

**REPERCUSSÕES DO JULGAMENTO DO CASO PAPELEIRAS PELA CORTE
INTERNACIONAL DE JUSTIÇA PARA A GESTÃO DA COMISIÓN
ADMINISTRADORA DEL RÍO URUGUAY**

*The repercussions of the ruling on the Papeleras case by the International Court of Justice for
the management of the Administrative Commission of the Uruguay River*

Luiz Felipe Radic¹

André de Paiva Toledo²

RESUMO

Esta pesquisa teórica, de vertente jurídico-dogmática e do tipo jurídico-projetivo trata, mediante um raciocínio predominantemente dedutivo, da atuação da Comissão Administradora do Rio Uruguai em relação ao julgamento do caso papeleras por parte da Corte Internacional de Justiça, em 2010, o qual foi um divisor de águas no direito internacional dos recursos hídricos. O problema a se solucionar é se o reforço da competência autocompositiva da comissão por parte da Corte Internacional de Justiça provocou alguma alteração na forma da comissão realizar a gestão do Rio Uruguai. Nesse sentido, infere-se, a partir dos estudos realizados, que ainda não se pode chegar a uma resposta definitiva, mas que, até o momento presente, a resposta à pergunta-problema é negativa, como se demonstrará, adiante. No texto, foram apresentadas, também, a principiologia norteadora do direito internacional dos recursos hídricos e foram elaboradas considerações sobre *a UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*.

Palavras-chave: Comissão Administradora do Rio Uruguai; Autocomposição; Caso papeleras.

¹ Graduando em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Membro e secretário do Grupo de Pesquisa Instrumentos Econômicos de Desenvolvimento Sustentável 2023 (IEDS) do Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara – e-mail: luizfelipe.radic@gmail.com * Autor correspondente

² Doutor em Direito pela Université Panthéon-Assas Paris (Sorbonne). Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-Doutorado no Programa MERCRO da Université Jean Moulin Lyon. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara – e-mail: depaivatoledo@gmail.com

ABSTRACT

This theoretical research, of a legal-dogmatic nature and the legal-projective type, through predominantly deductive reasoning, deals with the performance of the Administrative Commission of the Uruguay River concerning the judgment of the Papeleras case by the International Court of Justice in 2010, which was a watershed moment in international water resources law. The problem to be solved is whether the reinforcement of the commission's self-composing competence by the International Court of Justice has caused any change in the way the commission manages the Uruguay River. In this sense, it is inferred, from the studies conducted, that it is not possible yet to reach a definitive answer but that, up to the present moment, the answer to the problem question is negative, as will be demonstrated later. The text also presented the guiding principles of international water resources law and elaborated considerations on the UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses.

Keywords: *Uruguay River Administrative Commission; Self-composition; Papeleras case*

Data de submissão: 01/08/2023

Data de aprovação: 05/03/2024

1 INTRODUÇÃO

Quando se trata de gestão de cursos de água no contexto de bacias transfronteiriças, a situação ganha complexidade, uma vez que se somam aos desafios internos de gestão os empecilhos típicos de relações internacionais públicas. Principalmente, despontam as dificuldades de comunicação pela eventual diferença de língua, bem como aquelas em razão da necessidade de se harmonizarem ordenamentos jurídicos, os quais, comumente, têm abordagens distintas, se não antagônicas, quanto a um mesmo tema.

Põem-se questões como, por exemplo: como articular os órgãos de licenciamento ambiental de dois países para que eles ponderem de forma conjunta sobre um projeto que afete a bacia transfronteiriça se, de cada lado da fronteira, as normas e a própria principiologia do Direito é distinta? Ou, ainda, como estabelecer as prioridades a serem inseridas no Plano de Recursos Hídricos da Bacia sem ter conhecimento das peculiaridades e das necessidades da outra metade da bacia hidrográfica?

A partir dessas perguntas retóricas, infere-se o quanto são importantes os mecanismos de cooperação internacional para a gestão de recursos hídricos, pois a característica mais marcante da água é que ela não segue os limites criados pelo homem, mas a morfologia

do terreno. Com efeito, a existência de um órgão colegiado com representantes das várias comunidades que compartilham a bacia facilita a aproximação no âmbito jurídico de realidades que, de outro modo, ficariam apartadas. Essa ideia, sustentada por Sant'Anna (2009) na obra *Cooperação internacional e os recursos hídricos transfronteiriços: soberania e instituições internacionais*, publicada na revista *GEOUSP* consiste, inclusive, no referencial teórico deste trabalho.

Nesse sentido, esta pesquisa teórica, situada na área do Direito Internacional Público e, mais especificamente, naquela do Direito Internacional Ambiental, trata da atuação de um desses mecanismos de cooperação: a *Comisión Administradora del Río Uruguay* (CARU), em relação ao julgamento do caso *papeleras*, de 2010, o qual foi um divisor de águas no direito internacional dos recursos hídricos.

O problema que se objetiva solucionar neste texto é se o reforço da competência autocompositiva da CARU por parte da Corte Internacional de Justiça (CIJ), no julgamento do caso em estudo, provocou alguma alteração na forma da comissão realizar a gestão do Rio Uruguai. A hipótese inicial é que não se pode ainda dizer com certeza, pois, desde 2010, não houve mais conflitos pela gestão do rio, portanto, a Comissão Administradora do Rio Uruguai não pôde provar se está, ou não, à altura da tarefa, nas condições atuais. Contudo, os problemas estruturais que levaram ao esvaziamento da dita competência, antes de 2006, não foram solucionados até hoje, então, presume-se que, na ocorrência de outro litígio, a comissão seria tão ineficiente para atingir a autocomposição quanto ela foi, no caso das fábricas de papel.

A respeito dos aspectos metodológicos, o trabalho adota majoritariamente um raciocínio dedutivo, partindo de considerações gerais das normas internacionais e aprofundando na situação específica do Rio Uruguai. Para o desenvolvimento da pesquisa foram empregadas fontes primárias e secundárias. Ademais, saliente-se que a pesquisa se encaixa na vertente jurídico-dogmática e no tipo jurídico-projetivo (Witker, 1985; Gustin; Dias; Nicácio, 2020).

2 A PRINCIPIOLOGIA NORTEADORA DO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

A apresentação da principiologia do Direito Internacional Ambiental está necessariamente vinculada à história da área, nesse sentido, volte-se a 1972 e à Convenção de Estocolmo das Nações Unidas (1972). Nessa reunião que deu início ao Direito Ambiental como

um todo, foram instituídos dois dos seus princípios proeminentes: o do desenvolvimento sustentável (princípio 4º) e o do desenvolvimento econômico-social (princípio 8º).

O princípio do desenvolvimento econômico-social determina que o desenvolvimento socioeconômico é imprescindível para o aprimoramento da qualidade de vida (United Nations, 1972). Já o princípio do desenvolvimento sustentável enseja que o desenvolvimento econômico deve ser atingido respeitando-se, contudo, o meio ambiente, de modo sustentável. A Convenção de 1972 foi complementada, nesse ponto específico, pelo Relatório Nosso Futuro Comum – elaborado em 1987 pela Comissão Brundtland (1991) –, o qual conceituou o que seja desenvolvimento sustentável como o ato de se viabilizar o desenvolvimento das atuais gerações sem prejudicar as futuras. Desse conceito, portanto, a doutrina entende que surgiu outro princípio fundamental do Direito Internacional Ambiental, qual seja o da solidariedade intergeracional (Soares, 2001).

Mais adiante, passa-se a analisar o documento resultante da Rio-92, a qual amadureceu as ideias postas vinte anos antes, na capital sueca. O texto traz vinte e sete princípios, mas de especial relevância são o quarto e o sétimo.

Segundo Soares (2001), o princípio da ubiquidade – princípio 4º – determina que o desenvolvimento sustentável deve ser considerado ao longo de todo o processo de elaboração de qualquer projeto, independente da sua natureza. Por sua vez, o princípio 7º da Rio-92 aponta que a degradação ambiental acarreta responsabilidades comuns, pois o planeta é um só para todos, mas que a responsabilização se dá em proporções diferentes. Nesse sentido, é justo que os Estados que enriqueceram às custas da degradação ambiental fomentem mais enfaticamente iniciativas para possibilitar que os países menos desenvolvidos prosperem, agora, sob uma matriz mais sustentável de desenvolvimento econômico (United Nations, 1992).

Acrescentem-se, ainda, os seguintes princípios do Direito Internacional Ambiental, sempre seguindo Soares (2001):

(a) precaução – diz respeito ao questionamento e à investigação se já se dispõe de conhecimento técnico-científico suficiente das consequências de um dado empreendimento, antes de dar-lhe início. Frente à incerteza dessas informações, pode haver dano, portanto, não se deve agir.

(b) prevenção – assim como a precaução, esse princípio se relaciona ao dever de cautela, mas, aqui, as consequências são conhecidas, o que faz surgir um dever de apresentar

alternativas para a neutralização, ou a mitigação, desses efeitos, até se chegar ao impacto residual inevitável.

(c) poluidor-pagador – este princípio, por sua vez, volta-se para os impactos que já foram estudados e autorizados pelo Estado, ou pela autoridade competente e significa que é preciso internalizar as externalidades negativas ao ambiente no custo do empreendimento.

(d) protetor-recebedor – trata-se de incentivar mediante gratificações variadas a escolha pela alternativa mais sustentável para a realização de certa atividade, mesmo que a medida protetiva ao meio ambiente em questão ultrapasse o mínimo exigido pelas autoridades. Esse princípio torna-se ulteriormente significativo ora da elaboração de políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

Por fim, além dos princípios indicados acima, merecem destaque o do uso equitativo dos recursos naturais e do mínimo existencial ecológico, contudo, por motivos didáticos, é preferível deixar as suas explicações para o tópico seguinte.

3 NORMAS GERAIS DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS PARA O DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Cursos de água internacionais são responsáveis pelo abastecimento de mais de 70% da população do planeta. Portanto, é perceptível que a questão da gestão das águas desses corpos hídricos é de suma importância para a garantia do bem-estar social, econômico e ambiental da humanidade (Wouters; Vinogradov; Magsig, 2009).

Historicamente, raros são os casos de conflitos armados por água, contudo, os conflitos por qualidade e por acesso ao recurso natural são incontáveis, e tudo indica que continuarão a existir no futuro. Em linhas gerais, os conflitos por recursos hídricos se pautam na dicotomia entre cooperação e conflito, bem como nas proporções entre a disposição ao diálogo e aquela para o enfrentamento pelos Estados Parte. Nesse contexto, o desenvolvimento do Direito Internacional contribuiu a inibir diversos litígios, uma vez que sua principal função é, justamente, promover um ambiente pacífico na comunidade internacional, todavia, isso só foi possível pela elaboração e pela aplicação de princípios e de regras amplamente reconhecidos para o uso múltiplo das águas em cursos internacionais; esse é, então, o objeto de análise deste tópico de desenvolvimento (Wouters; Vinogradov; Magsig, 2009).

Para os autores, o arcabouço jurídico do direito das águas internacionais tem três funções de maior relevância:

(1) ele define e identifica os direitos e obrigações relacionadas ao uso da água (em sentido amplo) e providencia os parâmetros para o desenvolvimento e o manejo do recurso; (2) ele providencia instrumentos para assegurar a integridade continuada do regime – isto é, através do monitoramento e da avaliação de conformidade e implementação, prevenção de disputas, e acordos; e (3) ele permite modificações do regime existente, a fim de que seja possível adaptar-se às necessidades e às circunstâncias à medida que elas se alteram (Wouters; Vinogradov; Magsig, 2009, p. 107, tradução nossa).³

Dessa forma, apesar do interesse estatal pela questão da gestão de cursos d'água transfronteiriços para fins diversos da navegação remontar aos primórdios da civilização, entende-se, no âmbito doutrinário e jurisprudencial do Direito Internacional Público, que o assunto começou a ser tratado mais sistematicamente apenas a partir da segunda metade do século passado. Dessa feita, é pertinente frisar que há três teorias a respeito da gestão de recursos hídricos em rios internacionais: a teoria da soberania territorial absoluta; a da integralidade territorial absoluta; e a da solidariedade. Pela explicação de cada uma será possível identificar, adiante, qual dessas linhas teóricas marca o estatuto criador da CARU, logo, a administração do Rio Uruguai.

A primeira teoria, também chamada de doutrina Harmon – em homenagem ao representante dos EUA no caso contra o México pela gestão do Rio Grande, em 1895 –, diz respeito à soberania nacional de cada estado ribeirinho. Segundo essa teoria, entende-se que todo Estado tem direito absoluto e não mitigável a utilizar os recursos hídricos que passarem pelo seu território, sem se importar com os seus vizinhos, a jusante. Essa perspectiva é amplamente rejeitada pela doutrina e pela jurisprudência internacional, mas, frequentemente, ela volta a ser empregada pelas partes, em lides internacionais, *verbi gratia* o Uruguai, no caso *papeleras* (Wouters; Vinogradov; Magsig, 2009).

A segunda teoria, a da integralidade territorial absoluta, leva em consideração que todo ato realizado a montante provoca inevitavelmente repercussões a jusante (Wouters, Vinogradov; Magsig, 2009). Dessa forma, os Estados que desejarem empreender qualquer tipo

³ 1) it defines and identifies the legal rights and obligations tied to water use (broadly defined) and provides the prescriptive parameters for resource development and management; (2) it provides tools for ensuring the continuous integrity of the regime —that is, through monitoring and assessment of compliance and implementation, dispute prevention, and settlement; and (3) it allows for modifications of the existing regime, in order to be able to adapt to changing needs and circumstances.

de projeto no curso d'água deverão pedir autorização aos Estados interessados. Na prática, entretanto, por essa teoria, inviabiliza-se qualquer projeto a montante, pois os Estados ripários interessados têm o poder de embargar as obras que os prejudicarem. Essa teoria, portanto, tampouco foi acolhida pela jurisprudência internacional, uma vez que o poder dos Estados a jusante é desproporcional em razão do veto que eles podem proferir, ferindo, assim, o fundamento do Direito Internacional Público da soberania estatal. Dessa forma, seja a doutrina Harmon, seja a teoria da integralidade são tidas como demasiado extremistas, logo, inadequadas.

Por fim, a terceira teoria, também chamada de teoria da soberania territorial limitada, se apoia na comunhão de interesses e no conceito de solidariedade internacional. Com efeito, cada Estado deve informar os demais usuários do rio dos projetos que quer desenvolver e, a partir dessa informação, as partes podem negociar eventuais alterações a fim de minimizar os impactos negativos do projeto (Wouters; Vinogradov; Magsig, 2009).

Essa é a teoria mais recente das três e a mais aplicada pela jurisprudência internacional e pelos tratados internacionais sobre gestão de cursos d'água transfronteiriços, dentre os quais a *UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses*, que será comentada a seguir, e o próprio Estatuto do Rio Uruguai de 1975 (Machado, 2009).

O primeiro aparecimento dessa teoria em normas de direito internacional se deu em 1961, na Resolução de Salzburgo da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre o uso de águas não marítimas internacionais, exceto navegação. Depois disso, a teoria foi reiterada em diversos outros documentos, como as Regras de Helsinque, por exemplo (ILA, 1966).

Esse processo de interiorização da teoria da soberania territorial limitada resultou no desenvolvimento do principal princípio/regra internacional do direito das águas, qual seja o do uso equitativo e razoável dos recursos hídricos. Segundo esse princípio, cada Estado ripário tem o dever de usar as águas do rio transfronteiriço de modo equitativo e razoável, considerando, ao realizar o juízo do mérito administrativo sobre o empreendimento, os ônus da sua decisão para os demais usuários do corpo hídrico, de tal forma a mitigar os prejuízos próprios e alheios, conforme os arts. 5º e 6º da Convenção de *New York* (United Nations 1997).

Cabe a ressalva, todavia, de que a aplicação do princípio em estudo faz com que seja permitida eventual geração de danos aos Estados a jusante, desde que condicionados à notificação de todos os interessados e ao debate quanto a todos os fatores e às circunstâncias

relevantes para a determinação do que qualifica um dano como aceitável. O acesso aos usos ou benefícios de um determinado curso de água compartilhado se correlaciona, portanto, à obrigação de não privar outros Estados dos seus respectivos *ius utendi* e *ius fruendi* do recurso natural (Machado, 2009).

Ademais, o princípio do uso equitativo e razoável dos recursos hídricos se liga diretamente àqueles do uso equitativo dos recursos naturais e do mínimo existencial ecológico, mencionados no tópico anterior. Com efeito, quando se diz que o uso deve ser equitativo e razoável, entende-se que a titularidade do recurso natural é difusa, abandonando-se a concepção privatista, em direção à concepção publicística do uso ponderado dos recursos naturais, inclusive da água (Machado, 2009).

Da mesma forma, pelo princípio do mínimo existencial ecológico, percebe-se que o uso equitativo e razoável deve levar em conta a manutenção do equilíbrio ecológico. Os danos proporcionalmente aceitáveis pelo crivo do uso razoável não podem pôr em risco a continuidade dos biomas; deve haver uma aplicação conjunta desses princípios com o da solidariedade intergeracional (Machado, 2009).

Assim, a regra do uso equitativo e razoável das águas foi positivada pela primeira vez no *Helsinki Rules on the Uses of International Rivers* (ILA, 1966). E depois, foi reiterado pelo art. 5º da *Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses* de 1997, que é a principal norma de direito internacional para o uso de cursos d'água (United Nations, 1997). Entretanto, pelas Regras de Helsinque terem influenciado estudos e a prática internacional posteriores sobre o uso de água e de rios internacionais, mesmo antes dessa Convenção de *New York*, a adoção desse princípio já era tida como o pilar do direito internacional consuetudinário no que diz respeito a águas compartilhadas (Soares, 2001).

3.1 A Convenção das Nações Unidas sobre o uso não-navegacional das águas internacionais de 1997

Várias vezes a Convenção de 1997 foi mencionada, no tópico anterior, logo, vale a pena explicá-la mais detidamente. A *UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses* (1997) é o fruto de um processo de produção normativa que se estendeu de 1959 a 1997, empreendido pela Comissão de Direito Internacional, juntamente à Associação de Direito Internacional e ao Instituto de Direito Internacional, voltado para o

estabelecimento dos marcos jurídicos internacionais para a gestão de cursos d'água internacionais e internacionalizados. Nesse sentido, destaca-se o comentário do professor Stephen C. McCaffrey:

A Convenção é o único tratado que rege o regime dos recursos de água doce compartilhados que seja de aplicabilidade universal. É uma convenção-quadro, no sentido de que fornece um conjunto de princípios e regras que podem ser aplicados e ajustados para se adequar a cursos de água internacionais peculiares (McCaffrey, 2009, p.1, tradução nossa)⁴.

O texto se divide em sete partes e conta trinta e sete artigos. Quanto ao seu conteúdo, a Convenção (1997) traz uma lista de conceitos relevantes, na introdução; a principiologia própria do direito internacional dos recursos hídricos; os procedimentos para lidar com medidas planejadas; sugere mecanismos administrativos a serem usados pelas Administrações Públicas nas suas gestões; propõe métodos para a resolução de conflitos pela redistribuição de água em tempos de guerra e de paz; bem como põe as regras gerais para o manejo sustentável de corpos d'água compartilhados.

Assim sendo, é pertinente apresentar alguns dispositivos da *UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses* (1997), a começar pelo art. 3º, a respeito de acordos sobre cursos d'água anteriores à Convenção, ou supervenientes a ela. Nesse artigo, destaca-se a necessidade de consulta entre os Estados Partes sobre possíveis ajustes das normas da Convenção de 1997 para a perfeita aplicação e a harmonização das suas regras aos instrumentos firmados anteriormente.

O art. 3º ainda prevê que todos os Estados Partes com cursos de água compartilhados podem participar de acordos de águas específicos – que se refiram apenas a uma parte de certa bacia, ou a um projeto, ou a um uso pontual, por exemplo. Esse movimento de regionalização do direito internacional das águas é, inclusive, encorajado pela Convenção. Entretanto, não havendo interesse em se tornar parte de tal tipo de negociação, não se pode prejudicar países ribeirinhos por não terem aceitado firmar um acordo específico pela gestão compartilhada de suas águas (Machado, 2009).

Outro dispositivo interessante é o art. 11 da Convenção, o qual tem relação direta com o caso *papeleras*. Esse trecho trata das notificações sobre obras com possíveis efeitos

⁴ *La Convention de 1997 des Nations Unies sur le droit d'utilisation des cours d'eau à des fins autres que la navigation est le seul traité qui gouverne le régime des ressources en eau douce partagées qui soit d'application universelle. C'est une convention-cadre car elle fournit un ensemble de principes et de règles qui peuvent être ajustés et mis en œuvre pour correspondre à des cours d'eau internationaux de caractère particulier.*

adversos. A saber, a norma em estudo impõe regras processuais decorrentes do dever de cooperação, a serem seguidas pelos Estados quando eles buscarem realizar novas medidas planejadas/obras. Nesse sentido, as obrigações estabelecidas servem como mecanismos para uma adequada aplicação da regra de utilização equitativa e razoável dos recursos hídricos do art. 5º (Machado, 2009).

Por isso que, no art. 11, consta a obrigação de troca regular de dados e de informações, sendo que a negociação prévia de medidas planejadas quanto a seus efeitos sobre as águas compartilhadas também é exigida pelo texto. Acrescente-se a isso que, em caso de potencial ou efetivo dano, são estabelecidas regras *ad hoc* mais rigorosas e detalhadas pela Convenção para determinar se a obra deve, ou não, ser continuada; há um diálogo, no art. 11, com o art. 6º, que parametriza objetivamente a ponderação do que seja um uso razoável das águas (United Nations, 1997).

Logo, diante da violação do dever de notificar, qualifica-se um ilícito internacional, passível de responsabilização civil internacional – mesmo em se tratando apenas de violações processuais, sem dano material, como se verá, adiante na explicação do caso *Uruguai vs. Argentina*, tema central deste artigo (Machado, 2009).

4 A COMISSÃO ADMINISTRADORA DO RIO URUGUAI

A *Comisión Administradora del Río Uruguay* é uma entidade internacional voltada à gestão do Rio Uruguai no trecho do curso d'água compartilhado pelo Uruguai e pela Argentina. O ente foi constituído pelo Estatuto do Rio Uruguai de 1975, o qual se valeu, por sua vez, do *Tratado de limites del río Uruguay* de 7 de abril de 1961 como suporte teórico, juntamente às Regras de Helsinque de 1966. Nesse sentido, a natureza jurídica da CARU é de organização internacional com personalidade jurídica própria para o cumprimento das suas funções, comprovado por ela possuir uma estrutura orgânica permanente, composta por representantes de cada Estado Parte; presidente; secretários; e órgãos criados pela comissão (Argentina, 1976).

O propósito da Comissão Administradora do Rio Uruguai é a criação de um mecanismo idôneo para um ótimo e racional aproveitamento do rio, o que abarca o desenvolvimento de ações em relação à redistribuição dos recursos hídricos na área da bacia hidrográfica sob sua influência, bem como o controle da navegação no curso d'água e, por fim,

a resolução de conflitos entre os estados ribeirinhos, a título de intermediário nas negociações diplomáticas.

A constituição da comissão em estudo está prevista no capítulo XIII do Estatuto de 1975 sendo que, de acordo com os arts. 49 e 51, ela é composta por igual quantidade de representantes de cada um dos dois Estados Parte e tem como sede a cidade de Paysandú, no Uruguai, podendo atuar e se reunir, contudo, em todo o território de ambas as partes. Disso depreende-se como, desde o princípio, que a Comissão Administradora do Rio Uruguai é voltada ao diálogo, à comunhão de interesses e à interação proativa entre os Estados que a compõem (Argentina, 1976).

Percebe-se, assim, que a natureza conciliatória da *Comisión Administradora* advém da aplicação da teoria da solidariedade, explicada no capítulo anterior, e que, de fato, essa teoria se concretizou por longo tempo, na bacia hidrográfica do Rio Uruguai. Como se verá adiante, Argentina e Uruguai tiveram um longo histórico de gestão pacífica do rio, ao ponto do escopo conciliatório da CARU ser praticamente esquecido pelas partes até a superveniência da crise das fábricas de papel.

Frisa-se, também, que seja Uruguai, seja Argentina, ratificaram a Convenção de 1997, portanto, se comprometem a seguir os seus ditames. Todavia, pelo Estatuto do Rio Uruguai ter se fundamentado largamente nas Regras de Helsinque – que, por sua vez, foram repetidas, em grande medida, na Convenção de *New York* –, não foi preciso modificar o texto do estatuto fundador da CARU após 1997.

4.1 Competências da Comisión Administradora del Río Uruguay

Em 1976, foi firmado o *Estatuto de la Comisión Administradora del Río Uruguay*, complementando o Estatuto do Rio Uruguai, do ano anterior, com os regulamentos internos da entidade (Argentina, 1976). Portanto, há mais de uma fonte para a identificação das competências da CARU, mas será apresentada, aqui, apenas a norma que criou a entidade, por ela apresentar uma visão holística das funções da entidade, de mais fácil compreensão. Não se retira, contudo, a importância das demais regulamentações.

As competências da Comissão Administradora do Rio Uruguai, também apontadas em outro documento, chamado *Digesto sobre usos del río Uruguay*, constam, no art. 56 do Estatuto do Rio Uruguai. Pela leitura desse artigo, percebe-se que, dentre as várias modalidades

de comissões fluviais de rios internacionalizados, a CARU é do tipo que administra o rio na sua integralidade. Esse tipo de entidade atua de modo diferente, por exemplo, das que se ocupam da construção e da exploração de uma obra específica, como aquela oriunda do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus entre Brasil e Argentina. Veja-se a redação do dispositivo:

ARTIGO 56

A Comissão desempenhará as seguintes funções:

- a) ditar, entre outras, as normas regulamentares sobre:
 - 1) Segurança da navegação no Rio e uso do Canal Principal;
 - 2) Conservação e preservação dos recursos vivos;
 - 3) Prática;
 - 4) Prevenção da contaminação;
 - 5) Malha de tubos e cabos subfluviais ou aéreos.
- b) Coordenar a realização conjunta de estudos e investigações de caráter científico, especialmente os relativos ao levantamento integral do Rio.
- c) Estabelecer, quando necessário, os volumes máximos de pesca por espécies e ajustá-los periodicamente.
- d) Coordenar entre as autoridades competentes das Partes a ação em matéria de prevenção e repressão de ilícitos.
- e) Coordenar a adoção de planos, manuais, terminologia e sistemas de comunicação comuns em matéria de busca e resgate.
- f) Estabelecer o procedimento a seguir e a informação a subministrar nos casos em que as unidades de uma Parte, que participem em operações de busca e resgate, ingressem no território da outra ou saiam dele.
- g) Determinar as formalidades a cumprir nos casos em que deva ser introduzido transitoriamente, em território da outra Parte, material para a execução de operações de busca e resgate.
- h) Coordenar as ajudas à navegação, balizamento e dragado.
- i) Estabelecer o regime jurídico-administrativo das obras e instalações binacionais que se realizarem e exercer a administração das mesmas.
- j) Publicar e atualizar a Carta Oficial do Rio, com o seu traçado de limites, em coordenação com a Comissão criada pelo Protocolo.
- k) Transmitir em forma célere, às Partes, as comunicações, consultas, informações e notificações que se efetuarem de conformidade com o Estatuto.
- l) Cumprir as outras funções que lhe foram atribuídas pelo Estatuto e aquelas que as Partes convenham em outorgar-lhe por meio de comunicados ou outras formas acordadas (ARGENTINA, 1976, tradução nossa)⁵.

⁵ ARTICULO 56

La Comisión desempeñará las siguientes funciones:

a) Dictar, entre otras, las normas reglamentarias sobre:

1) Seguridad de la navegación en el Río y uso del Canal Principal;

2) Conservación y preservación de los recursos vivos;

3) Practicaje;

4) Prevención de la contaminación;

5) Tendido de tuberías y cables subfluviales o aéreos.

b) Coordinar la realización conjunta de estudios e investigaciones de carácter científico, especialmente los relativos al levantamiento integral del Río.

c) Establecer, cuando corresponda, los volúmenes máximos de pesca por especies y ajustarlos periódicamente.

d) Coordinar entre las autoridades competentes de las Partes la acción en materia de prevención y represión de ilícitos.

e) Coordinar la adopción de planes, manuales, terminología y sistemas de comunicación comunes en

Dessa forma, promover a administração do rio é diferente de administrar a bacia hidrográfica como um todo, uma vez que, na segunda situação, a comissão administradora deve ocupar-se do desenvolvimento regional, da coordenação da infraestrutura física, além do mero aproveitamento dos recursos hídricos. O Tratado de Brasília institui um sistema assim para a bacia hidrográfica do Rio da Prata, por exemplo, mas isso não ocorre naquela do Rio Uruguai (Encuentro Tecnico Juridico, 1987).

Nesse sentido, as competências da *Comisión Administradora del Río Uruguay* dizem respeito a objetivos permanentes de gestão *lato sensu* do rio. Para tanto, ela possui competência para se autorregular, como se a CARU fosse uma autarquia, mas em âmbito internacional.

Não obstante, a competência da CARU de maior relevância para este trabalho é aquela de ser foro para a resolução de conflitos sobre a gestão do rio sob sua administração. A saber, a Comissão não é um ente jurisdicional, portanto, ela entra no conjunto dos meios diplomáticos de solução pacífica de controvérsias internacionais, segundo a doutrina de Rezek (2022). E, dentro dessa modalidade, pode-se dizer que ela é uma entidade mediadora de conflitos, tendo em vista que os Estados a ela subjugados têm uma relação de parceria internacional de várias décadas.

Guggini (2012) destaca, nesse sentido, que há algumas competências de aplicação interna à área de atuação da comissão, como o estabelecimento do volume de pesca permitida no rio; bem como competências voltadas para as partes, para particulares e para terceiros, como aquela de ser foro para a resolução de conflitos. Todavia, as competências externas dependem

materia de búsqueda y rescate.

f) Establecer el procedimiento a seguir y la información a suministrar en los casos en que las unidades de una Parte, que participen en operaciones de búsqueda y rescate, ingresen al territorio de la otra o salgan de él.

g) Determinar las formalidades a cumplir en los casos en que deba ser introducido transitoriamente, en territorio de la otra Parte, material para la ejecución de operaciones de búsqueda y rescate.

h) Coordinar las ayudas a la navegación, balizamiento y dragado.

i) Establecer el régimen jurídico-administrativo de las obras e instalaciones binacionales que se realicen y ejercer la administración de las mismas.

j) Publicar y actualizar la Carta Oficial del Río, con su traza de límites, en coordinación con la Comisión creada por el Protocolo.

k) Transmitir en forma expedita, a las Partes, las comunicaciones, consultas, informaciones y notificaciones que se efectúen de conformidad con el Estatuto.

l) Cumplir las otras funciones que le han sido asignadas por el Estatuto y aquellas que las Partes convengan en otorgarle por medio de canje de notas u otras formas de acuerdo.

de posterior aprovação pelos Estados, o que se demonstra ser um *handicap* para a atuação da entidade.

Provou-se a pertinência de tal afirmação no próprio caso *papeleiras*, como será explicado adiante, visto que, diante da recusa a participar das negociações pelo Uruguai, a CARU se tornou incapaz de cumprir o seu objetivo de promover a autocomposição. Todavia, foi uma multiplicidade de fatores que levou ao esvaziamento da função pacificadora da comissão, tais como a natureza não vinculante das suas resoluções e a falta de dinâmica na sua atuação. Isso tudo, somado à falta de vontade política pelos Estados envolvidos no caso em estudo, no sentido de resolver o conflito, explica a ineficiência da Comissão Administradora do Rio Uruguai nesse aspecto específico da sua atuação (Guggini, 2012).

5 EXPOSIÇÃO DO CASO *PAPELERAS*

Para compreender melhor o caso, é preciso, antes, apontar algumas contextualizações. Primeiramente, a partir da década de 1960, a demanda por papel cresceu significativamente em todo o mundo. Diante disso, as empresas produtoras de papel emigraram dos países da América do Norte e da Europa, em direção aos Estados sul-americanos e asiáticos, acompanhando o movimento global de deslocalização que marcou a segunda metade do século passado. Esse deslocamento do setor ocorreu, portanto, em um contexto de globalização, em busca de maior flexibilidade das legislações ambientais e trabalhistas; de maior disponibilidade de matéria prima barata; e de disponibilidade de espaço físico para a produção dos insumos necessários.

Nesse sentido, diversos países do MERCOSUL buscaram fazer parte desses novos polos produtores de papel mediante vultosos investimentos e alterações legislativas. O Uruguai, por exemplo, investiu 1,8 bilhões de dólares na indústria produtora de papel e de celulose. Contudo, o Mercado Comum não respaldou tais iniciativas com uma política econômica estruturada em nível de bloco econômico (Almeida, 2007).

O segundo ponto relevante diz respeito às normas técnicas aplicadas à produção de papel. A saber, a produção de papel é um procedimento altamente invasivo no meio ambiente, especialmente no que se refere às águas residuais (liberação de grandes quantidades de azoto e de nitrogênio, que provocam a eutrofização das águas) e aos gases lançados à atmosfera (liberação de compostos de enxofre). Em razão desse fato, a regulamentação do procedimento

de produção é feita, mundo afora, seguindo os parâmetros técnicos da Diretiva 96/1961 da Comunidade Europeia, também chamada de Diretiva IPPC. Essa norma objetiva reduzir a emissão de poluentes que possam comprometer a qualidade da água, do solo ou do ar. Para tanto, a diretiva obriga a realização de licenciamento ambiental e, inclusive, sugere o método de produção de papel menos danoso ao meio ambiente (União Europeia, 1996).

5.1 Narrativa dos fatos

Feito esse breve preâmbulo, passe-se, então, à narrativa dos acontecimentos. O Uruguai permitiu que a empresa espanhola ENCE S.A., em 2002, e a finlandesa *Oy Metsa-Botnia Ab* (Botnia), em 2005, instalassem suas fábricas de papel e celulose às margens do Rio Uruguai, o qual é gerido conjuntamente por Argentina e Uruguai, mediante a atuação da *Comisión Administradora del Río Uruguay*, conforme o artigo 56 do Estatuto do Rio Uruguai de 1975 (Argentina, 1976).

A autorização ambiental uruguaia para as duas fábricas foi expedida após o cumprimento de todos os requisitos da legislação ambiental doméstica, sendo elas: a apresentação de Plano de Gestão Ambiental, a realização de Estudo de Impacto Ambiental e a realização de mecanismos de participação pública. Entretanto, segundo o art. 7º do Estatuto do Rio Uruguai de 1975, além de procederem ao licenciamento ambiental no âmbito interno, os Estados Parte se comprometem a comunicar à Comissão Administradora do Rio Uruguai qualquer projeto que possa comprometer o rio para que os demais Estados possam averiguar a potencialidade lesiva da obra e, eventualmente impugná-la (Argentina, 1976). Com efeito, o Uruguai não tomou a segunda dessas diligências, descumprindo os seus deveres de notificação prévia em relação à gestão do curso de água transfronteiriço.

Em 2003, a Argentina havia interpelado a CARU para ter acesso aos estudos de impacto ambiental do projeto da fábrica da ENCE, mas o Uruguai, já naquela época, não disponibilizou a documentação ao estado vizinho e se recusou a negociar a respeito, perante a Comissão. Assim, nessa oportunidade, a CARU não se provou capaz de mediar o conflito, uma vez que, por um lado, Uruguai não disponibilizou os estudos solicitados pela entidade internacional, e, por outro lado, as tentativas de negociação não tiveram êxito.

Deste momento até a sentença da Corte Internacional de Justiça, a atuação da Comissão Administradora do Rio Uruguai no conflito foi breve e a sua intervenção, quase

imperceptível. O Uruguai não entendia como oportuno disponibilizar as informações referentes aos projetos das *papeleiras* e a Argentina não flexibilizava nenhuma das suas exigências. Dessa forma, primeiramente, esvaziou-se a competência autocompositiva da CARU; e, secundamente, qualquer tentativa de cooperação entre os dois países se tornaram vãs.

Diante desse acontecimento de 2003 e da manutenção do comportamento uruguaio, em 2005, com a instalação da fábrica da *Oy Metsa-Botnia Ab*, a população do lado argentino do rio começou a realizar bloqueios frequentes à *ruta Internacional 136* e, conseqüentemente, à ponte internacional *San Martín*, que une os dois países, prejudicando, assim, a chegada de matéria-prima para as fábricas, assim como o fluxo de turistas em direção ao Uruguai. Por sua vez, o Estado argentino tentou fomentar a negociação, contando com o auxílio do rei Juan Carlos de Espanha como mediador, mas as discussões foram infrutíferas e o fracasso das tentativas de autocomposição foi confirmado pelo começo da atividade da fábrica da Botnia (Almeida, 2007).

A reação uruguaia à escalada da lide foi, então, pedir uma sessão extraordinária do Conselho do MERCOSUL e a constituição de um Tribunal Arbitral *ad hoc* para arbitrar o conflito, de acordo com o *Protocolo de Olivos*. A tese posta pelos uruguaiois foi que a Argentina teria violado o art. 1º do tratado de Assunção (MERCOSUL, 1991).

Na análise do caso, o Tribunal Arbitral acolheu parcialmente o pedido de Montevideú, declarando que a Argentina não atuou para prevenir nem para reprimir os bloqueios nas vias internacionais. O posicionamento argentino foi considerado incompatível com o compromisso assumido pelos membros do MERCOSUL de garantir a livre circulação de bens e de serviços entre os territórios dos seus respectivos países. Por outro lado, foi indeferida a parte do pedido do Uruguai de determinar a regulação de futuras condutas argentinas a fim de evitar a repetição dos bloqueios. O tribunal *ad hoc* entendeu que o conteúdo dos laudos arbitrais só poderia atestar a violação das normas do Mercado Comum, não podendo impor obrigações às partes para que cumpram as referidas normas violadas (Guggini, 2012).

Perceba-se que houve uma tentativa de resolver o conflito no âmbito regional, em conformidade com a tendência do Direito Internacional para a regionalização, seguindo a máxima de que problemas locais se resolvem localmente. Ou seja, antes de interpelar entidades globais de resolução de conflitos, tais como a Corte Internacional de Justiça (CIJ), é aconselhado que os Estados litigantes busquem esgotar sistemas regionais de solução pacífica

de controvérsias. Isso foi feito no caso *papeleras* quando Argentina procurou a CARU e quando o Uruguai levou a situação para o MERCOSUL, mas nenhum dos dois deu certo.

5.2 As ações ajuizadas perante a corte internacional de justiça

Assim sendo, estava patente, nesse ponto, o fiasco das negociações no âmbito regional, o que levou inevitavelmente ao ajuizamento de ações perante a Corte Internacional de Justiça por ambos os países, seguindo as instâncias de resolução de conflitos indicadas no próprio Estatuto do Rio Uruguai de 1975 (Argentina, 1976).

O requerimento argentino foi o primeiro; nele, foi alegado:

(a) que o Uruguai teria autorizado de maneira unilateral a construção de duas fábricas de papel e de celulose às margens do rio transfronteiriço, sem respeitar o procedimento obrigatório de informação à *Comisión Administradora del Río Uruguay*;

(b) que é obrigação dos uruguaios tomar as medidas necessárias para a utilização racional do rio, sem gerar riscos de poluição desproporcionais;

(c) que o Uruguai estaria obrigado a realizar o Estudo de Impacto Ambiental de novo, na segunda parte do procedimento – a internacional;

(d) que o caso *papeleras* seria motivo para responsabilização internacional, ou seja, obrigação de cessar a atividade e reparar o dano causado.

Buenos Aires pediu também uma tutela provisória de urgência cautelar no sentido de paralisar as obras até a sentença da Corte, mas ela foi indeferida pelo Tribunal.

Por sua vez, o Uruguai fundamentou seu requerimento na ilegalidade dos bloqueios das vias de comunicação entre os dois países no lado argentino do rio, pedindo:

(I) que a Argentina fizesse cessar os bloqueios das pontes e estradas;

(II) que a Argentina se abstinhasse de tomar medidas que pudessem agravar o litígio, ou comprometer qualquer direito uruguaio.

Assim como ocorreu com os pedidos de tutela provisória argentinos, Montevideu também não logrou êxito nos seus pedidos de tutelas cautelares. A Corte Internacional de Justiça entendeu que não haveria urgência o bastante para uma medida cautelar e que o prejuízo gerado pelas ações argentinas não era de natureza irreparável (Noschang, 2012).

5.3 A decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ)

Em 20 de abril de 2010, a CIJ proferiu sentença deferindo parcialmente os pedidos de ambas as partes, à luz do Estatuto do Rio Uruguai de 1975. Nesse sentido, o principal aporte desse julgado para o estudo do Direito Internacional Público Ambiental foi o modo com que a principiologia foi empregada como fundamento para decidir, tornando a sentença em análise um importante exemplo de jurisprudência dos princípios internacionais (Noschang, 2012).

A Corte compreendeu que o Uruguai violou o art. 7º do Estatuto de 1975, ao deixar de informar à CARU os projetos que ele pretendia empreender no rio, bem como ao negligenciar os trâmites processuais de negociação bilateral previstos no Estatuto. A sentença estava se referindo, nessa parte, tanto às obras de construção da empresa ENCE, em 2002, tanto à construção do terminal portuário para a empresa Botnia em 2005.

Esse capítulo da sentença evidenciou a relevância da *Comisión Administradora del Río Uruguay* na aplicação dos princípios da prevenção e da prévia notificação sobre medidas planejadas com possíveis efeitos adversos no âmbito da bacia hidrográfica do Rio Uruguai. Com efeito, é mediante a notificação prévia que a prevenção é efetivada, e a conduta uruguaia, não transparente, inibiu que isso acontecesse (Noschang, 2012).

Foi evidente, na sentença, a importância que a Corte Internacional de Justiça atribuiu à Comissão Administradora do Rio Uruguai no sentido de ela ser o foro adequado para a resolução de conflitos sobre a gestão do Rio Uruguai. Esse entendimento é, inclusive, criticado pela doutrina, uma vez que a entidade internacional já havia falhado na sua principal tarefa, desde 2003 (Guggini, 2012).

Ademais, a Corte entendeu que o Uruguai havia utilizado as tecnologias de produção de papel e de tratamento de celulose mais modernas à época (conforme a Diretiva IPPC), contrariando as alegações argentinas. Inclusive, os argentinos alegaram que as fábricas estariam poluindo o rio, contudo, não foram identificadas concentrações de fósforo suficientes para respaldar tal tese, resultando em mais um indeferimento por parte do Tribunal. É por isso que a CIJ caracterizou a infração uruguaia como meramente processual, na decisão; de fato, não havia um dano concreto identificável. Dessa forma, as duas fábricas de papel seguem em ação às margens do Rio Uruguai até hoje.

Não obstante, vale comentar que o fato de a infração ter sido considerada de natureza processual não retira a possibilidade de imputação de responsabilidade civil

internacional em face do Uruguai. Desde a chamada Revolução Ago do Direito Internacional Público, não é mais preciso que haja um dano concreto para ensejar responsabilização, bastando o mero descumprimento da norma (Sloboda, 2017).

6 COMPARATIVO DO MODO DE ATUAÇÃO DA COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL RÍO URUGUAY ANTES E DEPOIS DO JULGAMENTO DO CASO PAPELERAS

Agora que já está clara a conjuntura normativa do direito internacional das águas, que já se sabe o que é a CARU, bem como do que tratou o caso *papeleras*, pode-se seguir para a análise da atuação da comissão antes e depois da sentença da Corte Internacional de Justiça de 2010, respondendo à pergunta-problema deste texto.

Dessa feita, desde a criação da CARU, só houve duas oportunidades em que a comissão administradora teve que desempenhar a sua função de foro para a resolução de conflitos relacionados ao Rio Uruguai: o caso quanto à usina hidroelétrica Garabi-Panambi, em 1981; e o caso *papeleras*. A parte essas duas situações, a gestão do Rio Uruguai foi extremamente pacífica, pautando-se nas diligências administrativas ligadas ao poder de polícia no rio e à edição de normas reguladoras da navegação fluvial (Guggini, 2012).

De 1975 – marco inicial da CARU – a 1981, não houve crises na gestão do curso de água. Em 1981, por outro lado, houve conflito, pois Argentina e Brasil decidiram construir uma usina hidroelétrica a montante do trecho de rio sob administração da *Comisión Administradora del Río Uruguay* a qual foi contestada pelo Uruguai. Diante de tal medida planejada, Montevideú interpelou a comissão alegando que o empreendimento, do jeito como estava sendo pensado naquele momento, prejudicava a navegabilidade do curso d'água a jusante, bem como comprometia a construção da Ponte Internacional São Borja - Santo Tomé. Então, a Comissão Administradora do Rio Uruguai deu início a um procedimento de mediação entre os três países para que os Estados proponentes da usina hidroelétrica disponibilizassem os Estudos de Impacto Ambiental do projeto para o Uruguai, aplicando os dispositivos dos arts. 7º e 13 do *Estatuto del Río Uruguay*.

As sessões de mediação possibilitaram a resolução do problema pela alteração do plano original da usina, portanto, pode-se dizer que, em 1981, a CARU foi capaz de desempenhar adequadamente as suas competências. Contudo, o mesmo não pode ser dito do

caso das fábricas de papel, como visto no tópico anterior. Nessa oportunidade, os Estados deixaram totalmente de considerar as manifestações da comissão, apartando-a do seu papel de mediadora internacional.

De 2010 para cá, de acordo com as publicações oficiais da Comissão Administradora (2022), não houve mais conflitos ligados à gestão do Rio Uruguai no trecho compartilhado entre Argentina e Uruguai. Logo, atualmente está-se em mais um interlúdio entre controvérsias internacionais desde a criação da CARU. Isso faz com que seja difícil determinar se o julgamento do caso *papeleras* gerou efetivas alterações no *modus operandi* da comissão, pois apenas na ocorrência de conflito se pode realmente perceber se houve alguma mudança de atitude institucional por parte da entidade.

Todavia, é possível identificar pela ausência de edições no Estatuto da Comissão, ou mesmo pela omissão dos Estados Parte a este respeito, que os problemas estruturais que impossibilitaram a *Comisión Administradora del Río Uruguay* de agir em 2003 ainda não foram solucionados, apontando para a manutenção da mesma postura pela entidade em análise.

Para Guggini (2012), a falha da Comissão Administradora do Rio Uruguai no caso de 2006 se deveu, em parte, ao fato de que a entidade não havia sido estimulada a desenvolver tal função por vinte e cinco anos, antes da discordância. Segundo a autora, isso fez com que os Estados Parte perdessem a confiança na instituição que eles mesmos haviam criado para resolver lides de maior complexidade, como era o caso, naquele momento; e tudo indica que essa confiança ainda não tenha sido restaurada.

De fato, como já foi mencionado anteriormente, sem a boa-fé dos Estados e a sua disposição ao diálogo, a CARU fica impossibilitada de operar. Pelas suas intervenções não serem de caráter vinculante, a autocomposição acaba por depender exclusivamente da boa-vontade dos países.

Esse é o principal defeito da Comissão Administradora do Rio Uruguai, mas ele parece ser um nó górdio. Isso pois, uma eventual solução poderia ser tornar os atos da comissão vinculantes às partes, mas não há como fazê-lo sem violar a soberania estatal dos seus membros, então, descarte-se essa alternativa (Machado, 2009).

Outra opção seria alterar o Estatuto do Rio Uruguai, alterando a natureza da CARU quanto à resolução de conflitos, de ente mediador para um autêntico tribunal arbitral, ou, ao menos, indicando um tribunal competente para tanto. Uma medida semelhante foi adotada para

a solução do caso *Lanoux*, entre Espanha e França, sobre o lago homônimo, nos Pirineus e surtiu efeitos positivos.

Contudo, no contexto uruguaio e argentino, não há vontade política para dar mais força à *Comisión Administradora del Río Uruguay*. Relembre-se a contextualização do caso, que foi explicada anteriormente: a produção de papel é altamente lucrativa para os Estados que acolhem o setor e, na falta de uma estruturação econômica a nível regional do MERCOSUL, os países passaram a adotar medidas isolacionistas nesse sentido. Assim, descarte-se essa segunda possibilidade, também (Guggini, 2012).

7 CONCLUSÃO

Dessa forma, neste texto foi possível apresentar a principiologia básica do Direito Internacional Ambiental, associada às normas gerais de gestão de recursos hídricos. Desse conjunto de princípios vale a pena salientar os princípios do uso equitativo dos recursos naturais e do mínimo existencial ecológico, os quais estão diretamente relacionados à *UN Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses* de 1997, a qual também foi destrinchada no trabalho.

Na Convenção, é repetidamente enfatizado o dever de cooperação interestatal para a gestão dos cursos d'água no sentido de notificar os demais Estados ripários dos projetos que se queira desenvolver (art. 11), bem como no sentido de serem elaborados tratados e acordos específicos para a gestão de cada bacia hidrográfica (art. 3º). Ademais, a Convenção de *New York* reforçou as regras de Helsinque de 1966 quanto à gestão de cursos de água transfronteiriços; isso também é merecedor de ênfase, uma vez que o Estatuto do Rio Uruguai de 1975 foi estruturado sobre esse documento.

Entendido esse panorama normativo internacional, passou-se, então, aos comentários sobre a *Comisión Administradora del Río Uruguay*. Primeiramente, fez-se uma apresentação da entidade e da sua natureza jurídica: quais instrumentos legais a instituíram e qual é a sua relevância na administração do Rio Uruguai. Depois, passou-se à explanação quanto às funções da CARU, com especial atenção àquela de ser o foro para a solução de controvérsias ligadas ao rio. Aqui, também se qualificou a CARU como um meio diplomático de mediação.

Feito isso, o próximo passo foi, portanto, situar o leitor quanto ao caso *papeleras*, desde a conjuntura que antecedeu o conflito, até a sentença da CIJ, em 2010. Na parte da sentença, viu-se como a Corte reforçou a importância da comissão administradora para a autocomposição e como essa decisão é criticada, dada a ineficácia da CARU, ao longo da lide.

Isso posto, portanto, o último tópico do desenvolvimento do texto problematizou a atuação da *Comisión Administradora del Río Uruguay* antes e depois do julgamento do caso *papeleras*. Para tanto, foi trazido o conflito de 1981 que foi solucionado com sucesso pela comissão e comparou-se o que mudou da década de 1980 para os anos 2000 para justificar a atuação da CARU.

A conclusão preliminar a que se chegou foi que, ao longo da história da entidade internacional, apenas em duas oportunidades foi exigido que a Comissão Administradora do Rio Uruguai atuasse como mediadora, por isso, os Estados a ela vinculados perderam a confiança nas suas capacidades autocompositivas. Ademais, identificou-se que o caso de 1981 era de baixa complexidade, ao passo que o caso de 2006 era particularmente elaborado, o que contribuiu ulteriormente para o fracasso das negociações; a comissão não era suficientemente experiente para lidar com tal problema. Dessa forma, pode-se dar por respondida a pergunta-problema do artigo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. W. **O caso papeleras**. São Paulo: Casoteca Latino-americana de Direito e Política Pública, 2007. Disponível em: https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2022-01/arquivos/narrativa_final.pdf. Acesso em: 21 jul. 2023.

ARGENTINA. **Ley 21.413, 9 de setiembre de 1976**. Estatuto Del Rio Uruguay. Buenos Aires: Presidência da Nação Argentina, 1976. Disponível em: <http://www.saij.gob.ar/21413-nacional-estatuto-rio-uruguay-lnt0000266-1976-09-09/123456789-0abc-defg-g66-20000tcanyel>. Acesso em: 03 jul. 2023.

BRUNDTLAND; G. H. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ENCUENTRO TECNICO JURIDICO, 1987, Paysandú. **[Trabalhos apresentados]**. Paysandú: Comisión Administradora Del Río Uruguay, CARU, 1987. 86 p. Disponível em: <https://www.caru.org.uy/web/1989/06/encuentro-tecnico-juridico-17-y-18-set-1987/>. Acesso em: 09 jul. 2023.

GUGGINI; M. S. **El conflicto por la instalacion de fabricas de celulosa en el rio uruguay: el rol de la comision administradora del Rio Uruguay**. 2012. 107 f. Seminario final de graduacion (graduación em Derecho) – Universidad Empresarial Siglo XXI, Córdoba, 2012. Disponível em: https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/10626/tesis_final.pdf?sequence=1. Acesso em: 10 jul. 2023.

GUSTIN, M. B de Sousa; DIAS, M. T. F.; NICÁCIO, C. S. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION - ILA. **Report of the fifty-second Conference of the International Law Association Held in Helsinki in August, 1966**. Helsinque: ILA, 1966, p. 477. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0020860400011815a.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2024.

MCCAFFREY, P. S. **Convention sur le Droit d'Utilisation des Cours d'Eau a des Fins Autres que la Navigation**. New York: United Nations Audiovisual Library of International Law, 2009. Disponível em: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/clnuiw/clnuiw_f.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

MACHADO, P. A. L. **Direito internacional dos cursos de água internacionais: elaboração da Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação – Nações Unidas/1997**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. v. 1.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República do Uruguai. Assunção, MERCOSUL, 1991. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/atuacao-internacional/Tratadodeassuno.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2023.

NOSCHANG, P. G. O caso das papeleras na Corte Internacional de Justiça: o reconhecimento dos princípios de Direito Ambiental Internacional. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, v 1, n. 12, p. 7649-7663. 2012. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2012/12/2012_12_7649_7663.pdf. Acesso em: 03 jul. 2023.

REZEK, F. **Direito internacional público: curso elementar**. 18. ed. São Paulo: Saraiva JUR, 2022.

SANT'ANNA, F. M. Cooperação internacional e os recursos hídricos transfronteiriços: soberania e instituições internacionais. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, p. 183 - 210, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74149/77792>. Acesso em: 21 set. 2023.

SLOBODA, P. M. P. A Responsabilidade internacional dos Estados após a “Revolução Ago”. In: MENEZES, W. **Direito internacional em expansão**. Belo Horizonte: Arraes, 2017. vol. XI, p. 444-462.

SOARES, G. F. S. **Direito internacional do meio ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. 1 ed. São Paulo: Atlas, 2001. vol. 1.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho. **Diretiva 96/61 /CE do Conselho de 24 de Setembro de 1996**. Relativa à prevenção e controlo integrados da poluição. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 1996. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996L0061&from=PT>. Acesso em: 03 jul. 2023.

UNITED NATIONS. **Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses**. New York: General Assembly of the United Nations, 1997. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration on the Human Environment**. Stocolmo: General Assembly of the United Nations, 1972. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2023.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**. Annex I- Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro: General Assembly of the United Nations, 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 11 jul. 2023.

WITKER, J. **Como elaborar una tesis en derecho**: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho. Madrid: Civitas, 1985.

WOUTERS, P.; VINOGRADOV, S.; MAGSIG, B. O. Water security, hydrosolidarity, and international law: a river runs through it... **Yearbook of International Environmental Law**, Oxford, v. 19, p. 97-134, 2009. Disponível em: <https://academic.oup.com/yielaw/article-abstract/19/1/97/1730587?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 09 jul. 2023.