

## „Kein Wässerchen trüben...?“

### Die Entwicklung des juristischen und politischen Tauziehens um die Zellulosefabrik der Firma Botnia am Río Uruguay vor der argentinischen Präsidentschaftswahl

**Seit Beginn der Planungen zweier Zellulosefabriken in Uruguay ist viel Zeit vergangen: Es handelt sich um nicht weniger als fünf Jahre, nach denen unter normalen Umständen ein Unternehmen seine ersten Umsätze verbuchen kann. Doch von normalen Umständen ist am Río Uruguay wohl nicht mehr auszugehen.**

Während Botnia, ein finnisches Unternehmen, in Kürze seine Anlage in der Nähe des uruguayischen Fray Bentos fertig stellen wird, hat die spanische ENCE (Empresa Nacional de Celulosa de España) bisher noch nicht mit den Bauarbeiten begonnen. Der Hintergrund für ihre Zurückhaltung ist die Befürchtung, am Ende durch das scharfe Schwert des IGH (Internationaler Gerichtshof) ohne Betriebsgenehmigung dazustehen. Genau dies riskiert derweilen jedoch Botnia.

#### **I. Die Einschaltung des Schiedsgerichts des Mercosur**

Kurz nachdem die argentinische Regierung unter Néstor Kirchner am 4. Mai 2006 – zum ersten Mal in der Geschichte des Landes – eine Klage vor dem Internationalen Gerichtshof einreichte, folgte auf Seiten Uruguays eine Klageerhebung vor der Schiedsgerichtsbarkeit des Mercosur (Tribunal de Resoluciones de Controversias, in erster Instanz einem dreiköpfigen Ad-hoc Tribunal). Diese richtete sich gegen die Blockade des Grenzüberganges zwischen beiden Ländern auf der argentinischen Seite des Río Uruguays. Die Regierung um den Staatspräsi-

denten Tabaré Vazquez trug vor, dass der uruguayischen Wirtschaft infolge der Blockade ein Schaden in Höhe von rund 500 Millionen Dollar entstanden sei. Hierin liege ein Verstoß gegen Art. 1 des Gründungsvertrages des Mercosur, welcher den freien Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen vorsieht.

Am 7. September 2007 kam es zur Urteilsverkündung des Schiedsgerichts. Das dreiköpfige Ad-hoc-Tribunal erkannte sich zunächst einmal zuständig für den Streitgegenstand. Eine Entscheidung, welche von Argentinien zu Beginn des Verfahrens noch nicht anerkannt wurde. Im Hauptgegenstand entschied es zu Gunsten des Antragstellers Uruguay, indem es die Grenzsperrungen als einen Verstoß gegen die im Vertrag von Asunción zugesicherten Rechte und Pflichten wertete. Gegen Argentinien wurden jedoch keine Sanktionen verhängt. Vielmehr riet das Gericht eine „vernünftige Umgangsweise“ in Bezug auf die Straßensperrungen an. Diese sollte laut Presseberichten insbesondere dafür sorgen, dem laufenden Verfahren in Den Haag Rechnung zu tragen.

Das Urteil wurde von beiden Streitparteien sehr unterschiedlich ausgelegt. So feierte Uruguay das Urteil, da es ihm Recht zugesprochen hatte, und Argentinien feierte es ebenso, weil das Urteil dem „Streitgegner“ keine Gegenmaßnahmen erlaubte.

Eigentliche Konsequenz der Entscheidung war jedoch der Bedeutungsverlust des Schiedsgerichts des Mercosur, da das von

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO URUGUAY

MAGNUS ADAMS

26. Oktober 2007

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/uruguay](http://www.kas.de/uruguay)

ihm gefällte Urteil dazu beitrug, den Fokus auf die Verhandlungen des IGH zu verlagern.

Dies sind jedoch nicht die einzigen Schlagzeilen mit denen das Gericht des Mercosur auf sich aufmerksam macht.

Am 17. Oktober 2007 trat der paraguayische Richter Wilfrido Fernández zurück von seinem Amt als Richter beim „Tribunal permanente de revisión“, der höchsten rechtsprechenden Instanz des Mercosurs. Ausschlaggebend für seine Entscheidung sei seine Erkenntnis, dass es sich bei der Institution Mercosur um eine reine „Diktatur der Aussenministerien“ handle, in der „mit Sicherheit keine Gerechtigkeit herrsche“ und dies umschließe auch das Gericht an dem er tätig war.

Auch diese Meldung vermochte wiederum die Stellung des Mercosur, und insbesondere seines Rechtsprechungsorgans, in Frage zu stellen und ihren Ruf auch unabhängig von den zwischenstaatlichen Konflikten Argentiniens und Uruguays zu schädigen.

## II. Die Haltung der Bürgerinitiativen

Auch die Bevölkerung, insbesondere die Gegner der Zellulosefabriken, von denen vor allem die Umweltaktivisten der Bürgerinitiative Gualaguaychús genannt werden müssen (*Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú*), hatten eine ganz persönliche Auffassung zum erteilten Schiedsspruch. Sie bewerteten die Entscheidung nämlich als Rechtfertigung ihrer Bestrebungen und Unternehmungen. Demgemäß präsentierten sie stolz die Dauer ihrer ununterbrochenen und vor allem *undurchbrochenen* Grenzsperrern, die im November des laufenden Jahres volle 12 Monate betragen werden.

Die Gegner der Zellulosefabriken machten jedoch nicht nur durch die Blockierung von Brücken auf sich aufmerksam. Insbesondere die Planung und Durchführung so genannter „Geheimaktionen“, durch welche vor allem Jorge Fritzler, ein führender Kopf dieser Gruppierung,

schon mit der Justiz aneinander geriet, sorgten für Aufsehen. So wurden aus dem Lager um Fritzler Drohungen gegen Botnia und Uruguay laut, welche sich auf gewalttätige Angriffe bezogen und tatsächlich fielen im Rahmen von Protestaktionen in der Region von Fray Bentos, in der Nähe der finnischen Zellulosefabrik Botnias, Aktivisten über den Wasserweg ein. Dies geschah im August 2007.

Da aus eigenem Antrieb von der argentinischen Seite hiergegen nichts unternommen wurde, beschwerte sich Uruguay direkt bei seinem Nachbarn. Gleichzeitig zog die Regierung zusätzlich Beschwerden beim Generalsekretariat der OEA (Organización de Estados Americanos), beim Schiedsgericht des Mercosur und beim IGH in Betracht, um ein Eingreifen Argentiniens zu erzwingen.

Dies geschah auch mit Erfolg. Infolge der Beschwerden wurde Jorge Fritzler vom Bundesrichter Guillermo Quadrini vorgelesen. Fritzler selbst empfand dies als einen unverständlichen Schritt der Justiz. Seiner Meinung nach haben er selbst und die Bewegung um Gualaguaychú nämlich stets ihre pazifistische Haltung bewiesen. Deshalb zog Fritzler sogar eine Beschwerde vor dem „Consejo de la Magistratura“ in Betracht, der in Argentinien über die Unabhängigkeit der Gerichte wacht.

Nach dem es auf Demonstrationen und Protestzügen in Fray Bentos am Sonntag den 7. Oktober zu handgreiflichen Ausschreitungen zwischen Fabrikbefürwortern und –gegnern gekommen ist, ergriff Staatspräsident Vázquez zwei Tage danach die Initiative und setzte eine Verordnung basierend auf einem Gesetz aus dem späten 19. Jahrhundert ein (Ley 2499). Dieses Gesetz besagt, dass Demonstrationen im Voraus bei der zuständigen Polizeibehörde genehmigt werden müssen und zielt folglich auf eine Beschwichtigung der angespannten Lage ab. Dass die Verordnung nicht ein indirektes Verbot darstellt, beweist der Entschluss vom 18. Oktober, welcher die erste Demonstration gegen Botnia bereits wieder

26. Oktober 2007

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/uruguay](http://www.kas.de/uruguay)

genehmigte, verständlicherweise unter Auflagen zur Sicherung der öffentlichen Ordnung, wie Medien berichteten.

Auch wenn sie wohl bis heute die stärkste Gegengruppierung darstellen, sind es selbstverständlich nicht nur die Aktivisten um Gualaguaychú, von denen kritische Bürgerstimmen ausgehen. Auch in Colonia, Uruguay wurden Proteste der Umweltschutzbewegung Unamu (Uruguay Natural Multiproductivo) in Gang gesetzt. Demgemäß wurde beispielsweise eine Unterschriftenaktion ins Leben gerufen, welche den starken Rückhalt in der Bevölkerung dokumentieren sollte. Folgt man der Aussage Nahuel Borgognos, einem Unamu-Sprecher, sind die Fabriken eine Bedrohung für die Lebensqualität der ansässigen Einwohner. Die Argumentation der Befürworter, dass durch die Zellstofffabriken auch nötige Arbeitsplätze geschaffen werden, die einen gewissen Lebensstandard erst ermöglichen, lässt er hingegen außer Acht.

### III. Die Entwicklungen auf politischer Ebene

Mittlerweile wirkt es so, als würden sich Argentinien und Uruguay gänzlich auf die juristischen Verhandlungen konzentrieren und jeglichen politischen Optionen den Rücken zukehren. Diese Ansicht ist jedoch nicht vollständig zu vertreten. So vereinbarte die argentinische Regierung Néstor Kirchners zum April 2007 eine Sitzung mit dem uruguayischen Streitgegner.

Zur Ermöglichung dieser Zusammenkunft schaltete Kirchner jedoch keinen mercosurinternen oder zumindest lateinamerikanischen Mittler ein, sondern knüpfte den Kontakt über das spanische Königshaus. Dies stieß verständlicherweise auf gespaltenen Widerhall des Iberoamerikanischen Gipfels, der im November des vergangenen Jahres in der Hauptstadt Uruguays, Montevideo tagte.

Aus beiden Ländern reisten Delegationen nach Madrid, was jedoch die Reise nicht begleiten sollte, war die Bereitschaft ei-

nen Kompromiss zu erzielen. Vielmehr wurden beiden Delegationen feste Instruktionen der Präsidenten mit auf den Weg gegeben. So sollten die argentinischen Vertreter die kompromisslose Verlegung der finnischen Anlage fordern, während die uruguayische Seite mit den Maßgaben nach Madrid zog, keine Verhandlungen zu führen, solange die Aufgabe der Grenzblockaden nicht von Argentinien bestätigt würde.

Das Ergebnis der dreitägigen Zusammenkunft, vom 18. bis 20. April 2007, war entsprechend dürftig. So wurde, wohl aus dem Anreiz überhaupt etwas vorweisen zu können, eine so genannte „Erklärung von Madrid“ ausgearbeitet. Diese beinhaltete jedoch keine finalen Resultate, sondern nannte nur vier Punkte, die von nun an Gegenstand der Gespräche sein sollten. Zunächst einigte man sich darauf sich weiter über die örtliche Lage der Anlage Botnias zu bereden und insbesondere auf Themen des gemeinsamen Umweltschutzes einzugehen, die Straßensperren an den Grenzübergängen zu thematisieren und das Statut des Río Uruguays in die Gespräche mit einzubeziehen. Kurzum, der eigentliche Erfolg lag darin, sich darauf zu einigen politische Verhandlungen nicht gänzlich für die Zukunft auszuschließen.

### IV. Entwicklungen auf juristischer Ebene

Da der Bau der finnischen Anlage nicht ausgesetzt wurde, schien einer Inbetriebnahme gegen Ende des Jahres 2007 aus bautechnischer Sicht nichts mehr entgegen zu stehen. Argentinien beschloss daraufhin Mitte des Jahres eine Klageabänderung, so dass fortan nicht mehr die Beendigungen der Bauarbeiten Botnias, sondern die Inbetriebnahme der Anlage durch das Gerichtsurteil in Den Haag verboten werden soll.

Argentinien, in Den Haag vertreten durch seine Botschafterin Susana Ruiz Cerruti, vertritt die Auffassung, dass Uruguay gegen das Statut über den Río Uruguay verstoßen habe und daher die Zellulose-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO URUGUAY  
MAGNUS ADAMS

26. Oktober 2007

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/uruguay](http://www.kas.de/uruguay)

fabriken keine Betriebserlaubnis bekommen dürften. Hiergegen trägt die uruguayische Seite, vertreten durch ihren Botschafter in Frankreich, Héctor Gros Espiell, den Botschafter in den Niederlanden, Carlos Mora, sowie den U.S. amerikanischen Juristen Paul Reischler vor, dass die Regierung Argentiniens darüber sehr wohl informiert gewesen sei, was aus einem Bericht der Administration Kirchners aus dem Jahre 2004 hervorgehen solle. Zusätzlich heben die Vertreter Uruguays hervor, dass Argentinien durch seine destruktive Haltung, insbesondere durch die Duldung der Sperren an den Grenzübergängen, eine engere Kooperation fortwährend erschwert habe.

Mittlerweile ist insbesondere auch unter den Umweltschützern die Vermutung aufgetreten, dass es sich wohl nicht nur um Besorgnisse über die Missachtung eines bilateralen Vertrages oder über eine mögliche Umweltverschmutzung am Río Uruguay handelt, welche den argentinischen Präsidenten so konsequent bleiben lassen. Vielmehr klärt sich das Bild für sie insofern, als dass sie erkennen, dass allein wirtschaftliche Interessen im Vordergrund stehen.

Jaime Jgorra aus dem uruguayischen Ministerium für Wohnungsbau, Raumordnung und Umwelt, beschreibt den Streit als „alte, taube und niemals endende Schlacht um Häfen“. Insbesondere verweist er hierbei darauf, dass der Hafen Montevideos gegenwärtig durch ausbleibende Güterlieferungen geschädigt wird. Der Grund für ausbleibende Lieferungen allerdings ist einfach zu finden. Die Brücken über den Río Uruguay sind versperrt und gerade hier verlaufen die für den Mercosur und Uruguay so wichtigen Verkehrsrouten.

Doch die Verhandlungen vor dem IGH brauchen ihre Zeit von den ersten Darstellungen des Verhandlungsgegenstandes bis zu den Schlussplädoyers. Nachdem Argentinien nun auch vor kurzem sein Recht auf Gegeneinwendung (Replik) geltend gemacht hat, wird das Verfahren zusätzlich verlängert. Insbesondere auch

dadurch, dass nun auch Uruguay ein Recht auf wiederholte Stellungnahme erhält (Duplik). Die Termine hierfür stehen seit dem 14. September 2007 fest. So wird Argentinien am 29. Januar 2008 seine Einwendungen vortragen, und Uruguay sechs Monate später am 29. Juli 2008 schließlich sein Recht auf Duplik wahrnehmen.

## V. Fazit

Resümierend kann man feststellen, dass es sich um einen langwierigen Prozess handelt, bei dem die Meinungen über eine naheliegende etwaige Konfliktlösung weit auseinander fallen. Insbesondere zeigt sich eine Abstufung zwischen den Ansichten der politischen Ebenen. So dominiert auf uruguayischer, nationalstaatlicher Ebene die Ansicht des Staatspräsidenten Vázquez, der von einer politischen Lösung zum Ende des Jahres 2007 ausgeht. Je mehr man sich jedoch der betroffenen Region und dem entsprechenden Departamento nähert, herrscht die Meinung vor, dass es mit der argentinischen Seite wohl nicht zu einem Kompromiss kommen werde. Dies mag einerseits dadurch begründet sein, dass beide Ebenen mit unterschiedlichen Informationen über den Fortgang der Verhandlungen ausgestattet sind. Die den Verhandlungen näher stehende nationale Regierung scheint zusätzlich durch ihre Aussagen ein Zeichen setzen zu wollen, dass Argentinien nur noch die Chance zu Verhandlungen in Angriff nehmen muss.

Tatsächlich scheint es nämlich die argentinische Seite zu sein, die sich reellen Verhandlungen versperrt. Dies ist sicherlich mit den anstehenden Wahlen Argentiniens am 28. Oktober 2007 zu erklären. Klar ist, dass eine Reihe von Wählerstimmen wegfiel, falls der argentinische Präsident seinen Umweltpopulismus zu Gunsten eines Kompromisses aufgab.

Da die Verhandlungen vor dem IGH in Den Haag erst mit dem Vorbringen der Replik Argentiniens im Januar 2008 fortgesetzt werden, bleibt nach der Wahl am 28. Oktober noch genügend Zeit, um eine

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO URUGUAY

MAGNUS ADAMS

26. Oktober 2007

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/uruguay](http://www.kas.de/uruguay)

politische Einigung durch Verhandlungen unter einer neuen Regierung zu erreichen. So neu allerdings scheint nach aktuellen Umfrageergebnissen zur Präsidentschaftswahl die Konstellation nicht zu werden, jedenfalls im Bezug auf die Präsidentschaft. So führt die Senatorin und Frau des noch amtierenden Präsidenten Néstor Kirchner und gleichzeitige Präsidentschaftskandidatin Cristina Fernández de Kirchner die Schätzungen mit rund 41 % an. Wie sie, im Falle eines Wahlsieges, jedoch die Situation lenken wird, ist bisher nicht absehbar, da die Präsidentengattin bisher auf ihren Wahlkampfzügen nahezu demonstrativ das Thema „Botnia“ ausgelassen hat. Dementsprechend fiel auch die Wahlkampfveranstaltung in der argentinisch-uruguayischen Grenzregion bedeutend kleiner aus, als noch zu Zeiten Néstor Kirchners.

Schon jetzt steht allerdings fest, dass der Konflikt eine Belastung der bilateralen

Beziehungen darstellt und Nachwirkungen nicht auszuschließen sind. Zusätzlich kann man den Konflikt ohne Zweifel als eine schwarze Stunde des Mercosur bezeichnen, da – sofern nicht noch eine politische Einigung erzielt wird – ein außenstehendes Gericht und nicht ein mercosurinternes das Urteil fällte. Dies schwächt die Bedeutung der Mercosur-Institutionen stark, denn wenn sich ein ähnlicher Fall ereignen sollte ist es fraglich, ob überhaupt noch das Schiedsgericht des Mercosur angerufen wird, wenn keine endgültige Entscheidung erwartet werden kann.

In jedem Falle, sei es im Hinblick auf die argentinisch-uruguayischen Beziehungen oder im Hinblick auf den Mercosur, ein durch politische Verhandlungen erzielt Ergebnis dürfte den Nachwirkungseffekt gegenüber einem Richterspruch des IGH mit „Siegern“ und „Verlierern“ abmildern.