

LAS PERCEPCIONES TERRITORIALES EN LAS RELACIONES CHILENO- ARGENTINAS

GONZALO QUEZADA ALVAREZ.

Introducción

Es probable que cuando este artículo se publique haya concluido —con acuerdo de las partes— el proceso de Mediación Papal. Aunque oficialmente se desconoce cuál o cuáles serán en definitiva los puntos que incluirá el Tratado de Paz que se firme entre ambas naciones, éste vendrá a solucionar al menos uno de los más importantes conflictos limítrofes que se han presentado entre Chile y Argentina.

Lo anterior, que actualmente se desarrolla en un ambiente de distensión, es muy probable que no venga a sellar el largo proceso de delimitación fronteriza, que en un extenso período de tiempo ha desgastado enormemente las energías de las cancillerías tanto chilena como argentina, dado que aún prevalecerán problemas que hoy día aparecen poco claros para una de las partes, como lo es el asunto de la boca oriental del Estrecho de Magallanes, la delimitación de los campos de hielo patagónicos y obviamente la cuestión de la soberanía antártica, sobre la cual como es de todos conocido, existe una superposición en cuanto a la reclamación territorial por parte de ambos países. La mediación de Su Santidad Juan Pablo II se inserta indirectamente en este último aspecto, dado que como lo que ha estado en discusión ha sido la cuestión del mar territorial alrededor de las islas chilenas (soberanía confirmada por el laudo arbitral de Su Majestad Británica), una reclamación de Zona Económica Exclusiva por parte de Chile, en términos de la "Declaración de Santiago", afecta la soldadura continental argentina con el continente helado.

La mejor herramienta que se podrá esgrimir para concluir en soluciones que sean acordes a ambos países, será la mantención —a todo nivel— del ambiente de distensión que ha venido desarrollándose en el último tiempo, el cual deberá crear los mecanismos necesarios para evitar que futuras generaciones de estadistas intenten matar el espíritu de la letra de lo que en esta oportunidad y en próximas se suscriba y ratifique por los organismos representativos de ambos pueblos.

El artículo que se presenta a continuación intentará un análisis de los principales problemas limítrofes chileno-argentinos, como una forma

GONZALO QUEZADA A., egresado del programa de Magister en Estudios Internacionales en la Universidad de Chile, es profesor instructor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

de aproximación a una mejor comprensión de las actuales circunstancias y con el objeto de entregar una visión de las principales debilidades estructurales, que han hecho que ambas naciones se hayan enfrentado en una sucesión de conflictos diplomáticos, los que han traspasado en más de una oportunidad la mesa de negociaciones, para llegar a la berma del campo de batalla.

Si entendemos a la política exterior de los Estados como una globalidad de interacciones, en las que participan directa o indirectamente tanto las élites gobernantes como la sociedad a través de sus diversos órganos y mecanismos, nos encontramos —a ambos lados de los Andes— con un confuso cuadro de imágenes y percepciones, el que sólo podrá tender hacia una mejoría notable en la medida en que tanto los gobiernos, responsables de sus decisiones ante la sociedad interna, como los académicos en su fatigosa tarea de investigar y proponer alternativas de comportamiento externo, se aboquen a desmitificar las imágenes citadas.

Estas, por el largo período en que se han ido formando y evolucionando, han creado, en ambas poblaciones reacciones a menudo encontradas las que sólo vienen a ser producto de una corrosión de los ideales, que de alguna manera deben prevalecer y que fueron inspiradores de la génesis de ambas repúblicas, unidas por una columna vertebral común, tanto hoy día como en un número de generaciones posteriores que difícilmente podríamos evaluar.

Es probable que el conjunto de imágenes que con mayor fuerza ha prevalecido en el sentimiento nacional chileno, se refieren a los problemas surgidos por la delimitación fronteriza durante el siglo pasado, encontrándose en nuestro medio posiciones controvertidas debido a las cesiones territoriales que habrían hecho nuestros dirigentes, de territorios que por derechos adquiridos pertenecían al emergente Estado de Chile. En parte de este artículo se pretende presentar antecedentes que permitan comprender que en este proceso de consolidación territorial, las élites nacionales tuvieron una gran responsabilidad, dado que en la mayoría de los casos su actuación se debió a la presencia de imágenes de un territorio autolimitado. Esto se dio fundamentalmente en el siglo pasado, por lo que se podría afirmar que la diplomacia chilena —inserta en esta perspectiva— logró los objetivos trazados en cuanto a estos fines se refiere.

Es indudable que estas imágenes evolucionaron durante el actual siglo y la prueba de ello se encuentra en el cambio en el tenor de las negociaciones, especialmente en la que se refiere al Beagle.

El análisis que se realizará a continuación se ha dividido en dos partes, la primera de ellas relacionada directamente con el factor geográfico. La segunda, referida al aspecto político-jurídico, le otorgará especial importancia a los Acuerdos Internacionales Bilaterales dado que son el aspecto tangible y de compromiso de lo negociado.

El factor geográfico

A lo largo de la historia contemporánea de la humanidad, la presencia de una línea divisoria ha sido una frecuente causa de conflicto. Esta situación se ha visto seriamente agravada cuando ha sido una potencia colonial la que ha fijado los límites de sus jurisdicciones, sin contar en la mayoría de los casos con patrones específicos. La herencia que dejan estas potencias a menudo es una secuela de enfrentamientos entre las emergentes naciones. En el actual siglo encontramos un nutrido campo de ejemplos en el continente africano y en el asiático, pero en el siglo pasado esta situación se dio en forma dominante en América.

Siguiendo con la temática anterior, bástenos citar algunos ejemplos. La frontera chileno-argentina es en la actualidad una de las más extensas del mundo. Efectivamente, desde el hito de Zapaleri hasta el extremo austral nos separa una línea de más de 3.500 kms. de longitud. Los casos más próximos a éste, se encuentran en América, en la frontera norteamericana-canadiense, la norteamericana-mexicana (con alrededor de 2.500 kms.) y aproximándose hacia el sur, la boliviano-brasileña (con unos 3.500 kms.) y la peruano-brasileña (con una extensión semejante a la anterior).

A excepción del primero de los mencionados en que se trazó el límite a lo largo de un paralelo, los demás casos han pasado por un traumático período de consolidación territorial en los que frecuentemente una de las partes resultó seriamente afectada. Así, México a través del Tratado de Guadalupe, del 2 de febrero de 1848, debió ceder a su vecino septentrional los territorios de Arizona, Alta California y Nuevo México, desplazando la división entre ambos países hasta el Río Bravo. Por otro lado, la historia recuerda con claridad al pueblo boliviano, la entrega que debió hacer a su vecino lusitano del territorio del Acre, el cual en su momento tenía un valor económico presente de inmensa magnitud.

En la situación chileno-argentina, dada su enorme frontera común, era previsible un proceso bastante difícil en la consolidación territorial. Lo curioso es que por el contrario a los casos descritos, la balanza de equilibrio de poder se cargaba hacia el lado chileno y a pesar de esto, fue el país que resultó con un saldo enormemente desfavorable. Esta afirmación permitiría una primera aproximación a lo planteado antes en el sentido que a pesar de tener no sólo el poder a su favor sino que también la razón, las cancillerías chilenas no se desgastaron en la defensa de algunos territorios, los que en definitiva no se habrían integrado a la imagen nacional.

Para comprender mejor lo señalado anteriormente, se intentará en las próximas líneas, plantear la arquitectura territorial de nuestro Estado.

El territorio chileno, durante parte importante del siglo pasado no tenía límites precisos, éstos se fueron acomodando —al igual que nuestros vecinos— de acuerdo con una extensa sucesión de Acuerdos Internacionales. Hacia el Norte no existió una situación clara sino hasta bien

avanzado el siglo y luego de la firma de los Acuerdos con Perú y Bolivia que desplazaron nuestro límite hasta la línea de la Concordia. Pero para llegar a esta conclusión debieron ocurrir variados acontecimientos.

En primer lugar habría que comenzar por señalar que de acuerdo con las Constituciones de 1822 (artículo 3º), 1823 (artículo 24), se hacía mención a que el límite Norte de Chile era el "despoblado de Atacama", término que fue reemplazado por "Desierto de Atacama", en las Constituciones de 1828 (artículo 1º) y 1833 (artículo 1º). Aquí no se establecía ningún hito preciso que indicaría el trazado de la frontera.

Con posterioridad a las fechas indicadas y con el inicio de la explotación de plata, nitrato y guano esta área comienza a adquirir un valor económico el cual sería decisivo para el desarrollo nacional. Esto permitió que no sólo fuera la elite económica la interesada en este territorio, sino que también el pueblo en su generalidad, provocándose una emigración masiva de mano de obra que en definitiva sería la base del poblamiento de la costa y de la depresión intermedia, pero no del Altiplano el cual no se integró a la visión del chileno.

Es en la consolidación de los territorios del norte donde la diplomacia chilena se mostró con capacidad negociadora pero sin intenciones de ceder frente a lo que en el momento se consideraban los intereses fundamentales de la patria.

Del resto del territorio nacional convendría añadir que éste se va conformando en un poblamiento de valles que van construyendo el heartland nacional en torno al eje Valparaíso-Santiago el que finalmente se constituye en el centro de toma de decisiones a nivel nacional. Desde este punto hacia el sur la población comienza a disminuir en densidad, hasta llegar a la "región de la Frontera" la que provocaba un tapón a la continuidad territorial, que sólo pudo abrirse en la década de los años 80. Al sur de la Frontera las provincias que fueron colonizadas por un contingente extranjero. Posteriormente, Chile insular caracterizado por Chiloé el cual por poseer rasgos culturales bien definidos y por la larga presencia española, había alcanzado características propias que lo hacían bastante distinto al chileno de la zona central, o del que poblaba el norte del país. Luego la sucesión continuaba con el territorio de Aysén, cartografiado por marinos extranjeros y finalmente el Estrecho de Magallanes el cual era observado por la elite gobernante como la ruta vital que le permitía la comunicación con el Océano Atlántico y consecuentemente con el Reino Unido, el cual se constituía en el principal socio comercial de Chile.

Por otro lado, el macizo andino impone una limitación psicológica al chileno que hace que desde temprano autolimite su espacio. Esto queda probado al tenor de las constituciones aludidas en las cuales en forma reiterativa se señalaba como límite oriental la Cordillera de los Andes. Lo que llama poderosamente la atención es que incluso en la Constitución de 1833, un documento de gran complejidad para la época y que vendría a tener una duración de 92 años, indicara en su artículo 1º: "El territorio de Chile se extiende desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hor-

nos y desde la Cordillera de los Andes hasta el Mar Pacífico, comprendiendo el Archipiélago de Chiloé, todas las islas adyacentes, y las islas de Juan Fernández" (Valencia, 1951: 161).

Del artículo constitucional se desprende que para la fecha Chile reclama soberanía de los territorios a este lado de la Cordillera, excluida en forma explícita la Patagonia Oriental, la cual pertenecía indiscutiblemente a Chile. Unica salvedad a este punto podría plantearse el hecho que la Cordillera de los Andes prácticamente se diluye en el extremo austral. Aunque no puede dejar de desconocerse la defensa que sobre este punto hace el parlamentario Exequiel González M., en el sentido que no podría dársele fundamento jurídico internacional, "porque una Constitución Política contiene sólo disposiciones de orden interno, como lo es una ley orgánica destinada a señalar la forma de desempeño de un gobierno, a través de sus diversas dependencias" (González Madariaga, 1970: 59-60).

De cualquier modo el artículo viene a demostrar cómo voluntariamente se va desconociendo la soberanía sobre territorios. Si este antecedente no resulta suficiente sí puede serlo la actitud tomada por el gobierno de Chile frente a los acontecimientos de Cuyo.

La perspectiva señalada indica que los territorios allende los Andes no estuvieron en los intereses del emergente Estado de Chile. Tampoco lo fue la Patagonia Oriental, tema sobre el cual se ha escrito en abundancia, especialmente en el actual siglo, cuando comenzó a desarrollarse en el ambiente nacional un sentimiento de frustración por su pérdida. Al respecto de lo último, una de las hipótesis que durante mayor tiempo ha prevalecido en el espíritu nacional se refiere a que los comentarios hechos por el célebre naturalista Charles Darwin, en el sentido que en este territorio "la esterilidad se extiende como una verdadera maldición sobre todo este país y hasta la misma agua, corriendo por un lecho de guijarros, parece participar en esta maldición" (Irrarrazaval, 1966: 13), habrían inspirado a los decisores nacionales —especialmente a don Diego Barros Arana— a tomar una posición de cuasi indiferencia frente a su defensa. Como descargo a esta hipótesis es necesario agregar que cuando Darwin se encontraba recorriendo esta área, en Chile ya se había publicado incluso la Constitución de 1833, hecho que indudablemente demuestra que la posición, de alguna forma, ya estaba establecida sobre este respecto.

Casi al finalizar el siglo pasado, los territorios al sur de la "Frontera" comenzaron a integrarse al territorio nacional y eso favoreció un desplazamiento de población hacia el sur, luego con la crisis del salitre el norte comienza a perder gran parte de su contingente. El chileno comienza a asociarse con estos territorios e incluso con los de la Patagonia Oriental en los que en un momento forma una importante masa. Cuando esta situación se presenta, lamentablemente los hechos estaban consumados y la Patagonia chilena sólo se encuentra del paralelo 52° al sur. Este cambio de actitud permitió no obstante que durante este siglo los decisores tomaran con mucho mayor determinación los proble-

mas de límites con Argentina, los que ahora han culminado en parte, con una consistente defensa del territorio nacional desde el canal Beagle al Sur.

Hasta esta parte se ha intentado dar un esbozo de la situación chilena. En las próximas líneas se analizarán algunos puntos relevantes de lo que ocurrió en Argentina.

Este país marcó, en primer lugar, sus intereses en torno a Buenos Aires, cuya posición estratégica es innegable, y una vez consolidado marchó en busca del control de la Cuenca del Plata, donde se encontró con la oposición brasileña. En este juego nuestros vecinos trasandinos debieron ceder importantes territorios, pero al igual que la diplomacia chilena no estuvo dispuesto a ceder en aquellos puntos que consideraban de importancia vital, de los cuales el más importante fue el control del acceso a la Cuenca, que finalmente negoció con Brasil por el establecimiento de un estado tapón, como fue Uruguay (3 de octubre de 1828).

Hacia el interior, la tierra de las llanuras, la imagen del argentino y posteriormente de la gran masa de inmigrantes no lo vislumbró como un territorio atractivo para su habitabilidad. Estos incluso hoy en día tienen una muy baja densidad de población, la que sólo viene a tener mejorías en lugares puntuales y en la vertiente oriental de los Andes.

Durante el siglo pasado, y a pesar que el proceso de imágenes no era radicalmente distinto al del chileno, la elite dominante argentina presionó por la apertura de nuevos espacios para el territorio nacional, sobre todo cuando no puede reconstruir el Virreynato del Plata y bajo la gran presión que ejercía Brasil, un país cuya sociedad tenía una clara conciencia que el futuro del país estaba ligado a un gran territorio y de este modo creó las bases del "destino manifiesto" que significó convertirlo en uno de los Estados con mayor extensión territorial del mundo.

Ante tal situación, Argentina comenzó una agresiva presión hacia el sur y que al final no sólo le significaría el logro de tan vastas extensiones, que de alguna manera sería paliativo en la competencia con su imponente vecino septentrional, sino que al mismo tiempo le permitiría —eventualmente— la posibilidad de acceder a dos Océanos, con lo cual su estructura de poder mejoraría notablemente. Esto último lo logró indirectamente con la internacionalización del Estrecho de Magallanes.

El camino hacia el sur no fue difícil para Argentina y esto se veía facilitado por la conducta chilena, la que a menudo se ha intentado confundir con el americanismo, que se habría enfrentado a un sólido nacionalismo argentino. Lo del nacionalismo es probable que sea efectivo, pero ¿cómo podría explicarse que mientras Chile suscribía en 1881 el Tratado de Límites, el cual consolidaba las cesiones que se hicieron con anterioridad, casi al mismo tiempo se negaba a negociar los territorios del Norte? (Conferencia de Arica, Tratado de Ancón y "Pacto de Tre-gua".)

En definitiva Chile y Argentina suscribieron en julio de 1881 el conocido tratado de límites, el cual se constituiría en la base de un nuevo período de relaciones que vendrían a constituirse en el principal pro-

blema para ambas cancillerías por más de 100 años hasta el día de hoy, en que se estaría llegando a una solución a un nuevo conflicto limítrofe.

El Tratado de 1881 a su vez dejó tantos puntos muertos que ello ha ocasionado —en parte— la larga cadena posterior de conflictos. De éstos los más relevantes surgen con la fijación del límite entre ambas naciones de "Divortium aquarum" de la Cordillera de los Andes. Esta pretensión ocasionó con posterioridad más problemas de los que cualquiera de los negociadores pudiera pensar, especialmente al sur del paralelo 40° donde difícilmente se podía tener acceso, por las condiciones morfológicas del terreno y del cual sólo existía una cartografía primitiva que en nada cooperaba a la labor de los peritos. Esto no podía dar por resultado más que líneas trazadas con evidentes fallas que sólo sirvieron para confundir aún más el difícil trabajo de demarcación.

Las acusaciones en el sentido que algunos peritos actuaron con una evidente mala intención, viene a demostrar lo difícil que era fiscalizar esta tarea por las enormes limitaciones existentes .

Lo concreto del Tratado de 1881 es que ambos países se impusieron una tarea de muy difícil realización y que al mismo tiempo satisficiera a ambas partes, la permanente recurrencia a la decisión de un árbitro es la prueba más tangible de esta situación.

Otro hecho que se deduce del citado documento es que el Derecho Internacional Público al igual que el desarrollo de la humanidad, también ha evolucionado y lo que en la época era aceptado, hoy día la comunidad internacional lo analiza desde una perspectiva diferente. La prueba de ello se encuentra en que durante el último arbitraje sobre el conocido problema del Beagle, Chile estuvo dispuesto a no sostener la teoría de la costa seca, que impedía la soberanía de una parte del canal por parte de Argentina, según se deduce del artículo 3° del Tratado, que señala que la "Tierra del Fuego queda dividida por una línea que a partir del Cabo de Espíritu Santo coincida con el meridiano occidental de Greenwich 68° 34'S hasta tocar el Canal Beagle" (Barros, 1970: 360). Esto que en un principio significaba la posesión completa del Canal por parte de Chile, pasó a constituirse en soberanía compartida, lo que además significó para nuestro país la pérdida de la Isla Gable. Felizmente para los intereses chilenos el Tratado dejó a ambos lados del Estrecho de Magallanes territorios propios, de lo contrario es probable que esto haya significado una nueva controversia entre ambas naciones.

De cualquier manera el artículo 3° señalaba en forma explícita, "en cuanto a las islas, pertenecerán a la República Argentina, la Isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a ésta y las demás que haya en el Atlántico, al oriente de la Tierra del Fuego y costas occidentales de la Patagonia; y pertenecerán a Chile, todas las islas al sur del Canal Beagle, hasta el Cabo de Hornos y las que haya al occidente de la Tierra del Fuego (Barros, 1970. 360). Este artículo descarta la posibilidad que Argentina discutiese la soberanía de las islas motivo de la última confrontación, puesto que a pesar de la pretendida tesis trasandina que la división entre ambos océanos estaría dada por el meridiano del Cabo

de Hornos (lo que no tiene fundamento geográfico), hecho que significaría la presencia de las islas en el Atlántico, el artículo es muy claro al señalar la pertenencia a Chile de todas las islas situadas al sur del Canal.

Superada la cuestión de la división oceánica (y que sería la base del principio bioceánico sostenido sólo por Argentina), se presentó el problema siguiente y es el que dice relación con el curso que sigue al mencionado canal. En este caso la tesis trasandina en el sentido que el talweg se desplazaría hacia el sur, al oriente de la Isla Navarino, no tuvo aceptación y por intermedio del laudo arbitral se consolidó la soberanía chilena no sólo sobre las Picton, Nueva y Lennox, sino también las que se encuentran al sur y que habían sido puestas en discusión.

Finalmente se presentó la cuestión referente al problema de las aguas territoriales y la proyección oceánica (Zona Económica Exclusiva), el cual no quedaba explicitado por el Tratado de 1881 y que se vendría a presentar como un conflicto serio con la emergencia de las líneas de base recta. Este fue el principal punto que debió tocar la mediación de Su Santidad, Juan Pablo II y cuya proposición, según se ha comunicado oficialmente, ha sido aceptada, en principio, por ambas partes.

Para concluir con este aspecto, es lícito señalar que la defensa que ha hecho la cancillería chilena sobre los derechos de Chile en la zona en litigio, virtualmente no tienen precedentes en la historia de los conflictos con Argentina, dado que por primera vez se ha llevado la negociación a la presencia de un arbitraje y un mediador lo que demuestra que en este siglo las imágenes de lo que es el territorio nacional se presentan con una perspectiva distinta al pasado. Este sentimiento ha estado unido con el de la sociedad nacional la cual ha actuado en forma homogénea frente a este punto.

Por otro lado este ambiente de distensión que ha caracterizado las relaciones chileno-argentinas, debería tener una continuidad que impida que nuevos problemas por cuestiones limítrofes nos transporten a una situación de hecho, muchas veces provocadas por un cuadro confuso de imágenes las que por sus características pueden ser superadas.

El factor político-jurídico

En las páginas anteriores se ha realizado un esbozo de las cuestiones que aparecen como relevantes en la relación chileno-argentina. En las próximas líneas se intentará complementar lo anterior a través de esta vertiente de análisis.

Como elemento básico de información se han considerado los Acuerdos Internacionales Bilaterales suscritos entre ambos países. Se ha preferido usar este término como sinónimo de Tratado, puesto que así podrán incluirse la variedad de definiciones que comprende (Protocolo, Pacto, Carta Acta, Compromiso, Tratado...). Estos por su parte han sido clasificados por descriptos general y particular de acuerdo con la materia dominante del documento.

Como lo muestra el Cuadro N° 1 que representa el ranking de vinculación (a través de Acuerdos) de Chile con el resto de los miembros de la comunidad internacional, a lo largo de su vida independiente (1812-1983); Chile y Argentina han suscrito un total de 308 Acuerdos Internacionales bilaterales, cifra que representa un 15.5% sobre el total de Acuerdos (1990). A continuación le siguen los Estados Unidos y luego Perú y Bolivia lo que presenta la magnitud de la política vecinal en nuestras relaciones exteriores. Los tres países limítrofes con Chile alcanzaron un total de 27.3% sobre el total de Acuerdos y el 38.3% sobre el total de Acuerdos de los quince primeros del ranking.

CUADRO N° 1

*ACUERDOS INTERNACIONALES BILATERALES SUSCRITOS POR CHILE
1812-1983. RANKING DE PAISES POR VOLUMEN*

<i>País</i>	<i>N° Acuerdos</i>	<i>Porcentaje sobre el total</i>	<i>Ranking</i>
Argentina	308	15.5	1
Estados Unidos	210	10.5	2
Perú	129	6.5	3
Bolivia	106	5.3	4
Brasil	87	4.4	5
España	78	3.9	6
Francia	73	3.7	7
Reino Unido	71	3.6	8
Ecuador	68	3.4	9
Alemania Federal	63	3.2	10
Uruguay	54	2.7	11
Colombia	49	2.5	12
Bélgica	48	2.4	13
Italia	38	1.9	14
Paraguay	36	1.8	15
		71.3%	

Fuente: Base de Datos Instituto de Ciencia Política - Universidad Católica.

De los 308 Acuerdos con Argentina, 88 se inscriben en el descriptor relativo a asuntos jurídicos, de los cuales una gran mayoría se refiere a aspectos limítrofes. Esta cifra resulta particularmente interesante si se compara con el volumen de acuerdos suscritos con otros países, dado que representa la mayor concentración de Acuerdos en un tema específico firmados por Chile.

Durante el siglo XIX por su parte, período en el cual se consolida el territorio nacional, la cifra total de Acuerdos con Argentina alcanzó a 57, manteniendo la primera posición en el ranking, como lo demuestra el Cuadro N° 2. Este cuadro al mismo tiempo revela la magnitud de la política vecinal en el siglo XIX, al alcanzar los países limítrofes el 44.31% del total de Acuerdos firmados y el 49,6% sobre el total de los quince primeros.

CUADRO N° 2

*ACUERDOS INTERNACIONALES BILATERALES SUSCRITOS POR CHILE
1812-1900. RANKING POR VOLUMEN*

<i>Pais</i>	<i>N° Acuerdos</i>	<i>Porcentaje sobre el total</i>	<i>Ranking</i>
Argentina	57	18.7	1
Perú	40	13.11	2
Bolivia	38	12.5	3
EE.UU.	23	7.5	4
Francia	17	5.6	5
Reino Unido	15	4.9	6
España	12	3.9	7
Bélgica	11	3.6	8
Italia	11	3.6	8
Ecuador	10	3.3	10
Alemania	10	3.3	10
Colombia	09	3.0	12
Brasil	08	2.6	13
Costa Rica	06	2.0	14
Uruguay	05	1.6	15
		89.2%	

Fuente: Base de Datos, Instituto de Ciencia Política - Universidad Católica.

De los 57 Acuerdos Internacionales bilaterales suscritos con Argentina, 38 se inscriben en el descriptor jurídico y de ellos 30 están referidos a aspectos limítrofes. Si se piensa que el primer Acuerdo sobre esta materia se firmó en 1855, se tiene que durante la segunda mitad del siglo se produjo la mayor carga para ambas Cancillerías.

A continuación se realizará un breve análisis sobre los principales acuerdos internacionales bilaterales relativos a aspectos limítrofes, suscritos por ambos países y con especial referencia al siglo XIX.

El primer acuerdo relativo al problema en estudio, corresponde al "Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación", firmado el 30 de agosto de 1855 y con fecha de expiración el 25 de octubre de 1866. Este documento es indudablemente uno de los hitos más importantes en las relaciones bilaterales, dado que desde ese momento se producirían nuevas formas de comportamiento no sólo de la Cancillería de ambos países, sino que también de las sociedades a ambos lados de la frontera las que en su globalidad se verían involucradas en una extensa sucesión de conflictos.

En lo fundamental los articulados del Acuerdo en cuestión establecían que "ambas partes reconocen los límites de sus territorios tal como lo poseían al separarse de la corona española en 1810" (Pereira, 1977:86). Esta cita de alguna manera se contrapone a las constituciones nacionales que ya habían limitado nuestro territorio a la vertiente occidental de los Andes, por lo que directa o indirectamente se excluían de la visión nacional aquellos territorios que en forma específica nos otorgaba la delimitación cartográfica de la época, como lo demuestra el mapa de Cano y Olmedilla, además de otra documentación no menos contundente. Hasta el momento de la firma de este instrumento jurídico la acción más notable de nuestra diplomacia había sido la sólida defensa de la soberanía chilena en el Fuerte Bulnes, la que a juicio de la contraparte le pertenecía, lo que indica la poca claridad con que se veía el conocido *utis possidetis*.

Para complicar más el terreno futuro, el mismo acuerdo estipulaba que "en caso de desacuerdo en el reconocimiento de estas fronteras, debía acudirse a la intervención arbitral de una nación amiga, sin recurrir jamás a medidas violentas" (González Mad, 1970:15). Esto último se convertiría con el tiempo en la vía de escape frecuente en el plano de la solución pacífica de controversias.

Con posterioridad a este Acuerdo en el que aparece claramente una concepción diferente de Argentina con respecto al *utis possidetis*, se suceden una serie de protocolos, de los cuales los más importantes corresponden al conocido como el "Protocolo de la primera conferencia Barros Arana-Elizalde", suscrita el 24 de diciembre de 1877, seguido de un segundo protocolo firmado dos días más tarde. Estos permitieron el acercamiento a la suscripción del segundo acuerdo de importancia para ambos Estados, éste se conoce como "Tratado para dirimir la cuestión de límites pendientes con Argentina" y fue firmado el 18 de enero de 1878.

Antes de llegar a este importante acuerdo se había pasado por un extenso período de negociaciones chileno-argentinas; pero al mismo tiempo la Cancillería chilena se encontraba de un segundo frente, el norte. Así, el 10 de agosto de 1866 se suscribe con Bolivia el "Tratado de Límites en el Desierto de Atacama y Explotación de guano con Bolivia", en el que se hacía un primer intento por trazar una línea fronteriza entre ambos países. Este acuerdo fue seguido por el "Tratado de Límites", del 6 de agosto de 1874, por medio del cual se fijaba el límite chileno-boliviano sobre el paralelo 24°S.

Además de lo anterior Chile había pasado por dos conflictos de los cuales había salido victorioso convirtiéndose en una potencia del Pacífico Sur, la que incluso a juicio de algunos autores, trascendía el Océano Atlántico.

Para el año de la firma del Acuerdo con Argentina, nuestro país se aproxima al umbral de su tercer y más importante conflicto, en el que luego de la obtención de un nuevo triunfo de las armas consolidaría su poderío. Ese es en líneas generales el ambiente internacional de la época. A pesar de esta situación Chile aceptó en forma definitiva, como línea divisoria, las altas cumbres que dividen las aguas, sin limitación de continuidad, sometiendo a la decisión arbitral los territorios disputados que a la sazón constituían la Patagonia Oriental entre Río Gallegos y el Estrecho de Magallanes y la boca oriental de este último.

El Tratado de 1878 dejó la puerta abierta al de 1881, el cual fue firmado luego de intensas negociaciones que culminaron en sendos protocolos, el "Protocolo de la Primera Conferencia sobre el dominio de los territorios disputados Fierro-Sarratea"; el "Protocolo de la segunda conferencia sobre el dominio de los territorios disputados Fierro-Sarratea"; la "Convención sobre cuestiones relativas al dominio de los territorios disputados" y el "Protocolo de la tercera conferencia sobre el dominio de los territorios disputados, Fierro-Sarratea". Estos instrumentos establecían un *modus vivendi* —prorrogable—, pero al mismo tiempo dejaban "bajo jurisdicción argentina todo el Atlántico y bajo la de Chile solo el Estrecho, cuya navegación se reconocía libre" (Irrarrazaval, 1966: 136).

Con posterioridad se suscribieron nuevos protocolos sobre límites (1879), para llegar finalmente, el 23 de julio de 1881, al conocido "Tratado de Límites", Acuerdo que se ha constituido en el principal hito en las relaciones chileno-argentinas.

Para esta fecha Chile se encontraba en conflicto con la Confederación Perú-Boliviana y poco tiempo después se firma con Bolivia —el 4 de abril de 1884— el "Pacto de Tregua", por medio del cual la frontera entre ambos países quedaba desplazada hasta el río Loa.

Luego del Tratado de 1881, y posteriormente con el fin del conflicto bélico que significó por una parte la consolidación territorial hacia el norte y por otro el inicio de la asimilación efectiva de los territorios del sur a la imagen nacional, que además se une al surgimiento de un mayor sentimiento patriótico, la situación en Chile comienza a cambiar y esto vendría también a producir un nuevo sesgo en las relaciones con Argentina.

En líneas anteriores se había mencionado que el "Tratado de Límites" había dejado una serie de puntos muertos que nuevamente traerían a colación el problema de límites, pero esta vez desde otra perspectiva. Una vez consumados los hechos en torno a la Patagonia oriental sólo quedaban por resolver los aspectos técnicos referentes a la delimitación sobre la Cordillera de los Andes y el problema de la Puna de Atacama. El primer asunto provocó problemas variados los cuales se enfrentaron a

negociadores que actuaron con mayor firmeza —especialmente por parte de Chile— lo que provocó que las conversaciones fueran rápidamente hacia un túnel sin salida. Esta situación llevó los ánimos de ambos países a una situación que sólo podría ser comparable al ambiente presentado en 1978. Felizmente surgió una luz de buena voluntad de las partes que permitió una salida pacífica al problema, ésta se hizo tangible en los "Pactos de Mayo" del 28 de mayo de 1902. Estos en lo fundamental se constituían en dos partes, la primera por medio de la cual se designaba a un árbitro, en este caso S. M. Británica, para que dirimiera sobre las cuestiones limítrofes pendientes. El segundo punto de importancia se refiere al compromiso de ambos países de no continuar su carrera armamentista, la que se había desatado con singular rapidez.

El fallo de S. M. Británica ocurrió muy poco tiempo después y vino de alguna forma a calmar los ánimos. Chile, como es su tradición de respeto por las normas jurídicas, aceptó la resolución arbitral al igual que Argentina.

El problema de la Puna de Atacama, asunto de extraordinaria complejidad, fue sometido al arbitraje del Ministro norteamericano Buchanan, quien dirimió la disputa.

El siglo XX trajo consigo un período de distensión en torno al problema limítrofe, quedando por establecerse algunos puntos de menor importancia generalmente referidos a aspectos técnicos de la delimitación.

No obstante lo anterior hubo un aspecto que comenzó a tomar fuerza con el avance del tiempo hasta que nuevamente enfrentó a ambos países en una situación semejante al período inmediatamente anterior a la suscripción de los Pactos de Mayo. Este se refiere al problema del Beagle, del cual los primeros antecedentes se comienzan a dar con los distintos puntos de vista en cuanto a su demarcación, como fuera mencionado antes. Nuevamente ante la imposibilidad de un arreglo directo se solicitó a través del "Protocolo de soberanía Islas Picton, Lennox y Nueva e Isletes dentro del Canal Beagle, entre Tierra del Fuego, Dumas e Isla Navarino", del 28 de junio de 1915, el arbitraje de S. M. Británica.

En anterior protocolo, a pesar de ser aprobado por los Senados de ambos países nunca fue ratificado.

El avance del siglo permitió que nuevos conflictos de todo orden fueran desarrollándose en torno al área en litigio, por este motivo los gobiernos comenzaron a buscar una fórmula al problema. Infelizmente ella no se dio por la vía de la negociación directa, como lo demuestra el fracaso de los protocolos de 1960, firmados en el ambiente de la Declaración de Los Cerrillos entre los presidentes Alessandri y Frondizzi. Este antecedente, unido a otros, movió a Chile —en 1967— a solicitar en forma unilateral la participación del árbitro británico "basando este paso en muy claras disposiciones del Tratado General de Arbitraje de 1902" (Boye, 1974:61). Este fue probablemente uno de los actos más relevantes de la política exterior del gobierno de Frei y marcaría el comienzo de un nuevo, extenso y dificultoso período de negociaciones

que en un momento se unió a otro grave asunto como lo fue el caso Palena. El final nos encontramos siendo testigos de él, a 17 años de haber recurrido al arbitraje y a 69 años del primer intento por solucionar el conflicto por esta vía.

La recurrencia en forma unilateral por parte de Chile provocó la reacción trasandina la cual se consolidó en la entrevista Frei-Onganía, de enero de 1970 la cual pretendía a través de una comisión informal "poner a disposición del árbitro británico, todos los medios de información de que disponían los dos países, a fin que ese árbitro dictara el compromiso conforme al Tratado General de Arbitraje de 1902" (Vio, 1977:29). Esta entrevista no logró aspectos positivos y a la cual los representantes chilenos se presentaron sin retirar su petición unilateral de arbitraje.

Es probable que la contraparte, dado que el gobierno de Frei se encontraba en sus últimos días, prefiriera esperar a negociar con un nuevo interlocutor. Esto efectivamente ocurrió al año siguiente con el Presidente Allende, oportunidad en que se firmó entre los Presidentes Allende y Lanusse, el "Acuerdo de Arbitraje respecto de una controversia en la zona del Canal Beagle", el día 22 de julio de 1971. La firma de este instrumento se encuadra en un nuevo período de real acercamiento entre las partes, que se inserta en la filosofía de la "Declaración de Salta de los Presidentes".

A partir de este punto las relaciones mejoraron notablemente y la firma de Acuerdos como el "Tratado General sobre solución judicial de controversias", del 5 de abril de 1972, se insertan en esta perspectiva.

El gran quiebre a este acercamiento se vino a producir cuando Argentina, ante la resolución arbitral al respecto del área en litigio, lo declaró "insanablemente nulo", lo que vino a resucitar un ambiente semejante al anterior a la firma de los Pactos de Mayo. A pesar de lo anterior ninguna de las partes cejó en su interés por buscar una fórmula pacífica, antes de levantarse en armas unos contra otros, y eso se ve a la luz de las entrevistas de Cancilleres en Montevideo y a la firma del "Acta de Puerto Montt" del 20 de febrero de 1978, que llevarían unos meses después al "Acuerdo de Mediación" (8 de enero de 1979), el cual condujo nuevamente a un ambiente de distensión entre las partes sobre todo cuando en un acto que compromete el agradecimiento de los pueblos de Chile y Argentina, su Santidad Juan Pablo II aceptó mediar en el conflicto, proponiendo una alternativa que hoy a seis años de haber estado al borde de un problema casi sin salida, nos permite mirar con optimismo el futuro de nuestras relaciones bilaterales.

BIBLIOGRAFIA CITADA

1. BOYE, OTTO, La Política Exterior de Chile 1964-1970. *Estudios Sociales*, N° 3 (abril) pp. 51-72.
2. GONZALEZ MADARIAGA, EXEQUIEL, Nuestras Relaciones con Argentina, Santiago, Ed. Andrés Bello, 1970 (2 Tomos).
3. IRARRAZAVAL, JOSE MIGUEL, La Patagonia, Santiago, Ed. Andrés Bello, 1966.
4. PEREIRA, TERESA, La consolidación territorial con los países limítrofes. Walter Sánchez y Teresa Pereira, *150 Años de Política Exterior Chilena*, Santiago, Ed. Universitaria, 1977, pp. 83-94.
5. VALENCIA, LUIS, Anales de la República. Santiago, Imp. Universitaria, 1951.
6. VIO, FABIO, El Diferendo Chileno-Argentino en la zona del Beagle. Santiago, Ed. del Pacífico, 1972.