

CAPITULO IV

CUESTIONES DE SOBERANIA TERRITORIAL

1. El "Mar Argentino"

La Argentina no fue ajena al controvertido proyecto que, en América latina, impulsaban varios estados ribereños con respecto a extender su jurisdicción soberana sobre el espacio marítimo costero en general, hasta las doscientas millas desde la costa y especialmente referido a la explotación de sus recursos.

No llegamos a ninguna de las situaciones conflictivas vividas por los países de la vertiente del Pacífico, probablemente porque en nuestras pesquerías no operaban flotas norteamericanas y sí en cambio una importante flota pesquera rusa.

De todos modos, en nuestro país existían antecedentes legislativos sobre el tema, que se remontan hasta 1944, cuando el gobierno de la Revolución definió como "zonas de reserva minera" las costas y el denominado "mar epicontinental".

En 1946, por Decreto N° 14.708, del 11 de octubre, el gobierno peronista proclamaba la soberanía sobre el mar epicontinental y el "zócalo" continental. Según Roth (*op. cit.*) este decreto de Perón, "descubierto con alguna sorpresa (...) jamás se había aplicado".

Después del "lapsus" de la Revolución Libertadora, y durante la gestión desarrollista, se aprobó, en noviembre de 1958, la Ley 14.773, que legislaba sobre la propiedad nacional de los "yacimientos de hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos". La misma incluía a "los (yacimientos) de su plataforma submarina".

El proyecto de ley, presentado al Congreso por el gobierno radical en agosto de 1964, se orientaba a definir la soberanía argentina sobre la "plataforma continental" hasta la isobata de los doscientos metros o hasta la profundidad que permitiera la explotación de recursos. El "mar territorial" se establecía en seis millas a contar desde la costa.

Con la "Revolución Argentina" el tema fue actualizado, a partir de la demanda de protección planteada al gobierno por los pescadores marplatenses de altura. En efecto, los armadores pesqueros vinculados a la industria de la harina de pescado, reclamaron al gobierno militar una

ley que los protegiera de la depredación que las flotas rusas, que pescaban a "la vista del puerto", provocaban en los cardúmenes del "papamosca", especie particularmente apta para la mencionada industria.

El 29 de diciembre de 1966, después de analizar el problema y superar cierta "oposición" de la Consejería Legal de la cancillería, se promulgó la Ley 17.094. El titular de dicha Consejería opinó que "con esta ley, la Argentina queda reducida a la categoría de potencia afro-asiática." (R. Roth, *op. cit.*).

La Ley 17.094, fijaba en doscientas millas, a contarse desde la línea de los "bajamares" la jurisdicción soberana de la Argentina, modificando lo pertinente en el Código Civil. En esa "franja" de las doscientas millas se incluye el lecho marino y el subsuelo hasta los doscientos metros o hasta la profundidad necesaria para poder explotar los recursos. Las aguas de los golfos San Jorge, Nuevo y San Matías se consideraban como aguas interiores.

La navegación y el sobrevuelo del espacio marítimo determinado serían totalmente libres.

Como observa el contralmirante Fraga (*El mar y la Antártida en la geopolítica argentina*), en esta legislación no se determinaba con precisión el alcance del "Mar Territorial", por lo que "se puede considerar que el mismo sigue siendo de tres millas". Indudablemente, el propósito de la ley era eminentemente económico.

Proclamada la soberanía, se reglamentó la pesca, procurando — según Roth— no generar conflictos. Para ello se otorgaron permisos para pescar, previo pago de un canon anual de veinte dólares por barco, demasiado poco para no pagarlo o promover un conflicto, pero suficiente para obtener el acatamiento a la ley. "Ya habría tiempo para subir el canon, limitar la captura e, inclusive, eliminar la pesca extranjera. Pero en este momento nos interesaba el reconocimiento internacional de nuestras doscientas millas." (Roth, *op. cit.*).

Los rusos pagaron el canon y siguieron pescando. Los marplatenses, que "pensaban que hecharíamos a los rusos poco menos que a patadas" (*Ibidem*), protestaron indignados.

Por fin, en octubre de 1967, por Ley 17.500, se estableció la "exclusividad" de la explotación pesquera con "pabellón argentino y permiso previo".

En mayo de 1970, Argentina, Uruguay, Brasil, Chile, Perú, Ecuador, Panamá, Nicaragua y El Salvador, reunidos en Montevideo, acordaron enfrentar en común la propuesta ruso-norteamericana de limitar el espacio para la pesca a doce millas. En agosto, en Lima, se aprobó una "Declaración de los Estados Latinoamericanos sobre el derecho del mar" con el voto en contra de Bolivia, Paraguay y Venezuela. La Declaración abarcaba el derecho "...de explotar los recursos del mar adyacente, junto con el suelo, subsuelo, así como la plataforma continental; el derecho de cada Estado ribereño a establecer los límites de su jurisdicción marítima; el derecho a prevenir la contaminación de las aguas y por último el derecho a autorizar y vigilar las investigaciones científicas dentro de su jurisdicción y, asimismo, participar de ellas y recibir sus resultados (Sanmartino de Dromi, *op. cit.*).

2. Malvinas: las "negociaciones secretas"

Después de aprobada la Resolución N° 2065(XX) de la Asamblea de la O.N.U., las negociaciones con Gran Bretaña sobre Malvinas continuaron, por diversos cursos de acción, en general con un avance lento pero sostenido y a pesar de algunos traspiés, motivados por gestiones no siempre adecuadas de nuestra cancillería, como en el caso de los hechos vinculados con el "Memorándum de entendimiento" de diciembre de 1968.

En el ámbito de las Naciones Unidas, diversos "consensos" logrados en la Comisión IV, fueron avanzando en el compromiso británico respecto a considerar las Malvinas como una "cuestión colonial".

En las negociaciones bilaterales, el comunicado "Zavala Ortiz-Stewart", emitido después de las conversaciones mantenidas en Buenos Aires en enero de 1966, ratificaba la decisión de proseguir "...sin demora las negociaciones recomendadas en la citada resolución por la vía diplomática o por aquellos medios que puedan acordarse a fin de encontrar una solución pacífica al problema e impedir que la cuestión llegue a afectar las excelentes relaciones que vinculan al Reino Unido y a la Argentina..." (A. Lanús, *op. cit.*).

Después de la caída de Illia se desarrolló —según Lanús— un trabajo tipo "hormiga", procurando avanzar pese a la presión en contrario de los sectores más vinculados económicamente a las Islas. Para ello, se optó por "negociaciones secretas" que en agosto de 1968, permitieron redondear un "Memorándum de Entendimiento" basado en el compromiso de incrementar, por parte de la Argentina, las comunicaciones entre las islas y el continente y en definir "garantías" respecto de los intereses isleños. El Memorándum establecía que "el gobierno británico (...) reconocerá la soberanía de la República Argentina sobre las Islas a partir de una fecha a ser convenida. Esta fecha será convenida tan pronto como sea posible después de que (i) los dos gobiernos hayan resuelto la actual divergencia entre ellos respecto del criterio conforme al cual, el gobierno del Reino Unido considerará si los intereses de los isleños estarían asegurados por las salvaguardas y garantías a ser ofrecidas por el gobierno Argentino y (ii) el gobierno del Reino Unido se halle entonces satisfecho de que aquellos intereses estén asegurados así..." (*Ibidem*).

El Memorándum no fue firmado y su validez se basaba en un "acuerdo de caballeros".

Habiendo llegado a tal punto, la cancillería argentina incurrió en una increíble demora en dar una respuesta positiva para oficializar y hacer público el acuerdo. Es probable que la demora y algunas "filtraciones" hayan permitido a la oposición británica y al "lobby" de los isleños endurecer su posición. Recién en octubre, Costa Méndez dio señales a Stewart en Nueva York, sin concretar nada.

En noviembre, Lord Chalfont, Secretario de Estado británico para las Relaciones Exteriores, se entrevistó con los "kelpers" en Malvinas, a quienes informó acerca de la posibilidad de su "traspaso" a la Argentina. La oposición de la F.I.C. (Falkland Island Company) y de los estancieros isleños, provocaron agitación en Londres, lo que llevó al gobierno inglés a prometerles no dar ningún paso sin consultarlos.

En Buenos Aires parecieron no darse cuenta de lo ocurrido, pues recién en diciembre, el embajador McLoughlin y su segundo, Ros, se entrevistaron con Stewart para comunicarle la aceptación del "Memorándum". Quedaron atónitos cuando el ministro inglés les contestó: "lamentablemente, la respuesta llega muy tarde; ya no estamos en condiciones de aceptar el Memorándum, tengo que ir al Parlamento a dar explicaciones sobre esto porque los conservadores han pedido una explicación..." (*Ibidem*).

El 11 de diciembre, el gobierno británico declaraba que "...no podrá haber transferencia de soberanía contra los deseos de los habitantes de las islas Falkland". El 12, Costa Méndez respondía que "tal reconocimiento no debe estar supeditado a la conformidad de los actuales pobladores...".

Se había perdido, quizá, la mejor oportunidad en toda la historia del conflicto de lograr una solución. El hecho de haber aceptado la vía de las "negociaciones secretas", si bien es cierto que permitía avanzar al margen de la oposición británica e isleña, también favorecía a Inglaterra, por cuanto en caso de cesar —como cesaron— las negociaciones, no quedaba sentado ningún precedente diplomático que comprometiera al *Foreign Orce*. Los ingleses ganaron dos años sin arriesgar nada y "demostraron" a la O.N.U. que estaban negociando. La cancillería argentina quedó desairada y descolocada sin el beneficio de la protesta, respecto del tema de soberanía.

No obstante, los ingleses insistieron en el tema que más les preocupaba: las comunicaciones de los isleños.

A partir de Levingston se reiniciaron las conversaciones bilaterales. Así, en junio de 1971, en Buenos Aires se agregaron a la delegación británica representantes de los "kelpers", los que fueron "secretamente" recibidos. Con ellos se discutió cordialmente. Los resultados se consignaron en la Declaración Conjunta del 1° de julio de 1971.

En esta Declaración se acordaron diversas medidas para alcanzar el establecimiento y promoción de todo tipo de comunicaciones con las Islas (aéreas, marítimas, postales, etc.).

El gobierno argentino emitiría documentos de identidad personales para los kelpers que desearan viajar y desplazarse por el continente, sin mención de nacionalidad y los liberaba de todo tipo de impuestos y derechos aduaneros por la introducción de sus efectos. También se los declaraba exentos de impuestos por las actividades que pudieren desarrollar desde las Islas. El gobierno argentino manifestaba su deseo de cooperar con los isleños en materia de educación, salud, agricultura y técnica, a requerimiento de los mismos.

La Declaración Conjunta fue aprobada el día 20 de marzo de 1972, por Ley N° 19.529. E12 de mayo se acordaba la construcción del aeródromo en Puerto Stanley (Puerto Argentino), que permitiría la operación de vuelos regulares. E124 de octubre de 1972 se celebró el acuerdo para la apertura de una agencia de L.A.D.E. en Puerto Stanley (Puerto Argentino).

3. Chile: el "arbitraje" sobre el Beagle

Durante la etapa de la Revolución Argentina volvieron a producirse incidentes en las viejas cuestiones limítrofes con Chile. Las actitudes asumidas variaron sustancialmente en cada uno de los titulares de gobierno militar: Onganía "forzó la marcha" —según Roth—, asumiendo la misma firmeza que había reclamado cuando se desempeñaba como comandante en Jefe; Lanusse, por su parte, accedió desafortunadamente al arbitraje en la cuestión del Beagle, expediente que, en la mayor parte de los casos había favorecido a los chilenos.

El 9 de diciembre de 1966, la corona británica hacía público el laudo arbitral por la cuestión de Río Encuentro, en medio de la indiferencia general. El mismo fue aceptado por Ley 17.807 en julio de 1968. El fallo británico reconocía como argentino alrededor de un 70% de la superficie del territorio en disputa, lo que se consideró satisfactorio. La resolución británica parecía más la decisión de un mediador que la convalidación de los títulos cuestionados. Estas razones —y otras— no se tuvieron en cuenta por la administración Lanusse, como veremos.

En agosto y noviembre de 1967 se produjeron incidentes en el Canal, que cesaron cuando Onganía ordenó a la aviación abrir fuego intimidatorio. Los chilenos insistieron en llevar la cuestión ante el árbitro. Según Roth (*op. cit.*), el presidente Frei "tentó" a Onganía, en el sentido de "canjear" la aceptación del arbitraje por el Beagle, por sus buenos oficios para promover el ingreso de la Argentina al Grupo Andino.

Al parecer, la cancillería también presionó al presidente en el mismo sentido, apoyándose en varios estudios elaborados por juristas de fama mundial, sobre las posibles incidencias del caso. Onganía no aceptó porque "... su olfato (...) le decía que si los chilenos empujaban tanto en esa dirección era porque les convendría..." (*Ibidem*). Además, tampoco quería involucrarse en nuevos organismos internacionales.

En la entrevista de ambos mandatarios, en enero de 1970 en Viña del Mar, el asunto quedó implícitamente congelado.

Por último, Lanusse, en franco tren de entendimiento con Chile, accedió al arbitraje (Acuerdo de Londres, 22 de julio de 1971).

4. Uruguay: el "conflicto" por el Río de la Plata

Después de la caída de Perón, las relaciones argentino-uruguayas se desarrollaron en forma solidaria y armónica. Esta confraternidad rioplatense permitía "allanar" los "desacuerdos" limítrofes por cuestiones irresueltas que se prolongaban desde principio de siglo.

En este clima distendido, Frondizi intentó arribar a una solución de todo lo pendiente. Al respecto, se definió la cuestión del río Uruguay, donde se compatibilizaron los criterios de "línea media" (tesis uruguaya) y del "*talweg*" (tesis argentina). Ambos principios eran difícilmente conciliables en el Río de la Plata, donde se mantenía vigente el "statu quo" establecido en el Protocolo Sáenz Peña-Ramírez, de 1910. De todos modos, el 30 de enero de 1961, el canciller uruguayo Homero Martínez y el embajador argentino Gabriel del Mazo, suscribieron una Declaración Conjunta en la que, a los efectos de determinar la base a partir de la cual pudieran fijarse las respectivas zonas del Mar Territorial argentino-uruguayo, se reconocía como límite exterior del Río de la Plata la línea imaginaria que une Punta del Este con Punta Rasa, en el Cabo San Antonio.

El 14 de enero de 1964, los cancilleres Zavala Ortiz y Zorrilla de San Martín, mediante un Protocolo, comprometieron la concurrencia de ambos países en la ejecución de un "Plan de Levantamiento Integral del Río de la Plata". Este relevamiento compartido permitiría avanzar en firme en la búsqueda de soluciones en la delimitación de las respectivas jurisdicciones. Las "diferencias" fundamentales giraban en torno a la pesca, los alijes, salvatajes y, finalmente, sobre la propiedad de una formación aluvional en Martín García, que consideramos parte de la isla y llamamos "Punta Bauzá" y que los uruguayos reivindicaban como una isla separada que les pertenecía y que llamaron "Timoteo Domínguez".

En 1968, la armónica y pacífica relación se quebró casi abruptamente. En efecto, hasta ese momento, las discusiones tenían que ver con el uso de las aguas, pero la posible cuenca petrolífera en el subsuelo del río introdujo una nueva disputa.

El 23 de agosto de 1967, el gobierno argentino llamó a licitación para efectuar exploraciones en el subsuelo del Río de la Plata, frente a la bahía de Samborombón, en la cuenca del Salado y frente a Bahía Blanca. El 22 de febrero de 1968 se adjudicaron ocho zonas. En el Plata, la delimitación de las zonas no sobrepasaba la línea media del río.

En igual sentido actuó el gobierno uruguayo, el que a mediados de 1968 reglamentó la exploración y explotación del subsuelo fluvial y marítimo. Para ello invitó a empresas extranjeras.

A efectos de evitar una controversia previsible, el 18 de junio se constituyó, por acuerdo de ambas partes, un Grupo de Trabajo (mixto) sobre temas relativos al Río de la Plata.

El asunto se agravó en diciembre, cuando el gobierno uruguayo licitó la adjudicación de contratos de exploración y explotación de posibles yacimientos en cinco zonas que según la tesis uruguaya, no transponían la línea media del río (ver mapa).

El 17 de enero de 1969, la cancillería argentina protestó por lo que consideró una violación de la jurisdicción fluvial y marítima y rechazó la legalidad de la licitación. Hubo respuesta uruguaya e incidentes en Montevideo.

Un nuevo episodio acentuó la crisis y paralizó las gestiones en el *Grupo de Trabajo*. En enero, se descubrieron en el hotel donde se alojaba la delegación oriental, micrófonos secretos para oír las conversaciones. Ante la queja uruguaya, la cancillería dijo que dichos artefactos

"...habían sido instalados con motivo de que en dicho hotel se había alojado con anterioridad a exiliados de un país vecino, y por olvido no se los había retirado." (A. Lanús, *op. cit.*). La explicación no satisfizo a los orientales.

Recién a mediados de 1969, el *Grupo de Trabajo* reinició sus tareas, pero sobre otras bases de discusión. El resultado será la elaboración del Tratado firmado el 19 de noviembre de 1973.

El "mérito" de este "desproporcionado" incidente, que sorprendió a muchos en ambas orillas, fue el de empujar nuevamente al Uruguay al ejercicio de una "diplomacia pendular" entre Buenos Aires y Brasilia, en momentos en que precisamente los brasileños presionaban en la Cuenca del Plata.

También los uruguayos buscaron el respaldo del Departamento de Estado, que dispuso la donación de un moderno guardacostas arcillado, que si bien no comprometía el equilibrio naval del Plata, advertía a la Argentina acerca de la posición norteamericana. (Alfredo J. L. Carella, *op. cit.*).

