

NACIONALISMO Y ARBITRAJE Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL CONO SUR

Pablo Lacoste¹

Después de independizarse de España y Portugal, los nuevos países latinoamericanos se encontraron ante dos grandes desafíos: la construcción de la identidad nacional hacia adentro y la definición de los límites internacionales hacia fuera. Y en esta doble acción se desarrollaron ideas contradictorias, que no tardarían en entrar en colisión.

Desde el punto de vista interno los ideólogos y estadistas latinoamericanos, fuertemente influidos por los revolucionarios franceses de fines del siglo XVIII, pusieron énfasis en el territorio como elemento fundamental de la Nación. Por lo tanto, el territorio se elevó al nivel de lo intangible y lo no negociable. Se consolidó un enfoque nacionalista que hacía de la soberanía territorial un asunto decisivo para la identidad. Poner en juego una parte del territorio equivalía a poner en peligro la esencia misma del ser nacional.

Paradójicamente, si había algo que todavía no estaba definido era precisamente el territorio que pertenecía a cada una de las nuevas naciones latinoamericanas. A partir de la década de 1820 se comenzó a reivindicar el principio de *Uti Possidetis Iuris* de 1810 como indicador del espacio territorial que correspondía a cada país. El problema es que se estaban traspolando definiciones administrativas internas del imperio español, y tratados incompletos entre España y Portugal, a la categoría de límites internacionales entre Estados soberanos. Como era de esperar, pronto se desnudaron las falencias de estos sistemas para delimitar los límites con toda la claridad que necesitaban los nuevos países. Se abrió por tanto un grave problema: ¿cómo resolver las

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina (CONICET).

cuestiones de límites internacionales? Se iniciaron rondas de negociaciones, en las cuales cada país presentó sus objetivos de máxima. Del contraste entre las reivindicaciones de cada estado, se avanzó en las definiciones. En algunos casos, se logró resolver el problema por consenso pues los límites estaban suficientemente claros desde la época colonial. Pero aparecieron también situaciones controvertidas, en las cuales dos o más países reivindicaban el mismo territorio como propio. La hegemonía de los enfoques nacionalistas, transformaría algunos de esos espacios como "parte inalienable de la nación", sobre la cual sería inadmisibles "renunciar a la soberanía nacional".

En este contexto, las repúblicas latinoamericanas se encontraron ante dos fuerzas que los envolvían con forma de tenaza: por un lado necesitaban definir sus límites territoriales al menor costo posible, lo cual implicaba las negociaciones diplomáticas y el arbitraje como mecanismo pacífico de solución de controversias. Por otra parte, se desarrolló, en el seno de cada país, una fuerte tendencia nacionalista dispuesta a condenar toda negociación que involucrara los espacios que desde el punto de vista del derecho internacional eran "territorios litigiosos", pero para los nacionalistas, eran "territorios de indudable soberanía nacional".

La definición de los límites territoriales fue una de las causas de las guerras Inter-estatales que se produjeron en América del Sur en el siglo XIX, fundamentalmente entre 1825 y 1881. En este período, la guerra se enseñoreó de las tres regiones del subcontinente. En la región andina, la Gran Colombia (Venezuela, Colombia y Ecuador) estuvo en guerra con Perú que resultó derrotado. Tras la disolución de la Gran Colombia (1830) Ecuador se convirtió en Estado independiente, y los peruanos prepararon el desquite. Este se produjo en la guerra entre Perú y Ecuador (1857-1860).³ En la región de la Cuenca del Plata, la conflagración bélica envolvió a Argentina, Uruguay y Brasil (1825-1828 y 1850-1852), que estuvieron entre la guerra civil y la internacional. El remate de esta crisis fue la guerra de la Triple Alianza, en la cual estos tres países se unieron contra el Paraguay (1865-1870). Por otra parte, el surgimiento de la Confederación Peruano-Boliviana generó una guerra en la cual se vieron involucrados países del área andina y de la cuenca del Plata: Perú, Bolivia, Chile y Argentina (1836-1839). Posteriormente, las heridas abiertas en este conflicto dieron lugar a un problema mayor, que culminó en la Guerra del Pacífico, en la cual Chile volvió a enfrentar a Perú y Bolivia (1879-1881).

³ Madalengoitía, Lauray Adrianzén, Alberto. *El Perú frente a sus vecinos: los casos de Chile y Ecuador*. Santiago, Serie "Identificación y objetivación de tensiones y conflictos territoriales" n° 6, 1985 pp. 60-61.

En resumidas cuentas, entre 1825 y 1881 se registraron siete guerras que involucraron a los diez países de América del Sur. Las pérdidas humanas y materiales fueron relevantes, y algunas de estas naciones experimentaron daños que los han mantenido postrados hasta el presente. Evidentemente, el periodo indicado estuvo fuertemente marcado por el uso de la fuerza como mecanismo para resolver los conflictos de intereses entre los países sudamericanos.

En la década de 1870, los líderes de los países latinoamericanos comenzaron a cuestionar la conveniencia de la guerra y procuraron avanzar en la búsqueda de otros caminos de corte pacifista. Surgió así el arbitraje como alternativa para resolver los problemas todavía sin resolver entre las naciones sudamericanas. Desde el punto de vista racional, el arbitraje presentaba notables ventajas con relación a la guerra, al bajar sensiblemente los costos para alcanzar el objetivo indicado. Pero la figura del arbitraje se encontró con fuertes resistencias internas, centradas en los sectores nacionalistas que seguían aferrados a la concepción esencialista del territorio, lo cual lo ponía fuera de toda posible negociación.

Entre 1878 y 1984, las relaciones internacionales en América del Sur tuvieron entre sus temas importantes, la solución definitiva de las cuestiones de límites. Y en el proceso de alcanzar este objetivo se iba a dar una fuerte tensión entre los partidarios del arbitraje, que aceptaban someter los territorios litigiosos a un tercero, y los nacionalistas que negaban legitimidad a este sistema por considerar que ello ponía en juego la esencia misma de la Nación. La tradición historiográfica, a su vez, ha seguido fiel a la tendencia de los nacionalistas. Es usual leer textos en los cuales los historiadores cuestionan severamente a los actores políticos y diplomáticos que en su momento aceptaron someter territorios a un arbitraje internacional. Prevalece, sobre todo en la historiografía argentina, una imagen profundamente negativa hacia el arbitraje. Y no nos referimos únicamente a los sectores nacionalistas extremos, como puede representar Ricardo Paz, quien ha calificado al arbitraje en términos de “ave negra”, sino también a autores considerados moderados, democráticos. Como ejemplo podemos citar el caso de Miguel Angel Scenna, quien fuera considerado por Felix Luna como el mejor colaborador que tuvo en la revista *Todo es Historia*. ¿Qué pensaba Scenna de los arbitrajes? El citado autor desarrolló esta problemática en el marco de sus estudios de las relaciones de Argentina con sus vecinos, sobre todo Chile y Brasil. Con relación a este último, Scenna escribió:

“Nosotros hemos perdido enormes porciones de territorio por simple abandono, entrega lisa y llana, o falla en la probanza de derechos. Todos los arbitrajes nos han sido adversos y no por falta de reales títulos sino por deficiencias

radicales de chancillería. Eso es lo que queremos demostrar con nuestros trabajos".³

Para el autor, la Argentina ha sido un país que manejó muy deficientemente su política exterior. De esta manera, facilitó las pretensiones de Chile y Brasil, países que el autor califica de expansionistas en desmedro de los intereses y el territorio que jurídicamente debería pertenecer a la Argentina. Scenna ha sido un gran divulgador de la idea de las relaciones de la Argentina con sus dos grandes vecinos (Brasil y Chile), como la de la víctima y sus victimarios.

Además de un historiador autodidacta y popular como Scenna, y de una revista de divulgación, como *Todo es Historia*, el tema ha sido abordado en las obras más importantes que se han publicado últimamente. El tema es pertinente porque sobre el filo del año 2000, se produjeron dos grandes Historias Generales de la Argentina, que han tratado de representar las dos principales tradiciones de la historiografía argentina: la de derecha, centro derecha o conservadora por un lado, y la de izquierda, centro izquierda o "progresista" por otro. La primera tradición, liderada por la Academia Nacional de la Historia, publicó a través de Editorial Planeta, la "Nueva Historia de la Nación Argentina". Por su parte, la tradición de centro-izquierda, integrada fundamentalmente por historiadores de la Universidad de Buenos Aires, publicó en Editorial Sudamericana la "Nueva Historia Argentina". ¿Cómo examinan estas obras el problema del arbitraje de 1895 con Brasil?

La obra de la Academia Nacional de la Historia confió el tema de la historia de las relaciones exteriores de la Argentina en General y de los arbitrajes en particular, a la destacada historiadora de la Universidad Nacional de Córdoba, Beatriz Solveira. La citada autora dedicó bastante espacio a examinar los arbitrajes de Argentina con sus vecinos, y en algunos casos, llegó a fijar posición clara al respecto. Un buen ejemplo es el arbitraje entre Argentina y Brasil por las misiones orientales, resuelto en 1895 por el presidente de EEUU. Al comentar el resultado del fallo, la autora señala lo siguiente:

"La sentencia (del presidente Cleveland), que no contiene ningún tipo de fundamento, adopta como solución la propuesta brasileña y establece como límite a los ríos Pepirí Guazú y San Antonio, lo que para la República Argentina significa la pérdida total del territorio en disputa. La incoherencia y la discontinuidad, la desidia y la improvisación en el manejo de las relaciones exteriores son la causa de esta derrota sufrida por la diplomacia argentina que, pese

³ Scenna, Miguel Angel. Polémica con Roberto Etchepareborda. Publicada en *Todo es Historia*, n° 85, junio de 1974, pp. 50-65; reeditada en Etchepareborda, Roberto. *Zeballos y la política exterior argentina*. Buenos Aires, Pleamar, 1982, p. 102.

a todo, acepta el laudo Cleveland que da por terminada la tan enojosa cuestión de Misiones”.⁴

En líneas generales, la Historia General de la Academia Nacional de la Historia no hizo más que reiterar los enfoques de Etchepareborda y Scenna: el resultado del arbitraje fue un despojo para la Argentina. Inclusive, el texto cuestiona veladamente al gobierno nacional por haber acatado el resultado del laudo.

Por su parte, la Historia General de los historiadores de la Universidad de Buenos Aires también dedicó un tomo completo a la etapa 1880-1916, en el cual se debatían los problemas de esos años. ¿Cuál fue el enfoque que le dieron a esta cuestión con el Brasil? ¿Qué valoración hicieron del arbitraje como metodología pacífica de solución de controversias? ¿Qué debate generaron para distinguirse de los historiadores de derecha? La respuesta es decepcionante: nada. Conjunto vacío. Simplemente, los historiadores “progresistas” o de “izquierda” no tienen interés por estos temas. Simplemente, los ignoran. Como resultado, permanecen intactos los mitos creados y reproducidos año tras año, por la derecha.

En resumidas cuentas, conviene retomar el tema de los arbitrajes para sistematizar los casos en un trabajo centralizado, que permita examinarlos en forma crítica y extraer nuevas conclusiones sobre el significado que han tenido en la historia de las relaciones internacionales en el Cono Sur.

Para avanzar en esta dirección, en el presente trabajo se van a examinar los arbitrajes que se acordaron entre el tercer tercio del siglo XIX y el siglo XX y se va a seguir su evolución posterior. Se procurará demostrar cómo, al ciclo inicial de la guerra como herramienta predominante en las relaciones internacionales de la región (1825-1881) siguió un ciclo de paz, con el predominio del arbitraje (1878-1832). Luego se intentará demostrar que los países que emplearon esta herramienta con éxito, lograron mantener la paz hasta el siglo XXI. En cambio, aquellos en los cuales el arbitraje fracasó, volvieron al escenario de guerra.

1-El caso Perú-Ecuador: guerra-arbitraje malogrado-guerra

Perú y Ecuador, igual que el resto de los Estados latinoamericanos, se vieron en la necesidad de delimitar sus fronteras después de la independencia, para lo cual acordaron acogerse al principio del *Uti Possidetis Iuris de 1810*. Pero ninguno de los dos países sabía que este criterio iba a generar se-

⁴ Solveira, Beatriz. La política internacional: relaciones exteriores y cuestiones limítrofes (1862-1914). En: Academia Nacional de la Historia. *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Tomo V. La configuración de la República Independiente (1810-1914). Buenos Aires, Planeta, 2000, pp. 224-225.

rias dificultades por la superposición de títulos sobre un mismo territorio. En efecto, entre ambos países existía un amplio territorio fronterizo que en la época colonial, la Corona española había incluido a la vez a dos jurisdicciones diferentes. Por un lado, el espacio limítrofe estaba subordinado a la Audiencia de Quito en lo judicial; así lo disponían las Reales Cédulas de 1563 (creación), 1717 (supresión) y 1739 (reestablecimiento de la Audiencia de Quito). Por otra parte, la Corona sujetó este mismo territorio al Virreinato del Perú en lo político y al arzobispado de Lima en lo religioso (Real Cédula de 1802).

Ante la imposibilidad de resolver el pleito mediante el camino diplomático, estalló la guerra entre Perú y la Gran Colombia (formada entonces por Venezuela, Colombia y Ecuador). Esta se definió con la batalla de Tarqui (27 de febrero de 1829), con la victoria de las tropas grancolombianas, al mando del Mariscal Sucre. Como resultado se acordó el Tratado de Guayaquil (22 de setiembre de 1829), firmado por los gobiernos de Perú y la Gran Colombia, que por entonces abarcaba los actuales países de Venezuela, Colombia y Ecuador. Pero un año después se produjo la disolución de la Gran Colombia. Surgió de allí el Ecuador como Estado independiente. Y poco después, Perú comenzó a cuestionar la legitimidad del Tratado de 1829, alegando que el mismo no respetaba la Real Cédula de 1802.

Sobrevino entonces un largo pleito entre Perú y Ecuador por cuestiones territoriales. El Perú se tomó el desquite en una nueva guerra, en la cual pudo invadir y bloquear al Ecuador (1857-1860). Pero tampoco se logró una solución al problema. Pasaron los años, y ambos países no fueron capaces de resolver la cuestión por consenso hasta que se convino en acudir al arbitraje. Este fue el sentido del Tratado de 1887, por el cual se sometieron al arbitraje del Rey de España "las cuestiones de límites pendientes". Dos años después las partes presentaron sus antecedentes y el árbitro inició sus estudios. Todo parecía indicar que el mecanismo del arbitraje iba a solucionar la controversia territorial entre los dos países vecinos. No obstante, pronto surgieron dificultades. En efecto, los gobiernos dudaron sobre la conveniencia de este mecanismo y resolvieron neutralizarlo. En 1891 Perú y Ecuador firmaron un nuevo tratado, en el cual dejaban sin efecto el arbitraje. Ambos países intentaron nuevamente resolver la cuestión mediante negociaciones directas. Pero volvieron a fracasar.

Por segunda vez, Perú y Ecuador sometieron la cuestión al arbitraje del Rey de España mediante el Tratado de 1904 por el cual encargaban al Monarca que enviara un representante para "que estudie en los archivos de Quito y Lima los antecedentes del caso". El Rey encargó esta tarea al filósofo doctor Ramón Menéndez Pidal como Comisario Regio para prestar este servicio. Al

cabo de su gestión elaboró una *Memoria Regia* (1908) y la remitió al monarca.⁵ Posteriormente, el Rey encargó el estudio del tema a una Comisión de Examen o Técnica; y finalmente solicitó un dictamen al Consejo de Estado. Una vez emitidos los dictámenes, sólo faltaba que el Rey de España produjera el laudo arbitral. Pero antes de ello, el contenido de los informes fue conocido públicamente en la región y generó rechazos populares tanto en Perú como en Ecuador. Hubo manifestaciones callejeras, quema de símbolos nacionales y agresiones a las representaciones diplomáticas de ambos países, coronadas por movilizaciones de tropas hacia las fronteras.⁶ Todo parecía indicar que no existía en ambos países, el clima propicio como para que los gobiernos pudiesen acatar el eventual resultado del arbitraje. Y entonces se produjo lo previsible: "ante esta complicada situación, el 24 de noviembre de 1910, el Real Árbitro comunicó a las partes que se inhibía de dictar el laudo".⁷

Posteriormente, Perú y Ecuador volvieron a intentar la búsqueda de soluciones mediante arbitraje. Este fue el sentido del Protocolo de 1924, que procuraba someter la cuestión al arbitraje del presidente de EEUU. Las negociaciones se intentaron realizar en Washington, en 1936, sin éxito. El fracaso de esta tentativa dejó un solo camino por delante: la guerra. El conflicto estalló en 1941 y se caracterizó por la violenta invasión de Perú a Ecuador. La asimetría de poder económico y militar permitió una rápida victoria peruana y el Ecuador se vio obligado a capitular. Con la firma del Protocolo de Río de Janeiro se suspendieron las hostilidades. El Tratado de Paz fue garantizado por cuatro países: Argentina (a pedido de Perú, que la consideraba su aliada), Chile (aliado de Ecuador), Brasil y EEUU (1942).

La aplicación de este Tratado fue irregular. En una primera etapa, fue posible cumplirlo pues el derrotado Ecuador se sintió sin fuerzas para cuestionarlo. Como resultado, entre 1942 y 1951 se avanzó en la delimitación de la zona de conflicto y en el emplazamiento de los hitos demarcatorios. Sobrevenido después la reacción ecuatoriana. Un nuevo gobierno de ese país conside-

⁵ Valencia Rodríguez, Luis. *El conflicto territorial ecuatoriano-peruano*. Santiago de Chile, 1985, pp. 31-34.

⁶ "La publicidad de la línea recomendada por los organismos asesores españoles causó profunda conmoción en el pueblo ecuatoriano, al que no se había reconocido el derecho que asistía al país, de acuerdo con los títulos jurídicos coloniales y con el Tratado de Guayaquil de 1829. Hubo manifestaciones de protesta en varias ciudades. En el Perú también se encendió el fervor patriótico. Como consecuencia ocurrieron ataques callejeros en los que fueron quemados emblemas patrios de uno y otro país y fueron amenazados los respectivos representantes diplomáticos y consulares. Ambos países declararon la movilización de sus ejércitos hacia la frontera. El Perú envió al Ecuador un ultimátum para exigirle satisfacciones por los actos callejeros ocurridos en su contra". Valencia Rodríguez, o.c., pp.34-35.

⁷ Idem, p. 35.

ró que las condiciones de paz que se le habían impuesto eran injustas con el despojo de 200.000 km². equivalentes a la mitad del territorio nacional. Además, Ecuador reivindicó el derecho a una salida al río Amazonas y finalmente denunció el Tratado de 1942. Como resultado se paralizaron las tareas de delimitación, con lo cual quedó en litigio un amplio espacio de 350 km², con un frente de 78 km en la zona de la Cordillera del Cóndor. De esta manera quedó una puerta abierta para nuevos conflictos bélicos.

El fracaso del Protocolo de 1942 generó nuevas tensiones en la frontera peruano-ecuatoriana. La situación se complicó aún más con el ascenso de los militares al poder en el Perú, lo cual abrió el camino a una fuerte carrera armamentista y al avance del proceso de pretorización del Estado. Con este sistema político interno, la pervivencia de una controversia limítrofe irresuelta era una amenaza clara para la paz en la región. Como resultado, las acciones bélicas volvieron a estallar en 1981.⁸ El conflicto fue controlado en forma bastante rápida, pero dejó nuevas heridas.

El episodio final del conflicto peruano-ecuatoriano en 1995. Esta guerra no declarada se produjo en Alto Cenapa, en la Cordillera del Cóndor, zona rica en oro y uráneo. De todos modos, las causas principales de este conflicto fueron internas: tanto en Ecuador como en Perú había elecciones generales, y el presidente Fujimori realizó esta antigua rivalidad para afirmar su popularidad en su país. Perú movilizó 200.000 tropas y Ecuador 120.000. Se desató pronto una guerra de comunicación, pues ambos países se atribuyeron victorias militares en las guarniciones de Tiwintza, Base Sur y Cueva de los Tayos. Las acciones bélicas se prolongaron durante dos meses y dos días, hasta que por fin, el 28 de febrero de 1995 Perú y Ecuador firmaron una declaración de cese del fuego en Brasilia. El saldo de pérdidas humanas fue de 500 bajas, incluyendo 200 muertos.⁹

Este conflicto generó nuevas complicaciones regionales. Sobre todo porque la Argentina se involucró como proveedora de armas a un bando beligerante. En efecto, el gobierno del presidente Carlos Menem, violando los criterios de neutralidad y la responsabilidad que su país había asumido en el Tratado de 1942 como garante de la paz, vendió armas a Ecuador durante este conflicto. En efecto, la Argentina proveyó a las fuerzas armadas ecuatorianas de 5.000 Fusiles Automáticos Livianos (FAL) y 75 toneladas de municio-

⁸ Pease, Franklin. *Breve Historia contemporánea del Perú*. México, FCE, 1995, pp. 269-270.

⁹ Santoro, Daniel. *Venta de Armas. Hombres del gobierno*. Buenos Aires, Planeta, 1998, pp. 244-245.

nes en cinco vuelos realizados en febrero de 1995, en pleno conflicto, con el aval del gobierno nacional.¹⁰ Posteriormente, para complementar estos envíos, con otros 3.502 FAL y 9.200.000 proyectiles para este armamento.¹¹ Estos movimientos fueron parte de un proceso mayor, en el cual la Argentina también vendió armas a Bosnia y Croacia, por un total de 6.500 toneladas entre 1991 y 1994. De todos modos, el desvío de armamento a Ecuador fue “el caso mayor repercusión política por tratarse de una afrenta contra Perú”.¹² La prensa de este país comentó la actitud del gobierno argentino en términos de “la puñalada gaucha”.¹³ El presidente Menem se vio obligado a pedir disculpas a su par peruano, Alberto Fujimori. Tampoco Ecuador quedó conforme con la actitud argentina, por considerar que el armamento recibido estaba en malas condiciones y por ello nunca fue utilizado por las fuerzas de ese país.¹⁴

Además de generarse tensiones entre países latinoamericanos, en este marco se produjeron incidentes secundarios fatales. En efecto, el 3 de noviembre de 1995 estalló la fábrica de armamento de Río Tercero (Córdoba, Argentina), lo cual causó serios daños materiales y humanos en las poblaciones aledañas, con un saldo de seis muertos. Los observadores se inclinaron a pensar que este episodio tuvo que ver con la exportación irregular de armas de Argentina hacia Ecuador, Bosnia y Croacia.¹⁵ El desvío de armas tuvo tam-

¹⁰ La venta de estas armas a Ecuador fue realizada en el marco del decreto 103 del 24 de enero de 1995, firmado por el presidente Carlos Menem y los ministros Domingo Felipe Caballo, Oscar Camilión y Guido Di Tella. Por esta operación, el intermediario argentino Luis Palleros debía cobrar una comisión del 13%. Las armas fueron transportadas en aviones de la línea aérea de EEUU *Fine Air*, en vuelos previstos para despegar de Ezeiza, los días 17, 18, 22 y 26 de febrero de 1995. Los tres primeros viajes se realizaron sin problemas, pero el cuarto fracasó, debido a las denuncias públicas que se formularon en la prensa peruana y repercutieron en la Argentina.

¹¹ Los militares ecuatorianos reclamaron a las autoridades argentinas por incumplimiento del contrato de compra, por el cual Ecuador había pagado US \$ 5.000.000. Para satisfacer esta demanda, el traficante de armas argentino, Diego Palleros, realizó el envío de los 3.500 FAL y los 9,2 millones de cartuchos desde Iran. Las armas fueron transportadas en el barco *Homers-trand*, que arribó a Guayaquí el 3 de noviembre de 1995. Santoro, o.c., pp. 263-266.

¹² Santoro, o.c., p. 245.

¹³ Santoro, o.c., p. 248.

¹⁴ El canciller de Ecuador, Galo Leoro Franco, declaró públicamente que “las armas nunca fueron utilizadas. No se usaron ni se usarán porque podían poner en peligro la vida del propio soldado que las manejara por su mal estado. Fueron devueltas al proveedor después de recibidas. El ejército ya no tiene ninguna”. Santoro, o.c., p. 285

¹⁵ “Durante la tragedia explotaron en tres horas unos 60.000 proyectiles que estaban acumulados en la fábrica, cifra que equivale a un combate promedio de artillería de tres días de la Segunda Guerra Mundial. Los explosivos provocaron una lluvia de metralla sobre la ciudad que creció al lado de la fábrica, dejando un saldo de seis muertos, cuantiosas pérdidas materiales y sospechas sobre si fue un accidente intencional para tapar pruebas vinculadas al tráfico de armas a Croacia, Bosnia y Ecuador. La fábrica militar de Río Tercero, donde se “maquillaron” cañones, fue la más activa en esas maniobras de todas las que componen Fabricaciones Militares”. Santoro, o.c. pp. 273-274.

bién repercusiones políticas. A raíz de estos acontecimientos, Carlos Menem fue procesado por la justicia argentina y encarcelado durante varios meses (2001).

El caso de Perú-Ecuador es un buen ejemplo de países que fracasan en el intento de solucionar sus diferencias mediante arbitraje. Hubo varios intentos de solucionar los problemas de límites mediante el principio de *Uti Possideti Iuris*. Pero los documentos de la época colonial se revelaron incompletos y contradictorios para superar, por sí solos, las pretensiones de ambos países. Luego trataron de alcanzar un entendimiento directo, sin éxito. Tampoco lograron superar sus dificultades mediante el arbitraje. Finalmente no quedó otro camino que la guerra.

2-Bolivia y Paraguay: otro fracaso arbitral y otra guerra

Más grave que el conflicto entre Perú y Ecuador fue la guerra del Chaco, entre Paraguay y Bolivia. Esta tuvo una magnitud mucho mayor, pues los muertos no fueron 2.000 sino entre 100.000 y 150.000, con otros 500.000 heridos. Fue la mayor guerra sudamericana del siglo XX y terminó por debilitar social y económicamente a dos de sus países para hundirlos en la pobreza.

Más allá de las diferencias cuantitativas, el conflicto entre Bolivia y Paraguay, en los aspectos de fondo, tuvo un paralelismo notable con la guerra entre Perú y Ecuador: los motivos fueron los territorios en litigio; en ambos casos se procuró buscar la solución mediante el arbitraje, tal como habían hecho Argentina y Brasil en 1895 y Argentina y Chile en 1902. No obstante, el arbitraje fracasó en las relaciones boliviano-paraguayas, y al no encontrarse otra alternativa, el conflicto se resolvió por medio de la guerra.

El territorio en litigio era una parte del Chaco, ubicada al norte del río Pilcomayo. En la época colonial, el imperio español no logró asentar ninguna ciudad en el Gran Chaco. Las características geográficas del área determinaban que fuera muy poco atractiva para el asentamiento de los europeos. El Chaco quedó entonces como un territorio habitado por los indígenas, sin mayor contacto con la sociedad colonial. En realidad, este fue un territorio aislado, en el cual la Corona no estableció límites claros entre las jurisdicciones del Alto Perú y Asunción del Paraguay. Por lo tanto, después de la Revolución y la Independencia, cuando surgieron los estados de Bolivia y Paraguay, quedó abierta la puerta para un conflicto de intereses.

En el siglo XIX el Chaco despertó poco interés entre los países de la región que dilataron el proceso de ocupación real y efectiva del área. Tras la guerra de la Triple Alianza, la Argentina intentó ocupar al menos una parte de este territorio. Pero luego del Tratado de Límites de 1876 y del arbitraje de 1878 se acordó definitivamente que la parte septentrional del Chaco, ubicada

al sur del río Pilcomayo, quedaría para la Argentina. Y de ese río hacia el norte quedaba definido el espacio del Chaco Boreal, que quedaba en litigio entre Bolivia y Paraguay.

Bolivia y Paraguay realizaron una serie de negociaciones con vistas a establecer sus límites en el área. Cada país formuló sus propios objetivos y sus tesis, y procuró reivindicar la mayor cantidad de territorio posible. Pero al confrontar sus propuestas con las del vecino, ambas naciones advirtieron claramente que había fuertes incompatibilidades. De esta forma se generó una situación de tensión, en la cual se hizo muy difícil avanzar. Ambos países tenían severos problemas para resolver la cuestión de común acuerdo. En los primeros años del siglo XX ya se vislumbraba el fatal dilema: los límites entre Bolivia y Paraguay se tendrían que definir por el arbitraje o por la guerra. En este contexto entró en escena la diplomacia del Plata. La Argentina exhibía una posición consolidada en materia de arbitraje debido a las exitosas experiencias que llevaron a resolver sus problemas con Paraguay (1878), Brasil (1895) y Chile (1899 y 1902). Además de estos cuatro arbitrajes sobre asuntos propios, el gobierno argentino cumplía además funciones de árbitro él mismo, como en el caso del conflicto entre Bolivia y Perú. Con todos estos antecedentes, los gobiernos de Bolivia y Paraguay consideraron que esta era una alternativa confiable. Se generó entonces un espacio de diálogo que culminó con el Protocolo del 12 de enero de 1907, firmado por los cancilleres Claudio Pinilla de Bolivia y Adolfo Soler de Paraguay. En este acuerdo ambos gobiernos sometían el litigio territorial al arbitraje del presidente argentino. Mientras tanto, se acordaba una situación de *statu quo*.¹⁶

No obstante, todas las expectativas se vieron frustradas poco después, debido al fracaso del arbitraje argentino en el caso de Perú y Bolivia. Como ya se ha señalado, Bolivia rechazó el fallo arbitral, motivo por el cual se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas entre Bolivia y Argentina. El fracaso del arbitraje argentino en el conflicto peruano-boliviano precipitó el fracaso del arbitraje del mismo juez en el litigio entre Bolivia y Paraguay: el presidente Figueroa Alcorta renunció formalmente a su papel de árbitro. El diálogo entre los dos litigantes se cargó de desconfianza y tensión. El *statu quo* establecido en el acuerdo Soler-Pinilla fue severamente cuestionado en Bolivia; los medios de prensa señalaron que el mismo cedía al Paraguay los mejores terrenos del Chaco. A pesar de estas dificultades, ambos países procuraron continuar con las negociaciones. De esta manera se logró la firma del Protocolo del 15 de abril de 1913 y del Pacto de 1921, que reiteró la vigencia del *statu quo* Soler-Pinilla.¹⁷

¹⁶ Idem pp.26-27.

¹⁷ Idem pp. 26-27.

Paralelamente, tanto Bolivia como Paraguay intentaron solucionar el problema mediante el arbitraje. Paraguay propuso someter el litigio al arbitraje de EEUU. Pero Bolivia se opuso pues temía que el antecedente del laudo Hayes gravitara en contra de sus intereses. Como contra propuesta, Bolivia "replicó que la cuestión debía resolverse sin la actuación norteamericana; que los representantes se reunieran en Buenos Aires y si no llegaban a un acuerdo el presidente de la Argentina resolviera".¹⁸ En principio, Asunción aceptó la propuesta. Pero la misma no se llevó a la práctica. Los tiempos se dilataron y la idea fracasó una vez más. Posteriormente, el canciller argentino Ángel Gallardo ofreció sus buenos oficios y éstos fueron aceptados por Paraguay y Bolivia (1926). Se abrió entonces un espacio de diálogo. La firma del Protocolo Gutiérrez-Díaz León por el cual se volvió a consagrar el Arbitraje como mecanismo de solución pacífica de la controversia. Poco después Paraguay propuso redefinir el *statu quo* mediante el traslado del pleito a la Suprema Corte de Justicia de la Argentina. Pero Bolivia rechazó la propuesta debido al antecedente del fallo adverso que ese país había recibido en su plei-

¹⁸ Idem p. 27.

to con el Perú por parte del presidente argentino Figueroa Alcorta. El tema es más complejo, y ha sido tratado con mayor profundidad por Beatriz Solveira.¹⁹

¹⁹ Ver Solveira, Beatriz. *Argentina y el conflicto de límites entre Bolivia y Paraguay. Las conferencias de Buenos Aires (1927-1928)*. En: Antonio Pérez Amuchástegui, In Memoriam, *La Historia como cuestión*, Buenos Aires 1995, pp. 161-174; Solveira, Beatriz. *Las relaciones argentino-paraguayas a comienzos del siglo XX*, Centro de Estudios Históricos, Cuaderno N° 11-12. Córdoba, 1995, 150 págs. La autora examina las distintas gestiones que realizó la cancillería argentina ante los gobiernos de Bolivia y Paraguay con motivo de estos conflictos y detectó las características de cada una. La autora enfatiza la diferencia entre la mediación de 1907, con la interposición de buenos oficios del periodo 1927-1928. Solveira señala al respecto:

“Cuando se habla de *buenos oficios* se hace referencia a la intervención de un tercero como intermediario para que las partes en conflicto realicen negociaciones. Y esos *buenos oficios* adquieren el carácter de *mediación* cuando se asiste a las partes en el arreglo de la controversia; vale decir, cuando el o los terceros intervienen en las negociaciones entre las partes.

“Deseosa de evitar que el diferendo limítrofe entre las repúblicas hermanas de Paraguay y Bolivia, que reconocía larga data y cuya solución se presentaba plena de dificultades, la diplomacia argentina intervino en reiteradas y sucesivas ocasiones que si bien no lograron impedir finalmente la guerra, sirvieron en cambio para demostrar el espíritu conciliador de la política internacional argentina.

“La primera intervención argentina que se produjo en 1907, por iniciativa de Estanislao S. Zeballos, asumió el carácter de mediación amistosa. En esa ocasión, en que la cancillería argentina propuso las bases de un arbitraje y nuestro país actuó como árbitro, se llegó a la firma de un convenio, el de 1907, del que con los años sólo quedó en pie la cláusula del *statu quo* que es la que precisamente malogró el esfuerzo que veinte años después volvió a hacer el gobierno argentino en obsequio de la paz continental.

“La diferencia entre estas dos tentativas está dada por el hecho de que la primera fue una *mediación* mientras que a la segunda la cancillería argentina cuidó muy bien de no darle ese carácter sino que siempre habló de *buenos oficios*. En 1927 el gobierno argentino brindó hospitalidad a las dos partes contendientes para que, en un ambiente amistoso, discutieran y llegaran a un entendimiento y el observador oficial por él nombrado fue sólo un componedor oficioso que siempre trató de guardar un discreto silencio y sólo intervino haciendo oportunas sugerencias en las dos ocasiones en que la conferencia pareció llegar a un punto muerto. La acción de Ruiz Moreno fue efectiva en el primer caso, porque consiguió que la conferencia que a fines de 1927 estaba aparentemente fracasada se reanudara al año siguiente, pero en el segundo no tuvo éxito.

“Si el *modus vivendi* que Ruiz Moreno propuso en esta segunda etapa de la conferencia hubiese sido aceptado podría haber evitado que, mientras el Paraguay y Bolivia no solucionaban en forma directa el fondo de la cuestión o concertaban una fórmula de arbitraje, se produjeran los violentos y sangrientos choques que muy pronto se dieron y que llevaron a los dos países hermanos a un doloroso y prolongado conflicto bélico.

“Posteriormente, aunque por un tiempo el gobierno de Buenos Aires prefirió mantenerse al margen de la cuestión y dejó por tanto de ser el gestor directo de los intentos de conciliación, con motivo de la guerra que estalló entre Paraguay y Bolivia por parte del Chaco, la República Argentina tuvo una intensa actividad diplomática en forma unilateral y en coincidencia con otros países americanos, que si bien no pudo impedir la cruenta lucha sirvió en cambio para ponerle fin.”

Fracasada la gestión de buenos oficios de la Argentina entró en escena la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje, que tenía sede en Washington. Esta procuró interponer sus buenos oficios. E incluso, "se constituyó una comisión con Cuba, México, Colombia, EEUU y Uruguay para intentar una conciliación. Dicha comisión sesionó en 1929 pero no pudo solucionar la cuestión de fondo (...). A pesar de eso, una vez finalizada su gestión, volvió a ofrecer sus oficios. El presidente del Consejo de la Liga de las Naciones ofreció también su mediación y en igual sentido se movió España".²⁰

Mientras las negociaciones diplomáticas en busca del arbitraje seguían sin concretarse, en el territorio se planteaba otra realidad, cargada de tensión y de hechos consumados. Este proceso avanzó hasta que se produjo el primer enfrentamiento cruento entre efectivos de ambos países en aquella incierta frontera con la muerte de un oficial paraguayo en el fortín Sorpresa (1927). Al año siguiente se produjo otro incidente, esta vez en el fortín Vanguardia. Ello condujo a la ruptura de relaciones diplomáticas entre Bolivia y Paraguay. Poco después, en 1932, estalló la guerra.

Igual que el caso de Perú-Ecuador, el de Bolivia y Paraguay es otro buen ejemplo de relaciones bilaterales en las cuales se rechazó el empleo del arbitraje como mecanismo de solución de controversias. Hubo varios intentos de aplicar esta metodología: en 1907 se nombró como árbitro al presidente de Argentina; pero éste renunció por desavenencias con Bolivia por otros problemas. Luego Paraguay propuso sucesivamente a EEUU y a la Suprema Corte de Justicia de la Argentina como árbitros. Pero en ambos casos, Bolivia rechazó la propuesta.

3-El presidente argentino y el arbitraje en el conflicto entre Perú y Bolivia

Los límites entre Bolivia y Perú se comenzaron a establecer entre 1821 y 1831. Luego, al formarse la Confederación Peruano-Boliviana, esta tarea quedó en suspenso por la unidad política de ambos países. A partir de la disolución de la Confederación (1839) recomenzaron las tratativas sobre límites internacionales. Los tratados de 1860 y 1866 procuraron avanzar en esta dirección. La situación se complicó por la acción de cada uno de estos países con terceros: Perú protestó por el tratado que Bolivia firmó con Brasil (1867). Posteriormente, las tratativas que cada uno por separado realizó con Chile, tras el final de la guerra del Pacífico, complicaron aún más las relaciones bilaterales.

²⁰ *Idem* p. 30.

El centro del problema territorial se hallaba en la zona de Apolobamba, al norte del lago Titicaca. Ambos países tuvieron dificultades para alcanzar una solución de común acuerdo y tomaron la decisión de someter el pleito al arbitraje del presidente argentino. Este fue el objetivo de la firma del Tratado de "Villazón de Osma", el 30 de diciembre de 1902.²¹

El trabajo específico del arbitraje quedó a cargo de una comisión asesora integrada por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Adolfo Bermejo, y los doctores Manuel Augusto Montes de Oca y Carlos Rodríguez Larreta. La comisión realizó sus tareas hasta concluir con la elaboración del fallo arbitral. Conocido el resultado, en Bolivia se produjeron fuertes reacciones contra el fallo y se produjeron manifestaciones de hostilidad hacia el gobierno argentino. Como resultado, el gobierno boliviano procuró dilatar las cosas y para ello "pidió la postergación del laudo presidencial y una vista ocular".²² Pero el presidente argentino no accedió a la solicitud, y fijó el 9 de julio de 1909 para dar a conocer formalmente el laudo a las partes. El día señalado se presentó el delegado peruano, no así el boliviano.²³ Las relaciones entre Argentina y Bolivia se tornaron tensas y el 20 de julio de 1909 se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas entre Argentina y Bolivia. Poco después, el gobierno argentino publicó el *Libro Azul*, con todos los antecedentes del caso. Ante el fracaso del arbitraje argentino, otros países procuraron interponer sus buenos oficios para superar el conflicto. "Brasil realizó una consulta confidencial a EEUU e Inglaterra para que mediaran ante la Argentina y ésta sugiriera una modificación al Perú". Pero las dos Grandes Potencias mencionadas "declinaron actuar al no haber recibido solicitud expresa de los disputantes".²⁴ De todos modos, la situación fue mejorando paulatinamente. Tras el final del mandato de Figueroa Alcorta (12 de octubre de 1910) se acordó la reanudación de las relaciones diplomáticas entre Argentina y Bolivia. Como muestra de buena voluntad, la cancillería boliviana emitió un documento por el cual reconocía la rectitud del presidente argentino.²⁵ Posteriormente se negociaron algunas modificaciones al laudo de Figueroa Alcorta, y finalmente se alcanzó una propuesta que resultó aceptable para Perú y Bolivia y se logró superar el conflicto (1925).

²¹ Idem p. 26.

²² Díaz de Molina, Alfredo. *José Figueroa Alcorta. De la oligarquía a la democracia (1898-1928)*. Buenos Aires. Plus Ultra, 1979 p. 246.

²³ Idem, Ibid.

²⁴ Porcelli, o.c., p. 27.

²⁵ Díaz de Molina, o.c., p. 246.

4-Origen de los arbitrajes entre Argentina y Chile

Los primeros años de historia independiente -tanto en Argentina como en Chile- se caracterizaron por los sucesivos conflictos internos y regionales. A la guerra de la independencia siguieron las luchas internas por el poder, lo cual demoró la organización nacional. Chile logró superar la anarquía a partir de la sanción de la Constitución de 1833, pero Argentina se demoró muchos años más. Recién después de la caída de Rosas, la Argentina logró sancionar su Constitución Nacional (1853) y a partir de entonces pudo organizarse un gobierno de carácter relativamente nacional y estable.

El arbitraje en el Tratado de 1855

Casi inmediatamente comenzaron los contactos diplomáticos con Chile, los cuales casi no habían existido durante la dictadura rosista. Como resultado, el 30 de agosto de 1855 se firmó el Tratado de Paz, Amistad y Comercio. A través de este acuerdo se establecieron tres elementos importantes: se consagró el principio de “cordillera libre”, para activar el comercio bilateral; se reivindicó el principio de *Uti Possidetis Iuris de 1810* para resolver la cuestión de límites; y fundamentalmente se adoptó el arbitraje de “un país amigo” como mecanismo pacífico de solución de controversias. Algunos autores aseveran que “este tratado fue el primero suscrito en el mundo en que se eliminaron los medios violentos y se impuso el arbitraje obligatorio como solución digna y ejemplar”.²⁶

La Patagonia sometida a arbitraje

La puesta en marcha del Tratado de 1855 significó que cada país debiera convocar a sus historiadores, abogados y diplomáticos para reunir los antecedentes conforme a los cuales se pudieran acreditar la mayor cantidad de territorios posibles. Para ello, se produjeron numerosos estudios sobre los títulos producidos por la Corona española antes de 1810, a partir de los cuales, reivindicar el principio de *Uti Possidetis Iuris*. Los historiadores de ambos países elaboraron entonces sus reclamos, los cuales muchas veces resultaron superpuestos. Esto respondía a las distintas épocas en las cuales la Corona de España había establecido las divisiones administrativas internas en el sur de América, lo cual generó ciertas confusiones.

²⁶ Barros van Buren, Mario. *Historia Diplomática de Chile*. Santiago, Andrés Bello, 1991, p. 195; Braun Menéndez, Armando. *Mitre y la cuestión de límites argentino-chilena*. Buenos Aires, EMECE, p.32.

La clase dirigente chilena elaboró un corpus documental, liderado por Miguel de Amunátegui, en el cual reivindicaba la totalidad de la Patagonia, desde el río Negro hacia el sur. Como fundamento se alegaban las Reales Cédulas de mediados del siglo XVI, mediante las cuales el Rey había atribuido al Reino de Chile un ancho de 100 leguas, desde el Pacífico hacia el este. Posteriormente, Amunátegui reconocía dos desprendimientos de este territorio por parte de la Corona: por Real Cédula de 1563 se desprendió el Tucumán, y en la creación del Virreinato del Río de la Plata sucedió lo mismo con Cuyo, en 1776. Como el límite sur de esta provincia se hallaba en el río Diamante (por el Acta Fundacional de 1562), quedaba en firme que toda la Patagonia seguía perteneciendo al Reino de Chile, tal como se había dispuesto en 1558. Sobre la base de estos documentos, en la década de 1870 la República de Chile reclamó como propia la totalidad de la Patagonia.

El gobierno argentino se opuso, en un primer momento, a esta pretensión. Su principal argumento se hallaba en la Constitución chilena de 1833, conforma a la cual el territorio de ese país se extendía del desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos y de la Cordillera de los Andes al Pacífico. Pero Chile tenía una respuesta muy sólida: el Tratado de 1855 que, al reivindicar el principio de *Uti Possidetis Iuris* de 1810, había hecho retrotraer la situación al momento de la revolución, con lo cual todos los actos posteriores quedaban sin efecto jurídico.

Existían en ese momento otros documentos coloniales que favorecían los derechos de la Argentina en la Patagonia. Sobre todo la Real Cédula de 1570 y fundamentalmente, el corpus documental intendencial, por el cual la Corona había implantado el sistema de intendencias en el Reino de Chile hacia fines del siglo XVIII. Allí quedaba claramente establecido que la frontera oriental de Chile era la cordillera de los Andes. Pero en aquellos momentos, los historiadores argentinos desconocían la existencia de esos documentos (y no supieron de ellos hasta 130 años después).²⁷

De acuerdo al estado de los conocimientos vigentes en la década de 1870, las cancillerías de Argentina y Chile aceptaron que la Patagonia era un territorio en litigio. Ambos países la reivindicaron como propia y tomaron medidas para ocuparla en forma real y efectiva. Como resultado, se produjeron fuertes tensiones en la región, que culminaron en noviembre de 1878 con la movilización de las flotas de guerra de ambos países hacia el teatro de operaciones. La guerra parecía inevitable. La marina chilena se apoderó del Estrecho de Magallanes, y llegó a capturar barcos que operaban con licencia argentina en la caleta de Monte León, al sur del río Negro. Por su parte, el pre-

²⁷ Lacoste, Pablo. *Frontera e imagen del vecino: Argentina y Chile, 1534-2000*. Tesis doctoral. Santiago, Universidad de Santiago, 2001.

sidente argentino Nicolás Avellaneda “en su afán de calmar a las masas enardecidas que rodeaban el palacio pidiendo a gritos la guerra con Chile”, ordenó el alistamiento de la flota fluvial y la envió hacia la patagonia para defender los intereses de su país, en un acto de arrojo sin precedentes. “La armada debió partir de noche para que el pueblo no se enterara de lo desarmada que estaba y lo pequeña que era en ese instante”.²⁸ Poco después, la flota llegó al río Negro, a la espera de instrucciones. Los oficiales argentinos sabían que unos kilómetros al sur se hallaba la armada chilena, lista para entrar en acción.

Cuando la guerra parecía inminente, se movilizó la diplomacia en busca de una solución pacífica. Precisamente en este contexto, se abrieron negociaciones directas entre los gobiernos. Con instrucciones del canciller argentino, Bernardo de Irigoyen, actuó en esta labor el ministro plenipotenciario de Argentina en Santiago, Mariano Sarratea, quien finalmente logró ponerse de acuerdo con el canciller chileno, Alejandro Fierro. Como resultado, el 6 de diciembre de 1878 se firmó el Tratado Fierro-Sarratea, por el cual se establecía un amplio arbitraje para definir la soberanía territorial en la región. Se ratificaba el Tratado de 1855, en dos de sus aspectos fundamentales: la vigencia del principio *Uti Possidetis Juris* de 1810 (artículo 5) y el mecanismo del arbitraje (artículos 1, 2, 4 y 5). Para desempeñar este papel se designaría “un estadista americano, que no sea chileno ni argentino, o un gobierno amigo como árbitro juris” (artículo 4).²⁹ Además, este tratado estableció un *Modus Vivendi*, conforme al cual, hasta tanto se establecieran definitivamente los límites territoriales, “la República de Chile ejercerá jurisdicción en el mar y costas del estrecho de Magallanes, canales e islas adyacentes, y la República Argentina en el mar y costas del Atlántico e islas adyacentes” (artículo 6). Para ilustrar el *Modus Vivendi*, se elaboró un mapa en el cual se atribuía a la Argentina la costa pagatonica, desde el Río Negro hasta el paralelo 52º; y se ponía bajo jurisdicción de Chile el Estrecho de Magallanes y zonas cercanas. Las islas Picton, Nueva y Lennox quedaban dentro del espacio chileno.

El Tratado Fierro-Sarratea fue una de los acuerdos diplomáticos más importantes de la historia de las relaciones argentino chilenas. Fundamentalmente porque fue la herramienta eficiente para evitar una guerra que parecía inevitable. El mismo fue ratificado por el Congreso Chileno: el Senado lo hizo por 18 votos contra uno y la Cámara de Diputados por 52 votos a ocho. Pero encontró fuerte oposición en la prensa chilena, tanto en Valparaíso como en Santiago. Hasta que llegó la noticia de la crisis en Tarapacá.

²⁸ Barros Van Buren, Mario. *Historia diplomática de Chile*. Santiago, Andrés Bello, 1991, pp. 350-351.

²⁹ El texto completo del tratado puede verse en *idem*, pp. 352-353.

En la Argentina, el Tratado fue muy bien recibido. Recibió la aprobación del gobierno y la opinión pública. “Los ganaderos e industriales vieron alejarse la guerra. Los patrioteros y los exaltados comprendieron que el acuerdo les abría un margen de tiempo para que, la próxima vez, los sucesos no los pillaran desarmados. La gran mayoría, que realmente quería la paz con Chile, encabezada por Mitre, lo recibieron con el gusto de la reconciliación. El gobernador de Tucumán propuso denominar a Avellaneda “el gran pacificador”. (...) Al día siguiente de aprobarse el pacto, todo Buenos Aires respiraba feliz. El mismo Buenos Aires donde, tres meses antes, todo argentino pedía un fusil para partir hacia Chile. La prensa porteña de la época deja una impresión muy viva a este respecto”.³⁰

A pesar de estas promisorias expectativas, el Senado argentino nunca aprobó este tratado.³¹ El motivo se encuentra fundamentalmente en el cambio de escenario suscitado en los primeros meses de 1879, cuando estalló la crisis entre Bolivia y Chile, con lo cual se dio comienzo a la Guerra del Pacífico (febrero de 1879). Nuevos problemas pasaron a ocupar los primeros lugares en la agenda diplomática regional. El Tratado Fierro-Sarratea quedó archivado y se abrieron nuevas negociaciones diplomáticas, en términos muy diferentes. Pero lo importante es señalar que, con ese instrumento, en el cual el arbitraje ocupaba un papel central, se logró evitar una guerra que parecía inevitable en noviembre de 1878.

5- Chile y Bolivia: del arbitraje fracasado a la Guerra del Pacífico

Los conflictos entre Chile, Bolivia y Perú son bastante conocidos. Sobre todo las guerras, invasiones, muerte y dolor que ello generó entre centenares de miles de personas a lo largo de buena parte del siglo XIX. La Guerra del Pacífico ocupa un lugar central en la historia de las relaciones internacionales en la región. Menos conocido es el intento que hubo de evitar esta crisis bélica por medio del arbitraje.

La solución de la controversia mediante el arbitraje se intentó formalmente a principios de 1879. La situación ya era bastante tensa debido a las presiones del gobierno boliviano sobre los 30.000 colonos chilenos en la zona de las salitreras. Además, desde 1873, Bolivia tenía firmado su Tratado de Alianza Secreta con el Perú, lo cual le daba mayor fuerza en la mesa de negociaciones con Chile; sobre todo porque ese acuerdo tenía media sanción en

³⁰ Barros Van Buren, o.c., pp. 354-355.

³¹ Etchepareborda, Roberto. *Historia de las Relaciones Internacionales Argentinas*. Buenos Aires, Pleamar, 1978, p. 160. Asombra la ligereza con la cual este importante autor trató un asunto de tanta gravedad como el Tratado Fierro Sarratea.

el Congreso de la Argentina, país que también tenía problemas territoriales pendientes con Chile. En ese contexto, el 3 de enero de 1879, el presidente de Chile, Agustín Pinto, a través del canciller Alejandro Fierro, instruyó al encargado de Negocios en Bolivia, Pedro Nolasco Videla, que propusiera al gobierno de La Paz, someter los litigios a un arbitraje, en el marco del Protocolo de 1875. No obstante, la propuesta fue rechazada por el presidente Daza, y un mes después empezó la Guerra del Pacífico.

El fracaso del arbitraje chileno-boliviano es un punto importante en la historia de las relaciones internacionales en la región, que todavía no ha merecido suficiente atención por parte de los especialistas. Uno de los estudiosos del tema, Barros van Buren, ha entregado la siguiente interpretación: "Sabemos hoy que gran parte del gobierno de La Paz aconsejó al presidente Daza aceptar esta propuesta. Sabemos que hasta se le sugirió el nombre del árbitro. Pero también sabemos hoy que Daza, estimulado por los peruanos y por los belicistas argentinos, creía a pies juntillas que, manteniéndose intransigente con Chile, iba a lograr que las concesiones caducaran y que el gobierno de Pinto abandonaría a sus conciudadanos. Bolivia podría entonces, libremente, controlar todos los intereses chilenos del litoral. Es necesario añadir que ésta era también la impresión que tenían Salvador Reyes y los antofagastinos y que compartían casi todos los opositores a Pinto en el resto del país. El Amigo del País, diario de Copiapó, decía: "Esta gente está abandonada a su suerte".³²

El significado del fracaso del arbitraje de 1879 fue muy claro: el estallido de la Guerra del Pacífico, el segundo conflicto más cruento de América Latina en su historia de independiente. Decenas de miles de personas resultarían damnificadas por ello: algunos murieron; otros quedaron heridos y con discapacidades vitalicias; otros simplemente, perdieron todos los motivos para vivir.

6-a Argentina y los arbitrajes con Paraguay (1876) y Brasil (1895)

Del lado argentino, mientras tanto, se fue construyendo una fuerte tradición de empleo del arbitraje para solución de controversias. Fundamentalmente porque, después de la guerra de la Triple Alianza, la Argentina redefinió su política exterior en el sentido de evitar los conflictos armados y priorizar los caminos pacíficos en sus relaciones con los países vecinos, incluso para solucionar litigios territoriales.

La nueva política exterior argentina comenzó formalmente el 3 de febrero de 1876 con la firma del Tratado de límites con el Paraguay. En este acuerdo se dividió el Gran Chaco en tres partes: el territorio del norte, comprendi-

³² Barros van Buren, o.c., pp.360-361.

do entre el Río Verde y Bahía Negra, se atribuyó al Paraguay; el territorio del sur, entre los ríos Pilcomayo y Bermejo, quedó dentro de la Argentina. Y el espacio intermedio, entre los ríos Verde y Pilcomayo, se sometió al arbitraje del presidente de EEUU. Dos años más tarde, con el fallo del presidente Rutherford Hayes, que atribuyó este territorio al Paraguay, se dio por resuelta la cuestión. Cabe destacar que el gobierno argentino, a pesar de haber perdido, acató la sentencia.

Resuelta la cuestión de límites con Paraguay, para completar la definición de la frontera nordeste, la Argentina debía dedicarse a negociar con el Brasil en la zona de las antiguas misiones jesuíticas. El territorio en litigio abarcaba una superficie de 30.000 km². A pesar de la magnitud del espacio disputado, Argentina y Brasil priorizaron la vía pacífica y sometieron la cuestión al arbitraje del presidente de EEUU mediante el Tratado del 7 de setiembre de 1889. Los intereses de la Argentina fueron defendidos por Estanislao Zeballos, mientras que su contraparte brasilera estuvo en manos del barón de Río Branco. Las pruebas documentales presentadas por las partes resultaron claramente favorables al Brasil. Así lo admitió veinte años más tarde el mismo Zeballos.³³ Y así lo entendió el presidente Grover Cleveland, árbitro que resolvió el pleito mediante el fallo del 5 de febrero de 1895, que resultó favorable a la posición de Brasil.

La tradición historiográfica argentina, especializada en la historia de la política exterior nacional, he afirmado recurrentemente que, con este arbitraje, la Argentina habría perdido un importante territorio nacional, debido a las deficiencias de su cancillería. Los especialistas han señalado que, en caso de haber contado con un sistema más profesional y eficiente, la Argentina habría podido demostrar títulos indudablemente superiores a los de Brasil, y de es-

³³ Años después de este arbitraje, Zeballos reconoció públicamente que le tocó defender una causa perdida. Para el citado diplomático, el litigio en la zona de las Misiones Orientales "era una cuestión de poca importancia, como que todo el territorio controvertido no pasaba de 750 leguas cuadradas. Era tal cuestión una patraña que el demarcador español Ulloa había creado en América para dar un pretexto a la diplomacia europea para modificar el Tratado de 1750. Esta es la verdad histórica. Los políticos de Portugal mantuvieron esta cuestión con los de España y los políticos argentinos cometieron el error de sostenerla y de gastar en ella, durante cuarenta años, veinte veces el valor de todo el territorio discutido". Zeballos, Estanislao. *Intervención parlamentaria en el debate secreto del 17 de junio de 1914*. Versión Taquigráfica, fs. 177. Citado en: **Etchepareborda, Roberto. Zeballos y la política exterior argentina**. Buenos Aires, Pleamar, 1982, p. 55.

ta manera habría logrado un fallo favorable en este arbitraje. Esta posición la comparten, Miguel Angel Scenna (1973, 1974), Roberto Etchepareborda (1974, 1978, 1982) y Beatriz Solveira (2000).⁴

No obstante ello, ninguno de estos autores, al menos en las obras que hemos consultado, ha presentado las pruebas documentales que fundamenten esta afirmación. No indican donde estaban, quien las encontró, cuando, como, y donde se encuentran ahora. A pesar de ello, los citados autores han contribuido a consolidar el mito de una imagen del Brasil como "país expansionista y sustractor de territorio", en desmedro de los legítimos derechos de la Argentina. De acuerdo al enfoque de estos autores, las relaciones entre Argentina y Brasil serían las de victimario y víctima.

Paradójicamente, los actores de la época involucrados en el tema, se han manifestado en el sentido exactamente inverso. En primer lugar, podemos citar al presidente de EEUU, que arriesgaba su prestigio en una sentencia que, en caso de verse refutada por nuevos documentos, podría mancillar su reputación y hacer dudar de su buena fe. Para Cleveland, la razón estaba claramente del lado del Brasil. En segundo lugar, la posición sincera de Estanislao Zeballos fue exactamente igual. En efecto, veinte años después del fallo, en oportunidad de un debate secreto en la Cámara de Diputados de la Argentina, Zeballos admitió con toda honestidad, que los mejores títulos estaban in-

⁴ Scenna, Miguel Angel. Argentina-Brasil. *Cuatro siglos de rivalidad*. En: *Todo es Historia*, n° 76, setiembre de 1973; n° 77, octubre de 1973; n° 78, noviembre de 1973 y n° 79, diciembre de 1973. Ese trabajo fue cuestionado por Roberto Etchepareborda, mediante un artículo enviado a la citada revista, que fue publicado junto con la respuesta de Scenna, en *Todo es Historia*, n° 85, junio de 1974, pp. 50-65. Esta polémica fue reeditada posteriormente en Etchepareborda, Roberto. *Zeballos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Pleamar, 1982, pp. 91-111. En este rico debate, los autores examinan la labor de Estanislao Zeballos como representante de la Argentina en el arbitraje de las Misiones Orientales. Ambos sostienen que la posición argentina se vio perjudicada, y que finalmente el país perdió territorios por deficiencias de la cancillería. Pero no explican cuáles son los documentos que se debieron presentar para modificar el resultado del laudo. Roberto Etchepareborda ha asegurado que en este arbitraje, la Argentina se vio perjudicada en sus legítimas aspiraciones. Según el autor, ello se debió a una mayor capacidad de la cancillería brasileña, quien logró presentar documentación más sólida. Para Etchepareborda, la cancillería argentina perdió este arbitraje por no haber presentado documentos importantes, que hubiesen volcado el fallo a su favor. Pero el autor no indica cuáles eran esos documentos, donde estaban, quien los encontró y cuando. Ver también Etchepareborda, Roberto. *Historia de las Relaciones Internacionales Argentinas*. Buenos Aires, Pleamar, 1978, pp. 35-38; Etchepareborda, Roberto. *Zeballos y la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires, Pleamar, 1982, pp. 15-16; 26-27; 94-95; y Solveira, Beatriz. La política internacional: relaciones exteriores y cuestiones limítrofes (1862-1914). En: Academia Nacional de la Historia. *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Tomo V. La configuración de la República Independiente (1810-1914). Buenos Aires, Planeta, 2000, pp. 224-225.

discutiblemente del lado del Brasil. En efecto, para el citado diplomático, el litigio en la zona de las Misiones Orientales:

“era una cuestión de poca importancia, como que todo el territorio controvertido no pasaba de 750 leguas cuadradas. Era tal cuestión una patraña que el demarcador español Ulloa había creado en América para dar un pretexto a la diplomacia europea para modificar el Tratado de 1750. Esta es la verdad histórica. Los políticos de Portugal mantuvieron esta cuestión con los de España y los políticos argentinos cometieron el error de sostenerla y de gastar en ella, durante cuarenta años, veinte veces el valor de todo el territorio discutido”.³⁵

La opinión de Zeballos tiene el aval de la máxima autoridad en materia de límites territoriales de la Argentina en esa época. Además proviene del mayor defensor de la soberanía territorial de la Argentina en todos los tiempos. El citado autor pudo cuestionar al arbitro de parcialidad o bien, de incapacidad para valorar con suficiente criterio los títulos presentados por la Argentina. Sin embargo, en una actitud inusual y extraordinaria, Zeballos admitió, con toda honestidad, en su carácter de especialista en el caso, que no existían títulos argentinos que pudieran compararse a los de Brasil. Por lo tanto, Zeballos terminó por asegurar que el fallo de Cleveland fue justo y conforme a derecho. De acuerdo a Zeballos, en este laudo se hizo justicia.

Cabe destacar que, igual que en el litigio entre Argentina y Paraguay, el resultado del arbitraje resultó desfavorable para las pretensiones argentinas. No obstante ello, fue acatado por la cancillería del Plata, de acuerdo a lo estipulado por el Derecho Internacional. De esta manera el gobierno constitucional de la Argentina reveló una actitud consecuente en sus decisiones, y capacidad para sostenerlas en el tiempo. Además, al acatar los fallos arbitrales, la Argentina contribuyó a fortalecer la figura del arbitraje como mecanismo de solución de controversias.

8-Argentina, Chile y el arbitraje de la zona de la Puna de Atacama (1899)

El territorio en litigio en la zona de la Puna de Atacama, ubicado en el extremo norte de la frontera entre Argentina y Chile, abarcaba una superficie de 80.000 km cuadrados. Era una suerte de paralelogramo irregular de 400 km de Norte a Sur por 200 kilómetros de Este a Oeste. El territorio se encuentra encerrado por dos cadenas montañosas, los Andes Orientales y los Andes Centrales. Este lugar se caracteriza por la escasez de agua (las precipitaciones oscilan entre los 250 y 400 mm anuales), la elevada altitud (4.000 metros

³⁵ Zeballos, Estanislao. Intervención parlamentaria en el debate secreto del 17 de junio de 1914. Versión Taquigráfica, fs. 177. Citado en: Etchepareborda, Roberto. *Zeballos y la política exterior argentina*. Buenos Aires, Pleamar, 1982, p. 55.

s/n/m), el terreno montañoso, y la escasez de población (apenas vivían allí unos 800 aborígenes dispersos en “miserables” viviendas).³⁶

Desde el punto de vista histórico, la Puna de Atacama perteneció tradicionalmente al Alto Perú, y posteriormente, a la República de Bolivia. Esta situación se vio modificada con motivo de la Guerra del Pacífico, debido a la victoria militar de las tropas chilenas. Una vez concluidas las acciones militares, Chile y Bolivia firmaron el Tratado de Tregua (1884), por el cual se suspendía el uso de la fuerza, pero se postergaba la definición de los límites territoriales. En estas condiciones, Bolivia celebró un tratado con Argentina, por el cual la primera cedió la Puna a la segunda, a cambio de la renuncia de ésta al territorio de Tarija (1893). Este tratado generó serias resistencias en Buenos Aires, pues fue percibido como causa de futuros conflictos con Chile. No obstante ello, las activas gestiones del canciller Estanislao Zeballos permitieron que finalmente este acuerdo fuese aprobado por el Congreso de la Argentina.

Mientras tanto, Chile declaró la anexión de la Puna de Atacama, fundado en la victoria militar. Como era de esperar, no tardaría en producirse una fuerte tensión entre Argentina y Chile, pues ambos reclamaban como propio el terreno que hasta 1879 había pertenecido a la República de Bolivia: Argentina por un tratado diplomático y Chile por la victoria militar.

Los reclamos diplomáticos por la Puna se realizaron en un contexto ya complicado, debido a la simultaneidad de varios conflictos limítrofes simultáneos. De esta manera tomó mayor fuerza la carrera armamentista entre Argentina y Chile, asunto que hemos examinado en otra parte.³⁷ El diálogo se fue tornando cada vez más tenso, y varios observadores se manifestaron preocupados sobre la eventualidad del estallido de la guerra. Chile señalaba que el Tratado argentino-boliviano de 1893 era inválido. Consideraba que Bolivia no podía ceder territorios que ya no le pertenecían, pues los había perdido en la guerra. Por su parte, la Argentina reivindicaba ese Tratado, y negaba los derechos de Chile en la Puna. Como fundamento, la cancillería rioplatense señalaba que Chile no tenía títulos válidos en el área, pues el territorio de la Puna no se había mencionado en el Tratado de Tregua de 1884. Para solucionar este conflicto en 1898 los gobiernos de Argentina y Chile accedieron a la propuesta que había formulado el zar Nicolás II para el escenario europeo: detener la carrera armamentista y las tensiones internacionales

³⁶ Eyzaguirre, Jaime. *Breve Historia de las Fronteras de Chile*. Santiago, Univesitaria, 1994, p.90.

³⁷ Lacoste, Pablo. *Argentina y Chile al borde de la guerra (1881-1902)*. En: *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Profesor Carlos S. A. Segreti"*. Universidad Nacional de Córdoba, año 1, número 1, 2001, pp. 301-328.

mediante la búsqueda de solución de controversias mediante el mecanismo de arbitraje. El monarca ruso había planteado esta idea para el escenario europeo, pero las autoridades del Cono Sur la hicieron propia, y avanzaron en esta dirección. El 29 de octubre de 1898 ambos países acordaron resolver el conflicto de la Puna de Atacama mediante el diálogo. El pleito sería resuelto por una comisión de diez especialistas, cinco por cada país; en caso de no alcanzarse un acuerdo, actuaría como árbitro el ministro de EEUU en Buenos Aires, William Buchanan. Ello quedó formalizado con la firma del Acta del 2 de noviembre de 1898. Para completar un cuadro de concordia y acercamiento, los presidentes Roca y Errázuriz se encontraron por primera vez, en el Estrecho de Magallanes, el 14 y 15 de febrero de 1899.

El trabajo arbitral se realizó en marzo de 1899 en Buenos Aires. Buchanan optó por dividir imaginariamente todo el territorio en disputa en siete partes. Luego se procedió a votar; el ministro de EEUU lo hizo dos veces con la delegación de Chile, cuatro con la representación argentina y la parte restante se acordó por unanimidad. Finalmente de los 80.000 km² en litigio quedaron 60.000 para Argentina y 20.000 para Chile. Esto se resolvió entre el 20 y el 24 de marzo de 1899. El principal argumento del árbitro fue desconocer los derechos de Chile a anexarse el territorio en función de la conquista militar. Pero a su vez, para avanzar con una noción más equitativa, reservó una parte relevante de territorio para ese país.

El resultado de este arbitraje fue muy satisfactorio para las partes. “Los chilenos vieron con grata sorpresa, que el estudio sereno del norteamericano les iba dejando mucho más territorio del que creía Barros Arana como perteneciente a Chile, y los argentinos constataron con alegría que las tres cuartas partes de la Puna pasaban a poder de su soberanía”.³⁸ Por ello, la solución fue muy bienvenida tanto en Buenos Aires como en Santiago. Por ejemplo uno de los mayores expertos en temas limítrofes chilenos, Carlos Morla Vicuña, escribió sobre el fallo al presidente de su país, en los siguientes términos: “El fallo arbitral de Buchanan no me ha sorprendido y por muchas razones lo estimo para Chile conveniente”.³⁹ En líneas generales, el acuerdo fue bien recibido en ambos países. Así lo refleja también el historiador chileno Mario Barros van Buren:

“Prensa chilena y argentina y la totalidad de los hombres públicos de ambos lados de la cordillera recibieron el fallo con alegría y alivio. Salvo voces solitarias en nuestro Congreso y un editorial amargo de *La Prensa* en Buenos

³⁸ Barros van Buren, o.c., p. 579.

³⁹ Carta de Carlos Morla Vicuña a Errázuriz, 4 de abril de 1899. Citada en Eyzaguirre, Jaime. *Breve Historia de las Fronteras de Chile*. Santiago, Editorial Universitaria, 1994, p.96; Barros van Buren, o.c., p. 615.

Aires, el ambiente general fue de satisfacción. Y la prueba es que cuando don Joaquín Walker Martínez quiso reabrir el debate en el Congreso acusando al gobierno de traición, el ambiente general le fue adverso y el debate no se abrió. Errázuriz Echauren había ganado su gran batalla por la paz y la concordia".⁴⁰

El significado del arbitraje de la Puna de Atacama, en la historia de las relaciones argentino-chilenas, fue colocar la primera piedra de lo que más tarde sería una importante obra de construcción diplomática. Tal vez sin imaginarlo, los gobiernos de Roca y Errázuriz estaban andando el primer tramo de algo que, con el tiempo, se transformaría en una larga tradición de resolución de controversias mediante mecanismos pacíficos entre Argentina y Chile.

9-Argentina, Chile y el arbitraje del rey Eduardo VII (1896-1902)

El Tratado de 1881 y el Protocolo Adicional de 1893 permitieron a Chile y Argentina resolver la soberanía sobre los principales territorios en litigio: la Patagonia quedó para la Argentina, el Estrecho de Magallanes para Chile y la Tierra del Fuego se repartió entre ambas. A su vez, dentro del continente, al norte del paralelo 52°, la frontera se hallaba en la cordillera de los Andes y pasaba por la línea de más altas cumbres divisoria de aguas. El problema era que en muchos lugares, sobre todo al sur del paralelo 40°, la cordillera es más baja y suele no resultar coincidente la línea de más altas cumbres con la divisoria de aguas.

Incapaces de hallar una solución consensuada, los gobiernos de Argentina y Chile resolvieron trasladar el territorio en litigio al arbitraje de la Corona Británica. Así se dispuso en el Tratado de 1896, por el cual se estipuló que "si ocurrieran divergencias entre los peritos al fijar en la Cordillera de los Andes los hitos divisorios al sur del paralelo 22°, 52' 45" y no pudieran allanarse amigablemente por acuerdo de ambos gobiernos, quedarán sometidas al fallo del gobierno de S.M.B., a quien las partes contratantes designan, desde ahora, con el carácter de árbitro, encargado de aplicar estrictamente en tales casos, las disposiciones del tratado y protocolo sancionados previo el estudio del terreno por una comisión que el árbitro designará".

La misión del árbitro era resolver varios territorios en litigio. El primero se hallaba en el norte, a los 21° de latitud, en la zona del paso San Francisco. Los demás se hallaban entre los paralelos 40° y 52° y comenzaban con la región vecina al lago Lacar, en San Martín de los Andes. Los argentinos lo reclamaban por considerarlo al este de la cordillera principal; los chilenos lo reivindicaban porque este lago desagua en el Pacífico. También había dificult-

⁴⁰ Barros van Buren, o.c., p. 579.

tades en otros territorios, en los cuales había ocupantes chilenos, y se hallaban al este del encadenamiento principal de la cordillera.

Después de largos estudios, incluyendo viajes de los expertos a la cordillera de los Andes, se elaboró una propuesta original, que dejaba de lado los planteos estrictamente jurídicos que reivindicaban Argentina (la línea de más altas cumbres) y Chile (la divisoria de aguas). El dictamen priorizó criterios de equidad y ocupación real y efectiva. Esto llevó a incluir San Martín de los Andes del lado argentino, y el seno de Última Esperanza dentro de Chile. De acuerdo a estos criterios se produjo el laudo arbitral del rey de Inglaterra, Eduardo VII, el 20 de noviembre de 1902. Este fallo permitió resolver la soberanía sobre un territorio de 3.760 leguas cuadradas. Chile obtuvo una superficie un poco mayor, pero las mejores tierras quedaron del lado argentino. Igual que en el caso de la Puna, el arbitraje inglés en la cordillera fue muy bien recibido por ambos países. Así se desprende del informe del ministro de EEUU en Buenos Aires al Departamento de Estado: "la impresión que prevalece aquí y a pesar del hecho de que Chile ha recibido del territorio en disputa 2.160 leguas cuadradas y la República Argentina nada más que 1.600, es que la naturaleza de las partes concedidas a la República Argentina es tan infinitamente superior a las de las otorgadas a Chile, que Argentina ha obtenido una definida ventaja. Además, cualquiera sea el conflicto de opiniones que pudiera haber en cuanto a la justicia de la decisión o del grado de ventaja que de ella se deriva, la resolución de considerarla absolutamente definitiva no tiene votos en disidencia".⁴¹ Calculando estas dimensiones en medidas actuales, podemos decir que el laudo atribuyó 39.915 km² a la Argentina y 54.225 km² a Chile.⁴²

Desde el punto de vista territorial, conviene destacar la importancia de los arbitrajes de 1899 y 1902 para definir la frontera argentino chilena. Entre ambos laudos, se definió la soberanía sobre un territorio de 175.000 kilómetros cuadrados, equivalentes a seis veces la superficie de Bélgica o casi cuatro veces la de Suiza. Pacíficamente se logró definir este territorio, del cual quedaron 75.000 km² para Chile y 100.000 km² para la Argentina.

El significado del laudo de Eduardo VII fue consolidar el proceso de solución pacífica de las controversias de límites en el Cono Sur, camino iniciado por Argentina y Paraguay en 1875, y consolidado con los arbitrajes posteriores entre Argentina y Brasil (1895) y Argentina y Chile (1899). Con el ar-

⁴¹ Informe de William Paine Lord, ministro de EEUU en Buenos Aires, al Secretario de Estado, John Hay. Despacho 223, 26 de noviembre de 1902. Reproducido en: Letis de Espil, Courtney. *La segunda presidencia de Roca vista por los Diplomáticos Norteamericanos*. Buenos Aires, Paidós, 1972, pp. 165-166.

⁴² Etchepareborda, Roberto. *Historia de las Relaciones Internacionales Argentinas*. Buenos Aires, Pleamar, 1978, pp. 167-168.

bitraje de 1902 se alcanzó un importante nivel de madurez en el uso de este mecanismo para resolver temas que tantas veces habían desembocado en conflictos bélicos en la región.

10-California y Palena (1964-1966)

Este territorio se encuentra en la zona cordillerana, entre los paralelos 43° 30' y 44°. En principio debió quedar resuelto por el laudo arbitral de Eduardo VII, pero las complicaciones topográficas generaron confusiones en la implantación de los hitos 16 y 17. Concretamente, el mapa del árbitro señalaba un lugar y el hito se colocó involuntariamente en otro sitio, ubicado al este del anterior. Por lo tanto, mientras los mapas atribuían este territorio a la Argentina, el hito colocado en el terreno lo otorgaba a Chile. Para complicar aún más la situación, estas fértiles tierras fueron ocupadas por colonos chilenos, que se asentaron allí de buena fe, pues veían con sus propios ojos el hito colocado por los peritos, al este del asentamiento. No tenían ninguna posibilidad de advertir en el terreno, que estaban ocupando un espacio que en los mapas figuraba dentro del territorio argentino.

Una vez conocida la inconsistencia entre el hito del mapa y el hito del terreno, los gobiernos de Argentina y Chile iniciaron una ronda de negociaciones tendientes a resolver la controversia. En efecto, en 1940 el canciller chileno Conrado Ríos Gallardo propuso la creación de una comisión mixta para establecer los límites. El gobierno argentino aceptó la propuesta y en 1942 la Comisión inició sus tareas. El acercamiento de Perón e Ibáñez (1952-1955) generó las condiciones para un mayor entendimiento bilateral; y en este contexto, la comisión realizó importantes avances, hasta elaborar una "proposición conjunta". Se trataba de una línea transaccional, en la cual ambos países renunciaban a sus aspiraciones de máxima en función de la concordia. No obstante ello, este acuerdo fue cuestionado por la prensa y la oposición. En Chile se realizó una intensa campaña contra este proyecto, hasta que por fin el gobierno de ese país desistió del mismo formalmente el 24 de febrero de 1956.

Frustrado el intento de resolver el tema por negociaciones directas, los gobiernos de ambos países optaron por someterlo al arbitraje internacional. Así se acordó en el Protocolo de 1960 firmado por los presidentes Arturo Frondizi y Alessandri, mediante el cual, en su artículo 11, se sometía la cuestión al arbitraje de S.M.B. De todos modos, este documento no fue aprobado por los Parlamentos.

El controvertido tema fue retomado cuatro años más tarde. A mediados de 1964 se produjo la Declaración de Alta Gracia (Córdoba), en la cual los cancilleres de ambos países manifestaron su voluntad de solucionar los liti-

gios limítrofes de Palena y Beagle mediante mecanismos judiciales o arbitraje. En este contexto, el 24 de agosto de 1964, Chile comunicó su decisión de trasladar el litigio de Palena (hitos 16 y 17) al arbitraje de S.M.B., de acuerdo a lo establecido en los Pactos de Mayo. Poco después, con el advenimiento de Eduardo Frei a la presidencia de Chile (6 de noviembre de 1964), se generaron las condiciones para profundizar el diálogo bilateral. La fluida relación entre Frei y Arturo Illia permitió avanzar en el arbitraje. En 1965 el árbitro designó el tribunal especial, que emitió su dictamen el 24 de noviembre del año siguiente. La Reina de Inglaterra lo aceptó y emitió el laudo arbitral, por el cual se resolvió el pleito.

El laudo se dio a conocer el 9 de diciembre de 1966. El mismo atribuyó a Chile las tierras fértiles de California ocupadas por sus colonos, pero a la vez, otorgó a la argentina una superficie mayor, formada por tierras cordilleranas, al sur de California. Volvió a aplicarse un criterio de equidad y ponderación de la ocupación real y efectiva, en la misma línea del laudo de Eduardo VII en 1902. El laudo fue bien recibido por las partes. El gobierno chileno lo aceptó formalmente mediante declaración oficial del 14 de diciembre de 1966, en la cual expresaba a S.M.B. "su sincero reconocimiento por la forma elevada en que se desarrolló la gestión arbitral".⁴³

El laudo de Palena y California significó el apogeo de la tradición de este mecanismo de solución de controversias internacionales entre Argentina y Chile. Por tercera vez, ambos países lograron resolver un problema de soberanía territorial a través del arbitraje en sesenta años. En todos los casos, el laudo fue acatado por las partes.

11-Argentina, Chile y el arbitraje del Beagle (1915-1984)

Las islas Picton, Nueva y Lennox se encuentran al sur de Tierra del Fuego. Sus dimensiones son pequeñas pues ninguna supera los 100 km². Además carecen de riquezas importantes. De acuerdo al Tratado de 1881, estas islas quedaron dentro del territorio de Chile. Así lo manifestó explícitamente el canciller argentino, Bernardo de Irigoyen, en el mapa que elaboró y dio a publicidad en noviembre de ese año, apenas cuatro meses después de la firma del Tratado. Por ello, estas islas fueron ocupadas pacíficamente por ciudadanos chilenos a partir de 1892.

Como se ha examinado en otra parte, el laudo del Rey Eduardo VII (1902) no fijó posición sobre las islas del Beagle. Pero uno de los protagonistas de ese arbitraje, Tomas Holdich, en el libro *The countries of the Kings Award*, editado en Londres en 1904 y difundido en América Latina un año

⁴³ Documento reproducido en: Barros, José Miguel. *Palena. un río, un arbitraje*. Santiago, Santillana, 1984, tomo II p. 104.

después, se refirió al tema. Para este autor, no había pleitos en la zona del Beagle, pues el límite corría paralelo a la base de la isla de Tierra del Fuego.

De allí hacia el sur, las islas pertenecían a Chile. Para dejar su posición bien clara, el libro incluye un mapa en el cual se marcaba precisamente este enfoque.⁴⁴

No obstante ello, a principios del siglo XX un sector con influencia en la cancillería argentina elaboró una tesis que vino a abrir el pleito. Se trataba de la tesis del "thalweg" conforme a la cual debía considerarse que el espacio comprendido entre Tierra del Fuego por el norte y la isla de Navarino por el oeste, debía considerarse como una suerte de delta o estuario; y el límite internacional entre Argentina y Chile debía ubicarse en el canal más profundo.

Y este no era el que corría entre el sur de Tierra del Fuego y la isla Picton, sino entre Navarino y la isla Nueva. La tesis del "Thalweg", planteada originalmente por el capitán de la marina argentina Juan Pablo Sáenz Valiente, fue luego respaldada por el influyente publicista Estanislao Zeballos, de reconocida trayectoria nacionalista, racista y xenófoba de corte anti chileno.⁴⁵ La idea fue apoyada también por el capitán de navío Segundo Storni, en una publicación del *Boletín del Centro Naval* (1905). Por su parte, Zeballos desarrolló estas ideas en un artículo, titulado "El incidente de límites con Chile sobre las islas Nueva y Picton".⁴⁶ Posteriormente, el mismo autor trasladó estas ideas al seno de la conferencia de la International Law Association, celebrada en Buenos Aires (1922). Entre 1904 y 1907, bajo la influencia del nacionalista Zeballos, la cancillería argentina impulsó la firma de un tratado con Chile, para tratar de obtener el reconocimiento de la tesis del "Thalweg". El gobierno chileno la rechazó y no fue posible llegar a un acuerdo. El alejamiento de Zeballos de la cancillería generó las condiciones para un nuevo entendimiento y en 1915 se firmó un Protocolo por el cual, ambos países sometían la cuestión al arbitraje de S.M.B. El documento fue firmado en Buenos Aires el 28 de junio de 1915, por el canciller argentino y el ministro plenipotenciario de Chile. Con este acuerdo parecía que se hallaría pronto una solución, sobre todo porque ello venía acompañado de promisorias expectativas de renovación política en la Argentina, con el advenimiento de Hipólito Irigoyen a la presidencia de la Nación (12 de octubre de 1916). No obstante

⁴⁴ Holdich, Thomas. *The countries of the Kings Award*. London, Hurst and Blackett, 1904. Traducido al español, con el título *¿Territorio en disputa?* Santiago, Editorial Nuevo Extremo, 1958 p. 139.

⁴⁵ La ideología racista y xenófoba, de corte antichileno de Estanislao Zeballos, se examina más detalladamente en Lacoste, Pablo y Arpini, Adriana. *Estanislao Zeballos, la genealogía de la tradición antichilena en Buenos Aires y la Reforma de 1918*. Aceptado para publicación en: *Universum*. Revista de la Universidad de Talca, 2002.

⁴⁶ *Revista de Derecho, Historia y Letras*, tomo XX, 1905.

ello, todas las expectativas se frustraron. En cumplimiento de ciertos arreglos previos, Irigoyen nombró como canciller a Carlos Becú, quien había sido el brazo derecho del antichileno ex canciller Zeballos; como era de esperar, Becú combatió todo acuerdo con Chile. Durante su gestión fracasaron los dos grandes temas pendientes: el Protocolo del Beagle y el ABC. Ninguna de las dos iniciativas obtuvo la ratificación parlamentaria.

En el marco de las tensiones belicistas mundiales y regionales de la década de 1930, los gobiernos de Argentina y Chile procuraron resolver la cuestión del Beagle. Para avanzar en esta dirección, los cancilleres firmaron Acta de Mendoza (1 y 2 de febrero de 1933), por la cual se manifestó el interés de las partes de definir el litigio. Para avanzar en esta dirección, en 1938 se formó un nuevo Protocolo, conforme al cual se sometía el caso al arbitraje del Procurador General de EEUU, Homer Cummings. De todos modos, los parlamentos de ambos países dilataron el tratamiento del tema. Mientras tanto pasó el tiempo, y Cummings renunció a su cargo de Procurador, y poco después falleció. Como resultado se produjo una crisis en este arbitraje. Chile procuró dar continuidad al proceso arbitral, pero la diplomacia argentina manifestó su desacuerdo: señaló que Cummings no podía mantener su papel de árbitro, pues no se le había confiado el caso a la persona, sino en cuanto ocupaba el cargo de Procurador. Por lo tanto, al dejar su puesto, automáticamente quedaba sin efecto su función como árbitro.

En el marco del acercamiento entre Perón e Ibáñez, las cancillerías de ambos países avanzaron hacia un nuevo entendimiento sobre el Beagle. Los gobiernos acordaron resolver el tema mediante arbitraje, sin llegar a definir quien cumpliría este papel. Estaban las cancillerías en estas negociaciones, cuando el golpe de Estado de 1955 que derrocó a Perón, volvió a frustrar estos intentos.

El tema fue retomado dentro del diálogo Frondizi-Alessandri. Uno de los cuatro protocolos firmados en 1960 se refería particularmente al tema del Beagle y propiciaba someterlo a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Pero el acuerdo no fue perfeccionado por los Parlamentos, con lo cual volvió a frustrarse. Posteriormente, el 6 de noviembre de 1964 los cancilleres de ambos países elaboraron una Declaración Conjunta, en la cual se comprometían a someter la cuestión del Beagle a una decisión de la Corte Internacional de Justicia. Pero tampoco fue posible concretar estas propuestas también por falta de apoyo parlamentario.

El caso del Beagle parecía llegar a un callejón sin salida, hasta que en 1967 el gobierno de Chile, amparado en las disposiciones de los Pactos de Mayo de 1902, acudió unilateralmente a la corona británica, para someter ante ella el pleito del Beagle. De esta manera se puso en marcha el mecanismo

que culminó en Salta, con el encuentro entre los presidentes Salvador Allende y Alejandro Agustín Lanusse (23 de julio de 1971), que ratificaron el convenio de arbitraje por el cual se sometía el litigio al laudo de la Corona británica. Esta creó un tribunal compuesto por cinco especialistas: Charles Oneyama (Nigeria), Sture Petré (Suecia), Ardí Dillard (EEUU), Gerald Fitzmaurice (Gran Bretaña) y André Gros (Francia). Como se ve, el tribunal estaba formado por profesionales de tres continentes: uno de África, tres de Europa y uno de América. Una vez emitido el dictamen, el mismo debía pasar a S.M.B. para que ésta emitiera el laudo. (Es importante destacar que la Reina tenía sólo dos opciones: podía aceptar o rechazar el dictamen; pero carecía de facultades para introducir modificaciones).

El tribunal arbitral elaboró un dictamen por unanimidad, en el cual se estableció que las tres islas correspondían a Chile. El fallo fue aprobado por la Corona británica, quien emitió el laudo y lo comunicó a las partes. Fue aceptado por Chile, pero los nacionalistas argentinos realizaron una amplia campaña a través de la escuela y de la prensa, en rechazo del resultado arbitral. "Lesiona la soberanía nacional" tituló el diario Clarín en primera plana el día que se dio a conocer el laudo. Y la prensa argentina se encolumnó detrás de esta línea editorial en los años siguientes. Mientras tanto, estas ideas se reforzaban a través de libros, artículos en revistas, conferencias y clases, a lo largo de las cuales, la mayor parte de los historiadores, ensayistas, periodistas y docentes argentinos realizaron una campaña de "concientización" sobre los derechos presuntamente "indiscutibles" de la Argentina sobre las islas del Beagle. Fuertemente influidos por la concepción sacra del territorio, propia del nacionalismo, los intelectuales argentinos ignoraron los compromisos contraídos por el Estado ante la comunidad internacional, y presionaron de una manera incontestable sobre las autoridades hasta lograr que el gobierno de facto declarara nulo el laudo arbitral. La medida fue tomada formalmente por el dictador Jorge Rafael Videla en febrero de 1978. El paso siguiente fue iniciar la movilización de tropas y material bélico hacia las fronteras, con vista a iniciar la guerra en vísperas de la navidad de 1978.⁴⁷

La mediación de EEUU y del Vaticano evitó la guerra que parecía imparable entre Argentina y Chile. Posteriormente, en 1984, el presidente Alfonsín propuso que la Argentina aceptase la propuesta de la mediación papal,

⁴⁷ Más datos sobre la influencia del enfoque nacionalista en la prensa y los historiadores argentinos pueden verse en: Lacoste, Pablo. *La prensa argentina y el conflicto del Beagle*. En: *Boletín de Historia y Geografía*. Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez, Santiago de Chile, 2001, n° 15, 87-116. Lacoste, Pablo.

Historiadores y relaciones internacionales. La imagen del vecino y el conflicto del Beagle (1972-1984). En: *1 Congreso Interamericano de Estudios Latinoamericanos, Mendoza, 1999*.

que coincidía en los puntos principales, con el laudo británico de 1977. Pero el Congreso, nuevamente influido por los nacionalistas, se negó a respaldar esta iniciativa. Se repitió la misma situación que llevó a frustrar los intentos de solucionar este conflicto mediante arbitraje en 1915, 1938, 1960 y 1964. Por quinta vez el Parlamento negaba su respaldo al empleo de este instrumento como mecanismo de solución de controversias.

A pesar de todo, el presidente Alfonsín no se dio por vencido. Para superar la negativa de los parlamentarios opositores, el Poder Ejecutivo impulsó un plebiscito nacional, mediante el cual, logró un amplio apoyo popular. Como resultado, el Congreso se vio obligado a ratificar el acuerdo. De esta manera se llegó a firmar el Tratado de Paz y Amistad de 1984.

12-El arbitraje de Laguna del Desierto (1994)

La zona de Laguna del Desierto es prácticamente el único territorio que generó disputas cruentas entre Argentina y Chile. En efecto, el 6 de noviembre de 1965 se produjo allí un enfrentamiento armado entre gendarmes y carabineros, que arrojó un saldo de varios heridos y una víctima fatal: el chileno Hernán Merino Correa. La noticia circuló rápidamente en ambos países, y provocó indignación en la opinión pública chilena. Miles de personas salieron a las calles para protestar. Un diplomático de la época describió la magnitud del problema en los siguientes términos:

“Para Chile, esta crisis en las relaciones chileno-argentinas, la mayor y más peligrosa en los últimos 50 años, ofrece –además– un peligro adicional que se encuentra en la posibilidad del empleo de esta arma de acción psicológica que ha hecho que el argentino medio juzgue un problema limítrofe con Chile con una dosis de pasión, de nacionalismo y de prepotencia no conocida en otras oportunidades”.⁴⁸

El conflicto se produjo por un dilema de cartas geográficas. Los carabineros tenían en su poder un croquis según el cual, el territorio de Laguna del Desierto quedaba comprendido dentro de la soberanía de Chile. Por su parte, los gendarmes argentinos actuaban de acuerdo a un mapa según el cual Laguna del Desierto quedaba dentro del territorio argentino. Este mapa fue elaborado por el Instituto Geográfico Militar de Chile y publicado en 1953. Conocido por la prensa argentina, fue ampliamente difundido en la década de 1960. Y a pesar de no ajustarse exactamente a los antecedentes jurídicos acordados por ambos países, fue recurrentemente reivindicado por los sectores nacionalistas argentinos como exacto. La prensa se hizo eco de este enfoque,

⁴⁸ Oficio del ministro consejero Elgueta, 25 de febrero de 1966. En: Valenzuela Lafourcade, Mario. *El enigma de Laguna del Desierto. Una memoria diplomática*. Santiago, LOM, 1999, p. 170.

y recurrentemente presionó al gobierno del presidente Arturo Illia para que ordenara a las fuerzas armadas argentinas "avanzar hacia la frontera". A la vez, los carabineros chilenos, guiados por el croquis opuesto, se veían ante la necesidad de sostener sus posiciones.

A pesar de los esfuerzos de los presidentes Eduardo Frei y Arturo Illia, fue inevitable el roce en la frontera, y el trágico desenlace. A pesar de haber llegado a este extremo, la prensa y los sectores nacionalistas en la Argentina cuestionaron a Illia por no dar ordenes claras en el sentido de avanzar hasta lo que consideraban "la frontera". Y este fue uno de los elementos que contribuyó a su cuestionamiento público, su debilitamiento y caída a mediados de 1966.

Los cruentos sucesos de 1965 transformaron la zona de Laguna del Desierto en uno de los puntos más complicados de resolver en toda la frontera argentino-chilena. A diferencia de los casos de Palena y Beagle, durante largos años los gobiernos evitaron volver a tratar la cuestión de Laguna del Desierto. Hasta que por fin, en 1991 los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin resolvieron encarar el tema. Mediante el acuerdo del 2 de agosto de 1991 acordaron someter el litigio a un Tribunal Latinoamericano. El mismo estuvo formado por cinco miembros: Rafael Nieto Navia (Colombia), Pedro Nikken (Venezuela), Reynaldo Galindo Pohl (El Salvador), Julio Barberis (Argentina) y Santiago Benadava (Chile). El Tribunal funcionó en la sede del Comité Jurídico Interamericano (Río de Janeiro).

El dictamen arbitral se conoció el 21 de octubre de 1994 y resultó favorable a la Argentina. Los sectores nacionalistas chilenos, con fuerte influencia en la prensa y las fuerzas armadas, protestaron contra el laudo arbitral y presionaron al gobierno para que lo rechazara.⁴⁹ No obstante, el presidente de Chile tomó la decisión de acatar lo dispuesto por el árbitro.

13-Conclusiones

El empleo del arbitraje como mecanismo pacífico de solución de controversias fue una herramienta ampliamente utilizada en el Cono Sur, en la segunda mitad del siglo XIX y buena parte del XX. El Tratado argentino-chileno de 1855 fue un hito en la apertura de este ciclo. Durante algunos años, los países siguieron priorizando la guerra como principal herramienta para superar diferencias. Pero a partir de la década de 1870 la mayoría de los países se inclinaron a la búsqueda del arbitraje como mecanismo de solución de controversias, con diferentes resultados.

⁴⁹ Ver Peri Fagestorm, René. *¿Por qué perdimos Laguna del Desierto? ¿Y por qué podríamos perder Campos de Hielosur?* Santiago, Edición del salón teniente Hernán Merino Correa, 1995 pp. 47-85.

Algunos arbitrajes resultaron exitosos pues permitieron solucionar problemas mayores. Argentina y Paraguay sometieron la zona del Chaco Central al arbitraje de EEUU (1876). Argentina y Chile estaban al borde de la guerra en noviembre de 1878, con sus escuadras movilizadas hacia el teatro de operaciones; pero firmaron el Tratado Fierro-Sarratea, por el cual sometían sus problemas a arbitraje (diciembre de 1878). Este mismo mecanismo permitió superar las tensiones entre Argentina y Brasil, que pretendían las misiones orientales. El litigio fue superado con un nuevo tratado de arbitraje, que tuvo como arbitro al presidente de EEUU (1895). Otro ensayo exitoso de este método se verificó en la controversia entre Argentina y Chile en la Puna de Atacama (1899). Como coronación de este proceso, ambos países celebraron los Pactos de Mayo (1902), en los cuales se consagraba el arbitraje obligatorio e inapelable para definir las cuestiones pendientes.

Por su parte, Perú y Ecuador acudieron al arbitraje de España (1887 y 1904); mientras que Bolivia y Perú por un lado y Bolivia y Paraguay, por otro, solicitaron el arbitraje del presidente de Argentina (1902 y 1907 respectivamente).

La amplia difusión del arbitraje como mecanismo de solución de controversias aseguró el mantenimiento de la paz en la región durante más de medio siglo. Simplemente porque al solicitar el concurso del árbitro, por lo general se suspendían las operaciones en el terreno y se achicaban las posibilidades del conflicto fronterizo.

Los nacionalistas de los países latinoamericanos se opusieron sistemáticamente al arbitraje como mecanismo pacífico de solución de controversias. Sistemáticamente levantaron las banderas del carácter sacro del territorio y condenaron a los políticos y diplomáticos que resolvieron los problemas de límites mediante el arbitraje. Los nacionalistas deslegitimaron toda posibilidad de someter los espacios en litigio a arbitraje internacional. Indirectamente, ellos negaron validez al único medio posible para solucionar los conflictos de límites mediante el diálogo y la paz. Indirectamente, -y sin admitirlo públicamente- los nacionalistas sólo aceptaban la guerra como medio legítimo para resolver las cuestiones de límites.

Entre 1884 y 2000, las relaciones internacionales entre países de América del Sur se debatieron en esta tensión entre pacifistas (partidarios del arbitraje) y nacionalistas (que negaban legitimidad a este sistema y sólo aceptaban la guerra para resolver los conflictos pendientes). La historia muestra que prevalecieron los sectores pacifistas que priorizaron el diplomático al soldado.

Asombrosamente, la mayor parte de los textos de historia de las relaciones internacionales en la región siguen cuestionando severamente a los acto-

res y protagonistas de los laudos arbitrales, condenándolos como “claudicantes”, debido a la influencia tardía del antiguo enfoque nacionalista.