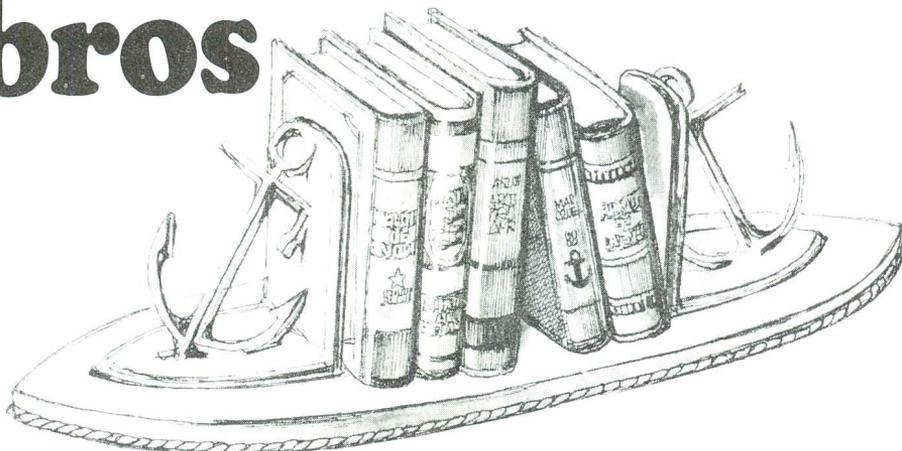


Libros



Comentarios – Presentaciones – Informaciones

I. COMENTARIOS *

HISTORIA DE LAS FRONTERAS DE CHILE: LOS TRATADOS DE LIMITES CON ARGENTINA, de Guillermo Lagos Carmona

En 1966 apareció en nuestro país una obra titulada *Las Fronteras de Chile*, original de un distinguido funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, don Guillermo Lagos Carmona. Dicha obra, que se agotó muy pronto, tenía el mérito de sintetizar los problemas limítrofes que Chile ha vivido con sus tres vecinos, Argentina, Bolivia y Perú. Se reunían en el autor las condiciones fundamentales de inteligencia, experiencia y conocimiento, por lo cual su obra ni pasó inadvertida ni dejó de producir profunda huella en los estudiosos de estas materias.

Recientemente, a fines del año anterior, Guillermo Lagos Carmona ofrece lo que él, modestamente, titula "Segunda edición aumentada y actualizada". A la verdad, el volumen que da a luz representa únicamente la cuarta parte de la obra completa. Este primer volumen está destinado tan sólo a la historia de nuestras relaciones limítrofes con la Argentina, con los problemas suscitados al correr el tiempo. Puede comprenderse que la obra definitiva, una vez acabada, constituirá lo más reciente y profundo en cuanto se relaciona con un pasado rico en controversias y no siempre claro en cuanto a soluciones.

Lamentablemente, siguiendo una extraña y paradójica costumbre nacional, que silencia sistemáticamente los libros dedicados a defender nuestros derechos legítimos frente a la Argentina —recuérdese, para citar sólo un par de ejemplos, *Fuego en la Frontera*, de Salvador Reyes, totalmente silenciada, o *La Patagonia*, de José Miguel Irrazábal, en edición despojada

* N. de la D. Bajo este título se publican aquellos aportes de colaboradores eventuales que Revista de Marina recibe con mucho agrado y estimula consecuentemente, así como otros que sugiere a comentaristas amigos, para ilustrar a nuestros lectores sobre libros de especial interés.

de sus notas originales— esta obra admirable que ahora comentamos prácticamente ha pasado inadvertida. Periódicos que consumen columnas en comentar literatura de poco vuelo o poetas indefinidos, no han hecho llegar al conocimiento del grueso público sus reflexiones sobre un libro que honra a la historiografía nacional y que defiende, con celo de jurista y de experto, nuestros derechos frente a los vecinos trasandinos.

Como Guillermo Lagos Carmona ha ocupado los cargos de Embajador, de Director de Fronteras y Límites, de Asesor del Ministerio de Relaciones a diversos ministros del ramo; como le ha tocado intervenir personalmente en algunos de los conflictos que relata y como es Profesor de Derecho en la Universidad de Chile, sus testimonios y pareceres deben ser recibidos con gran interés. Unase a lo anterior un patriotismo sincero, exento de exageraciones, ponderado y justo, lo cual no le impide extraer el detalle preciso o el hecho candente, y se tendrá una visión justa de la calidad del autor y del valor de su obra.

Este primer volumen, *Historia de las Fronteras de Chile*, sigue, paso por paso y desde nuestra independencia hasta el año último, la serie de acontecimientos que se han suscitado entre dos países que poseen en común una de las fronteras más extensas del globo. Y cuya historia, comenzada en la amistad de dos próceres, se ha desarrollado con alternativas de bonanza y disgusto a través de ciento setenta años, sin que los problemas hayan concluido y sin que, por desgracia, pueda vaticinárseles un pronto y feliz término.

En efecto, la lectura detenida de la obra del señor Lagos deja la impresión de una política expansionista argentina a partir del tirano Rosas y, más precisamente, desde la reclamación argentina por nuestra toma de posesión del Estrecho de Magallanes, en nota fechada el 15 de diciembre de 1847. Curiosamente, el estrecho fue el inicio de dificultades que se pretendieron solucionar en el Tratado de Límites de 1881, dificultades que se han prolongado en diversos sectores de las fronteras y que ahora, por singular ironía, vuelven a plantearse con relación al dominio marítimo en la boca oriental de ese mismo estrecho.

El historial es nutrido y variable. El autor sigue los acontecimientos del siglo XIX, hasta su aparente desenlace en 1881. Si bien este sector histórico contiene materia sobrada para un desarrollo mayor que el que le asigna el señor Lagos, puesto que las gestiones Lastarria y Barros Arana —desastrosa la primera y más afortunada la segunda— han dado motivo a numerosos comentarios nacionales, tal vez por haber sido ya tratado el período "in extenso", en esta obra ocupa menor lugar. Es a partir del Tratado de Límites de 1881 que la obra adquiere todo su vuelo. Sin embargo, no puede menos de señalarse el fino análisis de varios de los telegramas surgidos de ambos mediadores norteamericanos, los primos Osborn, como igualmente las conclusiones que se desprenden de todos los antecedentes, entre las cuales, además de quedar Chile como dueño de todo el estrecho a cambio de su renuncia a prácticamente toda la Patagonia, se ha dejado como línea divisoria el paralelo 52°, con inflexiones hacia el este hasta alcanzar Punta Dungeness. Más al sur sólo se concede a la Argentina la parte oriental de la Isla de Tierra del Fuego y la Isla de los Estados.

Para ilustrar este acuerdo nuestro gobierno publicó, en agosto de 1881, una pequeña carta —el mapa Prieto— que contiene en diversos colores para uno y otro país las tierras que respectivamente se adjudicaron. Este mapa, cuya edición facsímil se reproduce en el libro, ofrece, además, en líneas punteadas, las diversas proposiciones de 1872, 1876, 1879, hasta 1881. Está así clarísimamente delineada la frontera en el Beagle, que deja en poder de Chile —y en conformidad a la cláusula III del tratado— todas las islas al sur del mismo, hasta el Cabo de Hornos. Conviene recordar que dicho tratado no poseyó ningún mapa oficial, válido para ambas naciones, pero, en cambio, los mapas oficiales que produjeron por su cuenta Chile y Argentina coinciden plenamente. Lo lamentable está en que, al correr de los años, el vecino país ha distorsionado el texto del convenio y ha trazado arbitrarios mapas.

La segunda parte del libro se dedica a la demarcación de las fronteras establecidas por el tratado. Con gran acuciosidad, el autor relata los problemas surgidos entre los peritos chileno-argentinos. También recuerda que en esa época “se estimaba que el Atlántico Sur terminaba aproximadamente en el extremo oriental de Isla Grande de la Tierra del Fuego y la Isla de los Estados”. Los problemas de peritaje trajeron la tensión que movió al llamado “abrazo” del estrecho, de 15 de febrero de 1899, lo que sirvió para solucionar el problema de la Puna de Atacama, tras de cuya Conferencia Tripartita entre Chile, Argentina y Estados Unidos se fue precisando la frontera norte, hasta 1905, donde, como dice el autor, “quedó a firme la pérdida para Chile de una buena parte de la Puna de Atacama, o sea, unos 60 mil kilómetros cuadrados, entre los cordones occidental y oriental de la Cordillera de los Andes”.

Las dificultades siempre renovadas trajeron como consecuencia los Pactos de 28 de mayo de 1902. El acuerdo más importante de ellos, sin duda alguna, fue el Tratado General de Arbitraje, designándose en él como árbitro al gobierno de Su Majestad Británica. En esa misma fecha surgió la Limitación de Armamentos Navales, que sólo duró cinco años, y el 10 de julio de 1902 se firmó un Acta sobre el alcance de los Pactos de Mayo, donde se deslizó una frase que ha sido utilizada posteriormente por Argentina, fuera de su contexto y del alcance que a él corresponde. Se dijo que ambos gobiernos debían conservar las escuadras necesarias para “la defensa natural y el destino permanente de la República de Chile en el Pacífico, y el de Argentina en el Atlántico y Río de la Plata”.

Esta frase especificatoria —y no prohibitoria— se refería tan sólo al aspecto naval de ambos países. No pretendía una determinación territorial, que no había tampoco establecido el Tratado de 1881. Era una materia circunstancial y transitoria, tan pasajera, que el acuerdo sobre Limitación de Armamentos Navales nunca fue reiterado.

El señor Lagos expone estos hechos, pero no efectúa las consideraciones anteriores, sino más adelante, al referirse de paso a las actuales ambiciones geopolíticas de Argentina, como fundadas en los Pactos de Mayo. Habría sido interesante conocer su juicio sobre este inciso que acabamos de señalar.

El primer arbitraje británico contiene transcripciones de los alegatos hechos por Chile y Argentina, con una muy clara síntesis de todo lo allí efectuado, la sentencia de s.m. Eduardo VII y los informes pertinentes. A ello sigue el relato del término de la demarcación fronteriza, tanto por parte de Chile como de Argentina, frontera que empieza en la Puna de Atacama y finaliza en las orillas del Beagle.

La tercera parte del libro, que es la más extensa puesto que se refiere a todos los problemas suscitados en el siglo xx, se inicia con los problemas que Argentina plantea respecto al Estrecho de Magallanes, tomando como pie la declaración de neutralidad que Chile hiciera de sus aguas, el 15 de diciembre de 1914. Entonces se suscitó la campaña promovida en el diario *La Prensa* de Buenos Aires, que recogió las opiniones de un ex ministro de Relaciones de Argentina, Estanislao S. Zeballos, cuyas tesis “se caracterizan por sus torcidas interpretaciones de lo pactado”. Según Zeballos, el estrecho no pertenecía a nadie, parecer que recogió un jurista argentino, Antokoletz, seguido por el marino de esa nacionalidad Segundo R. Storni, quien desarrolló su tesis de que el segmento de costa sobre el Atlántico, ubicado entre Cabo Vírgenes y Punta Dungeness, formaba parte del estrecho, y así Argentina tenía algún leve dominio relativo a la boca oriental del mismo. Lagos Carmona da cuenta sucinta de estos pareceres y recoge varias opiniones argentinas y chilenas al respecto, llegando hasta la reserva

de derechos hecha por nuestro gobierno, el 8 de junio de 1978, y la nota del 7 de septiembre de 1980.

Este último punto, o sea, los problemas suscitados por Argentina en la plataforma submarina chilena existente a la salida de la boca oriental del estrecho — problema no resuelto ni encarado aún en profundidad — merecería un análisis más ceñido en una obra de tanta importancia, que suponemos su autor efectuará en ediciones posteriores.

La creación de una Comisión Mixta de Límites, nacida en 1941, y sus subsiguientes actividades son objeto de un análisis exhaustivo, antes de entrar a los dos grandes problemas que han remecido las relaciones de los dos países: uno terrestre, el de la Laguna del Desierto; otro marítimo, el del Canal Beagle.

Lo primero sirvió para demostrar que si bien la Comisión Mixta ha trabajado normalmente, por diversos motivos no le ha sido posible concluir su labor. El autor indica que hay lugares inciertos, otros inexplorados y otros que son "eventuales focos de tensión territorial".

Para solucionar uno de estos problemas derivados de la deficiencia de los mapas con los cuales trabajó el árbitro inglés en 1902, fue preciso recurrir, tras una caracoleada gestión que duró desde 1952 a 1964, al Soberano Británico, el 6 de noviembre de 1964, para dirimir las dificultades en la región del Palena-California. La sentencia de la Reina Isabel II sobre tal punto fue pronunciada el 9 de diciembre de 1966.

Paralelamente a este conflicto se había desarrollado el gran problema del Beagle, que en el libro ocupa uno de sus capítulos medulares, a partir de la creación del llamado Canal Moat por el argentino Sáenz-Valiente y de la petición hecha por la Cancillería argentina, en 1904, para determinar el eje del referido canal.

Como es sabido, esta petición quedó paralizada, pese a que en años sucesivos se trató de volver a ponerla de actualidad. En 1915 los dos países resolvieron llevar al arbitraje inglés no ya el eje del Canal Beagle, sino la soberanía de las islas Picton, Nueva y Lennox "e islotes adyacentes e islas que se encuentren dentro del Canal de Beagle". Paralizadas las gestiones, se reavivaron en el Encuentro de Mendoza, de 1933, para reaparecer en el Acuerdo de Santiago, de 1938, con la inexplicable variación del árbitro, que dejaba de ser el Rey de Gran Bretaña para serlo un "jurisconsulto americano". Todo lo anterior fracasó y en 1955 hubo gestiones para reanudar el arbitraje, mientras que en 1958 la ocupación argentina del islote Snipe, tras variados incidentes en las aguas del Beagle, condujeron a la Declaración Presidencial conjunta, de 1959, seguida "por violaciones en la zona austral de las aguas territoriales chilenas por los buques de guerra argentinos *Sanavirón*, *Hércules* y *Bahía Thetis*".

En 1960 se realizó, por una parte, un acuerdo destinado a efectuar la división del Canal Beagle y, por otra, recurrir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya para dilucidar la soberanía respecto a las islas Picton, Nueva y una serie de islotes vecinales. También se incluyó, aunque no era materia de diferendo, un Convenio de Navegación por algunos canales australes. Todos estos acuerdos fracasaron, posteriormente.

Este convenio, que constituyó uno de los peores pasos de la diplomacia chilena en su tiempo, no merece al señor Lagos Carmona la repulsa adecuada. Al contrario, incluye un comentario del ex ministro de Relaciones, Germán Vergara Donoso, que considera todos los acuerdos como "muy buenos". La verdad es que eran muy malos y que no sólo no habrían solucionado nada, sino que habrían sido fuente de innumerables tropiezos en su aplicación. Desde esos acuerdos, prácticamente ya estaba fallado el reparto de las aguas del Beagle y sobre esa línea se basaron los jueces del Laudo Arbitral inglés, de 1977.

En 1964, Argentina expresó su intención de conducir el problema del Beagle a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, abandonando el árbitro británico, lo cual fue aceptado por Chile. En vista de que nada práctico se realizaba, nuestro país recurrió, el 11 de diciembre de 1967, unilateralmente, invocando el art. 5º del Tratado de Arbitraje, al soberano inglés, lo cual “no fue del agrado de Argentina”. Al contrario, consideró que la disputa “se extiende sobre las islas e islotes argentinos del archipiélago fueguino”.

Si bien el autor no refiere los incidentes que ocurrieron entre 1967, fecha de la petición chilena, y 1977, fecha de la sentencia arbitral, no es menos cierto que efectúa un importante, detenido y serio análisis de la sentencia de Su Majestad Británica, tanto más valioso cuanto que, por desgracia, han sido escasos los comentarios o estudios jurídicos en nuestro país sobre un fallo capital para Chile. Este sorprendente desinterés no tiene excusa, ya que el fallo arbitral debiera ser difundido, conocido y analizado por todos los chilenos y, en especial, por quienes en materia de derecho o de soberanía (particularmente en la Marina) han de defender lo que legítimamente nos corresponde.

Lagos Carmona estudia los Considerandos fundamentales del fallo, en más de cuarenta páginas que representan el aporte mayor a esta nueva edición de su *Historia de las Fronteras de Chile*. A continuación de ellas indica los hechos más salientes, como son la declaración argentina de 25 de enero de 1978, en la que ese país declaró en forma unilateral “insanablemente nula” la decisión inglesa. Este hecho, único en los anales de la historia del derecho internacional moderno, motivó un rechazo terminante por parte del gobierno de Chile, el 26 de enero de 1978. El libro contiene la reproducción del trazo limítrofe que en tinta roja procedieron a efectuar los jueces en el curso del Canal Beagle, en un mapa que constituye parte integrante de la decisión arbitral y que el presidente de la Corte Arbitral declaró, el 10 de junio de 1978, estar “plena y materialmente ejecutado”, a la vez que ser “inadmisibles y nula” la pretensión argentina de anular ese fallo.

El capítulo final del libro, relativamente breve, se refiere a las nuevas ambiciones geopolíticas argentinas. Parte con el decreto argentino de 8 de abril de 1970, en donde “extiende sus pretensiones por primera vez y en forma oficial nada menos que hasta el Cabo de Hornos”. La protesta chilena no fue oportuna; la respuesta argentina, sumamente tardía, desestimó la nota; hubo entrevistas y notas por lado y lado, y esto lo sintetiza el autor al juzgar: “Argentina no tiene nada que perder; siempre han sido territorio chileno los que ambiciona. Una triste historia, en verdad”. Reproduce, incluso, un diálogo entre el presidente de la Corte Arbitral y el abogado de Argentina en el pleito, el profesor Ago de la Universidad de Roma, donde “se hace gala de malabarismo jurídico” y donde “nueve son las islas chilenas que el decreto (de 1970) arrebató a Chile, en el papel, después de casi un siglo de la firma del Tratado de Límites definitivo. ¿Es que la geopolítica argentina no descansará hasta ver convertido a Chile en una de sus provincias?”.

Finalmente, el autor reseña los trabajos posteriores al Laudo Arbitral para delimitar los espacios marítimos, sintetizando las curiosas posiciones argentinas, el fracaso de tales reuniones y los encuentros de ambos presidentes, primero en Mendoza, el 19 de enero de 1978, y después en Puerto Montt, el 29 de febrero del mismo año. Como todo ello fue inútil y “la ‘última cuestión pendiente’ era un mito”, s.s. el Papa Juan Pablo II intervino a fines de 1978, enviando al cardenal Antonio Samoré como su representante y ofreciendo su alta mediación, que fue aceptada por los dos países el 8 de enero de 1979. Esta mediación aún continúa.

El autor se hace cargo del llamado “principio oceánico” y lo juzga, al igual que lo hizo el Laudo Arbitral, como falso. “Los juristas serios saben que el principio oceánico —Atlántico-

"Pacífico—, que ahora presenta Argentina, es un principio que no tiene asidero en los tratados "de límites suscritos y vigentes con Argentina para aplicarlos a la región de las islas al sur del "Beagle. En el Tratado de 1881 no está en parte alguna. En el Protocolo de 1893 está en el "artículo II, para todo el territorio que se extiende al oriente del encadenamiento principal "de los Andes hasta las costas del Atlántico, bajo dominio y soberanía de Argentina, y para "todo el territorio que se extiende al occidente del encadenamiento principal de los Andes "hasta las costas del Pacífico, bajo dominio y soberanía de Chile. El encadenamiento princi- "pal de los Andes, según este Protocolo que invoca Argentina, termina 'al acercarse al para- "lelo 52°. ¡ ¡Cuán lejos está de las islas ambicionadas!!".

Reproduce el parecer de un gran político argentino y ex ministro de Relaciones, Miguel Angel Zavala Ortiz, que el 3 de julio de 1977 hacía públicamente en su patria la siguiente reflexión: "No se puede decir que el fallo ha venido a ubicar a Chile en el Atlántico o que lo "ha sacado del Pacífico para traerlo al Atlántico, lo que haría suponer que el Tribunal ha "transportado las tres islas Lennox, Picton y Nueva desde el Pacífico hasta el Atlántico; tarea "que parece imposible que haya podido cumplir. Las islas están donde estaban y la Lennox y "la Nueva con algunas de sus caras mirando al Atlántico. Si el Tribunal acepta que, de acuerdo "con las pruebas traídas por Chile, éste entró en posesión de las islas en el siglo pasado, Chile "estaría en el Atlántico también desde el siglo pasado. Por tanto no podemos sorprendernos "ahora".

Lamentablemente, la sinceridad de Zavala Ortiz no ha tenido eco en las esferas oficiales de su país. Por el contrario, nosotros hemos debido experimentar los avances suyos, que Lagos Carmona resume así: "Un ligero cálculo de las ganancias territoriales argentinas, a expensas de "Chile, permite apreciar que la Patagonia y la parte de la Isla Grande de la Tierra del Fuego le "significaron 1.000.000 de Km² en 1881; que la parte de la Isla de la Tierra del Fuego, que "obtuvo en 1893 con el desplazamiento de la línea limítrofe del Meridiano del Cabo del Espí- "ritu Santo, fue de 630 Km²; que la Puna de Atacama, en 1899, le aportó 60.000 Km²; que el "arbitraje de 1902 le asignó 40.000 Km²; que el arbitraje de Palena, en 1966, le dio 400 Km²; "y, por último, el del Beagle, en 1977, 30 Km² en islas, fuera de las aguas propias navegables".

Es un balance sustancioso. Esta *Historia de las Fronteras de Chile* permite seguir el desarrollo de una actividad internacional en torno a problemas fronterizos con Argentina, que no ha variado fundamentalmente en tan largo plazo. La lectura de lo que se escribía hace cien años, confrontados dichos textos con los que ahora se han escrito, dirían más o menos lo mismo. Podrán variar los hombres, pero las actitudes no experimentan cambios sustanciales. Guillermo Lagos Carmona, que ha realizado una labor extraordinaria al recopilar estos hechos y exponer en estilo claro una síntesis de extensa bibliografía y de notable cantidad de conocimientos de primera mano, ha trabajado por "amor a la tierra que nos vio nacer", sin otro deseo que conservar "sin menoscabo, el territorio que da vida y sustento a la nación, el territorio en que se apoya su ordenamiento jurídico interno"; con la mayor objetividad posible ha dado paso "sólo a la desnuda y seca realidad". Ciertamente, su libro es una prueba de que ama a Chile en justicia y en verdad.

Enrique Pascal G-H.
Profesor de Derecho Internacional Marítimo
Academia de Guerra Naval