

EXPOSICIÓN DEL SENADOR MARCOS METHOL (CABILDO ABIERTO) SOBRE LOS 50 AÑOS DEL TRATADO DEL RÍO DE LA PLATA Y SU FRENTE MARÍTIMO

MARTES 14 DE NOVIEMBRE DE 2023

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

El próximo 19 de noviembre se cumplen 50 años de la firma del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, suscrito entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina.

Se trata, indudablemente, de uno de los hitos más importantes de la historia de la política exterior uruguaya, en tanto reafirmación de la soberanía nacional y al mismo tiempo de vocación para la integración regional.

Como ha señalado el ex canciller Gross Espiel, "desde la independencia la principal tarea de la diplomacia uruguaya era confirmar fronteras claras y definidas, de la forma más conveniente posible".

Y agregaba: "Lo peor para un país chico es no tener las fronteras claramente determinadas y definidas de manera convencional. Siempre la no definición corre a favor del grande y del poderoso". [fin de la cita]

No se trataba solamente de fijar los límites entre los países ribereños, sino también establecer el régimen jurídico frente a terceros países, nada más y nada menos que en un punto clave para el ingreso al interior sudamericano y para la proyección al Océano Atlántico Sur.

Tuvieron que transcurrir 143 años desde la independencia para que se resolviera la cuestión de límites con Argentina. Y la solución a la que se llegó, tras un intenso periodo de negociaciones, fue más abarcadora aunque tampoco estuvo exenta de polémicas.

Hoy podemos afirmar, con la perspectiva histórica de estas cinco décadas de vigencia, que el Tratado constituye un instrumento jurídico de enorme utilidad que ha contribuido a la solución pacífica de las diferencias, a garantizar la seguridad, el tránsito y el comercio fluvial y promover el desarrollo económico del país.

En 1516 el navegante Juan Díaz de Solís llegó a estas aguas que los guaraníes llamaban "Paraná Guasú" y que algunos predescubridores portugueses habrían nombrado "Río Jordán".

Fue bautizado como "Mar Dulce", luego "Río de Solís" hasta adoptar la denominación actual de "Río de la Plata", hacia donde muchos expedicionarios se dirigían en busca de una región rica en metales preciosos y posteriormente para poblar sus tierras aptas para el cultivo y la cría de ganado.

El Río de la Plata tiene características particulares y únicas: es el más ancho del mundo, sus niveles de salinidad son variables, sus mareas derivan de vientos y otros aportes de tributarios, posee diversas especies de peces y tiene una leve pendiente con formación de bancos en su desembocadura.

Sabido es que la calificación geográfica del Plata ha merecido distintas tesis (no solo la fluvial sino también la del mar o la del estuario, entre otras) y su definición ha sido fundamental para establecer el régimen jurídico aplicable. Un debate que se resolvió en el siglo XX por la vía política y del Derecho Internacional, en sintonía con nuestro interés nacional.

La historia de la lucha por el control del Río de la Plata está íntimamente ligada al surgimiento de los primeros fuertes, asentamientos y ciudades en sus márgenes. A la fundación de Buenos Aires siguió la de Colonia en 1680 por parte de la corona portuguesa. Y en 1726 la corona española funda más al este la ciudad de Montevideo.

En 1806 y 1807 se producen las invasiones inglesas a las principales ciudad-puerto del virreinato, y son derrotadas por parte de las milicias españolas y los líderes criollos. No obstante, el proceso emancipatorio era inevitable y se abrió el periodo revolucionario, los enfrentamientos entre federales y unitarios, los proyectos de confederación y finalmente la independencia de Uruguay y su reconocimiento como sujeto de Derecho Internacional.

La Convención Preliminar de Paz de 1828 entre las Provincias Unidas y Brasil reconoce a Uruguay como estado soberano, pero no se definen límites fronterizos. En dicho acuerdo ambas partes se comprometían a "emplear las medidas que estuvieran a su alcance a fin de que la navegación del Río de la Plata y de todos los que desaguan en él se conserve libre para el uso de una y otra nación por el tiempo de 15 años".

En 1833 el canciller argentino Tomás Guido envió una nota al gobierno uruguayo proponiendo balizar el banco Inglés a costo de ambos gobiernos, reconociendo así nuestros derechos sobre la mitad del Río de la Plata.

Durante el resto del siglo XIX y en la medida que aparecen naves de mayor calado hay cambios en los canales de navegación y problemas entre los países vecinos, de dragados y balizamientos clandestinos y sobre el ejercicio de la policía fluvial. A grandes rasgos, en materia jurisdiccional Uruguay sostenía la postura de la línea media mientras que Argentina la del talweg o canal más profundo.

Para Argentina era una cuestión de máxima importancia estratégica asegurar el paso entre la Isla de Flores y el banco Inglés, ante amenazas de potencias externas. En 1909 el canciller argentino Estanislao Zeballos planteó la teoría de la costa seca, según la cual todas las aguas quedaban bajo jurisdicción de Argentina.

En un clima de tensión, intervino luego la acción de destacados diplomáticos como Gonzalo Ramírez y Roque Sáenz Peña, que en 1910 firmaron un Protocolo binacional por el cual se mantenía el status-quo y se distendía el conflicto, reconociendo los derechos de ambas partes.

Aunque no resolvió la cuestión de fondo, el Protocolo Ramírez-Sáenz Peña estableció que "la navegación y uso de las aguas del Río de la Plata continuará sin alteración" y que "cualquier diferencia que con ese motivo pudiese surgir será allanada y resuelta con el mismo espíritu de cordialidad y buena armonía que ha existido siempre entre ambos países".

Esas gestiones, contemporáneas a las que se desarrollaban con el Barón de Río Branco, ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, que permitieron el Tratado de Condominio y Libre Navegación del Río Yaguarón y la Laguna Merín, lograron un importante resultado que aseguró la paz durante largas décadas y constituyó un antecedente del propio Tratado de 1973.

2. DÉCADA DEL 60 Y NEGOCIACIONES

La década de 1960 abrió un nuevo escenario en el contexto de la guerra fría y la creación de la OPEP, con avances en el campo del Derecho Internacional Marítimo, adelantos tecnológicos vinculados a la navegación, crecimiento de nuestro complejo pesquero y un renovado impulso a las iniciativas de integración regional.

En 1961 se firmó en Montevideo la Declaración Conjunta Argentino-Uruguaya sobre el Límite Exterior del Río de la Plata. Este acto de gran relevancia tuvo importantes consecuencias jurídicas y fue otro de los más destacados antecedentes del Tratado.

Se estableció el límite exterior del río con la línea imaginaria que va desde Punta del Este hasta Punta Rasa del Cabo San Antonio, se asumieron igualdad de derechos de ambos países referidos a la jurisdicción exclusiva y excluyente del río, admitiendo la libre navegación para buques de otras banderas y fijando una base para un acuerdo para delimitar en el futuro la jurisdicción de ambos en el frente atlántico.

Decía el canciller Homero Martínez Montero:

"La fijación del límite exterior del Plata que consagra esta Declaración, establece la base indispensable para definir espejos de agua de suma importancia para el futuro económico y jurídico de nuestros países, tales como las respectivas jurisdicciones del mar territorial situado frente a la costa de cada uno de nuestros Estados, las zonas de pesca exclusiva y aquella otra donde cada país, en defensa de sus intereses, intervendrá en la preservación de los recursos marítimos". [fin de la cita]

El documento provocó la reacción de varias potencias internacionales que hicieron llegar notas al gobierno uruguayo manifestando su desacuerdo, aunque en respuesta se reiteró que la libre navegación estaba asegurada por sus propietarios.

Ese mismo año se suscribía también el Tratado de Límites del Río Uruguay, que arribó a una solución transaccional y que entre otras cosas estableció su extensión hasta el paralelo de Punta Gorda, referencia utilizada para la determinación del comienzo del Río de la Plata.

Luego en 1964 se firmó el Protocolo del Río de la Plata que incluyó el Plan de Levantamiento Integral, ratificando el status-quo consagrado desde 1910 y la declaración de 1961, y estableciendo tareas conjuntas para realizar variados estudios acerca del régimen general del río, como sus embancamientos, sedimentación y corrientes.

A partir del año 1967 se dieron varios episodios que configuraron un panorama diferente. Argentina inició un concurso para otorgar permisos de exploración de hidrocarburos en zonas del Río de la Plata y parte de la plataforma del Océano Atlántico, aunque procurando no sobrepasar la línea media con Uruguay.

En 1968 Uruguay dictó un decreto de licitación para la prospección de hidrocarburos en el Río de la Plata y la Plataforma Continental. Las medidas adoptadas por la OPEP especialmente en los años venideros harían

incrementar significativamente el precio del petróleo y se hacía indispensable resolver los problemas de límites con Argentina, para dar mayores certezas.

También se dio la formación de nuevas islas en el Plata superior cerca de Martín García, situación para la cual no aplicaba el status-quo referido a la navegación y uso del agua.

Se producen varios incidentes en el Río de la Plata: detención de buques pesqueros, corrimiento del buque pontón de recalada, colocación de boyas en banco inglés, intentos de espionaje, el recuerdo de viejas dialécticas históricas, intercambio de notas de protesta e incluso la ocupación de la isla Timoteo Domínguez.

Si de ese complejo escenario pudo pasarse a uno de cooperación fue gracias a la visión de sus gobernantes y sobre todo al espíritu que imprimieron sus negociadores.

Los presidentes Pachecho Areco y Onganía realizaron en 1968 una declaración sobre la integración latinoamericana y un año después ambos países firman el Tratado de la Cuenca del Plata junto a Brasil, Paraguay y Bolivia para desarrollar la integración física y facilitar la navegación por sus ríos.

En 1969 el gobierno uruguayo decreta la extensión de su mar territorial hasta las 200 millas marinas desde la costa, señal que fue muy bien recibida por los argentinos, así como también se sanciona la ley de pesca 13.833.

Por otra parte, recordaba el Capitán (r) Yamandú Flangini, alma mater del Tratado, que la idea de los negociadores fue "buscar puntos de contacto no conflictivos, que permitieran ir creando un clima eficaz para la búsqueda de soluciones más profundas".

De ese modo, el Departamento de Límites de Cancillería uruguayo elevó un informe donde sugería limitar el grupo negociador a cuatro integrantes, con miembros de la Armada y la Cancillería por partes iguales, que las negociaciones fuera confidenciales y en caso de fracasar se destruiría lo actuado.

Las valiosas gestiones realizadas por el director de Límites Cnel. Carlos Barros, protagonista ineludible de todo el proceso, del embajador Aldo Ciasullo y del capitán de navío (r) Francisco Risso, así como el impulso que

luego desde 1971 darían el canciller José Mora Otero y el subsecretario Juan Carlos Blanco, permitieron llevar las negociaciones adelante.

Se designa al equipo negociador uruguayo que en primera instancia fue integrado por el asesor naval Yamandú Flangini y el asesor letrado Julio César Lupinacci, al que posteriormente se sumaron el capitán Román Orozco y el Dr. Edison González Lapeyre, figura fundamental del Tratado. Orozco luego es sustituido por el capitán de navío Ebert Grasso.

Mientras que la delegación argentina estaba integrada por el embajador Dr. Julio Barberis –luego sustituido por el Dr. Julio Pigretti-, el capitán de navío Roberto Orstein, el capitán de Fragata y abogado Federico Río, el capitán de Fragata Tulio Loza y el Dr. Juan Carlos Olima.

Y así se avanzó en las negociaciones con criterio técnico y confidencial, durante más de 60 sesiones, en defensa del interés nacional y de la mayor conveniencia posible para cada estado parte, con apego al Derecho Internacional, con proyección de futuro, y con espíritu de confraternidad entre uruguayos y argentinos.

Surgieron algunos obstáculos importantes como la interpelación realizada al canciller uruguayo que paralizó las reuniones que se estaban efectuando, pero sobre todo un grave incidente a 20 kms de Montevideo en una operación de alijo de un buque noruego donde intervino un destructor uruguayo y aeronaves y buques de guerra argentinos.

Faltaban pocos meses para que asumiera la presidencia argentina Juan Domingo Perón, quien ya había anunciado su interés en terminar con los litigios en materia de límites con Uruguay, lográndolo en su primer viaje a Montevideo, donde fue recibido con mucho entusiasmo por la población uruguaya.

De ese modo, el 19 de noviembre de 1973, los gobiernos de Uruguay y Argentina firmaron el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, que puso fin a la discusión de límites y resolvió otras cuestiones trascendentales para el futuro.

3. EL TRATADO Y SUS REPERCUSIONES

En el mensaje contenido con el proyecto del Tratado aseguraba que:

"Abandona el concepto de frontera que separa y, sin perjuicio de definir jurisdicciones y fijar límites, regula también el ejercicio de los derechos de los dos países en el Río de la Plata y su Frente Marítimo".

"Por eso no es meramente un Tratado de límites, un instrumento estático, que se reduce a establecer los confines de las soberanías respectivas, sino un instrumento dinámico que contiene un verdadero estatuto donde se organiza la convivencia de los dos ribereños en el Río".

"Para ello crea formas, áreas de colaboración efectiva, mecanismos de administración de los intereses comunes y sienta las bases para lograr una explotación racional e integral de las riquezas de las zonas fluviales y marítimas involucradas, factor fundamental en las posibilidades de desarrollo económico y social del país". [fin de la cita]

El texto del Tratado de 92 artículos está compuesto básicamente de dos grandes partes referidas al Río y al Frente Marítimo, más disposiciones comunes relativas a la Defensa y la Solución de Controversias.

En el río hay criterios múltiples de delimitación de la jurisdicción, según se trata del espejo y masa de aguas, de lo referido a la navegación y de lo referido al lecho, subsuelo e islas. Mientras que en zona marítima se estableció un criterio integral de jurisdicción con la línea de equidistancia entre Punta del Este y Punta Rasa.

En el espejo y masa de aguas del río se establecieron dos fajas costeras de jurisdicción exclusiva de 7 millas marinas hasta Colonia-Punta Lara y luego 2 millas hasta la naciente. En la zona de uso común se adoptaron criterios distintos sobre las jurisdicciones atendiendo muy especialmente a la navegación a través de los canales.

Respecto al suelo, subsuelo e islas: se indicaron coordenadas de latitud y longitud que en Plata superior y medio casi que coinciden con el canal principal de navegación y en el Plata inferior con la línea media.

No obstante, el Estatuto del Río y su Frente Marítimo organiza la complejidad del proceso de cooperación entre ambos Estados para su mejor uso respecto a la pesca, contaminación y salvamento, entre otros ítems. Cabe destacar especialmente lo referido a la creación de la zona común de pesca en el frente marítimo, una disposición trascendental para la preservación y racional explotación de las riquezas existentes, muy

provechosa para Uruguay teniendo en cuenta la migración por ejemplo de la merluza.

Comentario aparte merece lo referido a la Isla Martín García, situación que suscitó polémicas en ambos países. Del lado argentino posturas críticas respecto a la limitación de la soberanía y la posibilidad de que se anexe una porción de territorio uruguayo de unirse Timoteo Domínguez con Martín García.

Del lado uruguayo, la postura más crítica fue la de Juan Pivel Devoto, que con argumentaciones históricas reivindicaba los derechos de nuestro país sobre las islas, poniendo en tela de juicio el Tratado en sí mismo.

En respuesta, el jurista internacional González Lapeyre destacó algunos aspectos a destacar:

1. Que se trató de una fórmula de sabiduría diplomática que permitió resolver la integralidad de los problemas pendientes.
2. Que operaba la prescripción de dominio, en la medida que Uruguay durante 117 años no protestó la ocupación de la isla ni de manera bilateral ni ante organismos internacionales ni realizó actos de jurisdicción en ese territorio.
3. Que la isla por sí misma ya no revestía la importancia que poseía antiguamente por razones estratégicas ni de sus posibilidades económicas
4. Que Uruguay admite la jurisdicción argentina en el territorio de Martín García pero la Argentina acepta someterlo a un régimen internacional de uso y la determinación bilateral de su destino. Y que al mismo tiempo se reconoció el dominio uruguayo sobre la isla Timoteo Domínguez.
5. Que de acuerdo al Estatuto de Martín García la isla es destinada exclusivamente a reserva natural para la conservación y preservación de la fauna y flora autóctona. Al mismo tiempo la isla fue afectada a ser la sede de la Comisión Administradora del Río de la Plata, donde rige la inviolabilidad, la inmunidad de jurisdicción y demás privilegios establecidos por el Derecho Internacional.

Finalmente, importa destacar la ventana de oportunidades que abrió el Tratado en lo inmediato para la relación bilateral de uruguayos y argentinos. Como bien ha señalado José Enrique Greño Velazco "el Tratado

del Río de la Plata actuó como 'principio dinamizador' de muchos acuerdos de integración".

Ya en diciembre de 1973 el canciller argentino Vignes anuncia acuerdos sobre tres puntos: utilización conjunta de un puerto de aguas profundas, elaboración de un proyecto de unidad aduanera e instalación de una boya petrolera que permitiría trasladar 5 millones de metros cúbicos desde Montevideo a Ensenada.

Además, se firmó el "Acta de Confraternidad Rioplatense" con hitos como: el acuerdo de interconexión energética, el acuerdo de complementación sobre Salto Grande y el Tratado de Cooperación Económica e Intercambio Comercial en 1974; el acuerdo de reciprocidad previsional y la firma del estatuto del Río Uruguay en 1975, entre otros.

En 1974 se aprueban los estatutos de la Comisión Administradora del Río de la Plata y Comisión Mixta del Frente Marítimo y la traza de límites del Río de la Plata, quedando regulados los aspectos dinámicos del convenio fundamental. También muchos contactos empresariales entre ambos países, con la realización de las Primeras Jornadas Empresariales del Río de la Plata

A decir de Greño Velazco: "Se pasaba de la lógica de la lucha a la lógica de la complementación y la cooperación".

4. 50 AÑOS Y PROYECCIÓN

En este medio siglo de vigencia del Tratado el mundo ha cambiado mucho. Cambió la configuración geopolítica mundial y atravesamos una nueva fase de revolución científica, industrial y comunicacional.

Sin embargo, el Río de la Plata mantiene su importancia estratégica en la medida que es una vía de entrada y salida principal a una extensa región del Mercosur que produce alimentos para cientos de millones de personas en el mundo.

Indudablemente el Tratado ha contribuido en primer lugar a garantizar la paz en el Río de la Plata. Un supuesto que a veces damos por obvio, pero basta con mirar otros espacios similares en el planeta para valorar lo que aquí se ha logrado.

Gracias a sus mecanismos se han logrado solucionar múltiples situaciones de diverso carácter, jurisdiccional, medio ambiental, operativo, portuario, de salvamento, de pesca, entre otros.

Como bien ha señalado el Dr. José María Gamio: "Una posición que partiera del supuesto que los conflictos de intereses entre Uruguay y Argentina fueron definitivamente resueltos con el Tratado sería una actitud imprudente".

Pero agregaba: "Tampoco sería juicioso adoptar una posición recelosa y contenciosa respecto a cualquier incidente con el estado co-riberaño sobre la ejecución del Tratado. Una posición de equilibrio procurando la cooperación pero sin caer en actitudes ingenuas, constituye la posición más oportuna". [fin de la cita]

Por otra parte, en ocasión de la Guerra de Malvinas de 1982, como apunta Flangini, aumentaban los rumores de un bloque sobre el Río de la Plata, que incluso es declarado área de guerra. Se dio un intercambio de notas entre los gobiernos de Uruguay y Reino Unido, que en una de sus contestaciones hace un reconocimiento del Río de la Plata como aguas interiores de soberanía plena de sus ribereños, situación que pudo ser muy diferente sin el Tratado.

La ley de puertos de 1992 permitió el desarrollo de los servicios portuarios y de infraestructura. Junto con el régimen de puerto libre y la profundización está permitiendo consolidar al puerto de Montevideo como hub de la Cuenca del Plata. Mientras que el puerto de Nueva Palmira también ha experimentado un notable crecimiento gracias a la actividad de las hidrovías Paraná-Paraguay.

Sin duda un hito trascendental para la Comisión del Río de la Plata fue cuando, en 1991 por Notas Reversales ambas Cancillerías le encomiendan a la CARP contratar los trabajos de profundización, balizamiento y mantenimiento de los Canales de Navegación del Río de la Plata entre el km 37 Barra del Farallón y el Km 0 del Río Uruguay, creándose así el Canal Martín García, obra estratégica para el comercio exterior de la región.

Existen varios desafíos del presente como la extensión, profundización y ensanche del Canal de Acceso al Puerto de Montevideo o reanudar el control conjunto de la calidad de las aguas y la contaminación en sedimentos, peces y bentos en todo el río.

Es de destacar también que la Comisión del Frente Marítimo implementó este año el “Programa binacional de monitoreo ambiental de la Zona Común de Pesca Argentino-Uruguaya para el periodo 2023-2028”. El objetivo es establecer un marco formal, conceptual y operativo para la realización conjunta de estudios e investigaciones sobre el ambiente marino, la conservación de su biodiversidad, la preservación de los sistemas bioecológicos y el impacto de la variabilidad climática sobre las aguas de interés común y sus recursos vivos.

En otro orden, la sedimentación aluvional hizo que la isla Timoteo Domínguez esté unida a la isla Martín García, generando de esta manera por primera vez una frontera terrestre entre Uruguay y Argentina.

Queda pendiente la importante tarea de realizar la demarcación de límites con los estudios técnicos correspondientes entre ambos países, previo paso político en ese sentido, que podría permitir el impulso de un espacio turístico binacional.

Además, teniendo en cuenta que en la última década las Naciones Unidas aprobó tanto para Uruguay como para Argentina el límite exterior de la plataforma continental hasta las casi 350 millas, queda pendiente demarcar y aprobar por ambos países el límite lateral uruguayo-argentino entre la milla 200 y el límite exterior.

Con mirada de futuro es oportuno analizar nuevos mecanismos que continúen desarrollando el Tratado, respetando su espíritu. En ese sentido, retomo la propuesta que ha publicado el almirante Alberto Caramés sobre la proyección del Frente Marítimo hacia el Alta Mar para denominarse como Zona Económica Inclusiva.

Nuestro homenaje entonces a todos quienes hicieron posible este Tratado y quienes trabajan día a día por la paz, la prosperidad y la integración de nuestras naciones.