

Chile y Argentina. A cien años del primer arbitraje británico

Carlos Bustos Díaz

Ex embajador de Chile

Ex Presidente de la Comisión Chilena de Límites

Un siglo ha transcurrido desde la época en que los Gobiernos de Chile y la República Argentina entregaron, en 1898, la solución de sus problemas limítrofes a la decisión de Su Majestad Británica, en lo que podríamos llamar el "gran arbitraje" en la historia de las cuestiones limítrofes chileno-argentinas.

Cabe recordar que cuando nuestros pueblos alcanzaron la emancipación del poder colonial de España, en 1809 y en 1810, sus primeras preocupaciones no estuvieron dirigidas a la definición de sus límites, encaminándose más bien sus desvelos al esfuerzo de consolidar su independencia.

Incluso, podría decirse que en los primeros años de la vida independiente de nuestro país, se aprecia un alto sentido de solidaridad americanista, recibiendo Chile con afecto a personalidades venidas de otras latitudes y encomendándoles altas responsabilidades de gobierno. En la Primera Junta de 1810 tenemos a un argentino, Martínez de Rozas, y en 1826 nos encontramos con que la primera persona que detenta en el país el título de Presidente de la República es otro argentino, el Almirante Manuel Blanco Encalada. En nuestra diplomacia tenemos al guatemalteco José Antonio de Irisarri, que muchos historiadores consideran nuestro primer enviado plenipotenciario en Europa, y llegan después el colombiano Francisco Rivas y el venezolano Andrés Bello, amén de otros, a entregar sus aportes valiosos y generosos a la consolidación de nuestra institucionalidad.

Nuestros pueblos coincidían en que, en el momento adecuado, debería primar el principio del *uti possidetis* para definir las fronteras entre las jóvenes naciones que procuraban consolidar su independencia, pero no se daban prisa para precisar sus alcances.

En nuestro país, en algunas de las primeras Constituciones, se planteaban fórmulas que no podrían considerarse particularmente felices para definir nuestro territorio, indicando que éste se extendía desde el Desierto o Despoblado de Atacama hasta el Cabo de Hornos, y entre la cordillera de

los Andes y el Océano Pacífico. Esta misma definición territorial es considerada en el Tratado de 25 de abril de 1844, en que España reconoce oficial y solemnemente nuestra independencia.

Con Argentina, se fueron dando pasos de acercamiento en los cuales parecía presumirse cierto ánimo de posponer un debate sobre cuestiones limítrofes. En el Tratado de Amistad y Alianza de 1826, entre Chile y el Gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata, que en definitiva no se perfeccionó, las partes expresaban en todo caso su voluntad de aceptar como delimitación la que tenían en el momento de la emancipación, es decir, el *uti possidetis* de 1810.

En la década de 1840 comienzan a plantearse con mayor precisión divergencias con nuestros vecinos en materia de límites. La ocupación del Estrecho de Magallanes, dispuesta por el Presidente Bulnes; la llamada "cuestión de los potreros" planteada en valles cordilleranos al interior de Talca y las divergencias con Bolivia en relación al aprovechamiento de yacimientos de guano en el Desierto o Despoblado de Atacama comienzan a enfatizar las discrepancias existentes.

Hubo intercambios de notas y en un momento dado pareció que era inminente que Chile y Argentina alcanzaran un entendimiento solemne sobre sus límites. Sin embargo, en 1855, en que suscriben un importante Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, sólo incluyen una breve referencia al tema limítrofe, volviendo a plantear el *uti possidetis* al señalar que convenían en aplazar "las cuestiones que han podido o pueden suscitarse sobre esta materia para discutir las después pacífica y amigablemente", enfatizando que reconocían como límites de sus respectivos territorios "los que tenían como tales al tiempo de separarse de la dominación española".

En los años venideros, los países son testigos de prolongadas negociaciones en que participan importantes personalidades chilenas, como Lastarria, Barros Arana, Balmaceda y muchos otros. Se profundiza el debate chileno-argentino sobre los títulos históricos de ambas naciones, a través de aportes que emanan principalmente de don Miguel Luis Amunátegui, en nuestro país, y de don Dalmacio Vélez Sarfield, en la vecina república

El Tratado de Límites de 1881

Se llega al Tratado de 1881, definiéndose el límite sobre la base de la Cordillera de los Andes –en la mayor parte de la frontera– y de líneas convencionales más al sur.



Especial mención cabe hacer del artículo 1°, en que se expresa lo siguiente: "El límite entre Chile y la República Argentina es de norte a sur, hasta el paralelo 52 de latitud sur, la Cordillera de los Andes. La línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dichas cordilleras que dividan las aguas y pasará entre la vertientes que se desprenden a un lado y otro".

La labor de demarcación de la frontera chileno-argentina no fue fácil. Fueron necesarios varios pasos y medidas de alto nivel para ir avanzando. Desde luego, en 1888 se suscribió un tratado encaminado a facilitar las labores de terreno y gabinete que debían efectuarse. Más tarde se alcanzaron los acuerdos que llevaron al Protocolo de 1893 y, por último, en 1896, conscientes ambos gobiernos de que realistamente no parecía posible alcanzar plena coincidencia en todos los sectores de la extensa frontera común, se optó por abrir el camino de un eventual arbitraje, para el caso de que las discrepancias se profundizaran y se hicieran insalvables.

El año 1898 se caracterizó por la trascendencia de las gestiones que se fueron cumpliendo, en especial a partir del mes de mayo, concretándose las grandes definiciones en los meses de agosto y septiembre, con el intercambio de sus conceptos sobre la línea de frontera entre los peritos Barros Arana y Moreno, para dar paso a los acuerdos de 17 y 22 de septiembre, contenidos en actas firmadas por el entonces canciller chileno, el Almirante D. Juan José Latorre, y el plenipotenciario argentino D. Norberto Piñero.

Se hace un esfuerzo para definir el concepto que cada país tenía del límite, en el espacio comprendido entre el paralelo 26° 52' 45" hasta las proximidades del paralelo 52°. El sector de más al norte, conocido como la Puna de Atacama, se deja para negociaciones separadas, y en el sector más al sur del paralelo 52° las partes entendían que no había discrepancias.

El primer arbitraje británico

En definitiva, se identificaron cuatro sectores en que no había coincidencias, los que debían ser entregados al arbitraje británico de acuerdo al compromiso de 1896. Estos sectores eran los siguientes:

- a) el Paso de San Francisco;
- b) la Hoya del lago Lacar;
- c) una vasta área que se extiende desde las cercanías del Lago Nahuelhuapi hasta el Monte Fitz Roy, y
- d) un área que se encontraba en las cercanías del Estuario de Ultima Esperanza.

El fallo arbitral de 1902 se suponía encaminado a superar para siempre las cuestiones limítrofes chileno-argentinas y fundamentalmente por ello fue recibido con satisfacción en ambas capitales. Como se sabe, el árbitro adoptó una línea de equidad en una parte importante del recorrido de la traza limítrofe. En el informe, que le sirvió de base, se formulaban algunos comentarios críticos con respecto a las posibilidades prácticas de dar cumplimiento e interpretar el artículo 1° del Tratado de 1881. Se dice que en la zona austral “las líneas orográfica e hidrográfica son frecuentemente inconciliables; ninguna de ellas se conforma plenamente con el espíritu de los convenios que estamos llamados a interpretar”.

Sin perjuicio de lo anterior, la firma –poco antes de conocerse la sentencia– de los llamados Pactos de Mayo de 1902 –caracterizados por la trascendencia del Tratado General de Arbitraje y del acuerdo sobre limitación de armamentos navales– agregó elementos de especial optimismo. En ambos gobiernos y en sectores políticos y académicos, se apreciaba la sensación de haberse disipado definitivamente las dificultades limítrofes entre ambos Estados, que en algunas épocas habían provocado gran tensión y nerviosismo. Cabe recordar, por otra parte, que en distintas etapas de las negociaciones limítrofes con Argentina, el gobierno chileno había actuado con la permanente preocupación por su conflicto con Perú y Bolivia, así como por los esfuerzos –especialmente dirigidos desde Lima– encaminados a llevar a Argentina a adherir al acuerdo secreto de alianza peruano-boliviana.

El siglo XX no estaría, sin embargo, exento de momentos difíciles en esta materia. Muy por el contrario.

El caso del Canal Beagle

Cabe recordar que en su artículo 3°, el Tratado de 1881 estipulaba que en la Tierra del Fuego se trazaría una línea que partiendo del punto denominado Cabo del Espíritu Santo, se prolongaría por el meridiano que se indica “hasta tocar en el Canal Beagle”. Se agregaba que la Tierra del Fuego quedaba dividida en una parte occidental, que pertenecería a Chile, y una parte oriental, que pertenecería a Argentina. Terminaba el artículo expresando lo siguiente: “En cuanto a las islas, pertenecerán a la República Argentina la Isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a ésta y las demás islas que haya sobre el Atlántico al Oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales 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”.



Pese a que inicialmente el entendimiento de chilenos y argentinos, reflejado en sus respectivas cartografías, no permitía prever dificultades en la zona del Beagle, en relación al recorrido del Canal Beagle y a su boca oriental, así como a la soberanía chilena sobre las islas Picton, Lennox y Nueva, fueron con el correr del tiempo surgiendo discrepancias y se fueron escalonando esfuerzos encaminados a buscar una solución para esa cuestión.

A comienzos del siglo y después a través de protocolos suscritos en 1915, 1938 y 1960, se dieron pasos importantes para darle una solución judicial. En 1915 se acordaba que el árbitro sería Su Majestad Británica, en virtud del Tratado General de Arbitraje de 1902. En 1938 se estipulaba que actuaría como árbitro el "Attorney General" de los Estados Unidos, Sr. Homer Cummings. En 1960 se convenía en someter la disputa a la Corte Internacional de Justicia, enfatizándose que "...la única cuestión pendiente relativa a la interpretación del Tratado de Límites de 1881" se refería a la determinación de a cuál de las partes correspondía la soberanía sobre las islas Picton y Nueva, además de otras islas e islotes que mencionaba. La isla Lennox era reconocida como chilena.

En los años cincuenta y sesenta la preocupación en relación con el Beagle, que tuvo episodios muy complejos, como la violenta acción de la Armada argentina en el islote Snipe (1957), se entremezcló con otras cuestiones limítrofes que separaban a ambos países, en especial en la región de Palena y en el sector conocido como de la Laguna del Desierto.

En el caso de Palena, se había planteado una cuestión en relación con el recorrido del límite en un sector entre el Hito 16 y el Hito 17 erigido en la ribera norte del Lago Carrera/General Paz. Fueron necesarios distintos pasos para poner en marcha el mecanismo arbitral, tomando la iniciativa Chile en septiembre de 1964. Argentina, que inicialmente sostenía que la cuestión había sido resuelta en el seno de la Comisión Mixta de Límites, atribuyendo a ese cuerpo facultades que no le habían sido otorgadas en el Protocolo de 1941, aceptó sin entusiasmo la vía judicial.

En el artículo 1° del "compromiso", de 2 de abril de 1965, se definía la cuestión que se sometería a la decisión de la Corte Arbitral, encabezada por Lord Mcnair.

En lo relativo a la Laguna del Desierto, los incidentes de 1965, que tuvieron como uno de sus episodios más dolorosos la muerte del teniente Hernán Merino Correa, y los distintos períodos de tensión, tuvieron como culminación el proceso arbitral desarrollado en la década de los 90, con resultados muy negativos para Chile.

Volviendo al *Beagle*, cabe señalar que por distintas razones ninguno de los pasos que se fueron dando, en particular los ya señalados de 1915, 1938 y 1960, fructificaron. Por ello, Chile decidió a fines de los sesenta invocar el Tratado General de Arbitraje. En 1967 la representación diplomática de Chile en Londres dirigía una nota al Foreign Office, planteando oficialmente la posición del Gobierno de Chile y acompañando copia de una comunicación que con la misma fecha estaba dirigiendo el canciller chileno al embajador argentino en Santiago.

Por mucho tiempo la posición argentina fue la renuencia frente al proceso de solución judicial, pero las diferencias se fueron superando y se logró llegar a un entendimiento en torno a un compromiso arbitral, adoptado en 1971, en que se echaron las bases del procedimiento, que estaría entregado a una Corte arbitral designada por la Corona Inglesa, pero determinada previamente por ambas partes, en que uno de sus miembros era británico. El Gobierno de Su Majestad Británica tendría la facultad de aprobar o rechazar la fórmula que le planteara la Corte. Si la aprobaba, pasaría a constituir una sentencia en conformidad al Tratado General de Arbitraje.

Después de cumplirse todos los procedimientos, la Corte emitió su "Decisión" en febrero de 1977, dejando constancia de que había sido emitida por unanimidad. El 2 de mayo fue notificado el fallo a Chile y Argentina en Londres, reconociendo taxativamente que las islas Picton, Nueva y Lennox con sus islotes y roqueríos adyacentes pertenecen a la República de Chile.

Un largo camino se recorrió entre los dos países en los años 1977 y 1978, llegándose a etapas muy difíciles, que tuvieron al cono sur del continente al borde de un conflicto armado. Chile aceptó el éxito –el fallo lo trajo desde Londres el agente chileno y figura principal de nuestro país en ese proceso, Embajador José Miguel Barros– sin triunfalismos y con gran sobriedad. Argentina fue planteando cuestionamientos de distinta índole. Se recurrió a diversas instancias y se vivieron complicados momentos, en que cronológicamente encontramos las conversaciones Philippi-Villegas, el diálogo entre los Cancilleres Carvajal y Montes, la sorprendente declaración argentina de que el laudo era "insanablemente" nulo, las conversaciones presidenciales de Mendoza y Puerto Montt, las largas conversaciones surgidas del Acta de Puerto Montt a través de sus instancias de "distensión" y "negociación" (Comisiones I y II del Acta de Puerto Montt), etc. Correspondió al autor de este trabajo participar en distintas instancias vividas en este crítico período, en especial en las conversaciones Philippi-Villegas y en la Comisión II del Acta de Puerto Montt, lo que le permitió apreciar la profunda gravedad de los momentos que se vivieron.



En diciembre de 1978 la posición de los países no registraba acercamientos en los temas principales entregados a los negociadores y se temía que pudiera producirse un grave conflicto bélico, que parecía alentado por influyentes miembros del Alto Mando de las Fuerzas Armadas argentinas, como han reconocido reiteradamente observadores y expertos del vecino país.

La Mediación Papal

Cuando las esperanzas de paz y entendimiento eran escasas, surgió providencialmente la Mediación Papal, a través de ágiles acciones de la diplomacia vaticana, que envió a Santiago y Buenos Aires al Cardenal Antonio Samoré, quien estaba destinado a jugar un rol fundamental en el proceso de reencauzamiento de las cuestiones que separaban a ambos países.

Se firma el Acta de Montevideo por los Cancilleres de ambos países y se inicia un largo proceso no exento de dificultades que conduce, en definitiva, al Tratado de Paz y Amistad de 1984. La tensión estuvo presente a lo largo de una gran parte de las conversaciones vinculadas a la negociación de dicho tratado, viviéndose etapas de especial preocupación en particular en la época de la Guerra de las Malvinas, en que los éxitos iniciales de las fuerzas armadas argentinas parecieron impulsar a algunos de sus influyentes altos oficiales a alentar nuevamente la idea de un conflicto armado con Chile.

El tratado de 1984 mostró entendimientos importantes en cinco vertientes: a) paz y amistad; b) cooperación económica e integración física; c) solución pacífica de controversias, aceptando cualquier medio y reglamentando especialmente la conciliación y el arbitraje; d) delimitación marítima; y e) navegación austral. El acuerdo alcanzado permitió superar etapas difíciles en la relación con Argentina. El Gobierno chileno manejó con serenidad y prudencia complejas negociaciones, siendo de justicia destacar la labor inteligente y tesonera cumplida por personalidades tales como D. Julio Philippi, D. Enrique Bernstein, el General D. Ernesto Videla, D. Helmuth Brunner y varios otros juristas y diplomáticos.

Los acuerdos de 1990 y 1991. Campo de Hielo Sur y Laguna del Desierto.

Los acuerdos Aylwin-Menem de agosto de 1990, en que se instruye a la Comisión Mixta de Límites para que identifique los puntos en que había discrepancias en la frontera común, ponen en marcha un dinámico proceso que se traduce en la Declaración Presidencial de 1991.

Se habían identificado 24 puntos pendientes y a través de conversaciones directas se logra solución para 22 de ellos. Los aspectos más complejos –Laguna del Desierto y el Campo de Hielo Sur– son objeto de soluciones especiales.

Para la Laguna del Desierto se opta por recurrir a los mecanismos de arbitraje reglamentados en el Tratado de Paz y Amistad, entregando el caso a una corte arbitral de cinco miembros, de los cuales dos eran nacionales de una y otra parte. Se llega a un entendimiento, que fue muy criticado en algunos círculos nacionales, constituyendo un tribunal integrado por jueces latinoamericanos: un colombiano, un venezolano y un salvadoreño, además de un chileno y un argentino.

Para el Campo de Hielo Sur, se optó por acordar una línea poligonal de 19 vértices, que correría entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet, dividiendo casi salomónicamente el área que existía entre las pretensiones de uno y otro país.

Las satisfacciones derivadas de los acuerdos de 1990 y 1991 se fueron diluyendo considerablemente, en el caso de Chile, por el hecho de que el fallo del Tribunal latinoamericano sobre Laguna del Desierto fue absolutamente desfavorable para nuestros intereses. Argentina obtuvo que se le adjudicara la totalidad de los 530 kms. cuadrados que estaban en disputa. Al difundirse el fallo se produjeron en Santiago situaciones sorprendentes y desconcertantes, tales como su plena aceptación por el gobierno prácticamente antes de conocerlo. Hubo sectores que propusieron un rechazo en los términos más enérgicos. Sin perjuicio de ello, en importantes sectores se reconoció el esfuerzo, dedicación y patriotismo con que se defendieron los intereses de Chile en este juicio, por un equipo de especialistas encabezado por el embajador Javier Illanes. Pienso que uno de los análisis más interesantes sobre este proceso es el contenido en un extenso artículo firmado por el embajador José Miguel Barros, titulado "Laguna del Desierto. Reflexiones íntimas frente a un triste laudo", aparecido en "La Segunda" de 4 de noviembre de 1994.

Por otro lado, los Congresos de Chile y Argentina no dieron su respaldo al Acuerdo sobre Campo de Hielo Sur, desarrollándose durante varios años importantes esfuerzos encaminados a encontrar alguna fórmula de entendimiento. Estos esfuerzos incluyeron la firma de un Protocolo Complementario, en diciembre de 1996, que no logró aprobación parlamentaria y, en definitiva, lejos de ayudar al clima existente en los Congresos, pareció agregar un nuevo elemento de discordia.



A fines de 1997 se reanudaron las conversaciones, en forma muy secreta, y ellas culminaron el 16 de diciembre de 1998 con la firma, en Buenos Aires y en un ambiente de gran satisfacción de ambos gobiernos, de un nuevo acuerdo para definir el límite chileno-argentino entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet. Dicho instrumento, que fue negociado con gran dedicación por un pequeño equipo encabezado por la embajadora María Teresa Infante, contó con la aprobación de ambos Parlamentos y es así como podemos decir con satisfacción que se dio solución a la última cuestión bilateral que estaba pendiente entre Chile y Argentina en materia de límites. Ello, sin perjuicio de que existen algunos aspectos técnicos por cumplir, entregados en el Acuerdo a la Comisión Mixta creada en el Protocolo de 1941.

La superación de estos problemas ha venido a facilitar aun más un intenso trabajo entre Chile y Argentina en materia de integración física y complementación económica. El campo que se ha abierto para la cooperación bilateral en este orden de cosas es enorme. A los esfuerzos canalizados desde 1984 por la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física se han ido agregando otros en distintos niveles y foros.

La facilitación fronteriza se ha mostrado como un ingrediente muy valioso en esta área llena de elementos positivos y prometedores. Se han hecho esfuerzos encaminados a solucionar aspectos vinculados con el transporte transfronterizo, así como a la homologación de procedimientos y documentación. Se han abierto las posibilidades de entendimiento en importantes temas tales como los llamados corredores bioceánicos, en el ámbito de la transferencia energética, en la explotación de los recursos naturales, con énfasis en los hídricos, la facilitación del turismo vecinal, la habilitación y mejoramiento de pasos fronterizos, etc.

Los comités de fronteras ya en funcionamiento, unidos a la idea aún sujeta a la consideración de los Parlamentos de constituir complejos fronterizos integrados, abren nuevas e importantes posibilidades de complementación.

Especial mención merece el Tratado sobre Integración y Complementación Minera, pese a que algunos sectores han planteado algunas reservas con respecto a sus beneficios para el país.

En síntesis, existe un campo muy amplio para avanzar en esquemas de entendimiento y cooperación con Argentina. La Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado ha desempeñado y sigue desempeñando un rol fundamental en este esfuerzo. Chile y Argentina están moviéndose decididamente en el terreno del entendimiento fructífero y fraterno, lo que obviamente se ha visto facilitado porque el fantasma de los problemas

límites se ha alejado de la preocupación de ambos gobiernos y de ambos pueblos.

Pareciera que resuenan con especial vigor en los actuales momentos y en el positivo clima que preside las relaciones con la hermana República Argentina, las palabras del entonces canciller chileno, D. Raimundo Silva Cruz, pronunciadas en mayo de 1904 al inaugurarse el Monumento del Cristo Redentor de los Andes: "Símbolo de amistad, colocado en el límite de dos pueblos hermanos, la imagen del Cristo de la Paz se alzará entre el cielo y la tierra en el éter purísimo de las alturas, para decir a las generaciones venideras de argentinos y chilenos: mantened altos la mirada y el pensamiento; no los bajéis a lo que divide; fijadlos siempre en el bien común".