela Comissão Europeia que descrevem as melhores técnicas disponíveis por área de atividade.

Consejo del Mercado Común (CMC): órgão supremo do MERCOSUL, cuja função é a condução política do processo de integração. O CMC é formado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados Parte, que se pronunciam por meio de decisões.

Diretiva IPPC: Directiva 96/61/CE do Conselho, sobre a prevenção e controle integrados da poluição, 24 de Setembro de 1996, *J.O.C.E.* nº L 257 de 10 de outubro de 1996. A diretiva possui como objetivo principal evitar ou reduzir as emissões poluentes para a atmosfera, a água e o solo, bem como os resíduos provenientes das instalações industriais e agrícolas, visando alcançar um nível elevado de proteção ambiental.

ECF (elemental chlorine free): tecnologia de branqueamento livre de cloro elementar, que utiliza produtos clorados, como o dióxido de cloro, substituindo-se o cloro molecular ou elementar.

ECF – light: tecnologia de branqueamento de celulose kraft de eucalipto com baixo residual de compostos halogenados.

Estudio de Impacto Ambiental (EIA): documento técnico que indica a aplicação de distintas metodologias para a identificação e avaliação dos impactos ambientais de um projeto, com a finalidade de incorporar medidas de eliminação, mitigação ou compensação dos impactos ambientais negativos, determinando a admissibilidade ou não dos impactos ambientais negativos residuais.

Grupo Mercado Común (GMC): órgão executivo, responsável pela fixação dos programas de trabalho, de negociar acordos com terceiros em nome do MERCOSUL, por meio de delegação expressa do CMC. O GMC pronuncia-se mediante Resoluções e é composto por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores, de Economia, e dos Bancos Centrais dos Estados Parte.

IFC (Corporação Financeira Internacional): é o setor privado do Grupo do Banco Mundial, responsável pelo financiamento da maior parte dos projetos no setor privado em países em desenvolvimento.

KRAFT: tecnologia adotada pelas usinas de celulose, que permite separar a celulose dos demais componentes presentes na madeira. O tratamento físico-químico consiste na digestão da madeira utilizando calor, pressão e produtos químicos.

Plan de Gestión Ambiental (PGA): ferramenta de atualização da proposta técnica do empreendimento na qual são analisados detalhadamente os aspectos ambientais e as medidas de mitigação dos eventuais efeitos negativos.

TCF (totally chlorine free): tecnologia de branqueamento totalmente livre de cloro que consiste em utilizar produtos químicos não baseados em cloro, como o oxigênio, ozônio ou peróxido alcalino ou ácido.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

I – ANTECEDENTES DO CONFLITO

- A) A INDÚSTRIA DE PAPEL E CELULOSE E SEU IMPACTO NO URUGUAI**
- B) O PROCESSO DE PRODUÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES AO MEIO AMBIENTE**
- C) A REGULAMENTAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL DAS USINAS DE CELULOSE**

II – A TENTATIVA DE SOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA NO AMBITO BILATERAL E REGIONAL

- A) AS TRATATIVAS BILATERAIS NA ESTEIRA DO ESTATUTO DO RIO URUGUAI**
- B) A CONVOCAÇÃO DO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL**
- C) A DECISÃO DO TRIBUNAL AD HOC DO MERCOSUL**

III – O ACIRRAMENTO DA CONTROVÉRSIA E A BUSCA DO FORO INTERNACIONAL

- A) O REQUERIMENTO ARGENTINO E A DECISÃO DA CIJ**
- B) O REQUERIMENTO URUGUAIO E A DECISÃO DA CIJ**

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

ÍNDICE ANALÍTICO

INTRODUÇÃO

A chamada crise das *papeleras*² retrata o contencioso existente entre Argentina e Uruguai, devido à construção de duas usinas de celulose na fronteira entre os dois países, ambos membros do MERCOSUL. O referido caso demonstra uma falha em resolver os conflitos em nível regional, seja por meio de mecanismos diplomáticos, seja pelos mecanismos arbitrais de solução de controvérsias, previstos no âmbito do MERCOSUL. As negociações referentes ao conflito, que transita do ambiente ao comércio, iniciaram-se no ano de 2002, tendo, apenas, recebido sua atual notoriedade em 2005, devido às manifestações populares, que envolveram 40 mil argentinos e uruguaios, contra a suposta contaminação ambiental, causada pela instalação das usinas na cidade de Fray Bentos, fronteira com a cidade argentina de Gualeguaychú.

A empresa espanhola ENCE S.A. (ENCE) e a finlandesa Oy Metsä-Botnia Ab (Botnia) foram autorizadas a iniciar a construção de dois projetos de fábricas de papel e celulose: “Celulosas de M’Bopicuá (CMB)” e “Orion”, em outubro de 2003 e fevereiro de 2005, respectivamente. Entretanto, tais usinas serão implantadas às margens do Rio Uruguai, cujas águas são geridas conjuntamente por Argentina e Uruguai, no âmbito da Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU), nos termos do Estatuto do Rio Uruguai, assinado 1975. No referido documento, consta a obrigação das partes de estabelecer comunicação prévia acerca da realização de eventuais obras que possam prejudicar a navegação, o regime ou a qualidade das águas. Ocorre que, ao receber os estudos de impacto ambiental das aludidas usinas, o governo uruguaio houve por bem autorizar sua instalação, sem seguir o procedimento previsto pelo Estatuto do Rio Uruguai de 1975, conforme a argumentação argentina.

Em razão da atitude uruguaia e da suposta contaminação ambiental, grupos de cidadãos argentinos, com o apoio de movimentos ambientalistas, como o Greenpeace, e do governador da província de Entre Ríos, Jorge Busti, passaram a bloquear, com frequência, o acesso às pontes internacionais que interligam as cidades de Fray Bentos e Colón, no Uruguai; e Gualeguaychú e Paysandú, na Argentina. As intermitentes obstruções ao tráfego acabaram por prejudicar e impedir a entrada de turistas argentinos no Uruguai, principalmente durante o verão, época em que o país recebe o maior número de visitantes.

Diante das pressões exercidas pelo governo argentino e por razões logísticas, a empresa espanhola ENCE, responsável pelo projeto “Celulosas de M’Bopicuá (CMB)”, houve por bem transferir sua fábrica para a localidade do Rio da Prata. Não tendo sido possível obter um compromisso diplomático e levando-se em consideração o prejuízo sofrido por conta das referidas obstruções, o Uruguai enviou nota à Organização dos Estados Americanos (OEA), solicitando

² Termo em espanhol utilizado para as indústrias de papel e celulose.

auxílio do secretário da organização para restabelecer o tráfego nas vias obstruídas³, fundamentando-se no artigo 22 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos.

Na impossibilidade de um acordo, o governo uruguaio denunciou a obstrução à livre circulação de mercadorias, como violação ao Tratado de Assunção (art. 1º) e ao Protocolo de Montevideú sobre Comércio de Serviços, assim como às regras do Direito Internacional aplicáveis. O Uruguai solicitou, em 19 de abril de 2006, a instalação de um Tribunal Arbitral Ad Hoc (T.A.H.), sob os auspícios do MERCOSUL, nos termos do Protocolo de Olivos. Paralelamente, o governo argentino acionou o Uruguai, em 4 de maio de 2006, perante a Corte Internacional de Justiça (C.I.J.), alegando violações de suas obrigações decorrentes do Estatuto do Rio Uruguai.

Primeiramente, cabe adentrar nos antecedentes do conflito (I), visando fornecer ao leitor uma visão mais completa do contexto no qual se insere o caso ora narrado. Em seguida, analisar-se-á, detidamente, a evolução e as vicissitudes da controvérsia que se instalou em torno das *papeleiras*, no âmbito regional (II) e internacional (III).

I – OS ANTECEDENTES DO CONFLITO

O presente caso trata das usinas de papel e celulose a serem construídas no território uruguaio, em área de fronteira com o território argentino. Impende, portanto, analisar a evolução do mercado do papel e celulose, que motivou a transferência de muitas fábricas para o hemisfério sul e, conseqüentemente, para o território uruguaio (A), bem como as implicações, no meio ambiente, do processo produtivo (B). Por fim, será abordada a regulamentação nacional e internacional referente às indústrias de papel e celulose (C), avaliando-se se aquelas que serão construídas em território uruguaio seguiram tais ditames.

A) A INDÚSTRIA DE PAPEL E CELULOSE E SEU IMPACTO NO URUGUAI

Em 1960, o consumo mundial de celulose era de 75 milhões de toneladas⁴. Tais números evoluíram rapidamente em nossa sociedade, onde o consumo anual mundial aumentou para 366 milhões, apenas no ano de 2005⁵. A previsão, para o ano de 2020, é de 600 milhões de toneladas⁶. Uma instalação de um milhão de toneladas de celulose, por ano, necessitaria de uma quantidade equivalente a 15% da produção de madeira da Amazônia brasileira⁷.

³ Uruguai. Nota OEA, 22 de fevereiro de 2006. Disponível no site : http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Policos/Planta%20Celu/nota%20OEA.pdf.

⁴ LIMA (P.), « Pulpe de Cellulose: la guerre du papier est déclarée », questions d'actualité, *CSI Science Actualités*, disponível no site : http://www.cite-sciences.fr/francais/ala_cite/science_actualites/sitesactu/question_actu.php?langue=fr&id_article=7823.

⁵ Idem.

⁶ Idem.

⁷ Estudo realizado pelo *Center for International Forestry Research* (CIFOR), sob a coordenação de David Kaimowitz, « Financing pulp mills: an appraisal of risk assessment and safeguard procedures », *Center for International Forestry Research*, Bogor Barat, Indonesia, 2006.

Inicialmente, as usinas de celulose localizavam-se, principalmente, nos principais países consumidores, como Canadá, Estados- Unidos, Europa e nos países nórdicos. Nos últimos anos, verificou-se um aumento no número das referidas indústrias no hemisfério sul, tendo algumas indústrias européias, localizadas no norte europeu, consideradas líderes de mercado, encerrado suas atividades⁸. Com efeito, novos países produtores surgiram no cenário mundial, como o Brasil, bem como novos mercados consumidores, como China e Coréia do Sul. A previsão, para o ano de 2010, é que o consumo mundial do papel aumente entre 2.5% e 3%⁹. Estima-se que existem, atualmente, cerca de 13 milhões de hectares de plantações de espécies de rápido crescimento, como o eucalipto, destinadas à produção de celulose, sendo que 80% destas estão localizadas na América do Sul e na Ásia¹⁰. Inserido no mercado global da celulose, o Brasil teve um rápido aumento de produção, vendendo entre 80% e 90% da celulose aos países europeus, aos Estados Unidos e ao Japão.

A instalação das usinas de celulose no hemisfério sul deve-se a diversas razões, dentre as quais podemos citar: (i) a aproximação dos mercados emergentes e as condições mais vantajosas oferecidas nestes países, como a matéria prima – a madeira de eucalipto – que cresce rapidamente, comparativamente à celulose européia¹¹, e possui, portanto, um custo muito mais baixo¹²; (ii) os grandes espaços que propiciam plantações de eucaliptos; (iii) e o preço da mão-de-obra nos países do hemisfério sul, que permanece muito distante daquele praticado nos países nórdicos, como na Finlândia, onde o salário médio de um empregado em uma indústria do gênero poderia chegar a 3.300 dólares. Outras razões podem ser sublinhadas, como a existência de normas ambientais supostamente menos rígidas e menor controle nos países do sul¹³, o que justificaria o deslocamento das indústrias européias para esses mercados, face às extensas e complexas exigências em seus países de origem.

No que tange às usinas do grupo espanhol ENCE e do finlandês Botnia, a serem implantadas no território uruguaio, frise-se que a construção de ambas havia sido autorizada pelo governo uruguaio, durante a presidência do colorado Jorge Batlle Ibáñez, nas linhas da política uruguaia de atração da indústria *papelera*. Tais indústrias afiguram-se de extrema relevância, considerando-se o fato de que, somente no ano de 2006, foram consumidas cerca de 48,5 milhões de toneladas de celulose, existindo, ainda, perspectivas de crescimento¹⁴. Na mesma linha, a Argentina, que já contava com três *papeleras* no Rio Paraná, houve por bem adotar normas para atração de fábricas de celulose.

⁸ A empresa de papel e celulose sueco-finlandesa Stora Enso anunciou, recentemente, sua decisão de fechar as usinas na Finlândia e Suécia em razão do alto custo da madeira e do enfraquecimento do dólar. A companhia afirmou ter perdido 375 milhões de dólares em três meses, comparados a um lucro de 252 milhões de dólares no ano anterior. “*Stora Enso is closing three paper mills and cutting 1.700 jobs*”, Mercopress, Independent News Agency, 26 de outubro de 2007, disponível no site: www.mercopress.com.

⁹ Greenpeace Argentina, “El Futuro de la Producción de Celulosa y las técnicas de producción más favorables para el medio ambiente”, 2006, p. 31, disponível em www.greenpeace.org/raw/content/argentina/contaminaci-n/producci-n-limpia/el-futuro-de-la-producci-n-de.pdf.

¹⁰ *Ibid*, p. 32.

¹¹ Um eucalipto uruguaio ou brasileiro alcança seu tamanho máximo em, no máximo, 7 anos. Já o eucalipto finlandês ou sueco atinge o tamanho máximo somente em, aproximadamente, 40 anos, in LIMA (P.), *Pulpe de Cellulose...*, op. cit., p. 2.

¹² A tonelada de celulose na América Latina custa cerca de 70 dólares, sendo que a mesma tonelada, na Suécia ou Finlândia, subiria para 142 dólares.

¹³ Esse argumento afigura-se questionável, conforme se analisará no decorrer da presente narrativa.

¹⁴ www.aracruz.com.br.

Destaque-se que as fábricas de papel e celulose, presentes nos Estados membros do MERCOSUL, instalaram-se sem submeter-se a qualquer mecanismo de controle de incentivos na região. De fato, o MERCOSUL não adotou uma política de investimentos¹⁵ no âmbito do bloco, o que tem sido apontado como uma falha importante, capaz de ter proporcionado o acirramento da presente crise¹⁶. Entretanto, conforme afirma Dr. *José María Gamio*¹⁷, “*la ausencia de reglamentación en materia de incentivos a las inversiones extranjeras no las hace admisibles, como ya se ha reconocido en algún laudo arbitral del MERCOSUR*”. Mesmo que assim se considere, não se pode negar que a ausência de um controle regional de investimentos contribuiu para a criação de focos de tensão e conflito, no qual foram envolvidos, simultaneamente, governos e sociedade¹⁸.

Ademais, é preciso lembrar que “*también Argentina y Brasil tienen en sus territorios fábricas como las que ahora se encuentran en el foco de este conflicto, con lo cual las mismas se transforman en virtuales competidoras de aquellas, con las implicancias que ello tiene*”¹⁹. Com relação à possibilidade de haver competição entre as fábricas já existentes, o que poderia justificar a oposição argentina e a neutralidade brasileira, Dr. *Alberto Guani*, cônsul geral do Uruguai no Rio de Janeiro, respondeu que não se trataria de competição, pois “*muito do aprovisionamento recebido por Botnia vem de madeiras da Argentina*”²⁰. Assim sendo, “*a questão é de complementação e não de confronto*”. O Uruguai insiste que a “*produção vai também beneficiar a Argentina*” e que será feito “*um monitoramento conjunto*”²¹.

Com efeito, a política uruguaia de atração de investimentos para a produção madeireira havia iniciado há quase duas décadas e o governo uruguaio colheria, finalmente, os frutos com investimentos da ordem de 1,8 bilhões de dólares americanos, o maior já registrado na economia uruguaia. Ora, conforme se extrai dos dados do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai²², o impacto econômico das duas usinas de celulose seria o equivalente a 3.2% do PIB do Uruguai, de 2004, para os três anos de construção, e a 2.5% do PIB de 2004 para cada ano de produção, em capacidade plena (aproximadamente 40 anos por usina).

¹⁵ Dr. *Enrique C. Barreira*, árbitro titular da Argentina no T.A.H. que julgou o presente caso, entende que a concessão de investimentos no âmbito do MERCOSUR depende dos seguintes fatores: “*a) principalmente de la seguridad jurídica, que no sólo es responsabilidad de los jueces sino también, y en gran medida, de los funcionarios del Poder Ejecutivo que deben respetar sus compromisos; b) de la armonización de la legislación industrial, laboral, impositiva y de medio ambiente. De lo contrario estamos dando pie a una carrera de incentivos para ganar al vecino que lo único que hace es “perforar” el bloque*”. A entrevista encontra-se transcrita, integralmente, no anexo 7.3., do presente estudo de caso.

¹⁶ Nas palavras do Prof. Dr. *Alejandro Daniel Perotti*, ex consultor jurídico da Secretaria do MERCOSUL: “*Definitivamente la ausencia de normas comunitarias que regulen la cuestión de la radicación de inversiones, incluyendo el examen del impacto ambiental de las mismas, ha incentivado la gravedad de esta crisis*”. A entrevista encontra-se transcrita, integralmente, no anexo 7.1, do presente estudo de caso.

¹⁷ Entrevista realizada com Dr. *José María Gamio*, árbitro titular do Uruguai no Tribunal Arbitral Ad Hoc do MERCOSUL, constituído para julgar o caso do “*corte de vías de comunicación*”. A entrevista encontra-se transcrita, integralmente, no anexo 7.2, do presente estudo de caso.

¹⁸ Dr. *Perotti* afirma que “*la ubicación de inversiones sin ningún control regional contribuye a crear “focos” de tensión y conflicto, que no sólo pueden incluir a los Gobiernos sino también a la sociedad*”. Anexo 7.1.

¹⁹ Anexo 7.1.

²⁰ Anexo 7.4.

²¹ Anexo 7.4.

²² “*Informe sobre la instalación de dos plantas de celulosa em el río Uruguay*”, elaborado em 23 de fevereiro de 2006, Montevideu. Disponível no site: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/paginalcelulosa.htm.

Já com relação ao impacto no setor do emprego, são previstos 1.600 e 4.000 postos de trabalho para as usinas M'bopecuá e Botnia²³, respectivamente. O impacto no setor do emprego representa um aumento de 1.3% da força de trabalho de 2004, durante os três anos da fase da construção, e o equivalente a pouco menos de 1% da força de trabalho de 2004, para cada ano de operação em capacidade plena. O governo uruguaio conclui que quando as plantas alcançarem sua plena capacidade de produção, o fluxo comercial positivo gerado pelas vendas de celulose “*compensará alrededor de 22% del déficit comercial recurrente en Uruguay*”²⁴.

Ainda por conta da política de atração de investimentos uruguaia, há notícia, recentemente, acerca da possível instalação de outra indústria de celulose em seu território, o grupo português *Portucel Soporcel*²⁵, responsável por um investimento de US\$ 1.500²⁶. A usina do grupo *Portucel* cogita instalar-se na costa Atlântica ou perto do porto de Montevideú²⁷. Ademais, uma corporação argentina, a *Celulosa Argentina*, do grupo *Tabebicuá*, anunciou, no final de outubro, seus planos de instalar-se no Uruguai, tendo assinado a compra de 97% das ações da principal e mais antiga fábrica de papel uruguaia, a *Fabrica Nacional de Papel*²⁸. Outras empresas de papel e celulose também interessadas em iniciar atividades no Uruguai são a sueco-finlandesa *Stora Enso*, que acaba de fechar três de suas usinas no norte da Europa; a *International Paper*, dos Estados Unidos; e a *Nippon Paper Group*²⁹.

A usina “M'bopecuá”, do grupo espanhol ENCE, pretendia fabricar aproximadamente 400.000 toneladas de pasta de celulose por ano, podendo ampliar sua produção para atingir o montante de 500.000 toneladas por ano, com um investimento estimado de 500 milhões de dólares³⁰. A mencionada usina seria construída a 12km da cidade uruguaia de Fray Bentos, em frente à cidade de Gualeguaychú, província argentina de Entre Ríos. Entretanto, diante das pressões exercidas pelo governo argentino e por razões logísticas, a usina “M'bopecuá” foi transferida para Conchillas, um porto natural ao longo do Rio da Prata³¹. Já a finlandesa *Metsä-Botnia*, esta está localizada a 4km da cidade de Fray Bentos e pretende fabricar cerca de 1.000.000 toneladas de pasta de celulose por ano, com um investimento estimado em 1.000 milhões de dólares³².

Segundo as previsões iniciais, a *Metsä-Botnia* deveria ter iniciado suas atividades no mês de setembro. Entretanto, o governo uruguaio, durante as negociações diplomáticas em curso, que

²³ Veja-se informações detalhadas no site: www.metsabotnia.com.

²⁴ Todos os dados mencionados foram extraídos do “*Informe sobre la instalación de dos plantas de celulosa em el río Uruguay*”, elaborado em 23 de fevereiro de 2006, Montevideú. Disponível no site: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Policos/paginalcelulosa.htm.

²⁵ Para mais informações sobre a empresa, consultar o site: <http://www.portucelsoporcel.com/pt/products/pulp.html>

²⁶ “*Outra papelera*”, Migalhas Latinoamérica n.º 155, 23 de outubro de 2007, disponível no site: <http://la.migalhas.com/>.

²⁷ “*Portuguese paper maker looking to invest in Uruguay*”, Mercopress, Independent News Agency, 20 de outubro de 2007, disponível no site: <http://www.mercopress.com>.

²⁸ “*Argentine pulp company plans a million tons plant in Uruguay*”, Mercopress, Independent News Agency, 25 de outubro de 2007, disponível no site: <http://www.mercopress.com>.

²⁹ *Idem*.

³⁰ “*Informe sobre la instalación de dos plantas de celulosa em el río Uruguay*”, elaborado em 23 de fevereiro de 2006, Montevideú. Disponível no site: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Policos/paginalcelulosa.htm.

³¹ “*Argentine pulp company plans a million tons plant in Uruguay*”, Mercopress, Independent News Agency, 25 de outubro de 2007, disponível no site: <http://www.mercopress.com>.

³² *Idem*.

envolveram a Coroa espanhola³³, e em razão de vazamento ocorrido na indústria de celulose e a na inauguração do terminal portuário de Ontur, em Nova Palmira, houve por bem postergar a abertura da mesma. De fato, trabalhadores da referida indústria de celulose protestaram, recentemente, em razão da ocorrência de intoxicação com sulfato de sódio durante a obra na usina. Doze trabalhadores foram intoxicados e hospitalizados, sendo que três sofreram, em seguida, sintomas similares. A empresa Botnia assegurou que testes com sulfato de sódio em dias com vento não serão mais realizados e devem ser limitados ao período noturno. Adicionalmente, determinou a remoção de todos os funcionários, se os testes tiverem que ser realizados durante o dia. Os trabalhadores consideraram a proposta insuficiente, tendo sido convocados representantes do Ministério do Trabalho uruguaio para checar as condições da planta. Uma primeira análise indicaria uma manipulação incorreta dos componentes do sulfato de sódio, principalmente a extrema volatilidade da combinação final que foi realizada em condições não herméticas³⁴.

Na segunda quinzena do mês de outubro, o Comitê de Monitoramento Ambiental da usina Metsä-Botnia, subordinado ao Ministério do Meio Ambiente, concluiu a análise da usina e de seu sistema de produção³⁵. O Ministro do Meio Ambiente, *Mario Arana*, afirmou que a usina completou a regulamentação técnica final, mas sua inauguração será postergada a pedido da Coroa espanhola, que atua na qualidade de mediadora entre as partes em conflito³⁶. A autorização para o funcionamento da usina Botnia deve ser dada após a XXVII Cúpula Ibero-Americana³⁷, em Santiago do Chile, prevista para o início de novembro.

B) O PROCESSO DE PRODUÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NO MEIO AMBIENTE

O papel³⁸ é uma folha de fibras obtida pela adição de produtos químicos que afetam as propriedades e a qualidade da folha, exigindo grandes quantidades de água de processamento de

³³ Atualmente, busca-se a recuperação das relações entre os vizinhos, Argentina e Uruguai, por intermédio da Coroa espanhola. Em 29 de setembro de 2007, o Uruguai, representado por Reinaldo Gargano, e a Argentina, por Jorge Taiana, tiveram um encontro com o embaixador espanhol nas Nações Unidas, José Antônio Yañez-Barnuevo, que atuou como facilitador/mediador, juntamente com o Ministro de Relações Exteriores espanhol, Miguel Angel Moratinos. A intervenção da Coroa espanhola está sendo muito bem recebida pelas partes, entretanto, nos termos da entrevista realizada com Dr. Alberto Guani, “o Uruguai já deu claramente sua posição de que não vai negociar até que suas pontes continuem bloqueadas” e que existem assuntos que não são negociáveis. Acrescenta, ainda, que a posição uruguaia “é inflexível”, pois não haverá qualquer negociação sem que algumas medidas sejam tomadas por parte dos argentinos. O diplomata conclui afirmando que “quem está acendendo o fogo são praticamente elementos de gente que está com interesses muito definidos dentro do conflito”. Anexo 7.4.

³⁴ “Botnia plant workers on strike demand better safety conditions”, Mercopress, Independent News Agency, 17 de agosto de 2007, disponível no site: <http://www.mercopress.com>.

³⁵ “Botnia pulp mill to begin production in mid November”, Mercopress, Independent News Agency, 20 de outubro de 2007, disponível no site: <http://www.mercopress.com>

³⁶ “Uruguay’s Botnia plant opening delayed on Spain’s request”, Mercopress, Independent News Agency, 01 de novembro de 2007, disponível no site: <http://www.mercopress.com>.

³⁷ Por ocasião da referida cúpula, serão tratados temas como “coesão social e desenvolvimento de políticas sociais para sociedades mais inclusivas na Ibero-América”. A cúpula conta com uma população de mais de 489 milhões de habitantes e uma área de 21.352.017 km², é constituída por 21 países, dentre eles todos os Estados latino-americanos, Portugal e Espanha.

³⁸ “El papel consiste en un tejido o entramado de fibras vegetales con alto contenido de celulosa, que han sido refinadas y tratadas en agua antes de ser depositadas sobre un tamiz y secadas”, Greenpeace Argentina, “El Futuro de la Producción de Celulosa...”, p. 3.

energia. O papel é elaborado a partir de fibras de celulose presentes nas plantas, provenientes de vegetais diversos ou madeira. De fato, a madeira é responsável pela maior parte da produção mundial do papel³⁹. Para fabricar o papel, é preciso separar as fibras de celulose, ligadas pela linina⁴⁰, o que é feito por meio de métodos químicos ou mecânicos. A partir da separação das fibras, encontra-se cerca de 50% de celulose, que será extraída mediante métodos químicos, quais sejam, o método alcalino ou o método sulfito⁴¹.

O método alcalino (sulfato⁴² ou *kraft*) é o mais utilizado pelas indústrias de papel, sendo responsável por 80% da produção mundial de celulose. Afirma-se que o sucesso do método, que pode ser aplicado em todas as espécies de madeira, deve-se à resistência superior da celulose obtida com o mesmo, quando comparada à resultante do processo que emprega sulfito⁴³. Na produção de pasta *kraft*, os principais aspectos a serem considerados são os efluentes para as águas residuais, as emissões atmosféricas, incluindo os gases fétidos, e o consumo de energia. Como um resultado desta operação química, são apontados, além dos odores provenientes da transformação, a produção de pasta marrom, mais escura do que madeira original.

As matérias-primas mais utilizadas são a madeira e a água, além de outros produtos químicos necessários para o cozimento e o branqueamento. Quanto ao branqueamento da pasta, são utilizados removedores de linina. A linina é removida, segundo as tecnologias convencionais, mediante o emprego de gás cloro⁴⁴ ou dióxido de cloro. O cloro elementar ou gás cloro, foi substituído pelo dióxido de cloro (*ECF*)⁴⁵ e, mais recentemente, pelas tecnologias de branqueamento com base em oxigênio, ozônio ou peróxido de hidrogênio (*TCF*)⁴⁶, que eliminam totalmente compostos clorados.

O método que utiliza cloro elementar foi substituído, em sua maior parte, pela tecnologia livre de cloro elementar (*ECF*). Essa substituição foi feita na década de 80, em resposta à regulamentação europeia que prevê as melhores técnicas disponíveis para indústrias de papel e celulose, que serão a seguir analisadas. As empresas Botnia e ENCE foram líderes na adoção da tecnologia *TCF*, sendo que, atualmente, 21% e 38% da produção das respectivas usinas utiliza o

³⁹ Aproximadamente 89% da produção total do papel provém da madeira, sendo que 11% se originam a partir de outras fibras. Para produzir uma tonelada de papel virgem, são necessárias 2 a 3,5 toneladas de árvores processadas em uma usina de celulose. *Ibid*, p. 3.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ Segundo o relatório do Greenpeace Argentina, “*este proceso produce una pasta más clara, débil y suave. Al igual que el proceso Kraft, el del sulfito en general permite el reciclaje de los químicos empleados, pero la eficiencia de recuperación del ácido sulfúrico es menor que la de la soda cáustica*”. *Ibid*, p.4.

⁴² Nos termos do relatório do IPPC, na parte referente às indústrias de celulose e papel, “the term ‘sulphate’ is derived from the make up chemical sodium sulphate, which is added in the recovery cycle to compensate for chemical losses.” European Commission, Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC), *Reference Document on Best Available Techniques in the Pulp and Paper Industry*, dezembro de 2001, capítulo 2, p. 17.

⁴³ *Idem*.

⁴⁴ O relatório afirma que o emprego de cloro como agente branqueador acarretou diversos problemas de contaminação e afetou a saúde de trabalhadores de comunidades vizinhas às indústrias, devido à liberação de compostos organoclorados, que se acumulam no meio ambiente, formados durante o processo de branqueamento e presentes nos efluentes de uma fábrica de celulose. Acrescenta, ainda, que as indústrias de celulose teriam sido as principais fontes de compostos organoclorados nos cursos d’água. Greenpeace Argentina, “El Futuro de la Producción de Celulosa...”, p. 4 e 5.

⁴⁵ *ECF (elemental chlorine free)* significa branqueamento elementar sem cloro, com baixos níveis de AOX. É uma tecnologia livre de cloro elementar.

⁴⁶ *TCF (totally chlorine free)* significa tecnologia totalmente livre de cloro. O branqueamento é totalmente isento de cloro.

aludido método⁴⁷. Entretanto, muitas indústrias na América Latina e Ásia não efetuaram a mudança com vistas a adotar a tecnologia menos poluente e continuam empregando o método composto de cloro elementar. Como exemplo, são citadas as usinas de papel e celulose argentinas localizadas nas províncias de Corrientes, Misiones e Santa Fé⁴⁸.

Quanto aos efluentes decorrentes do branqueamento com cloro, estes contêm compostos de cloro organicamente ligados, medidos como AOX⁴⁹. As emissões geradas pelos corantes podem afetar negativamente as espécies vivas do meio receptor, sendo que as emissões de nutrientes, como azoto (nitrogênio) e fósforo, podem contribuir para a eutroficação⁵⁰ do meio receptor. No que tange às emissões de efluentes gasosos, liberados pela caldeira de recuperação, o forno de cal e as caldeiras auxiliares, estas são compostas de óxidos de azoto, compostos sulfurizados, tais como dióxido de enxofre e compostos fétidos de enxofre reduzido⁵¹. Nos termos do resumo do relatório da Comissão Européia, referente às melhores técnicas disponíveis na indústria de celulose e papel, “*as melhores técnicas disponíveis para a redução dos resíduos consistem na minimização da produção de resíduos sólidos e na recuperação, reciclagem e reutilização destes materiais sempre que seja praticável*”⁵².

Verifica-se, portanto, que para a instalação das usinas de celulose, é preciso que as mesmas sigam a regulamentação européia e utilizem as melhores técnicas disponíveis (MTD ou BAT), conforme estabelecido na Diretiva 96/61/CE, de 24 de setembro de 1996 (“Diretiva IPPC”)⁵³. A referida Diretiva possui como objetivo principal evitar ou reduzir as emissões poluentes para a atmosfera, a água e o solo, bem como os resíduos provenientes das instalações industriais e agrícolas, visando alcançar um nível elevado de proteção ambiental⁵⁴. Nos termos da Diretiva IPPC, é obrigatória a concessão de licença para as atividades industriais e agrícolas de forte potencial poluente, obedecendo-se condições ambientais para tanto. Dentre as atividades de forte potencial poluente, listadas no anexo 1, da Diretiva IPPC, figuram as “*instalações industriais de fabrico de pasta de papel a partir de madeira ou de outras substâncias fibrosas*”⁵⁵.

A Diretiva IPPC, em seu artigo 3º, dispõe acerca dos princípios gerais das obrigações fundamentais do operador, ao afirmar que os Estados-membros deverão tomar todas as medidas preventivas adequadas contra a poluição, principalmente por meio da utilização das melhores

⁴⁷ EcoMetrix Incorporated (dir.), “Cumulative Impact Study – Uruguay Pulp Mills”, *International Finance Corporation, World Bank Group*, setembro de 2006, Executive Summary, p. viii.

⁴⁸ “Montoneros, Greenpeace e as papeleras: que integração é essa?”, *Alerta em Rede – Desenvolvimento, Integração e Infra-estrutura*, 29 de janeiro de 2006, disponível no site: <http://www.alerta.inf.br/print/406.html>.

⁴⁹ AOX: Halogênios orgânicos absorvíveis. O valor AOX é um parâmetro de adição de mede a concentração total de cloro ligado a compostos orgânicos. O AOX mede todos os compostos do cloro.

⁵⁰ A eutroficação, segundo o dicionário eletrônico *Aurélio – Século XXI*, versão 3.1, ed. Nova Fronteira, é o “*aumento excessivo de nutrientes na água, especialmente fosfato e nitrato, o que provoca crescimento exagerado de certos organismos -- comumente algas -- e, ger., efeitos secundários daninhos sobre outros*”.

⁵¹ Comissão Européia, Prevenção e Controle Integrados da Poluição (IPPC), *Documento de Referência sobre as melhores técnicas disponíveis na indústria da pasta de papel e do papel*”, tradução para o português do executive summary, dezembro de 2001, p. 4.

⁵² *Ibid.*, p. 5.

⁵³ Diretiva 96/61/CE do Conselho, sobre a prevenção e controle integrados da poluição, 24 de Setembro de 1996, *J.O.C.E.* nº L 257 de 10 de outubro de 1996, pp. 26 – 40.

⁵⁴ Art. 1º, Diretiva 96/61/CE. Para informações acerca da Diretiva IPPC, veja-se o site relativo à prevenção e controle integrados da poluição: <http://Europa.eu/cgi-bin/etal.pl>.

⁵⁵ Anexo 1, Diretiva 96/61/CE, art. 6 (6.1, a).

técnicas disponíveis. Conforme definido no artigo 2 (11) da Diretiva IPPC, são consideradas melhores⁵⁶ técnicas⁵⁷ disponíveis⁵⁸ “a fase de desenvolvimento mais eficaz e avançada das atividades e dos respectivos modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituir, em princípio, a base dos valores-limite de emissão com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir de em modo geral as emissões e o impacto no ambiente no seu todo”. Prevê, ainda, nos artigos 10 e seguintes, que as instalações industriais e agrícolas devem utilizar as melhores técnicas disponíveis para suas atividades (“BAT – *best available techniques*” ou “MTD –melhores técnicas disponíveis”).

As emissões industriais deverão, portanto, estar fundamentadas nas melhores técnicas disponíveis, conforme definidas na Diretiva IPPC. Com vistas a auxiliar na determinação das MTD e de acordo com o disposto no artigo 16, item 2⁵⁹, da Diretiva 96/61/CE, a Comissão Européia organiza uma troca de informações entre os Estados membros, indústrias e organizações ambientais, coordenada pelo escritório europeu IPPC, do *Instituto de Estudos Tecnológicos Prospectivos*. O resultado de tais análises é publicado pela Comissão, sob a forma de *BAT Reference Documents* (BREFs), que descrevem as melhores técnicas disponíveis por área de atividade.

Analisando-se o documento de referência sobre as melhores técnicas disponíveis (MTD) para a prevenção e controle integrados da poluição (IPPC) na indústria de celulose e papel, especificamente no que tange ao processo de produção de pasta *kraft*, considera-se, dentre as melhores técnicas “o branqueamento elementar sem cloro (*ECF*) com baixos níveis de AOX ou o branqueamento totalmente isento de cloro (*TCF*)”.⁶⁰ O documento de referência da Comissão Européia aborda, inclusive, a discussão referente aos métodos de branqueamento *ECF versus TCF*, concluindo que as modernas usinas de celulose e papel que utilizam o método de branqueamento *ECF* emitem pouca quantidade de substâncias orgânicas cloradas. Ademais, o relatório insiste que não foi detectada nenhuma diferença evidente quanto ao efeito padrão e efeito intensidade entre efluentes provenientes de usinas que utilizam o branqueamento por *ECF* e *TCF*. Conseqüentemente, nos termos do relatório, não se trata de escolher entre a utilização do *ECF* ou *TCF* como método de branqueamento, mas de melhorar a operação de extração de celulose⁶¹.

Em um relatório encomendado pelo Banco Mundial⁶², foi verificado que as duas usinas implantadas no Uruguai utilizarão o método de branqueamento da celulose *ECF*. Tal método,

⁵⁶ Nos termos da Diretiva 96/61/CE, art. 2 (11), são consideradas “melhores” as “técnicas mais eficazes para alcançar um nível geral elevado de proteção do ambiente no seu todo”.

⁵⁷ A Diretiva 96/61/CE, em seu art. 2 (11), define o termo «técnicas» como sendo “tanto as técnicas utilizadas como o modo como a instalação é projetada, construída, conservada, explorada e desativada”.

⁵⁸ Segundo a Diretiva 96/61/CE, no art. 2 (11), entende-se como “disponíveis” “as técnicas desenvolvidas a uma escala que possibilite a sua aplicação no contexto do sector industrial em causa, em condições econômica e tecnicamente viáveis, tendo em conta os custos e os benefícios, quer essas técnicas sejam ou não utilizadas ou produzidas no território do Estado-membro em questão, desde que sejam acessíveis ao operador em condições razoáveis”.

⁵⁹ “A Comissão organiza o intercâmbio de informações entre os Estados-membros e as indústrias interessadas sobre as melhores técnicas disponíveis, as medidas de monitorização associadas e a sua evolução. A Comissão publica de três em três anos os resultados desse intercâmbio de informações”.

⁶⁰ European Commission, Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC), *Reference Document on Best Available Techniques in the Pulp and Paper Industry*, dezembro de 2001, capítulo 2.

⁶¹ *Ibid.*, p. 24.

⁶² “Uruguai Pulp Mills: IFC Action Plan base don Findings of Independent Expert Panel”, International Finance Corporation, World Bank Group, Washington DC, maio 2006.

conforme descrito acima, é recomendado pela diretiva europeia, que prevê as melhores técnicas disponíveis no mercado para prevenção e controle integrados da poluição. Entretanto, as filiais das mesmas usinas implantadas na Europa substituíram essa tecnologia por outro método, o *TCF*, que apesar de ser menos poluente, possui um custo muito mais elevado.

A tecnologia *ECF* proposta, inicialmente, pelas usinas no *draft* CIS, foi substituída pelo *ECF-light*⁶³ que, segundo o estudo de impacto cumulativo revisado (CIS), consiste em um sistema moderno de duas fases, que fornece mais flexibilidade operacional e melhor controle, comparativamente ao original (*ECF*), composto de apenas uma fase⁶⁴. Ao selecionar a tecnologia a ser usada nas usinas implantadas no Uruguai, as empresas pesquisaram as técnicas disponíveis, tendo optado pelo *ECF-light*, já que a celulose extraída por meio da tecnologia *TCF* teria baixo rendimento e qualidade inferior à obtida pelos processos *ECF* e *ECF-light*⁶⁵. Por ocasião da análise efetuada por ENCE, a utilização do método de branqueamento *TCF* não poderia alcançar o brilho exigido pelo mercado, produzindo fibras de resistência inferior⁶⁶.

Apesar de tais técnicas figurarem como as melhores disponíveis, segundo a regulamentação europeia, algumas ONGs têm questionado tais procedimentos e têm apontado os impactos ambientais decorrentes da instalação das usinas de celulose. Com efeito, segundo o GREENPEACE, em sua companhia Tóxicos, de fevereiro 2006, “*la industria del papel se ubica al tope del ranking en materia de uso de recursos naturales y generación de contaminantes, todo para fabricar un producto que es usualmente descartado inmediatamente*”. Com vistas a fornecer critérios para que a indústria do papel torne-se uma atividade sustentável, o Greenpeace desenvolveu um “*plan de producción limpia para la industria del papel*”. Neste documento, foram tratados dos métodos de produção e branqueamento da pasta, das questões ambientais e opções de melhores técnicas disponíveis, das tendências no mercado global, e, por fim, do plano de produção limpa para a indústria do papel. Afirma-se, no referido relatório, que a melhor opção para que sejam atingidos os melhores resultados ecológicos seria mediante fabricação de celulose e papel, baseada no método *TCF* e pasta Kraft, em circuito fechado⁶⁷.

C) A REGULAMENTAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL DAS USINAS DE CELULOSE

O regime de avaliação de impacto ambiental no Uruguai vem regulado pela lei nº 16.416, de 19 de janeiro de 1994 (“*Ley de Prevención y Evaluación del Impacto Ambiental*”), que determina que a execução de determinadas atividades ou construções serão submetidas à autorização do “*Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*” (MVOTMA). Trata-se de um

⁶³ Método de branqueamento de celulose *kraft* de eucalipto com baixo residual de compostos halogenados.

⁶⁴ EcoMetrix Incorporated (dir.), “Cumulative Impact Study – Uruguay Pulp Mills”, *International Finance Corporation, World Bank Group*, setembro de 2006, Executive Summary, p. viii.

⁶⁵ *Idem*.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ Segundo o relatório do Greenpeace Argentina, “*el concepto de ‘ciclo cerrado’ en las fábricas de pulpa procura eliminar las descargas al medio acuático, reciclar y reutilizar todo lo posible los residuos sólidos y líquidos de los procesos y reducir las emisiones gaseosas al nivel más bajo posible en cantidad y toxicidad*”.

procedimento técnico-administrativo para identificar, antecipadamente, as conseqüências ambientais de um projeto e determinar as medidas de prevenção, mitigação ou compensação de seus efeitos negativos ao meio ambiente.

O funcionamento das usinas de celulose está sujeito à concessão de uma autorização ambiental prévia do MVOTMA, conforme disposto no Regulamento de Avaliação de Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto nº 435/994, de 21 de setembro de 1994⁶⁸. Para que seja concedida a autorização ambiental prévia, é preciso que seja apresentado e aprovado o Plano de Gestão Ambiental (PGA), relativo às fases de construção e operação. A Direção Nacional do Meio Ambiente (DINAMA), do MVOTMA, encarregada de analisar os planos de gestão ambiental, encontra-se avaliando o plano referente à fase de construção. Todavia, as autorizações apenas poderão ser outorgadas se realizado o procedimento de Avaliação de Impacto Ambiental (EIA), que classificará o projeto, em termos de impacto ambiental, nas categorias A, B e C. Um mecanismo de participação pública (*Informe Ambiental Resumen*) é, igualmente, previsto.

No caso em tela, o Uruguai afirma que as usinas de celulose M'boticúa e Botnia teriam seguido tais passos⁶⁹, cumprindo a legislação ambiental uruguaia. Como os projetos foram classificados na categoria C, todos os demais trâmites exigidos nesta categoria teriam sido seguidos⁷⁰. A DINAMA teria examinado e cumprido regulamentação internacional e nacional para a instalação das usinas, concluindo que as mesmas não afetariam a qualidade das águas do Rio Uruguai⁷¹. Verifica-se, portanto, que teriam sido devidamente avaliadas as incidências da construção das usinas de celulose sobre meio ambiente. A obrigação geral de proteger o meio ambiente foi parcialmente cumprida, por meio da realização de estudos de impacto ambiental, restando pendente, ainda, a obrigação de vigilância contínua do mesmo, a chamada “*monitoring*”.

No que tange ao nível internacional, as empresas produtoras de celulose realizaram estudos de impacto ambiental de seus projetos, conforme os requisitos do IFC⁷². Estes estudos foram devidamente publicados e liberados para consulta pública. Com vistas a complementar os estudos de impacto ambientais elaborados separadamente, o IFC solicitou um estudo de impacto ambiental cumulativo de ambos os projetos. Os primeiros estudos de impacto ambiental cumulativos (*draft cumulative impact study - CIS*) para a implantação das empresas finlandesa Botnia e espanhola ENCE foram liberados em 2005 pelo Grupo do Banco Mundial⁷³. Em seguida, o *draft CIS* foi disponibilizado para consulta pública por um período de 60 dias.

Em julho de 2006, a empresa de consultoria ambiental canadense *EcoMetrix Incorporated*, de Brampton, e seus consultores *SENES Consultants Limited* e *Processys Incorporated*, foram

⁶⁸ O mencionado decreto foi substituído, recentemente, pelo Decreto nº 349/05, de 21 de setembro de 2005.

⁶⁹ “*Informe sobre la instalación de dos plantas de celulosa en el río Uruguay*”, elaborado em 23 de fevereiro de 2006, Montevideu. Disponível no site: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/paginalcelulosa.htm.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ Demanda Argentina contra Uruguay, ante la Corte Internacional de Justicia, disponível no site: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/paginalcelulosa.htm

⁷² IFC (Corporação Financeira Internacional) é o setor privado do Grupo do Banco Mundial e é responsável pelo financiamento da maior parte dos projetos no setor privado em países em desenvolvimento.

⁷³ Composto por IFC e AMGI, dentre outros. AMGI (Agência Multilateral de Garantia de Investimentos), cujo papel é de estimular investimentos estrangeiros em países em desenvolvimento, fornece garantias a investidores estrangeiros contra eventuais prejuízos causados por riscos não comerciais. (<http://www.obancomundial.org/index.php/content/view/6.html>)

selecionados pelo IFC para revisar o *draft cumulative impact study* e efetuar todas as modificações e recomendações indicadas pelo painel de *experts* independentes da *Hatfield Consultants Ltd.*⁷⁴, em abril de 2006. Caberia à *EcoMetrix* finalizar o estudo de impacto cumulativo (CIS) para as duas usinas de celulose acima referidas. O CIS revisado, aprovado pelo IFC e pela AMGI, foi publicado, em sua versão definitiva, em 12 de outubro de 2006.

Com vistas a efetuar a avaliação ambiental das usinas Botnia e ENCE, o CIS revisado utiliza a mais conhecida definição de melhores técnicas disponíveis (MTD) e os parâmetros básicos conhecidos por IPPC-BAT (2001), já detalhados no ponto anterior. São incluídas, ainda, as normas Tasmanian-AMT (2004) e USEPA Cluster Rule⁷⁵. O CIS analisou se os níveis de emissão alcançados pelas usinas seguem o disposto nas MTD⁷⁶; se as MTD serão cumpridas pela DINAMA, em seu processo de concessão de licenças⁷⁷; se as MTD foram incluídas nos equipamentos das usinas⁷⁸; e se as usinas cumprem as MTD no que tange às exigências operacionais⁷⁹, como as práticas para gerir os resíduos sólidos e os planos de monitoramento, dentre outros.

O CIS revisado conclui que ambas as usinas utilizam as MTD, conforme a regulamentação europeia e a tecnologia mais avançada existente no mercado. A performance ambiental das usinas avaliadas, quando operacionais, superará qualquer outra usina do grupo. A técnica de branqueamento escolhida, qual seja, *ECF-Light*, é consistente com as MTD para as usinas que utilizam o processo *kraft*. Além disso, o relatório atesta que ENCE e Botnia cumprirão e excederão os requisitos IPPC-BAT (2001) e Tasmanian-AMT (2004) para controlar os odores provenientes do processo de produção de celulose e papel. Em resumo, as usinas Botnia-Orion e ENCE-CMB “*are considered by the CIS Project team to be IPPC-BAT (2001) or better*”⁸⁰.

O CIS revisado foi submetido, novamente, ao painel de *experts* independentes da *Hatfield Consultants Ltd.* Em 14 de outubro de 2006, foi disponibilizado o “*Relatório de Hatfield*”, que conclui que o estudo de impacto cumulativo final, elaborado pela empresa *EcoMetrix*, segue as diretrizes estabelecidas, inicialmente, pelo painel de *experts*⁸¹. O referido relatório confirma o fato de que as usinas de celulose cumprem os requisitos ambientais e sociais dispostos pelo IFC e pela AMGI e que gerarão benefícios econômicos significativos para a economia uruguaia. O relatório garante que as “*plantas están diseñadas de acuerdo con prácticas modernas y ambientalmente sostenibles, de acuerdo con las BAT, según lo define IPPC y otras agencias regulatorias*

⁷⁴ « el Informe de Hatfield » foi publicado em 14 de outubro de 2006 e vem corroborar o último relatório apresentado pela empresa *EcoMetrix Incorporated*.

⁷⁵ *EcoMetrix Incorporated* (dir.), “Cumulative Impact Study – Uruguay Pulp Mills”, *International Finance Corporation, World Bank Group*, setembro de 2006, Executive Summary, p. iv.

⁷⁶ “Based on emission levels from the IPPC-BAT (2001) and Tasmanian-AMT (2004) standards, it was found that the mills are implementing BAT”, *Ibid*, p. iv.

⁷⁷ “The companies and DINAMA are currently defining monitoring and reporting requirements, which will be used as the basis for the operating permit renewal required every three years”, *Ibid*, p. v.

⁷⁸ “Both mills will employ state-of-the-art process technology”, *Idem*.

⁷⁹ “It is anticipated that state of the art practices will be employed by both mills”, *Idem*.

⁸⁰ *Ibid*, p. vi.

⁸¹ “Consideramos que el CIS revisado de septiembre de 2006 aborda eficazmente los temas planteados por nosotros y por las partes interesadas en los proyectos de ENCE y Botnia de instalar dos plantas kraft de celulosa blanqueada cerca de Fray Bentos”, in *Hatfield Consultants Ltd.*, “*Estudio de Impacto Acumulativo final para las plantas de celulosa de Uruguay – Evaluación del panel experto*”, 14 de outubro de 2006, p. 2, disponível no site: http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_PulpMills_ExpertsReport_Oct06.

*experimentadas en temas de la industria de celulosa*⁸² e que não haverá “ningún impacto en la salud de las personas de la zona, a ambos lados del río Uruguay”⁸³. Adiciona, ainda, que se as usinas operarem de acordo com as especificações mencionadas, elas atingirão, provavelmente, o mesmo nível de funcionamento das cinco principais usinas do mundo.

Com o fim de resumir suas conclusões, os consultores da *Hatfield* inseriram suas observações em uma tabela que inclui os temas analisados, ampliando alguns pontos, relacionados ao CIS revisado⁸⁴. Consta, ao final do relatório, uma observação acerca da importância da retirada da usina ENCE da localidade de Fray Bentos, que forneceria uma margem adicional de segurança em todas as predições de impacto ambiental potencialmente adversos e uma perda nos benefícios e impactos econômicos positivos⁸⁵. Foram enumerados alguns aspectos positivos derivados da instalação das usinas⁸⁶ e fornecidas recomendações ao IFC, que deverá incluir, em qualquer acordo de empréstimo, as seguintes medidas: verificar que seja implementado o processo que foi definido por DINAMA para desenvolver programas de monitoramento; verificar que os sistemas e o pessoal das usinas estejam prontos antes da entrada em funcionamento das mesmas; assim que as usinas entrarem em funcionamento, verificar que o monitoramento do ar ambiente e das águas receptoras seja realizado conforme o estabelecido e que todos os temas pendentes sejam resolvidos; e analisar o desempenho ambiental e social das usinas, a cada seis meses, durante os dois primeiros anos⁸⁷.

Após a avaliação dos relatórios, o Banco Mundial deveria decidir acerca da concessão do investimento e da garantia para a entrada em funcionamento das usinas. Nesse ínterim, Kirchner solicitou ao presidente do Banco Mundial que não liberasse os fundos para financiar a construção das *papeleras* no Uruguai, na pendência da controvérsia perante a C.I.J. ou, conforme as palavras do governo argentino, “*en tanto exista una instancia judicial internacional abierta*”⁸⁸. Apesar do referido pedido, concluiu-se, de acordo com os relatórios acima descritos, que a instalação da usina gerará um benefício significativo à economia uruguaia e que não prejudicará o meio ambiente⁸⁹, tendo sido concedido, em 21 de novembro de 2006, um investimento de 170 milhões de dólares pelo IFC e uma garantia de 350 milhões de dólares pela MIGA para o projeto finlandês Orion.

⁸² *Idem.*

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Ibid.*, p. 3.

⁸⁵ “Nuestras conclusiones están basadas en el supuesto de que tanto la planta de Botnia como la de ENCE serán construidas y operadas”, *Ibid.*, p. 11.

⁸⁶ Dentre os aspectos positivos indicados, podemos citar “*la instalación de una planta para fabricar clorato de sodio, que también se pondrá a disposición del mercado regional*”, que “*facilitará grandemente la conversión de las plantas kraft de celulosa blanqueada uruguayas y argentinas existentes de los sistemas actuales que usan sólo cloro para blanquear la pulpa hacia el moderno blanqueado ECF*”, *Ibid.*, p. 12.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁸ “*Kirchner reclama al Banco Mundial que no dé fondos a las pasteras*”, Boletín de Prensa Regional, 7 de novembro de 2006, disponível no site: <http://www.mercosur-comisec.gub.uy/Boletines/noviembre06/71106.htm>.

⁸⁹ “The two organizations, after completing a thorough review of the facts, are convinced that the mill will generate significant economic benefits for Uruguay and cause no environmental harm”, Press Release, *IFC and MIGA Board Approves Orion Pulp Mill in Uruguay: 2,500 Jobs to be created, no environmental harm*, Washington D.C., 21 de novembro de 2006, disponível no site: <http://www.ifc.org/ifcext/media.nsf/content/SelectedPressRelease?OpenDocument&UNID=F76F15A5FE7735918525722D0058F472>

II – A TENTATIVA DE SOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA NO ÂMBITO BILATERAL E REGIONAL

A controvérsia decorrente da instalação das indústrias de papel e celulose alcançou grandes proporções. Neste item, serão abordados os encontros e negociações entre as partes, efetuados com base no Estatuto do Rio Uruguai, com vistas a solucionar, pacificamente, o conflito (A). A ausência de um compromisso bilateral acarretou a deflagração do mecanismo de solução de controvérsias do MERCOSUL, acionado pelo Uruguai para fazer valer seus direitos, com fundamento no Tratado de Assunção (B). O laudo emitido pelo Tribunal Arbitral Ad Hoc do MERCOSUL (C), que acolheu parcialmente a pretensão uruguaia, não foi devidamente cumprido, ensejando o acirramento da presente controvérsia.

A) AS TRATATIVAS BILATERAIS NA ESTEIRA DO ESTATUTO DO RIO URUGUAI

O Rio Uruguai nasce na Serra Geral, no Brasil, e desemboca no Rio da Prata, cobrindo uma superfície de, aproximadamente, 365,000 km², sendo 51% no Brasil, 33,5% na Argentina, e 15,5% no Uruguai. Após ter corrido, em parte, no território brasileiro (montante), o Rio torna-se a fronteira natural entre Argentina e Brasil⁹⁰. Em seguida, na jusante, o rio constitui a fronteira entre Argentina e Uruguai, tendo sido regulamentado pelo Tratado assinado em Montevidéu, em 7 de abril de 1961. O referido tratado estabelece que as partes deverão elaborar, conjuntamente, um código de utilização do rio, que foi oficializado por meio do Estatuto do rio Uruguai, adotado em 1975.

Os países vizinhos, “*animados por el espíritu fraterno que inspira el Tratado del Rio de la Plata y su Frente Marítimo*”, decidiram assinar, em 26 de fevereiro de 1975, em Salto, o Estatuto do Rio Uruguai, visando estabelecer mecanismos comuns necessários para o aproveitamento ótimo e razoável do rio Uruguai, que faz fronteira entre o Uruguai e Argentina⁹¹, conforme previsto em seu artigo 1º. Ora, sendo o rio Uruguai um rio internacional, constitui o mesmo um recurso natural partilhado, que deve ser gerido pelos dois países em causa, Uruguai e Argentina, em nome do princípio da comunidade de direitos e de interesses⁹².

Na esteira dos demais protocolos que regem rios internacionais, a exemplo do Rio Reno e Danúbio, o artigo 7º, do Estatuto, condiciona a realização de qualquer obra que possa afetar a navegação e o regime do rio ou a qualidade de suas águas à comunicação da Comissão, cuja tarefa é determinar se o projeto pode produzir um prejuízo sensível à outra parte. O Estatuto estabelece,

⁹⁰ Requête introductive d’instance, enregistré au Greffier de la Cour le 4 mai 2006, C.I.J., *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, par. 5, p. 3.

⁹¹ “*Tout Etat a le droit de faire lui-même ou de permettre sur son territoire toutes les constructions qui lui paraissent convenables, mais leur mise en œuvre ne doit pas porter atteinte au droit d’usage équitable et raisonnable des eaux d’un cours d’eau international d’un autre Etat riverain. De même, tout nouvel usage doit s’effectuer dans un contexte de coopération de bonne foi : son impact écologique doit être évalué et, le cas échéant, prévenu.*», Paráfrase da frase de introdução do prof. Von Bar, por SOHNLE (J.), «*Irruption du droit de l’environnement dans la jurisprudence de la C.I.J. : l’affaire Gabčíkovo-Nagymaros*», *R.G.D.I.P.*, nº 1, ed. Pedone, Paris, 1998, p. 119.

⁹² C.P.J.I., *Jurisdiction territoriale de la Commission internationale de l’Oder* (Allemagne et associés c. Pologne), 10 septembre 1929, *Rec.*, Série A, nº 23, p. 27.

ainda, a obrigação de notificação da parte interessada em realizar o mencionado projeto, para que a parte notificada possa avaliar o efeito provável que a obra ocasionará na navegação, no regime do rio ou na qualidade de suas águas. Caso não exista objeção, o artigo 9º autoriza a realização da obra projetada.

O Estatuto, ao reger a conservação, utilização e exploração de outros recursos naturais⁹³, estabelece que as partes devem coordenar, por intermédio da Comissão, medidas adequadas para evitar qualquer alteração do equilíbrio ecológico e controlar os demais fatores nocivos ao rio e em sua área de influência. As partes responsabilizam-se, conseqüentemente, por eventuais danos produzidos por contaminações causadas pelas atividades realizadas em seus territórios.

É criada uma Comissão Administradora do Rio Uruguai (CARU), que terá como funções⁹⁴ o estabelecimento de normas que regulamentarão a segurança da navegação no rio e o uso do canal principal, a conservação e preservação dos recursos vivos, a prevenção de contaminação, entre outros. Caberá, ainda, à Comissão a coordenação da realização conjunta de estudos e pesquisas de caráter científico, especialmente relativas ao levantamento integral do rio; e transmitir as comunicações, consultas, informações ou notificações que se efetuem entre as partes, na hipótese de haver interesse em realizar uma obra que possa afetar, de alguma forma, o regime ou a qualidade das águas do rio. A Comissão, composta por representantes das partes, se reunirá periodicamente.

Seria no âmbito da CARU, composta por dez delegados, sendo cinco pertencentes à chancelaria de cada país, que as partes deveriam trocar informações prévias sobre a realização de qualquer obra que pudesse afetar a navegação, o regime ou a qualidade das águas do rio Uruguai. No final de 2002, a representação Argentina na CARU teria solicitado o fornecimento de maiores informações referentes à eventual construção das fábricas de celulose, bem como o suposto impacto ambiental. Tal solicitação não teria sido atendida pelos representantes uruguaios, alegando que as informações que comporiam o laudo final estariam sendo preparadas pela Diretoria Nacional do Meio Ambiente (DINAMA).

Em razão da missiva uruguaia, sustentou a delegação Argentina que o Estatuto do Rio Uruguai, na parte que prevê o mecanismo de informação e consulta prévia (art.7º), não estaria sendo cumprido pelo país vizinho. Em seguida, diante da alegação de informação incompleta acerca do impacto ambiental produzido pela empresa ENCE, a Argentina indeferiu o pedido uruguaio no sentido de protocolar parte da documentação apresentada pela referida empresa. Apenas, em maio de 2004, a CARU determinou que fossem realizadas as atividades de monitoramento conjunto para prevenir e avaliar os efeitos do projeto da empresa espanhola e preparar um plano de monitoramento para tanto.

Diante da insuficiência no fornecimento de informações relativas aos projetos das fábricas de celulose e frente à crescente insatisfação popular nas províncias argentinas, que deu margem ao recrudescimento da oposição organizada contra as *papeleras*, apoiada por diversos movimentos ambientalistas e políticos, decidiu-se pela criação, em 5 de maio de 2005, do Grupo Técnico

⁹³ Art. 35-39, do Estatuto do Rio Uruguai.

⁹⁴ Artigo 56, do Estatuto do Rio Uruguai.

Bilateral de Alto Nível (GTAN). O GTAN foi idealizado para fornecer “*complementos de estudios y análisis, intercambio de información y de seguimiento de las consecuencias que sobre el ecosistema del compartido Río Uruguay tendrán el funcionamiento de las plantas de celulosa que se están construyendo en la República Oriental Del Uruguay, con la presencia de las Delegaciones de Argentina y Uruguay*”⁹⁵. Tal iniciativa encontra fundamento nas prioridades do governo uruguaio, focadas na solução pacífica da controvérsia bilateral.

Com efeito, o GTAN manteve doze reuniões durante o ano de 2005 e 2006, sob a coordenação dos Ministérios das Relações Exteriores de ambos os países. As reuniões realizadas no âmbito do Grupo Técnico já se encontravam comprometidas em razão da posição argentina de se opor ao financiamento internacional das usinas, tendo se deteriorado em dezembro de 2005, após a notificação argentina acerca da demanda introduzida perante a Corte Internacional de Justiça da Haia (C.I.J.)⁹⁶. As partes trocaram documentações relevantes relacionadas aos dois projetos de construção das usinas, estabeleceram cronogramas para as próximas reuniões e comprometeram-se a produzir um relatório final conjunto, no mais tardar em 30 de janeiro de 2006⁹⁷. Ocorre que, por ocasião da 12ª reunião do GTAN, na referida data, decidiu-se confeccionar dois relatórios, um por delegação, ou seja, não foi possível obter um consenso para a apresentação de um relatório em conjunto. O GTAN encerrou, portanto, seus trabalhos no dia seguinte à 12ª reunião, não tendo alcançado os propósitos para os quais foi criado.

B) A CONVOCAÇÃO DO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL

Antes de provocar os mecanismos de solução de controvérsias, o governo de Vázquez buscou uma saída diplomática, demonstrando interesse em negociar para solucionar a crise que havia se instalado em torno das *papeleras*. A chancelaria uruguaia cobrava um posicionamento concreto do Brasil, assim como do bloco. Posição contrária era defendida pela Argentina, ao sustentar que o conflito seria bilateral e não deveria envolver qualquer iniciativa brasileira. Ora, conforme observado pelo Dr. *Enrique C. Barreira*, que atuou no caso como árbitro titular da Argentina no T.A.H., “*lo que sucede es que mientras un conflicto es bilateral (pues el cumplimiento del Acuerdo del río Uruguay es ajeno a los otros miembros del MERCOSUR), el otro afecta a todos los miembros del MERCOSUR en cuanto agrede normas de ese bloque*”⁹⁸, o que dificulta um tratamento de forma segmentada. Assim, considerando-se que o conflito teria atingido o status de causa regional, a intervenção brasileira afigurar-se-ia legítima e necessária, conforme solicitado pelo Uruguaio.

⁹⁵ Ata da 1ª Reunião do grupo Técnico de Alto Nível Uruguaio-Argentino (GTAN), realizada em 03 de agosto de 2005, Montevideu. Disponível no site: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/PlantasceluActas.htm

⁹⁶ MAGALHÃES (B.), «O papel do MERCOSUL: a crise das papeleras e o processo de integração regional sul-americano», *Observador On-Line*, vol. 1, nº 6, agosto 2006, pp. 8-9.

⁹⁷ Ata da 2ª reunião do Grupo Técnico de Alto Nível Argentino-Uruguaio, realizada em Buenos Aires, em 19 de agosto de 2005. Disponível no site: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/PlantasceluActas.htm

⁹⁸ A entrevista encontra-se transcrita, na íntegra, no anexo 7.3 do presente estudo de caso.

Entretanto, em resposta à solicitação uruguaia, o governo brasileiro adotou postura tímida, preferindo não atuar como mediador entre os países em litígio. A atitude brasileira foi, como se poderia antever, alvo de diversas críticas por parte do Uruguai, que insistia que as assimetrias do bloco não consideravam os interesses uruguaiois, o que justificaria sua aproximação com os Estados Unidos, mediante a assinatura de um tratado de livre comércio. Ao ser questionado pela autora sobre a atitude brasileira perante o conflito, o cônsul geral do Uruguai no Rio de Janeiro, Dr. *Alberto Guani*, asseverou que o Uruguai ficou “*com um certo assombro porque o Brasil sempre tentou ser um país mediador dentro da região, tem uma tradição muito importante e sempre que havia um conflito de preocupação, o Brasil estava lá em primeira linha*”⁹⁹. Sobre as razões de ter o Brasil adotado tal posicionamento, Dr. *Alberto Guani* entende que “*provavelmente o próprio Brasil considerou que o assunto não iria mais [longe]*”. Todavia, acredita que “*na parte final de tudo isso, o Brasil também vai garantir de alguma maneira a resolução deste conflito*” e que o Uruguai não perdeu “*as esperanças de que a retirada do Brasil desse caso não é definitiva*”¹⁰⁰.

A questão das *papeleras* foi considerada, pelo governo Kirchner, uma “*causa nacional*”, ou seja, “*um instrumento útil para conseguir o apoio de setores mais esquerdistas de sua coalizão*”¹⁰¹, com vistas a eleger a primeira-dama, Cristina Fernández de Kirchner¹⁰². Ora, os bloqueios não foram impedidos pelo governo e acabaram por obter o acordo de Jorge Busti, governador da província de Entre Ríos. Os referidos bloqueios causaram diversos prejuízos à economia uruguaia, o que fez com que Tabaré Vázquez enviasse, em 14 de fevereiro de 2006, carta ao presidente Kirchner, na qual solicitava-se que a chancelaria argentina, que exercia a presidência *Pro Tempore* do MERCOSUL, convocasse uma sessão extraordinária do Conselho do Mercado Comum para discutir as possíveis soluções para o litígio¹⁰³.

Com efeito, o MERCOSUL seria o foro natural para a solução de controvérsias entre seus Estados-membros¹⁰⁴. O mecanismo previsto no Protocolo de Olivos, adotado em 18 de fevereiro de 2002, prevê a solução pacífica de controvérsias comerciais no seio do bloco, por meio da convocação de um Tribunal Arbitral Ad Hoc (T.A.H.). Neste sentido, tentou o Uruguai, em 22 de fevereiro de 2006, deflagrar o referido mecanismo, alegando violação, pela Argentina, do artigo 1º do Tratado de Assunção, referente à livre circulação dos setores produtivos dos Estados membros. Ocorre que, à época, a Argentina, na qualidade de presidente *Pro Tempore* do MERCOSUL, teria adotado a estratégia no sentido de atrasar o protocolamento do processo uruguaio¹⁰⁵, recusando seu pedido para que o assunto fosse tratado nas reuniões do Conselho do Mercado Comum. Este último

⁹⁹ A transcrição integral da entrevista encontra-se no anexo 7.4 do estudo de caso.

¹⁰⁰ Idem.

¹⁰¹ MAGALHÃES (B.), “*O papel do MERCOSUL: a crise das papeleras e o processo de integração regional sul-americano*”, Observador On-Line, vol.1, n.º6, ago. 2006, p.11.

¹⁰² Discurso do Ministro de Relações Exteriores uruguaio, Reinaldo Gargano, por ocasião da Reunião do Conselho

Permanente da OEA, disponível no site : http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/paginalcelulosa.htm.

¹⁰⁴ Em entrevista realizada com Dr. *Alberto Guani*, afirmou-se que “*nós não pedimos que esse caso fosse diretamente à CIJ (...), nós consideramos que é um conflito que tinha que ser resolvido especificamente no âmbito do MERCOSUL*”. Anexo 7.4.

¹⁰⁵ MAGALHÃES (B.), “*O papel do MERCOSUL: a crise das papeleras e o processo de integração regional sul-americano*”, Observador On-Line, vol.1, n.º6, ago. 2006, p.12.

procedimento é permitido, conforme afirma Dr. *Perotti*¹⁰⁶, já que as decisões dos órgãos do MERCOSUL são tomadas por consenso¹⁰⁷, um mecanismo flagrantemente artificial e não realista¹⁰⁸. Tal atitude teria contado com a colaboração do Brasil¹⁰⁹, que não manifestou qualquer entendimento para que a controvérsia fosse solucionada no âmbito do bloco.

Não tendo sido possível solucionar a controvérsia mediante negociações diretas ou com a intervenção do Grupo Mercado Comum, o Estado reclamante poderá comunicar à Secretaria do MERCOSUL (S.M.) sua decisão de recorrer ao procedimento arbitral Ad Hoc¹¹⁰. Com efeito, apesar do descaso dos demais membros do MERCOSUL, sobretudo do Brasil, com relação à questão do “*corte de vías de comunicación*.”, o governo uruguaio insistiu na convocação do mecanismo de solução de controvérsias do bloco, solicitando, em 19 de abril de 2006, a criação de um Tribunal Arbitral Ad Hoc (T.A.H.), sob os auspícios do Protocolo de Olivos, instrumento que dispõe acerca do mecanismo de solução de controvérsias no bloco. Mesmo com as objeções argentinas, em 21 de junho, o T.A.H. do MERCOSUL foi constituído para julgar a controvérsia apresentada pelo Uruguai, em razão da omissão do Estado argentino em adotar medidas apropriadas para prevenir e/ou cessar os impedimentos à livre circulação, decorrentes dos bloqueios, em território argentino, de vias de acesso às pontes internacionais Gral. San Martín e Gral. Artigas, que ligam os dois países¹¹¹.

A Secretaria do MERCOSUL (S.M.)¹¹², que se encarrega da gestão administrativa requerida para a tramitação do procedimento, exerceu um papel muito importante no desenrolar do mesmo, pois precisou administrar, ao mesmo tempo, o equivalente a 6 processos de controvérsias, de alto conteúdo político e sensibilidade social¹¹³. Dr. *Perotti* acrescenta que “*desde el punto de vista del rol de la SM en todos los procesos arbitrales que han tenido lugar a la fecha, el asunto de los corte de vías de comunicación, fue el procedimiento más importante y el que más exigió de la Secretaría, tanto a nivel institucional como funcional*”¹¹⁴. Apesar de tais dificuldades, o procedimento que

¹⁰⁶ Dr. *Alejandro Daniel Perotti* foi Consultor Jurídico da Secretaria do MERCOSUL à época da submissão da controvérsia relativa ao “*corte de vías de comunicación*” ao bloco.

¹⁰⁷ Não seria correto afirmar que a Argentina recusou a deflagração do mecanismo de solução de controvérsias do MERCOSUL pois, conforme entrevista realizada com Dr. *Perotti*, nenhum Estado Parte pode se opor à tramitação de uma controvérsia com base no Protocolo de Olivos. Isso porque, nos termos do art. 33 do mencionado Protocolo, as partes reconhecem, sem necessidade de acordo especial, a jurisdição dos Tribunais Arbitrais Ad Hoc como sendo obrigatória para resolver as controvérsias decorrentes do mesmo.

¹⁰⁸ Dr. *José María Gamio*, ao ser entrevistado acerca da efetividade do mecanismo de tomada de decisões por consenso no âmbito do MERCOSUL, considera que “*la toma de decisiones por consenso favorece a los miembros pequeños del Mercosur como Uruguay y Paraguay pero no es un mecanismo realista porque no reconoce las grandes diferencias entre los miembros del Mercosur. Y lo que no es realista, termina por no servir. También agrego: no es fácil encontrar un mecanismo alternativo que sea aceptable para todos los miembros*”. Anexo 7.2.

¹⁰⁹ Segundo Deisy Ventura, “*o esvaziamento do MERCOSUL, foro natural para deslinde do conflito, tanto no âmbito político como jurídico, responde a uma estratégia Argentina, acobertada pelo Brasil*”, in “O caso das papeleras e o papelão do MERCOSUL”, *Revista Pontes*, São Paulo, vol.2, nº 2, 2006, p. 17.

¹¹⁰ Art. 9, Protocolo de Olivos.

¹¹¹ Tradução do original: “*omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vias de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay*”.

¹¹² De acordo com Dr. *Enrique C. Barreira*, “*la Secretaría del MERCOSUR (antes Secretaría Administrativa) no debe tener, a mi entender funciones decisorias sino (como su nombre lo indica) administrativas. Por lo tanto no debería dar lugar a conflictos de importancia con los Estados Miembros*”. Anexo 7.3.

¹¹³ Entrevista realizada com Dr. *Perotti*, transcrita integralmente no anexo 7.1 do presente trabalho.

¹¹⁴ Dr. *Perotti* complementa que “*La razón de esta afirmación radica, principalmente, en dos factores. En primer lugar, dado que gran parte del procedimiento giró en torno a la validez de lo actuado por la SM, con las importantes implicancias institucionales que ello conlleva. Y en segundo término, por el caudal y la complejidad de la documentación que debió procesar y distribuir la SM*”.

tramitou perante a S.M. foi declarado válido pelo T.A..H. e pelo T.P.R.¹¹⁵, implicitamente, tendo sido considerado altamente satisfatório¹¹⁶.

Quanto às alegações das partes, o Uruguai afirmou que os bloqueios, no território argentino, de vias de acesso a pontes internacionais que ligam os países, efetuados por movimentos ambientalistas argentinos, em protesto pela construção de usinas de celulose no rio Uruguai, além de constituírem uma violação aos princípios previstos no tratado constitutivo do MERCOSUL, lhe causaram prejuízos econômicos de grande monta. Os bloqueios teriam começado, de forma esporádica, em dezembro de 2005, exatamente durante a temporada de veraneio uruguaia, período no qual o país costuma receber o maior número de turistas argentinos em seus balneários. Apesar das notas emitidas pelo governo uruguaio, expressando preocupação pelos sucessivos bloqueios nas vias de acesso, causando um obstáculo à livre circulação de pessoas e bens¹¹⁷, em violação dos acordos do MERCOSUL, os referidos bloqueios permaneceram, tornando-se cada vez mais freqüentes. As suspensões, nas vias 135 e 136, que dão acesso à ponte Gral. San Martín, estenderam-se até 18 de abril e 2 de maio de 2006, respectivamente. Outras interrupções, de curta duração, foram efetuadas na ponte que liga as cidades de Corcórdia (Argentina) e Salto (Uruguai).

Em função dos referidos bloqueios, setores e agentes econômicos uruguaios teriam sofrido importantes prejuízos, como aqueles relacionados às exportações¹¹⁸, às importações¹¹⁹, ao turismo¹²⁰ e ao transporte terrestre de passageiros¹²¹ e mercadorias¹²². Estaria, portanto, configurada a violação ao artigo 1º, do Tratado de Assunção, que prevê “*a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente*”. A partir do momento em que os Estados decidiram unir-se em torno de um projeto de integração regional, constituindo o MERCOSUL, assumiram os mesmos o compromisso de que todas as restrições que impedirem ou dificultarem o comércio recíproco deverão ser eliminadas.

¹¹⁵ TPR, laudo de 6 de julho de 2006, *Impedimentos a la libre circulación derivado de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas*, asunto TPR-2/06, pendente de publicação no Boletim Oficial do MERCOSUR, disponível em <http://www.mercosur.int/msweb/>.

¹¹⁶ Conforme entrevista realizada com Dr. José María Gamio, “*en los dos tribunales arbitrales del Mercosur, que tuve el honor de integrar, la actuación de la Secretaría Técnica fue muy satisfactoria*”. Anexo 7.2.

¹¹⁷ O Uruguai estima que circulam, pelas vias bloqueadas, mais de 900.000 toneladas, sendo que cada tonelada equivaleria a um montante de USD 570, in “*Cortes de ruta en los puentes sobre el rio Uruguay*”, 23 de fevereiro de 2006, disponível no site: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/paginalcelulosa.htm.

¹¹⁸ No ano de 2005, as exportações argentinas para o Uruguai somaram quase 900 milhões de dólares, sendo que o Uruguai exportou entre 250 e 270 milhões de dólares para a vizinha orilla. As transações comerciais representam por volta de 40% do total do comércio exterior do Uruguai. Tais dados podem ser consultados no documento “*Cortes de ruta en los puentes sobre el rio Uruguay*”, 23 de fevereiro de 2006, disponível no site: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Politicos/paginalcelulosa.htm.

¹¹⁹ A Associação de Despachantes de Alfândegas do Uruguai informou que as importações pela Ponte de Fray Bentos tiveram um redução de 20 milhões de dólares.

¹²⁰ A quantidade de turistas argentinos diminuiu em, pelo menos, 50%.

¹²¹ O transporte de passageiros vendeu 25% menos passagens, comparando-se com o ano anterior.

¹²² T.A., laudo de 21 de junho de 2006, *Omission del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la Republica Argentina con la Republica Oriental del Uruguay*, parágrafo 21, pendente de publicação no Boletim Oficial do MERCOSUL, disponível em <http://www.mercosur.int>.

Nessa linha, a medida argentina seria considerada uma restrição¹²³ ao livre comércio, contrariando a essência do modelo de integração.

Ademais, o Uruguai invocou o Protocolo de Montevideu, que dispõe acerca do comércio de serviços do MERCOSUL. De acordo com o preâmbulo do mencionado dispositivo, “*o Mercado Comum implica, dentre outros compromissos, a livre circulação de serviços no mercado ampliado*”. As partes comprometeram-se, portanto, a eliminar as medidas que possam afetar o comércio de serviços, inclusive aquelas adotadas por “*autoridades estatais, provinciais, departamentais, municipais ou locais e pelas instituições não governamentais existentes em seu território*”¹²⁴. A argumentação uruguaia baseou-se no fato de que diversos setores relacionados aos serviços teriam sido prejudicados pelos bloqueios argentinos, sobretudo os referentes ao turismo e transporte. O Uruguai alegou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio fundamental da livre circulação de pessoas, constante de instrumentos jurídicos internacionais relativos a Direitos Humanos.

Para corroborar suas alegações, o Uruguai invocou o Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), em vigor nos Estados membros do MERCOSUL, e as normas da O.M.C., como as relativas ao trato da nação mais favorecida, liberdade de trânsito, acesso aos mercados, dentre outras. Quanto aos transportes terrestres, afirmou-se que, dos 70% da frota uruguaia que costuma circular pelas rotas fronteiriças, 90% foi paralisada em razão dos bloqueios nas vias, efetuados por cidadãos argentinos. Conforme dados uruguaiois, até 300 caminhões permaneceram parados na fronteira, portando produtos perecíveis, principalmente peixe. O Uruguai avaliou que tais bloqueios teriam gerado uma perda de 6 milhões de dólares, somados ao aumento de custos fixos para o conjunto das empresas de transporte de carga e passageiros¹²⁵.

Em sua contestação, a Argentina, sustentou, dentre outros argumentos, que o direito à liberdade de expressão, assegurado aos cidadãos argentinos que atuaram no bloqueio das vias de acesso ao Uruguai, seria considerado um direito humano fundamental, e, portanto, legítimo. Segundo a Argentina, os protestos *piqueteiros* seriam legais, com fundamento no princípio da liberdade de expressão, garantida constitucionalmente aos cidadãos argentinos, sobrepondo-se ao Tratado de Assunção. Afirmou-se, ainda, que o governo Kirchner não teria tomado qualquer atitude no sentido de prejudicar o tráfego, tendo, ao contrário, tentado regularizar, embora sem sucesso, a situação na região.

C) A DECISÃO DO TRIBUNAL ARBITRAL AD HOC DO MERCOSUL

Após a apresentação das alegações finais, nas quais as partes reiteraram suas posições, o T.A.H. do MERCOSUL houve por bem decidir que as manifestações da população argentina, apesar

¹²³ O anexo I (Programa de Liberalização Comercial), do Tratado de Assunção, em seu artigo 2, b), especifica o termo «restrições» como sendo «*quaisquer medidas de caráter administrativo, financeiro, cambial ou de qualquer natureza, mediante as quais um Estado Parte impeça ou dificulte, por decisão unilateral, o comércio recíproco. (...)*».

¹²⁴ Artigo 2, alínea 3, b), Tratado de Montevideu, MERCOSUL/CMC/Dec. Nº 12/98.

¹²⁵ “*Cortes de ruta en los puentes sobre el rio Uruguay*”, 23 de fevereiro de 2006, disponível no site: http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Policos/paginalcelulosa.htm.

de compreensíveis, não se afiguram legítimas em virtude das proporções que tomaram, não tendo o governo argentino adotado qualquer medida para prevenir ou cessar tais manifestações. Desta forma, a conduta devida, qual seja, de assegurar e manter a livre circulação no âmbito do MERCOSUL, não teria sido seguida, incorrendo a Argentina em omissão. Ora, tal atitude não poderia encontrar justificativa nas disposições do direito interno, como pretendeu demonstrar a Argentina, sendo o artigo 27 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, que dispõe que as partes não podem deixar de cumprir compromissos internacionais invocando normas de seu direito interno, plenamente aplicável em espécie.

Ademais, o direito à liberdade de expressão e reunião, previsto na Constituição Argentina, não seria absoluto, pois seu exercício afigura-se limitado, na medida em que afetar os direitos subjetivos dos demais¹²⁶. O Tribunal afirmou que os bloqueios foram possibilitados em razão da atitude permissiva do governo argentino¹²⁷, que não teria atuado com a diligência devida na prevenção de atos de particulares, sujeitos à sua jurisdição¹²⁸. Mesmo que se argumentasse que tais bloqueios teriam sido autorizados pelos governos provinciais, seriam eles considerados atos do Estado e, portanto, imputáveis a este último.

O T.A.H. do MERCOSUL acolheu, parcialmente, a pretensão uruguaia, no sentido de declarar que a Argentina não tomou as diligências devidas para prevenir, ordenar ou corrigir os bloqueios nas vias que unem os dois países. O posicionamento argentino foi considerado incompatível com o compromisso assumido pelos Estados Partes, no Tratado constitutivo do MERCOSUL (Tratado de Assunção), de garantir a livre circulação de bens e serviços entre os territórios de seus respectivos países¹²⁹. Não foi concedido o pedido uruguaio, no sentido de determinar e regular as futuras condutas da Argentina, já que “*o conteúdo dos laudos arbitrais deve limitar-se a constatar que houve uma violação da normativa MERCOSUL*”¹³⁰, não cabendo aos tribunais estabelecer como serão os mesmos cumpridos.

Este não é o primeiro caso apresentado perante os Tribunais do MERCOSUL, no que tange à colisão entre comércio e meio ambiente. Com efeito, a referida discussão já foi travada, anteriormente, no sistema de solução de controvérsias regido pelo Protocolo de Brasília, no laudo VI do Tribunal Arbitral Ad Hoc, constituído para decidir a controvérsia, apresentada pelo Uruguai contra o Brasil, referente à “*Proibição de importação de pneumáticos recauchutados procedentes do Uruguai*”. Naquela ocasião, o Tribunal considerou que a normativa interna brasileira, que proibia a

¹²⁶ T.A., laudo de 21 de junho de 2006, *Omission del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación derivados de los cortes en territorio argentino de vias de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay*, parágrafo 178, pendente de publicação no Boletim Oficial do MERCOSUL, disponível em <http://www.mercosur.int>.

¹²⁷ *Ibid*, parágrafo 183.

¹²⁸ *Ibid*, parágrafo 185.

¹²⁹ O Tribunal declarou, no segundo item da conclusão do laudo, p. 39, que “*la ausencia de las debidas diligencias que la Parte Reclamada debió Haber adoptado para prevenir, ordenar o, em su caso corregir los cortes de las rutas que unen a la República Argentina con la República Oriental del Uruguay, realizados por los vecinos de la ribera Argentina del río Uruguay (...) no es compatible con el compromiso asumido por los Estados Partes em el tratado fundacional del MERCOSUL, de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países*”.

¹³⁰ PEREIRA (A. C. P.), Direito Institucional e Material do MERCOSUL, ed. Lumen Júris, 2ª ed., Rio de Janeiro, 2005, p.121.

importação de pneus recauchutados, era incompatível com aquela prevista no âmbito do MERCOSUL e determinou, portanto, que o Brasil adaptasse sua legislação interna. Tal decisão privilegiava a questão comercial, em detrimento das preocupações ambientais.

A posição contrária foi adotada no laudo I, sob o regime do Protocolo de Olivos, no qual decidiu o T.A.H., na controvérsia apresentada pelo Uruguai contra a Argentina, sobre a “*Proibição de importação de pneumáticos recauchutados*”, que a lei argentina que estendia para todo o seu território a proibição de importação de pneumáticos recauchutados não violava as disposições do tratado fundador do MERCOSUL, porquanto seria uma medida preventiva, justificável para evitar o dano ambiental, decorrente da entrada de pneumáticos recauchutados. Tal laudo foi objeto de recurso ao Tribunal Permanente de Revisão (T.P.R.), que revogou a decisão anterior, privilegiando o livre comércio. Verifica-se, por fim, uma maior preocupação em assegurar a validade dos princípios relacionados ao comércio, em detrimento de questões ambientais. Entretanto, não se pode deixar de notar que “*os três laudos possuem justificativas e deslindes diversos, o que revela a inadequação da arbitragem a um processo tão complexo*”¹³¹.

A questão da inadequação da arbitragem a processos complexos, como aquele objeto do presente estudo, que envolve, igualmente, comércio e meio ambiente, deve ser mitigada, considerando-se que o próprio T.P.R. “*se asemeja más a un tribunal de justicia que a un tribunal meramente arbitral, y ello lo demuestran sus laudos, opiniones consultivas y resoluciones dictadas a la fecha*”¹³². Com efeito, por ocasião da primeira opinião consultiva emitida, recentemente, pelo aludido órgão, percebeu-se um “*fuerte tono ‘comunitario’*, que não deve “*haber caído bien en las cancellerías de los miembros mayores del Mercosur*”¹³³. Conseqüentemente, ainda nas palavras de Dr. José María Gamio, “*no sea de extrañar que el TPR no goce de las simpatías de dichos miembros*”¹³⁴. Além disso, afirma-se que podem ser submetidos ao T.P.R. assuntos tão ou mais complexos que o presente¹³⁵. Nessa linha, ao ser questionado acerca da capacidade do T.P.R. de resolver conflitos como o relativo ao “*corte de vías de comunicación*”, Dr. Perotti afirmou que “*el Tribunal Permanente de Revisión constituía una instancia adecuada para el asunto*”¹³⁶.

Cabe salientar que o T.P.R. apenas atuou no presente caso, relativo ao “*corte de vías de comunicación*”, ao julgar o recurso de revisão, apresentado pela Argentina, contra resolução do T.A.H., consubstanciada pela Ata da Sessão n. 1, que decidiu, por maioria, a instalação do Tribunal. Naquela ocasião, o T.P.R. afirmou que “*todo recurso de revisión interposto para o TPR deve ter por objeto a impugnação de um laudo proferido por um TAH do MERCOSUL (artigo 17 PO)*”¹³⁷, não existindo tal ato jurisdicional no presente caso. Como bem analisado por Dr. Enrique C. Barreira, o

¹³¹ VENTURA (D.), « O caso das papeleras e o papelão do MERCOSUL », *Revista Pontes*, São Paulo, vol.2, nº 2, 2006, p. 17.

¹³² Entrevista realizada com Prof. Dr. Alejandro Daniel Perotti, cuja transcrição encontra-se no anexo 7.1 deste trabalho.

¹³³ Entrevista realizada com Dr. José María Gamio, árbitro titular do Uruguai no T.A.H. do MERCOSUL, no caso do “*corte de vías de comunicación*”. A entrevista encontra-se transcrita integralmente no anexo 7.2 do presente trabalho.

¹³⁴ Anexo 7.2.

¹³⁵ *Idem*.

¹³⁶ Anexo 7.1.

¹³⁷ T.P.R., laudo de 6 de julho de 2006, *Impedimentos impostos à livre circulação pelas barreiras em território argentino de vías de acceso às pontes internacionais Gal San Martín y Gal Artigas*, assunto TPR-2/06, pendente de publicação no Boletim Oficial do MERCOSUL, disponível em <http://www.mercosur.int>.

recurso ao T.P.R somente ocorreu “ante la ausencia de una vía procesal adecuada para cuestionar la legitimidad de actos de la Secretaría”¹³⁸. Com efeito, os tribunais do MERCOSUL não possuem faculdades para resolver controvérsias suscitadas entre um de seus Estados membros e os órgãos do MERCOSUL ou entre esses últimos, internamente¹³⁹.

Apesar da decisão do T.A.H., declarando que a conduta omissiva da Argentina é incompatível com o compromisso assumido pelos Estados membros do bloco, não houve recurso ao T.P.R., o que não significa que a Argentina teria se conformado com a aludida decisão. Com efeito, a determinação do T.A.H. não foi cumprida pela ré, que manteve os bloqueios objeto da presente demanda arbitral. Nas palavras do Dr. *Enrique C. Barreira*, “es dudoso que se pueda afirmar, al menos de manera categórica, que Argentina ha incumplido con el Laudo del Tribunal “ad hoc” del MERCOSUR”. Isso porque, apenas uma das duas medidas solicitadas pelo Uruguai foi acolhida pelo T.A.H., qual seja, a de declarar que “la ausencia de las debidas diligencias que Argentina debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso corregir los cortes de las rutas que unen Argentina con Uruguay, realizados por los vecinos de la ribera argentina del río Uruguay, no es compatible con el compromiso asumido por los Estados Partes en el tratado fundacional del MERCOSUR, de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países”. Conforme mencionado anteriormente, o T.A.H. não concedeu a segunda medida solicitada pelo Uruguai¹⁴⁰, no sentido de determinar que a Argentina adotasse medidas apropriadas para prevenir e/ou fazer cessar os referidos impedimentos e garantir a livre circulação com o Uruguai.

Se considerássemos que a Argentina não teria cumprido o laudo proferido pelo T.A.H., ao manter os bloqueios que foram objeto da presente demanda, estaria o Uruguai legitimado a adotar, unilateralmente, medidas compensatórias contra a Argentina, podendo suspender concessões ou outras obrigações equivalentes, visando o cumprimento do laudo, nos termos do Protocolo de Olivos¹⁴¹. Segundo Dr. *Perotti*, tais medidas compensatórias, adotadas quando um país deixou de dar cumprimento ao laudo do T.A.H., já foram julgadas proporcionais pelo T.P.R.¹⁴². Entretanto, o i.

¹³⁸ BARREIRA (E. C.), “La crisis del régimen de solución de controversias del MERCOSUR”, *Revista IDEA*, pendente de publicação.

¹³⁹ Dr. *Enrique C. Barreira* assevera que “debe dársele competencia a los tribunales “ad hoc” del Mercosur y al Tribunal Permanente de Revisión para entender en los eventuales conflictos entre los órganos del MERCOSUR y los Estados Miembros, a través de un procedimiento sumario, lo que ahora no existe. Tal como tuve oportunidad de escribir para una revista empresarial hace poco, debe dársele a los tribunales del MERCOSUR facultades de las que hoy carecen, para resolver las contiendas suscitadas entre alguno de los Estados Partes y los órganos del MERCOSUR o las planteadas directamente entre estos últimos”. Anexo 7.3.

¹⁴⁰ Ao analisar a segunda medida solicitada pelo Uruguai perante o T.A.H., Dr. *Enrique C. Barreira* considera que o tribunal expressou o seguinte: “a) la determinación de una conducta futura a la cual debería someterse uno de los Estados contendientes con independencia de las particularidades que pudiera presentar ese caso en el futuro significaba que el Tribunal estaba dictando una regla para el futuro que podía implicar arrogarse facultades de legislador; b) de dictarse el laudo en el sentido pedido por Uruguay, la obligación de i pedir que la población hiciera cortes sería de aplicación solamente para Argentina y no a otros miembros del MERCOSUR que pudieran realizar la misma conducta y que no serían punibles lo que atentaría contra el principio de igualdad y reciprocidad que impera en el Tratado de Asunción; c) a partir del laudo hay reglas claras a las cuales deben atenerse los países, por lo que no cabe esperar la reiteración de este tipo de conflictos”. Conclui o árbitro que “hasta que no se establezca una adecuada relación del sistema judicial de cada una de las naciones con el régimen de solución de controversias del MERCOSUR va a ser muy difícil que se pueda obligar al cumplimiento de los laudos arbitrales”. Anexo 7.3.

¹⁴¹ Artigo 31, Protocolo de Olivos.

¹⁴² T.P.R., laudo de 8 de junho de 2007, *Solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias – controversia entre Uruguay y Argentina sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados*

especialista acrescenta que *“la facultad que tiene el Estado Parte que corresponda de aplicar medidas compensatorias tiene una duración de un año, contándose dicho término a partir del día siguiente al que venció el plazo dentro del cual debió cumplirse el laudo”*, nos termos do artigo 31, inciso I, em combinação com o artigo 29, inciso I, do Protocolo de Olivos¹⁴³. Significa dizer, portanto, que se o Estado não adotou medidas compensatórias depois de passado um ano do prazo de execução do laudo, este terá perdido o direito de adotá-las, mesmo persistindo o aludido descumprimento.

A aplicação de medidas compensatórias é considerada compatível com o Direito do MERCOSUL, mas cabe salientar que *“si ellas implican la implementación de una sanción que conlleve un obstáculo al comercio regional, evidentemente, implican una acción contraria al proceso de integración”*¹⁴⁴. Mesmo que assim se considerasse, não seria fácil encontrar alternativa efetiva e viável para forçar o cumprimento de um laudo no MERCOSUL, pois qualquer nova solução demandaria uma reforma prévia do Protocolo de Olivos¹⁴⁵. Dr. Perotti, ao comentar o assunto, forneceu algumas opções, como o congelamento dos fundos do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL) para o Estado Parte que descumpriu o laudo ou a aplicação de uma sanção como na Comunidade Andina, prevista no artigo 28 do Acordo de Cartagena¹⁴⁶.

De qualquer forma, o Uruguai optou por não adotar as aludidas medidas compensatórias. Dentre as razões que podem ter motivado a posição uruguaia, cite-se o fato de que os bloqueios efetuados por cidadãos argentinos impediram o trânsito nos dois sentidos, não apenas de mercadorias, mas também de pessoas, como turistas que costumam frequentar a região no período de verão. Assim, como bem colocado por Dr. José María Gamio, pergunta-se: *“¿Cómo fijar valor a perjuicios tan diversos a efectos de aplicar medidas compensatorias?”*¹⁴⁷. Ora, os prejuízos sofridos pelo Uruguai não se restringem à questão econômica, diferentemente do sistema do GATT/OMC, que inspirou o MERCOSUL, que *“se aplica al Estado que impide el acceso a su mercado de bienes determinados susceptibles de valuación económica, valor que, a su vez, determina la cuantía de las medidas compensatorias a aplicar”*¹⁴⁸. Ademais, considerando-se que a controvérsia deveria

procedentes del Uruguay, assunto TPR-1/07, pedente de publicação no Boletim Oficial do MERCOSUR, disponible em <http://www.mercosur.int/msweb/>.

¹⁴³ Anexo 7.1.

¹⁴⁴ *Idem*.

¹⁴⁵ *Idem*.

¹⁴⁶ Segundo o Dr. Perotti, *“una opción posible sería el congelamiento de los fondos del FOCEM – Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR – para el Estado Parte incumplidor del laudo; no obstante, esta medida sólo tendría real efecto disuasorio en relación a los Estados Partes de menores dimensiones que son los que reciben el 70 % de dicho Fondo. Podría tal vez revisarse la posibilidad de aplicar una sanción como la que se adopta en la Comunidad Andina, en la cual se prevé que “[e]l País Miembro que incurriere en un retraso mayor a cuatro trimestres en el pago de sus contribuciones corrientes a la Secretaría General o al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, no podrá ejercer el derecho a voto en la Comisión hasta tanto regularice su situación. En tal caso el quórum de asistencia y votación se computará conforme al número de países aportantes” (artículo 28 del Acuerdo de Cartagena). Si bien es cierto que en las Comunidades Europeas, en caso de incumplimiento de sentencias del Tribunal de Justicia, es posible la aplicación de una multa coercitiva o de una suma a tanto alzada, es oportuno mencionar que dicho sistema es posible de instrumentarse cuando el proceso de integración tiene sumas que debe entregar a los Estados miembros, ya que la pena pecuniaria en este caso se aplica congelando dichas sumas en relación al Estado remiso. Por ello, si el proceso de integración no puede constituirse en deudor relevante de los Estados, no es posible aplicar esta solución”*. Anexo 7.1.

¹⁴⁷ Anexo 7.2.

¹⁴⁸ *Idem*.

alcançar uma solução pacífica que refletisse consenso no MERCOSUL, o Uruguai entendia que não haveria necessidade de dificultar as negociações entre as partes, não querendo “*fazer papel de provocador*”¹⁴⁹.

Entretanto, conforme se pode verificar, o MERCOSUL, foro legítimo para solução da presente controvérsia, não logrou solucionar o conflito. Este fracasso tem sido apontado, superficialmente, como sendo a falha de um modelo mercantilista, que não privilegia o desenvolvimento sustentável. Uma análise mais apurada sublinharia que “*la incapacidad de solucionar el asunto en el marco del MERCOSUR obedece esencialmente a la ausencia de instituciones en nuestro bloque que verdaderamente actúen al margen del interés de los Estados Partes y que a su vez tengan la oportunidad de actuar, porque si bien hay órganos con esa representatividad diferente del interés estatal, la Secretaría del MERCOSUR, ciertamente los Estados Partes no le dejan margen de actuación*”¹⁵⁰. O Uruguai, por meio de seu cônsul geral no Rio de Janeiro, Dr. *Alberto Guani*, também considera que “*o MERCOSUL não quis entrar dentro da discussão porque há muitos aspectos que tem que ver com os próprios interesses dos Estados membros*”¹⁵¹.

Os Estados membros do bloco não promovem a independência devida aos órgãos do MERCOSUL, o que priva de qualquer efetividade o processo de integração. Dr. *Wilfrido Fernández*, árbitro paraguaio que pediu demissão, recentemente, do T.P.R., chega a afirmar que o MERCOSUL “*es una mera dictadura de las cancellerías, convertidas al mismo tiempo en juez y parte, en órgano legislativo, ejecutivo, corte de casación y todo lo demás imaginable, donde por cierto, no existe la justicia*”¹⁵². A ausência de independência dos tribunais do MERCOSUL, como opina Dr. *Enrique C. Barreira*, se deve “*al poco valor que los Estados Miembros otorgan al valor justicia y la poca importancia que se le ha dado a la integración del Tribunal Permanente de Revisión*”. Saliente-se, ainda, “*la falta de facultades suficientes en los tribunales el MERCOSUR para abarcar la totalidad*

¹⁴⁹ Acrescenta Dr. *Alberto Guani*, cônsul geral do Uruguai no Rio de Janeiro, ao ser entrevistado pela autora acerca da atitude uruguaia, que “*não teríamos nenhum problema a levar ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, poderíamos ter levado o caso para a Organização dos Estados Americanos, uma série de coisas que nós não fizemos porque nós estamos justamente pensando que o tratamento entre as partes, que tem que ser reconhecidas como nações soberanas, tem que se acordar de uma maneira muito diferente*”. Anexo 7.4.

¹⁵⁰ O Dr. *Alejandro Perotti* complementa sua afirmação com a seguinte avaliação: “*Durante todo el conflicto, Uruguay planteó en el Consejo del Mercado Común que el asunto sea tratado en las reuniones semestrales, pero como Argentina se opuso a dicha iniciativa, y dado que los órganos del MERCOSUR según el artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto actúan por consenso, el tema no fue tratado en dichas reuniones. Si existieran órganos que actúen al margen de la voluntad de los Estados Partes ello no hubiera ocurrido, y el tema hubiera debido tratarse en el bloque. Quienes mantienen la posición de que el MERCOSUR es un proceso mercantilista que no privilegia otros bienes que la mera economía, olvidan que existe un MERCOSUR político que es representado por el Foro de Consulta y Concertación Política y todas las reuniones de Ministros y otros órganos que éste coordina*”. Anexo 7.1.

¹⁵¹ Dr. *Alberto Guani* insiste que “*temos que nos comprometer mais com a causa do MERCOSUL*”, e “*se o MERCOSUL não permite justamente (...) o livre trânsito das pessoas, bens, então não estamos cumprindo com o básico (...) o MERCOSUL tem que dizer se vamos todos para o mesmo lado ou se sempre vamos fazer essa diferenciação, hegemonia, discussão parcial dos grandes temas. (...) não está resolvida a causa fundamental: nós vamos elevar a produtividade dentro do MERCOSUL e a discussão dos temas realmente como tem que ser feito. Não é uma questão de tapar buracos somente, é uma questão de assumir o mandato de que nós vamos trabalhar juntos com objetivos compartilhados*”. Anexo 7.4.

¹⁵² O ex-árbitro do T.P.R. conclui dizendo que “*me voy compungido y avergonzado de haber formado parte de un Tribunal que perdió todo tipo de credibilidad*”. “*Ex juez de Mercosur denuncia dictadura en el Mercosur*”, *Migalhas: pílulas de informação*, 18 de outubro de 2007, disponível em <http://la.migalhas.com/>.

de los conflictos que operan en su ámbito”¹⁵³. Assim sendo, pode-se dizer, nas palavras de Dr. *José María Gamio*, que “nos ha faltado el espíritu que animó a la construcción europea desde sus comienzos”¹⁵⁴.

III – O ACIRRAMENTO DA CONTROVÉRSIA E A BUSCA DO FORO INTERNACIONAL

A controvérsia relativa ao “*corte de vias de comunicación*” não obteve uma solução satisfatória no âmbito regional. A Argentina preferiu recorrer à C.I.J., competente para a análise do caso, nos termos do Estatuto que rege o rio Uruguai. O presente item foi dividido de acordo com o requerimento de cada uma das partes à C.I.J., Argentina (A) e Uruguai (B), já que ambos solicitaram a concessão de medidas cautelares¹⁵⁵, posteriormente, denegadas pela Corte. O mérito da ação ainda se encontra pendente de julgamento.

A) O REQUERIMENTO ARGENTINO PERANTE A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

A Corte Internacional de Justiça (C.I.J.), sediada na Haia, pode ser acionada com a condição de que os Estados membros da ONU tenham declarado aceitar sua jurisdição ou em razão de previsão em tratados internacionais¹⁵⁶. Para justificar a competência da Corte, a Argentina invocou o art. 60, parágrafo 1º, do Estatuto, que afirma que todo litígio sobre a interpretação ou aplicação do tratado e do Estatuto de 1975, que não possa ser solucionado via diplomática, poderá ser submetido pelas partes à C.I.J.. Frise-se que a Argentina poderia, igualmente, ter demandado contra o Uruguai perante o sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL, “*con base en el Tratado de Asunción, el “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR” – aprobado por Decisión CMC N° 02/01 – y demás normas aplicables*”^{157,158}.

A Argentina sustentou que o Uruguai teria autorizado de maneira unilateral a construção de duas usinas de celulose no rio Uruguai, fronteira entre os dois países, sem respeitar o procedimento obrigatório de informação e de consulta prévios. Pelo Estatuto, se um dos países pretendesse realizar obras às margens do rio, o outro deveria ser notificado e teria o direito de se opor, caso a obra afetasse seus interesses. A Argentina afirmou que estas usinas prejudicavam o meio ambiente do rio e de sua zona de influência e requereu: (i) o reconhecimento de que o Uruguai não teria cumprido as obrigações que lhe incumbiam em virtude do estatuto; (ii) que o Uruguai possuiria a obrigação de

¹⁵³ Dr. *Enrique C. Barreira*, ao ser entrevistado pela autora, afirmou que “*es necesario rectificar grandes carencias institucionales del régimen de solución de controversias del MERCOSUR. En primer lugar permitiendo que los particulares afectados por medidas de defensa comercial (dumping, subvenciones o salvaguardias) puedan ejercitar la defensa de sus derechos ante los tribunales del MERCOSUR, lo que ahora no sucede*”. Anexo 7.3.

¹⁵⁴ Anexo 7.2.

¹⁵⁵ Em francês, *mesures conservatoires*.

¹⁵⁶ Conforme o artigo 36, inciso 1, “1. A competência da Corte abrange todas as questões que as partes lhe submetam, bem como todos os assuntos especialmente previstos na Carta das Nações Unidas ou em tratados e convenções em vigor.”

¹⁵⁷ Secretaria do MERCOSUL, “*Medio Ambiente en el MERCOSUR*”, Relevamiento n.º 001/06, Montevideu, 20 de fevereiro de 2006, 191 p., disponível em www.mercosur.int, DOCUMENTOS TÉCNICOS.

¹⁵⁸ Entrevista realizada com Dr. *Alejandro Perotti*, transcrita integralmente no anexo 7.1 do presente trabalho.

tomar as medidas necessárias para a utilização racional do rio e aquelas determinadas pelo estatuto, preservando o meio aquático e impedindo a poluição; (iii) que o Uruguai teria a obrigação de proceder a um estudo de impacto ambiental; e (iv) que o Uruguai incorreria em responsabilidade internacional, devendo cessar seu comportamento e reparar integralmente o prejuízo causado.

Na mesma ação, a Argentina requereu uma medida cautelar ou preventiva, para garantir a paralisação da obra até que o Tribunal se pronuncie definitivamente. Com efeito, o art. 41, do estatuto da C.I.J. prevê a possibilidade de requerimento de medida cautelar¹⁵⁹, em casos de urgência e irreversibilidade do dano, preliminarmente à sentença de mérito. O requerimento de medidas cautelares é freqüente perante a jurisdição internacional¹⁶⁰, tendo a C.I.J. concedido nove medidas cautelares de um total de 17 solicitadas desde o ano de 1946¹⁶¹. Para fundamentar seu pedido, a Argentina sustentou que prejuízos irreversíveis e graves ao meio ambiente do rio Uruguai ocorreriam, caso fosse obrigada a aguardar o julgamento de mérito da ação. Assim, solicitou a Argentina, até o julgamento definitivo, medidas preventivas para que o Uruguai: (i) suspenda imediatamente todas as autorizações para a construção das usinas mencionadas; (ii) tome as medidas necessárias para assegurar a suspensão dos trabalhos de construção das usinas; (iii) coopere de boa-fé com a Argentina para assegurar a utilização racional do rio Uruguai; e (iv) deixe de tomar medidas unilaterais relativas à construção de tais usinas ou de toda outra medida que possa agravar a solução do litígio.

O processo perante a Corte Internacional de Justiça teve início em junho de 2006, seguindo-se de réplica uruguaia. Após a realização de audiências com representantes das partes, em 13 de julho de 2006, a C.I.J. proferiu decisão interlocutória, afirmando que as circunstâncias, tal como se apresentavam, não eram de natureza a exigir um exercício de seu poder de indicar medidas preventivas ou cautelares, em virtude do art. 41 do Estatuto. A Corte afirmou que o poder de indicar medidas cautelares ocorreria para salvaguardar o direito de cada uma das partes até a decisão definitiva, impedindo a superveniência de prejuízos irreparáveis aos direitos em litígio, ou seja, deveria ser uma medida justificada em face da urgência.

Entretanto, a Corte afirmou que, ao examinar o caso, não considerou haver prova de que a decisão do Uruguai de autorizar a construção das usinas criaria um risco iminente de prejuízo irreparável para o meio ambiente do rio Uruguai ou para as populações ribeirinhas. A Argentina não teria demonstrado que os trabalhos de construção trariam prejuízos irreparáveis ao meio ambiente, não tendo fornecido elementos suficientes para fazer crer que a poluição, eventualmente, produzida pela usina causaria danos irreparáveis ao rio. O risco não seria iminente, como afirma o Uruguai, já

¹⁵⁹ Assim determina o artigo 41, inciso 1: “1. A Corte terá a faculdade de indicar, se julgar que as circunstâncias o exigem, quaisquer medidas provisórias que devam ser tomadas para preservar os direitos de cada parte.” A Corte utiliza o termo “medidas provisórias”, traduzindo os termos francês *mesures conservatoires* ou inglês *provisional measures*, o que significariam medidas cautelares.

¹⁶⁰ Para a concessão das medidas cautelares ou provisórias, é preciso que as duas condições estejam presentes: a iminência de um prejuízo irreparável e o risco de que a controvérsia se agrave em função dele. A Corte considerou que as referidas condições não estavam presentes, por exemplo, nos casos Plataforma continental do Mar do Norte (decisão de 11 de setembro de 1976, Rec. 1976, p. 3); Passagem através do Great Belt (decisão de 29 de julho de 1991, Rec., p. 18); Questões de interpretação e aplicação da convenção de Montreal de 1971 resultantes do incidente aéreo de Lockerbie (decisões de 14 de abril de 1992).

¹⁶¹ BARRAL (W.), “A ‘Guerra das Papeleras’: Argentina v. Uruguai (C.I.J.)”, p. 3.

que a exploração das duas usinas não deveria começar antes de agosto de 2007 e junho de 2008, respectivamente. Assim, as circunstâncias não eram de natureza a exigir que a Corte determinasse a suspensão da autorização de construir as usinas ou os trabalhos de construção propriamente ditos. A decisão da Corte foi objeto de duas opiniões individuais, emitidas pelos juízes Abraham e Bennouna e de uma opinião dissidente, do juiz ad hoc Vinuesa.

A C.I.J., ao julgar o requerimento argentino, considerou que “*o presente caso coloca em evidência a importância de assegurar a proteção ambiental dos recursos naturais partilhados, permitindo-se, simultaneamente, o desenvolvimento econômico sustentável*”¹⁶². Tal assertiva não reflete unanimidade na C.I.J., destacando-se, em sentido contrário, a opinião dissidente do juiz ad hoc Vinuesa, ao expor que o presente caso não trata da oposição entre a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico sustentável, já que as partes não se utilizaram desta argumentação¹⁶³. Apesar de as partes não terem aprofundado suas teses nesse sentido, poderia se argumentar que se encontram subjacentes, no caso em pauta, necessidades de proteção ambiental *versus* desenvolvimento econômico. Trata-se, nas palavras de Dr. *Alberto Guani*¹⁶⁴, de “*um conflito de última geração, porque, naturalmente, hoje, as principais questões que são objeto do novo direito internacional são os conflitos ambientais, os direitos humanos, causas que envolvem o homem*”.

B) O REQUERIMENTO URUGUAIO PERANTE A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

Em 30 de novembro de 2006, o Uruguai requereu à C.I.J. a concessão de medidas preventivas, por conta da intermitente obstrução das estradas, efetuada em protesto pela construção de fábricas de papel na fronteira. O Uruguai afirmou que desde novembro de 2006, grupos organizados argentinos bloqueavam pontes de importância vital para o rio Uruguai, interrompendo todas as atividades comerciais e turísticas da Argentina para este país. Alegou que a interrupção da passagem causava prejuízos ao comércio e ao turismo no país, que teve perdas de 200 milhões de dólares e 400 milhões em 2006. Segundo o Uruguai, o objetivo declarado do bloqueio seria o de obrigar o país a abandonar a construção da usina de celulose Botnia e impedir que a mesma entrasse em funcionamento.

Assim, a Argentina estaria violando os direitos reconhecidos ao Uruguai pelo Estatuto do rio, sendo que seu comportamento agravaria o presente litígio, não respeitando a decisão anterior da

¹⁶² Tradução livre do seguinte original: “(...) *la présente affaire met en évidence l’importance d’assurer la protection, sur le plan de l’environnement, des ressources naturelles partagées tout en permettant un développement économique durable (...)*», in C.I.J., *Affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)*, Demande en indication de mesures conservatoires, ordonnance, 13 juillet 2006, par. 80, p. 19.

¹⁶³ O juiz ad hoc Vinuesa, em sua opinião dissidente relativa ao pedido de mesures conservatoires, efetuado pela Argentina, cuja decisão encontra-se referenciada acima, afirma o seguinte “*To my regret, I could not agree with the assessment by the majority of the Court that the present case highlights the importance of the need to ensure environmental protection of shared natural resources while allowing sustainable economic development. Neither of the two parties has addressed the present dispute as a confrontation between environmental protection rights, on the one hand, and the right of States to pursue sustainable development, on the other hand. As a matter of fact such a confrontation does not exist even in abstract terms.*” p. 2.

¹⁶⁴ A transcrição integral da entrevista encontra-se no anexo 7.4 do presente estudo de caso.

Corte no sentido de que as partes deveriam se abster de tomar medidas que pudessem colocar em risco a solução do presente litígio. Com base nos fundamentos acima mencionados, o Uruguai requereu, portanto, que: (i) a Argentina tome todas as medidas apropriadas à sua disposição para prevenir ou fazer cessar o bloqueio das pontes e estradas entre os dois países; e (ii) se abstenha de tomar medidas que possam agravar o presente litígio ou qualquer outra medida suscetível de violar os direitos do Uruguai.

Em 23 de janeiro de 2007, a Corte recusou o pedido uruguaio, por 14 votos contra um, para que a Argentina fosse obrigada a garantir o trânsito entre os dois países, já que manifestantes continuavam bloqueando a ponte que liga as cidades de Gualeguaychu, do lado argentino, e Fray Bentos, onde está em fase final a fábrica finlandesa Botnia. A Corte afirmou que as circunstâncias não requeriam o exercício de poder para indicar medidas preventivas ou cautelares¹⁶⁵. Para que a Corte pudesse indicar tais medidas, seria preciso provar que as barragens provocavam o risco de um prejuízo irreparável aos direitos dos uruguaios, o que não ocorreu. A Corte não considerou a iminência de risco de prejuízo irreparável e afirmou que as circunstâncias, em espécie, não justificavam a medida solicitada pelo Uruguai, no sentido de fazer cessar o bloqueio.

A conclusão da Corte foi motivada, nos parágrafos 40 e 42 da decisão, da seguinte forma, resumida na opinião dissidente do juiz ad hoc Torres Bernárdez: *“(1) apesar das barragens, a construção da usina Botnia progrediu consideravelmente desde o verão de 2006 e apresenta-se, atualmente, em estágio avançado; 2) foi igualmente demonstrado que outros itinerários haviam sido utilizados para a circulação dos turistas e o transporte de mercadorias, inclusive dos materiais necessários às obras da usina Botnia; 3) a construção da usina persiste; 4) a Corte – sem examinar a questão de saber se as barragens podem ter causado ou podem continuar a causar danos à economia uruguaia – não está convencida, tendo em vista o que precede, que tais barragens poderiam causar um prejuízo irreparável aos direitos que o Uruguai pretende fazer valer do Estatuto de 1975; e 5) não foi demonstrado que, mesmo que existisse um risco de prejuízo aos direitos alegados pelo Uruguai em espécie, este direito seria iminente.”*¹⁶⁶

¹⁶⁵ Veja-se os motivos da decisão que indicou medidas preventivas no caso C.I.J., *Affaire Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigeria*, 11 de junho de 1998, *Rec.* 1996 (I), p. 22, par. 41, posteriormente incorporados nas decisões que se seguiram ao caso *LaGrand*: *“indépendamment des demandes en indication de mesures conservatoires présentées par les parties à l’effet de sauvegarder des droits déterminés, la Cour dispose, en vertu de l’article 41 de son Statut, du pouvoir d’indiquer des mesures conservatoires en vue d’empêcher l’aggravation ou l’extension du différend quand elle estime que les circonstances l’exigent »*.

¹⁶⁶ Opinião dissidente de M. le juge ad hoc Torres Bernárdez, p. 9, disponível no site da C.I.J. na parte relativa ao caso das *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)* : <http://www.icj-cij.org>.

A opinião dissidente¹⁶⁷ do juiz ad hoc Torres Bernárdez merece ser analisada. O juiz afirmou que discorda da motivação e da solução dada pela Corte no que tange ao mérito da controvérsia. Com efeito, o artigo 41, do Estatuto da Corte trata da possibilidade de se solicitar medidas cautelares ou *conservatoires*¹⁶⁸, delimitando as condições para que esta sorte de *remedial jurisdiction* possa ser utilizada. Em virtude do poder de conceder medidas cautelares, a Corte pode indicar, provisoriamente, toda e qualquer medida a ser tomada para preservar *pendente lite* os direitos das partes na controvérsia. A condição essencial a ser cumprida para a concessão de tais medidas, se as circunstâncias assim o exigirem, é a salvaguarda dos direitos, objeto do litígio submetido à Corte¹⁶⁹.

Um pedido de medidas cautelares somente será concedido pela Corte, após a verificação de que o objetivo da medida solicitada é a conservação, provisoriamente, do direito em causa – objeto da demanda principal - na controvérsia, até o julgamento de mérito. A falta de demonstração deste requisito resulta no indeferimento do pedido, como ocorreu no caso da *Réforme agraire polonaise et minorité allemande (mesures conservatoires)*¹⁷⁰. O juiz Torres Bernárdez considera que existe o liame necessário entre o pedido para indicação das medidas cautelares feito pelo Uruguai e a substância do caso principal submetido pela Argentina à CIJ¹⁷¹, entendendo, portanto, que o pedido uruguaio satisfaz o critério do *fumus boni juris* ou do *fumus non mali juris*¹⁷².

O poder de indicar *mesures conservatoires* pressupõe a existência de um prejuízo irreparável aos direitos em questão, que a Corte deve salvaguardar para conferir utilidade à decisão emitida posteriormente¹⁷³. Não é necessário, portanto, que o prejuízo em causa já tenha sido produzido, pois “a finalidade das medidas conservatórias é essencialmente preventiva”¹⁷⁴. A existência de um risco sério de “prejuízo irreparável” aos direitos em causa já justificaria a intervenção da Corte¹⁷⁵. Nessa linha, ao efetuar o pedido de *mesures conservatoires*, seria preciso

¹⁶⁷ O acórdão da C.I.J. é dividido em três partes: *individualização do caso* (composição da Corte, indicação das partes e de seus representantes, análise dos fatos, reprodução das conclusões e da argumentação jurídica das partes); *exposição de motivos*, ou seja, motivação do acórdão; e *dispositivo* (exposição da decisão tomada pela CIJ para resolver o litígio), que indica o número de juízes que adotaram a decisão da Corte e aqueles que discordaram, seja com relação à motivação, seja com relação ao dispositivo. Com efeito, os acórdãos da CIJ são adotados pela maioria dos juízes presentes. Se um juiz aceita o dispositivo de um acórdão, mas não concorda com sua exposição de motivos, pode emitir uma *opinião individual*, expressando seu desacordo e expondo os motivos pelos quais optou por aceitar o dispositivo. Já a *opinião dissidente*, trata-se de um juiz minoritário que indica não apenas sua oposição ao dispositivo do acórdão, mas também os motivos de sua discordância. A publicação das opiniões individuais e dissidentes é admitida pelo artigo 57, do Estatuto da Corte e pelo seu Regulamento, respectivamente. Veja-se neste sentido DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit International Public*, ed. L.G.D.J., Paris, 2002, 7a ed., p. 397, 906 e 907.

¹⁶⁸ *Mesures conservatoires* é toda medida urgente (judicial) que serve para salvaguardar um bem ou um conjunto de bens (...), in CORNU (G.), (dir.), ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, ed. P.U.F., Paris, 2003, 4a ed., p.211.

¹⁶⁹ C.P.J.I., *Affaire de la Réforme agraire polonaise et minorité allemande (mesures conservatoires)*, série A/B, n.º 58, p. 177. Podem ser citados exemplos nos quais a CIJ concedeu *mesures conservatoires* como no caso do *Différend frontalier (Burkina Faso/Mali)*, *Recueil* 1986, p. 11-12; e no caso *Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (Cameroun c. Nigéria)*, *Recueil* 1996 (I), p. 18.

¹⁷⁰ C.I.J., *Recueil* 1990, p. 70, par. 26.

¹⁷¹ *Opinion dissidente de M. le juge ad hoc Torres Bernárdez*, p. 6, disponível no site da C.I.J. na parte relativa ao caso das *Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay)* : <http://www.icj-cij.org>.

¹⁷² *Ibid*, p. 7.

¹⁷³ C.I.J., *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, mesures conservatoires*, ordonnance du 8 avril 1993, *Recueil* 1993, p. 19, par. 34.

¹⁷⁴ *Opinion dissidente de M. le juge ad hoc Torres Bernárdez*, p. 7.

¹⁷⁵ Nas palavras do juiz ad hoc Torres Bernárdez, “(...) *les mesures conservatoires ont pour objet de faire face non pas au ‘préjudice irréparable’ comme tel, mais au ‘risque d’un préjudice irréparable’ aux droits en cause* », *Idem*.

demonstrar o risco e a urgência de remediá-lo. A noção de prejuízo irreparável se extrai da jurisprudência da Corte. No que tange à questão da “irreparabilidade”, deve-se levar em conta que “*preservar a integridade e a efetividade da decisão sobre o mérito parece ser o elemento central das reflexões da Corte ao se questionar se as circunstâncias requerem a indicação de medidas conservatórias*”¹⁷⁶.

Quanto ao “prejuízo”, a jurisprudência da Corte considera que esta noção não se limita aos prejuízos ou danos de ordem econômica, mas possui um sentido amplo e flexível. Assim sendo, entende o juiz ad hoc Torres Bernárdez que os eventos descritos na presente controvérsia apresentam um risco atual e grave de prejuízo irreparável, não apenas aos direitos reivindicados pelo Uruguai, mas também à boa administração da justiça internacional. As medidas coercitivas aplicadas pela Argentina e sofridas pelo Uruguai teriam a finalidade de suspender a construção da usina de celulose Orion ou sua transferência para outro local, prejudicando, portanto, o direito principal em causa sustentado pelo Uruguai¹⁷⁷.

Em 13 de setembro de 2007, o governo argentino requereu, perante a C.I.J., a apresentação de réplica¹⁷⁸ contra as alegações uruguaias. O pedido foi direcionado à presidência da Corte, Rosalyn Higgins, por Susana Ruiz Cerruti, conselheira jurídica da diplomacia Argentina¹⁷⁹. O objetivo é “*aprovechar todas las oportunidades procesales*”, incluindo elementos novos para fundamentar a defesa argentina como, por exemplo, o derrame de químicos ocorrido no mês passado na indústria de celulose e a na inauguração do terminal portuário de Ontur, em Nova Palmira. No dia seguinte à solicitação argentina, em 14 de setembro de 2007, a Corte autorizou a apresentação de réplica, cujo prazo foi fixado em 29 de janeiro de 2008 e, conseqüentemente, de tréplica pelo Uruguai, a ser apresentada até 29 de julho de 2008.

¹⁷⁶ C.I.J., *Questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie*, CR 92/3 (tradução da autora).

¹⁷⁷ Opinião dissidente de M. le juge ad hoc Torres Bernárdez, p. 8.

¹⁷⁸ A possibilidade de réplica é prevista no Estatuto da C.I.J., em seu artigo 43, inciso 1 e 2, que dispõe o seguinte: “1. O processo constará de duas fases: uma escrita e outra oral. 2. O Processo escrito compreenderá a comunicação à Corte e às partes, de memórias, contramemórias e, se necessário, réplicas, assim como quaisquer peças e documentos em apoio das mesmas.”

¹⁷⁹ « *Argentina pidió en La Haya efectuar una « réplica » contra los argumentos de Uruguay* », El Clarín, 13 de setembro de 2007.

LISTA DE ANEXOS

I – Cronologia dos eventos

- 1.1) *Controvérsia submetida ao MERCOSUL e à CIJ*
- 1.2) *Estudos de impacto ambiental*

II - Estatuto do Rio Uruguai

III – Documentos relativos ao contencioso no MERCOSUL

- 3.1) *Decisão do T.A.H. do MERCOSUL de 21 de junho de 2006*
- 3.2) *Decisão do T.P.R., de 06 de julho de 2006*

IV – Documentos relativos ao contencioso na .C.I.J.

- 4.1) *Decisão da CIJ de 13/07/06*
- 4.2) *Decisão da CIJ de 23/01/07*

V – Estudos de impacto ambiental

- 5.1) *C.I.S. (estudo de impacto cumulativo) revisado, apresentado por EcoMetrix Incorporated, em setembro de 2006*
- 5.2) *Relatório de “Hatfield”, confirmando os dados obtidos no CIS final*

VI – Documentos à regulamentação europeia acerca das indústrias de papel e celulose

- 6.1) *Diretiva IPPC nº 96/61/CE, para prevenção e controle integrados da poluição, de 24 de setembro de 1996*
- 6.2) *Reference Document on Best Available Techniques in the Pulp and Paper Industry (BREFs), 509 p.*
- 6.3) *Documento de Referência sobre as melhores técnicas disponíveis na indústria da pasta de papel e do papel (BREFs), tradução para o português do executive summary, 17 p.*

VII – Entrevistas

- 7.1) *Entrevista com Prof. Dr. Alejandro Daniel Perotti, ex-consultor jurídico da Secretaria do MERCOSUL por concurso público internacional (15-10- 2003 a 15-10-2006), professor adjunto a cargo da cátedra de Direito da Integração da Faculdade de Direito da Universidade Austral, Buenos Aires*
- 7.2) *Entrevista com Prof. Dr. José María Gamio, árbitro titular do Uruguai no T.A.H., constituído para julgar o caso do “corte de vías de comunicación”, advogado e professor de Direito Internacional Público,*
- 7.3) *Entrevista com Dr. Enrique C. Barreira, árbitro titular da Argentina no T.A.H., constituído para julgar o caso do “corte de vías de comunicación”, advogado e sócio do escritório BRSV (“Barreira, Rodriguez Larreta, Sciutto Klot, Vidal Albarracín”).*
- 7.4) *Entrevista com Dr. Alberto Guani, cônsul geral do Uruguai no Rio de Janeiro*

VIII – Box de conceitos jurídicos

BIBLIOGRAFIA

I. DOCUMENTOS

1. Convenções (ordem cronológica):

Convenção da Haia sobre a solução pacífica de controvérsias internacionais, assinatura em 29 juillet 1899, em vigor em 04 de setembro de 1900, *J.O.R.F.* 1º dezembro de 1900, Basdevant t. IV p. 306.

Convenção da Haia sobre a solução pacífica de controvérsias internacionais modificada, assinatura em 18 de outubro de 1907, em vigor em 26 de janeiro de 1910, *C.T.S.*, vol. 205, p. 233.

O.E.A., Declaração de Montevideo sobre a utilização dos rios internacionais para fins industriais e agrícolas, 7ª conferência internacional dos Estados Americanos, adotada em 24 de dezembro de 1937.

Carta das Nações Unidas, assinatura em 26 de junho de 1945, em vigor em 24 de outubro de 1945, *R.T.N.U.*, Vol. 1, p. XV.

Estatuto da C.I.J. anexado à Carta das Nações Unidas, assinatura em 26 de junho de 1945, em vigor em 24 de outubro de 1945, *R.T.N.U.*, Vol. 1, p. XV.

Convenção de Montevideu entre a Argentina e o Uruguai, "Agreement concerning the utilization of the rapids of the Uruguay River in the Salto Grande area", assinatura em 30 de dezembro de 1946, em vigor em 28 de janeiro de 1947, *Rec. S.L. O.N.U.*, nº4.

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinatura em 23 de maio de 1969, em vigor em 27 de janeiro de 1980, *R.T.N.U.*, vol. 1155, p. 331.

Convention relative aux zones humides sur les zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, Ramsar, assinatura em 2 de fevereiro de 1971, em vigor em 21 de dezembro de 1975, *R.T.N.U.*, vol. 996, p. 245, I-14583.

Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, assinatura de 17 a 18 de março de 1992, em vigor em 6 de outubro de 1996, *R.T.N.U.*, vol. 1936, p. 95, I-33207, E/ECE/1267.

Convenção do Rio sobre a biodiversidade, assinatura em 5 de junho de 1992, em vigor em 29 de dezembro de 1993, *R.T.N.U.*, vol. 1760, I-30619.

Convenção do Rio anexada à Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento, 13 de junho de 1992, vol. 1, A/CONF.151/26.

Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, Conferência das N. U. sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, 3-14 de junho de 1992, *R.G.D.I.P.*, 1992, p. 975.

Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable, 31 de janeiro de 1992.

Acordos de Marrakech du 15 avril 1994, G.A.T.T. (Secretariado), *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay-Textes juridiques*, Genève, 1994, 604 p. ; *I.B.D.D.*, vol. I, pp. 13-80. http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto.pdf, consulté le 22/10/04.

Convention de New York sur l'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation du 21 mai 1997, in DUPUY (P.-M.), *Les grands textes de droit international public*, éd. Dalloz, 2^{ème} éd, 2000, p. 630, <http://www.un.org/french>, consulté le 23/10/04.

Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, assinatura em 25 de fevereiro de 1991, em vigor em 10 de setembro de 1997, *R.T.N.U.*, vol. 1989, I-34028.

Protocole de Londres sur l'eau et la santé annexé à la Convention d'Helsinki sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, assinatura em 17 de junho de 1999, ainda não em vigor, Doc. ECOSOCMP.WAT/AC.1/1999/1 du 24 mars 1999, <http://www.unece.org>.

Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, assinatura em 22 de maio de 2001, em vigor em 17 de maio de 2004.

2. Resoluções

A.G.N.U., Resolução 217 A (III) : Declaração universal dos direitos do homem de 10 de dezembro de 1948, Recueil des Résolutions da A.G.N.U., 3^{ème} session, p. 71.

A.G.N.U., Resolução 1803 (XVII) : Soberania permanente sobre os recursos naturais, 14 de dezembro de 1962, Recueil des Résolutions de l'A.G.N.U., 17^{ème} session, p. 15.

A.G.N.U., Resoluções 2994 (XXVII), 2995 (XXVII), 2996 (XXVII) : Declaração de Estocolmo, Conferência sobre o meio ambiente de 16 de junho de 1972, 15 de dezembro de 1972, A/CONF.48/14.

A.G.N.U., Resolução 3281 (XXIX) : Carta dos direitos e deveres econômicos dos Estados, 12 de dezembro de 1974.

A.G.N.U., Resolução 34/186 relativa às linhas diretoras e princípios sobre os recursos naturais divididos, 18 de dezembro de 1979.

A.G.N.U., World Commission on Environment and Development Commission, Relatório de Brundtland sobre o meio ambiente e o desenvolvimento, adotado em 4 de agosto de 1987, A/42/427.

3. Outras fontes

3.1. Direito Internacional

Projeto de artigos da C.D.I. sobre a responsabilidade dos Estados (2001) : projeto de artigos sobre a responsabilidade dos Estados adotado pelo Comitê de redação da C.D.I. em segunda reeleitura, 25 de maio de 2001, doc. ONU, A/CN.4/L.602 de 25 de maio de 2001.

C.D.I., Projeto de codificação sobre a utilização dos cursos d'água para fins diversos da navegação.

C.D.I., *International law at the eve of the twenty-first century*, Rapport des Nations Unies, New York, 1997.

C.D.I., Rapport sur les travaux de sa cinquantième session, 20 avril-12 juin, 27 juillet-14 août 1998, www.un.org/french/law/ilc/report/1998.

I.D.I., Résolution de Strasbourg sur l'environnement, adoptée le 4 septembre 1997, http://www.idi.iil.org/idiF/resolutionsF/1997_str_02fr.PDF.

I.D.I., Résolution d'Athènes sur la pollution des fleuves et des lacs et le droit international, 1979, http://www.idi.iil.org/idiF/resolutionsF/1979_ath_02fr.PDF.

3.2. *Indústria de papel e celulose*

Comissão Europeia, Prevenção e Controle Integrados da Poluição (IPPC), *Documento de Referência sobre as melhores técnicas disponíveis na indústria da pasta de papel e do papel*”, tradução para o português do executive summary, dezembro de 2001, 17 p.

Diretiva 96/61/CE do Conselho, sobre a prevenção e controle integrados da poluição, 24 de Setembro de 1996, *J.O.C.E.* n° L 257 de 10 de outubro de 1996, pp. 26 – 40.

EcoMetrix Incorporated (dir.), “*Cumulative Impact Study – Uruguay Pulp Mills*”, International Finance Corporation, World Bank Group, setembro de 2006, 221 p., disponível no site: http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_Pulp_Mills_CIS_Final

European Commission, Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC), *Reference Document on Best Available Techniques in the Pulp and Paper Industry*, dezembro de 2001, 509 p.

Friends of the Earth, “*The environmental consequences of pulp and paper manufacture*”, Briefing, 2001, disponível em http://www.foe.co.uk/resource/briefings/consequence_pulp_paper.html

Greenpeace Argentina, “*El Futuro de la Producción de Celulosa y las técnicas de producción más favorables para el medio ambiente*”, 2006, disponível em www.greenpeace.org/raw/content/argentina/contaminaci-n/producci-n-limpia/el-futuro-de-la-producci-n-de.pdf.

Hatfield Consultants Ltd., “*Estudio de Impacto Acumulativo final para las plantas de celulosa de Uruguay – Evaluación del panel experto*”, 14 de outubro de 2006, 13 p. disponível no site: http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_PulpMills_ExpertsReport_Oct06.

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), “O lado escuro do papel”, Revista do IDEC on line, disponível em http://www.idec.org.br/rev_servicosambiente.asp.

International Finance Corporation, “Uruguay Pulp Mills : IFC Action Plan based on Findings of Independent Expert Panel », *World Bank Group*, Washington DC, mai 2006)

SPEK (M.), « Financing pulp mills: an appraisal of risk assessment and safeguard procedures », *Center for International Forestry Research*, Bogor Barat, Indonesia, 2006, 86 p., disponível em www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/Books/BSpek0601.pdf.

VILLALONGA (C.), « Presente y Futuro de la Industria de la Celulosa en la Region », Greenpeace, Buenos Aires, agosto de 2006.

II. DECISOES DE TRIBUNAIS INTERNACIONAIS

1. C.P.J.I. (ordem cronológica)

C.P.J.I., Caso da *Compétence de la Commission Européenne du Danube*, 8 de dezembro de 1927, *Rec. C.P.J.I.*, Série B, n° 14, p. 64.

C.P.J.I., Caso da *Compétence de la Commission européenne du Danube*, 8 de dezembro de 1927, *Rec. C.P.J.I.*, Série C, n° 13.

C.P.J.I., Caso da *Usine de Chorzow* (Alemanha c. Polônia), 26 de julho de 1927, *Rec. C.P.J.I.*, Série A, n° 9, p. 27.

C.P.J.I., Caso *relative à la juridiction territoriale de la Commission Internationale de l'Oder*, 10 de setembro de 1929, *Rec. C.P.J.I.*, Série A, n° 23, p. 27.

C.P.J.I., Caso do *Statut juridique du Groenland oriental* (Noruega c. Dinamarca), 5 de abril de 1933, *Rec. C.P.J.I.*, Série A/B, n° 53, p. 22.

C.P.J.I., Caso *Affaire des prises d'eau à la Meuse* (Bélgica c. Países Baixos), 20 de junho de 1937, *Rec. C.P.J.I.*, Série A/B, n° 70, p. 236.

2. C.I.J. (ordem cronologica)

C.I.J., *Détroit de Corfou* (Reino Unido c. Albânia), 9 de abril de 1949, *Rec.* p. 4.

C.I.J., *Affaire des Pêcheries norvégiennes* (Reino Unido c. Noruega), 18 de dezembro de 1951, *Rec.* 1951, p. 116.

C.I.J., *Plateau continental de la mer du nord* (Dinamarca e Países Baixos c. R.F.A.), 20 de fevereiro de 1969, *Rec.* p. 3.

C.I.J., *Barcelona Traction Light and power Company* (Bélgica c. Espanha), 5 de fevereiro de 1970, *Rec.* p. 3.

C.I.J., *Essais nucléaires* (Austrália c. França ; Nova Zelândia c. França), 20 de dezembro de 1974, *Rec.* p. 253.

C.I.J., *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, 24 de maio de 1980, *Rec.* p. 3.

C.I.J., *Affaire de la délimitation de la frontière maritime dans le golfe du Maine* (Canadá c. Estados-Unidos), 12 de outubro de 1984, *Rec.* p. 252.

C.I.J., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* (Nicarágua c. Estados-Unidos), 27 de junho de 1986, *Rec.* p. 14.

C.I.J., *Différend frontalier* (Burkina Faso c. Mali), 22 de dezembro de 1986, *Rec.* p. 553.

C.I.J., *Différend frontalier terrestre insulaire et maritime* (El Salvador c. Honduras), 11 de setembro de 1992, *Rec.* p. 605.

C.I.J., *Affaire relative à l'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* (Bósnia-Herzegovina c. Iugoslávia), 8 de abril de 1993, *Rec.* p. 1.

C.I.J., *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, opinião consultiva, 8 de julho de 1996, *Rec.* p. 66.

C.I.J., *Plates-formes pétrolières* (República islâmica do Irã c. Estados-Unidos da América), exceção preliminar, 12 de dezembro de 1996, *Rec.* p. 803.

C.I.J., *Projet Gabčíkovo-Nagymaros* (Hungria c. Eslováquia), 25 de setembro de 1997, *Rec.* p. 38.

C.I.J., *Affaire Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigeria*, 11 de junho de 1998, *Rec.*, p. 275.

3. Laudos arbitrais (ordem cronologica)

Caso *îles de las Palmas* (Estados-Unidos c. Países Baixos), Sentença arbitral, 4 de abril de 1928, *R.S.A.*, Vol. II, p. 229.

Caso *Fonderie de Trail*, Sentença arbitral, 11 de março de 1941, *R.S.A.*, III, p. 907.

Caso *Lac Lanoux* (Espanha c. França), Sentença arbitral, 16 de novembro de 1957, *R.S.A.*, tome XII, p. 285.

Caso *la délimitation de la frontière maritime* (Guiné-Bissau c. Senegal), Sentença arbitral, 31 de julho de 1989, *R.G.D.I.P.*, 1990, p. 204.

Caso *l'apurement des comptes entre le Royaume des Pays-Bas et la République Française en application du Protocole du 25 Septembre 1991 additionnel à la Convention relative à la Protection du Rhin contre la Pollution par les chlorures du 3 décembre 1976*, dite *des Mines de Potasse d'Alsace*, (Países Baixos c. França), Sentença arbitral, 12 de março de 2004, *R.G.D.I.P.*, tome CVIII, 2004.

4. Órgão de solução de controvérsias da OMC

Relatório do Grupo Especial, « *Thaïlande – Restrictions à l'importation et taxes intérieures touchant les cigarettes* », 7 de novembro de 1990, IBDD, suppl. n.º 37.

Relatório do Grupo Especial « *Etats-Unis – Restrictions à l'importation de thons* », D.S21/R, não adotado e não publicado.

Relatório do Órgão de Apelação, CE – *Affaire des mesures communautaires concernant la viande aux hormones*, WT/DS26/AB/R, 16 de janeiro de 1998.

Relatório do Órgão de Apelação, « *Crevettes / Tortues* », WT/DS58/AR/R, 12 de outubro de 1998.

Relatório do Órgão de Apelação, *Corée – Mesures affectant les importations de viande de bœuf fraîche, réfrigérée et congelée*, WT/DS161/AB/R, 10 de janeiro de 2001.

Relatório do Órgão de Apelação, CE – *Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*, WT/DS1353/AB/R, 12 de março de 2001.

III. DECISÕES DOS TRIBUNAIS DA UNIÃO EUROPÉIA

C.J.C.E., *Affaire ESB*, (The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of customs), 5 mai 1998, Aff. C-157/96, *Rec.* 1998, I-2236.

C.J.C.E., *Affaire des filets maillants dérivants*, (Etablissement Armand Mandiet SA c. Armement islais SARL), 24 novembre 1993, Aff. C-405/92, *Rec.* 1993, I-6166.

T.P.I., *Affaire Alpharma*, (Alpharma Inc. c. Conseil de l'U.E.), 30 juin 1999, Aff. T-70/99R, *Rec.* 1999, II-2027.

IV. DECISÕES DOS TRIBUNAIS DO MERCOSUL

T.P.R., laudo de 6 de julho de 2006, *Impedimentos impostos à livre circulação pelas barreiras em território argentino de vias de acesso às pontes internacionais Gal San Martin y Gal Artigas*, assunto TPR-2/06, pendente de publicação no Boletim Oficial do MERCOSUL, disponível em <http://www.mercosur.int>.

T.P.R., laudo de 8 de junho de 2007, *Solicitud de pronunciamiento sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias – controversia entre Uruguay y Argentina sobre prohibición de*

importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay, assunto TPR-1/07, pendente de publicação no Boletim Oficial do MERCOSUR, disponible em <http://www.mercosur.int/msweb/>.

T.A.H., laudo de 21 de junho de 2006, *Omision del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulacion derivados de los cortes en territorio argentino de vias de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martin y Gral. Artigas que unen la Republica Argentina con la Republica Oriental del Uruguay*, pendente de publicação no Boletim Oficial do MERCOSUL, disponível em <http://www.mercosur.int>.

V. DECISÕES DOS TRIBUNAIS FRANCESES

C.E., *Association Greenpeace-France*, arrêt du 25 septembre 1998, n° 194348.

VI. DICIONÁRIOS

CORNU (G.), (dir.), ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, ed. P.U.F., Paris, 2003, 4a ed., XX-951 p.

GUINCHARD (S.) (dir.), MONTAGNIER (G.) (dir.), GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), *Lexique des termes juridiques*, ed. Dalloz, Paris, 13a ed., 2001, 592 p.

I.H.E.I., *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, ed. Bruylant, Bruxelles, 2001.

SALMON (J.), (dir.), *Dictionnaire du droit international public*, ed. Bruylant, Bruxelles, 2001, 1198 pp.

VII. OBRAS

1. Obras gerais

CARREAU (D.), JUILLARD (P.), *Droit international économique*, ed. L.G.D.J., 1998, 4a ed., 720 pp.

CARREAU (D.) *Droit international public*, ed. Pédone, Paris, 2001, XXVII-688 p.

COMBACAU (J.), SUR (S.), *Droit international public*, ed. Montchrétien, Paris, 2004, 6a ed., XXVI-809 pp.

DAILLIER (P.), PELLET (A.), *Droit International Public*, ed. L.G.D.J., Paris, 2002, 7a ed., 1509 pp.

DUPUY (P.-M.), *Les grands textes de droit international public*, ed. Dalloz, Paris, 2002, 3a ed., 778 pp.

DUPUY (P.-M.), *Droit International Public*, éd. Dalloz, Paris, 2002, 6^{ème} éd., XXVI-787 pp.

2. Obras especializadas

CAZALA (J.), *Le principe de précaution en Droit International*, ed. L.G.D.J./Arthemis, Louvain-la-Neuve, 2006, 497 p.

KISS (A.), BEURIER (J.-P.), *Droit international de l'environnement*, ed. Pédone, Paris, 2004, 3a edição, 503 p.

KISS (A.), SHELTON (D.), *International environmental law*, ed Transnational Publishers Inc., Nova Iorque, 2000, 3a edição, 684 p.

KUOKKANEN (T.), *International Law and the Environment – Variations on a Theme*, ed. Kluwer law international, Haia, 2002, 412 p.

LAMMERS (J. G.), *Pollution of international watercourses. A search for substantive rules and principles of law*, ed. Martinus Nijhoff Publishers, Haia, 1984, 724 p.

RIEU-CLARKE (A.), *International Law and Sustainable Development. Lessons from the Law of International Watercourses*, ed. IWA Publishing, Londres, 2005, 219 p.

ROMY (I.), *Les pollutions transfrontières des eaux: l'exemple du Rhin – moyens d'action des lésés*, ed. Payot, Lausanne, 1990, 362 p.

ROMI (R.), *Droit international et européen de l'environnement*, ed. Montchrestien, Paris, 2005, 368 p.

SANDS (P.), *Principles of International Environmental Law*, ed. Cambridge University Press, 2003, 2a edição, 1116 p.

VANNEUVILLE (R.), *Le principe de précaution saisi par le droit. Les enjeux sociopolitiques de la juridicisation du principe de précaution*, ed. La documentation française, Paris, 2006, 202 p.

VIII. ARTIGOS

1. Artigos gerais

BARRAL (V.), « La sentence du Rhin de Fer, une nouvelle étape dans la prise en compte du droit de l'environnement par la justice internationale », *R.G.D.I.P.*, n° 3, ed. Pedone, Paris, 2006, pp. 647-668.

BROSSET (E.), « Le principe de précaution. Les risques de la systématisation économique », in MALJEAN-DUBOIS (S.), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, ed. La documentation française, Paris, 2002, 513 p.

DAVID (V.), MAÎTRE (P.), « Risques et valeurs en économie de l'environnement », in MALJEAN-DUBOIS (S.), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, ed. La documentation française, Paris, 2002, pp.71-85.

DAVID (V.), MAIRESSE (S.), MAÎTRE (P.), « Le principe du pollueur-payeur : cohérence des outils et pertinence du principe », in MALJEAN-DUBOIS (S.), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, ed. La documentation française, Paris, 2002, pp. 87-103.

DUPUY (P.-M.), « Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats – Bilan et perspectives », in DUPUY (R.-J.), *L'avenir du Droit International de l'Environnement*, ed. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1985, pp. 29-51.

KRÄMER (L.), « Droit communautaire et état de l'environnement en Europe », *Revue du Droit de l'Union Européenne*, n° 1, ed. Clément Juglar, Paris, 2007, pp. 127-154.

LANFRANCHI (M.-P.), « Le principe d'intégration. Quelles articulations entre les politiques commerciales et les politiques environnementales ? », in MALJEAN-DUBOIS (S.), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, ed. La documentation française, Paris, 2002, pp. 127-143.

MALJEAN-DUBOIS (S.), « Le recours à l’outil économique : un habit neuf pour les politiques environnementales ? », in MALJEAN-DUBOIS (S.), *L’outil économique en droit international et européen de l’environnement*, ed. La documentation française, Paris, 2002, pp. 9-39.

MARTIN – BIDOU (P.), « Le principe de précaution en droit international de l’environnement », *R.G.D.I.P.*, n° 3, ed. Pedone, Paris, 1999, pp. 631-666.

MCINTYRE (O.), MOSEDALE (T.), “The precautionary principle as a norm of customary international law”, *Journal of Environmental Law*, vol. 9, n° 2, ed. Oxford University Press, 1997.

MCINTYRE (O.), “Environmental Protection of International Rivers”, Case Law Analysis, *Journal of Environmental Law*, vol. 10, n° 1, ed. Oxford University Press, 1998.

MOTA (M.), “Princípio da precaução no Direito Ambiental: uma construção a partir da razoabilidade e da proporcionalidade”, *R.D.E.*, ano 1, n° 4, ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2006, pp. 245-276.

OGUS (A.), « Comprendre le rôle du droit dans la protection de l’environnement : le caractère indispensable de la perspective économique », in PÂQUES (M.), FAURE (M.), *La protection de l’environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, ed. Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 47-55.

OLAZABAL (C.), « La nouvelle politique de protection des sols en Europe », *Revue du Droit de l’Union Européenne*, n° 1, ed. Clément Juglar, Paris, 2007, pp. 155-167.

OLIVEIRA (L.), “Os direitos humanos internacionais e o direito ao desenvolvimento”, *Revista Culturas Jurídicas*, vol. 2, n° 1, janeiro/julho de 2007, 25 p. Disponível no site: <http://www.culturasjuridicas.com.br>.

REZZA (G.), « The principle of precaution-based prevention : a Popperian paradox ? », *European Journal of Public Health*, vol. 16, n° 6, ed. Oxford University Press, pp. 576-577.

SADELEER (N.), « Le statut du principe de précaution en droit international », in PÂQUES (M.), FAURE (M.), *La protection de l’environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, ed. Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 373-396.

SADELEER (N.), « L’approche économique dans la définition et la mise en œuvre des principes du droit de l’environnement », in MALJEAN-DUBOIS (S.), *L’outil économique en droit international et européen de l’environnement*, ed. La documentation française, Paris, 2002, 513 p.

SADELEER (N.), “The Precautionary Principle in EC Health and Environmental Law”, *European Law Journal*, vol. 12, n° 2, ed. Blackwell Publishing, 2006, pp. 139-172.

SOHNLE (J.), « Irruption du droit de l’environnement dans la jurisprudence de la C.I.J. : l’affaire Gabčíkovo-Nagymaros », *R.G.D.I.P.*, n° 1, ed. Pedone, Paris, 1998, pp. 85-121.

VILAÇA (J. L. C.), « The Precautionary Principle in EC Law », *European Public Law*, vol.10, n° 2, ed. Kluwer Law International, 2004, pp. 369-406.

2. Artigos especializados

MAGALHÃES (B.), « O papel do MERCOSUL : a crise das papeleras e o processo de integração regional sul-americano », *Observador On-Line*, vol. 1, n° 6, agosto 2006, 22 p. Disponível no site: <http://observatorio.iuperj.br/observador.php>.

PALERMO (V.), “Papeleras: las castañas siguen em el fuego”, *Revista Nueva Sociedad*, nº 208, março-abril de 2007, 17 p. Disponível no site: www.nuso.org.

PALERMO (V.), “La disputa entre Argentina y Uruguay por la construcción de las procesadoras de celulosa en Fray Bentos”, *Análise de Conjuntura*, Observador Político Sul-Americano, nº 11, novembro de 2006. Disponível no site: <http://observatorio.iuperj.br/analises.php>.

VENTURA (D.), « O caso das papeleras e o papelão do MERCOSUL », *Revista Pontes*, São Paulo, vol.2, nº 2, 2006.

IX. SITES INTERNET

1. sites oficiais internacionais

<http://www.icj-cij.org> : Site da Corte Internacional de Justiça.

<http://www.pca-cpa.org> : Site da Corte Permanente de arbitragem.

<http://www.nu.org> : Site da Organização das Nações Unidas.

<http://www.pianc-aipcn.org> : Site da International Navigation Association.

<http://www.wto.org> : Site da Organização Mundial do Comércio.

<http://www.oieau.fr> : Site do Office International de l’Eau.

<http://europa.eu.int> : Site da Europa – O portal da União Européia.

<http://www.ccr-zkr.org> : Site da Comissão Central para a navegação do Reno.

<http://www.danubecom-intern.org> : Site da Comissão do Danúbio.

<http://www.greenpeace.org>: Site do Greenpeace.

http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/Content/Uruguay_Pulp_Mills: Site da Corporação Financeira Internacional (I.F.C.), relacionado às usinas de celulose uruguaias.

<http://www.cepi.org>: Site da confederação das indústrias de papel européias.

<http://eippcb.jrc.es/>: Site do European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau.

2. sites oficiais regionais

<http://www.noalapelera.com.ar>: Site do movimento dos habitantes de Gualaguaychú contra fábricas de papel no Rio Uruguai.

<http://www.cedha.org.ar/es/iniciativas/celulosa>: Site da Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente.

<http://www.celuloseonline.com.br>: Site relativo a informações e negócios no mundo da celulose.

3. sites de centros de pesquisa e outros

<http://www.ridi.org> : Site do Réseau Internet pour le droit international.

<http://www.idi.iil.org> : Site do Institut de Droit international

<http://www.ppl.nl> : Site da Bibliothèque du Palais de la Paix.

<http://www.sudoc.abes.fr> : Site do SUDOC (Système universitaire de documentation).

<http://francophonie-durable.org> : Site do colloque de développement durable (du 1^{er} au 4 juin 2004).

[\[sciences.fr/francais/ala_cite/science_actualites/sitesactu/question_actu.php?langue=fr&id_article=7823\]\(http://www.cite-sciences.fr/francais/ala_cite/science_actualites/sitesactu/question_actu.php?langue=fr&id_article=7823\) : site da Cite des Sciences sobre as indústrias de celulose.](http://www.cite-</p></div><div data-bbox=)

<http://ec.europa.eu/research/growth/gcc/projects/sustainability-pp.html>: Site de pesquisa da Comissão Européia acerca das indústrias de papel e celulose.

http://www.dictionnaire-environnement.com/dico_env.php: Site do dicionário do meio ambiente.

ÍNDICE ANALÍTICO

ABREVIATURAS E SIGLAS	4
GLOSSÁRIO.....	5
SUMÁRIO.....	7
INTRODUÇÃO.....	8
I – OS ANTECEDENTES DO CONFLITO	9
A) <i>A INDÚSTRIA DE PAPEL E CELULOSE E SEU IMPACTO NO URUGUAI</i>	9
B) <i>O PROCESSO DE PRODUÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES NO MEIO AMBIENTE</i>	13
C) <i>A REGULAMENTAÇÃO NACIONAL E INTERNACIONAL DAS USINAS DE CELULOSE</i>	17
II – A TENTATIVA DE SOLUÇÃO DA CONTROVÉRSIA NO ÂMBITO BILATERAL E REGIONAL	21
A) <i>AS TRATATIVAS BILATERAIS NA ESTEIRA DO ESTATUTO DO RIO URUGUAI</i>	21
B) <i>A CONVOCAÇÃO DO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL</i>	23
C) <i>A DECISÃO DO TRIBUNAL ARBITRAL AD HOC DO MERCOSUL</i>	27
III – O ACIRRAMENTO DA CONTROVÉRSIA E A BUSCA DO FORO INTERNACIONAL	33
A) <i>O REQUERIMENTO ARGENTINO PERANTE A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA</i>	33
B) <i>O REQUERIMENTO URUGUAIO PERANTE A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA</i>	35
LISTA DE ANEXOS	39
I – Cronologia dos eventos	39
II - Estatuto do Rio Uruguai	39
III – Documentos relativos ao contencioso no MERCOSUL	39
IV – Documentos relativos ao contencioso na .C.I.J.....	39
V – Estudos de impacto ambiental	39
VI – Documentos à regulamentação europeia acerca das indústrias de papel e celulose	39
VII – Entrevistas	39
VIII – Box de conceitos jurídicos.....	39
BIBLIOGRAFIA	40
I. <i>DOCUMENTOS</i>	40
II. <i>DECISÕES DE TRIBUNAIS INTERNACIONAIS</i>	42
III. <i>DECISÕES DOS TRIBUNAIS DA UNIÃO EUROPÉIA</i>	44
IV. <i>DECISÕES DOS TRIBUNAIS DO MERCOSUL</i>	44
V. <i>DECISÕES DOS TRIBUNAIS FRANCESES</i>	45
VI. <i>DICIONÁRIOS</i>	45
VII. <i>OBRAS</i>	45
VIII. <i>ARTIGOS</i>	46
IX. <i>SITES INTERNET</i>	48
ÍNDICE ANALÍTICO	49