

EL RÍO DE LA PLATA¹

Antecedentes

Como un antecedente de la doctrina del *uti possidetis juris* de 1810, el [Tratado de San Ildefonso](#), continuando con las [Bulas de Alejandro VI](#) y el [Tratado de Tordesillas](#), dejó resuelta la cuestión de la navegación de los ríos Uruguay y de la Plata, la que quedaba bajo la responsabilidad exclusiva de España.

Durante el período colonial, la navegación por esos ríos, interiores en el Virreinato del Río de la Plata, continuó reservada a los navíos de bandera española.

Al producirse la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, aquel sistema de cerrado monopolio en todos los órdenes, llevó a la libertad de comercio, y especialmente a la libertad de navegación de los ríos. Esta cuestión reaparecería en diversas oportunidades hasta que se llegara a una solución definitiva en la Constitución Nacional de 1853 y posteriormente con los respectivos tratados que resolvieron la cuestión de los límites con la República Oriental del Uruguay en los ríos Uruguay y de la Plata.

No en vano al reconocer nuestra independencia Gran Bretaña con la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación (1825), se le reconoció la libertad de navegación de estos ríos por parte de navíos de su bandera, en un pie de igualdad con otros estados extranjeros.

Posteriormente, en un anexo a la [Convención Preliminar de Paz de 1828](#) que dio por finalizada la guerra entre las Provincias Unidas del Río de la Plata y el Imperio de Brasil (1828), quedó plasmada la obligación de las Partes de garantizar la libertad de navegación por parte de buques de bandera de ambos estados por un período de quince años.

Se sucedieron épocas de anarquía en ambos estados, no sin que se plantearan dificultades y entredichos entre los dos, por cuestiones que se producían en estos ríos. En 1910 se firmó el [Protocolo Sáenz Peña-Ramírez](#) en el que se mantiene el statu quo de la navegación, sin que se resolviera la cuestión de fondo, es decir el límite entre ambas jurisdicciones en el río².

Esta situación comenzó a resolverse en 1961 cuando, a través de la [Declaración conjunta sobre el límite exterior del Río de la Plata](#), se fijó la línea que constituye su límite exterior y se toma como base para la fijación del correspondiente frente del marítimo. Esta nueva manifestación de las relaciones existentes de hecho entre ambos Estados, implicó una definitiva toma de posición respecto de la condición jurídica de este curso de agua en el que los ribereños ejercen la jurisdicción de manera exclusiva.

Fue en ese mismo año de 1961 que se resolvió la cuestión de límites sobre el río Uruguay, con la celebración del [Tratado de Límites entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay](#)³ no así en el caso del Río de la Plata. En dicho tratado se fijó el límite sur del río Uruguay en el paralelo de Punta Gorda. En consecuencia, ese

¹ Este capítulo fue redactado por la Dra. Graciela R. Salas, catedrática de Derecho Internacional Público y de Derecho de la Integración. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Blas Pascal.

² SABATÉ LICHTSCHEIN, DOMINGO, *El acuerdo Sáenz Peña-Ramírez y los problemas jurídicos del Río de la Plata* en Revista Estrategia, N° 1, mayo-junio de 1969, pág. 89 a 95.

³ Aprobado por nuestro país por [Ley N° 15.868](#) de 1961. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67189/norma.htm>

límite sur del Tratado sobre el Río Uruguay se constituyó en límite norte para el Río de la Plata.

En 1910 se había firmado ya el Protocolo del Río de la Plata sobre Navegación y Uso de las Aguas del Río de la Plata por el doctor Roque Sáenz Peña, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República Argentina, en Misión Especial, debidamente autorizado por su gobierno, y el doctor Gonzalo Ramírez, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario, de la República Oriental del Uruguay, por la que acordaba que la navegación y uso de las aguas del río de la Plata, continuaría sin alteración, como hasta ese momento.

En 1964 se firmó el Protocolo del Río de la Plata, en el que no se producen mayores alteraciones respecto de las jurisdicciones que venían ejerciendo ambos países. Se crea una Comisión mixta que es el antecedente de la Comisión Administradora que se crearía posteriormente con el Tratado de 1973.

Por otra parte, dado que este río es considerado un río joven, y que con el material de arrastre⁴ construye islas, se debió resolver la cuestión planteada por lo que Argentina denomina Punta Bauzá y Uruguay como isla Timoteo Domínguez. En 1970 los jefes de Estado de ambos países firmaron la Declaración del Río Uruguay⁵ a partir de la cual Argentina y Uruguay comenzaron a efectuar estudios sobre la exploración y explotación de los recursos naturales y especialmente del petróleo, en sus respectivas jurisdicciones. A partir de esta declaración ambos países abandonaron sus posiciones de máxima⁶, se confeccionó una lista que incluía los diferentes modos de aprovechamiento del río, lo que llevaría a acordar una solución definitiva sobre el Río de la Plata que contempló no sólo la cuestión de límites sino también todo un régimen de administración del río. Finalmente el 19 de noviembre de 1973 los respectivos ministros de relaciones exteriores firmaron el [Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo](#)⁷.

A este acuerdo le sucedieron el Acta de Confraternidad Rioplatense y tres acuerdos complementarios: el [Estatuto de la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo](#), la Comisión Administradora del Río de la Plata y un acuerdo sobre trazado del límite lateral marítimo, zona de pesca común y zona común de prohibición de actos de contaminación ambiental.

Cabe destacar que el Río de la Plata constituye el tramo final de lo que se conoce como la Cuenca del Plata, que fuera objeto del [Tratado de la Cuenca del Plata](#), firmado en 1969 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay⁸.

En cuanto a la condición jurídica de las aguas del Río de la Plata, en diversas épocas se plantearon teorías muy dispares y en la mayoría de los casos el Río de la Plata era discutido en su condición de tal. Sostenían algunos que se trataba de un estuario, al que debía aplicársele la reglamentación correspondiente al derecho del mar y no a cursos de agua internacionales, mientras que otros hablaban de una bahía histórica o simplemente de una bahía.

⁴ Ver imagen satelital disponible en:

http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/c/cf/River_Plate.jpg/350px-River_Plate.jpg

⁵ Suscrita el 15 de marzo de 1970.

⁶ Argentina sostenía que la fijación del límite debía hacerse por el canal más profundo, baguada o thalweg, mientras que Uruguay era partidario de que se hiciera por la línea media.

⁷ Fue aprobado por Argentina por Ley N° 20.645 de 1974. Consultado el 12.02.15. Disponible en: http://www.comisionriodelaplata.org/tratado_rio_plata.asp

⁸ Ver esquema en el siguiente enlace: http://www.cicplata.org/img/ecos/rios_principales.jpg

A principios del Siglo XX el Dr. Luis María Drago⁹ había fijado su posición respecto de cuestiones como la que nos ocupa:

“Puede afirmarse así con toda seguridad que cierta clase de bahías que propiamente podrían denominarse bahías o estuarios históricos como las bahías Chesapeake y Delaware, en Norteamérica, y el grande estuario del Río de la Plata en Sudamérica, forman una categoría distinta y separada y pertenecen, indudablemente, a los países ribereños, cualquiera que sea la anchura de su entrada y la distancia de su penetración dentro de la tierra firme, cuando dichos países han afirmado su soberanía y determinadas circunstancias, tales como la configuración geográfica, el uso inmemorial y más que todo la necesidad de la propia defensa, justifican esa pretensión¹⁰”.

El almirante argentino Segundo Storni planteó la situación desde un punto de vista diferente, tratando de explicar la especial condición jurídica de este río tan particular.

“El Río de la Plata, es sabido, conserva los caracteres de un río si se atiende solamente a la naturaleza de las aguas, hasta la línea Punta Piedras-Montevideo, como máximo. Considerado como estuario, los caracteres típicos geográficos lo hacen mucho más amplio aún, pues comprendería sin disputa, rebasándolos sobradamente, todos los grandes bancos exteriores a donde rarísima vez llega el agua dulce. En fin, nadie puede discutir que también puede considerarse como bahía la inmensa boca que se abre desde el Cabo Santa María al de San Antonio, teniendo en su fondo la línea de bancos como el Inglés, Arquímedes y los fangales de Samborombón, cuyas aguas son real y permanentemente marinas, pero descoloridas por el poco fondo y sujetas al estancamiento paulatino por el eterno arrastre aluvional de tan inmensa cuenca hidrográfica¹¹”.

Esta posición fue compartida por diversos autores de la época. Por su parte, el profesor Luis A. Podestá Costa sostuvo que:

“Debemos advertir, sin embargo, que no toda desembocadura de un río, por más que presente mucha amplitud, constituye un estuario. Por ejemplo, el Río de la Plata no es un estuario aunque a veces se lo denomine impropriamente de esta manera; su régimen no depende del mar sino de las aguas de los dos grandes ríos que lo forman, el Paraná y el Uruguay, los cuales depositan en su seno el limo que acarrearán en abundancia; es un río característico, vastísimo por su anchura, escaso de profundidad y navegable por buques de ultramar siguiendo solamente por determinados canales que se mantienen a la profundidad necesaria por medio de continuo dragado y que están señalados por boyas luminosas y un buque faro. Siendo así, es indudable que el Río de la Plata no se halla en la condición jurídica que se asigna en abstracto a los golfos y bahías¹²”.

Como puede observarse de ambos textos, la condición jurídica de este accidente de la naturaleza debía regularse de manera diferente, por un lado como ocurre con los cursos de agua internacionales y por otro su proyección sobre los respectivos espacios marítimos.

⁹ En su voto disidente en el Caso de las Pesquerías del Atlántico Norte entre EE.UU. y Gran Bretaña del año 1910.

¹⁰ Op. cit. pág. 134.

¹¹ El Mar territorial, Conferencia dictada en 1924. Pág. 28. Disponible en:

<http://www.mindef.gov.ar/publicaciones/pdf/Libro-Intereses-Argentinos-en-el-Mar-Segundo-Storni.pdf>

¹² Podestá Costa, Luis A. Derecho Internacional Público, pág. 250.

El Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo¹³

Como quedó dicho más arriba, a partir de 1961 el límite norte del Río de la Plata quedó fijado en el paralelo de Punta Gorda, mientras que el límite sur se estableció en una línea recta imaginaria que une Punta Rasa del Cabo San Antonio (Argentina) y Punta del Este (Uruguay). Estos antecedentes son citados expresamente en el preámbulo del Tratado de 1973, en su art. 1.



Fuente: <https://www.comisionriodelaplata.org/marcolegal.php>

En este punto se advierte una clara relación con lo establecido por el art. 13 de la [Convención de Ginebra de 1958](#) sobre el mar territorial y la zona contigua, que dispone:

¹³ Fue aprobado por la República Argentina mediante la [Ley 20645](#) publicada por el Boletín Oficial del 18 de febrero de 1974. El texto completo de este tratado puede ser consultado en nuestro trabajo *Tratados y Textos Internacionales*, pág. 450.

“Si un río desemboca directamente en el mar, la línea de base será una línea recta trazada a través de su desembocadura entre los puntos de la línea de bajamar en las orillas”.

Respecto de la jurisdicción exclusiva de ambos Estados, la que tiene una extensión diversa teniendo en cuenta las particulares características de este río. En efecto, se fijó una franja costera de un ancho de siete millas marinas entre el límite exterior del Río y la línea recta imaginaria que une Punta Lara (Argentina) con Colonia (Uruguay), y desde allí hasta el límite norte, es decir el paralelo de Punta Gorda, la anchura será de dos millas marinas. Sin embargo estas líneas no son estrictas, sino que deben respetar los veriles de los canales de navegación, tomando en consideración también la situación de los respectivos puertos (art. 2)¹⁴.

Fuera de esas franjas costeras, se aplicará la jurisdicción de los Estados en los buques de su bandera (art. 3), teniéndose en debida cuenta para algunos casos la proximidad de la franja costera de alguna de las Partes, a los efectos de la aprehensión de buques que afecten la seguridad de ambas Partes, aplicándose también criterios de proximidad de una u otra de las Partes para aquellos casos no previstos. Prima en todos estos casos la colaboración entre ambos Estados.

Estos criterios prevalecerán en el caso de la existencia de obstáculos o peligros para la navegación como en el caso de aquellos que se encuentren hundidos o ncallados (art. 16). En cuanto a las islas existentes o que en el futuro emerjan del Río, pertenecen a una u otra Parte en la medida que se encuentren de uno u otro lado de la línea fijada en el art.41. En este sentido, la Isla Martín García quedó bajo la jurisdicción de la República Argentina, aunque, conforme a lo establecido por el art. 63, se constituyó en una reserva natural y sede de la Comisión Administradora del Río de la Plata, a cuyos efectos se hizo necesaria la celebración de un acuerdo de sede, en las condiciones establecidas por el Derecho Internacional. Una cuestión que quedó planteada¹⁵, fue la de la posibilidad de que esa isla se una en un futuro a otra isla, se respetará el perfil actual de esa isla, conforme a las líneas establecidas en el citado art. 41.

Respecto de la condición jurídica de las aguas, ambas partes se reconocen mutuamente la libertad de navegación para sus buques y se garantizan mutuamente el mantenimiento de las facilidades que ya se venían otorgando en forma permanente. Se reconocen asimismo el uso de todos los canales situados en aguas de uso común.

En lo relativo a los buques de bandera de terceros Estados, se permitirá la navegación de los buques públicos y privados, y en el caso de los buques de guerra, se permitirá el paso de aquellos que previamente hayan sido autorizados por la otra Parte (arts. 7 a 10).

En el caso de los canales u otros tipos de obras, ambas partes podrán construirlas conjunta o individualmente, y aquel que lo haga estará obligado a su mantenimiento y administración (art. 11), para lo cual podrá contar con la colaboración de la Comisión Administradora. Se deja a salvo el espíritu de colaboración entre ambas Partes y especialmente el respeto a los intereses de la otra Parte, para lo cual deberá recurrirse al sistema de consultas. Para el caso de la construcción de nuevos canales también deberá recurrirse a la Comisión Administradora, la que evaluará si existe riesgo de producir un perjuicio sensible a la navegación por la otra Parte o al régimen del Río. Se detallan

¹⁴ Ver esquema en el siguiente enlace: <http://informadorpublico.com/2012/03/25/reflexiones-sobre-una-geopolitica-argentina/>

¹⁵ Por las apuntadas características del Río de la Plata que construye islas con material de arrastre, es decir por aluvión.

asimismo diversas posibilidades y plazos en virtud del cual se llevará adelante todo procedimiento de consulta hasta llegar al sistema de solución de controversias¹⁶.

Sigue una detallada normativa sobre practica de puertos, facilidades portuarias, alijos y complementos de carga, salvaguardia de la vida humana y salvamento. Para el caso de la exploración y explotación del lecho y subsuelo, ambas Partes se reconocen mutuamente el derecho de explorar y explotar los recursos del lecho y subsuelo “en las zonas adyacentes a sus respectivas costas” con un límite preestablecido para lo cual se fijan líneas conforme a las cartas confeccionadas por la Comisión Mixta Uruguayo-Argentina de Levantamiento Integral del Río de la Plata (art.41), sobre las que no nos extenderemos por exceder los límites de este trabajo. A tal efecto, las instalaciones que se construyan a tales efectos no deberán obstaculizar la navegación en el Río.

Una cuestión muy importante se planteó acerca de la explotación de los yacimientos que se encuentren a uno y otro lado del límite establecido. Para ello se acordó que los volúmenes que extraiga cada Parte, deberá ser proporcional al volumen del mismo que se encuentre a cada lado de la línea fijada en el art. 41. Como puede apreciarse, se trata de un sistema de explotación en la que debe primar la equidad y sobre todo que se apoya en una investigación confiable para ambas Partes.

Más adelante veremos que este mismo sistema se aplica en el frente marítimo. En materia de contaminación, podemos citar dos elementos que consideramos esenciales, por un lado la obligación que asumen ambas Partes de proteger y preservar el medio acuático, especialmente previniendo su contaminación¹⁷, y por el otro lado la responsabilidad que asumen la una frente a la otra “como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las de personas físicas o jurídicas domiciliadas en su territorio” (Art. 51). Ambos elementos se resumen, a su vez en el principio de cooperación consagrado por el art. 52.

En cuanto a la pesca, ambas Partes conservan sus derechos exclusivos en sus respectivas franjas costeras, fuera de las mismas, se reconocen mutuamente la libertad de pesca para los buques de su bandera. Sin embargo, aquí quedaría planteada la posibilidad de que alguno de los ribereños pudiera excederse en el esfuerzo de pesca.

Para evitar esa situación las Partes deberán fijar de común acuerdo los volúmenes máximos de captura que serán distribuidos por igual entre ambas, en un espíritu de cooperación, en virtud del cual intercambiarán toda la información necesaria.

Este criterio se aplica también a partir del frente marítimo y del trazado de sendos arcos de circunferencia de doscientas millas marinas de radio, con centro respectivamente en la Punta Rasa del Cabo San Antonio (Argentina) y Punta del Este (República Oriental del Uruguay). En esta zona común de pesca “los volúmenes de captura se distribuirán en forma equitativa, proporcional a la riqueza ictícola que aporta cada una de las Partes, evaluada en base a criterios científicos y económicos” (art. 74).

Para el caso en que alguna de las Partes autorice la pesca a buques de terceros Estados, se imputará al cupo que le corresponda a esa Parte (art. 74).

La captura de mamíferos acuáticos queda expresamente excluida de la aplicación del capítulo correspondiente a la pesca en el frente marítimo.

¹⁶ En el art. 87 se comprometen ambas partes a recurrir a la Corte Internacional de Justicia para la solución de controversias que surgieren en la interpretación o aplicación de este Tratado en defecto de las negociaciones directas.

¹⁷ En este punto podemos relacionar lo resuelto con aquellos principios de Derecho Ambiental que habían sido enunciados ya en ocasión de la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente de Estocolmo.

En este espíritu de cooperación se inscriben todas las actividades de investigación sobre todo el Río, con conocimiento de la otra Parte, para aquellos casos en que las mismas sean individuales. Esta posición se inscribe en las tendencias internacionales en materia de exploración y explotación de los recursos naturales compartidos, especialmente en el caso de los cursos de agua internacionales.

Como quedó dicho más arriba, se constituyó la Comisión Administradora del Río de la Plata (art. 59 y ss.), con personalidad jurídica, recursos para su funcionamiento, con capacidad para dictar su propio reglamento y como dijimos, se estableció en la Isla Martín García. Las funciones de esta Comisión Administradora fueron establecidas en el art. 66, esencialmente en la promoción de estudios conjuntos, normativa, coordinación de normas reglamentarias sobre practicaje, búsqueda y rescate, balizamiento, zonas de alijo, etc. Esta Comisión deberá informar periódicamente a ambos gobiernos sobre sus actividades. Para la solución de controversias existe una doble instancia, por un lado la participación de la Comisión Administradora que intentará lograr un acuerdo entre las Partes, y por la otra y en defecto de la primera, surge la posibilidad de las negociaciones directas.

Un capítulo aparte merece todo lo relacionado con el frente marítimo. Como puede observarse, se trata de la fijación de un límite lateral marítimo y de la plataforma continental mucho tiempo antes de lograrse la firma de la Convención sobre Derecho del Mar. Sin embargo aparece en este tratado el principio de equidistancia ya utilizado por la Corte Internacional de Justicia en el caso de la Plataforma Continental del Mar del Norte.

A partir entonces de la línea recta imaginaria que significa el límite exterior del Río de la Plata¹⁸, se fija la línea de equidistancia de las costas adyacentes (art. 70).

En lo relativo a la explotación de los yacimientos o depósitos, rigen los mismos principios que en dentro del río, es decir en forma proporcional al volumen que se encuentre respectivamente a cada lado del límite, con criterios de aprovechamiento integral y racional de los recursos.

Ambas Partes se reconocen mutuamente la libertad de navegación más allá de las doce millas, reservándose, como es lógico las potestades en materia de exploración, conservación de recursos, protección del medio ambiente con las correspondientes investigaciones científicas.

Esta posición reaparece en cuestiones defensivas (art.86).

Para el caso de la contaminación del curso de agua, se prohíbe expresamente el vertimiento de hidrocarburos en la zona fijada por el art. 78. Mientras que para la realización de investigaciones científicas se deberá contar con la autorización de la Parte en cuya zona se efectuarán los estudios, en los términos del art. 79.

En el art. 80 se crea una Comisión Técnica Mixta con sede en Montevideo, para la realización de estudios, coordinación de planes y medidas relacionadas con los recursos vivos y la protección del medio marino en esta zona, con capacidad para la fijación de volúmenes de captura por especie y su distribución entre las Partes, realización de estudios, transmitir a las Partes los respectivos informes, etc. (art. 82).

En cuanto a la solución de controversias en el art. 87 aparece una nueva alternativa más allá de las negociaciones directas, y ella viene dada por la posibilidad de recurso, por cualquiera de las Partes, a la Corte Internacional de Justicia (art. 87).

¹⁸ La que une la Punta Rasa del Cabo San Antonio (República Argentina), con Punta del Este (República Oriental del Uruguay) como así también para la construcción de instalaciones, sin causar perjuicios a la otra parte.

Concluye este Tratado con disposiciones transitorias.

A los fines meramente ilustrativos, sugerimos ver el esquema de los canales de acceso a los principales puertos de Argentina y de Uruguay, como así también fotografías del faro de Punta Rasa, Cabo San Antonio (Argentina), y del extremo de Punta del Este (Uruguay) donde se encuentra el límite del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo.

Bibliografía

- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, EDUARDO. *Derecho Internacional Público*. Tomo III. Montevideo, Editorial Fundación de Cultura Universitaria. 1989.
- MORZONE, LUIS ANTONIO (H). *Soberanía territorial argentina*. Ediciones Depalma. Buenos Aires 1978.
- PODESTÁ COSTA, LUIS A. *Derecho Internacional Público*. El Ateneo. Buenos Aires 1943.
- PODESTÁ COSTA- J.M. RUDA. *Derecho Internacional Público* Edit. Tea. Buenos Aires, 1979.
- REY CARO, ERNESTO J. Y GRACIELA R. SALAS. *Tratados y textos internacionales*. 6ª Edición actualizada y ampliada. Advocatus. Córdoba, 2016.
- SABATÉ LICHTSCHEIN, DOMINGO, *El acuerdo Sáenz Peña-Ramírez y los problemas jurídicos del Río de la Plata* en Revista Estrategia, N° 1, mayo-junio de 1969.
- SALAS, GRACIELA R. *Temas de Derecho Internacional. Nociones de Historia*. Advocatus. Córdoba, 2011.
- SALAS, Graciela R. *Temas de Derecho Internacional. Cuestiones Territoriales Argentinas*. Editorial Triunfar. Córdoba, 2001.