

## 乌拉圭河纸浆厂案简析

· 朱刚强

**内容提要** 2003年以来阿根廷与乌拉圭之间的纸浆厂争端,是近年来跨界河流非航行使用争端的一个典型案例。本文通过回顾乌拉圭河纸浆厂争端的由来、双方的辩诉和国际法院的临时裁决,结合相关国际环境法原则,对双方三个主要的争议点进行了简要评析。本文认为,阿根廷因本国团体针对连接阿乌两国的桥梁和道路的阻塞行动而对乌拉圭负有国际责任;乌拉圭批准纸浆厂项目并未违反不造成重大损害的原则;而乌拉圭是否违反了事先通知的义务因而具有程序责任,还存在争议,最终的判定取决于国际法院对事先通知义务进行怎样的理解。

**关键词** 乌拉圭河纸浆厂案 跨界河流非航行使用 事先通知义务 不造成重大损害原则

2003年以来,阿根廷因不满乌拉圭批准欧洲公司在两国的界河——乌拉圭河乌拉圭一侧兴建纸浆厂,而与之争端不绝,以至阿根廷民众阻塞两国跨界大桥和国际道路,两国关系恶化。协商不成,阿根廷于2006年5月将乌拉圭诉至国际法院(ICJ),国际法院分别于2006年7月和2007年1月分别驳回了阿根廷、乌拉圭要求国际法院指示临时措施<sup>①</sup>的请求。目前此案尚未审结。研究阿根廷和乌拉圭有关纸浆厂的争端案例,对类似的国际争端无疑具有重要借鉴意义。<sup>②</sup> 本文拟结合相关国际环境法原则,对乌拉圭河纸浆厂案(阿根廷诉乌拉圭)进行简要评析。

### 一 乌拉圭河纸浆厂案案情

#### (一) 乌拉圭河与《乌拉圭河章程》

乌拉圭河发源于巴西南部沿岸山脉,南北走向,流经巴西、阿根廷、乌拉圭,在阿根廷境内与巴拉那河汇成拉普拉塔河。全长约1600千米,流域面积约37万平方千米。乌拉圭河上游位于巴西境内,中游为巴西—阿根廷界河,下游为阿根廷—乌拉圭界河。萨尔托(乌拉圭)以下通河轮,派桑杜(乌拉圭)以下通海轮。目前,乌拉圭河下游,有3座连接阿根廷和乌拉圭的国际桥梁,分别是大萨尔托大桥、阿蒂加斯将军大桥和解放者圣马丁将军大桥。

“为了建立对适当和理性利用乌拉圭河所必要

的联合机制”<sup>③</sup>,根据1961年两国《乌拉圭河界约》,阿根廷与乌拉圭于1975年2月26日签订《乌拉圭河章程》(1976年9月18日生效,以下简称《章程》)。其中,《章程》第六十条规定,任何不能通过谈判解决的争端经由争端之任何一方提交国际法院审理<sup>④</sup>;这是国际法院对乌拉圭河纸浆厂案具有管辖权的依据。根据《章程》,两国设立了乌拉圭河管理委员会(CARU),作为共同管理机构。委员会职责包括确立规则,协调双方交流、磋商、信息、通报事宜。

#### (二) 乌拉圭河纸浆厂争端的由来

2002年1月,西班牙 ENCE 公司向乌拉圭河管理委员会提交了在乌拉圭沿岸城市弗赖本托斯(Fray Bentos, 位于乌拉圭河乌拉圭一侧)建造纸浆厂的申请。2003年1月,乌拉圭政府授予西班牙 ENCE 公司环境许可,允许该公司进行准备性建设。当年10月,乌拉圭河管理委员会核准了一项监测、研究纸浆厂建设环境影响的计划。随后,乌

<sup>①</sup> 即临时保全措施(Interim/Provisional Measures of Protection),属于国际法院的一项辅助管辖权,来源于《国际法院规约》第四十一条“法院如认情形有必要时,有权指示当事国应行遵守以保全彼此权利之临时办法”的规定;国际法院在诉讼进行期间,基于情势发展可能导致不可逆的、紧迫的损害等考虑,可以根据当事国请求,指示临时措施,保护当事国利益。参见 J. G. Merrills, “Interim Measures of Protection in the Recent Jurisprudence of the International Court of Justice”, in *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 44, No. 1, Jan., 1995, pp. 90-146;《国际法院规约》, <http://www.icj-cij.org/homepage/ch/icjstatute.php>

<sup>②</sup> 薛捍勤:《中国国际法学会2009年新春报告会上的讲话》,2009年1月17日,北京。

<sup>③④</sup> “Statute of the River Uruguay (Between Uruguay - Argentina)”, 1975. [http://untreaty.un.org/unts/60001\\_120000/10/4/00018191.pdf](http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/10/4/00018191.pdf)

收稿日期:2009-05-24

作者简介:朱刚强,男,2005年毕业于吉林大学国际政治系,获法学学士学位。现为中国社会科学院研究生院国际关系专业硕士研究生。(中国社会科学院研究生院,北京 100102)

拉圭政府授予纸浆厂环境前期许可证,并就此事通报阿根廷派驻乌拉圭运河管理委员会代表团主席。同月,在乌拉圭运河管理委员会会议上,阿根廷代表不同意乌拉圭授权纸浆厂开工建设。到2004年3月,乌拉圭外长迪蒂尔·奥佩蒂与阿根廷外长拉斐尔·别尔萨达成协议,纸浆厂可以继续按规划建设,同时乌拉圭应向阿根廷提供有关纸浆厂建设和运营的信息。1个月后,乌拉圭运河管理委员会召开全体会议,听取 ENCE 代表及准备在乌拉圭沿岸建设另一座更大规模纸浆厂的芬兰 Botnia 公司代表的报告。

2005年2月,乌拉圭政府授予 Botnia 公司建设纸浆厂的环境前期许可证。乌拉圭的举动引起了对岸阿根廷人的不满,来自阿根廷小镇瓜莱瓜伊丘及国内环保团体的约1万多人阻塞了连接瓜莱瓜伊丘与乌拉圭弗赖本托斯市的解放者圣马丁将军大桥。两国纸浆厂的争端激化。

为缓解紧张局势,5月初时任阿根廷总统的基什内尔与乌拉圭总统塔瓦雷·巴斯克斯举行了私人会晤,同意组成两国高级技术小组(GTAN)负责解决两国纸浆厂争端。8月,该小组开始就纸浆厂争端进行磋商和研究。9月,阿根廷环保组织人权与环境中心(CEDHA)向世界银行合规顾问/申诉调查员(CAO)投诉,投诉其下属国际金融公司(IFC)<sup>①</sup>融资的纸浆厂项目不符合环保规范。12月19日,国际金融公司发布对两座纸浆厂累计性排放影响的评估结果,认为纸浆厂均达到技术要求,其生产活动不会对周边水、大气造成损害。23日,瓜莱瓜伊丘人阻塞了136大道和解放者圣马丁将军大桥。随后乌拉圭外长雷纳尔多·加尔加诺谴责阿根廷违反南共市关于货物流通自由的规定,要求阿根廷采取措施解除阻塞行动。但阿根廷随即批准了抗议行动,要求乌拉圭中止纸浆厂建设,并威胁上诉国际法院。29日,乌拉圭派部队守卫 Botnia 纸浆厂建设工地。12月30日,瓜莱瓜伊丘公民环境大会(CEAG)阻塞了乌拉圭河上连接阿乌两国的3座国际桥梁。2006年1月,两国高级技术小组工作6个月后,没有达成共识而停止工作。

2006年5月4日阿根廷向国际法院提起诉讼,开启了争端的司法解决程序。阿根廷认为乌拉圭违反了1975年签订的《乌拉圭河章程》,请求国际法院指示临时措施,命令乌拉圭在法院作出最终裁决前中止纸浆厂建设。6月,乌拉圭上诉南共市法庭(Mercosur Tribunal),请求法庭就阻塞行动惩罚

阿根廷,并给予乌拉圭经济赔偿。7月13日,国际法院拒绝了阿根廷要求指示临时措施请求。9月,南共市法庭拒绝了乌拉圭的赔偿请求,但认定阿根廷人进行的阻塞行动不合法,违反了南共市条约所规定的货物和服务自由流通规则。随后,阿根廷方面又发生了零星的阻塞国际桥梁、道路的行动。11月29日,乌拉圭向国际法院提出了指示临时措施请求,要求国际法院命令阿根廷立即采取措施,保证两国运输畅通。随后瓜莱瓜伊丘环保大会又开始了阻塞国际道路活动。

直到2006年12月前,阿乌两国仍处于僵持状态。当月在乌拉圭首都蒙得维的亚召开的伊比利亚美洲国家首脑会议上,西班牙国王胡安·卡洛斯一世同意进行调停,促成了阿乌两国对话。12月13日,在与阿根廷协商后,ENCE公司宣布终止刚刚开始进行土方工程的弗赖本托斯纸浆厂项目建设,将厂址迁移到距现有厂址250千米以南的远离乌拉圭河的地区。乌拉圭总统巴斯克斯对此表示不满,声称 ENCE 公司事先未与乌拉圭政府商议。

2007年1月23日,国际法院作出裁定,拒绝了乌拉圭的请求,表示不会行使指示临时措施的权力。2007年4月在西班牙的斡旋下,阿乌两国在马德里启动了新一轮对话,最后发表了马德里宣言,确定了后续对话的具体事项(如纸浆厂厂址、货物流通自由、《乌拉圭河章程》相关事宜等)。2007年11月9日,乌拉圭政府最终核准弗赖本托斯的 Botnia 纸浆厂项目。阿根廷总统基什内尔对此极为不满,两国磋商中止<sup>②</sup>。11月15日,纸浆厂建成投产。2008年1月,ENCE重新选定位于西南部拉普拉塔河沿岸的佩雷拉角地区作为新厂址,并获得乌拉圭的前期环境许可证。直到2008年3月,阿乌两国外长会议表示,两国争议将通过国际法院最终裁决。

## 二 双方辩诉及临时裁决

### (一) 双方辩诉

阿根廷2006年5月4日向国际法院提交诉状,其主张如下。(1)乌拉圭违反其根据《乌拉圭河

<sup>①</sup> 该机构隶属世界银行,向 Botnia 纸浆厂项目和 ENCE 纸浆厂项目提供融资。

<sup>②</sup> Reuters, "Uruguay's Approval of Paper Mill Angers Argentina". <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/L09414629.htm>

章程》所承担的义务。(2) 乌拉圭违反了《乌拉圭河章程》第七条, 违反了相关程序责任: 没有两个纸浆厂工程开工前正式通知阿根廷, 告知详细的规划和具体细节; 在考虑纸浆厂工程时, 没有考虑阿根廷表达出的关切和建议; 在纸浆厂工程开工前没有请求国际法院解决两国间的争端。(3) 乌拉圭违反了《乌拉圭河章程》第四十一条规定的实质责任, 未能预防污染, 实施符合国际标准的措施。具体包括: 纸浆厂采用的二氧化氯生产工艺流程的影响; 固体垃圾、废气、周边空气、不利的监测规划、没有包括周边区域政策、没有可见的已经实施的监管政策; 纸浆厂生产造成的环境噪音可能对沿岸居民健康造成危害; 纸浆厂的生产活动预计未来 14 年内造成的潜在损失为 8.13 亿美元<sup>①</sup>。

据此, 阿根廷要求国际法院宣布以下判决。(1) 乌拉圭违反了其根据 1975 年《乌拉圭河章程》及其他国际法所承担的义务, 其中包括: 采取一切必要措施以适当、理性利用乌拉圭河的责任; 事先通知乌拉圭河管理委员会和阿根廷的责任; 采取一切必要措施保护水环境、防止污染的责任, 保护生物多样性和渔业, 包括事先进行充分、客观的环境影响评估的责任; 在防止污染、保护生物多样性等问题上与阿根廷合作的责任。(2) 乌拉圭通过其行为, 已经对阿根廷负有国际责任。(3) 乌拉圭必须停止错误行为, 履行国际责任。(4) 乌拉圭应当对因其违反责任所造成的损害进行赔偿。

同时, 阿根廷还要求国际法院指示临时措施。其内容包括: 命令乌拉圭在 2008 年 7 月前中止两个纸浆厂的所有建设工程; 与阿根廷在利用、保护乌拉圭河上进行善意的合作; 命令乌拉圭不得采取与两个纸浆厂有关的任何单边行动, 避免采取任何妨碍争端解决的行动。

乌拉圭复辩认为: (1) 乌拉圭没有违反《乌拉圭河章程》第四十一条规定的实质责任, 对两个纸浆厂实施了最严格的国际污染控制和环境影响评估标准, 监测显示不存在对乌拉圭河或阿根廷当下或即期的环境威胁; (2) 乌拉圭也没有违反《章程》第七条, 乌拉圭事先通过乌拉圭河管理委员会和其他渠道就纸浆厂事宜向阿根廷提供了广泛的信息。<sup>②</sup>

在 2006 年 11 月 29 日提交给国际法院的请求临时措施的诉状中, 乌拉圭认为: (1) 2006 年 11 月 20 日以来, 有组织的阿根廷公民封锁了乌拉圭

河上一座重要的国际桥梁, 影响了从阿根廷到乌拉圭的商业、运输和旅游业。据声明, 阻塞行动的目的是迫使乌拉圭服从阿根廷的要求, 永久停止 Botnia 纸浆厂工程建设和运营; (2) 针对最近的多次阻塞行动, 阿根廷政府没有采取措施, 予以制止和解除阻塞行动; (3) 阿根廷由于允许、默许和不作为, 应当对阻塞行动承担国际责任; (4) 就阻塞行动, 乌拉圭多次通过公开声明和外交通信向阿根廷抗议, 但阿根廷无视或拒绝了乌拉圭的抗议; (5) 有关独立专家的报告显示, Botnia 纸浆厂不会给乌拉圭河或阿根廷造成危害。<sup>③</sup>

据此, 乌拉圭要求国际法院指示临时措施, 命令阿根廷: (1) 采取一切合理、适当的措施, 防止两国交通再次被阻塞 (包括国际桥梁和道路不被阻塞); (2) 避免一切可能加剧、延长或者使争端解决更加困难的措施; (3) 避免在提交至国际法院裁决争端期间, 损害乌拉圭权利的其他措施。

最后乌拉圭要求国际法院最终判决: (1) 乌拉圭批准建设两纸浆厂的行为, 符合 1975 年《乌拉圭河章程》; (2) 乌拉圭的行动符合国际水道法和《乌拉圭河章程》规定的不造成损害原则; (3) 对纸浆厂环境影响的评估结果良好以及工厂使用最好的技术, 可以判定在建的纸浆厂符合不造成损害原则; (4) 阿根廷容忍阻塞行动的政策违反了其根据《乌拉圭河章程》承担的责任; (5) 阿根廷的行为违反了 1975 年《乌拉圭河章程》规定的善意谈判义务和争端解决机制; (6) 乌拉圭有权利就阻塞行动持续期间旅游业和贸易上所遭受的损失, 要求获得合理的赔偿。<sup>④</sup>

## (二) 国际法院的临时裁决

目前本案尚未审结。国际法院曾对阿根廷和乌

<sup>①</sup> ICJ, "Request for the Indication of Provisional Measures submitted by Argentina"; "Written Observations of Uruguay on the Request for the Indication of Provisional Measures of Argentina". <http://www.icj-cij.org/doctet/index.php?pl=3&p2=3&k=88&case=135&code=au&p3=1&PHPSID=5cfa78f3b50fd133007b0b45f25bc631>

<sup>②</sup> "Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)". [http://www.kentlaw.edu/jic1/articles/cases2007/Uruguay\\_Abtract.pdf](http://www.kentlaw.edu/jic1/articles/cases2007/Uruguay_Abtract.pdf)

<sup>③</sup> ICJ, "Request for the Indication of Provisional Measures submitted by Uruguay". <http://www.icj-cij.org/doctet/index.php?pl=3&p2=3&k=88&case=135&code=au&p3=1&PHPSID=5cfa78f3b50fd133007b0b45f25bc631>

<sup>④</sup> "Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay): Case Memorandum prepared by Counsel and Advocate for Uruguay Yaroslav Shiryayev". <http://www.icj.ucoz.com/load/0-0-0-22-20>

拉圭分别提出的临时措施请求进行过裁决。<sup>①</sup>

对阿根廷于2006年5月4日提出的临时措施请求,国际法院于2006年7月13日作出裁决。国际法院认为,阿根廷目前没有向法院提供证据,表明任何来自纸浆厂的污染具有导致对乌拉圭河造成不可逆损害的特征,因而法庭不需行使指示临时措施的权力,不会指示乌拉圭停止纸浆厂建设。但法院同时指出,如果今后有证据支持阿根廷对乌拉圭的指控,乌拉圭将为此承担一切风险。

对乌拉圭于2006年11月29日提出的临时措施请求,国际法院于2007年1月23日作出裁决认为,由阿根廷公民进行的阻塞国际桥梁行动,没有对乌拉圭根据《乌拉圭河章程》享有的权利构成将导致不可挽回损害的威胁,因此国际法院不必行使指示临时措施的权力,以制止阻塞行动。

### 三 简要评析

根据上述案情,可以认为,阿乌双方的争议主要集中在乌拉圭因为违反事先通知义务而负有程序责任、纸浆厂项目是否会对乌拉圭河环境造成重大损害以及如何看待阿根廷境内发生的阻塞国际桥梁和道路的行为。下面结合国际环境法相关原则,对这三项主要争议进行简要评析。

#### (一) 程序责任上的争议

双方程序责任争议的症结在于乌拉圭政府是否违反了其所承担的事先通知义务,单方面批准纸浆厂项目建设。

这种争议起源于对《乌拉圭河章程》相关条款的不同理解。《章程》第二章第七条至第十三条对事先通知程序作了规定,规定一方进行可能影响航运、河流管理体制或水质的工程时,应通过乌拉圭河管理委员会通知另一方相关情况。第九条规定:“在第八条规定的期限内(自接到通知6个月内)内,被通知方如未提出反对意见或者没有对通知进行回应,另一方(通知方)便可实施或授权许可计划进行工程建设。”<sup>②</sup>

阿根廷对这一条款的理解是,只有阿根廷没有表达反对意见、阿根廷没有对乌拉圭的通知作出回应或者国际法庭许可乌拉圭进行工程建设的情况下,乌拉圭才能进行纸浆厂建设<sup>③</sup>。据此,阿根廷认为,乌拉圭虽然向乌拉圭河管理委员会和阿根廷提供了信息,但在没有征得阿根廷同意的情况下,单方面授予两家纸浆厂建设许可证,从而违反了乌

拉圭根据《章程》承担的程序义务。

但乌拉圭认为,该条款没有授予一方可以否决另一方的权利;它通过乌拉圭河管理委员会向阿根廷善意提供了充分必要的信息,履行事先通知义务,但根据《章程》规定没有义务征得阿根廷同意。而且,根据《维也纳条约法公约》关于条约解释的规定,可以认定2004年3月2日两国外长存在口头协议,从而证明阿根廷表达了同意<sup>④</sup>。

显然,双方的争议不在于乌拉圭是否履行了事先通知的义务,而在于乌拉圭进行事先通知后,是否要获得阿根廷的同意,这牵涉到国际环境法中的事先通知义务的解释。由于《章程》本身规定模糊,可以参考《维也纳条约法公约》对《章程》进行解释(如乌拉圭的解释),或者参照对双方都有约束力的国际条约和习惯法。《国际水道非航行使用公约》第十四条规定,在被通知国答复期(6个月)内,通知国“未经被通知国同意,不执行或不允许执行计划采取的措施”。而且,磋商或谈判期间,通知国也不能进行此类行为。联合国国际法委员会编纂的《关于预防危险活动的越境损害的条款草案案文》中也有类似规定,认定事先通知原则包含了通知国征得被通知国同意的义务。但是,在拉努湖仲裁案<sup>⑤</sup>中,国际仲裁庭指出:“裁决不认为国家有义务必须在修建水利工程时征得有关国家的同意,这既没有国际惯例,也更不是一般法律原则,而是对国家主权的限制。”<sup>⑥</sup>也就是说,

① ICJ, “Order of 13 July 2006”; “Order of 23 January 2007”. <http://www.icj-cij.org/doCKET/index.php?p1=3&p2=3&k=88&PHPSID=5efa78f3h50fd133007b0b45f25bc631&case=135&code=au&p3=3>

② “Statute of the River Uruguay (Between Uruguay - Argentina)”, 1975. [http://untreaty.un.org/unts/60001\\_120000/10/4/00018191.pdf](http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/10/4/00018191.pdf)

③ ICJ, “Requests for the Indication of Provisional Measures submitted by Argentina”, 4 May 2006. <http://www.icj-cij.org/doCKET/files/135/11235.pdf>

④ ICJ, “Order of 13 July 2006” (Requests for the Indication of Provisional Measure submitted by Argentina). <http://www.icj-cij.org/doCKET/files/135/11235.pdf>

⑤ 拉努湖仲裁案。为增加境内拉努湖的贮水量,1956年法国决定修建大坝拦截拉努湖经卡洛河流往西班牙的河水。作为补偿,法国将亚里埃奇河水引入卡洛河。西班牙对此表示反对,认为法国没有事先争取它的同意,违反了两国原有协定。最后,争议提交国际仲裁庭仲裁。国际仲裁庭驳回了西班牙主张,但重申了法国进行事先通知的义务。参见盛榆、周岗著:《现代国际水法概论》,北京,法律出版社,1987年,第47页。

⑥ 盛榆、周岗著:《现代国际水法概论》,北京,法律出版社,1987年,第47页。

通知国应尽到事先通知义务，但不必在征得被通知国同意后才能进行某项活动。有学者认为这已经成为一项国际习惯，《国际水道非航行使用公约》试图作出变更，但很难取得成效<sup>①</sup>。因为如果这样，通知国自主开发自然资源的主权（乌拉圭利用乌拉圭河本国沿岸的主权利）将受到他国限制。

## （二）阿根廷主张与不造成重大损害原则、预防原则

双方争议在于，纸浆厂建设及其运营是否会对乌拉圭河及周边环境造成重大或不可逆的损害，进而给阿根廷造成环境和社会经济损害。双方的争议与国际环境法中不造成重大损害原则和预防原则有关。

不造成重大损害原则（No-harm Principle），来源于国际习惯法中相邻法的禁止损害原则，经特雷尔冶炼厂案<sup>②</sup>确立，科孚海峡案<sup>③</sup>、拉努湖案等判例不断重申，目前已成为国际环境法基本原则之一。对这一原则最重要的成文表述见于1972年的《斯德哥尔摩宣言》的21项原则：“国家按照联合国宪章及国际法一般原则拥有按照其自身环境政策利用其自然资源的主权以及防止其在本国管辖与控制内的活动损害到别国环境或者非国家区域环境的义务。”<sup>④</sup>《国际水道非航行使用公约》第七条第一款对这一原则进行了界定，提出了沿岸国“不造成重大损害的义务”，“水道国在自己的领土内利用国际水道时，应采取一切适当措施，防止对其他水道国造成重大损害。”<sup>⑤</sup>这里的“重大损害”是指实质性的、严重的越境损害（客体可能是人、财产、环境），而非轻微的损害。

预防原则（Precautionary Principle），是不造成重大损害原则的延伸。1992年联合国环境大会通过的《里约环境与发展宣言》第十五条对预防原则进行了描述：“为了保护环境的目的是，国家应该根据其能力广泛采取预防性措施。当出现严重或不可恢复的损害威胁的情况下，国家不得以缺乏完全的科学上的确定性为由而延迟采取高成本的防止环境恶化的措施。”<sup>⑥</sup>这一原则强调，即使没有能力证明某项活动有害的结论性证据，国家也应采终止足以导致风险的活动。

在本案中，阿根廷认为，乌拉圭境内纸浆厂项目的建设及可能的运营，会危及乌拉圭河水质和沿岸的阿根廷环境，存在对环境造成重大危害的风险，因而要求乌拉圭停止纸浆厂建设活动，否则将对阿根廷造成环境损害和社会经济损害（对水质、

渔业、沿岸、旅游业的影响）。因而，要求国际法庭最终判决之前指示临时措施，要求乌拉圭中止纸浆厂项目。

但是，我们也应看到乌拉圭对纸浆厂项目实施了较严格的标准，要求两家外资（芬兰、西班牙）纸浆厂项目采用“可获得的最佳技术”，要求纸浆厂项目必须符合适用于2007年后欧洲所有纸浆厂遵循的欧盟综合污染预防和控制（IPPC）法令所规定的标准。同时，建立了环境监测体系，进行跟踪环境评估并及时通报乌拉圭河管理委员会和阿根廷。这些措施属于不造成重大损害原则所要求的必要而适当的预防措施。事实上，多次环境影响评估（乌拉圭政府、第三方专家）显示，纸浆厂对乌拉圭河只具有低度危害性影响，并非重大的、不可逆

<sup>①</sup> 谷德近：《〈非航行利用国际水道法公约〉简评》，北大法律信息网，2001年。[http://article1.chinalawinfo.com/Article\\_Detail.asp?ArticleID=21530&Type=mod](http://article1.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleID=21530&Type=mod)

<sup>②</sup> 特雷尔冶炼厂仲裁案：特雷尔冶炼厂位于加拿大英属哥伦比亚省，距离加美边界线10余千米。该厂排出烟雾含有二氧化硫，到1930年，每天散发出的二氧化硫达600~700吨，从而对加美边界线美国华盛顿州的庄稼、森林、牧场、牲畜和建筑物造成严重的污染。美加两国于1935年同意组建仲裁庭解决争端。仲裁法庭于1941年作出裁决，认定加拿大对美国负有国际责任，确认了一国不能利用其领土从事对其他国家造成危害的活动的原则。特雷尔冶炼厂案的裁决最先宣示了国际环境法中不造成重大损害的原则。参见陈致中主编：《国际法案例选》，北京，法律出版社，1986年，第95页。

<sup>③</sup> 科孚海峡案。1946年5月15日，英国海军部两艘军舰通过位于阿尔巴尼亚大陆与科孚岛北部之间的科孚海峡时遭到阿尔巴尼亚海岸炮台袭击，但未被击毁。为此，在互换照会中，英国政府认为，它有权通过这个海峡而不作任何通知或者等候许可；但阿尔巴尼亚政府却明确表示，外国船舶通过，必须事先通知并请求阿尔巴尼亚许可。1946年10月22日，英国为试探阿尔巴尼亚的态度，派出一队由两艘巡洋舰和两艘驱逐舰组成的英国舰队又通过该海峡时，其中两艘驱逐舰触雷，造成死40人、伤42人的巨大损失。事件发生后不久，同年11月13日，英国海军未经阿尔巴尼亚同意，单方面强行到海峡属于阿尔巴尼亚领水去扫雷，发现有22颗水雷。但英国海军的行动遭到阿尔巴尼亚的强烈抗议。紧接着，英国政府将这一事件提交联合国安全理事会，控告阿尔巴尼亚在盟国海军当局进行扫雷工作之后，又敷设水雷或允许第三国敷设了水雷，要求追究责任。1947年4月9日安理会通过一项决议，建议有关国家应立即根据《国际法院规约》的规定将争端提交国际法院来解决。1947年5月22日，英国单方面向国际法院起诉。法院于1948~1949年对该案进行过三次判决，最后英国政府胜诉。参见陈致中主编：《国际法案例选》，北京，法律出版社，1986年，第267页。

<sup>④</sup> [德] 沃尔夫冈·格拉夫·魏智通著，吴越、毛晓飞译：《国际法》，北京，法律出版社，2002年，第588页。

<sup>⑤</sup> 《国际水道非航行使用法公约》。<http://www.un.org/chinese/documents/decl-con/docs/a-res-51-229.pdf>

<sup>⑥</sup> 《里约环境与发展宣言》。<http://apps.lib.whu.edu.cn/skdh/hj/gf/gf/lyhj.pdf>

的危害。投入运营后的污染物排放水平,尚属于可控制范围之内,不构成严重污染。国际金融公司委托加拿大环境咨询机构 Ecometrix 公司进行评估并于 2008 年 7 月公布了环境评估。评估报告显示, Botnia 厂址和弗赖本托斯之间河段的水质与上游河段相比并未受到影响。所以,很难说乌拉圭的行为违反了不造成重大损害的原则,也不存在由纸浆厂项目建设造成的即期的“严重或不可恢复的损害威胁”。所以,国际法院于 2006 年 7 月 13 日拒绝阿根廷要求中止纸浆厂项目建设的临时措施请求时,认定阿根廷提供的资料不能证明纸浆厂造成重大损害或者即将造成重大损害。

但是,如果阿根廷以后遭受损害,只要证明损害与纸浆厂建设或运营有关,就可以认定乌拉圭负有国际责任,因为这种环境损害属于国际法上不加禁止的行为造成的损害,习惯上适用无过错责任或者绝对责任——也就是说,即使乌拉圭的行为没有过失,也要对其行为承担责任。所以,虽然国际法院 2006 年 7 月 13 日的裁决也认为阿根廷的证据不够令人信服,但裁决,一旦后来的证据表明,存在或即将造成重大危害,乌拉圭将承担一切后果。这是因为国际法院出于审慎原则,以避免未来损害或者累计性损害。这也是当时阿根廷选定的特别法官劳尔·艾米利奥·比努埃萨(Raúl Emilio Vinuesa)(在法官会议时投了唯一的反对票)持有不同看法的原因。比努埃萨法官认为,纸浆厂项目具有高度风险性,有可能造成“迫切的”损害,而且 Botnia 纸浆厂将于 2007 年底或 2008 年初建成,等到国际法院结案可能会贻误时机。<sup>①</sup>

### (三) 国际桥梁、道路阻塞与阿根廷的国际责任

双方争议在于阿根廷人阻塞两国之间国际桥梁和道路的行动是否给乌拉圭造成了损害,阿根廷是否因此对乌拉圭负有国际责任;这种阻塞行动是否给乌拉圭造成重大损害,延缓了 Botnia 工程的建设。

国家如果从事了违反其所承担义务的行为,即从事了国际不法行为,就负有国际责任。<sup>②</sup> 这里的不法行为不仅包括国家机关或其授权的行为,还包括政府纵容私人所进行的行为。根据詹宁斯、瓦茨修订的第九版《奥本海国际法》对国家为私人行为所负的转承责任的规定,“国际法对每个国家均加以义务,使其运用相当注意以防止其本国人民以及居住在其领土内的外国人对其他国家作侵害行为。”<sup>③</sup> 科孚海峡案中也确立了类似的规则:一国不得允许其领土被用于从事损害其他国际利益的

行为。

本案中,2005 年 2 月以来,阿根廷瓜莱瓜伊丘环境大会等团体多次阻塞连接阿根廷和乌拉圭的国际道路和国际桥梁(乌拉圭 2006 年 12 月请求临时措施时,认定从 2006 年 11 月 20 日以来的阻塞行动)。2006 年 9 月南共市法庭在乌拉圭申请仲裁下认定,由阿根廷人进行的阻塞行动不合法,违反了南共市条约所规定的货物和服务自由流通规则。可以看出,虽然阿根廷表示没有鼓励,没有对实施阻塞行动的环保团体进行劝说,但这些环保团体的阻塞行动确实违反了阿根廷根据南共市条约对乌拉圭承担的义务。阿根廷因而对乌拉圭负有国际责任。国际法庭 2007 年 1 月 23 日拒绝乌拉圭要求指示临时措施请求时,没有对此进行表态。

尽管阿根廷对其境内团体的行为负有国际责任,但乌拉圭的主张也不尽然合理。乌拉圭认定,两国之间的国际桥梁和道路遭到了“完全的、不受干预的阻塞”,事实上如阿根廷所言,这种阻塞是“短期的、部分的、仅限于当地的”。乌拉圭认为阻塞行动给本国造成了严重经济损害(如对旅游业的影响),对 Botnia 工程建设进度构成了即期的严重威胁。对此,阿根廷认为旅游业与本案无关,而且两国在 2006 年第四季度增长都高于前三季度,短期的阻塞行动没有对两国经济造成影响<sup>④</sup>。同时, Botnia 工程如期进行,没有受到任何影响。对此,国际法庭在 2007 年 1 月 23 日作出了有利于阿根廷的临时裁决,拒绝了乌拉圭指示临时措施请求。国际法庭认为, Botnia 工程 2006 年夏以来进展显著,没有证据表明工程进度受到阻塞行动的影响,阻塞行动也没有给乌拉圭造成迫切的、不可恢复的损害<sup>⑤</sup>。

## 四 结论

综上所述,可以认为:阿根廷因本国团体针对连接阿乌两国的桥梁和道路的阻塞行动而对乌拉圭

<sup>①</sup> James Harrison, “Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Provisional Measures)”, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 18, No. 3, 2006.

<sup>②</sup> 王铁崖主编:《国际法》,北京,法律出版社,1995 年,第 136 页。

<sup>③</sup> [英] 詹宁斯、瓦茨修订,王铁崖等译:《奥本海国际法》第一册,北京,中国大百科全书出版社,1995 年,第 462 页。

<sup>④⑤</sup> ICJ, “Order of 23 January 2007”. <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/13615.pdf>

负有国际责任，乌拉圭批准纸浆厂项目并未违反不造成重大损害的原则，而乌拉圭是否违反了事先通知的义务因而具有程序责任，还存在争议，最终的判定取决于国际法院对事先通知义务进行怎样的理解。

不过，就阿乌两国的争端，不仅要考虑是否会造造成重大损害，还应顾及公平、合理，权衡各种因素。尽管纸浆厂项目会对乌拉圭河及周边环境造成一定影响，环境污染的风险仍然存在，但这不能因此否定乌拉圭对自然资源开发的主权利和正当社会经济需要。两个纸浆厂项目是近年来乌拉圭最大的投资项目，对该国经济发展、就业具有重要的促进作用。据估计，两家纸浆厂每年的经济影响值相当于乌拉圭2004年GDP的3.2%<sup>①</sup>；2008年乌拉圭实际GDP增速为8.9%（低于秘鲁9.8%，居拉美第二位）<sup>②</sup>，为拉美地区最高，这被认为与Botnia项目有很大关系<sup>③</sup>。同时，阿根廷关于环保、可持续发展方面的担心也不是没有根据，而国际法院最后的裁决将是终局性的，当事国不能上诉，因而最终的裁决可能还需要一段时间，以平衡、折中双方利益。

#### 主要参考文献

- [英] 詹宁斯、瓦茨修订，王铁崖等译：《奥本海国际法》，北京，中国大百科全书出版社，1998年。
- [德] 沃尔夫冈·格拉夫·魏智通著，吴越、毛晓飞译：《国际法》，北京，法律出版社，2002年。
- 盛榆、周岗著：《现代国际水法概论》，北京，法律出版社，1987。
- 王曦编著：《国际环境法》，北京，法律出版社，2005年第2版。
- 许健著：《国际环境法学》，北京，中国环境科学出版社，2004年。
- [美] 伊迪丝·布朗·韦斯等：《国际环境法与环境政策》，北京中信出版社，2003年版。
- [法] 亚历山大·基斯著，张若思编译：《国际环境法》，北京，法律出版社，2000年。
- 边永民编著：《国际公法案例选》，北京，对外经济贸易大学出版社，2006年。
- 朱文奇主编：《国际法学原理与案例教程》，北京，中国人民大学出版社，2006年。
- 陈致中选编：《国际法案例选》，北京，法律出版社，1986年。
- 周忠海等著：《国际法学述评》，北京，法律出版社，2001年。
- 王曦主编：《国际环境法与比较法评论》，上海交通大学出版社，2008年。
- 武汉大学国际法研究所主办：《武汉大学国际法评论》（第一卷），武汉大学出版社，2003年。
- Neil Craik, *The International Law of Environmental Impact Assessment: Process, Substance and Integration*, New York, Cambridge University Press, 2008.
- Hanqin Xue, *Transboundary Damage In International Law*, New York, Cambridge University Press, 2003.
- Del - Cerro, Maria Alejandra, "Paper Battle on the River Uruguay: The International Dispute Surrounding the Construction of Pulp Mills", in *Georgetown International Environmental Law Review*, Fall 2007.
- James Harrison, "Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Provisional Measures)", in *Journal of Environmental Law*, Vol. 18, No. 3, 2006.
- Pieter H. F. Bekker, "Argentina - Uruguay Environmental Border Dispute Before the World Court", in *ASIL Insights*, Vol. 10, Iss. 11, May 16, 2006. <http://www.asil.org/insights060516.cfm>
- Roberto Luchi, A. Ariel Llorente, "Rules of Entanglement: The River Uruguay's Pulp Mills International Dispute, A Case Study". <http://www.iae.edu.ar/pi/Documentos%20Investigacion%20Research%20Seminars/PulpMillsDispute.pdf>

（责任编辑 刘维广）

① 参见世界银行下属国际金融公司对“乌拉圭纸浆厂”项目评估进展介绍。<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTCHINESEHOME/EXTNEWSCHINESE/0,,contentMDK:21447823~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:3196538,00.html>

② IMF, *World Economic Outlook*, April 2009, pp90. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/text.pdf>

③ "Uruguay/Argentina industry: Pulp mill dispute reignites", [http://www.newwavemarkets.com/news\\_and\\_analysis/latest/uruguay-argentina\\_industry\\_pulp\\_mill\\_dispute\\_reignites](http://www.newwavemarkets.com/news_and_analysis/latest/uruguay-argentina_industry_pulp_mill_dispute_reignites)