

NUESTRAS RELACIONES CON ARGENTINA

Mario Barros Van Buren *



PRIMERA PARTE

La larga frontera.

Chile y Argentina poseen una de las fronteras más largas del mundo, si se considera que separa solamente a dos países.

China, Brasil y Rusia les exceden en longitud, pero son fronteras multinacionales. Acaso sea la que separa a Estados Unidos de Canadá la que más se asemeje a la nuestra. Más de 4.000 kilómetros serpenteando por la cordillera de los Andes marcan este límite que se inicia en el grado 22° 49' para terminar en las tierras australes.

Si bien nunca se ha disparado una bala a través de esta larga línea, difícil resulta decir que ha sido una frontera pacífica. Muchas veces la tensión política y militar ha puesto la frontera al rojo vivo y el tema nunca ha dejado de estar entre las primeras prioridades de las Cancillerías de Buenos Aires y de Santiago de Chile.

Pero hay más: el tema ha sobrepasado la preocupación bilateral para ocupar, muchas veces, la internacional; y es así como en 1871, en 1898, en 1902, en 1965, en

1977 y en 1978, la cuestión limítrofe entre Argentina y Chile fue objeto de una gran preocupación mundial, influyendo fuertemente en la actitud de muchas otras Cancillerías tanto iberoamericanas como europeas, hacia ambas partes.

El trazado definitivo de "la larga frontera" ha sido obra de siglos. Si recordamos las enérgicas polémicas que los gobernadores Valdivia y Villagra sostuvieron con el Virreynato de Lima y con la corte en Madrid para fijar los límites exactos de sus jurisdicciones, podemos pensar que el problema limítrofe chileno-argentino nació antes de la Independencia. Cuando en 1776, el rey de España separó la provincia de Cuyo de la Capitanía General de Chile, voces se alzaron aquí y allá de la Cordillera para discutir o aplaudir la bondad del proyecto.

Es interesante añadir que en 1777, un año después de la Real Orden, el Virrey de Río de la Plata, creyó necesario aclarar estos límites y fijó la frontera sur de su jurisdicción en el río Negro, quedando todo el territorio que hoy denominamos la Patagonia, desde el paralelo 34° 10', bajo la responsabilidad de la Capitanía General de Chile.¹

La polémica limítrofe entre los gobiernos de Santiago y Buenos Aires no comenzó hasta 1846. Es preciso recordar que cuando Chile ocupó el estrecho de Magallanes, en

* Embajador. Miembro del número de la Academia Chilena de la Historia, de la Academia de Historia Naval y Marítima y Consejero del Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Profesor de la Academia de Guerra Naval.

N. del A. Debo una nota de agradecimientos al historiador e internacionalista Embajador don José Miguel Barros Franco, por las atinadas observaciones que hizo a este trabajo, las que contribuyeron a darle la rigurosidad histórica necesaria.

1. La jurisdicción de la Capitanía General de Chile se extendió desde dicho paralelo hasta el río Diamante. Las tradicionales 100 leguas castellanas acordadas por el Virrey Lagasca a don Pedro de Valdivia, corrían de "hueste-leste", siguiendo las inflexiones de la costa del Pacífico, hasta hundirse en el Atlántico, a la altura del río Chubut. Al angostarse el Continente, la jurisdicción de Santiago rebasaba la costa. Es así que en 1810, de acuerdo al *uti possidetis*, Chile podía alegar derechos soberanos sobre toda la Patagonia, el estrecho de Magallanes y la Tierra del Fuego. El rey confirmó la provisión de Lagasca hasta los 41° de latitud sur. (Raúl Bazan: "El patrimonio territorial que recibimos del Reino de Chile", 1986, pág. 109).



Toma de Posesión del estrecho de Magallanes el 21 de septiembre de 1843.

1843, Argentina no protestó. Sólo vino a hacerlo cuatro años más tarde, al ocurrir un encuentro armado de ganaderos en la zona de Neuquén, en marzo de 1847, tras el cual el Canciller chileno de la época, don Manuel Camilo Vial, calificó a el problema la “necesidad de preparar una exacta demarcación de los linderos del territorio de cada una de las dos repúblicas, que por haber pertenecido ambas a un mismo gobierno, no puede menos de hallarse en un estado completo de incertidumbre”.² Esto no era efectivo. El gobierno argentino contestó reclamando para sí todo el territorio al sur del río Diamante, incluyendo el Estrecho y la Tierra del Fuego.

Hubo, después, dos años de silencio.

En 1848, Chile invitó a Argentina a un estudio comparado de los derechos pretendidos por ambas partes sobre la Patagonia. Argentina aceptó, pero pidió postergar el debate porque deseaba juntar los documentos y cartografías necesarios para su alegato, y así lo expresó a la Cancillería chilena.³

Entre 1852 y 1855, ambos países se concentraron en un debate histórico-geográfico de gran minuciosidad, en el cual los

argentinos Pedro de Angelis y Dalmacio Pérez Salefield; y el chileno Miguel Luis Amunátegui, acumularon un interesante acervo documental destinado a probar sus respectivas reclamaciones.

El Tratado de 1855.

Finalmente, en 1855, ambos países consintieron en firmar un Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, en el cual las partes convinieron en reconocer como límites los del “uti possidetis” de 1810; de postergar las discusiones hasta llevarlas a cabo “pacífica y amigablemente; y en caso de no arribar a un completo acuerdo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga”.

El Canciller de la época, don Antonio Varas, dentro de las complejidades de la política exterior de gobierno de don Manuel Montt, dio particular relieve al aspecto limítrofe.⁴

Al texto de este artículo y a la vaguedad del término “después”, debe atribuirse, tal vez, el largo proceso de postergaciones que debía caracterizar el establecimiento de los límites definitivos entre ambos países desde 1856 hasta 1881.

Esta situación llegó a alarmar a la Cancillería chilena y es así como el propio Varas, en la Memoria anual de Relaciones Exteriores, correspondiendo al año 1860, dijo al Congreso: *“Pende entre Chile y Argentina la cuestión de límites que en otras épocas ha sido objeto de discusiones sostenidas y ahora parece llegada la oportunidad de tratarla. No conviene dejar en pie una determinación de límites que puede ser, alguna vez, materia de desacuerdo entre los dos países”*.⁵

2. Encina, Francisco: “Historia de Chile”, Tomo XII, pág. 619.

3. Nota del 16 de noviembre de 1848.

4. El artículo 39 del Tratado decía textualmente: “Ambas partes contratantes reconocen como límites de sus respectivos territorios los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española el año 1810, y convienen en aplazar las cuestiones que han podido o puedan suscitarse sobre la materia para discutir las “después”, pacífica y amigablemente, sin recurrir jamás a medidas violentas; y en caso de no arribar a un completo acuerdo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga”.

5. El Tratado de 1855 tiene una importancia enorme en la historia de nuestros límites con Argentina. No sólo logró consagrar el arbitraje obligatorio, cosa que varios Presidentes argentinos calificaron posteriormente, “como un error fatal” de su patria (Avelleda), sino que al sentar como base de negociación el “uti possidetis” de 1810, Varas logró borrar las involuntarias e irreflexivas renunciaciones que el propio Chile había hecho de la Patagonia en las Constituciones Políticas de 1823 y 1828, en la carta del Presidente Bulnes a la reina de España, al solicitar el reconocimiento de nuestra independencia. En dicho reconocimiento en 1844, y en la nota de don Manuel Camilo Vial, que ya hemos mencionado, documentos todos que Argentina seguiría esgrimiendo como argumentos hasta 1881.

El Tratado de 1855 fue firmado por don Diego José Benavente, por parte de Chile, y por don Carlos Lamarca, por parte de Argentina, y consta de 41 artículos. Fue promulgado el 30 de abril de 1856. Se le puede considerar como el punto de partida de la más larga polémica internacional de nuestra historia diplomática.

El Debate.

Razón tenía don Antonio Varas al desconfiar de la palabra "después". En diplomacia es muy peligroso jugar con el futuro y hacer arreglos para "después". Al momento de firmarse el Tratado, Chile tenía 1.400.000 habitantes y Argentina, 1.280.000. El tiempo y la política migratoria del gobierno de Buenos Aires iban a cambiar dramáticamente este equilibrio.

No habían transcurrido cinco años de la firma del Tratado, cuando el Presidente Bartolomé Mitre y su Ministro Elizalde advertían serenamente al Ministro chileno, José Victorino Lastarria, que no aceptarían jamás un arbitraje sobre la Patagonia.

En 1871, Chile pareció afirmarse en su posición de 1856, al asumir la recién creada cartera de Relaciones Exteriores, don Adolfo Ibáñez Gutiérrez, uno de los Cancilleres más valiosos que ha tenido nuestro país. Se inició, entonces, un enérgico debate entre el Ministro Ibáñez y el representante de Argentina en Chile, don Félix Frías. Este debate, llevado a cabo por dos campeones de la dialéctica escrita, vale la pena recorrerlo hoy, nota por nota, para conocer en su profundidad, la situación límite de aquellos días, en la que el artículo



Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, don Adolfo Ibáñez Gutiérrez.

39 del Tratado de 1856 parecía haber sido borrado por la Cancillería argentina.

En efecto, el 26 de agosto de 1872, el Canciller argentino, don Carlos Tejedor, comunicó oficialmente a Chile que a su gobierno "le era imposible renunciar a la boca oriental del Estrecho".⁶ Se avino, sin embargo, a aceptar un arbitraje sobre este punto y sobre La Tierra del Fuego, pero excluyendo expresamente a la Patagonia del proyecto de statu quo de posesión que Argentina estaba proponiendo a Chile por esos días.

La respuesta de Adolfo Ibáñez a don Félix Frías, es contundente: "*Yo declaro terminantemente a US. -decía en nota de 15 de marzo de 1873- que el gobierno de Chile cree tener derecho a toda la Patagonia y que llegado el caso de hacerlos valer, presentará los títulos en que apoya ese derecho*".⁷

Ibáñez no se contentó con las palabras transcritas. Cuando el Presidente de Argentina, don Domingo Faustino Sarmiento propuso ocupar militarmente la bahía de Santa Cruz, dentro del territorio en disputa, Ibáñez le hizo saber que "Chile resistirá por las armas cualquier organización territorial de la zona en litigio y, con mayor razón, una ocupación militar". Un proyecto de colonización argentina de la zona recibió la misma advertencia.⁸

La tensa polémica se centró nuevamente en el tema del arbitraje. Considerando las designaciones de Lastarria y Barros Arana, -desafortunada la primera y polémica la segunda-, como Ministros en Buenos Aires, hay que situar el protagonismo del debate en el Canciller chileno de 1876, don José Alfonso y en el de Argentina, don Bernardo de Irigoyen. El gobierno de Buenos Aires rodeó el diálogo de una política de hostilidades que se detenía cada vez que Chile adoptaba una posición firme, pero que tuvo la ventaja para nuestros vecinos de fatigar a la opinión pública chilena y de volcarla hacia la peligrosa fórmula de "la paz a cual-

6. El mismo concepto se encuentra en la nota del Ministro argentino Félix Frías a la Cancillería chilena, de 1 de octubre de 1872.

7. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1873, pág. 118.

8. Don Adolfo Ibáñez estampó esta frase en una nota al Ministro chileno en Buenos Aires, don Guillermo Blest Gana y así debió ser transmitida al gobierno argentino.

quier precio", que al final iba a conducir, pese a los esfuerzos de una corta minoría, a la cesión de la Patagonia.

En 1876, Chile, tal como era previsible, propuso la entrega total de la Patagonia, reservándose para sí todo el Entrecho, una franja de terreno al norte de éste hasta el río Santa Cruz (o, a lo menos, hasta el río Gallegos) como protección de Punta Arenas y la integridad de Tierra del Fuego. Si Buenos Aires no aceptaba esta fórmula, Chile revitalizaba la solución del arbitraje.

El Presidente de Argentina, don Nicolás de Avellaneda, volviendo atrás sobre previas declaraciones, pareció aceptar la idea del arbitraje pero rechazó todo lo demás, con lo que el debate se tornó ininteligible. ¿Sobre qué se iba a arbitrar?

Aún así, el 18 de enero de 1878 se firmó una Convención de Arbitraje, en la que Chile fijaba como "materia litigiosa toda la Patagonia" hasta río Gallegos.⁹ Chile retenía el Estrecho (menos la boca oriental) y toda la Tierra del Fuego. La Convención no fue enviada a ninguno de los dos Parlamentos, debido al acre debate que produjo en las opiniones públicas de ambos países.

Sin embargo, el Tratado Fierro-Sarratea, de 6 de diciembre de 1878, volvía a establecer un Tribunal Arbitral. El Congreso chileno lo aprobó por 52 votos contra 3. En Argentina nunca se aprobó porque el 5 de abril de 1879, Chile declaraba la guerra al Perú y Bolivia y Argentina estimaba peligroso amarrarse las manos, mientras no se decidiera la contienda que ese año comenzaba al lado oriental de los Andes.

El Trazado de la Frontera.

La inmensa mayoría de la opinión pública argentina estimaba que mientras Chile estaba comprometido en la Guerra del Pacífico, era ingenuo quedarse con los brazos cruzados en el problema de la Patagonia. Así es que en 1880, mientras Chile daba las grandes batallas de Tacna y Arica, una

importante columna del Ejército argentino, al mando del coronel Julio A. Roca, tomaba posesión de la Patagonia hasta río Gallegos.

Sobre estas bases se discutió el Tratado de 1881. La Misión de Balmaceda, el Ministro chileno que viajó a Buenos Aires, no llevaba instrucciones con respecto al problema limítrofe. Se sabe que el Ministro argentino Montes de Oca hizo varias proposiciones a Balmaceda pero el tema no pasó de allí. El diplomático chileno se limitó a obtener del gobierno argentino una declaración de neutralidad, que éste se apresuró a conceder. En realidad, el Tratado se negoció a través de los ministros norteamericanos en Santiago y Buenos Aires, señores Thomas A. Osborn y Thomas O. Osborn, respectivamente, quienes se limitaron a transmitir los mensajes de los Cancilleres de Chile y de Argentina (no había ministro chileno en Buenos Aires por esos días). El nuevo proyecto pareció armonizar los acuerdos Fierro-Sarratea y la convención de Arbitraje.

El nuevo Tratado se firmó el 23 de julio de 1881.

Se produjo entonces, un lapso de diez años en que ambas naciones, cada cual por su lado, dieron prioridad a otros problemas. Sin embargo, el 1 de mayo de 1893, Chile y Argentina firmaron un Protocolo para asegurarse solemnemente que el primero no pretendería nunca "un punto alguno hacia el Atlántico" y la segunda, al Pacífico, refiriéndose a la Cordillera de los Andes hasta el paralelo 52°. La frontera seguía sin demarcarse.

La idea de don Diego Barros Arana de que la línea limítrofe debía correr por "las más altas cumbres que dividieran aguas" no fue aceptada por el perito argentino y, es preciso añadir que en algunos trozos territoriales, el cuadro geográfico no correspondía a esta tesis. Ninguno de los dos técnicos había visitado en su integridad el límite propuesto.

9. Barros Borgoño, Luis: "Misión en el Plata", pág. 186.

Sin embargo, la polémica no se reanudó en la zona sur, como era tradicional, sino en la Puna de Atacama, como una consecuencia administrativa de la Guerra del Pacífico, al delimitarse la provincia de Antofagasta. Aquí se produjo un viraje de ambas partes en sus posiciones tradicionales, consecuencia, tal vez, de los cambios ocurridos en las relaciones de poder entre ambas naciones. Chile se encontraba en 1896 en la apoteosis de su fuerza militar y Argentina enfrentaba una seria crisis política interna. De manera que el Canciller chileno descartó el arbitraje y propuso un pacto de delimitación directa.¹⁰ Este acuerdo fue bien acogido en su época porque la concentración del interés nacional estaba en el Estrecho y en la Tierra del Fuego y no en la Patagonia.

El tema patagónico por lo tanto aún no había muerto.

El año 1896, junto con asumir el poder don Federico Errázuriz, se reanudó el debate. Ambos países convinieron en restablecer las comisiones de límites. Las dificultades y discusiones en el seno de éstas y la poca fe que, al parecer, los dos gobiernos pusieron en ellas, hizo que tanto Chile como Argentina se lanzaran, simultáneamente, a una carrera armamentista sin precedentes en Sudamérica.

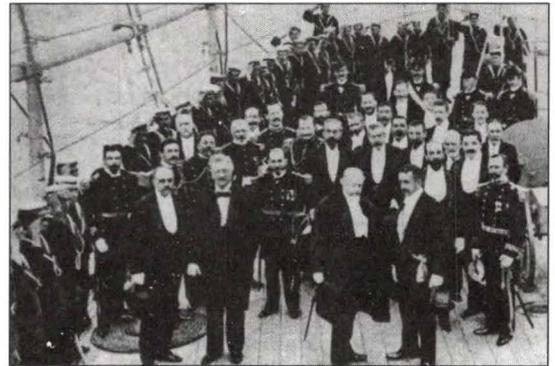
El año 1898 la guerra parecía inminente. Al año siguiente los peritos rompían entre ellos y las comisiones de límites entraban en receso. Entonces Chile resolvió poner en marcha el mecanismo de arbitraje previsto en el Tratado de 1881. Argentina aceptó el arbitraje desde el paralelo 26 al sur. La Puna quedó fuera, en virtud del acuerdo anterior. Las actas se firmaron el 15, 17 y 22 de septiembre de 1898.¹¹ Las que llevaron a la delimitación de la Puna se firmaron el 2 de noviembre de 1898.

Debe recordarse que a estas alturas, la carrera armamentista había creado un clima de belicismo difícil de comprender hoy y que en esta atmósfera -aquí o allá de los Andes- cualquier chispa podía provocar el gran estallido.

Errázuriz Echaurren, resuelto a evitar la guerra a cualquier precio, se reunió en secreto con el perito argentino, Francisco Moreno, en casa del historiador chileno José Toribio Medina y convinieron en una Conferencia de Plenipotenciarios y en una entrevista personal con el Presidente de Argentina. El general Roca, quien, al parecer, era el autor de la idea¹² remitió su aceptación. Ambos Presidentes se reunieron en Punta Arenas, en el llamado "Abrazo del Estrecho".

El 24 de marzo de 1899, el perito Buchanan trazó el límite de la Puna y se firmaron las actas respectivas. Fue un falso alivio. Chile perdió la mayor parte de la región. Fueron días de nuevas tensiones. El Presidente de Chile, don Germán Riesco, debió afrontar, con dolor de su alma, una renovación de la carrera armamentista que nuestro país no estaba en situación de financiar.

Aquí hizo su aparición la influencia internacional: Gran Bretaña, Alemania e Italia



Los presidentes de Chile y Argentina a bordo del crucero O'Higgins.

10. La polémica tuvo un tono muy distinto al de 1876 y recuerda en gran medida el debate Ibáñez-Frías. El Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, almirante Juan José Latorre, citó a su despacho al Ministro argentino en Santiago y le dio un plazo de 24 horas para fijar las áreas del arbitraje. Vencido el cual, Latorre pensaba que Chile debía resolver el problema por las armas. Argentina contestó dentro de ese plazo y se abrió un nuevo capítulo en el viejo pleito.

11. El acuerdo chileno-argentino de 17 de abril de 1896 estipuló una demarcación "concurriendo a la operación ambos gobiernos y el gobierno de Bolivia que será solicitado al efecto".

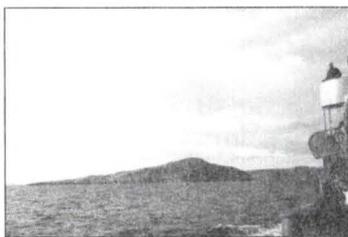
12. Vial C. Gonzalo: "Historia de Chile", Vol. II pág. 286.

manifestaron su preocupación, ante una situación crítica que amenazaba seriamente las inversiones salitreras y el comercio europeo con el Cono Sur de América. Ante una gestión informal de la Corona Británica, Chile y Argentina, designaron finalmente al Arbitro en la persona del Rey de Inglaterra, quien entró en funciones de inmediato. El Tratado General de Arbitraje lleva por fecha el 28 de mayo de 1902.

Una condición previa inapelable del Arbitro fue el desarme de ambas partes. Así se acordó. (Pacto de Mayo).

El Tratado General de Arbitraje fue aprobado en el Parlamento argentino, como un todo, por 62 votos contra 5. En Chile se dividió en dos temas: arbitraje y desarme. El primero fue aprobado por 59 votos a favor y 7 en contra; el segundo 53 a favor y 13 en contra.

Ambos países comenzaron a desarmarse, en un gesto sin precedentes en la historia contemporánea. Se abrió



Canal Beagle, islote Snipe.

un largo lapso de paz, aún cuando muchos puntos de la frontera permanecían indecisos. El 5 de abril de 1910, aniversario de la batalla de Maipú, se inauguró el ferrocarril trasandino. El 13 de mayo de 1904 se había inaugurado la estatua al Cristo Redentor, símbolo de la paz entre ambas naciones.

Pero la frontera aún penaba.

Palena, el Beagle, Laguna del Desierto y Hielos Australes.

El año 1937, a raíz de una serie de incidentes entre gendarmería argentina y los pobladores chilenos, el gobierno de Santiago, ordenó fundar el pueblo de Palena. Emergió un clima tenso que obligó a ambas Cancillerías a crear una Comisión Mixta para fijar toda la línea del límite (1940). Después

que el gobierno chileno rechazara la proposición de dicha Comisión, ambas partes resolvieron recurrir a la Corte de Arbitraje para resolver el problema. El fallo del Arbitro adoptó una línea transaccional que ambas partes aceptaron.

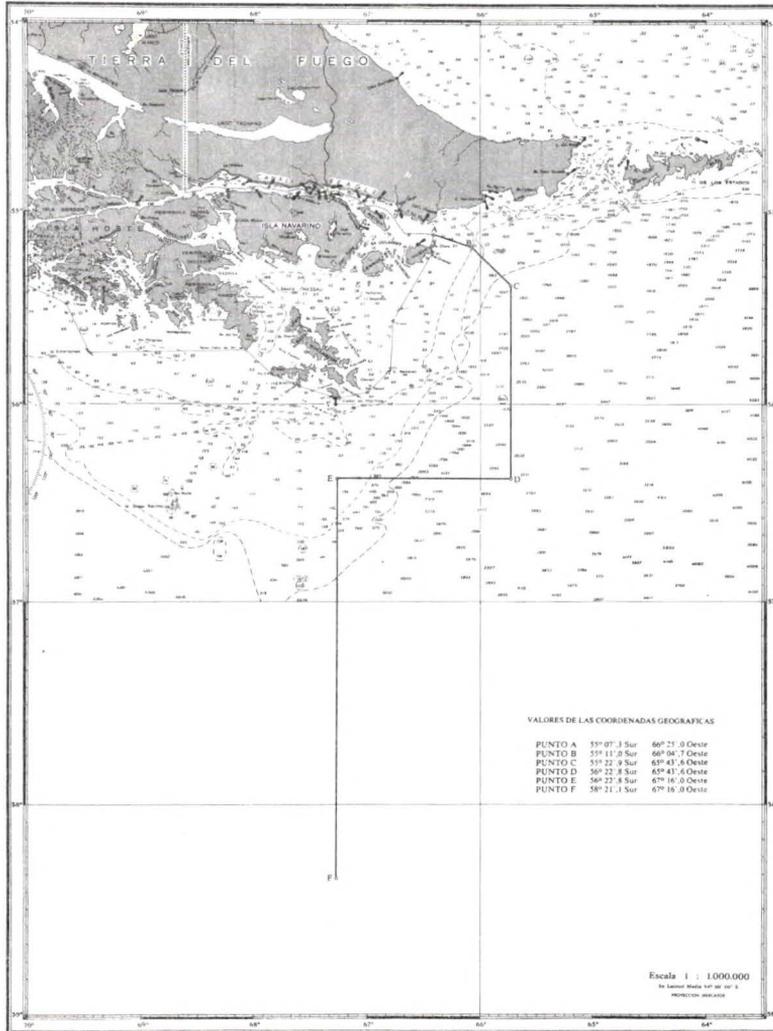
El año 1965, junto con conocerse la sentencia de la Corte, afloró nuevamente el problema del canal Beagle que venía desde 1915. Este contencioso había tenido ya varios preámbulos anteriores y uno especialmente serio en 1958 (Snipe) solucionándose todos en forma bilateral.

Pero esta vez las cosas no se dieron tan fáciles. En diciembre de 1967, el gobierno chileno, ante el silencio de la contraparte argentina, recurrió unilateralmente al arbitraje británico, invocando el Tratado de 1881 y el Convenio de Arbitraje de 1902.

La Reina tardó seis años en dictar su fallo, período en que ambas partes trabajaron intensamente en defensa de sus posiciones. El 2 de mayo de 1977, la Reina entregó su sentencia arbitral, la que fue acatada de inmediato por Chile. Argentina invocó un plazo de nueve meses para responder. En julio de 1977, Chile fijó los límites de la zona sobre el sistema de bases rectas.

El 25 de enero de 1978, Argentina declaró nulo el fallo, por considerar la decisión de los Jueces y el bando de la Reina "no reúne las condiciones de validez exigidas por el Derecho de Gentes para ser tenidas por tales". Al día siguiente el gobierno de Santiago rechazaba la declaración de nulidad y recurría a la Corte de Arbitraje para que resolviera esta insólita situación. El Tribunal falló el 8 de marzo de 1978, que el Laudo era válido y que el plazo legal de nueve meses debía respetarse y que la petición de nulidad de Argentina era "inadmisible". El 10 de julio de 1978 la Corte reafirmó la declaración anterior.

Se había creado así una situación de tensión bélica que sin alcanzar todavía los niveles de 1902, amenazaba derivar hacia un enfrentamiento de imprevisibles consecuencias, considerando el peligroso ánimo



*Carta N° 1
 Zona entre Paralelos 54°, 57°
 Carta que corresponde al Art. 7° del Tratado de Paz y Amistad.*

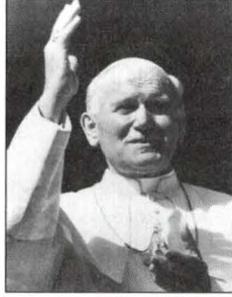
belicista de un sector de la Junta Militar que gobernaba Argentina.

En este caldeado ambiente, Chile propuso la mediación de S.S. el Papa. Esta llegaba en un momento tan dramático que el 28 de diciembre de 1978, todas las Cancillerías del mundo occidental dieron la guerra entre nuestro país y Argentina como un hecho inminente. Sólo el nombre y el prestigio moral del mediador parecían interponerse entre ambos contendientes.

Y es así como el 8 de enero de 1979, plenipotenciarios de ambos países y un representante del Mediador firmaron el Acuerdo de Montevideo, cuya cláusula más inmediata fue el retiro de las tropas de las zonas más candentes y el cese del estado de guerra en Argentina.

El 12 de diciembre de 1980, el Papa entregó las primeras propuestas. Como Argentina las considerara muy similares al Laudo Arbitral que había rechazado,

tardó cuatro años en darles su aprobación y aprovechando un cambio de gobierno, debió recurrir a un proceso plebiscitario para decidir el arreglo con Chile. El referéndum en cuestión se pronunció favorablemente en este sentido.



S.S. el Papa Juan Pablo II.

El 29 de noviembre de 1984 se firmó el Tratado de Paz entre ambos países, el que fue ratificado el 2 de mayo de 1985.

Si bien el peligro de guerra había pasado, quedaban 24 puntos en disputa a lo largo de la extensa frontera. Una reunión sostenida por los Presidentes Aylwin y Menem resolvió 22 de ellos, quedando pendientes dos: la Laguna del Desierto y los Hielos Australes. El primero quedó sometido a un Arbitraje internacional y el segundo se trató de resolver mediante un tratado suscrito el 2 de agosto de 1991, a través de una línea poligonal.

El arbitraje resultó negativo para Chile y Laguna del Desierto pasó en su integridad a la soberanía Argentina. En cuanto al tema de los Hielos Australes suscitó tan agria polémica, acá y allá de la Cordillera, que aún aguarda una aprobación parlamentaria. La línea divisoria o poligonal presenta una serie de irregularidades que sólo pueden explicarse si se regresa a la obsesión de "la paz a cualquier precio" que marcó las discusiones de 1881 y 1902.

Si esta línea divisoria fuese aprobada, con o sin modificaciones, tendríamos ya definida, después de dos siglos de controversias, la frontera definitiva entre Chile y Argentina.

Sólo quedaría en pie, lejana y misteriosa, la delimitación de la Antártica americana, sobre la cual ambas naciones reclaman soberanía, pero cuyo status internacional se encuentra regido por el Tratado Antártico de 1959.

SEGUNDA PARTE

La Política defensiva.

Hemos descrito, en términos vertiginosos, la historia de una frontera conflictiva entre dos países hermanos, separados por una larga cordillera. De esta historia parece surgir una serie de reflexiones que, tal vez, valga la pena sintetizar como características de un proceso secular que interesa por igual a chilenos y argentinos.

Cuatro son los elementos que parecieran caracterizar nuestras relaciones con Argentina desde 1846 hasta hoy: "la política defensiva" adoptada por los gobiernos chilenos, *la diferencia de enfoques* -y de métodos- que sostienen ambos países, la tendencia al protagonismo, que relega al profesional a un lugar subalterno y lo que hemos llamado la ocasionalidad, es decir la falta de una política sostenida, lo que convierte a las relaciones fronterizas en una larga serie de sobresaltos.

Se ha dicho más de una vez, y por parte de autores de alta solvencia (Encina, Eyzaguirre, Lagos y otros) que la táctica diplomática de Argentina fue durante todo el proceso dialéctico, dilatar una definición, esperando que el tiempo y los recursos económicos cargaran 109 dados en favor de Buenos Aires. La victoria de Chile en la guerra del Pacífico hizo posible el Tratado de 1881, porque nuestros gobernantes estaban cediendo todo lo que no les interesaba en esos momentos y ganaban lo que consideraban estratégicamente útil: el estrecho de Magallanes en toda su extensión.

Cuando esta apreciación pareció, con el transcurso del tiempo, equivocada, ambas naciones volvieron a enfrentarse. Pero habían transcurrido veinte años desde el primer conflicto y la contextura de los dos países había cambiado mucho. Argentina no necesitaba ya dilatar el problema. Su población doblaba a la chilena y los recursos económicos vivían su período de expansión más alto, con el consiguiente poder militar.

Sin embargo, tanto en 1881 como en 1896 y 1902, la actitud de la política exterior de Chile hacia Argentina, en lo que al problema limítrofe se refiere, sigue siendo defensiva. Existió en los medios políticos chilenos un anhelo de paz que superó ampliamente los raptos de indignación, cansancio o nacionalismo que pudieron observarse en el transcurso de las discusiones. Salvando contadas excepciones, como la ocupación del estrecho de Magallanes en 1843 y la fundación de Palena en 1937, la actitud de Chile fue siempre una reacción ante iniciativas argentinas, generalmente hostiles.

Todo el proceso que va desde 1856 hasta 1881 y desde 1899 hasta la fecha, se caracterizó por una dinámica de defensa, esencialmente jurídica, calculada para no provocar reacciones violentas de parte del país vecino. Hay momentos de aguda exasperación, como la nota de Adolfo Ibáñez al Ministro Blest acerca de la ocupación militar de Santa Cruz, el "ultimátum" del Almirante Latorre, en 1898, o la acción unilateral ante el gobierno de S.M. Británica, en diciembre de 1967, para pedir un fallo en el caso de Palena. Pero se trata de pasos excepcionales. En todos ellos, Argentina cedió.

Los distintos enfoques.

Otra característica de nuestras relaciones con Argentina, en el tema fronterizo, es que siempre ha sido enfocado por parte de Chile, bajo un prisma esencialmente jurídico. Y mientras nuestra Cancillería ha esgrimido, como instrumento dialéctico, el Derecho Internacional, Argentina ha considerado el problema como un tema político, geopolítico y, en ocasiones, simplemente militar. La constante negativa del país vecino de dar a las disputas un enfoque jurídico -y sólo jurídico- ha dificultado las soluciones. Hasta 1985, Chile logró hacer prevalecer su criterio, pero en el período que va entre 1977 y 1979, el gobierno argentino optó terca-mente por una política de hechos, en la que las soluciones pacíficas parecían quedar

excluidas. La Mediación Papal fue aceptada a regañadientes por parte de Buenos Aires, simplemente porque no podía rechazar al Papa, lo que involucraba además, la de enfrentar a la Iglesia Católica argentina, de gran significación para ese gobierno. Cualquier otro Mediador hubiese sido probablemente rechazado. No olvidemos que se llegó al extremo de que Argentina consideró la posibilidad de un "casus Belli" para calificar el anuncio de Chile de llevar el pleito a la Corte Internacional de Justicia, con el Laudo inglés como auto cabeza del proceso.

Enfoques tan diferentes de parte de las naciones involucradas sólo podían prosperar cuando ambos coincidieran, aunque fuese parcialmente, en un objetivo común.

Al ocurrir esto, la paz pudo abrirse paso. El punto de contacto fue el respeto que inspiraba a ambas partes la persona del Mediador, ya fuese Eduardo VII en su época, o el Papa en 1978.

El proceso histórico que hemos estudiado está marcado, por parte de Chile, por este sesgo jurídico que, por un lado, nos ha dado una base sólida de argumentación y cierta respetabilidad internacional; pero, por otro lado, nos puso en peligro de un cierto irrealismo de manejo, lo que, por lo demás, es, acaso, una consecuencia ineludible de la clásica orfandad imaginativa de nuestra raza. El creer que si yo firmo y la contraparte firma, soluciona un problema, podrá ser realista a la luz del Derecho Internacional, pero no lo es ante las relaciones de poder. Son éstas las que en definitiva dirán si el acuerdo es válido y perdurable. En el tema que estudiamos, resalta el ejemplo del Tratado Fierro-Sarratea de 1878. Al año siguiente de firmado estalló la guerra del Pacífico, los argentinos retuvieron el acuerdo, invadieron la Patagonia en 1880 y Chile tuvo que negociar todo de nuevo en 1881.

¿Se podía haber negociado sobre la base de nuestra victoria en el norte? La pregunta podría tener sentido en la mente de un Bismarck o un Burke, pero en aquellos días no hubo un solo chileno que la aceptara.

Librarnos del problema argentino mientras solucionábamos el Perú-boliviano fue la tónica de nuestra política exterior de 1881. La divisa de "la paz a cualquier precio" clamó por sus fueros y el tratado se firmó, en medio de la casi unánime aprobación de la opinión pública nacional. Basta recordar la abrumadora votación afirmativa del Senado.

El Protagonismo.

Una de las dificultades con que ha tropezado, a lo largo de los siglos XIX y XX, nuestra relación con Argentina, por lo menos en el tema limítrofe, ha sido la pluralidad de protagonistas. Es posible que este exceso de intervenciones haya sido una característica que ha acompañado a la política exterior desde sus inicios y no sólo en Chile sino en todo el mundo civilizado. Pero en materias fronterizas, este reviste especial gravedad por tratarse de un tema especializado en el cual el factor técnico (incluyendo en él los elementos jurídicos, políticos y económicos) debe prevalecer sobre el emocional.

He aquí un aspecto del largo proceso que merece una especial consideración. Si se examina la lista de participantes en el debate, desde la irreflexiva nota de don Manuel Camilo Vial, en 1846, hasta las vociferantes intervenciones periodísticas y parlamentarias que, para bien o para mal, han participado constantemente en la polémica, uno echa de menos, las voces de los diplomáticos profesionales. Se ha hecho lugar común el decir que la "diplomacia chilena" o "la diplomacia argentina" llevaron una política acertada o negativa, en circunstancias que las diplomacias profesionales apenas fueron oídas en los turbulentos episodios del proceso. No es posible llamar "diplomáticos" a don José Victorino Lastarria, a don Diego Barros Arana, a don José Manuel Balmaceda, a don Joaquín Walker o a don Enrique De Putron, por citar sólo a las ilustres personalidades que intervinieron en las negociaciones limítrofes con Argentina. Se trató

sin duda, de una pléyade de hombres inteligentes, patriotas sin tacha y de gran prestigio nacional, pero atenazados por presiones de opinión pública, ambiciones personales de otro orden o consignas de partidos, todo lo que poco o nada tiene que ver con la diplomacia profesional.

Esto es lo que ha obligado, muchas veces a los gobiernos a negociar en secreto, en círculos íntimos, aprovechando los contactos personales entre dirigentes chilenos y argentinos. Recordemos que el "Abrazo del Estrecho" y la creación de la Conferencia de Plenipotenciarios en 1896, se planeó y acordó en una cena en casa de don José Toribio Medina, en honor del perito argentino don Francisco P. Moreno. A esta cena concurren, en secreto, el ex Canciller Enrique De Putron y el Presidente de Chile, don Federico Errázuriz Echaurren. Ni el Ministro argentino en Chile, ni el chileno en Buenos Aires, ni el Canciller chileno, ni el Subsecretario de Relaciones Exteriores, ni el Presidente de la Comisión chilena de Límites, fueron invitados (ni informados) de esta reunión. Cuando se tuvo conocimiento de estos acuerdos, que podríamos llamar "de sobremesa", todos los nombrados, menos el Subsecretario, presas de indignación, presentaron la renuncia a sus cargos. Pero los acuerdos siguieron su curso a pesar del torbellino. El Subsecretario Phillips fue destituido más tarde por el Presidente Errázuriz.

Es sabido que la política exterior debe ser discreta al máximo, y que no es posible negociar de cara a la opinión pública de un país. Pero esta discrecionalidad debe ir acompañada de un estricto profesionalismo. Rara vez ha sido así.

En los días tensos de 1978, el que la opinión pública permaneciera al margen del conflicto evitó que el gobierno se viera presionado por una indignación colectiva que, seguramente le hubiese impedido negociar con serenidad y nos hubiera empujado a una solución violenta.

El esfuerzo por encauzar las negociaciones diplomáticas con Argentina a través

de los canales diplomáticos profesionales ha sido constante pero no siempre respetado. En un país en que la mitad de la población se siente con vocación política y tiene soluciones precisas para los problemas de frontera, resulta muy difícil eliminar el protagonismo individual. La situación de las últimas décadas es mucho mejor que en períodos anteriores, pero aún el fenómeno guarda muchas características del pasado. Los ejemplos sobran.

La Ocasionalidad.

Un aspecto notable del proceso limítrofe que hemos resumido en la primera parte, es el de su ocasionalidad. Al dar un vistazo global a toda su historia, vemos que el problema no tiene un curso sostenido. Surge de golpe. Aparece cuando se producen incidentes o violaciones manifiestas, para olvidarse rápidamente después que éstos se solucionan. Esto ha sido muy frecuente en la política exterior de Argentina con respecto a Chile. En el siglo pasado se caracterizó por lo que los historiadores denominan "la táctica de ganar tiempo" de la Cancillería de Buenos Aires. Esto es lo que provocó la alarma de don Antonio Varas en 1860 y la enérgica intervención de Adolfo Ibáñez en 1871.

No había existido, por parte de Chile, hasta 1964 una política constante en el trato de sus fronteras. En esta fecha se creó la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado y a partir de ese momento se dedicó una atención especializada al tema. Nuestras autoridades previeron la idea de "una frontera viva". Pero apenas se llevó a la práctica. Mientras Argentina construía caminos, exploraba las zonas en disputa, incursionaba a ambos lados de la frontera con una gendarmería a veces sin control suficiente, los chilenos tendíamos un manto de olvido sobre la presencia física en las zonas en disputa, sobre sus comunicaciones, sus abandonados pobladores y su desarrollo.

Nos resulta evidente que en este siglo Argentina se ha preocupado más del problema que nosotros. Aún en 1995, el arbitraje

de Laguna del Desierto debió discutirse sobre mapas argentinos, porque Chile no los poseía respecto de esa zona.

En el siglo pasado no fue así. Chile demostró una presencia humana y económica a lo largo de la frontera muy superior a la trasandina. En 1929, se diseñó toda una política migratoria hacia esa zona, estimulada por el gobierno y por la prensa.

En 1932, ya nadie se acordaba de ella. La segunda mitad del siglo XX no exhibió políticas concretas en ese sentido. Y el problema no surgió entre nosotros sino cuando una declaración desafortunada, un incidente, un acto inesperado lo puso sobre el tapete. Y así se hizo presente la ocasionalidad.

La vocación hacia el olvido, que ha sido una de las facetas más peculiares de nuestra personalidad histórica, a nivel masa, quedó de manifiesto en el fenómeno migratorio. Argentina y Chile han estado al borde de la guerra en varias ocasiones (1876, 1896, 1902, 1958, 1978) sin que en ninguna de ellas llegara, gracias a Dios, la sangre al río. Pero lo notable del proceso es que, debido a la ocasionalidad, el vapor del sentimiento bélico ha subido con la misma rapidez conque ha bajado. En diciembre de 1978, con miles de hombres movilizados y "a dos horas de abrir fuego", en lo que habría sido una de las guerras más sangrientas de América del Sur, bastó que se produjese el Acuerdo de Montevideo para que una alegre torrentada de turistas se moviera a través de la Cordillera de los Andes y volviera a florecer el llamado "espíritu del 5 de abril", el mismo del Centenario, del ferrocarril trasandino, el del Cristo Redentor, el del abrazo Perón-Ibáñez y el de "la confraternidad democrática" de 1990. Ese parece ser el milagro de la ocasionalidad.

Si tuviéramos que hacer un balance global de la historia fronteriza con Argentina, se llegaría a la conclusión que, pese a la fraseología fraternalista que necesariamente debe presidir nuestros actos cívicos y nuestros encuentros internacionales, ella no

ha sido sino una larga saga de conflictos, rencores y suspicacias, en que los períodos de paz se alternan con sanos intentos integracionistas. Este es un cuadro secular que, tal vez, necesita una explicación.

Existe entre el pueblo argentino y el chileno un muro psicológico. Debido a múltiples razones, el argentino tiene una imagen peyorativa del chileno, amparada quizás por el nivel del emigrante nacional que en número apreciable, puebla el territorio trasandino. Este desdén apenas soterrado, se refleja en la relación cotidiana que el visitante argentino muestra en nuestra tierra; le choca el apocamiento del chileno, la pobreza de su idioma, su timidez, su escasa imaginación y sus humillantes diminutivos. Este cuadro puede constituir un arma importante en favor de Chile cuando se produce una amenaza bélica. La subestimación del enemigo -ya lo advirtió Mitre en 1902- sólo favorece al menospreciado.

Todo ello ha trascendido al trato internacional. Y de éste, a la diferente visión que Argentina y Chile tienen de la orientación geopolítica del problema.

El tiempo juega, ahora, en favor de la paz. Y creemos que lo seguirá haciendo en el siglo que viene. Y ello se debe a la intensificación de las comunicaciones. El turismo y la actividad económica permitieron ir limando las asperezas que la vieja Cordillera y las distancias convertían, apenas cien años atrás, en los grandes escollos de una integración bilateral más profunda. Cuando ello se haya producido, Argentina y Chile pueden pensar en grandes empresas conjuntas. Pero para eso es preciso conocernos mejor y abandonar -ahora, por ambas partes- todo tono de jactancia o prepotencia que pueda herir al interlocutor, porque éste es el caldo en que se cultiva la ocasionalidad.

☆☆☆

