

LA CRISIS FRONTERIZA CHILENA: PRIMERA PARTE, 1954-1973*

EMILIO MENESES CIUFFARDI**

INTRODUCCION

Los incidentes y crisis fronterizas de Chile con sus vecinos constituyen un fenómeno típico de un período relativamente restringido durante el siglo XX. Ellos han estado circunscritos fundamentalmente a tres décadas, comenzando a contar de 1954 y finalizando con el tratado de límites con Argentina de 1984.¹ Es pertinente destacar que las desaveniencias y roces, tanto diplomáticos como ideológicos, se han producido regularmente en todo el siglo, pero hasta 1954 estuvieron más o menos libres de una connotación militar; a partir de esta fecha el elemento estratégico pasó a ser componente esencial y define el ámbito de este estudio.²

El umbral que esta investigación desea establecer consiste en la cadena continua de hechos fronterizos de significación política que acontecieron a mediados de los años cincuenta y continuaron virtualmente ininterrumpidos hasta mediados de los años ochenta.

En esta primera parte se tratará la etapa que se desarrolla bajo los gobiernos democráticos, es decir, desde 1954 hasta 1973. El hito de referencia serán los incidentes; en cada caso se pasará revista a los diversos factores y variables que intervinieron, estableciendo las relaciones pertinentes. El método será fundamentalmente deductivo, sin realizar mayores correlaciones estadísticas entre las diversas variables, porque el nivel de desarrollo teórico sobre este tema se considera aún rudimentario. Precisamente este tipo de estudios son los orientados a establecer hipótesis que permitirían en el futuro operacionalizar variables.

* Estudio financiado por Proyecto 571/89 de FONDECYT.

** M.A. (Georgetown), D.Phil. (Oxon), Profesor de Relaciones Internacionales en la P. Universidad Católica de Chile.

¹ Esta hipótesis de trabajo no descarta un posible ciclo de incidentes futuros, en sectores no delimitados o en potencial disputa.

² La movilización militar de 1920, más conocida como "la Guerra de Don Ladislao", obedeció a una percibida amenaza de ocupar la provincia de Tacna y a factores internos que hacían aconsejable llevar al Ejército al Norte, en ningún momento se produjo un incidente limítrofe. Vid., Meneses, Emilio. 1988. *Coping with Decline: Chilean Foreign Policy in the Twentieth Century, 1902-1972*. D. Phil. Thesis, University of Oxford. Cap. II.

1. Argentina Bajo Perón: Incidente de Enero de 1954

Las relaciones chileno-argentinas se deterioraron notablemente a raíz del fracaso de la ratificación del tratado de Unión Política y Económica propuesto por Buenos Aires a principios del año 1953. Este Tratado junto con el Acta de Santiago y otros hechos formaban parte de la política exterior del gobierno de Juan Domingo Perón que deseaba convertir a Argentina en un líder en la región sudamericana.

Ya en junio de 1953, con ocasión de la visita de Carlos Ibáñez a Buenos Aires, quedaron en evidencia las profundas diferencias entre ambos gobiernos y, para fines de año, nadie se hacía ilusiones respecto del futuro de estas relaciones. El presidente Ibáñez —a pesar de sus declaraciones de la campaña electoral— le profesaba una profunda desconfianza a Domingo Perón y a sus iniciativas de entendimiento y cooperación internacional.

Adicionalmente, en 1954, el gobierno argentino propuso al de Chile, a través de la Cancillería, el desarrollo de conversaciones directas para solucionar el diferendo del Beagle, a lo que el gobierno chileno respondió negativamente por cuanto “ella no satisfacía los intereses del país”. Se agregó en esa ocasión que “posteriores consultas con técnicos de la Marina y de la Defensa habían sostenido que un arbitraje sería lo más conveniente, pues contemplaría en forma justa los legítimos intereses chilenos sobre las tres islas que han provocado esta disputa de soberanía nacional”³. Este hecho ejemplifica el estado de cosas entre ambos países respecto a los asuntos limítrofes en el extremo sur, esta postura sería sostenida por Chile durante muchos años como principal estrategia para obtener un saldo favorable en una solución de este diferendo frente a un vecino más poderoso.

A principios de 1953 la Marina de Chile comenzó a instalar una pequeña estación naval en Puerto Williams a orillas del Canal Beagle, para equilibrar la presencia y prosperidad de la base argentina de Ushuaia. Esto trajo aparejadamente mayor actividad en la zona, que sumada al creciente distanciamiento diplomático entre los gobiernos de Ibáñez y Perón, creó las condiciones para posibles roces.

En enero de 1954 una fragata argentina penetró repetidas veces en aguas reclamadas por Chile. La incursión trasandina provocó el envío urgente de una fragata chilena desde Punta Arenas, la cual, al momento de arribar al Beagle, encontró que la nave supestamente intrusa había abandonado la zona.⁴

³ La Nación, Buenos Aires 4 de junio de 1955.

⁴ FO.371.103255 [AC 1015] Stirling to Eden, Santiago, 11 December 1953; 108796. [AC 1041] Chancery to Foreign Office, Santiago, 21 January 1954; MINRREE. N° 24. Barros al embajador en Buenos Aires, Santiago, 17 February 1954.

2. Incidente del Islote Snipe, enero-agosto 1958

La creciente actividad de tránsito en el canal Beagle llevó a la Armada de Chile a instalar una baliza en el islote Snipe en enero de 1958. Con posterioridad la Marina argentina destruyó aquella señalización el 7 de mayo, reemplazándola por un nuevo faro. Hasta ese momento no había mediado comunicación alguna entre ambos gobiernos. Dos días después Chile reclamó por este hecho. El 11 de mayo la Marina chilena volvió a instalar una nueva baliza, esta vez luminosa. El 30 de julio el Embajador chileno en Buenos Aires fue notificado del hecho y advertido, que la acción de febrero "había roto el status quo", a lo que éste replicó que ese islote era chileno y nunca había estado en litigio.⁵

El 1° de agosto suceden dos hechos simultáneos, el Embajador de Chile reafirmó en Buenos Aires la posición chilena, indicando que el intercambio de notas realizado en mayo había dejado cerrado el incidente a juicio de su gobierno. Ese mismo día la prensa chilena consignó el hecho de que diez y ocho unidades navales serían desguazadas, incluyendo entre ellas el acorazado *Latorre*. La comandancia de la Armada manifestó en la ocasión que el poder naval chileno estaba seriamente disminuido y que al momento ocupaba el cuarto lugar entre las marinadas de Sudamérica. Estos hechos ocurrieron teniendo como antecedente la noticia de prensa aparecida el 5 de julio en Buenos Aires de que Argentina había adquirido un portaaviones en Gran Bretaña.⁶

El 9 de agosto un destructor argentino desembarcó marinería armada en el islote, apagó el faro chileno, lo destruyó y realizó ejercicios de artillería. Un contingente argentino quedó permanentemente en el islote. Chile protestó por esta acción el día 10, y Argentina replicó con una velada amenaza en su nota que terminaba señalando que su gobierno "no puede menos que contemplar con preocupación tal actitud del gobierno de Chile deplorando que episodios de relativo significado material pero de riesgosa gravitación aparezcan contrariando los propósitos de buena voluntad de que ha dado acabada muestra nuestro país".⁷ La nota argentina fue respondida al día siguiente evidenciando la amenaza implícita y resaltando el hecho de que los problemas continuaban a pesar de que ambos países habían acordado dar por superado el incidente y de la proclamada vocación americanista de que había dado muestras el presidente argentino Frondizzi en el Senado de Chile pocos me-

⁵ Memoria MINRREE. 1958. Tomo II, p. 588.

⁶ *El Diario Ilustrado*, 1° de Agosto; *La Nación* (Buenos Aires), 5 de julio de 1958.

⁷ Op. cit., Memoria MINRREE, 1958.

ses antes. El día 13 el gobierno chileno retiró su embajador y la prensa chilena anunció que se recurriría a la OEA para reclamar de la acción agresiva trasandina.⁸

El 15 de agosto los presidentes de ambos países tomaron contacto directo y acordaron dar instrucciones para buscar una salida a la brevedad al incidente. El mismo día la prensa chilena comunicó que el problema estaba en vías de solución y de que Chile suspendía su gestión en la OEA. El día 18 ambos gobiernos realizaron una declaración conjunta en la cual se ponía fin al incidente y se retrotraía la situación de "hecho y de derecho" en el islote Snipe, a la que existía antes de enero de 1958, con lo cual Argentina retiró sus efectivos y Chile no reemplazó el faro destruido.⁹

A raíz de este incidente el nuevo gobierno chileno que asumiría en noviembre de ese año, hizo público su propósito de buscar una *modus vivendi* con Argentina. Se realizaron intercambios de notas en noviembre y en enero de 1959. Alessandri y Frondizzi se encontraron en Santiago con miras a superar las dificultades ocurridas en los meses pasados. De allí nació un acuerdo para realizar consultas rápidas y al más alto nivel en caso de producirse incidentes futuros.

3. Problema del Lauca, 1962

El origen del diferendo del río Lauca se remonta al año 1939 cuando el gobierno chileno decidió aprovechar parte de estas aguas para abastecer a la ciudad de Arica. El gobierno boliviano pidió en esa oportunidad mayores antecedentes sobre el proyecto a lo cual Chile accedió. Tras un breve intercambio de notas, Bolivia dejó pasar ocho años antes de volver a tratar el asunto.

En diciembre de 1947 Bolivia volvió sobre el asunto considerando necesario que ambos países deberían ponerse de acuerdo en el procedimiento técnico a seguir y sobre el alcance de las obras proyectadas para regar el Valle de Azapa, para así determinar si ellas afectaban sus derechos.

Entre 1947 y 1949 las negociaciones diplomáticas se encaminaron a satisfacer las demandas bolivianas, puesto que Chile deseaba comenzar las obras lo más pronto posible. A fines de 1949 una Comisión Mixta visitó el lugar de las obras emitiendo un informe, tras el cual corría un plazo de tres meses, según las normas internacionales que se estilan en estos casos para que Bolivia hiciera los reparos pertinentes. Bolivia no hizo observaciones dentro del tiempo

⁸ *Ibid.*, pp. 597-598; *El Diario Ilustrado*, 14 de Agosto de 1958.

⁹ *El Diario Ilustrado*, 18 de Agosto de 1958.

estipulado, y cumplido éste, Chile notificó la expiración para posibles objeciones y comenzó las construcciones.¹⁰

En junio de 1958 el gobierno boliviano solicitó conocer las posibles modificaciones al proyecto y la reconstitución de la Comisión Mixta. Chile aceptó visitas a las obras, quedando en evidencia que no había cambios en el proyecto.

A partir de este momento la postura boliviana se tornó obstruccionista, suspendiendo esta y otras negociaciones que entonces se llevaban a cabo. El intercambio epistolar comenzó a subir de tono en forma creciente a contar de 1960. En noviembre de 1961 Bolivia suspendió el viaje de su ministro de Obras Públicas a Chile en protesta por un ensayo de escurrimiento de aguas realizado previamente.

Para intentar zanjar el problema, Chile ofreció una reunión de cancilleres a inicios de 1962, a lo que La Paz respondió que ella estaba condicionada a la suspensión indefinida del desvío de las aguas mientras no se resolviera el problema por medio de negociaciones directas. Bolivia anunció recurrir a la OEA si continuaba la política chilena de concluir la obra.

A estas alturas Santiago encontró que esa actitud era inaceptable y procedió a realizar el mencionado desvío el 15 de abril. El gobierno boliviano anunció la ruptura de relaciones, hecho que se concretó dos días después. La acción produjo gran agitación pública en Bolivia, la cual solicitó al instante una reunión urgente al consejo de la OEA bajo la acusación de que era víctima de una "agresión geográfica" y solicitando la aplicación del Tratado de Río.¹¹

La OEA formó una comisión de juristas para estudiar el caso y el informe de los expertos; indicó que el tema no es un asunto para ser tratado por aquella organización en el sentido de que el Tratado de Río es inaplicable en el caso Lauca. Por esto la organización sólo se limitó a invitar a los dos países a buscar un arreglo pacífico al conflicto y la pronta reanudación de relaciones.¹²

Bolivia condicionó la reanudación de relaciones con Chile a que éste dejara de utilizar las agua del río Lauca, a lo cual nuestro país se opuso aduciendo que estaba en su derecho usarlas. Bolivia se retiró del Consejo de la OEA el 3 de septiembre de 1962, enfrentada a la evidencia de que este organismo no acogería su demanda. En vista de que esta medida no produjo frutos, el país altiplánico se reintegró al sistema hemisférico unas pocas semanas más tarde.

¹⁰ MINRREE. 1963. *La Cuestión del Río Lauca*. Santiago.

¹¹ Tomasek, Robert. 1967. "The Chilean-Bolivian Lauca River Dispute and the O.A.S.", *J. of Inter-American Studies and World Affairs*, v. 13: 1-17.

¹² *Ibid.*

4. Laguna Del Desierto, 1965

En los primeros años de la década de los sesenta, los gobiernos chileno y argentino trabajaron permanentemente en la delimitación e instalación de hitos fronterizos en la región de Aysén. Había desacuerdos en varios puntos de la frontera, en particular en el sector de Palena, aunque como lo demostrarían los hechos, diferencias en otros tramos también albergaban motivos de disputas.

Paralelo al trabajo de la comisión respectiva, Santiago presentó en reiteradas ocasiones, durante este período, protestas por la presencia de Gendarmería argentina en los territorios por delimitar, incluyendo algunas zonas que ya habían sido adjudicadas por el Laudo de 1902. Es así que en julio y agosto de 1964, Chile protestó por la obstrucción al libre paso de colonos chilenos en el Valle California. Debido a la renuencia argentina a dar la solución acordada al diferendo, Chile decidió recurrir al arbitraje británico el 15 de septiembre de ese año.

Durante el mes de octubre de 1965 la Cancillería chilena junto a la trasandina prepararon una reunión entre los respectivos presidentes. Este encuentro formaba parte de los objetivos de la política internacional del gobierno de Frei que manifestaba propiciar "una actitud abierta, carente de exclusiones y hostilidades". Esta política de paz a juicio de un comentario de la prensa local empezaba "por el entendimiento con los países afines y, en especial, con los limítrofes".¹³ La integración sería el instrumento esencial con el cual el gobierno de la época daría contenido y dirección a esta política de paz.

En octubre de 1965 se produjo un incidente debido a la presencia de Gendarmería en el Valle California (Palena) que motivó la protesta chilena. Este problema entraría en vías de solución con ocasión del viaje a Chile del canciller argentino Zavala Ortiz, para tratar los temas de la futura reunión de presidentes. Los acuerdos y condiciones en que el incidente sería superado no fueron explicitados en esa oportunidad, aunque el ministro trasandino dio seguridades de que "Argentina ajustaría su conducta" al compromiso de ambos gobiernos de evitar roces en la zona sometida a arbitraje. Trascendió también que el personal trasandino involucrado en los incidentes había sido reemplazado.¹⁴

Dos hechos quedaron manifiestos respecto de Argentina durante los preparativos de la reunión presidencial: primero, que el gobierno de Illia tenía serias reticencias respecto a las ideas inte-

¹³ *El Mercurio*, editorial "Objetivos de Nuestra Política Internacional", Santiago, 16 de Octubre de 1965.

¹⁴ *El Mercurio*, Santiago, 23 de Octubre de 1965.

gracionistas chilenas, y segundo, que el Ejército argentino, de quien dependía la Gendarmería, tenía ambiciones políticas propias y no estaba de acuerdo con la política conciliatoria del gobierno civil, hecho que quedaría en evidencia con las posteriores declaraciones del general Onganía.¹⁵

Posterior a la reunión de Presidentes, efectuada en Mendoza el 28 de octubre, en donde se discutió el tema de la integración, que produjo un ambiente de cordialidad y distensión, ocurrió la muerte de un oficial chileno de Carabineros en la zona de Laguna del Desierto a manos de gendarmes argentinos.

Los sucesos que originaron la muerte del carabinero el 6 de noviembre datan del 4 octubre, cuando la Gendarmería requirió a un colono chileno residente en ese sector para que se presentara en Río Gallegos, como "un acto de sometimiento" a la autoridad que ellos representaban y además con el fin de instalar un puesto de avanzada en el lugar de su propiedad. El colono recurrió a Carabineros quien dispuso el envío de una patrulla a la zona.¹⁶

Este entredicho obligó a que las autoridades de ambos países tomaran cartas en el asunto, en esa oportunidad se tomó la decisión de que la Comisión de Límites se dirigiera al lugar a regularizar la situación de los hitos. Después de algunas negociaciones se concordó que para que la Comisión llevara a cabo su trabajo en forma regular, se debería retirar del sector las dotaciones presentes de la policía de ambos países, dándose plazo para ello de 48 horas. Sin embargo, Gendarmería Argentina en desconocimiento de este plazo, u omitiéndolo, avanzó sobre territorio chileno el día 6 de noviembre, enfrentándose a una patrulla chilena. A consecuencia de esto murió el oficial chileno antes mencionado.

El gobierno chileno sorprendido ante el incidente, reaccionó con estupor. Se citó de urgencia al Consejo de Defensa, realizándose un acuartelamiento en primer grado de las FF.AA. y Carabineros. Además protestó en la forma más enérgica y demandó el cumplimiento de lo convenido previo al incidente, la devolución de los prisioneros tomados en el enfrentamiento y los restos del oficial muerto.

Argentina respondió a la protesta lamentando los hechos sin atribuirse responsabilidad. Los intercambios de notas diplomáticas continuaron con miras a acordar una forma de proceder. Mientras

¹⁵ En medio de la crisis el General Onganía declaró a un diario argentino que "...de acuerdo al comunicado de la Presidencia se establecería una inconveniente limitación a nuestra soberanía al detener nuestras tropas antes de llegar a nuestra frontera real, sentando un mal precedente, ya que podría dar lugar a que se cuestionara una zona que nunca estuvo en litigio y que incuestionablemente es argentina...". *La Razón*. Buenos Aires, 9 de Noviembre de 1958.

¹⁶ MINRREE. 1965. Memoria. Santiago. pp. 254-257.

esto ocurría, Chile y Argentina concentraron naves de guerra y transportes con tropas en la zona del Canal Beagle.

En el mes en que se produjo este incidente se celebraba la Segunda Conferencia Extraordinaria Interamericana de Cancilleres en Río de Janeiro. La situación entre ambos países hizo pensar en algunos momentos podría causar tensión en el seno de la misma.¹⁷ Sin embargo Chile prefirió mantener alejado este problema de la conferencia, dándole un carácter estrictamente bilateral.¹⁸

A principios de diciembre y sin que aún se solucionara el conflicto, debido a crecientes rumores de desinteligencias entre la Cancillería argentina y su Ministerio de Defensa, ambas entidades emitieron una declaración conjunta, enfatizando que no habían tenido discrepancias y estaban en contacto permanente, lo que en cierto modo confirmaba los temores chilenos de que no había unidad de criterio en el país vecino.¹⁹ Esa misma semana los presidentes y sus cancilleres realizaron conversaciones telefónicas, que llevarían finalmente a acordar un —inusual— encuentro de ministros de Defensa en Balmaceda con ocasión de la inauguración de la reunión plenaria de la Comisión de Límites realizada el 9 de diciembre.²⁰

Esta resolución dio por terminado el incidente para ambos países y la tensión interna que se había producido en cada uno de ellos se redujo abiertamente.

5. Incidente en el Beagle: El Caso Quidora, 1967

El 28 de noviembre de 1967, la torpedera chilena *Quidora*, en patrullaje en el Beagle, recibió disparos de advertencia en dos oportunidades, por aviones y por un navío de guerra argentinos. De acuerdo a versiones argentinas, la nave chilena ingresó dos veces a la bahía de Ushuaia, provocando con ello la respuesta armada de las unidades propias.

Los gobiernos intercambiaron duras protestas por estos hechos.²¹ El régimen militar argentino ordenó el zarpe de su escuadra al Atlántico Sur y dio orden de que cualquier "nueva violación" de aguas territoriales sería evitada hundiendo al transgresor y que mientras Chile no diese explicaciones satisfactorias, el incidente no

¹⁷ El comentario corresponde a observadores diplomáticos en Washington. *El Mercurio*, Santiago, 9 de Noviembre de 1965.

¹⁸ *El Mercurio*, Santiago, 17 de Noviembre de 1965.

¹⁹ *La Nación*, Buenos Aires, 2 de Diciembre de 1965.

²⁰ *El Mercurio*, Santiago, 6 de Diciembre de 1965.

²¹ *La Prensa*, Buenos Aires, 29 de Noviembre de 1967; *El Diario Ilustrado*, Santiago, 30 de noviembre de 1967.

se dará por superado.²² Por su parte, la jefatura de la Marina chilena manifestó que sus principales unidades se “encuentran realizando ejercicios de rutina en las zonas navales donde están asignadas”, esto es en la zona sur.²³

Ante la gravedad de los hechos y la aparente dureza de la actitud trasandina, el gobierno chileno decidió, a mediados de diciembre, recurrir al árbitro británico conforme al Tratado de 1902.²⁴ Argentina rechazó la decisión unilateral chilena porque en su opinión Gran Bretaña tenía una posición asumida de antemano, al hacer aparecer en sus mapas oficiales a las islas en disputa como pertenecientes a Chile. Más aún, el gobierno del General Onganía advirtió que “no tolerará en lo sucesivo ningún acto de provocación, siquiera sea la forma más sutil con que se lo revista”, retirándose “en caso necesario el Embajador argentino acreditado en Santiago de Chile y de desalojar, si las circunstancias lo exigen, a los pobladores chilenos que habitan en forma ostensible y deliberada, y con el único objeto de establecer un principio de ocupación chilena, las islas Lennox, Picton y Nueva”.²⁵

Sin abandonar su postura, el ministro argentino Costa Méndez manifestó al gobierno chileno que “no cree que ésta haya sido la ocasión más apropiada para una solicitud de arbitraje” y propuso dos posibles salidas: por la vía del entendimiento directo o por el recurso a la Corte Internacional de la Haya.²⁶ A lo que el canciller chileno replicó el 28 de diciembre declarando que “situado el caso en el ámbito de la competencia del tribunal Arbitral.... carece totalmente de utilidad continuar la discusión por la vía diplomática”.²⁷

6. *Tratado de Arbitraje del Beagle, Salta 1971*

En junio de 1971 el canciller argentino Luis María de Pablo viajó a Santiago a suscribir un acuerdo con Chile sobre la utilización de hoyas hidrográficas que le permitiría aprovechar las aguas del río Yelcho.²⁸ Durante su estadía se hicieron preparativos para el viaje del presidente chileno a Argentina a firmar un tratado de arbitraje en relación al Beagle.

²² *Ibíd.*, 2 de diciembre; *La Prensa*, Buenos Aires, 1° de Diciembre de 1967.

²³ *El Mercurio*, Santiago, 1° de Diciembre de 1967.

²⁴ *La Prensa*, Buenos Aires, 12 de Diciembre de 1967.

²⁵ *El Mercurio*, Santiago, 21 de Diciembre de 1967.

²⁶ MINRREE, 1967. *Memoria*. p. 472.

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ MINRREE. 1971. *Memoria*. Santiago. pp. 48-50.

Según la prensa chilena, la iniciativa nació del Presidente Lanusse, y la visita del mandatario chileno se realizaría una vez "que se formalicen los instrumentos necesarios para dar solución jurisdiccional al problema del Beagle".²⁹

El 23 de julio se realizó el encuentro entre ambos presidentes en la ciudad de Salta. Un día antes se firmaron en Londres los documentos relacionados con el arbitraje del canal Beagle. La prensa chilena, con ocasión de la reunión de Salta, mencionó que con este evento se ponía fin a la política argentina de "fronteras ideológicas", quedando Brasil aislado en Sudamérica en este respecto. Mientras los diarios chilenos le daban un carácter secundario a este acuerdo sobre el arbitraje, la prensa trasandina consideraba que dicho compromiso era el aspecto más importante en este encuentro.³⁰

Meses después, a inicios de 1972 Argentina denunció el Tratado de Arbitraje de 1902 y propuso otro para reemplazarlo, ratificándose en el Congreso chileno en abril. El principal motivo trasandino para modificarlo fue las dudas que le merecía la imparcialidad de la Corona Británica para dirimir entre ambos países.

Aunque el canciller chileno Aimeyda lamentó la decisión de Buenos Aires, tuvo que llegar a un acuerdo, mediante el cual la instancia arbitral pasaba a la Corte Internacional de la Haya y Gran Bretaña sólo emitía la sentencia. En Chile se alzaron voces en contra de dicha modificación, pero aparentemente no fueron consideradas.³¹ La firma y ratificación del tratado ocurrieron pocas semanas después de su denuncia.

Este rápido proceso se dio en el marco de un creciente dinamismo de las relaciones bilaterales, donde se destacaban, el tratado de la utilización de la hoyas hidrográficas y el aumento del intercambio comercial, principalmente favorable a Argentina, que le permitió a Chile resolver serios problemas alimenticios y satisfizo las demandas de la industria automotriz. Es interesante destacar que en los años 1969 y 1970 las exportaciones argentinas a Chile promediaron US\$90 millones y las de Chile a su vecino alcanzaron un valor medio de US\$70 millones. El año 1971 la exportaciones argentinas habían saltado a US\$ 207 millones y las chilenas se habían mantenido estáticas, originándose un fuerte desbalance comercial.

²⁹ *El Mercurio*, Santiago, 27 de Junio de 1971.

³⁰ *El Mercurio*, Santiago, 24 y 25 de Julio; *La Prensa*, Buenos Aires, 23 de julio de 1971.

³¹ Favio Vío, "Tratado general de Arbitraje de 1902", *La Prensa*, Santiago, 31 de julio de 1972; Enrique Gallardo, "Objeciones al nuevo tratado de arbitraje con Argentina", *El Mercurio*, Santiago, 24 de julio 1972.

Treinta años de deterioro de la posición vecinal: 1953-1973

El acercamiento chileno-argentino de los años 1952 y 1953 terminó bruscamente cuando el Presidente Ibáñez demostró que no seguiría el liderazgo de Domingo Perón en el Cono Sur bajo la bandera de la "Tercera Posición". Argentina reaccionó presionando en la zona litigiosa del Beagle, mientras aumentaban los rumores de que gestionaba la compra de un portaaviones en Gran Bretaña. El enfriamiento de las relaciones y los anuncios de adquisiciones navales trasandinas, aparentemente motivaron un crecimiento de los recursos asignados a defensa en Chile, hecho que se produjo en medio de serias dificultades económicas locales. Ver Tabla N°1.

Tabla N°1. Presupuestos de Defensa de Chile entre 1954 y 1958, expresados en moneda corriente (\$ millones) y como porcentaje del PGB.³²

Año	1954	1955	1956	1957	1958
P. Defensa	9.896	20.512	43.899	69.992	83.491
% del PGB	1,67	1,97	2,67	3,03	2,81

El esfuerzo orientado a hacer frente a un periodo de dificultades fronterizas con Argentina se vio acompañado de un mayor ordenamiento en las finanzas y también a una recomposición de la política exterior de esa administración. Por una parte, a contar de 1955, Chile adhirió en forma decidida a la política hemisférica liderada por los Estados Unidos, aceptando una misión militar a contar de 1956 y cambiando la postura chilena en las organizaciones multilaterales.³³ Por otra, la política externa ganó estabilidad al nombrarse ministro a Alberto Sepúlveda, funcionario de carrera, el cual daría conducción y propósito a las relaciones exteriores en los dos últimos años del mandato de Ibáñez.

Los roces en el islote Snipe en 1958 hicieron evidente una serie de hechos y actitudes que irán conformando posteriormente patrones de conducta en ambos países. El problema emergió cuando Argentina advirtió una medida unilateral chilena que no podía pasar incontestada

³² La fuente de estas cifras son las leyes de Presupuesto del Sector Público de cada año, constituyen una *estimación del gasto* y no expresan valor real. La medición del esfuerzo nacional en relación al gasto en defensa se mide efectivamente calculando el porcentaje de lo gastado en defensa en relación al Producto Geográfico Bruto. Vid., Banco Central. 1963. *Cuentas Nacionales de Chile, 1940-1960*, Santiago, p. 41.

³³ Meneses, Emilio, 1988, Op. cit., *Coping with Decline...*, pp. 276-288.

sin alterar negativamente su percepción del *staus quo* fronterizo. Las primeras acciones sólo afectaron a sus respectivas instituciones navales, sin que tomaran conocimiento o intervinieran los respectivos gobiernos.

La primera serie de actos de afirmación soberana, esto es hasta mayo de 1958, terminó con un acuerdo de ambas partes superando los hechos y reconociendo tácitamente la soberanía chilena, puesto que al momento de la declaración la señalización marítima operando en el islote era de este país.

La inesperada noticia de la enajenación de gran parte del poder naval chileno, sumado al hecho de que no se reemplazaría nada antes de dos años, y de que el gobierno argentino había recientemente adquirido un portaaviones, produjo probablemente una disposición más asertiva en la Marina Argentina, motivándola a realizar, ocho días más tarde, una operación que resultó provocativa.

La prensa chilena destacó durante esas semanas una diferencia de opiniones entre Frondizzi y el mando naval argentino, lo que se explicaría como un deseo de los marinos argentinos de presentar a su gobierno un acto consumado al cual no quedaba otra alternativa que apoyar.³⁴ Esto también coincide con la pronta reacción y sensibilidad del presidente argentino frente a la actitud chilena, lo que le habría llevado a resolver rápida y directamente el conflicto con su colega chileno.

La posterior visita de Frondizzi a Chile también se inscribe dentro de esta hipótesis. La prensa trasandina en enero de 1959 consignó que el motivo de la escala de Frondizzi en Santiago fue para buscar solución permanente al asunto pendiente y encontrar forma de evitar nuevos incidentes. Para esa fecha había quedado en evidencia en la opinión pública argentina que Chile había movilizado en apreciable escala sus fuerzas armadas en agosto de 1958 debido a la extrema gravedad que le había conferido a la situación ocurrida en el *Beagle*.³⁵

Otra consecuencia de este conflicto fue la percepción de que el país se encontraba muy mal preparado para enfrentar una contingencia armada.³⁶ En noviembre de 1959, Alessandri tomó una iniciativa de carácter internacional para impedir una carrera armamentista e hizo un llamado a los países desarrollados para que no incentivaran ese fenómeno, mediante la venta de material bélico de segunda mano a los países en desarrollo. Incluso propuso que "ya es hora sobrada de ir a un estudio formal del equilibrio en los medios de defensa de cada país" acompañado de la búsqueda de

³⁴ *El Diario Ilustrado*, Santiago, 12 de Agosto de 1958.

³⁵ *La Nación*, Buenos Aires, 2 de Febrero de 1959.

³⁶ Entrevista con ex-Ministro don Julio Philippi. Agosto de 1985.

soluciones definitivas a las cuestiones de límites pendientes en el continente.³⁷

Una medida adicional para remediar esto fue la decisión de la administración Alessandri de modificar la ley del cobre que asignaba dineros para la construcción de buques (1938), siendo ampliada para la adquisición de material bélico para las tres ramas de las fuerzas armadas, esta ley pasaría a ser la Ley Reservada del Cobre (1961). Esta medida pretendió dar continuidad al ítem de adquisiciones militares dentro del gasto de defensa, liberándolo de los vaivenes de la política económica y de las diversas tendencias —no controlables— que pudiera tomar la política exterior de los futuros gobiernos.

El tema de la diversión de parte de las aguas del Lauca evolucionó inicialmente como un caso normal de laboriosas y lentas negociaciones internacionales en donde cada parte intentaba maximizar los beneficios a conseguir de un recurso o de los derechos sobre él. Casi coincidente con la crisis del islote Snipe, Bolivia activó los procedimientos en la certeza de que Chile había modificado las obras, para así tener motivo para impedir su inminente desvío, en momentos que aquél enfrentaba problemas serios con otro vecino. La medida no dio resultados, puesto que Santiago había realizado las obras sin alteraciones.

La Paz se percató de que el desvío era ya inevitable y elevó el tono e intransigencia de su posición, que culminó con una serie de demandas que Chile no estuvo dispuesto a aceptar. Desviadas las aguas, Bolivia procedió de inmediato a romper relaciones. Esta decisión fue acompañada de un intento por tender un obstáculo multilateral, aduciendo una agresión chilena ante la OEA. Chile no cambió su decisión, y se mostró dispuesto a aceptar la suspensión de relaciones a cambio de asegurar un recurso hídrico y de afirmar su soberanía en la toma de una decisión que —a su juicio— el derecho y la costumbre internacional le otorgaban.

Al igual que cuatro décadas atrás, Chile confió en que su mejor manejo de los conocimientos jurídicos le daría la razón, aceptando que su caso fuera examinado por especialistas legales. Sus cálculos fueron acertados, conseguido el usufructo del recurso debió pagar el precio de no mantener relaciones con uno de sus vecinos, que, por lo demás, no le eximiría de sus obligaciones contraídas en el Tratado de 1904.

Un nuevo equilibrio vecinal se había producido, el cual dejaba a Chile con una mejor posición para desarrollar su región fronteriza

³⁷ MINRREE, 1959. Memoria. Santiago. pp. 9-11.

a costa de quedar relativamente más aislado en su entorno vecinal. A pesar de la gran influencia y presencia internacional de Chile en aquellos años y del efectivo respaldo obtenido en la OEA, el rompimiento de relaciones con Bolivia implicó un vacío permanente que gravitaría en el futuro de las relaciones exteriores chilenas.

La crisis del islote Snipe, el rompimiento de Bolivia y posteriores dificultades con Argentina no fueron suficiente estímulo para aumentar el presupuesto corriente de defensa. Al parecer, la administración Alessandri consideró suficiente medida la Ley Reservada del Cobre. En efecto, el presupuesto de defensa se mantuvo relativamente bajo a lo largo de su gobierno en comparación con la segunda mitad del período anterior, esta tendencia se hizo más marcada hacia el final de su mandato. El país se consideraba aparentemente seguro al proclamar una política de cooperación y entendimiento y al buscar un resultado positivo en la iniciativa de desarme, que finalmente no fructificaría. Ver Tabla N°2.

Tabla N°2. Evolución del presupuesto de defensa durante el período de Jorge Alessandri, expresado en moneda corriente (E° millones) y su porcentaje como parte del P.G.B.³⁸

Año	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Presp.	101	112	131	149	198	249
Def.% PGB	2,43	2,63	2,73	2,64	2,29	1,90

Ya con otro gobierno, la crisis derivada del incidente de Laguna del Desierto sorprendió a Chile en momentos en que los principales esfuerzos de su política exterior se orientaban a conseguir la integración latinoamericana. El viaje de Frei a Mendoza en octubre marcaba el inicio de la ofensiva diplomática de integración, después de haber regresado de una auspiciosa gira por Europa Occidental en julio pasado. A raíz de este incidente, fuentes allegadas al gobierno no "atenuaron la decepción que causaba al Presidente de la República" las acciones violentas de la Gendarmería a pesar de las avenencias oficiales alcanzadas en su visita trasandina.³⁹

A la enojada reacción oficial se le sumó el acuartelamiento y la movilización de efectivos y unidades de combate a diversas zonas potencialmente conflictivas. Existían sólidas razones para suponer que el incidente podía ser el primero de varias acciones argentinas concertadas, que podrían derivar en incursiones y enfrentamientos militares en otras regiones en litigio.

³⁸ Op. cit., Banco Central.

³⁹ *El Mercurio*, Santiago, 8 de noviembre de 1965.

No obstante las medidas de fuerza tomadas, da la impresión de que el gobierno chileno trató de manejar la situación con la mayor cautela y al más bajo nivel posible, a pesar de la tensión alcanzada. El nombramiento de los ministros de Defensa como encargados para poner fin a la disputa, denotó una voluntad de incorporar a las FF.AA. en el proceso de desactivación de la crisis, y marca un claro cambio en la tradicional postura legalista chilena. Ello es también otro indicador del papel activo que tuvieron los organismos de defensa de ambos países en el origen, desarrollo y reacciones frente al conflicto. La medida adoptada por el gobierno chileno también liberó a su Cancillería de la responsabilidad de resolver los aspectos técnicos del diferendo, desvinculando a esta reparticipación del hecho conflictivo, permitiéndole concentrarse en otros asuntos prioritarios de la política exterior de la administración del Presidente Eduardo Frei.

Queda claro en este episodio, como en el de 1958, la creciente frustración de las FF.AA. argentinas respecto a la política exterior de los sucesivos gobiernos civiles. Es obvio que los militares con una visión nacionalista y exenta de ilusiones respecto de las relaciones vecinales, vieron, con preocupación, cómo Argentina, que tenía mayor poder militar, debía supeditar sus intereses de soberanía en aras de una convivencia pacífica con un país que no tenía los medios para defenderse en los hechos.

La crisis desatada, en noviembre de 1967, por el enfrentamiento de una torpedera chilena con aviones y naves argentinas dejó en evidencia el difícil equilibrio de la convivencia binacional en las aguas del canal Beagle. Si bien los hechos indican que las marinas de ambas partes tuvieron responsabilidad en la falta de prudencia y cautela para manejar la situación, queda en evidencia que fue Argentina la que adoptó una posición política intransigente, apoyándola con una movilización parcial de sus FF.AA. Ello, posiblemente, obedeció a que la Casa Rosada, esta vez con gobierno militar, sentía una clara superioridad estratégica y adoptó la determinación de no tolerar actitudes provocativas de un país notoriamente más débil.

Por otra parte, Chile respondió cediendo ante la actitud trasandina, no dio indicios de movilizar sus fuerzas y aceptó la demanda de llamar a retiro al oficial a cargo de la torpedera.⁴⁰ Debido a la firme voluntad del gobierno de no crear una crisis que le obligara a una confrontación con un país más poderoso, frente al cual disponía de pocos instrumentos de negociación, Chile intentó resolver el problema recurriendo unilateralmente al arbitraje. Pero el tono de

⁴⁰ Entrevista con L. Prieto Vial, Marzo de 1972.

la nota dirigida al gobierno británico indicaba tácitamente que se suponía la anuencia argentina. Concordante con esto, Londres consultó a Buenos Aires, quienes rechazaron esta fórmula, dejando en suspenso la iniciativa chilena.

Argentina, a su vez, no cumplió sus amenazas de retirar el embajador u ocupar las islas, probablemente porque la actitud chilena fue relativamente conciliadora o porque estaba a la espera de ver fructificar el "Plan Europa" —de adquisiciones militares— que le llevaría a obtener la superioridad bélica incuestionada en el continente. En consecuencia, los incidentes disminuyeron.⁴¹ Con esto perdió la ocasión de ocupar las islas y Chile quedó con la opción abierta de recurrir al arbitraje en el futuro.

Este incidente y el de Laguna del Desierto evidencian una disposición de la administración Frei a dar una baja prioridad a las relaciones vecinales, en especial cuando son conflictivas. Preocupados por su proyección en los foros multilaterales y deseosos de llevar cabo la integración en América Latina, los líderes del gobierno demócratacristiano asumieron una postura ideológica frente al problema. Ella consistía en la visión de que los objetivos externos de Chile —liderazgo latinoamericano e integración— se verían perjudicados con una actitud nacionalista, que se estimaba contraria al interés nacional de ese momento, puesto que las disputas fronterizas se percibían como complotando contra la integración.⁴²

En esa misma línea cabe resaltar el hecho de que el incidente de Laguna del Desierto recibió sólo cinco páginas de atención en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de aquel año (513 pp. en total) y el Caso *Quidora* simplemente no fue consignado en la Memoria de 1967.⁴³ En consonancia con esta línea de razonamiento se comportó el gasto en defensa, el cual describió una tendencia a la baja relativa durante esos años. Ver Tabla N°3.

Tabla N°3. Evolución del presupuesto de defensa durante la administración Frei, moneda corriente (E° millones) y como porcentaje del P.G.B.⁴⁴

Año	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Presp.	367	480	630	788	1052	1527
Def.% PGB	1,99	1,83	1,84	1,66	1,50	1,55

⁴¹ Meneses, Emilio, 1989, "Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensas en Chile, 1943-1973", *Estudios Públicos*, N° 35: 39-69.

⁴² Wilhelmy, Manfred, 1973, *Chilean Foreign Policy: The Frei Government, 1964-1970*. Ph.D. Thesis, U. of Princeton. UMI, Ann Arbor, Michigan, pp. 57-67.

⁴³ Op. cit., Memoria, 1965, pp. 254-259.

⁴⁴ Op. cit., Banco Central.

La administración Frei registró los más bajos gastos porcentuales en defensa en todo el período. Siendo ello nada más que un reflejo de la presunción de que podrían gastar menos en seguridad militar porque creyeron tener una mejor política exterior. Durante esos años el comercio con Argentina creció lenta y persistentemente, con una creciente balanza comercial favorable a este último país.

Estando las FF.AA. argentinas en el gobierno, la percepción de que no podían dejar pasar una situación de este tipo a Chile es más clara aún. Sin embargo, a pesar de la superioridad militar argentina y de la abierta vocación nacionalista del Presidente Onganía, Argentina no se decidió a tomar una iniciativa militar. Sin tener certeza de que realmente así sea, la razón de esto podría ser la falta de seguridad de Argentina de tener un resultado positivo en tal acción. Además, se debe consignar que el incidente de la *Quidora* no es el último que ocurrió en la zona de litigio antes de los acuerdos de Salta de 1971.⁴⁵

La firma del acuerdo de arbitraje de 1971 pretendió poner fin a los continuos roces fronterizos en la región del Beagle. Aparentemente el principal obstáculo que se interponía era el temor a la parcialidad británica por parte de Argentina. Pero hubo otras razones de peso para que Buenos Aires aceptara someterse a un fallo después de haberse negado, en distintas circunstancias, durante años a acceder a la petición chilena en este sentido.

Una razón fundamental en la celeridad argentina para llegar pronto a una serie de acuerdos con Santiago, fue el temor de que la revolución marxista fuera "exportada" desde Chile. Los chilenos tenían temores parecidos: Allende miraba con preocupación la política de "fronteras ideológicas" de los gobiernos militares del Atlántico, temiendo quedar aislado y presionado por vecinos hostiles y más poderosos en el preciso momento que requería de la máxima tranquilidad en sus fronteras para realizar los profundos cambios internos que se propuso.⁴⁶ Por ello, ambos países trataron de ser solícitos con los deseos de su vecino: Chile no tuvo inconveniente en dar todo tipo de facilidades para que el tratado de las cuencas hidrográficas se concretara en términos favorables a Argentina, aunque es preciso señalar que implicaba un claro mensaje a la

⁴⁵ En junio de 1968 la prensa argentina notificó de una violación de la soberanía argentina por parte de Chile en la Antártida y su preocupación por las medidas adoptadas por nuestro país para la navegación en el Beagle, Vid., *La Razón*, Buenos Aires, 12 y 19 de junio de 1968.

⁴⁶ Para un análisis detallado de la política exterior de Salvador Allende ver: Fermanns, Joaquín, 1985, *Chile y el Sistema Internacional: La Política Exterior del Gobierno de la Unidad Popular, 1970-1973*, Ediciones Universidad Católica, Santiago.

intransigencia boliviana. Argentina hizo otro tanto con el intercambio comercial, dio créditos en términos favorables para la exportación masiva de alimentos, que se empezaron a requerir en forma creciente en Chile, en especial a contar de 1971.

Cabe resaltar que desde la perspectiva chilena, a pesar de los profundos cambios en la política exterior introducidos por el Presidente Allende, las relaciones vecinales siguieron un curso relativamente tradicional, tratando de continuar con los objetivos que han sido permanentes en las relaciones exteriores chilenas en el siglo XX. Es paradójico que fuera posible precisamente en este período acordar con Argentina el objetivo máspreciado de la diplomacia chilena —el arbitraje del Beagle— cuando la orientación internacional de Chile cambiaba tan radicalmente de rumbo, y después de todo, en gran medida, se logró por esa misma razón. La política bilateral de Chile en este período no constituyó el aspecto más relevante de su política exterior, la que, por el contrario, se orientó fundamentalmente al multilateralismo.

CONCLUSION

Entre los aspectos de diseño estratégico de la política exterior chilena, entre 1952 y 1972, destaca que los ministros de Relaciones Exteriores demostraron, a pesar de las limitaciones obvias del caso, tener un amplio espacio para diseñar e implementar iniciativas vecinales. Este elemento que se acentuó con aquellos que permanecieron por períodos relativamente largos, como Gabriel Valdés (1964-1970) y Carlos Martínez (1961-1963).

Durante estos años, las crisis fronterizas constituyeron hitos —algunos dramáticos— o manifestaciones explícitas de la existencia de conflictos de intereses en torno a disputas geopolíticas, que se exteriorizaron en controversias territoriales o de recursos. Estos diferendos limítrofes se concentran particularmente a contar de 1958, período en que se empezaron a dar las condiciones para la acción concertada de los tres vecinos.

Debido a la extensa frontera con Argentina, a la diferencia de potenciales con este país y a la importancia estratégica de las zonas en conflicto, las disputas limítrofes con esta nación fueron la espina dorsal de las dificultades vecinales de Chile en el período. Este hecho constituyó un factor estimulante de las controversias con Bolivia y Perú, siendo estas últimas más producto de la oportunidad que de un proceso de largo aliento que supondría acumulación progresiva de tensiones.

La estructura de tratados internacionales firmados por Chile con Argentina, Bolivia y Perú, entre 1902 y 1929, había constituido

un poderoso dique contra las aspiraciones y oportunidades ofrecidas a sus vecinos. A contar de 1952, cuando el poder relativo de Chile se hizo manifiestamente inferior, esos instrumentos legales empezaron a hacerse claramente insuficientes. De esta forma, el manejo diplomático y la persistencia de la posición jurídica de Chile fueron determinantes para sortear los desafíos, pero insuficientes para impedir la emergencia de las crisis o la pronta solución de los conflictos.

La declinación económica y la baja relativa en el gasto militar de Chile, a contar de 1931, y en particular durante los años sesenta, fueron factores coadyuvantes de la emergencia de este período de conflictos vecinales. El efecto acumulativo de estas tendencias no se hizo evidente en un comienzo y la gran popularidad internacional de Chile colaboró a que, por un tiempo limitado, no se reconociera a las disputas vecinales la gravedad y peligrosidad que objetivamente tenían.