



## **Análisis del CURI**

### **CUESTIONES LIMÍTROFES CON LA REPÚBLICA ARGENTINA**

*Edison González Lapeyre*

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*25 de septiembre de 2018*

*Análisis N° 2/18*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

## Cuestiones limítrofes con la República Argentina

Por: Emb. Dr. Edison González Lapeyre

### **1.- Introducción**

La Convención Preliminar de Paz de 1828 reconoció, en un artículo adicional, el compromiso de las Partes contratantes de emplear todos los medios a su alcance para que la navegación del Río de la Plata y de los ríos que desaguan en ese curso fluvial, se conservaran libres para el uso de los súbditos de una y otra Nación por el tiempo de 15 años, en la forma que se ajustase en el tratado definitivo de Paz.

Los signatarios de este Tratado, como destacó Pivel Devoto en su exposición ante el Senado de la República (V. Historia de los límites del Río de la Plata, Islas Martín García y Timoteo Domínguez, publicación del Senado, Montevideo 1973, p.9), admitieron de este modo, sin reservas, la soberanía uruguaya sobre esos ríos, *“ratificando el concepto de que el Estado Oriental, al constituirse en Nación independiente, lo hacía con todos los atributos propios de un pueblo soberano, sin ninguna restricción de sus derechos sobre las aguas de los ríos que delimitaban su territorio y, con especialidad, sobre el Río de la Plata”*.

Naturalmente, esos derechos estaban compartidos con el otro Estado ribereño, es decir, con la República Argentina y debían ser delimitados.

En términos jurídicos, y al decir de Kelsen, era necesario establecer el ámbito espacial de aplicación del Derecho uruguayo. Es claro que está ínsito en la esencia de un Estado soberano el conocer apodícticamente hasta donde se extiende su soberanía y cuál es el alcance de las potestades jurisdiccionales que de ella emanan.

La República Oriental del Uruguay y, por supuesto, también, la República Argentina, no podían ser ajenas a esa inquietud y prácticamente desde su surgimiento como naciones independientes, procuraron definir sus fronteras

como una forma de afirmar sus respectivas personalidades en el plano interno y en el plano internacional.

Y esa no es una tarea fácil, constituyéndose siempre en un motivo especial de preocupación que generó múltiples esfuerzos a lo largo del tiempo, a los efectos de definir por la vía convencional sus límites fluviales.

Sus posiciones diametralmente opuestas que resultaban de sustentar la Argentina el criterio del “thalweg” y el Uruguay, el de la línea media, hacían muy difícil la posibilidad de lograr acuerdos satisfactorios para ambos países,

Por otra parte, paulatinamente, al influjo de posiciones extremas sustentadas por ciudadanos de ambos países, con la mejor de las intenciones pero con tremendo apasionamiento, se fue creando la mística de que la discusión sobre los límites constituía una batalla donde tenía que haber un triunfador y un derrotado.

Una tesis tenía que desplazar a la otra. No podía ser un combate sin vencidos ni vencedores. Era un enfrentamiento que no podía terminar en soluciones eclécticas o transaccionales, porque estaba en juego la dignidad nacional.

Esa intransigencia de muchas de las personalidades que participaron en múltiples negociaciones frustradas, hacía imposible un resultado fructífero.

En toda negociación es necesario transigir, ceder algo para obtener algo, en particular, cuando lo que se discute está referido a los límites entre dos países puesto que un tratado de límites, siempre es el producto de una ardua negociación. Como tal, en muchos aspectos, constituirá un acuerdo transaccional. Su mérito estará dado, en definitiva, por el equilibrio que se haya podido obtener entre las distintas posiciones en pugna.

## **2.- Antecedentes históricos**

Obviamente, el análisis detallado de todos los antecedentes históricos relativos a los límites de nuestro país con la República Argentina, exceden las posibilidades de esta disertación.

En la alternativa de efectuar una selección de los aspectos fundamentales de ese proceso histórico, haremos referencia a los siguientes acontecimientos:

- a) El Protocolo Ramírez- Saenz Peña de 5 de enero de 1910.
- b) La Declaración Conjunta Argentino-Uruguaya sobre Límite Exterior del Río de la Plata de 30 de enero de 1961 .
- c) El Tratado de límites en el Río Uruguay del 7 de abril de 1961 y
- d) El Protocolo de Relevamiento Integral del Río de la Plata de 14 de enero de 1964.

Se trata de acuerdos fundamentales, puntos de partida, estructuras básicas, que son presupuesto de otras concreciones, crean el cauce y señalando el derrotero a seguir.

### **3.- El Protocolo Ramírez-Saénez Peña**

El Protocolo Ramírez-Saénez Peña es el triunfo de la sensatez y de la cordura sobre la irresponsabilidad beligerante.

En efecto los países del Plata vivían en esos momentos situaciones de tremenda tensión frente a actitudes intransigentes de algunos hombres del gobierno argentino dirigidos por el Canciller Estanislao Zeballos, defensor de la disparatada tesis de “la costa seca”, y en virtud de diversos incidentes acontecidos, en particular relativos al vapor Constitución que tuvieron lugar el 4 de agosto de 1907 y las maniobras de la escuadra argentina frente a la costa de Montevideo realizada en abril de 1908.

En ese clima de tirantez se efectuaron gestiones para procurar una solución a lo que en Uruguay se llamaba, por aquel entonces, “la cuestión con Argentina”.

A fin de 1909 se arribó a un acuerdo primario entre el Canciller argentino Don Vitorino de la Plaza y Gonzalo Ramírez, el que lamentablemente no alcanzó a perfeccionarse, pero que constituyó la base del Protocolo que el 5 de enero de

1910 firmaron el Dr. Roque Saénz Peña y el Dr. Gonzalo Ramírez en la residencia de este último que se encontraba muy delicado de salud.

Lo fundamental de dicho protocolo es lo establecido en la base tercera que expresa: “la navegación y uso de las aguas del Río de la Plata continuará sin alteración como hasta el presente y cualquier diferencia que con ese motivo pudiese surgir será allanada y resuelta con el mismo espíritu de cordialidad y buena armonía que han existido siempre entre ambos países”.

Este acuerdo tuvo la virtud de calmar a los exaltados que incluso querían llegar a la utilización de las armas para resolver el diferendo y el de reconocer la existencia de un condominio sobre las aguas del Río de la Plata.

#### **4.- La declaración conjunta sobre límite exterior del Río de la Plata**

Con fecha 30 de enero de 1961 se firmó, en Montevideo, la declaración conjunta argentino-uruguaya sobre límite exterior del Río de la Plata que tuvo como gran protagonista al Canciller uruguayo Teniente de Navío Don Homero Martínez Montero. Dicho límite exterior se estableció a través de una línea imaginaria que une Punta del Este (República Oriental del Uruguay) con Punta Rasa del Cabo San Antonio (República Argentina) que fue ratificado por el Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo en 1973.

Esta declaración tuvo una enorme importancia, en primer lugar porque ratificó el criterio de que ambos estados ribereños detentan iguales derechos sobre el río. En segundo lugar ratificó el principio de que en ese ámbito fluvial ambos países tenían jurisdicción exclusiva y excluyente, admitiendo simplemente el derecho de libre navegación para las demás naciones y aventando definitivamente las tesis de las potencias marítimas que querían tipificar al Río de la Plata como una bahía histórica o un estuario. Y en tercer lugar porque fijó las bases para la delimitación de la jurisdicción de ambos países en el frente oceánico del Río de la Plata.

#### **5.- El Tratado de Límites en el Río Uruguay**

Este Tratado, suscrito en Montevideo el 7 de abril de 1961 por los Cancilleres Dr. Diógenes Taboada de Argentina y Teniente de Navío Homero Martínez Montero de Uruguay tiene suma importancia no sólo desde el punto de vista de su cometido específico sino también respecto a sus consecuencias en lo relativo a la cuestión del Plata.

En efecto, al establecer en el art. 1º que el Río Uruguay se extiende hasta el paralelo de Punta Gorda, indirectamente, está indicando que en ese paralelo comienza el Río de la Plata.

Es una solución mucho más satisfactoria a la que consagraba el Tratado Brum Moreno de 1916 que no fuera ratificado por las críticas que recibiera entre las cuales se destacan las de Luis Alberto de Herrera en un artículo publicado en el Diario El Siglo el 5 de octubre de 1916.

Por aquel Tratado el Uruguay perdía soberanía sobre 1.600 hectáreas de territorio insulares que hubieran permanecido bajo jurisdicción argentina de haberse ratificado el mismo destacándose entre las islas que el Tratado de 1961 declaró bajo jurisdicción Uruguaya las islas situadas frente a Nuevo Berlín en particular las Filomenas, Bassi y Palma Chica.

Pero además en su art. 7 el tratado de 1961 establecía la obligación de las partes de acordar el estatuto o la reglamentación de los distintos usos del Río Uruguay.

Precisamente cuando se comenzó en 1970 a dar cumplimiento a lo dispuesto en esa norma se avisó que ese camino podía ser eficaz para resolver lo relativo a los límites en el Río de la Plata. Atento a ello se suspendieron esas negociaciones y siguiendo básicamente ese criterio ambos países se abocaron a resolver la cuestión del Río de la Plata en negociaciones que culminaron con la firma del Tratado el 19 de noviembre de 1973. Culminada esa negociación, se reanudaron las negociaciones sobre el Río Uruguay que se concretaron en la firma del Tratado denominado “Estatuto del Río Uruguay” que tuvo lugar en Salto el 26 de febrero de 1975.

## **6.- El Protocolo del Río de la Plata**

El Protocolo del Río de la Plata, suscrito en Buenos Aires el 14 de enero de 1964, por el Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina Miguel Angel Zavala Ortiz y por el Canciller uruguayo Alejandro Zorrilla de San Martín, ratificó la Convención Ramírez-Saenz Peña de 1910 y la Declaración conjunta de límites exterior del Río de la Plata de 1961, descartando toda posibilidad de actitudes unilaterales en problemas concernientes a este curso fluvial. De ese modo se ponía fin a un diferendo generado por un decreto argentino de 8 de octubre de 1963, del Presidente Guido, que disponía tareas a ser efectuadas por autoridades argentinas que debían ser realizadas conjuntamente y que estaban referidas al levantamiento integral del Río de la Plata.

## **7.- Los antecedentes más próximos al Tratado del Río de la Plata**

En diciembre de 1967, por un lado, la Armada uruguaya detuvo al pesquero argentino “Aldebarans” por entender que estaba pescando en aguas jurisdiccionales de nuestro país y, por el otro, las autoridades argentinas procedieron al reflotamiento del buque “Norman” en las proximidades del departamento de Colonia.

El 29 de febrero de 1968, el gobierno argentino presenta dos notas de protesta al uruguayo por estimar que había sido ilegítima la intervención de la Armada oriental impidiendo que naves argentinas prestaran auxilio al buque brasileño “Benito Bueno” que, navegando con destino a Buenos Aires, había varado al Norte del Banco Inglés, por la detención de pesqueros argentinos en Colonia y por la intervención de autoridades uruguayas en diversos alijos efectuados en las proximidades del Pontón de Recalada.

El gobierno uruguayo, luego de rechazar, el 18 de abril de ese año, las referidas protestas envía, al día siguiente, otra al argentino, referida al ya mencionado reflotamiento del buque “Norman”.

El clima entre ambos países iba haciéndose cada vez más tenso cuando el Canciller argentino Dr. Nicanor Costa Méndez, promueve ante el Canciller Prof. Venancio Flores, el establecimiento de contactos para lograr una solución definitiva a la cuestión del Plata.

El 18 de junio de 1968 se reúne en Montevideo el primer grupo de trabajo argentino-uruguayo, el que encontrando pocas posibilidades de acuerdo, levanta la sesión el mismo día y no vuelve a reunirse.

En el mes de octubre, el gobierno uruguayo formula protestas al argentino por el corrimiento del Pontón de Recalada y colocación de boyas al Este y Sur del Banco Inglés. La nota es rechazada por el gobierno argentino el 22 de noviembre de 1968.

El 6 de diciembre del mismo año, el gobierno uruguayo dicta un decreto llamando a licitación para la prospección de hidrocarburos en el Río de la Plata y en la plataforma continental, lo que es objeto de una nueva protesta por parte del gobierno argentino.

Dentro de ese panorama de controversias, se convoca el 19 de diciembre de 1968 a reunión a un segundo grupo de trabajo argentino-uruguayo, el que sesiona ese día y el siguiente en Montevideo, acordando reunirse en Buenos Aires el 14 de enero de 1969.

Allí se mantuvieron varias sesiones sin resultados positivos y en un ambiente tenso que culminaron, con un rotundo fracaso, cuando fue detectado un micrófono oculto en las habitaciones del Hotel Crillon donde se alojaba la delegación uruguaya.

Pocos días después, la Argentina ocupaba, con un destacamento de Prefectura denominado “Destacamento Punta Bauzá”, la Isla Timoteo Domínguez , lo que fue constatado por la tripulación del “ROU Salto” el día 23 de enero de 1969.

Inmediatamente después , nuestro gobierno presentó una enérgica protesta y el



Presidente de la República Jorge Pacheco Areco, envió una nota personal que le fue entregada al Presidente argentino General Onganía, por parte de nuestro Embajador en Buenos Aires que lo era el Dr. Julio Lacarte Muró.

Al mismo tiempo, se recibe una nota de protesta argentina por el llamado uruguayo a licitación para la prospección de eventuales yacimientos de hidrocarburos, que se suspende, habida cuenta que se consideró que ninguna empresa se iba a presentar para trabajar en aguas litigiosas.

El 27 de mayo, es decir, después de cuatro meses y días de ocupación, el destacamento argentino abandona Timoteo Domínguez, a través de gestiones efectuadas por el Embajador Lacarte Muró y también por el Capitán de Navío Francisco Risso , por aquel entonces, Venerable Gran Maestro de la Masonería del Uruguay y el Embajador Aldo Ciasullo, también masón, ante la Masonería argentina.

A fines de 1969, el Uruguay extiende su jurisdicción marítima a las 200 millas a través del Decreto del Poder Ejecutivo de 3 de diciembre de 1969 y de la Ley No. 13.833 de 29 de diciembre del mismo año.

Salvo una declaración sobre el tema de los presidentes Pacheco Areco y Onganía, el año 1970 no ofrece avances sobre esta cuestión, hasta que asumen, en 1971, el Dr. José Antonio Mora Otero, como Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay y el Dr. Juan Carlos Blanco como subsecretario de esa cartera..

A partir de ese momento se realizan distintos esfuerzos dirigidos a encarar otra etapa de negociaciones por la cuestión del Plata acordándose, con la intervención del Embajador argentino en Montevideo, Luis Santiago Sanz, realizar reuniones en forma alternada en Buenos Aires y en nuestra capital a esos efectos.

### **8.- El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo**

Una de las bases metodológicas que se acordaron para el desarrollo de esas negociaciones fue la de estimar indispensable actuar sobre bases técnicas, en un

plano de confidencialidad y siguiendo el criterio del art. 7º. del Tratado de Límites en el Río Uruguay que refería a reglamentar los distintos usos del río. En atención a ello, se integró la delegación uruguaya con el Dr. Julio César Lupinacci y con quien expone, a la sazón, ambos asesores letrados del Ministerio de Relaciones Exteriores y profesores de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, con el Capitán de Navío Román Orozco, poco tiempo después, sustituido por el Capitán de Navío Heber Grasso y con el Capitán de Corbeta Yamandú Flangini.

La delegación argentina estuvo integrada por el Embajador Julio Barberis, distinguido profesor de Derecho internacional, que fue sustituido posteriormente por el Dr. Julio Pigretti, el Capitán de Navío Roberto Orstein, el Capitán de Fragata y abogado Dr. Federico Río, el Capitán de Navío Tulio Loza, el Secretario de Embajada Juan Carlos Olima y el Dr. Horacio Basabe.

Las negociaciones comenzaron a desarrollarse fluidamente, en un clima de gran cordialidad, sin perjuicio de que se produjeron algunos incidentes de carácter jurisdiccional con notas de protestas diplomáticas por parte de ambos países en los años 1971 y 1972.

En enero de 1973, el Tratado había alcanzado un acuerdo, a nivel de los negociadores y de ambas Cancillerías, cuando el 27 de enero, en momentos en que la delegación uruguaya exponía ante las autoridades de las fuerzas armadas de nuestro país las características del tratado que se había negociado, se produjo un incidente que pudo culminar con un enfrentamiento bélico, atento a que un destructor uruguayo intervino en una operación de alijo que se efectuaba, en el Río de la Plata a unos 20 kilómetros de Montevideo, ordenando la ocupación del buque noruego "Skaustrand" por una dotación de presa, lo que motivó el envío por parte de Argentina de dos buques de guerra y de cazas de combate aeronavales que estuvieron a punto de hacer fuego.

En virtud de ese incidente, las negociaciones se interrumpieron y todos aquellos

que participamos en las mismas, fuimos adquiriendo el convencimiento de que no se iban a continuar, hasta que en julio de 1973, ante la firme voluntad del Teniente General Juan Domingo Perón, que desde Madrid, había anunciado que era indispensable resolver los problemas de límites con Uruguay, se reanudaron las conversaciones al respecto, que culminaron con la firma del Tratado , el 19 de Noviembre de 1973, en la ciudad de Montevideo.

### **9.- El Estatuto del Río Uruguay**

A partir de ese momento, con delegaciones técnicas integradas, en su mayoría, por los mismos que habían intervenido en las negociaciones del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, se reanudaron las conversaciones dirigidas a dar cumplimiento al mandato que resultaba del art. 7º. del Tratado de Límites en el Río Uruguay, que culminaron el 26 de febrero de 1975, con la firma en la ciudad de Salto del tratado denominado “Estatuto del Río Uruguay”.

### **10.- Comentario sobre estos tratados y cuestiones pendientes con la Argentina**

En líneas generales el Tratado de Límites en el Río Uruguay de 1961 y el Estatuto del Río Uruguay de 1975 no fueron objeto de críticas relevantes, mientras que el Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo del 19 de noviembre de 1973 mereció críticas por parte de analistas de ambas márgenes del Plata, particularmente ácidas.

Argentina, Guillermo Rey Balmaceda afirmó enfáticamente, que este Tratado era la página más ominosa acerca de las cuestiones territoriales planteadas por nuestro país en toda su historia.

Algunos otros especialistas como es el caso de Valentín González sostienen que por violentar la Constitución de ese país el Tratado debería ser denunciado. En cuanto a la isla Martín García, Isidoro Ruíz Moreno (hijo), entendió inadmisibile

que la soberanía argentina hubiera desaparecido en esa isla, conservando simplemente la jurisdicción que le puede corresponder a un guardabosque y, en términos análogos, se expidieron los Profesores Rizzo Romano y Armando Llambí.

En nuestro país las críticas más duras fueron expuestas por el Profesor Pivel Devoto y los Doctores Alberto Zumarán, Gonzalo Aguirre Ramírez y Héctor Gros Espiell.

El análisis de estos planteos requeriría un prolongado examen que excede las pretensiones de este trabajo. Sin perjuicio de lo cual debo destacar que mantuve una disputa con el Profesor Pivel Devoto a través de publicaciones que él realizó en el Semanario “Marcha” y que yo efectué en el Diario “El Día”.

A modo de síntesis, me permito manifestar que frente a los argumentos de carácter histórico de gran solidez expuestos por el Profesor Pivel Devoto, expuse otros de carácter jurídico referidos a la prescripción internacional que podría haber operado y, a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia del año 1959 referente a los islotes de Minquiers y Ecréhous ubicados en el Canal de la Mancha que eran controvertidos por Gran Bretaña y Francia y el Laudo de Max Huber sobre la isla de Palmas controvertido por Holanda y España.

El Dr. Julio María Sanguinetti en un artículo publicado en el Diario “El Día” a fines de 1973 hizo un análisis muy ponderado de las críticas que se habían efectuado, destacando la importancia de los argumentos jurídicos y concluyendo en reconocer que el Tratado era conveniente para nuestro país.

Sin los Tratados de límites que hemos analizado, no hubiera sido posible el proceso de integración en que nuestro país se encuentra inmerso.

Los puentes sobre el Río Uruguay y la Represa de Salto Grande recién comenzaron a construirse a partir de la vigencia del Tratado del Río de la Plata.

El desarrollo pesquero tampoco hubiera podido tener lugar sin la zona común de

pesca y en aguas litigiosas.

En materia de límites con la República Argentina sólo quedan tres aspectos a dilucidar:

a) La demarcación de la primer frontera terrestre existente entre ambos países al unirse hace ya más de 16 años los territorios insulares de Timoteo Domínguez y Martín García. Por notas reversales de 18 de junio de 1988 suscritas por los Cancilleres Dante Caputo y Luis Barrios Tassano, se le encomendó esa tarea a la Comisión Administradora del Río de la Plata que todavía, habiendo transcurrido tres décadas del acuerdo referido, no ha concluido la misma.

b) La demarcación del límite de ambas plataformas continentales. Cuando nuestro país, a través de los representantes que integraban la COALEP (Comisión Asesora para el establecimiento de los límites en la plataforma continental), formuló en 2009 una propuesta a la Comisión de Límites de la P.C. de las Naciones Unidas, lo hizo presentando una demarcación unilateral de nuestra P.C. con la que correspondía a la República Argentina. Ese planteo fue impugnado, con razón, por nuestro país vecino por cuanto es claro que ello debe ser acordado por los dos países.

Debe tomarse en cuenta que esa demarcación es más allá de las doscientas millas náuticas. En efecto, el artículo 70 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo estableció el límite lateral marítimo y el de la plataforma continental entre ambos países siguiendo el criterio de la línea media, pero la demarcación efectuada y acordada por notas reversales, canjeadas el 15 de julio de 1974, fue sólo hasta las doscientas millas. Habiéndose definido la P.C. uruguaya en 2016m al no formularse observaciones por la Comisión de Límites de la P.C. de las Naciones Unidas al último planteo formulado por nuestro país, corresponde demarcar el límite entre ambas Plataformas Continentales siguiendo lo dispuesto por el art. 70 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, más allá de las doscientas millas náuticas.

c) El Tratado de Límites del Río Uruguay de 1961, en lo que refiere a las islas ubicadas frente a Nuevo Berlín, estableció como límite al solo efecto de las mismas, el canal del medio y, al solo efecto de las aguas se acordó que el límite fuese el canal de la Filomena o el canal principal de navegación.

En este sector donde ambos canales se difurcan para confluir más al sur posteriormente no se da una solución a los recursos del lecho y del subsuelo respecto a las aguas que están bajo jurisdicción argentina. Ello resulta de la redacción que se le dio a esa normativa en el art. 1º, par B, inciso II a y b que fija el límite “al sólo efecto de las aguas” y “al solo efecto de las islas”, sin tomar en cuenta el lecho y el subsuelo así como el espacio aéreo. Esos ámbitos jurisdiccionales no han sido delimitados ni adjudicados a las partes por lo que han quedado en una indivisión que algún día deberá ser solucionada.

En 1986 siendo Presidente de la Comisión Administradora del Río Uruguay propuse que se declarase que esos recursos eran patrimonio común para ambos países bajo la administración de la CARU, no habiendo sido nunca objeto de respuesta por la Cancillería argentina el referido planteo.

---