

# HISTORIA GENERAL DE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA



Obra dirigida por  
Andrés Cisneros  
y Carlos Escudé

## PARTE II

(en cuatro tomos)

### LAS RELACIONES EXTERIORES

### DE LA ARGENTINA CONSOLIDADA, 1881-1943

Con la colaboración específica de

Alejandro Corbacho, Francisco Corigliano, Leonor Machinandiarena de Devoto,  
Marisa González de Oleaga y Laura Tedesco

## TOMO VII

### LA ARGENTINA FRENTE A LA AMÉRICA DEL SUR, 1881-1930

Publicación del  
CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR

**CARI**

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

**N**uevohacer  
Grupo Editor Latinoamericano

Obra dirigida por  
Andrés Cisneros y Carlos Escudé

Con la colaboración de

Alejandro Corbacho,  
Francisco Corigliano,  
Leonor Machinandiarena de Devoto,  
Marisa González de Oleaga,  
Constanza González Navarro,  
Ana Margheritis,  
Kristin Ruggiero,  
Laura Tedesco y  
María Fernanda Tuozzo

HISTORIA GENERAL  
DE LAS RELACIONES EXTERIORES  
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

PARTES  
LAS RELACIONES EXTERIORES  
DE ARGENTINA EN EL SIGLO XIX

TOMO VI  
LA ARGENTINA  
FRENTE A LA AMÉRICA DEL SUR,  
1845-1859

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS  
RELACIONES INTERNACIONALES

Inv. N° 001695

Proced. \_\_\_\_\_

Ubic. BIB/0228

MFN 1351

HISTORIA GENERAL  
DE LAS RELACIONES EXTERIORES  
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

PARTE II  
LAS RELACIONES EXTERIORES  
DE LA ARGENTINA CONSOLIDADA,  
1881-1943

TOMO VII  
LA ARGENTINA  
FRENTE A LA AMÉRICA DEL SUR,  
1881-1930

Obra dirigida por:  
Andrés Cisneros y Carlos Escudé

Colaboradores

Alejandro Corbacho,  
Francisco Corigliano,  
Leonor Machinandiarena de Devoto,  
Marisa González De Oleaga,  
Constanza González Navarro,  
Ana Margheritis,  
Kristin Ruggiero  
y Laura Tedesco

HISTORIA GENERAL  
DE LAS RELACIONES EXTERIORES  
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

PARTE II

(en cuatro tomos)

LAS RELACIONES EXTERIORES  
DE LA ARGENTINA CONSOLIDADA, 1881-1943

Con la colaboración específica de:  
Alejandro Corbacho, Francisco Corigliano,  
Leonor Machinandiarena de Devoto,  
Marisa González de Oleaga y Laura Tedesco

TOMO VII

LA ARGENTINA FRENTE A LA AMÉRICA DEL SUR,  
1881-1930

Publicación del  
CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA EXTERIOR

CARI

(Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales)

**Nuevohacer**  
Grupo Editor Latinoamericano

Colección: Estudios Internacionales

1a. edición

ISBN 950-694-584-5

© 1999, by Grupo Editor Latinoamericano

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723

Impreso y hecho en la Argentina. Printed and made in Argentina.

Colaboraron en la preparación de este libro:

Diseño de tapa: Pablo Barragán. Composición y armado: Magdalena Barragán. Impresión: OffsetDifo. Encuadernación: PROA SRL. Películas de tapa: Tango Gráfica. Se utilizó para el interior papel Boreal de 80 g y para la tapa cartulina ilustración de 250 g provistos por Copagra SA.

**TOMO VII  
LA ARGENTINA FRENTE A LA AMÉRICA DEL SUR,  
1881-1930.**

**Capítulo 36**

**LAS RELACIONES CON CHILE.**

- Las percepciones argentina y chilena en tomo al conflicto limitrofe. 15
- La convención de 1888 y la declaración Zeballos-Matta de 1889. La divergencia entre los criterios de las "altas cumbres" y del "divortium aquarum". 16
- El acercamiento argentino-brasileño ante el conflicto limitrofe con Chile: la cuestión del arbitraje en la Primera Conferencia Panamericana de Washington (1889-1890). 18
- El acercamiento argentino-norteamericano: otro instrumento de la diplomacia argentina para fortalecer su posición negociadora frente al gobierno chileno. 19
- El protocolo Errázuriz-Quirno Costa de 1893. 24
- Los escasos avances en materia de demarcación. 27
- El protocolo de abril de 1896. 29
- Las actas de septiembre de 1898. 29
- La solicitud del arbitraje británico. 31
- Algunos progresos en la relación bilateral. 32
- La cuestión de la Puna de Atacama. 33
- Expansionismo chileno en el área del Pacífico versus acercamiento argentino-boliviano. 34
- El tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de 1889. 34
- La ofensiva chilena: el protocolo Matta-Reyes Ortiz (mayo de 1891) entre los gobiernos de Chile y Bolivia. 36
- La reacción argentina: la modificación del artículo 1º del tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de 1889 (octubre de 1891). 37
- La contrarréplica chilena: los tratados Barros Borgoño-Gutiérrez (mayo de 1895) y Matta-Cano (diciembre de 1895) con el gobierno de Bolivia. 37
- El doble juego de la diplomacia boliviana otra vez en acción: el protocolo Rocha-Cano (diciembre de 1895) con la Argentina. 38
- El intento chileno de someter la cuestión de la Puna de Atacama a arbitraje. La oposición argentina. 39

El protocolo Guerrero-Quirno Costa (abril de 1896) y la cuestión de la Puna de Atacama.	40
Inclusión y luego marginación de Bolivia en las tareas de demarcación de la Puna de Atacama.	41
La resolución del litigio argentino-chileno sobre la Puna de Atacama: el laudo Buchanan (marzo de 1899).	42
La carrera armamentista naval entre la Argentina y Chile.	43
El encuentro de los presidentes Roca y Errázuriz (15 de febrero de 1899).	48
La aceleración de las tensiones.	48
El acta Concha-Alcorta (diciembre de 1900); un primer intento de poner fin a los incidentes fronterizos.	50
Nuevos incidentes fronterizos. Las actas Yáñez-Portela sobre policías y sendas (25 de diciembre de 1901).	51
La hostilidad argentino-chilena en la Conferencia de México de 1901-1902.	53
El camino hacia un entendimiento.	54
Los pactos de Mayo de 1902.	57
Los efectos externos e internos de la convención sobre Limitación de Armamentos Navales.	58
El acta Aclaratoria de los pactos sobre Arbitraje y Limitación de Armamentos (julio de 1902).	60
El protocolo Drago-Concha (enero de 1903).	61
El debate sobre los pactos de Mayo en la política interna argentina.	62
Los "gestos" que acompañaron a los pactos de Mayo durante los años 1902 y 1903.	65
El informe del Tribunal Arbitral (19 de noviembre de 1902).	66
El fallo británico (20 de noviembre de 1902).	67
Los problemas de demarcación luego del fallo británico.	69
El canal de Beagle se transforma en una nueva cuestión de litigio a partir de 1904.	70
Las relaciones argentino-chilenas en el contexto del ABC.	73
El tratado del ABC (Argentina-Brasil-Chile) de mayo de 1915.	76
Los intentos chilenos por reflotar la política del ABC en la década de 1920.	78
La Patagonia Rebelde o Trágica (1920-1921).	81
Las relaciones argentino-chilenas entre 1922 y 1930.	82
Notas.	85

### Capítulo 37

#### LAS RELACIONES CON BRASIL.

Introducción.	109
Algunos problemas que afectaron el comercio bilateral.	109
La propuesta argentina de mediación conjunta al Brasil para frenar la guerra del Pacífico.	110
Las divergencias limítrofes argentino-brasileñas sobre Misiones: el tratado de 1885.	112
El tratado de Arbitraje de 1889.	114
El laudo Cleveland sobre Misiones (1895).	115
Acercamiento a Brasil durante la segunda presidencia de Roca.	117
Últimos pasos en la demarcación de la frontera argentino-brasileña.	117
El enfrentamiento Zeballos-Río Branco y la competencia armamentista argentino-brasileña.	119
La "diplomacia de los acorazados" (1908-1914).	121
El telegrama cifrado N° 9.	123
El respaldo a la actitud armamentista de Zeballos por parte de otros exponentes del "nuevo nacionalismo imperialista" argentino.	125
Las relaciones argentino-brasileñas después del alejamiento del canciller Zeballos.	128
El tratado del ABC (Argentina-Brasil-Chile) de mayo de 1915.	
La actitud de la Argentina y Brasil ante la Primera Guerra Mundial.	129
Notas.	130

### Capítulo 38

#### LAS RELACIONES CON BOLIVIA, PARAGUAY Y URUGUAY.

Introducción.	141
La ocupación del Chaco.	141
Las relaciones con Bolivia.	143
<i>La guerra del Pacífico (1879-1883) y su efecto en las relaciones argentino-bolivianas.</i>	143
<i>La cuestión de la Puna de Atacama: el doble juego de la diplomacia boliviana respecto de la Argentina y Chile.</i>	
<i>El tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de 1889 y el protocolo Matta-Reyes Ortiz de 1891.</i>	145

<i>Un breve incidente diplomático: la publicación del polémico memorándum de la cancillería boliviana en 1893.</i>	149
<i>La réplica chilena al acercamiento argentino-boliviano: los tratados Barros Borgoño-Gutiérrez de mayo de 1895 y el protocolo Matta-Cano de diciembre de 1895.</i>	151
<i>La reacción argentina al acercamiento chileno-boliviano de 1895: el protocolo Rocha-Cano (diciembre de 1895).</i>	153
<i>La resolución de la cuestión de la Puna de Atacama (marzo de 1899).</i>	154
<i>El tratado general de arbitraje (febrero de 1902).</i>	155
<i>La ruptura de relaciones diplomáticas entre la Argentina y Bolivia (julio de 1909), y su restablecimiento (enero de 1911).</i>	155
<i>La negativa argentina a intervenir en las cuestiones pendientes post-guerra del Pacífico (1922).</i>	158
<i>El tratado de límites Carrillo-Díez de Medina (julio de 1925).</i>	158
<i>Las negociaciones para prolongar el ferrocarril Central Norte a Bolivia.</i>	160
<i>Los buenos oficios de la Argentina en el conflicto boliviano-paraguayo: el protocolo Gutiérrez-Díaz de León (1927) y la conferencia de Buenos Aires (1927-1928).</i>	163
<i>Las relaciones con Paraguay.</i>	165
<i>Tratado de amistad, comercio y navegación (enero de 1885).</i>	165
<i>El tratado general de arbitraje (noviembre de 1899).</i>	166
<i>La mediación argentina en la guerra civil paraguaya de 1905.</i>	166
<i>La delimitación de la frontera en el río Pilcomayo. El convenio de septiembre de 1905.</i>	167
<i>El convenio sobre intercambio de ganado (mayo de 1908).</i>	168
<i>Ruptura de relaciones entre los gobiernos de la Argentina y Paraguay (enero-febrero de 1912).</i>	169
<i>Tratado de comercio (julio de 1916).</i>	172
<i>Los proyectos parlamentarios argentinos para condonar la deuda del Paraguay procedente de la guerra de la Triple Alianza y devolver los símbolos de la soberanía paraguaya.</i>	173
<i>Las relaciones con Uruguay.</i>	176
<i>La vuelta del viejo sueño de reconstrucción del ex Virreinato del Río de la Plata.</i>	177

<i>La revolución del Quebracho (1886).</i>	
<i>La tensión entre los gobiernos de la Argentina y Uruguay por su preparación en territorio argentino.</i>	178
<i>El Congreso de Montevideo de 1889.</i>	181
<i>El tratado general de arbitraje (junio de 1899).</i>	182
<i>Convenio sobre importación y exportación de ganado (octubre de 1899).</i>	182
<i>La controversia argentino-uruguaya sobre la jurisdicción de las aguas del Río de la Plata.</i>	183
<i>El tratado de límites en el río Uruguay (1916).</i>	188
<i>El respaldo argentino al gobierno uruguayo durante los años de la Primera Guerra Mundial.</i>	188
<i>Notas.</i>	191

### Capítulo 39

<b>LAS ISLAS MALVINAS (1833-1945).</b>	
Introducción.	205
Primera y segunda protestas argentinas.	205
Tercera protesta (1841-1842).	207
Cuarta protesta (1849).	208
Una <i>impasse</i> en las protestas argentinas.	209
Quinta protesta (1885).	213
Sexta protesta (1888).	214
Ambiciones expansionistas de Gran Bretaña.	215
El Centenario.	217
Una cuestión de filatelia.	219
Conclusiones.	224

### Apéndice

<b>LAS (OTRAS) ISLAS DEL ATLANTICO SUR EN LITIGIO (FALKLAND ISLANDS DEPENDENCIES).</b>	
Georgias del Sur.	226
Shetland del Sur.	228
Sandwich del Sur.	229
Orcadas del Sur.	229
Notas.	239

## LAS RELACIONES CON CHILE

### Las percepciones argentina y chilena en torno al conflicto limitrofe

La opinión pública argentina llegó a estar crecientemente polarizada en torno a la disputa limitrofe. Chile era percibido como un estado agresor por la facción "internacionalista" en expansión. Los "internacionalistas" incluían en sus filas a distinguidas personalidades, como Roque Sáenz Peña —quien había prestado servicios en el ejército peruano durante la guerra del Pacífico—, Indalecio Gómez y Estanislao Zeballos. Los dos últimos pregonaban la adopción de una línea dura hacia Chile.<sup>1</sup> Otra facción, opuesta a la anterior, estaba formada por el ex presidente Bartolomé Mitre, Carlos Pellegrini y otros sectores estrechamente ligados a la economía de exportación-importación. Estos hombres percibían que una guerra contra Chile podría retardar el progreso económico de la Argentina y afectar su comercio exterior.<sup>2</sup> Para estos hombres, el sendero de la Argentina hacia la grandeza estaba escrito en clave económica. A medida que pasaran los años, la Argentina crecería y se volvería cada año más rica y poderosa, hasta que la nación trasandina dejara de constituir un problema.

Del otro lado de los Andes, los chilenos percibían a su vecino con emociones variadas, las cuales recorrían todo el espectro posible, desde la envidia hasta el desprecio y desde la complacencia presumida hasta el miedo.<sup>3</sup> De acuerdo con Encina, la mayoría de los intelectuales chilenos —con la excepción de Miguel Amunátegui, Adolfo Ibáñez, Vicente Pérez Rosales y algunos pocos más— combatieron abierta o disimuladamente el empeño del gobierno chileno por defender sus derechos en la Patagonia. En este sentido, los casos de José Victorino Lastarria o Benjamín Vicuña Mackenna resultan evidentes. El último desarrolló por más de diez años una tenaz campaña contra los títulos chilenos en la región patagónica, que culminó con su gran discurso en el Senado, y con su libro titulado precisamente *La Patagonia*. Entre los banqueros, capitalistas y terratenientes, la idea de una ruptura con la Argentina por la Patagonia era percibida como irracional. En cuanto a la opinión pú-

blica, inicialmente fue indiferente a la cuestión, para años más tarde ser captada por los argumentos a favor del enfrentamiento entre los dos países.<sup>4</sup>

La victoria de Chile sobre las naciones andinas en la guerra del Pacífico inflamó el espíritu nacionalista de la opinión pública chilena. Si antes de 1879 el progreso económico de Chile condujo a que sus habitantes se percibieran a sí mismos como "la Inglaterra de Sudamérica", su victoria sobre las naciones andinas hizo creer a los chilenos que se habían ganado el apodo de "la Prusia de Sudamérica".<sup>5</sup> Muchos de los que visualizaban a su nación en el rol de Prusia en 1870, percibían a su vez a la Argentina en el papel de la Francia Sudamericana, corrupta y motivada por la codicia comercial, y que podía ser abrumada por el poder chileno. Estaban también aquellos chilenos que creían a su país superior a la Argentina en virtud y poder y que deseaban ir a la guerra para comprobarlo.<sup>6</sup> Los resultados obtenidos en la guerra del Pacífico por cierto habían acentuado la percepción de autoimportancia. Así, los diplomáticos chilenos adoptaron posturas caracterizadas por su rudeza, enraizadas en la idea de que su ejército, el mejor después del de Prusia, y su marina, la segunda después de la británica, podían derrotar fácilmente a las fuerzas argentinas.<sup>7</sup>

Por su parte, los argentinos revisaron sus propias percepciones respecto de Chile. Su admiración por el progreso de la nación vecina propio del pasado fue reemplazado por un sentimiento de creciente sospecha, particularmente luego de los incidentes ocurridos con los navíos *Jeanne Amélie* y *Devonshire*. Hacia 1890, la Argentina había logrado la estabilidad institucional, un requisito para el desarrollo económico.<sup>8</sup> Según Rauch, la Argentina no temía al poder militar de Chile, como sugieren los historiadores chilenos.<sup>9</sup> Como las más elementales reglas de la prudencia aconsejaban vigilancia sobre el agresivo vecino del oeste, el gobierno argentino comenzó a regirse por un viejo proverbio, *si vix pacem para bellum*.

#### **La convención de 1888 y la declaración Zeballos-Matta de 1889. La divergencia entre los criterios de las "altas cumbres" y del "divortium aquarum"**

Como consecuencia de los mutuos temores (ambos países percibieron curiosamente que el tratado de 1881 implicaba pérdidas territoriales), hasta 1888 no se llegó a una convención sobre demarcación y peritos para delimitar en el terreno lo acordado en el tratado. Dicha convención fue firmada el 20 de agosto de 1888 en Santiago de Chile por el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Demetrio Lastarria, y el enviado extraordinario y ministro Plenipotenciario argentino, José Evaristo Uriburu.<sup>10</sup>

Se establecía en ella el procedimiento para el nombramiento de los dos peritos a que se referían los artículos 1° y 4° del tratado de límites

de 1881. Cada uno de estos peritos podía tener una comisión asesora con igual número de miembros, y debían ejecutar en el terreno la demarcación de las líneas indicadas en los artículos 1°, 2° y 3° del tratado de límites. En caso de no arribar a un acuerdo, debían comunicarlo a sus respectivos gobiernos, para que éstos procedieran a designar al tercer perito, quien debía resolver la controversia.

La convención Lastarria-Uriburu fue ratificada por ley N° 2488, y el canje de las ratificaciones de la misma se hizo efectivo el 11 de enero de 1890. Consecuentemente, el gobierno argentino nombró como perito al ingeniero Octavio Pico y el de Chile a Diego Barros Arana.

No obstante, cada pequeño avance en la relación bilateral debía enfrentarse con nuevos obstáculos. En virtud del ofrecimiento de acciones de una compañía en Londres para la adquisición de veinticuatro leguas de tierra sobre el ferrocarril de Chubut a Bahía Blanca, el gobierno de Chile ordenó a su representante en Buenos Aires, Guillermo Matta, reclamar por lo que percibía como un avance argentino en territorio litigioso. Para sortear este obstáculo, el canciller argentino Estanislao Zeballos y el ministro chileno Matta formularon en 1889 una declaración recíproca, que estableció que todo acto de uno u otro gobierno que extendiera su jurisdicción hasta la parte de la cordillera de dudoso dominio, por no haberse trazado su límite, no afectaría los resultados de la demarcación que se iba a realizar. Esta declaración tuvo carácter general, aplicable a toda la frontera en litigio con Chile desde Bolivia a la isla Navarino. Según Carrasco Domínguez, estaba destinada a "establecer un statu quo en la región fronteriza no definida, restando valor a los actos de las partes ejecutados con anterioridad a la demarcación definitiva, pero posterior a los arreglos correspondientes sobre límites".<sup>11</sup>

De acuerdo con lo estipulado por el tratado de 1881 y la convención de 1888, en enero de 1892 se reunieron los peritos argentino y chileno, pero no lograron ponerse de acuerdo. El perito chileno, Diego Barros Arana, formuló la teoría del *divortium aquarum*, o sea, la separación entre los ríos que van al Atlántico y los que desembocan en el Pacífico, y pretendió imponerla a su colega argentino, Octavio Pico, como criterio previo al comienzo de la tarea de demarcación. Por su parte, Pico se mantuvo firme en su postura de defender como criterio la línea de las más altas cumbres, independientemente de su continuidad como línea divisoria de aguas. Pico sostuvo que la cordillera de los Andes era la barrera natural entre los dos países. La divergencia esencial en torno del criterio a ser utilizado en los trabajos de demarcación provocó la suspensión de las negociaciones entre ambos peritos.

Por otro lado, la tensión entre Buenos Aires y Santiago venía siendo estimulada desde los medios de prensa. Un informe del ministro chileno en Buenos Aires, de fines de 1887, detallaba el apoyo de la prensa argentina a una expedición enviada a la Patagonia, que supuestamente había descubierto tres ríos, cuyo origen estaba en territorio argentino y que desembocaban en el Pacífico, y que por lo tanto otorgaban a la Ar-

gentina puertos sobre dicho océano. Si bien no creyó en la existencia de estos ríos, el representante chileno estuvo convencido de que los medios de prensa argentinos respaldaban la idea de puertos en el Pacífico, para presionar a las autoridades de la Casa Rosada a tomar una decisión en ese sentido.<sup>12</sup> Esta presión dio resultado, pues las autoridades argentinas rechazaron el criterio chileno del *divortium aquarum*, a fin de no renunciar a un potencial acceso al Pacífico.<sup>13</sup>

#### **El acercamiento argentino-brasileño ante el conflicto limítrofe con Chile: la cuestión del arbitraje en la Primera Conferencia Panamericana de Washington (1889-1890)**

El eventual peligro que para los intereses chilenos representó el acercamiento iniciado a fines de 1889 entre las autoridades argentinas y el flamante gobierno republicano brasileño se percibió claramente durante las sesiones de la Primera Conferencia Panamericana en Washington, reunida en octubre de 1889. Ya un año antes, las autoridades de Santiago habían señalado sus objeciones a la celebración de esta conferencia, y en particular a la propuesta de discutir "un plan definitivo de arbitraje, el que sirviera para dirimir todas las cuestiones, disputas y diferencias que puedan existir o emerger". La oposición chilena a este proyecto era claramente explicable, ya que el mismo permitía a los enemigos de Chile hacer oír su voz respecto de las cuestiones y arreglos posteriores a la guerra del Pacífico, en términos contrarios a los intereses de política exterior chilena.

En la sesión de la conferencia de Washington correspondiente al mes de enero de 1890, los representantes de la Argentina y Brasil enviaron en forma conjunta una propuesta de arbitraje que afirmaba que

el arbitraje internacional es un principio del Derecho Público americano al que las naciones reunidas en esta conferencia adhieren, por decisión, no sólo para resolver las cuestiones referentes a límites territoriales, sino también respecto de todas aquellas cuestiones en las que el arbitraje es compatible con la soberanía.

La delegación chilena, opuesta desde el principio al arbitraje compulsivo, evidenció alarma al tomar conocimiento de los supuestos planteados en la propuesta argentino-brasileña, como guías para los procedimientos arbitrales. Entre ellos, vale destacar el siguiente, que señalaba que:

en caso de guerra, la victoria de las armas no conferirá ningún derecho al territorio de la nación conquistada (...) los tratados de paz que terminen hostilidades pueden fijar indemnizaciones pecuniarias (...) pero, si ellos contienen cesiones o abandono de territorio, no pueden ser definitivos (...) sin la previa evacuación del territorio del país conquistado por las tropas

del otro beligerante; (...) los actos de conquista, ya fueran el objeto de la guerra o su consecuencia, serán considerados como una violación del Derecho Público de América.<sup>14</sup>

El ministro chileno en Brasil, Alvaro Bianchi Tupper, en una nota al ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, percibía esta propuesta conjunta argentino-brasileña respecto de cuestiones de arbitraje como una censura al gobierno de Chile por su política expansionista en el Pacífico.<sup>15</sup> Pero la propuesta conjunta fue más allá de la censura, pues estableció que "las presentes declaraciones son aplicables no sólo a las diferencias que pueden aparecer en el futuro, sino también a aquéllas que... están en este momento bajo discusión".<sup>16</sup>

Por cierto, la aprobación de esta propuesta conjunta en la conferencia de Washington implicaba una amenaza sustantiva a los intereses chilenos. La misma suministraba a los gobiernos de Bolivia y Perú, perdedores en la guerra del Pacífico, un poderoso instrumento de discusión que los animaría a replantear los arreglos vinculados a dicha guerra; un capítulo que, por supuesto, las autoridades chilenas no deseaban reabrir. Además, la naturaleza conjunta de la propuesta insinuaba que los gobiernos argentino y brasileño buscaban de común acuerdo tomar parte protagónica en las cuestiones de la costa del Pacífico, área de interés vital para Chile. A pesar de las poderosas objeciones y de la abstención de la delegación chilena, la propuesta argentino-brasileña fue aprobada por la conferencia de Washington en forma unánime, en dos documentos separados (por un lado, el tratado para el arbitraje compulsivo y, por otro, un conjunto de principios). La incapacidad de la diplomacia chilena de prevenir la discusión sobre los procedimientos de arbitraje, en la Conferencia Panamericana de Washington, condujo a manifestaciones de hostilidad hacia el gobierno de Chile, en forma de declaraciones de repudio a las conquistas territoriales.<sup>17</sup>

#### **El acercamiento argentino-norteamericano: otro instrumento de la diplomacia argentina para fortalecer su posición negociadora frente al gobierno chileno**

Ante las dificultades que originaron tanto las divergencias de interpretación entre las autoridades argentinas y chilenas por el alcance del término *divortium aquarum*, como la delimitación en el terreno según el ambiguo criterio de las "altas cumbres que dividen las aguas", establecido por el tratado de 1881, el riesgo de que estallara la guerra entre la Argentina y Chile volvió a presentarse. A su vez, la intervención norteamericana en la guerra civil chilena de 1891, en favor del derrocado régimen del presidente José Manuel Balmaceda, provocó un serio conflicto diplomático entre los gobiernos de Estados Unidos y Chile, que las autoridades argentinas intentaron explotar en su favor. De este modo, la diplo-

macía argentina procuró un acercamiento con el gobierno norteamericano destinado a fortalecer su posición negociadora frente a las autoridades chilenas.

El incidente causado entre los gobiernos de Estados Unidos y Chile por el desembarco de la tripulación del *Baltimore* en el puerto de Valparaíso, en octubre de 1891,<sup>18</sup> contó con la participación del ministro de Relaciones Exteriores argentino, Estanislao Zeballos, quien fue titular del servicio exterior entre octubre de 1891 y octubre de 1892, durante el gobierno de Carlos Pellegrini. De acuerdo con Robert N. Burr, la cancillería argentina trató de aprovechar el conflicto entre Estados Unidos y Chile para consolidar su posición en la disputa limítrofe, utilizando para ello dos mecanismos. El primero fue la promesa de ayuda del canciller Zeballos al gobierno norteamericano, en caso de guerra con Chile, y su ofrecimiento de "abastecer de ganado y otros productos a las fuerzas de Estados Unidos en Antofagasta en el plazo de seis días", si esa plaza era tomada por los norteamericanos. El segundo consistió en presentar al gobierno chileno para su discusión, y por vez primera, las diferencias interpretativas del tratado de 1881, aprovechando la coyuntura doblemente crítica para la administración post-Balmaceda de conflicto con Estados Unidos y de debilidad política interna.<sup>19</sup>

El grado de participación argentina en el conflicto chileno-norteamericano fue objeto de debate entre autores chilenos y argentinos. La historiografía chilena acusó a Zeballos de ofrecer al ministro Plenipotenciario norteamericano en Buenos Aires, John R.G. Pitkin, no sólo abastecimiento sino también el libre tránsito para atacar a Chile, solicitando a cambio partes del territorio trasandino. Por ejemplo, Dupouy Grez habla de "un plan de hostilidades argentinas hacia Chile inspirado por el canciller Zeballos". Ante las dificultades presentadas en la comisión de límites argentino-chilena, Zeballos transmitió al gobierno de Estados Unidos una valiosa información sobre los armamentos de Chile.<sup>20</sup> A la vez, Oscar Espinosa Moraga, en su libro *El precio de la paz chileno-argentina*, acusó al ministro de Relaciones Exteriores argentino de recurrir a la diplomacia norteamericana para zanjar los entredichos fronterizos pendientes y "polonizar" a Chile.<sup>21</sup>

Por su parte, el especialista chileno José Miguel Barros Franco, basándose en una nota del representante trasandino en Washington, Aníbal Cruzat, menciona un supuesto ofrecimiento argentino, efectuado por el entonces ministro argentino en Washington, Vicente G. Quesada, al secretario de Estado, James Blaine, de facilitar el tránsito de las fuerzas estadounidenses por territorio argentino y prometer el abastecimiento de carbón a la naves norteamericanas. Este ofrecimiento se hizo a fines de 1891, estando ya Zeballos al frente de la cancillería argentina, y pudo ser conocido, de acuerdo con los documentos y autores chilenos, por las confidencias del ministro de Brasil en Washington, Salvador de Mendonça. Barros también consideró los oficios enviados a Washington por el ministro norteamericano en Buenos Aires Pitkin. Uno

de éstos, según el autor chileno, confirmaba la responsabilidad de Zeballos en el incidente chileno-norteamericano. En dicho oficio, Pitkin informaba sobre su entrevista con Zeballos, ratificada luego en un despacho cablegráfico (días 25 y 30 de enero de 1892). El documento corroboraba los indicios encontrados en una carta del ministro chileno en Buenos Aires, del 4 de enero de 1893, obtenida de un funcionario de la embajada norteamericana en esa ciudad. En la entrevista de Zeballos con Pitkin, el canciller argentino había expresado el "pleno" apoyo al gobierno norteamericano en su acción contra las autoridades de Santiago; había ofrecido abastecimiento y ganados a las tropas norteamericanas, y finalmente había brindado una amplia información secreta acerca del poder militar chileno.<sup>22</sup>

El historiador Roberto Etchepareborda polemiza con Barros Franco y con otros autores chilenos, analizando las fuentes tenidas en cuenta por éstos. Respecto de la nota del ministro chileno en Washington, Aníbal Cruzat, Etchepareborda señala una serie de factores que disminuirían su valor testimonial. En primer lugar, dicha fuente no se encuentra respaldada en la bibliografía chilena por documentación de origen norteamericano: sólo se basa en el despacho original, a su vez basado en pareceres de terceros. Asimismo, Etchepareborda sostiene que el origen de esa información es tendencioso, pues proviene de un actor —el informante brasileño— interesado en exacerbar el enfrentamiento argentino-chileno, justamente en una coyuntura caracterizada por la actualización del diferendo argentino-brasileño sobre Misiones. Por último, Etchepareborda menciona un problema de correspondencia de fechas: el ofrecimiento de Quesada a Blaine se habría realizado a fines de 1891, y el despacho de Cruzat, dando cuenta del mismo, estaba fechado mucho tiempo después, el 15 de diciembre de 1892, hecho que demostraría la intencionalidad política y tendenciosa del mismo.

Respecto de los documentos enviados por el ministro Pitkin al secretario de Estado Blaine, Etchepareborda reconoce que demuestran una actitud militante de Zeballos, en el sentido de procurar el respaldo norteamericano a los reclamos limítrofes argentinos, frente al gobierno de Chile. Pero la jugada del canciller argentino, según Etchepareborda, no estuvo orientada por el móvil de "polonizar" a Chile que le atribuyen los autores chilenos. La nota y cable de Pitkin sostienen que el apoyo ofrecido por Zeballos a Estados Unidos en su conflicto con Chile fue "moral", y no material, como sostienen los autores trasandinos. Y si bien Zeballos facilitó a Pitkin un listado sobre el poder bélico chileno, no se trató del total potencial de la nación trasandina, como acusa la mayoría de los historiadores chilenos, sino del armamento traído para el gobierno de Balmaceda.

De acuerdo con Etchepareborda, el ofrecimiento de ayuda "moral" al gobierno norteamericano, y el otorgamiento al ministro Pitkin de un listado del armamento traído para el caído gobierno de Balmaceda fueron "gestos" simbólicos de Zeballos tendientes a ganar la amistad de las au-

toridades de Washington, es decir, ganar un posible aliado en las difíciles discusiones limítrofes argentino-chilenas, y en el contexto de los problemas derivados de la crisis Baring, tales como la amenaza de intervención conjunta europea. Además, Etchepareborda alega que los autores chilenos olvidan tanto los artículos publicados por *El Ferrocarril* de Santiago en 1898 —donde se niegan explícitamente los cargos más extremos acerca de la supuesta actitud intervencionista argentina—, como el texto de la respuesta del secretario de Estado Blaine a los cables del ministro norteamericano en Buenos Aires Pitkin. La respuesta de Blaine a los cables de Pitkin —del 25 y 30 de enero de 1892— está fechada el 30 de enero de 1892, y parece demostrar el carácter "moral" del respaldo argentino al gobierno norteamericano:

Asegure ministro de Relaciones Exteriores de la cordial satisfacción con la que recibimos seguridad de apoyo moral y buena voluntad de la República Argentina. Las cuestiones pendientes entre los Estados Unidos y Chile prometen ceder a un arreglo pacífico, y tal resultado es intensamente deseado por este Gobierno en prosecución de su objetivo de mantener relaciones de estrecha amistad con todas las naciones americanas. Si algún cambio desfavorable llegase a producirse usted será informado.

Asimismo, para refutar a sus colegas chilenos, Etchepareborda cita las propias palabras de Zeballos en 1900 y 1902. En la primera de las fechas, éste expresó:

El telegrama intemperante e imperioso a una gran potencia produjo el resultado que debía producir. Apareció una escuadra blanca en el puerto de La Plata, con orden de marchar sobre Chile. Y esta vez, ironía del destino, esa escuadra se detuvo en el Plata, por la intervención de un Gobierno que significó a los Estados Unidos que cualquier conflicto con una nación sudamericana hería el sentimiento solidario de la América del Sur; y cuando el ministro Blaine gestionó buques de guerra argentinos, en pleno incidente del "divortium aquarum", tuve el honor de contestar por el Gobierno de nuestro país, al americano, rehusando nuestros buques y la ocasión de quebrantar el poder de Chile con ayuda extranjera.

En 1902, Zeballos reiteró el carácter exclusivamente "moral" de su acercamiento a Washington en los siguientes términos:

Políticos frívolos e intrigantes me han atribuido en Chile y en la Argentina el plan, pero hay prueba en contrario en los archivos públicos, como hay que me negué a cooperar eficazmente a la acción de los Estados Unidos... para asestar a Chile un golpe mortal a raíz del suceso del Baltimore... Sobran también los documentos para comprobar que en aquel momento, el más agudo de la cuestión argentino-chilena, manifesté al gobierno norteamericano, respondiendo a una consulta de Mr. Blaine, que la República Argentina, miraría con desagrado el ataque a Chile, y que éste

produciría en Sud América un efecto moral y comercial muy desfavorable a Estados Unidos.<sup>23</sup>

Sin embargo, el análisis de Etchepareborda merece algunos comentarios. En primer lugar, como señala este autor, el informe de Cruzat a su gobierno debería estar apoyado por otras fuentes para que el hecho del cual da cuenta —ofrecimiento del gobierno argentino al secretario Blaine de facilitar el tránsito por territorio argentino, y promesa de abastecer de carbón a las naves norteamericanas— pueda ser tomado por cierto.

En cambio no parece acertada la evaluación que Etchepareborda hace de los documentos enviados por Pitkin a su gobierno. En este caso, parece estar claro que Zeballos ofreció apoyo moral y también material de su gobierno. Respecto del primero decía Pitkin en su informe:

El 23 del presente, el Ministro de Relaciones Exteriores me expresó la seguridad más enfática de que el Gobierno sentía un vivo interés por la cuestión chilena con nuestro país y declaró que aunque estaba persuadido de que los Estados Unidos eran ampliamente capaces de mantener su posición a través de cualquiera prueba que pudiera sobrevivir, "la República Argentina estaba lista para prestarles todo el apoyo moral y declararlo en nota oficial, si se lo invitaba a hacerlo".

En cuanto a la ayuda material ofrecida, Pitkin expresaba:

El Ministro entonces sacó un mapa de Argentina y Chile e indicó allí la provincia argentina de Salta como una riquísima zona ganadera, desde donde, en caso de guerra entre nuestro país y Chile, podía mandarse ganado en pie en seis días, sin dificultades, por senderos que están sembrados de alfalfa a frecuentes intervalos, hasta Calama, punto del ferrocarril boliviano, distante cuatro horas de Antofagasta, en la costa del Pacífico. Dijo que la provincia de Tucumán al sur de Salta era rica en azúcar y otros abastecimientos para los cuales era corriente el servicio de mulas hasta Calama, el que se demostraría expeditivo; que Antofagasta sería absolutamente esencial como nuestro "rendiz vous" naval, porque tenía la única agua dulce de la costa norte de Chile, que arrancaba del lado cordillerano Aguas Blancas, a unas veinticinco millas al este; que gran parte de Chile al norte y al sur de Antofagasta era muy árida y no podían cruzarla las tropas desde el sur con miras a interrumpir nuestros suministros desde el este; que la ocupación de Antofagasta aislaría la flota chilena de la región superior de las salitreras; que hay comunicación telegráfica regular y expedita desde Buenos Aires por la capital de Salta de ese nombre, a Tupiza, en la frontera boliviana y de allí, a través de Calama, por el ferrocarril; a Antofagasta y que "Buenos Aires podría resultar muy útil para nosotros para recibir productos frescos y mandarlos por ferrocarril al interior, para su transporte en mula a Chile".

Manifestó que los Estados Unidos podían comprender sin reservas que en la medida en que esta República pudiera servirlos sólo se necesitaba pe-

dir el servicio para asegurárselo- y otra vez observó que "en cualquier momento que yo deseara solicitar oficialmente una clara declaración del Gobierno argentino acerca de nuestra actitud hacia Chile, ella se haría".<sup>24</sup>

De esta manera, al señalar el ministro Zeballos las ventajas de Antofagasta para las operaciones norteamericanas y al ofrecer abastecimiento para dicha región desde territorio argentino, además de proporcionar la lista del armamento traído para el depuesto gobierno de Balmaceda, no puede negarse que estaba ofreciendo ayuda material. A su vez, este despacho confiere mayor credibilidad al ofrecimiento relatado por Cruzat en su informe.

Por otra parte, el hecho mencionado por Etchepareborda de que en la respuesta del secretario Blaine a Pirkin sólo se mencionaba la ayuda moral, no parece ser prueba de que el ofrecimiento de ayuda material no hubiera existido. Lo que se traduce de tal documento es que, habiendo optado el gobierno norteamericano por la solución pacífica en su conflicto con Chile, el ofrecimiento para el caso de guerra no era tenido en consideración.

En lo que si puede haber divergencias es en la evaluación de lo que buscaba el Canciller argentino con la posición asumida. La historiografía chilena ha acusado a Zeballos -adversario constante de su país- de intentar zanjar los conflictos fronterizos pendientes, y hasta de "polonizar el país trasandino". Frente a este argumento, debe recordarse que tanto el gobierno argentino como el norteamericano comenzaron apoyando al gobierno constitucional chileno contra la rebelión de los congresales y la clase conservadora. Como señala Etchepareborda, el presidente Balmaceda era respetado entre los miembros del gobierno y la opinión pública argentina. Evidentemente el triunfo de los rebeldes chilenos hizo quedar descolocado al gobierno argentino. También es convincente el motivo que señala Etchepareborda para la política argentina de apoyo a Estados Unidos, es decir, el objetivo de contrarrestar el peligro de intervención europea como consecuencia de la crisis Baring. Pero ni la defensa en su momento del presidente Balmaceda, ni el acercamiento a Estados Unidos por el motivo mencionado, explicarían el ofrecimiento material realizado para el apoyo a Estados Unidos en caso de guerra contra Chile. Esto habría buscado por parte del gobierno argentino un debilitamiento del país vecino para poder obtener una solución a los conflictos pendientes favorable a los intereses argentinos.

#### El protocolo Errázuriz-Quirno Costa de 1893

A fines de la década de 1880, la aguda tensión en las relaciones argentino-chilenas se debió, según Robert Burr, a tres circunstancias: a) el fracaso de ambos países en las tareas de demarcación de límites, tal como estaba estipulado por el tratado de 1881; b) el ambiguo contenido de

dicho tratado, y c) el creciente interés del gobierno argentino en ganar el control de áreas como la del extremo sur, donde las jurisdicciones no estaban aún establecidas. La última circunstancia fue una consecuencia directa del crecimiento económico argentino, particularmente relevante desde fines de la década de 1880.<sup>25</sup>

Con el fin de subsanar la ya mencionada ambigüedad del artículo 1° del tratado de 1881, que señala como coincidentes dos criterios dispares de demarcación -altas cumbres y divisoria de aguas-, el canciller chileno Isidoro Errázuriz y el Plenipotenciario argentino Norberto Quirno Costa firmaron el 1° de mayo de 1893 un Protocolo adicional y aclaratorio del Tratado de 1881.<sup>26</sup>

El protocolo de 1893 implicó concesiones de ambas partes. Se refirió a la disputa limitrofe en el continente, y aclaró detalles sobre la frontera en Tierra del Fuego, pero omitió referencias respecto de las islas al sur de Tierra del Fuego, objeto de litigio recién desde 1904 en adelante. Entre 1881 y 1904, la mayoría de las fuentes aceptaban las islas Picton, Nueva y Lennox como chilenas, muy pocas las citaban como argentinas y algunas evidenciaban una curiosa ambigüedad. Recién a partir de 1904, el gobierno argentino cambió de opinión respecto de las islas, estimulado por los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por el capitán Sáenz Valiente, quien demostró que el cauce más profundo del canal de Beagle tuerce hacia el sur entre las islas Picton y Navarino, dejando al descubierto las imprecisiones geográficas del tratado de 1881 respecto del área insular. Sáenz Valiente halló que la isla Picton no está al sur del canal de Beagle sino al este, y que las islas Nueva y Lennox están fuera del alcance referencial de dicho canal. Como resultado de este descubrimiento geográfico, muy posterior tanto al tratado de 1881, como al protocolo de 1893, el gobierno argentino procuró extrapolar al área insular el "principio bioceánico" establecido en el texto del protocolo para el área continental.<sup>27</sup>

El protocolo de 1893 no logró su objetivo de superar las ambigüedades e interpretaciones divergentes a que daba lugar el tratado de 1881. Luego de su firma nuevamente se enfrentaron la óptica argentina de las "altas cumbres" con la chilena del "divortium aquarum". Según el punto de vista argentino, este protocolo de 1893 introdujo como criterio de demarcación "el encadenamiento principal de los Andes", ya que de otro modo resultaba imposible comprender el contenido de su artículo 1°, que disponía que serían argentinas "todas las tierras y todas las aguas, a saber: lagos, lagunas, ríos y partes de ríos, arroyos, vertientes que se hallen al oriente de las más elevadas cumbres de la Cordillera de los Andes, que dividan las aguas".

El enfoque chileno, explicitado en un libro de Gonzalo Bulnes escrito en 1898, sostuvo que el término "encadenamiento principal de los Andes" del protocolo de 1893 tiene el significado de "línea divisoria de aguas". Dupouy Grez comenta, en base al libro de Bulnes, que la interpretación argentina no concibe

(...) que se haya previsto el caso de que puedan quedar partes de ríos en el dominio territorial de cualquiera de los dos países, si el deslinde hubiera de trazarse por el *divortium aquarum*, entre las vertientes que sirven de origen a los ríos. Esta línea (*divortium aquarum*) exige como condición característica el correr siempre por tierra firme, entre las vertientes de las aguas.<sup>28</sup>

De acuerdo con la óptica chilena:

(...) El Protocolo de 1893 es la confirmación del Tratado de 1881, cuyo respeto fue siempre "la base capital de la cuestión". El Protocolo lo expresa así en su Art. primero, al decir que el Art. 1° del Tratado de 1881 será la norma invariable de procedimiento para ambos. Lo confirma además en su Art. 3°, disponiendo que el deber de los peritos es buscar en el terreno la línea divisoria de las aguas, que es la condición geográfica de la demarcación. Repite lo mismo en su artículo 7°, al ordenar que las comisiones de Ingenieros determinen todos los accidentes de la línea divisoria, como ser el origen de los arroyos o quebradas que se desprenden a un lado y otro, agregando para mayor claridad que no es precisamente necesario que anoten el curso visible de los ríos al descender a los valles vecinos; lo que prueba que el deslinde no puede cortar el curso de estos ríos, porque entonces los planos tendrían que anotar los antecedentes geográficos del terreno que éstos recorren para fijar la línea eventual de frontera de ellos.<sup>29</sup>

En la interpretación chilena del protocolo de 1893, la expresión "partes de ríos" que se encuentra en su artículo 1°, no puede tener otro significado que el de ríos incompletos, o bien, el caso excepcional de que el *divortium aquarum* corte un río en su origen. Este último caso

consiste en haberse descubierto ríos que desaguan a ambos costados de un cerro, lo que obliga a fijar en tal caso la línea del *divortium aquarum* en las condiciones orográficas del terreno cortando, o a uno de los brazos del río o las vertientes en que nace.<sup>30</sup>

Asimismo, el historiador chileno Francisco Encina también sostiene que en el protocolo de mayo de 1893 quedó establecido que el *divortium aquarum* era la condición geográfica de la demarcación.

Su colega Octavio Errázuriz Guillisasti se muestra más objetivo pues sostiene que mientras el artículo tercero parece consagrar el punto de vista chileno, al hacer referencia al principio del "divortium aquarum" como "la condición geográfica de la demarcación", su artículo segundo parece en cambio confirmar el punto de vista argentino de "altas cumbres" al disponer que según el espíritu del Tratado de límites, la República Argentina conservará su dominio y soberanía sobre todo el territorio que se extiende al oriente del encadenamiento principal de los Andes, como la República de Chile el territorio occidental hasta las costas del Pacífico.<sup>31</sup>

Por su parte, el historiador argentino Miguel Angel Scenna sostiene que en el protocolo de 1893 se adoptó como criterio de delimitación la línea de altas cumbres y no el *divortium aquarum* como pretendió Chile. Además, por dicho protocolo de 1893, las autoridades argentinas renunciaron a puntos ubicados en el Pacífico. Bernardo de Irigoyen, canciller del gobierno de Roca entre octubre de 1880 y febrero de 1882, había procurado para la Argentina la salida al Pacífico al firmar el tratado de 1881. Al explicitar la renuncia de la Argentina a puntos sobre el Pacífico, el protocolo de 1893 quebró ese status argentino de nación de dos mares. En dicho protocolo se adoptó como criterio fronterizo la línea de altas cumbres (y no el "divortium aquarum" que pretendió Chile), salvo en aquellas áreas donde dicha línea de altas cumbres se internase en los canales del Pacífico. En esos casos, la costa sobre esos canales quedaba para Chile, debido a la expresa renuncia de las autoridades argentinas a todo punto en el Pacífico.<sup>32</sup> El chileno Carrasco Domínguez señala acertadamente el fracaso del protocolo de 1893, respecto de su objetivo de "hacer desaparecer las dificultades" con que habían tropezado los peritos, en sus esfuerzos por demarcar en el terreno el ambiguo contenido del tratado de 1881. En vez de aclarar el contenido del confuso tratado, las expresiones "partes de ríos", "litoral respectivo" y "costas de canales" del protocolo de 1893 dieron lugar a las más variadas interpretaciones, y enturbiaron la ya de por sí oscura frase del artículo 1° del tratado de 1881, que señalaba el criterio a ser utilizado en la demarcación: "la línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dichas cordilleras que dividan las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprendan a un lado y a otro".<sup>33</sup> En otras palabras, a la confusa frase del artículo 1°, el protocolo de 1893 agregó supuestos términos aclaratorios, que no hicieron más que entorpecer los trabajos de demarcación de la línea fronteriza.

Debido a la presión de la opinión pública en la Argentina y Chile, los negociadores de ambos países decidieron mantener las conversaciones por el protocolo en secreto hasta que el acuerdo fuera aprobado por los respectivos Congresos. Casi ocho meses después, a fines de diciembre de 1893, se intercambiaron las ratificaciones.

#### Los escasos avances en materia de demarcación

A pesar de la firma del protocolo de 1893, el saldo en materia de demarcación entre 1893 y 1896 fue sumamente limitado, debido a la falta de acuerdo entre las comisiones demarcadoras argentinas y chilenas respecto del lugar donde debían ser colocados los mojones provisorios. Una carta proveniente de Santiago y fechada el 4 de febrero de 1895 comenta al respecto:

Las comisiones argentinas no pueden entenderse con las de Chile sobre

el lugar en que los mojones provisorios deben ser colocados. Aquéllas de sean, conforme al Tratado de Límites, el encadenamiento andino, las otras persisten en buscar la división de las aguas en los ramales o bifurcación del macizo. Tengo noticias detalladas de que esto acontece con las comisionados del centro, entre Tinguiririca y el Planchón, en donde parece presentarse clara, desde el Santa Elena, una desviación occidental del cordón central. Con la opinión de la división de las corrientes, las señales vendrían a quedar colocadas frente del límite natural, en Tiburcio y Vergara por ejemplo, pero la simple vista hace sospechar, según me dice quién puede saberlo, que estos pasos se hallan en una formación secundaria y hasta geológicamente diversa de los Andes verdaderos.<sup>34</sup>

El contenido de esta carta resulta sumamente relevante porque ilustra sobre los problemas que se presentaban a los peritos argentino y chileno para demarcar el terreno, y que no lograron ser removidos por las aclaraciones del protocolo de 1893. Al comentar el balance de las tareas de demarcación durante el año 1895, Dupouy Grez reafirma esta dificultad, sosteniendo que

ningún progreso hacia la comisión demarcadora que el año anterior había levantado los hitos de Las Damas y Santa Elena, dado que los Comisionados argentinos, al no encontrar en las diferentes partes de la cadena divisoria de las aguas una conexión orográfica que correspondiese a su concepción del encadenamiento principal de los Andes, no sabían cómo proceder.<sup>35</sup>

En síntesis, pocos avances se realizaron en la tarea de demarcación durante los años 1894 y 1895, y ningún progreso durante 1896.<sup>36</sup> La resolución de la disputa limítrofe se presentaba en ese momento como muy remota.

Las divergencias y vacilaciones de los peritos argentino y chileno se hicieron extensivas a los medios de prensa de ambos países. En el caso de la prensa argentina, la responsabilidad en los desacuerdos sobre las tareas de demarcación recayó en el perito y los comisionados chilenos, dado que éstos pretendían armonizar la teoría del *divortium aquarum* con el texto de los tratados, aun a costa de mutilarlos o alterarlos. De acuerdo con esta óptica, el doctor Francisco P. Moreno, en un largo artículo publicado en *La Nación*, los días 3, 4 y 5 de febrero de 1896, sostenía, pretendiendo interpretar fielmente el contenido del tratado de 1881 que:

La cordillera de los Andes, en su encadenamiento principal, es nuestro límite, y no veo dificultades insuperables que puedan impedir la demarcación de esa cadena, dada la constitución física de la cordillera que no puede ser equivocada con los accidentes orográficos que la rodean.<sup>37</sup>

### El protocolo de abril de 1896

El 17 de abril de 1896, el ministro Plenipotenciario argentino en Chile, Norberto Quirno Costa, y el ministro de Relaciones Exteriores chileno, Adolfo Guerrero, viendo que los trabajos de demarcación no progresaban, firmaron un protocolo.<sup>38</sup>

En dicho documento, los gobiernos de la Argentina y Chile recurrían al arbitraje británico, como un medio de presión mutua, a fin de proseguir y acelerar las casi congeladas tareas de demarcación limítrofe. Sin embargo, éstas se mantuvieron prácticamente paralizadas.<sup>39</sup> Las divergencias entre los peritos argentino y chileno se hicieron cada vez más insoslayables. En abierto sintoma del estado de tensión alcanzado, el perito argentino, Francisco P. Moreno, amenazó con retirarse definitivamente de las tareas de demarcación. En 1898 los peritos dejaron de reunirse. Y ese mismo año, la presión adicional de la prensa de ambas naciones ayudó a exacerbar las tensiones existentes en uno y otro lado de los Andes. Como consecuencia del clima de tensión y desconfianza imperante, ambas naciones movilizaron parte de sus fuerzas de reserva.

### Las actas de septiembre de 1898

Ante la virtual parálisis de los trabajos de demarcación por la falta de acuerdo entre los peritos argentino y chileno, inconveniente que bloqueó el camino para un entendimiento directo, sólo quedaron dos opciones a los gobiernos de Buenos Aires y Santiago: el sometimiento de las controversias al arbitraje de Su Majestad Británica, es decir, la alternativa planteada por el tratado de 1881 y por el protocolo de 1896; o bien la guerra, sostenida por los sectores belicistas a ambos lados de la cordillera. Por ello, el 22 de septiembre de 1898 se encontraron en Santiago el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Juan José Latorre, y el ministro Plenipotenciario argentino en la capital chilena, Norberto Piñero. Como fruto de este encuentro, fueron firmadas cuatro actas los días 15, 17 y 22 de septiembre.

La primera acta, del día 15, establecía que a fin

de facilitar el examen y resolución de todos los puntos que abraza la cuestión de límites, (los gobiernos argentino y chileno) convinieron en tratar separadamente cada una de sus partes, a saber:

- a) de la relativa al límite de la región comprendida entre los paralelos 23° y 26° 52' 45" de latitud sur (Puna de Atacama).
- b) de la relativa al límite desde el paralelo 26° 52' 45" hasta las proximidades del paralelo 52°.
- c) de la relativa al límite en la región vecina al paralelo 52 a que se refiere la última cláusula del Art. 2° del Protocolo de 1893 (Seno de Última Esperanza)

La segunda acta, con fecha del 17 de septiembre de 1898, sostenía que "en la región comprendida entre los paralelos 23° y 26° 52' 45" (la Puna de Atacama) examinadas las líneas propuestas por los peritos, y no habiendo sido posible arribar a conclusión alguna común, se acordó suspender la consideración del asunto".

La tercera acta, del día 22, fijaba las diferencias de los peritos argentino y chileno respecto de la línea general de frontera desde los 26° 52' 45" hasta las inmediaciones del lago Viedma. Dicha acta dejaba constancia de que las diferencias se referían a las siguientes áreas: la región del paso de San Francisco; la región de la hoya del lago Lácar; y la región que se extiende desde las vecindades del lago Nahuel Huapi hasta las del lago Viedma. Asimismo, esta tercera acta aclaraba que "en vista de las anteriores declaraciones contradictorias que plantean una cuestión que sólo el árbitro puede resolver y no habiendo sido posible arribar a arreglo alguno directo", los negociadores "conviniere, en nombre de sus respectivos Gobiernos, en remitir al de Su Majestad Británica copia de la presente acta, de las actas de los peritos leídas y de los tratados y acuerdos internacionales vigentes para que, con sujeción a la base segunda del compromiso de 17 de abril de 1896, resuelva la divergencia de que se ha dejado constancia precedentemente". Los documentos anteriormente mencionados se entregarían por medio de los representantes diplomáticos argentino y chileno acreditados en Londres, quienes debían solicitar además a la Corona Británica que, en su carácter de árbitro, "proceda a designar la comisión que deberá verificar el estudio previo del terreno y a resolver las divergencias en conjunto y en un sólo fallo".

La cuarta acta, del 22 de septiembre como la anterior, se refería "a la línea que debe separar a la República de Chile en la región vecina al paralelo 52° de latitud sur" (región del seno de Última Esperanza) y señalaba que la controversia en torno a esta línea fronteriza debía ser remitida al Gobierno de Su Majestad Británica "para que resuelva las citadas divergencias y determine la línea divisoria en la región nombrada, previo estudio del terreno por la Comisión que designará al efecto".<sup>40</sup>

De acuerdo con Germán Carrasco Domínguez, en la tercera acta del 22 de septiembre de 1898, hubo expresa constancia de una tentativa argentina de rehuir el camino arbitral. En ella, el ministro Plenipotenciario argentino declaró "que los puntos y trechos señalados por el perito de Chile, ... no se encuentran situados en la cordillera de los Andes, como lo ordenan los Tratados" y que "invita, por eso al Gobierno de Chile a reconsiderarlos después de un nuevo estudio". La propuesta argentina fue enfáticamente rechazada por el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, quien dijo que "dichos puntos y trechos... se encuentran situados en la cordillera de los Andes" y que "desearía, por eso, que el señor Ministro argentino no insistiera en pedir nuevos estudios sobre esos puntos y trechos y que se tomaran en consideración como las otras divergencias". Según Carrasco Domínguez, la aceptación de la petición ar-

gentina por parte de las autoridades de Santiago hubiera significado diluir la salida arbitral y prolongar un debate por tiempo indefinido entre los dos países.<sup>41</sup>

### La solicitud del arbitraje británico

A pesar de los obstáculos, los gobiernos de Buenos Aires y Santiago pusieron en funcionamiento la opción del arbitraje como alternativa para resolver sus diferencias. El 23 de noviembre de 1898, los representantes diplomáticos de Chile y la Argentina en Londres, en cumplimiento del compromiso contraído por el acta tercera del 22 de septiembre del mismo año, dirigieron comunicaciones oficiales al secretario de Asuntos Exteriores del Foreign Office, marqués de Salisbury, solicitando formalmente "la acción arbitral del Gobierno de Su Majestad".<sup>42</sup>

El 6 de diciembre de 1898, la legación de Chile en Londres hizo llegar al Foreign Office, en doce documentos traducidos al inglés, los tratados, protocolos, acuerdos y actas firmados con la Argentina en relación al litigio limitrofe. Más tarde, el 28 de febrero de 1899, la diplomacia chilena agregó como antecedente un extenso mapa que cubría los puntos en discusión, diseñado a escala 1:1.010.592, preparado por la Oficina de Límites en Santiago.

Por su parte, el 17 de enero de 1899, la legación argentina en la capital británica remitió al Foreign Office un plano de tres hojas preparado por Francisco P. Moreno, perito de la República Argentina, "como ilustración para la mejor investigación de los motivos de la controversia", junto con copias legalizadas y traducidas al inglés de los tratados, protocolos, acuerdos y actas firmados entre la Argentina y Chile.

A su vez, el 7 de diciembre de 1898, el jefe del Departamento de América del Sur del Foreign Office, Sir Francis H. Villiers, emitió un informe con recomendaciones para la organización y procedimientos del tribunal arbitral que habría de constituirse para el estudio del litigio limitrofe argentino-chileno. Dicho tribunal estaría compuesto de tres miembros, y los nombres sugeridos por Villiers eran los del coronel Sir Thomas H. Holdich, el mayor-general Sir John Charles Ardagh y el de Lord Macnaghten o Lord Davey.

El 16 de diciembre de 1898, el secretario de Asuntos Exteriores del Foreign Office, marqués de Salisbury, se dirigió a los Ministros argentino y chileno en Londres, comunicándoles que Su Majestad la Reina Victoria había aceptado que el Gobierno Británico actuara como árbitro en la disputa limitrofe entre la Argentina y Chile. El camino de la mediación había comenzado.

El tribunal arbitral celebró su primera sesión el 27 de marzo de 1899 en el Foreign Office y con la exclusiva asistencia de sus miembros. La segunda sesión tuvo lugar el 8 de mayo, en el mismo lugar, y a ella asistieron, además de los miembros del tribunal arbitral, las representacio-

nes de Chile y la Argentina. Por Chile participaron Domingo Gana, ministro en Londres; Alejandro Bertrand, ingeniero jefe de la comisión chilena de límites; y Victor Eastman, secretario de la legación de Chile. Por la Argentina lo hicieron Florencio L. Domínguez, ministro en Londres; Francisco P. Moreno, perito del gobierno argentino; Manuel A. Montes de Oca, consejero de la legación argentina; y Vicente J. Domínguez, secretario de dicha legación. La tercera sesión se celebró en el Foreign Office el 9 de mayo, con la asistencia de los mismos participantes que en la sesión anterior. En ella el secretario Victor Eastman procedió a la lectura de la exposición chilena, consistente en la traducción de un folleto redactado por el perito Diego Barros Arana, que trataba en forma ilustrada el material de la cuestión limítrofe argentino-chilena. La cuarta sesión también tuvo lugar en el Foreign Office dos días después -11 de mayo-, contando con los mismos asistentes, y consistiendo en la continuación de la lectura por parte del secretario Eastman de la exposición chilena, y la réplica a dicha exposición por parte del ministro argentino en Londres, Florencio L. Domínguez. Este expuso, como había hecho Eastman, los antecedentes de la cuestión de límites, explicitando la posición argentina sobre la demarcación de la frontera en litigio por la línea de altas cumbres o el encadenamiento principal de la cordillera de los Andes.<sup>43</sup> La quinta sesión del tribunal arbitral se concretó el 6 de julio de 1899, con la exclusiva asistencia de sus miembros y con el único objetivo de tomar nota, aprobar, y firmar las actas de las sesiones segunda, tercera y cuarta.

#### Algunos progresos en la relación bilateral

Con todo, en la difícil década de 1890 se registraron una serie de pasos tendientes a mejorar las tensas relaciones existentes entre los gobiernos de la Argentina y Chile. Entre ellos, se puede mencionar la firma de un protocolo, el 8 de febrero de 1894, entre el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Ventura Blanco, y el ministro Plenipotenciario argentino, Norberto Quirno Costa, cuyo objetivo era la construcción y mantenimiento de "un camino carretero que, partiendo desde el límite hasta donde funciona el ferrocarril trasandino en uno y otro país, lleguen a unirse en la línea divisoria de la cordillera de los Andes por el paso de Uspallata (...)".<sup>44</sup>

En la misma fecha, los mismos plenipotenciarios firmaron un convenio para el establecimiento de una línea telegráfica fiscal "hasta la divisoria con Chile por el paso de Uspallata",<sup>45</sup> y además un protocolo sobre canje de publicaciones científicas y literarias.<sup>46</sup>

Asimismo, el 15 de marzo de 1894, Ventura Blanco y Quirno Costa firmaron un acuerdo de extradición que estipulaba lo siguiente:

El Gobierno de la República Argentina se compromete a entregar al Gobierno de Chile a los perseguidos, acusados o condenados por sus tribunales por alguno de los crímenes o delitos especificados en su ley de extradición de criminales de 25 de agosto de 1885, y que se refugien en su territorio.

El Gobierno de Chile acepta, por su parte, la reciprocidad a que se refiere el artículo 1° de la misma ley, y con arreglo, para la entrega, a los procedimientos de sus leyes.

El presente Acuerdo durará desde la fecha de la aprobación por los respectivos Gobiernos, hasta que entre en vigor el tratado de extradición concluido por los Plenipotenciarios de uno y otro país que se halla sometido a la consideración de los respectivos Congresos, si fuera aprobado, o mientras entre a regir el que en caso contrario se comprometan a negociar, o hasta que una de las partes contratantes avise a la otra su propósito de hacer cesar los efectos de la presente declaración.(...)<sup>47</sup>

#### La cuestión de la Puna de Atacama

Además del problema de la delimitación de la frontera cordillerana, según los ambiguos términos del tratado de 1881, agravado con la aun mayor ambigüedad del protocolo de 1893, una dificultad adicional en la agenda de las relaciones argentino-chilenas fue la vinculada con los derechos de los respectivos países sobre la Puna de Atacama. La Puna de Atacama es una altiplanicie andina de casi 4.000 metros de altura y alrededor de 80.000 kilómetros cuadrados, surcada por cordones de poca elevación, que corren de sur a norte y de este a oeste. Por cierto, esta particular configuración geográfica de la Puna, diferente a la de la zona litigiosa de la frontera sur, invitó a agrias discusiones sobre demarcación entre los peritos argentino y chileno, dado que no existen en esta zona ni líneas de altas cumbres ni divisorias de aguas.<sup>48</sup>

El área había permanecido bajo ocupación de Bolivia hasta la guerra del Pacífico. Durante dicho conflicto, Chile invadió Atacama convirtiéndola en provincia propia, y ésta fue anexada al territorio chileno a raíz del tratado de Tregua del 4 de abril de 1884. Pero, si bien por este tratado Chile obtuvo de Bolivia la cesión del desierto de Atacama hasta los 24°, las autoridades chilenas se apropiaron de la parte situada entre los 23° y 24° por medio de la intervención militar y, además, ocuparon la extremidad norte de la región hasta el río Loa. Por otro lado, en ese año de 1884, el gobierno chileno aprovechó el estallido de cólera en las provincias del norte argentino, para avanzar en las mismas bajo la excusa de establecer un cordón sanitario. Incluso las tropas trasandinas llegaron a reemplazar autoridades locales salteñas por chilenas.<sup>49</sup>

Apenas se celebró el tratado de Tregua, en abril de 1884, entre los gobiernos de Chile y Bolivia, el canciller argentino, Francisco J. Ortiz

(octubre de 1883 a octubre de 1886), notificado por el gobernador de Salta de la penetración chilena en la Puna argentina, exigió explicaciones sobre el alcance del tratado, argumentando que la zona incorporada por el gobierno chileno incluía la ocupación de Antofagasta, que pertenecía a la República Argentina. Sin embargo, el ministro argentino en Chile, José Evaristo Uriburu, sostuvo que no era conveniente pedir explicaciones al gobierno chileno respecto de su incursión por la Puna. En opinión del diplomático argentino, en realidad, no se había producido la ocupación chilena, a pesar de que el gobernador de Salta sostenía exactamente lo contrario. Lo que en Chile se conocía con el nombre de Antofagasta era, en realidad, la región marítima antiguamente conocida como Cobija. Según el testimonio de Zeballos, el canciller Ortiz aceptó las apreciaciones geográficas de Uriburu, de manera tal que la reclamación de Antofagasta no se hizo, con lo cual Chile quedó instalado en territorio argentino.<sup>50</sup> Además, para Uriburu, y finalmente para el canciller Ortiz, la coyuntura no pareció demasiado oportuna para el estallido de un conflicto armado entre los gobiernos argentino y chileno. Mientras el primero estaba en relaciones tensas con las autoridades de Río de Janeiro, el segundo era vencedor de la guerra del Pacífico en detrimento de Perú y Bolivia. Ante esta complicada situación, Ortiz optó por el bajo perfil respecto del tema, y se conformó con las explicaciones otorgadas por el ministro de Chile en Buenos Aires. La diplomacia argentina prefirió, en consecuencia, alterar el equilibrio de poder subregional por una vía menos conflictiva, a través del acercamiento con las autoridades de La Paz en estricto secreto, a espaldas de las de Santiago.<sup>51</sup>

No obstante el bajo perfil adoptado por la cancillería argentina respecto del tratado de Tregua firmado por los gobiernos de Chile y Bolivia, la actitud expansionista chilena, que había ocupado una porción de la Puna de Atacama que las autoridades de Buenos Aires reclamaban como propia, polarizó a la opinión pública argentina. Una facción de la clase política percibía a Chile como un país agresor que debía ser detenido incluso recurriendo a la guerra. Otros, en cambio, consideraban la opción bélica como un escándalo que retardaría el progreso económico argentino.<sup>52</sup>

#### **Expansionismo chileno en el área del Pacífico versus acercamiento argentino-boliviano. El tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de 1889**

En tanto en la década de 1880 se dio un proceso de expansión chilena en el área del Pacífico a costa de Bolivia y de Perú, consolidado con la firma del tratado de Ancón de 1883 que cerró la guerra del Pacífico, la Argentina experimentó una coyuntura de importante crecimiento económico y de acercamiento secreto hacia el gobierno de La Paz. Este *rappor-*

*chement* argentino-boliviano resultó amenazante para los intereses vitales chilenos, que percibieron en él una tendencia de las autoridades argentinas a expandir su influencia hacia el Pacífico.<sup>53</sup>

La *entente* entre las autoridades de Buenos Aires y La Paz contuvo dos elementos que la diplomacia de Santiago percibió como amenazas a los intereses vitales chilenos: la construcción de ferrocarriles, y la negociación de un tratado de límites entre la Argentina y Bolivia. Respecto del primer elemento, en octubre de 1887 el Ministro chileno en Buenos Aires advirtió a la cancillería trasandina acerca del

propósito, a veces admitido y a veces ocultado, de construir algunos de estos ferrocarriles. La construcción de cualquier línea ferroviaria que conduzca a la frontera boliviana invariablemente implica (para las autoridades argentinas) ganarse el respaldo gubernamental (boliviano)... Las líneas férreas que se pueden calificar como estratégicas desde el punto de vista comercial son consideradas como cuestiones de política de largo plazo... En su presente sesión, el Congreso (argentino) ha aprobado tres o cuatro líneas propuestas con estos objetivos.

El diplomático chileno puntualizó, además, que el aislamiento boliviano fue un poderoso estímulo para el acercamiento con las autoridades argentinas:

oprimida como lo está dentro de los profundos valles andinos y sin una comunicación segura con el Pacífico, ... (Bolivia) está inclinada a convertirse en un aliado favorable y eficaz colaborador de cualquier país que le ofrezca esta ansiada comunicación con el Atlántico. Para Bolivia tal propuesta es... la condición vital para su progreso.

Finalmente, el agente chileno en Buenos Aires señaló a la cancillería chilena que

Chile, sin procurar el antagonismo con la República Argentina, y siguiendo libremente su propio desarrollo, puede frustrar esta estrategia (argentina) de separar a Bolivia del Pacífico y de la natural influencia de Chile. Bolivia ... puede ser una ayuda e incluso un baluarte contra amenazas hostiles, y de ningún modo es ventajoso que una nación poderosa como Argentina se adueñe del intercambio y comercio de Bolivia y, fortalecida por el siempre creciente número de gente proveniente de Europa, avance hacia el Pacífico.

En este despacho del Ministro chileno en Buenos Aires a su cancillería estaba implícita la percepción del gobierno chileno de que debía dominar la costa pacífica de América de Sur, de manera que el océano Pacífico fuera considerado como un "lago chileno".<sup>54</sup>

El segundo elemento del acercamiento argentino-boliviano percibido como amenazante para los intereses chilenos fue el tratado firmado en

Buenos Aires el 10 de mayo de 1889, entre el ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, Norberto Quirno Costa, y el ministro Plenipotenciario de Bolivia, Santiago Vaca Guzmán, por el cual el gobierno boliviano cedía al argentino parte de la Puna de Atacama (entonces en posesión de Chile) a cambio de la renuncia de eventuales derechos argentinos sobre Tarija. El gobierno chileno se opuso al tratado firmado entre las autoridades argentinas y bolivianas, alegando que la Puna de Atacama le había sido cedida por el tratado de Tregua de 1884.

Pero, si bien el tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán, gestado secretamente, procuró un acercamiento entre las autoridades bolivianas y argentinas que podía jugar de contrapeso al expansionismo chileno, el gobierno argentino, que en esos momentos atravesaba la severa crisis de Baring, resolvió aplazar su ratificación, con el fin de no agravar la difícil coyuntura económico-política con un seguro rechazo de las autoridades chilenas al tratado argentino-boliviano. La cancillería argentina temió la reacción chilena en momentos en que las autoridades de Buenos Aires se percibían con un poder militar inferior al de Chile. También influyó en la actitud argentina, fue el doble juego que evidenció la cancillería boliviana, cuyo objetivo era extraer las máximas ventajas territoriales posibles de sus dos poderosos vecinos, rivales a su vez por cuestiones limítrofes.

#### **La ofensiva chilena: el protocolo Matta-Reyes Ortiz (mayo de 1891) entre los gobiernos de Chile y Bolivia**

El gobierno chileno no conoció la existencia del tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de inmediato. Sin embargo, rumores de que algo se tramaba contra Chile entre las cancillerías boliviana y argentina llegaron al palacio de La Moneda, lo cual impulsó al presidente chileno José Balmaceda a buscar a su vez un tratado de paz con Bolivia. Como producto de las gestiones del ministro Plenipotenciario chileno en La Paz, el 19 de mayo de 1891 el ministro de Relaciones Exteriores boliviano, Serapio Reyes Ortiz, y Juan Gonzalo Matta, agente confidencial de la Junta Congressista de Iquique, presidida por Jorge Montt, firmaron un protocolo. Sus cláusulas fundamentales establecían: a) dominio definitivo del territorio ocupado por Chile, en virtud del pacto de Tregua; como compensación, el gobierno de Chile se hacía cargo de las deudas de las autoridades bolivianas estipuladas en el mencionado pacto; b) declaración de los puertos chilenos como de libre tránsito para Bolivia; y c) confirmación a Chile de su soberanía sobre la Puna de Atacama —la misma región que había sido cedida dos años antes por Bolivia al gobierno argentino, por el tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán—.<sup>55</sup>

Así, el doble juego de la diplomacia boliviana se evidenciaba, por un lado, en la firma del protocolo secreto Matta-Reyes Ortiz con Chile y, por otro lado, y casi simultáneamente, en el hecho de que el jefe de gabinete

boliviano, Mariano Baptista, apostara, a espaldas del gobierno chileno, a obtener de las autoridades de Buenos Aires la concesión de Tarija, a cambio de la cesión de la Puna de Atacama al gobierno argentino —la misma área que por el protocolo secreto Matta-Reyes Ortiz de 1891 pasaba a ser de Chile.<sup>56</sup>

#### **La reacción argentina: la modificación del artículo 1° del tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de 1889 (octubre de 1891)**

Como reacción al avance chileno y al doble juego de las autoridades de La Paz respecto de la Puna de Atacama, las autoridades de Buenos Aires, ya pasado el punto más álgido de la crisis Baring, estimuladas por el hecho de que Chile estaba en 1891 embarcado en una guerra civil, y sintiéndose más seguras respecto de su poder militar en comparación con el de Chile, decidieron neutralizar la ofensiva chilena, procurando obtener ventajas de las gestiones confidenciales del jefe de gabinete boliviano Mariano Baptista en Buenos Aires.

Luego de largas negociaciones entre el canciller argentino Estanislao Zeballos y el enviado boliviano Baptista, el 31 de octubre de 1891, el último aceptó la modificación del artículo 1° del tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de 1889, por la cual la Puna de Jujuy, de Salta y de Catamarca (lo que incluía la Puna de Atacama), hasta el límite de las altas cumbres de los Andes por el oeste, pasaba a jurisdicción argentina. El 16 de septiembre de 1892, el Congreso boliviano aprobó el tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán con las modificaciones exigidas por Zeballos, y, el 10 de marzo de 1893, se efectuó el canje de las ratificaciones. Con este doble juego, la Cancillería boliviana lograba poner aun más tensas las relaciones entre Buenos Aires y Santiago.

#### **La contrarréplica chilena: los tratados Barros Borgoño-Gutiérrez (mayo de 1895) y Matta-Cano (diciembre de 1895) con el gobierno de Bolivia**

El gobierno chileno, a su vez, procuró neutralizar la *entente* argentino-boliviana, y obtuvo la firma de tres tratados con las autoridades de Bolivia, uno de paz y amistad, otro de comercio, y un tercero —el más importante— de transferencia de territorios, que consignaba la promesa del gobierno de Chile de entregar al de Bolivia los territorios de Tacna y Arica, a cambio del reconocimiento de la soberanía chilena sobre la Puna de Atacama. En caso de que no concretase la cesión de Tacna y Arica, Chile otorgaría a Bolivia un puerto marítimo en la bahía Vitor y una compensación pecuniaria.<sup>57</sup> Estos tratados fueron firmados el 18 de mayo de 1895, en la ciudad de Santiago de Chile, entre el ministro de

Relaciones Exteriores chileno, Luis Barros Borgoño, y el ministro Plenipotenciario boliviano, Heriberto Gutiérrez.

Pero, perdidas las esperanzas de que el Congreso boliviano aprobara los tratados en la forma convenida, Juan Gonzalo Matta, el ministro de Chile en La Paz, firmó con el canciller boliviano, Emeterio Cano, el 9 de diciembre de 1895, en Sucre, un protocolo que introducía cambios en los tratados Barros Borgoño-Gutiérrez. Por este acuerdo se fijaba un plazo de dos años para la entrega del puerto por parte de Chile a Bolivia, estableciéndose, además, que quedaría sin efecto la cesión definitiva del litoral de Bolivia a favor de Chile, en caso de no cumplimiento del compromiso.<sup>58</sup>

Cuando el nuevo canciller chileno, Adolfo Guerrero, se impuso de las negociaciones del protocolo Matta-Cano, dirigió una nota al representante de Bolivia, comunicándole que los tratados de mayo, aunque aprobados por el Congreso chileno, no se ratificarían por Chile hasta que no se aclarase el alcance de las modificaciones del nuevo protocolo. Después de complicadas negociaciones se firmó en Santiago, el 30 de abril de 1896, un nuevo protocolo que establecía que, si Chile no pudiera traspasar a Bolivia el puerto de Arica, le traspasaría Vitor u otra caleta análoga, que tuviera condiciones para un puerto comercial. A su vez, el Congreso boliviano debía aceptar el reconocimiento de los créditos chilenos estipulados en el pacto de mayo. Pero el Congreso boliviano introdujo una cláusula al tratado de transferencia de territorios, por la cual se reservaba el derecho de aceptar o no el puerto que ofreciera Chile. La cancillería chilena exigió la derogación de la misma, y su rechazo por el gobierno boliviano puso fin a las negociaciones.<sup>59</sup>

#### **El doble juego de la diplomacia boliviana otra vez en acción: el protocolo Rocha-Cano (diciembre de 1895) con la Argentina**

Simultáneamente con la firma del protocolo boliviano-chileno Matta-Cano, las autoridades bolivianas acordaban con la Argentina, el 12 de diciembre de 1895, el protocolo Rocha-Cano. Por este protocolo, que lleva los nombres del ministro de Relaciones Exteriores boliviano, Emeterio Cano, y del enviado argentino, Dardo Rocha, la Argentina afirmó nuevamente su posición sobre la Puna de Atacama.<sup>60</sup>

La cancillería chilena reaccionó contra el protocolo Rocha-Cano, y elevó su protesta al ministro boliviano en Santiago, sosteniendo que Bolivia había concedido a la Argentina un territorio del cual Chile era el legítimo propietario. En un protocolo firmado entre los representantes de Bolivia y Chile en Santiago, el 28 de diciembre del mismo año, el ministro de Bolivia, nuevamente haciendo gala de su política de doble faz, admitía que Bolivia podía haber cedido parte de la Puna de Atacama a la Argentina, pero explícitamente aseveraba que "no existe ningún párrafo en el protocolo (Rocha-Cano) que pueda afectar directa o indirectamente a Chile".<sup>61</sup>

Más allá de las idas y venidas de la diplomacia boliviana, y de lo estipulado por los tratados del 10 de mayo de 1889 y 10 de marzo de 1893 —que otorgaban derechos a la Argentina sobre la Puna de Atacama—, Chile ocupó efectivamente Atacama, situación que contribuyó a colocar en un grado mayor de tensión la ya de por sí complicada cuestión limítrofe argentino-chilena. Al frente de conflicto cordillerano, se agregó entonces el de la Puna de Atacama.

#### **El intento chileno de someter la cuestión de la Puna de Atacama al arbitraje. La oposición argentina**

Las autoridades chilenas propusieron llevar la totalidad de los diferendos con la Argentina al arbitraje, posibilidad que la cancillería argentina rechazó enfáticamente. El problema de la Puna se había vuelto para los hombres de gobierno argentinos una cuestión de honor, sustentada por cierto en consideraciones de equilibrio de poder. Así lo manifestó el general Julio Argentino Roca al canciller chileno Carlos Morla Vicuña, en el banquete con que el gobierno argentino despidió al entonces ministro chileno en Buenos Aires, y próximo sucesor de Morla Vicuña en el ministerio de Relaciones Exteriores del gobierno trasandino, Adolfo Guerrero. Dijo Roca al canciller chileno:

Señor Morla, en lo de la Puna no podemos ceder, ni siquiera ir al arbitraje, porque este país considera ese problema en esta forma: Bolivia, legítimo soberano de la Puna, nos ha cedido sus derechos sobre ella en cambio de la cesión que por nuestra parte le hemos hecho de nuestros títulos sobre la provincia de Tarija. Bolivia se ha decidido a esa permuta, en parte, porque ve a Chile desde 1884, a pesar de sus protestas, ocupando la Puna y legislando a su respecto, y se considera impotente para obtener de él el respeto de su incuestionable derecho. ¿Será la República Argentina tan débil e impotente y abandonará o dejará de discutir y decidir por tercero ese derecho incuestionable que le ha sido transferido por el legítimo soberano? La cuestión así planteada es de dignidad nacional y de aquellas que no pueden someterse a arbitraje sin mengua.

A su vez, Morla le contestó a Roca en los siguientes términos:

Señor general, la culpa de que la cuestión de la Puna asuma un carácter agrio la tiene el señor Estanislao Zeballos, que sabiendo que Chile estaba en posesión de ella y la tenía incorporada por ley dentro de su provincia de Antofagasta, prefirió tratar a solas con Bolivia y convenir en su transferencia a la República Argentina a espaldas de Chile y con ignorancia de éste. Si el derecho de la Puna es tan claro e incuestionable, ¿por qué no se invitó a Chile a concurrir en aquellas negociaciones? Acaso el asunto estaría hoy amistosamente solucionado.<sup>62</sup>

### El protocolo Guerrero-Quirno Costa (abril de 1896) y la cuestión de la Puna de Atacama

Como hemos visto al tratar las negociaciones argentino-chilenas en el frente cordillerano, el 17 de abril de 1896 el ministro de Relaciones Exteriores chileno Adolfo Guerrero, y el ministro Plenipotenciario argentino Norberto Quirno Costa firmaron en Santiago un protocolo. En éste, ambas partes eludieron deliberadamente todas las cuestiones espinosas, tanto en el frente de la cordillera como en el puneño.

Por los artículos 2° y 4° de este protocolo de 1896, las partes instruyeron el arbitraje del gobierno británico para el caso en que se produjesen divergencias entre los peritos al fijar el límite en la Cordillera de los Andes al sur del Paso de San Francisco (26° 52' 45") y que los gobiernos no pudieran llegar a un arreglo amistoso (artículo 2°), autorizando a cualquiera de éstos a solicitar la intervención del árbitro 60 días después de generado el desacuerdo (artículo 4°). En lo que respecta a la Puna, al artículo 1° estableció que debía ser demarcada de acuerdo con los principios del tratado de 1881 y del protocolo de 1893, "concurriendo a la operación ambos gobiernos y el gobierno de Bolivia, que será solicitado al efecto", quedando de esta manera dicho problema fuera del arbitraje de S. M. Británica.<sup>63</sup>

Según Dupouy Grez, al reconocer implícitamente derechos a Bolivia, Chile se desprendía en la práctica de la Puna de Atacama. El canciller chileno Adolfo Guerrero —y su consejero en las negociaciones con la Argentina, el también ex canciller Diego Barros Arana— no asignaban ningún valor a la Puna, y preferían cederla al gobierno argentino con tal de asegurarse a su favor el arbitraje británico en el resto de la zona litigiosa desde el Paso de San Francisco hacia el sur, donde la posición chilena contaba, según la perspectiva de ambos diplomáticos chilenos, con argumentos más sólidos que los de la Argentina.<sup>64</sup>

El protocolo Guerrero-Quirno Costa de abril de 1896 fue, en general, recibido con agrado por la opinión pública chilena. No obstante, algunos sectores denunciaron las consecuencias del mismo sobre la presencia chilena en la Puna de Atacama. Así, el 12 de mayo del mismo año, Marcial Martínez desde el diario *Nueva República* afirmó que el protocolo "perseguía el traspaso de la Puna a Argentina por intermedio de Bolivia". Por su parte, el diputado Luis Jordán, en sesión secreta de la Cámara Baja chilena del 21 de agosto, sostuvo la imposibilidad de delimitar la Puna de acuerdo con el protocolo, que siguiendo el tratado de 1881, establecía como norma el *divortium aquarum* y en la Puna "las dos líneas de altas cumbres que la encierran arrojan sus aguas hacia el centro del llano".<sup>65</sup>

### Inclusión y luego marginación de Bolivia en las tareas de demarcación de la Puna de Atacama

La inclusión de Bolivia en las tareas de demarcación de la Puna, fijada en el protocolo Guerrero-Quirno Costa, fue una nueva complicación en la ya de por sí enredada historia de la demarcación de dicha región. El gobierno chileno no vio con demasiado agrado la participación boliviana en un tema de por sí tan controvertido.

El 7 de noviembre de 1896, siguiendo lo estipulado por el artículo 1° del protocolo Guerrero-Quirno Costa —que establecía la participación de Bolivia en los trabajos de delimitación de la Puna— los ministros de Relaciones Exteriores Enrique Putron y Amancio Alcorta, chileno y argentino respectivamente, dirigieron a la cancillería boliviana una nota solicitando la participación boliviana. El 24 de diciembre, el ministerio de Relaciones Exteriores del Altiplano respondió que

sin rehusar su posible injerencia en la demarcación de la zona, expresa que desea que se le aclare el alcance de su tarea, deseando saber si su tarea sería continua o bien sólo en caso de divergencias entre Chile y Argentina. También deseaba saber si su Gobierno se limitaría en caso de que se presentaran éstos, a ejercer sus buenos oficios para propender un amigable avenimiento, o sus decisiones tendrían carácter resolutivo.<sup>66</sup>

Durante el mes de marzo de 1897, el canciller chileno Carlos Morla Vicuña se reunió varias veces con el representante argentino en Santiago, Norberto Piñero, con el fin de elaborar una respuesta conjunta al gobierno de Bolivia, la cual afirmó lo siguiente:

al estipularse en el Protocolo de 1896 la concurrencia de Bolivia a la delimitación de la Puna se tuvieron presentes los tratados celebrados entre Argentina y Chile, y estas naciones y Bolivia, que estos tratados explican el concurso que se ha querido atribuir a Bolivia, el cual si es aceptado, sería continuo y simultáneo con el de los otros dos países, no para servir de árbitro, sino para establecer su reconocimiento del trazado fiel y correcto de la línea de la frontera Chile-Argentina.

La nota común concluía con los siguientes párrafos, provenientes de la inspiración del canciller Morla Vicuña:

La circunstancia de no hallarse, según la nota que contesto, directamente interesado el Gobierno de V.E. en la realización forzosamente acompañada de costas pecuniarias y de participación en delicados trabajos técnicos, mueven al Gobierno de Chile (o de Argentina) a no insistir con especial empeño en recabar del Excmo. Gobierno de Bolivia que acepte la solicitud que por su parte le ha dirigido. La ausencia de los representantes de Bolivia de las operaciones de demarcación no eximirá, sin embargo, al

Gobierno de Chile (o de Argentina) de comunicar al Gobierno boliviano los resultados de dichas operaciones de demarcación.<sup>67</sup>

El 25 de agosto de 1897, asumió como nuevo canciller chileno Raimundo Silva Cruz. Tanto él como el presidente Federico Errázuriz Echaurren desearon evitar a toda costa la participación boliviana en la demarcación de la Puna. Este tema y los rumores de una supuesta alianza del Perú con la Argentina agitaron a la opinión pública y a la prensa trasandina hacia fines de 1897.

Resuelto a cerrar el problema de la Puna de Atacama, el presidente Errázuriz Echaurren, según Jaime Eyzaguirre,

quiso modificar la política seguida con la Puna y, en la medida de las circunstancias, llevar al arbitraje. La Argentina resistió siempre este paso, pero al fin el Gobierno chileno logró encontrar una fórmula que, salvando las apariencias, envolvía un verdadero arbitraje. En efecto, gestiones telegráficas reservadas del Presidente Errázuriz con el Presidente don Julio Roca, de la Argentina, condujeron el 2 de noviembre de 1898, a la firma en Santiago de dos actas entre el Ministro de Relaciones Exteriores, don Juan José Latorre, y el Encargado de Negocios argentino, don Alberto Blancas. Por ellas se acordó celebrar en Buenos Aires una conferencia de delegados de ambos países para trazar la línea divisoria en la zona de la Puna, y para el caso de no llegarse entre ellos a acuerdo, se convino en que un delegado chileno y uno argentino, en unión con el Ministro de los Estados Unidos en la República Argentina, procedieran a fijar de una manera definitiva el trazo fronterizo. Sometidas las actas al Congreso Nacional para su aprobación, la obtuvieron por abrumadora mayoría.<sup>68</sup>

#### **La resolución del litigio argentino-chileno sobre la Puna de Atacama: el laudo Buchanan (marzo de 1899)**

El acuerdo secreto de los presidentes Julio Argentino Roca y Federico Errázuriz, firmado el 2 de noviembre de 1898,<sup>69</sup> disponía que cinco delegados argentinos y cinco chilenos, reunidos en una conferencia internacional, tratarían de llegar a un acuerdo sobre la cuestión de la Puna a través de la negociación directa. En caso de fallar este camino, se procedería a retomar la cuestión en una comisión conformada por un delegado argentino, uno chileno, y el arbitraje del ministro Plenipotenciario norteamericano en Buenos Aires William Buchanan.

La opción de negociación directa entre los delegados argentinos y chilenos sobre la cuestión de la Puna de Atacama en la Conferencia Internacional de Buenos Aires que sesionó del 1º al 9 de marzo de 1899 fracasó, pues las partes propusieron criterios divergentes de demarcación y no se pusieron de acuerdo.<sup>70</sup> Ante este traspié, entre el 21 y el 24 de marzo del mismo año, se conformó la prevista comisión reducida, inte-

grada por Enrique Melver de Chile, José Evaristo Urriburu de la Argentina, y el ministro norteamericano en Buenos Aires, William Buchanan, como árbitro entre las partes.

El diplomático norteamericano utilizó un método singular para resolver el litigio, que fue objeto de interpretaciones diversas. Según la tesis doctoral de George Victor Rauch, Buchanan diseñó una línea de demarcación y la dividió en siete secciones. El árbitro y ministro Plenipotenciario norteamericano votó cuatro veces con el delegado argentino, dos veces con el chileno y, en el sector restante, el voto fue unánime.<sup>71</sup> Según Miguel Ángel Scenna, Buchanan dividió en ocho sectores, y no en siete el área en disputa, y averiguó en cuántos de ellos los delegados argentino y chileno estaban de acuerdo. Tras comprobar que sólo en un sector ambas delegaciones lograban acordar sus respectivas posiciones, Buchanan decidió que los siete sectores restantes fueran resueltos por votación entre Urriburu, MacIver y él mismo. Buchanan votó cinco veces en favor del delegado argentino y dos por el chileno.<sup>72</sup>

El 24 de marzo de 1899 estuvo listo el fallo, conocido como laudo Buchanan, con el cual al menos uno de los frentes fronterizos en litigio, el de la Puna de Atacama, quedó cerrado. De 75.000 kilómetros cuadrados de territorio en disputa, 64.000 kilómetros cuadrados (85% del total) quedó para la Argentina, y 11.000 (15%) para Chile.<sup>73</sup>

Para Zeballos, el saldo del arbitraje norteamericano en torno de la Puna de Atacama constituyó un nuevo reflejo de la -en términos del revisionista argentino José María Rosa- tradicional "antidiplomacia" o debilidad diplomática argentina. De acuerdo con el ex canciller argentino,

el árbitro debió decidir entre la ocupación efectiva de San Pedro de Atacama y de su territorio por Chile y la cesión que Bolivia hiciera a la República Argentina en 1893. Si el gobierno argentino hubiera por lo menos protestado, la ocupación chilena de 1884 y 1886 y las leyes posteriores creadoras de las provincias de Atacama y Antofagasta y la cesión boliviana, habrían influido notablemente en el ánimo del honorable Buchanan. Pero una serie de negligencias ignorantes y debilidades argentinas, consumadas de 1884 a 1888, consintieron solemnemente la ocupación.<sup>74</sup>

#### **La carrera armamentista naval entre la Argentina y Chile**

Como consecuencia de la disputa limítrofe argentino-chilena, se inició, a fines de la década de 1880, una carrera armamentista. Fue una suerte de versión sudamericana de la "paz armada" europea, que cobró particular impetu a partir del enfrentamiento entre los criterios hidrográfico (divisoria de aguas) y orográfico (altas cumbres), representados respectivamente por los peritos Diego Barros Arana, chileno, y Octavio Pico, argentino, encargados, en enero de 1892, de delimitar en el terreno las ambiguas estipulaciones del tratado de 1881.

Ya a mediados de 1893, el ministro de Guerra y Marina del presidente Luis Sáenz Peña, general Julio Victorica, expuso en el Congreso algunos detalles sobre el estado de los armamentos y las compras argentinas de municiones, armas portátiles y artillería. Haciendo referencia a las dificultades de los comisionados argentinos para conseguir armamentos en Europa, provocadas ex profeso por las comisiones brasileña y chilena, "las que llegaron a ofrecer fuertes sumas de dinero a los fabricantes de nuestros fusiles si rescindían los contratos celebrados con nuestro gobierno", Victorica concluía con optimismo que "la República Argentina es hoy el poder militar mejor armado de la América del Sur".<sup>75</sup>

De una fuerza defensiva fluvial, la flota argentina evolucionó hasta convertirse en una flota oceánica, capaz de competir con la chilena. Los gobiernos argentinos de Luis Sáenz Peña (1892-1895) y José Evaristo Uriburu (1895-1898) dedicaron especial atención a la marina de guerra, a fin de paliar la situación de inferioridad naval respecto de Chile. Con el fin de crear una escuadra de mar poderosa, ambos gobiernos procedieron a incorporar nuevos cruceros acorazados, agregando, al 25 de Mayo (1891), los siguientes: el 9 de Julio (1893), el *Buenos Aires* y el *Garibaldi* (1896), el *San Martín* (1897), el *Belgrano* y el *Pueyrredón* (1898). A estos cruceros de guerra se sumó la fragata *Sarmiento* en 1898, destinada a la instrucción de los futuros oficiales de marina. La nueva flota argentina contó además con la incorporación de cuatro destructores de 340 toneladas de desplazamiento, el *Santa Fe* y el *Misiones*, en 1896, y el *Entre Ríos* y el *Corrientes*, en 1897. A éstos deben agregarse los transportes *Chaco*, adquirido en 1894, de 8700 toneladas de desplazamiento, y *Guardia Nacional* y *Pampa*, en 1895, de 6500 y 8700 toneladas, respectivamente. También por ley 3450, del 30 de noviembre de 1896, se iniciaron las obras del Puerto Militar (hoy Puerto Belgrano), cuyas primeras instalaciones se habilitaron en 1902.<sup>76</sup> Entre 1898 y 1899, en reemplazo de la vieja e inadecuada estación de torpedos ubicada en el río Luján, se construyó una nueva estación naval en Río Santiago, localidad cercana a La Plata, capaz de acomodar las amplios torpederos incorporados a inicios de la década.<sup>77</sup>

Como consecuencia de las numerosas adquisiciones efectuadas entre 1895 y 1898, la escuadra naval argentina aumentó sensiblemente. De acuerdo con los cuadros del almirante Juan A. Martín, en 1895 la flota chilena aventajaba considerablemente a la argentina; hacia 1898, en cambio, la Argentina casi había alcanzado a Chile (cuadro 1).<sup>78</sup>

A diferencia de estos cuadros del almirante Martín, que muestran que el poder naval argentino estaba cerca del chileno hacia 1898, un informe inédito presentado por el ministerio de Guerra y Marina a la Cámara de Diputados, en septiembre de dicho año, atribuía a la Argentina 53.350 toneladas métricas contra 42.792 de Chile, y una neta superioridad argentina en cañones de grueso, mediano y pequeño calibre, y en tubos lanzatorpedos. El informe concluía con las siguientes palabras: "En esta comparación se toman en consideración los buques de línea y des-

Cuadro 1  
Poder naval comparado de Argentina y Chile (1895 y 1898)  
(en toneladas métricas)

	1895		1898	
	Argentina	Chile	Argentina	Chile
Buques acorazados	8.800	12.200	27.020	20.700
Cruceros modernos	11.510	16.060	11.510	19.660
Torpederos	2.006	1.920	2.006	4.132
Buques auxiliares	2.630	3.430	2.542	1.590
Total	24.946	33.610	43.078	46.082

troyers; si se agregara a éstos los acorazados de río, cañoneras, buques auxiliares y transportes de ambos países, resultaría mucho mayor aún la superioridad nuestra".<sup>79</sup> La divergencia entre este informe y los cuadros del almirante Martín quizás se deba al ingreso del acorazado *Pueyrredón*, de 8.000 toneladas métricas, que llegó al Río de la Plata el 1° de septiembre de 1898. Este acorazado figuraba en el informe del ministerio de Guerra y Marina, pero no en los cuadros del almirante Martín.

Precisamente en 1898 se generó en el gobierno chileno una preocupación debido a la adquisición por la Argentina de los cruceros *Garibaldi*. Consciente y temeroso de que la posesión de esas cuatro unidades homogéneas alterase el equilibrio de poder a favor de su vecina, el canciller chileno ordenó al embajador de su país en Berlín, Ramón Subercaseaux, presionar al gobierno italiano a fin de bloquear la entrega de esos barcos a la Argentina. Subercaseaux fue desairado, recibiendo la respuesta de que esos barcos estaban disponibles para todas las naciones, incluida Chile. Los esfuerzos de los diplomáticos chilenos por detener la entrega de estos barcos demostrarían el hecho de que su gobierno percibía que Chile había perdido supremacía naval en el Cono Sur. La situación sin embargo no se modificó, y Roca, dos años más tarde, advertía al embajador chileno que la Argentina estaba dispuesta a contrabalancear cada adquisición naval chilena con la compra del doble de barcos de guerra que el gobierno de Santiago decidiera incorporar. Lo que Roca no dijo era que cada barco que la Argentina adquiriría no sólo implicaba un número mayor de unidades, sino que éstas invariablemente eran más poderosas que la previa orden de compra chilena. De este modo, la respuesta argentina al navío chileno *Chacabuco* fue inmediata: dos cruceros *Garibaldi* de más, más grandes y rápidos que los cuatro adquiridos anteriormente. Estos barcos fueron el *Rivadavia* y el *Moreno*.<sup>80</sup>

Durante el famoso "abrazo" entre los presidentes argentino y chileno, Roca y Errázuriz, que tuvo lugar en el estrecho de Magallanes el 15 de febrero de 1899, la flota argentina tuvo oportunidad de lucirse ante su par chilena. La llegada de los navíos argentinos produjo en Santiago sentimientos entremezclados de admiración y aprensión por los progresos efectuados por el país vecino.<sup>81</sup> Según Rauch, quien sigue a su vez los datos estadísticos del citado almirante Martín, ya para 1901 la flota argentina era superior a la chilena.<sup>82</sup>

La preocupación chilena por el rearme de su vecina tuvo también su manifestación en Washington, donde el ministro chileno, Carlos Morla Vicuña, se acercó al jefe de Inteligencia de la marina norteamericana, Thomas Snowden, para comprobar el grado de disposición del gobierno norteamericano respecto de vender a Chile dos barcos de guerra de 10.000 toneladas. Además, el gobierno chileno hizo una curiosa oferta al de Estados Unidos: adquirir dos barcos de batalla modelo "Indiana" a un precio que excedía ampliamente el costo de los mismos. El hecho resultaba doblemente singular, dado que este modelo había demostrado tener importantes deficiencias en cuanto a diseño y construcción, que eran ampliamente comentadas en el mundo entero por la prensa naval. Por lo tanto, el interés de Chile por adquirir estos barcos de guerra modelo "Indiana" constituía un síntoma del alto grado de desesperación que dominaba a la clase gobernante chilena respecto de la cuestión naval.<sup>83</sup>

Cuando las autoridades de Estados Unidos rechazaron la curiosa oferta chilena, el gobierno trasandino utilizó los fondos de sus propias reservas de oro, y ordenó la compra de dos navíos de guerra de 11.000 toneladas cada uno. Por su parte, el gobierno argentino adquirió dos navíos de guerra también, pero de 15.000 toneladas, y además, seis destructores del tipo "Nembo". Como consecuencia de esta serie de adquisiciones, la Argentina consolidó su superioridad naval respecto de su vecino. Para muchos, la cuestión limítrofe entre ambas naciones pasaba a ser una cuestión de segundo orden frente a la otra cuestión en juego: cuál de las dos naciones tendría la supremacía en Sudamérica.<sup>84</sup>

Luego del laudo Buchanan de 1899, se había cerrado la disputa argentino-chilena en torno a la Puna de Atacama, pero el problema limítrofe en la zona de la cordillera de los Andes siguió pendiente del arbitraje de la reina Victoria, cuya tarea se prolongó desde marzo de 1899 hasta enero de 1901, fecha de la muerte de ésta, que la sorprendió sin que hubiese alcanzado una decisión acerca del conflicto.

Mientras las representaciones argentina y chilena en Londres trabajaban activamente en la elaboración y presentación de sus respectivas memorias, el clima de tensión entre Buenos Aires y Santiago se agravaba, impulsado por los sectores belicistas a uno y otro lado de los Andes incentivando la ya en curso carrera armamentista.<sup>85</sup>

En estas circunstancias iba a producirse la intervención de la diplomacia británica, la cual era comprensible, dado que este país no sólo te-

nía considerables inversiones en la Argentina y Chile, sino que también era el socio comercial más importante y el principal acreedor de ambas naciones del Cono Sur. La llegada de lord Gerard Lowther marcó un nuevo capítulo en la controversia argentino-chilena. Lowther y su colega en Buenos Aires, William Barrington, habían sido autorizados por el secretario de Asuntos Exteriores británico, lord Lansdowne, para ofrecer los buenos servicios de Su Majestad Británica a los gobiernos de la Argentina y Chile. En su entrevista inicial con Lowther, en abril de 1902, el canciller chileno Eliodoro Yáñez manifestó la preocupación oficial acerca de una posible interferencia argentina en las cuestiones del Pacífico, y remarcó las intenciones pacíficas de Chile. El diplomático británico le respondió que existía una contradicción entre el espíritu pacífico declamado por el canciller y la adquisición de barcos de guerra. Por su parte, Barrington se contactó con el gobierno argentino, e informó que Buenos Aires estaría dispuesta a cancelar sus recientes compras de barcos de guerra si Chile acordaba hacer lo mismo.<sup>86</sup>

No obstante el optimista mensaje enviado por Barrington al Foreign Office, la superioridad naval en sí misma constituía un punto importante que ninguno de los dos países estaba dispuesto a resignar. Finalmente, a través de negociaciones posteriores, se llegó a un acuerdo mutuo de reducción de las fuerzas navales, que consistió en la desactivación de 3 navíos, 2 cruceros argentinos y 1 viejo barco de guerra chileno, el *Prat*. No obstante, según Rauch, esta situación dejó a la Argentina en la posición de superioridad naval que había disfrutado desde 1898.<sup>87</sup>

Asimismo, el ejército argentino había alcanzado un alto grado de preparación, e incluso de sofisticación, atestiguado por el ministro de Guerra del gobierno de Roca, coronel y luego general Pablo Riccheri, egresado de la Escuela de Guerra de Bélgica, y elegido como titular de la cartera de Guerra por el presidente Roca en julio de 1900.<sup>88</sup>

Por otro lado, el clima de conflicto y la amenaza de guerra entre la Argentina y Chile generó importantes efectos económicos y políticos internos en el caso argentino. Entre los primeros, vale destacar la prolongación, en 1899, del ferrocarril desde Bahía Blanca hasta la confluencia de los ríos Limay y Neuquén, ramal comercialmente improductivo por entonces, pero que se construyó, según Julio Argentino Roca, "obedeciendo a miras puramente estratégicas".<sup>89</sup> También se encará la construcción de una línea telegráfica que uniera Buenos Aires con la región patagónica. Su necesidad fue reconocida a partir de la firma del tratado de 1881, pero la obra cobró impulso luego del viaje de Roca al estrecho de Magallanes. Fue iniciada desde Bahía Blanca y su tendido llegó hasta cabo Virgenes, siendo concretada en 1902.<sup>90</sup>

Por cierto, este clima de conflicto entre la Argentina y Chile provocó consecuencias económico-financieras y políticas. Entre las primeras cabe mencionar la misma crisis de 1890 o crisis Baring, que Carlos Pellegrini atribuyó al perverso efecto combinado de diez años de carrera armamentista frente a Chile y la mala administración del gobierno de Mi-

guel Juárez Celman. Entre las consecuencias políticas, la más evidente fue la reelección de Roca, señalado como conductor indiscutido para una eventual guerra con el país trasandino.<sup>91</sup>

#### **El encuentro de los presidentes Roca y Errázuriz (15 de febrero de 1899)**

Como una forma de demostrar que se había elegido el camino de la paz, dado que habían sido dados los pasos iniciales en Londres para la realización del arbitraje de Su Majestad Británica, se acordó un encuentro entre los presidentes Roca y Errázuriz en el estrecho de Magallanes, en febrero de 1899.<sup>92</sup> Existen divergencias de interpretación respecto de quién partió la iniciativa de la entrevista entre ambos presidentes. Para algunos autores se debió a Roca, partidario de eliminar el largo diferendo bilateral a través del diálogo directo. Para otros, en cambio, la idea partió de Francisco P. Moreno, y fue acogida favorablemente por Roca. Sin embargo, para *El Diario*, de Buenos Aires, la iniciativa surgió de Chile, por su deseo de convenir entre ambos países "el condominio político internacional con proyecciones geográficas". Por su parte, *La Nación*, en su editorial del 18 de enero de 1899, sugirió que no sería ajena al encuentro de los presidentes la larga visita realizada a Roca, el día anterior, por el nuevo ministro de Chile en Buenos Aires, Du Putron, en un momento en que una violenta revolución en Bolivia y la posibilidad de una intervención chilena en el Altiplano impulsaban a la diplomacia chilena a buscar una conciliación con la Argentina, y así cerrar -o al menos postergar- un frente de conflicto para las autoridades de Santiago. En esta misma línea de razonamiento, *La Prensa* sostuvo que la entrevista tenía por objeto realizar la aspiración de Chile de que la República Argentina la dejara en completa libertad de acción para resolver a su manera sus problemas con Perú y Bolivia, aún sin definición después de la guerra sostenida con ambas naciones en 1879 y en la que resultara victoriosa.<sup>93</sup>

Más allá de la discusión sobre el origen de la entrevista entre los presidentes argentino y chileno, lo cierto fue que durante la segunda administración de Roca se puso de manifiesto la voluntad de acercamiento con el gobierno de Chile. Claras demostraciones de esto fueron las decisiones de apelar al arbitraje de la reina británica para resolver una parte de la cuestión limítrofe, y de aceptar el laudo Buchanan sobre la Puna de Atacama.

#### **La aceleración de las tensiones**

Los esfuerzos de acercamiento no implicaron, sin embargo, el cese de la carrera armamentista entre ambos países. Como ya se dijo, las autori-

dades argentinas compraron dos acorazados, el *Moreno* y el *Rivadavia*, de 8.000 toneladas, a los astilleros genoveses de Ansaldo. A su vez, los astilleros Vickers Sons and Maxims y Armstrong construyeron en Gran Bretaña dos naves, *Libertad* y *Constitución*, de 12.000 toneladas. Para comienzos de 1902, el gobierno argentino tenía cerrado el contrato para la compra de dos acorazados más, pero de 15.000 toneladas cada uno. En ese momento, la guerra entre ambos países pareció estar más cerca que el entendimiento.

Por otro lado, las tensiones se vieron agravadas por incidentes fronterizos, protagonizados por ambos países, en áreas litigiosas que estaban bajo arbitraje de la Corona británica. El 30 de marzo de 1898, el ministro de Chile en la Argentina, Joaquín Walker Martínez, protestó por la fundación del pueblo de San Martín de los Andes, que había llevado a cabo el general Rudecindo Roca en el valle del Lácar. Walker Martínez sostuvo que esos avances argentinos violaban lo estipulado en el acuerdo Zeballos-Matta de 1889, por el cual ambas naciones se habían comprometido a abstenerse de realizar actos que implicasen una desviación del contenido del tratado de 1881.<sup>94</sup>

El ministro de Relaciones Exteriores argentino, Amancio Alcorta, le replicó al representante chileno Walker Martínez que los "avances" argentinos en la zona del lago Lácar eran lícitos debido a que esa zona estaba dentro de la jurisdicción argentina. Ese territorio había sido ocupado con efectividad por la Argentina mucho antes del acuerdo Zeballos-Matta de 1889, por cuanto desde 1881 se habían realizado operaciones militares contra los indios, y desde 1883 el gobierno argentino había establecido fortines militares, campos de labranza y aduanas en el lago Lácar -ubicado al este de los Andes y cuyas aguas corren hacia el Pacífico-, sin que las autoridades chilenas -aún involucradas en la resolución de la guerra contra Perú y Bolivia- protestaran por estos avances. El establecimiento del fuerte Maipú, en marzo de 1883, para someter a una tribu de indios desde entonces bajo dependencia de las autoridades argentinas, era puesto como ejemplo en los argumentos presentados por Alcorta en su réplica a Walker Martínez. Cabe hacer notar que el fallo británico de 1902 terminó por otorgar a la Argentina el dominio del valle del río Lácar.<sup>95</sup>

En mayo de 1900, las autoridades de Santiago se enteraron de la presencia de un destacamento de soldados argentinos que habían ingresado al área de los lagos Lácar y Pihueico, que Chile consideraba propia y que estaba sometida a la resolución arbitral. Los soldados argentinos ingresaban en dicho territorio, ejecutando actos de dominio y cobrando contribuciones a los lugareños. El 25 de mayo de dicho año, un miembro de la comisión de demarcación chilena envió a su gobierno un informe en el que indicaba que las tropas argentinas pertenecientes al tercer cuerpo de caballería habían ocupado un sector ubicado a 40 kilómetros de la localidad de San Martín de los Andes. Estas "invasiones" argentinas al área del lago Lácar provocaron las protestas de la cancillería

chilena a las autoridades de Buenos Aires, y una interpelación en la Cámara de Diputados sobre la cuestión, efectuada por el ahora legislador chileno, Joaquín Walker Martínez, y que fue respaldada por la prensa trasandina.<sup>96</sup>

Debido a la firme actitud argentina, la cancillería chilena instruyó al ministro chileno en Buenos Aires, Carlos Concha, para que reclamara nuevamente la cuestión ante las autoridades de Buenos Aires, sosteniendo que las ocupaciones de los territorios en litigio "no pueden exhibirse ni alegarse como títulos legítimos de dominio ante el árbitro".<sup>97</sup> En los meses de julio y septiembre de 1900, Concha se dirigió a la cancillería argentina reclamando por las intervenciones, y solicitando del gobierno el término de dichas incursiones y la sanción de los responsables. En octubre del mismo año, el canciller argentino Amancio Alcorta respondió que las investigaciones ordenadas por su gobierno "demostraban que nada especial había ocurrido en la zona disputada, motivo de la reclamación chilena".<sup>98</sup>

A las reclamaciones de las autoridades chilenas, el gobierno argentino argumentó que las incursiones de estas fuerzas tuvieron por objeto proteger la zona de robos y asaltos. También sostuvo que las incursiones de sus fuerzas armadas se efectuaban detrás de la línea de altas cumbres y, por ende, en territorio argentino. En la visión chilena, las autoridades argentinas se autoarrogaban la soberanía de un territorio en litigio. Asimismo, las autoridades de la Casa Rosada aprovecharon la ocasión para reclamar del gobierno chileno concesiones de éste a particulares, en la zona de Última Esperanza, actitud que violaba el *statu quo* de terrenos en litigio y sometidos a arbitraje.

#### **El acta Concha-Alcorta (diciembre de 1900): un primer intento de poner fin a los incidentes fronterizos**

La enojosa cuestión de los incidentes fronterizos procuró cerrarse con la firma de un acta en Buenos Aires, el 29 de diciembre de 1900. Esta acta, que llevó la firma del ministro de Chile, Carlos Concha, y del canciller argentino, Amancio Alcorta, establecía el mutuo consentimiento de "respetar y hacer respetar todos los compromisos contraídos y entre ellos las declaraciones formuladas en 1889".<sup>99</sup> Además el acta explicitó que las partes debían tener en consideración la situación creada en septiembre de 1898, fecha en que se decidió someter las divergencias de los peritos y de los gobiernos al fallo arbitral del gobierno de S. M. Británica. Asimismo, se asumía el compromiso de "no producir ni permitir que se produzca acto alguno que tienda a desvirtuar el resultado de la solución que debe darse por el árbitro", y a contribuir a acelerar el fallo de Su Majestad Británica, en el convencimiento de que con ello concluirían todas las incertidumbres. Finalmente, por el artículo 3º, las partes se comprometían a "no ejecutar ni permitir que se ejecute acto alguno que

por su carácter civil o militar pueda ser causa de nuevas agitaciones que perturben las cordiales relaciones que ambos países tienen la voluntad de mantener".<sup>100</sup>

#### **Nuevos incidentes fronterizos. Las actas Yáñez-Portela sobre policías y sendas (25 de diciembre de 1901)**

Nuevos incidentes fronterizos en el año 1901 desvirtuaron el acta firmada a fines del año anterior y colocaron por enésima vez a los gobiernos de la Argentina y Chile cerca de la guerra, poniendo en peligro el laudo arbitral británico. Por un lado, se registraron periódicas incursiones de fuerzas policiales argentinas en la región de Última Esperanza, supuestamente desconocidas por el gobierno de Buenos Aires, que las atribuyó al excesivo celo de las autoridades subalternas; por el otro, se abrieron sendas desde el Pacífico, por comisiones chilenas de límites.

En el caso de las últimas, se trató de sendas en los valles de Cochamó-Río Manso; Yelcho-Futaleufú; Aisén-Simpson; Río Baker-Tamargo y Río Pascua, abiertas por las comisiones chilenas de límites para poder realizar exploraciones de la región en disputa, sin tener que atravesar territorio argentino, como había venido ocurriendo hasta entonces. Estas "sendas estratégicas" tuvieron por objeto preparar el terreno para la futura colonización de territorios chilenos situados al oriente de los Andes. Desde la óptica argentina, dichas sendas eran en realidad caminos y puentes estratégicos, secretamente construidos por los chilenos, para invadir a la Argentina en el conflicto bélico que se estimaba como inevitable.<sup>101</sup>

Los grupos partidarios de la paz de ambos lados de los Andes trabajaron arduamente para evitar que estos incidentes, provocados por los sectores belicistas argentinos y chilenos, hicieran estallar el conflicto. Como fruto de estos esfuerzos, el 25 de diciembre de 1901, el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Eliodoro Yáñez, firmó con el ministro argentino en Santiago, Epifanio Portela, dos nuevas actas: una sobre la cuestión de las incursiones de policías argentinos, y la otra sobre los "senderos estratégicos" establecidos por los chilenos.

El acta sobre policías decía:

Reunidos en el Departamento de Relaciones de Chile... etc., con motivo de los incidentes producidos en el territorio del seno de la Última Esperanza, comprendido entre las dos líneas de los peritos después de un cambio de ideas y animados siempre del propósito de llegar a soluciones amistosas, convinieron en lo que sigue: Mantener la situación en que se encontraban los dos países el 22 de septiembre de 1898, fecha en la cual se resolvió someter a la decisión del Gobierno de S.M. Británica las divergencias de los peritos y de los Gobiernos, y hasta tanto ésta sea dictada. En consecuencia, los respectivos Gobiernos darán órdenes inmediatas para que se retiren de la región mencionada tanto la policía argentina como la chilena.

Con lo cual se dio por terminado el incidente.

Los señores Ministros convinieron además, a fin de consultar la voluntad de ambos Gobiernos, de mantener las relaciones cordiales que son las aspiraciones de uno y otro país, en seguir las negociaciones con el objeto de reglamentar el servicio de policía que sea necesario establecer en algunas de las regiones del territorio comprendido entre las líneas de ambos peritos; debiendo someterse al fallo de S. M. Británica, como incidencias del juicio arbitral pendiente, las diferencias que ocurrieren a fin de que sean resueltas breve y sumariamente. (...)102

Por su parte, el acta sobre sendas sostenía:

Reunidos en el... etc., con motivo de la reclamación del Gobierno argentino fundada en los trabajos practicados por las comisiones de límites que se detallan en las comunicaciones del señor perito de Chile, inserta en la última Memoria del Departamento de Relaciones Exteriores, el señor Ministro de este ramo expuso que esos trabajos se habían ejecutado en ejercicio del derecho que corresponde a las comisiones de límites, de abrir sendas para explorar el terreno sujeto a delimitación y estudiar las líneas propuestas por los peritos; pero habiéndose afirmado, por el señor Ministro de la República Argentina que, según informaciones que tiene su Gobierno, puede estimarse que tales trabajos son extraños a aquellos propósitos, el señor Ministro de Relaciones Exteriores desconfió de ajustarse estrictamente a los pactos vigentes, declaró que la intención de su Gobierno era estudiar esos parajes y que sólo en ese concepto autorizaba los trabajos mencionados, no reconociendo acto alguno que importe ocupación de los terrenos en que debe trazarse por el árbitro la línea divisoria de ambos países.

Con lo cual se dio por terminado el incidente.

Los señores Ministros convinieron, además a fin de consultar la voluntad de ambos Gobiernos, de mantener las relaciones cordiales que son la aspiración de uno y otro país, en seguir las negociaciones con el objeto de reglamentar el derecho de las comisiones de límites para la ejecución de los nuevos trabajos que puedan creer conveniente iniciar; debiendo someterse al fallo de S. M. Británica, como incidencias del juicio arbitral pendiente, las diferencias que ocurrieren a fin de que sean resueltas breve y sumariamente. (...)103

No obstante, al día siguiente de firmadas, un nuevo incidente desvirtuó los enormes esfuerzos en favor del acercamiento. En efecto, el ministro argentino en Santiago, Portela, rehusó la reglamentación y arbitraje incluidos en el acta sobre policías, alegando que su inclusión se debía a un error de copia y pedía su corrección. El gobierno chileno reaccionó con tono moderador, y, procurando solucionar el incidente, propuso a Portela, por medio del político Julio Zegers, una aclaración del texto del acta sobre policías, en el sentido de que el acta observada se refería sólo a los territorios de Última Esperanza. Pero esta alternativa fue recha-

zada por el ministro argentino, quien se retiró del país. Tras muchas idas y venidas, el 7 de enero de 1902, los representantes diplomáticos de la Argentina y Chile llegaron a un acuerdo, intercambiando las notas que pusieron punto final a las cuestiones de los incidentes fronterizos.

Solucionado con el intercambio de notas de enero de 1902 el conflicto de las sendas y de policías, de acuerdo con lo establecido en las actas de diciembre de 1901, y concluidos en mayo de 1902 los llamados Pactos de Mayo, los sectores pacifistas en la Argentina y Chile esperaron con impaciencia el fallo arbitral de la Corona Británica, ilusionados con que éste resolvería de una vez por todas el prolongado conflicto limitrofe entre las dos naciones.

#### La hostilidad argentino-chilena en la Conferencia de México de 1901-1902

Las tensiones argentino-chilenas tuvieron ocasión de manifestarse no sólo en el plano bilateral, o a través de sus respectivas vinculaciones con Bolivia y Perú, sino también en el plano multilateral. En ocasión de la Conferencia Panamericana de México de 1901-1902, el choque entre las delegaciones argentina y chilena se produjo en el segundo día de sesiones, cuando la primera, en representación del bloque compuesto por Perú, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay, introdujo una resolución solicitando que Colombia y Venezuela sometieran su peligrosa disputa a arbitraje. La delegación chilena percibió esta resolución como una amenaza para sus intereses en la costa del Pacífico, pues aún estaban pendientes las cuestiones limitrofes con Perú y Bolivia. Como no quiso aparecer como opositora a la resolución presentada por la Argentina, la diplomacia chilena utilizó el argumento de que la misma debía ser pospuesta hasta que fuesen aprobadas las regulaciones sobre procedimientos arbitrales. Pero en las votaciones finales la moción chilena fue derrotada por la resolución encabezada por la delegación argentina. Haití, Venezuela, Colombia y Chile se abstuvieron. Si bien Argentina, Perú y Bolivia no lograron todos sus objetivos respecto de Chile durante la Conferencia de México, dicho foro otorgó a las tres primeras naciones la oportunidad de concertar una posición común para frenar la política de expansión chilena hacia Bolivia y Perú. Por cierto, la Conferencia de México demostró la insuficiencia del acercamiento argentino-chileno de 1898 y 1899 como estrategia de la diplomacia chilena para neutralizar a la Argentina y afirmar su hegemonía sobre el Pacífico.<sup>104</sup>

Vale agregar, a fin de completar este complejo panorama, que mientras entre 1900 y 1902 las relaciones argentino-chilenas pasaban por un momento de tensión, más cercano a la guerra que a la paz, los gobiernos de Perú y Bolivia, irritados por las ventajas territoriales chilenas obtenidas tras su victoria en la guerra del Pacífico, decidieron explotar a su favor la renovada hostilidad entre las autoridades de Buenos Aires y

Santiago. En Perú tuvieron lugar manifestaciones públicas a favor de la Argentina, síntoma del grado de intensidad del sentimiento antichileno alcanzado entre los peruanos. En Bolivia, tal como lo hizo notar el enviado chileno en La Paz: "Está organizándose una manifestación popular llevando las banderas de las legaciones argentina y peruana ... Gritos de ¡Larga vida! para ambas naciones y de ¡Abajo Chile!"<sup>105</sup> Asimismo, en Buenos Aires se hicieron grandes manifestaciones en favor de Perú y Bolivia y la muchedumbre recorría las calles gritando: "¡no más protocolos, guerra, guerra!"<sup>106</sup>

### El camino hacia un entendimiento

No obstante la creciente hostilidad entre las autoridades de Buenos Aires y Santiago en los años transcurridos desde el encuentro presidencial de febrero de 1899 y la firma de los Pactos de Mayo en 1902, hubo una serie de factores que permitieron evitar la opción bélica.

Uno de estos factores fue la intervención británica en el litigio limítrofe. La cancillería chilena envió instrucciones a su ministro en Londres, Domingo Gana, para activar la mediación de Londres, a fin de evitar que la situación de Chile se complicara por la presencia de elementos extremistas bélicos en Buenos Aires y Santiago, que mantenían en excitación a la opinión pública, y a los cuales no eran ajenos otros países limítrofes (casos de Bolivia y Perú).<sup>107</sup>

Por el lado argentino, el banquero porteño Ernesto Tornquist, consciente de los enormes costos económicos del mantenimiento de la "paz armada" entre los gobiernos de la Argentina y Chile, trató de provocar la mediación inglesa a través de dos grandes casas europeas, Baring y Rothschild. El objetivo de Tornquist fue el de lograr que el Foreign Office impartiera instrucciones a sus representantes en Santiago y Buenos Aires, y por esta vía se obtuviese de los gobiernos de Chile y la Argentina la cancelación de las adquisiciones de barcos en Londres y Roma respectivamente. A pesar de la inicial negativa del Foreign Office y de Rothschild a intervenir en una cuestión tan privativa de los gobiernos argentino y chileno como la de adquirir o no barcos, la insistencia del jefe de la Baring convenció a Rothschild para que solicitara al Foreign Office su intervención. La cancillería británica aceptó intervenir, pero puso como condición el previo consentimiento de los gobiernos argentino y chileno a sus gestiones. Por su parte, Tornquist logró cumplir con la condición exigida por el Foreign Office, consiguiendo la aceptación oficial de los gobiernos argentino y chileno a la mediación británica.<sup>108</sup>

Por el lado británico, existió, según el especialista chileno Carrasco Domínguez, una creciente preocupación por las derivaciones de una posible guerra entre la Argentina y Chile. En particular, los miembros del Tribunal Arbitral expresaron su reconocimiento tanto respecto de la dificultad de que Chile y la Argentina resolvieran por sí mismos sus di-

vergencias, como de la necesidad de enviar un grupo de reconocimiento británico que ejecutara la demarcación para resolver el difícil litigio.<sup>109</sup> A su vez, Ferrari sostiene que se ha exagerado la importancia del rol británico en el arreglo entre los dos gobiernos del Cono Sur.<sup>110</sup>

Un segundo factor que incidió en la firma de los Pactos de Mayo de 1902 fue la búsqueda por parte de las diplomacias argentina y chilena de una *entente* o política de alianza. Pero este objetivo tuvo alcances distintos para las autoridades de Buenos Aires y Santiago. La estrategia argentina fue obtener una alianza con Chile para aislar a Brasil en Sudamérica. El objetivo chileno, a diferencia del argentino, fue el de crear una alianza en la cual Chile fuese un igual entre sus dos grandes socios: Argentina y Brasil. La idea chilena fue crear un bloque que integrase a las tres potencias subregionales. Esta coalición, en la perspectiva de las autoridades de Santiago, podía llegar a convertirse en el árbitro de las cuestiones sudamericanas y contrabalancear la influencia norteamericana. No obstante, la estrategia de alianza tripartita tropezó con numerosas dificultades. En 1908, las autoridades chilenas enviaron al canciller Zeballos un proyecto de tratado que hablaba de "alianza defensiva" y de "limitación de las fuerzas navales" entre la Argentina, Brasil y Chile, pero el ministro de Relaciones Exteriores argentino se negó a negociar un tratado de alianza en el que también fuera incluido Brasil. Recién en 1914, y por pedido norteamericano, la Argentina, Brasil y Chile actuaron de común acuerdo para mediar en el conflicto entre los gobiernos de México y Estados Unidos.<sup>111</sup>

Otro factor que contribuyó a la desaceleración del tenso clima generado entre los gobiernos de la Argentina y Chile fue la visita, en agosto de 1899, del presidente argentino Julio A. Roca a su colega brasileño Manuel J. Campos Salles. Según Scenna, el mandatario argentino, si bien fue consciente de que no obtendría nada concreto de Itamaraty, procuró un acercamiento que cerraba un segundo frente, y podía dejar, al menos en algunos sectores del gobierno chileno, cierta duda acerca de un eventual pacto argentino-brasileño. No hubo pactos entre Buenos Aires y Río de Janeiro, pero la visita de Roca fue correspondida por el presidente brasileño en octubre de 1900, cuando Campos Salles visitó Buenos Aires. Al menos estos mutuos contactos argentino-brasileños sirvieron para que la prensa chilena bajara sus decibeles probólicos en contra del gobierno argentino.<sup>112</sup>

Un cuarto factor que permitió arribar a un acuerdo entre las autoridades de Buenos Aires y Santiago fue el reemplazo de la mayoría de los actores claves en la negociación diplomática entre ambos países por figuras partidarias de un acercamiento bilateral. Hacia 1902, y en menos de dos meses, se produjeron las renuncias del ministro argentino en Santiago, Epifanio Portela (reemplazado por José Antonio Terry), y de los cancilleres argentino y chileno, Amancio Alcorta y Eliodoro Yáñez, quienes fueron sustituidos en sus cargos por Joaquín V. González y José Francisco Vergara Donoso. El único que permaneció en su cargo fue el

ministro chileno en Buenos Aires. Incluso se registró un importante influjo del entonces vicepresidente Norberto Quirno Costa, quien suavizó las rígidas instrucciones impartidas antes de morir por el canciller Amancio Alcorta al ministro Plenipotenciario argentino en Santiago José A. Terry. Estos cambios fueron relevantes, dado que, por el lado argentino, el ministro en Chile Portela se había caracterizado por una posición obstruccionista a cualquier acuerdo con las autoridades de Santiago. Por el lado chileno, el nuevo canciller Vergara Donoso no produjo los recelos que Yañez provocaba en Buenos Aires, desde el irritante incidente en torno a las actas de sendas y de policías.<sup>113</sup>

El quinto factor que hizo su aporte para lograr el entendimiento bilateral fue la influencia del general Bartolomé Mitre y su diario *La Nación*, dirigido hacia 1902 por Emilio Mitre, que contrarrestó las campañas belicistas de otros medios, como el caso de *La Tribuna*.<sup>114</sup> Tanto *La Nación* como *El País* adoptaron en esos días una orientación pacifista y antiintervencionista en los asuntos pendientes de la guerra del Pacífico. El 9 de abril de 1902, un editorial de *La Nación*, titulado "El día siguiente del fallo", rechazó los argumentos de los sectores belicistas argentinos respecto de la "necesidad" de la guerra con Chile, sosteniendo que: "la República Argentina no es parte en las cuestiones del Pacífico, ni tiene ningún negocio que hacer en ellas, a menos que su propia seguridad, ahora o más adelante, se viese amenazada".<sup>115</sup> Estas palabras reflejaron por cierto la tendencia proatlántica predominante en los sectores moderados de la elite argentina, encabezados por los ex presidentes Bartolomé Mitre y Carlos Pellegrini, que estuvieron mucho más preocupados por las fructíferas vinculaciones económicas con Europa que por la proyección argentina hacia las costas del Pacífico.

En otros editoriales, *La Nación* intentó calmar los temores existentes acerca del poder chileno, señalando que el control de los nitratos de Perú y los puertos de Bolivia, por parte de las autoridades de Santiago desde la guerra del Pacífico, no constituía una amenaza para la Argentina. Sostuvo que Chile no podía buscar deliberadamente el desmembramiento de Perú y Bolivia, sin ser detenido en sus propósitos por la tenaz oposición de ambas naciones, y por la segura intervención de Estados Unidos y Brasil. Si tal alternativa se concretaba, entonces la Argentina debía adoptar la política más conveniente a sus intereses. Mientras tanto, *La Nación* postulaba la conveniencia de aceptar la paz con Chile sobre la base de la superioridad o al menos la paridad naval argentina, y tomar ventajas de la situación de paz para desarrollar sus propios recursos, dejando que Chile resolviera la cuestión del Pacífico.

Los editorialistas de *El País* otorgaron argumentos adicionales a la tesis general pacifista sustentada por *La Nación*. En primer lugar, sostuvieron la dificultad de justificar una intervención argentina en el área del Pacífico, ya que la Argentina se había opuesto a la norteamericana en la guerra del Pacífico. En segundo lugar, subrayaron la idea de que la intervención argentina en el Pacífico tendría el efecto de una acción impe-

rialista. Los columnistas de *El País* preguntaron a sus lectores en qué medida "Brasil consideraría con indiferencia una política imperialista que tendería a hacer de Argentina el árbitro de todas las cuestiones en América". Por último, el periódico afirmó que "(es) una obligación de honestidad política ... que Perú y Bolivia no se engañen ... en la creencia que la política argentina puede estar basada en y dirigida por consejos y pasiones irreflexivas".<sup>116</sup>

### Los pactos de Mayo de 1902

A pesar de que la política moderada hacia Chile, impulsada por los ex presidentes argentinos Mitre y Pellegrini, contó con adherentes tanto dentro como fuera del gobierno argentino, incluyendo al nuevo ministro argentino en Santiago, José Antonio Terry, la negociación que llevó a los Pactos de Mayo fue sumamente trabajosa. Los gobiernos de ambos países se recelaron mutuamente. Las autoridades argentinas no miraban con simpatía el expansionismo territorial chileno en el área del Pacífico, luego de la victoriosa guerra emprendida contra los gobiernos de Perú y Bolivia. Por su parte, los hombres de gobierno chilenos temieron el interés argentino en el Pacífico, área vital para el gobierno de Santiago, y por ello presionaron para que los convenios que se firmasen tuvieran alguna referencia explícita a esta inquietante cuestión. Consciente de que la llamada "cláusula del Pacífico" debía ser incluida de alguna forma en las negociaciones para que el gobierno chileno llegara a algún tipo de acuerdo con el argentino, el ministro argentino en Chile, José Antonio Terry, logró insertar esta cuestión en los convenios a firmar, bajo la forma de acta preliminar al tratado de arbitraje.<sup>117</sup>

Las autoridades de Buenos Aires estuvieron básicamente preocupadas por la cuestión de la limitación de armamentos. Creyeron que la insistencia chilena respecto de otros acuerdos fuera del de la citada limitación constituía, en realidad, una estrategia dilatoria del gobierno chileno con el objetivo de completar los barcos de guerra que estaban bajo construcción.

Los pactos de Mayo, finalmente firmados el 28 de mayo de 1902 en Santiago por el canciller chileno José Francisco Vergara Donoso y el embajador argentino en la capital chilena José Antonio Terry, comprendieron cuatro instrumentos principales: el acta Preliminar, el tratado general de Arbitraje, la convención sobre Limitación de Armamentos Navales, y otra acta solicitando al árbitro que fijase los hitos demarcatorios sobre el terreno.

El acta o cláusula Preliminar, o de Santiago, o del Pacífico, estableció la renuncia expresa e incondicional del gobierno de la Argentina a las expansiones territoriales, mientras que el de Chile lo hizo de manera condicionada, "salvo las que resultaren del cumplimiento de los tratados vigentes o que más tarde se celebraren".<sup>118</sup>

El tratado general de Arbitraje designó a Gran Bretaña como árbitro y le otorgó amplias facultades. Si alguna de las partes firmantes llegaba a romper sus vínculos con Su Majestad Británica, la segunda opción era el gobierno de la Confederación Suiza. El plazo establecido de vigencia del tratado establecido fue de diez años, con tácita renovación por períodos de diez años, si no se lo denunciaba seis meses antes del vencimiento.<sup>119</sup>

La convención sobre Limitación de Armamentos Navales dispuso, en la primera parte de su artículo 1º, que los gobiernos argentino y chileno renunciaban a adquirir los buques que tenían en construcción y a realizar nuevas adquisiciones. En la segunda parte del mismo artículo, ambos gobiernos se comprometían a disminuir sus escuadras, objetivo para el que ambas partes debían seguir negociando con el fin de lograr una "discreta equivalencia". La disminución se haría en el plazo de un año. Por el artículo 2º, los dos gobiernos se comprometían a no aumentar sus armamentos navales durante cinco años, sin previo aviso de dieciocho meses. Otros artículos prohibían las enajenaciones a que diera lugar la convención a países que tuvieran gestiones pendientes con las partes, y disponían la postergación de la entrega de los respectivos buques en construcción, a fin de facilitar la transferencia de los contratos pendientes.

Finalmente, por el artículo 5º de dicha convención, las ratificaciones de la misma debían ser canjeadas en la ciudad de Santiago en el plazo de sesenta días. Esta convención no incluía cláusula de prórroga automática.<sup>120</sup> No obstante, el 24 de julio de 1902, Vergara Donoso y Terry, reunidos en la capital trasandina, decidieron de común acuerdo prorrogar por sesenta días el plazo estipulado en el artículo 5º de la convención sobre Limitación de Armamentos Navales.<sup>121</sup>

#### Los efectos externos e internos de la convención sobre Limitación de Armamentos Navales

La convención sobre Limitación de Armamentos Navales, uno de los Pactos de Mayo firmados entre los gobiernos de la Argentina y Chile, generó beneplácito en el gobierno norteamericano. Esto quedó demostrado años más tarde, cuando, en ocasión del tratado que sobre limitación de armamentos navales firmaron en Washington los representantes de los gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón en febrero de 1922, el secretario de Estado norteamericano, Henry L. Stimson, pronunció un discurso ante la comisión directiva de la Unión Panamericana, en Washington, en el cual, entre otras cosas, tributaba a la Argentina y Chile un homenaje "por haber ofrecido al mundo el primer gran ejemplo de una limitación naval". Stimson presentó el acuerdo argentino-chileno de 1902 como un "precedente valioso" y "pionero" de la limitación naval establecida por el tratado de Washington de 1922 entre las cinco potencias victoriosas de la Primera Guerra.<sup>122</sup>

Sin embargo, en el plano de la política interna de la Argentina y Chile, los tratados de 1902 no fueron recibidos por todo el mundo con beneplácito. Tanto en Chile como en la Argentina hubo sectores opuestos a los mismos. Los sectores belicistas chilenos sostuvieron que estos pactos relegaban a su nación a la posición de inferioridad naval respecto de la Argentina. Los legisladores chilenos opuestos al acuerdo con la Argentina elevaron un "manifiesto al País" que sostuvo, entre otros argumentos probélicos, que la experiencia demostraba que la Argentina no era un país confiable; que Chile al firmar los pactos había abandonado su tradicional posición contraria al arbitraje compulsivo, defendida en la Conferencia Panamericana de México; que los pactos convertían a Chile en un virtual protectorado de Gran Bretaña, y que Chile sería relegado a una posición de inferioridad naval.<sup>123</sup> No obstante, la Cámara de Diputados chilena aprobó los tratados con la Argentina por una amplia mayoría.

Los sectores "duros" o contrarios a los pactos de Mayo en la Argentina, con Estanislao Zeballos a la cabeza, lamentaron desde *La Prensa* "el triunfo de la diplomacia chilena", que según ellos se había asegurado carta blanca en el Pacífico.<sup>124</sup> Entre estos sectores opuestos a los acuerdos logrados con Chile, figuraban una parte de la opinión pública, y los jefes de la escuadra argentina embarcados en la carrera armamentista y, por lógica, reacios a poner en práctica cualquier pacto de desarme. Un testimonio de las posturas de estos sectores internos contrarios a los pactos de Mayo es la conversación que el presidente Julio Roca y su ministro de Relaciones Exteriores Joaquín V. González mantuvieron el mismo día de la firma de los tratados. Reunidos en casa de Roca para celebrarlos, ambos personajes trabaron el siguiente diálogo:

Presidente— Y, ¿qué le parece todo esto que hemos hecho?

Canciller— Me parece que a usted no le satisfacen del todo los pactos.

Presidente— Ni a usted tampoco.

Canciller— Así es, en efecto; y que creo que mis razones son las mismas tuyas. Una parte muy responsable de la opinión no ha quedado contenta, ni aquí ni en Chile; y como tiene cierto fundamento, hay que eliminarlo para que la paz sea sólida, insospechada, indudable y firme.

Presidente— ¿Cómo así, mi querido doctor?

Canciller— Sencillamente, porque los jefes de nuestra escuadra no ven con satisfacción los términos poco claros del pacto de desarme, y la posibilidad del arbitraje sobre él, y la desigualdad de condición en que quedamos respecto de la de Chile, con nuestro doble sistema de aguas navegables, el Océano y el Río de la Plata; y en cuanto a Chile, porque tampoco hemos sido bastante explícitos en lo del Pacífico, y no veo razón para andarnos ocultando el uno al otro lo que estamos ansiosos por decir, esto es, que nosotros nada tenemos que hacer en el Pacífico, como Chile nada tiene que hacer en el Atlántico y el río de la Plata. (Pausa larga) Pues, mi general, digámoslo claramente, así como en Chile no tendrán dificultad en aceptar la aclaración sobre el alcance del desarme, que no consistirá en vender buques, ni privar a nuestros marinos de lo que para ellos es un

anhelo supremo, concordante con la naturaleza de nuestras costas y nuestra vida propia.

Presidente— Bien, eso mismo pienso yo; pero, ¿cree usted posible conseguir esas aclaraciones?

Canciller— Lo creo muy posible, mi general, siempre que me deje unos días de amplia libertad de acción. Entre tanto, podemos ir informando al Congreso, y comenzando el debate, para ganar tiempo, hasta que el nuevo protocolo venga a despejar toda desconfianza y recelo.

Presidente— Bueno, proceda entonces...<sup>125</sup>

### El acta Aclaratoria de los pactos sobre Arbitraje y Limitación de Armamentos (julio de 1902)

Como resultado de la conversación mantenida entre el presidente Roca y el canciller González, citada en el párrafo anterior, el último instruyó al ministro argentino en Santiago, José Antonio Terry, para que gestionara aclaraciones a la polémica convención sobre Limitación de Armamentos, que había generado reclamos de los sectores belicistas de uno y otro lado de la cordillera.

Como producto de las gestiones del ministro Terry, el 10 de julio de 1902 éste firmó en Santiago con el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Vergara Donoso, un acta Aclaratoria, con el objetivo de suprimir los motivos de preocupación para las partes, presentes en el acta Preliminar, el tratado de Arbitraje y la convención sobre Limitación de Armamentos Navales. Así, en el artículo 1° se eliminaba la figura del arbitraje retroactivo, molesta para las autoridades chilenas:

[...] no puede ser materia de arbitraje entre las partes la ejecución de los tratados vigentes o de los que fueren consecuencia de los mismos, a que se refiere el acta preliminar del pacto de Arbitraje, y de consiguiente, en que no hay derecho por parte de uno de los gobiernos contratantes a inmiscuirse en la forma que el otro adopte para dar cumplimiento a aquellos tratados.

A la vez, para contemplar las objeciones de la Argentina, en dicha acta Aclaratoria quedó sentado, por su artículo 2°, como aclaratorio respecto del artículo 1°, parte 2° de la convención sobre Limitación de Armamentos, que Chile tenía solo una esfera naval (el Pacífico), mientras que la Argentina tenía dos (el Atlántico y el Plata), y que debía establecerse "una discreta equivalencia entre las dos escuadras" (la argentina y chilena), pero eliminando "la enajenación de buques" como medio de lograrla.<sup>126</sup>

El nuevo acuerdo consistía pues en que sobre los compromisos mutuos anteriores de no expandir sus territorios, se estipulaba una prácticamente formal delimitación de esferas de interés. Según Burr, esto era

también de gran importancia desde el punto de vista de Chile, pues ahora éste podía, sin interferencia de la Argentina, consolidar la hegemonía que había logrado en la guerra del Pacífico. Chile obtenía esta definición de esferas de influencia a pesar de la posición de poder superior de la Argentina. En este sentido, los pactos de Mayo y su acta adicional representaron —en opinión del autor citado— un triunfo diplomático chileno, pues sólo pocos meses antes Chile había temido quedar aislado en caso de un entendimiento peruano-boliviano-argentino, y su situación financiera se estaba desgastando en una competencia armada, que inevitablemente perdería frente al creciente poder económico de la Argentina. Con los pactos, Chile lograba establecer un nuevo equilibrio sudamericano favorable a sus intereses.<sup>127</sup>

No obstante, a pesar de la oposición de la opinión pública, de algunos medios de prensa, e incluso de los sectores militares comprometidos en la carrera armamentista de uno y otro lado de los Andes, los pactos de Mayo fueron aprobados en la Cámara de Diputados argentina el 30 de julio de 1902 en una proporción de votos de 62 a 5.<sup>128</sup>

### El protocolo Drago-Concha de enero de 1903

El 9 de enero de 1903 el ministro de Relaciones Exteriores argentino, Luis María Drago, y el ministro Plenipotenciario chileno, Carlos Concha, suscribieron en Buenos Aires el arreglo para hacer efectiva la discreta equivalencia de las escuadras de ambos países, establecida en la segunda parte de la convención sobre Limitación de Armamentos Navales. Dicho arreglo ordenó en sus artículos 1° y 4° la venta de los acorazados *Rivadavia* y *Moreno*, que el gobierno argentino tenía en construcción en la empresa Ansaldo (Italia); el desarme de los acorazados argentinos *Gartibaldi* y *Pueyrredón*; la venta de los acorazados *Libertad* y *Constitución*, que el gobierno de Chile tenía en construcción en los astilleros Vickers y Armstrong (Inglaterra); y el desarme de un acorazado chileno, el *Capitán Prat*. Los buques en construcción de uno y otro país eran puestos a disposición y orden de S.M. Británica, en su calidad de árbitro de acuerdo al tratado de mayo de 1902. Se estipulaban además las condiciones en que debían quedar los buques sujetos a desarme.<sup>129</sup>

Los acorazados *Rivadavia* y *Moreno* fueron cedidos al gobierno de Japón. Este país necesitaba reforzar su flota ante la inminencia de la guerra con Rusia. El Ministro japonés en Londres averiguó las condiciones para adquirirlos en la empresa Gibbs & Son, agente de venta de la marina argentina, y por medio del ministro argentino Dominguez. Finalmente, el representante japonés ante Brasil y la Argentina, Kumailchi Horiguchi, viajó desde Río de Janeiro a Buenos Aires para ultimar los detalles. Fue recibido por el presidente Julio Roca, el canciller Luis M. Drago y el ministro de Marina Onofre Betbeder. A pesar de que Rusia también había manifestado interés en los buques, el gabinete argentino

decidió ceder los barcos a Japón. En realidad la opción por Rusia no era viable, desde el momento que los buques habían quedado a disposición del rey de Gran Bretaña y este país era aliado de Japón.<sup>130</sup>

### El debate sobre los pactos de Mayo en la política interna argentina

Las posteriores aclaraciones a los pactos de Mayo, sin embargo, no consiguieron acallar las voces discordantes en ambos países. En la Argentina, aquéllos fueron el punto de partida para uno de los más apasionados debates sobre la política exterior. En él participaron las figuras políticas más encumbradas de la Argentina: Carlos Pellegrini, Indalecio Gómez, Joaquín V. González, José Figueroa Alcorta, Manuel Quintana, Luis María Drago, Miguel Cané, Rómulo S. Naón, Adolfo Mugica, Victorino de la Plaza, Estanislao S. Zeballos, Luis V. Varela, y Adolfo F. Orma, entre otros, nómina a la que cabe añadir el papel clave jugado por Bartolomé Mitre y su diario *La Nación*, en defensa de los pactos de Mayo, en oposición al también matutino *La Prensa*.

Uno de los principales representantes de estos sectores contrarios a los pactos firmados por Terry y Vergara Donoso fue el diputado Indalecio Gómez, quien, como su colega Estanislao Severo Zeballos, era partidario de una política que otorgara a la Argentina una presencia continental. En abierta crítica a los pactos de Mayo, sostuvo que

los pactos simbolizan la decadencia de un pueblo que ha perdido sus energías y su rumbo (...) Se proclama la política de no-intervención como único principio internacional en Sudamérica... Añadiré que me parece contradictorio decir por una parte que la República Argentina debe profesar la política de su engrandecimiento político y económico y condenarla por otra a no intervenir -y si su engrandecimiento es detenido por la política hostil de un estado, ¿o debe renunciar a su engrandecimiento o debe intervenir para remover el obstáculo? Los pueblos que tienen una política internacional no pueden inhibirse de intervenir cuando la sienten justamente contrariada.<sup>131</sup>

En una asamblea reunida en el teatro Victoria, Indalecio Gómez rechazó enfáticamente el compromiso argentino de no intervención, estipulado por los pactos de Mayo:

Intervenir por una causa justa o un interés legítimo y para un fin noble; no intervenir por motivos o pretextos injustos y para objetos menguados; tal es el principio. (...) La Argentina no puede renegar de su tradición ni desmentir su historia. Ella ha sido en América el arcángel de la independencia y está llamada a ser la fuerza justiciera, generosa y grande que haga primar en el continente los principios de la justicia y de la verdad.<sup>132</sup>

Por cierto, estas palabras de Indalecio Gómez son un acabado ejemplo de la idea de "destino manifiesto" presente en la clase política argentina. Gómez atacó los pactos de Mayo como "lesivos a la soberanía nacional", criticando en el ítem de la limitación de armamentos la exclusiva mención de la escuadra argentina, entonces el arma principal, y "el olvido de que, en nuestra Constitución, la fijación de las fuerzas es facultad del Congreso".<sup>133</sup>

Carlos Pellegrini escribió a Indalecio Gómez, objetando los ataques del último a los pactos de Mayo en la conferencia del teatro Victoria. Dijo Pellegrini en réplica a Gómez:

Usted afirma que los proyectos de tratados con Chile, que discutimos, imponen una limitación a nuestra soberanía. Es indudable, y ése es, justamente, el propósito de todo tratado; pues éstos son convenios entre pueblos soberanos, para poner condiciones o limitaciones al ejercicio de su soberanía, con propósitos de interés común. (...) Cuando dos naciones celebran un tratado o contrato, se imponen recíprocamente la obligación de hacer o no hacer algo; esta obligación que contraen es, indudablemente, una limitación a su soberanía, pero es por un acto de su espontánea voluntad que implica el ejercicio mismo de esa soberanía, en otras palabras: sólo celebran tratados los pueblos soberanos. (...) En nuestro Tratado de Límites con Chile hemos reconocido su jurisdicción y soberanía sobre el Estrecho de Magallanes y sus costas, que forman hoy parte del territorio chileno, pero Chile se ha comprometido, con nosotros, a no fortificar esas costas; lo que importa una importante limitación de su soberanía territorial. (...)

En cuanto a las cláusulas mismas que usted condena, al leerlo podría deducirse que se trata de un pacto unilateral, de algo que afecta sólo a la República, y que hay alguna declaración u obligación que no sea recíproca, pues usted no se apercebe que todos sus comentarios sobre el alcance y trascendencia de ciertas declaraciones, que usted aplica a la República Argentina, pueden aplicarse igualmente a Chile. En efecto, la República Argentina declara solemnemente que no pueden tener cabida en su ánimo propósitos de expansiones territoriales, y con esta declaración, usted afirma que la República Argentina contrae con Chile el compromiso, no simplemente moral sino jurídico, de no extender su territorio fuera de los límites de su actual posición. (...) Y bien, doctor Gómez (...) tendremos que Chile ha declarado solemnemente que no abriga tampoco propósitos de expansiones territoriales, y con esta declaración ha contraído con nosotros el compromiso, no simplemente moral sino jurídico, de no extender su territorio fuera de los límites de su actual posesión (...)

Su importancia (la de las cláusulas de los Pactos de Mayo) no está en la declaración argentina de que no abriga propósitos de expansión territorial, que no tuvo ayer, ni tiene hoy ni puede tener nunca, pues eso lo sabe Chile y el mundo entero y es una consecuencia de nuestra inmensa extensión territorial; su importancia verdadera es que haya hecho esa declaración Chile, que era acusada de tener como único objetivo de su política

internacional, ese propósito de expansión territorial, que encerraba una amenaza para sus vecinos. (...)

Usted niega mi postulado, base de la política internacional que defiende, de que la República Argentina no tiene intereses comprometidos en las costas del Pacífico y afirma que, por el contrario, tenemos en el Pacífico un gran interés político, que es detener el crecimiento de Chile, en la medida compatible con nuestra seguridad, y esto sólo lo podemos conseguir, según usted, estableciendo o mejor continuando la solidaridad con Perú y Bolivia.

No, doctor Gómez; la República Argentina jamás puede abrigar una política de horizontes tan limitados. Por el contrario, nuestro interés y nuestro deseo debe ser que todos esos pueblos que nos rodean crezcan y se engrandezcan. En medio y más alto que todos ellos, se elevará siempre la República Argentina, si su pueblo merece la herencia que ha recibido y si sabe utilizarla para triunfar en las nobles y pacíficas luchas del progreso. El poder y la grandeza de las naciones, no depende sólo de la extensión de su territorio, sino de esas grandes cualidades de raza, que han hecho de una pequeña isla el más grande imperio de la tierra.

Usted afirma que esta política de prescindencia y no intervención nos ha dejado solos en América. La verdad es todo lo contrario, doctor Gómez. Absorbidos por esta obsesión del Pacífico, preocupados por el destino de Tacna y Arica, hemos dedicado a aquellos conflictos toda nuestra atención, todas nuestras energías y todos nuestros recursos, y hemos descuidado, por completo, nuestros grandes intereses en las costas del Atlántico y así mientras nos esforzábamos por intervenir en las costas lejanas del Pacífico, buscando contactos con el Perú, dejábamos que aquí a nuestra espalda, se crearan y estrecharan vínculos que no nos eran favorables. La verdadera política americana, la única que hará honor a Sur América, lavando su nombre del estigma que sobre él ha caído y colocándolo a tal altura que obligue el respeto y la consideración del mundo, es aquella que vincule la acción y el sentimiento de las tres repúblicas: brasileña, argentina y chilena, en el solo y supremo anhelo de su engrandecimiento. No necesitamos para ello ser aliados; nos bastará ser amigos, sinceramente amigos, sin recelos ni desconfianzas que traben nuestra acción y nuestros esfuerzos, pues como usted bien lo ha dicho, doctor Gómez, lo que consagra y garantiza la paz fecunda, no son los pactos y protocolos, sino el sentimiento y voluntad de los pueblos. Permitame, para terminar, doctor Gómez, que insista en creer que para alcanzar todos estos altísimos propósitos, nuestro país necesitaba ante todo dedicar todas sus energías a su regeneración política y económica y que esto no será jamás posible bajo las exigencias de la paz armada, que convierte a la nación en un inmenso campamento donde sólo se oyen ruidos de armas y voces de mando.<sup>134</sup>

Asimismo, entre los integrantes de la nueva generación que adoptaron una actitud crítica hacia los pactos de Mayo, figuraron muchos jóvenes que militaron en las filas de la Unión Cívica Radical, el partido opositor

al conservadurismo roquista, símbolo de la vieja generación del Ochenta. Entre estos jóvenes, que hicieron suyas las enérgicas declaraciones de Zeballos y Gómez en contra de los pactos de Mayo, podemos mencionar a Vicente C. Gallo, Tomás Le Bretón, Leopoldo Melo, Fernando Sanguier, José N. Matienzo, Luis Roque Gondra, Carlos Rodríguez Larreta, Mariano Demaria, Eleodoro Lobos, Rómulo S. Naón, Adolfo Mugica y Horacio Beccar Varela, entre muchos otros.<sup>135</sup>

### Los "gestos" que acompañaron a los pactos de Mayo durante los años 1902 y 1903

La firma de los pactos de Mayo fue acompañada a su vez por una serie de "gestos" en uno y otro lado de los Andes tendientes a demostrar el nacimiento de un nuevo clima de amistad entre los gobiernos de la Argentina y Chile y con el fin de dar término a las tensiones bilaterales del pasado. Uno de estos "gestos" fue la decisión de intercambiar las ratificaciones de los pactos de Mayo en Santiago el día 18 de septiembre de 1902, día de celebración de la independencia chilena. Para dicha ocasión, el gobierno argentino envió al país vecino una amplia delegación, la cual fue recibida con banquetes y manifestaciones callejeras. Finalmente, las ratificaciones fueron intercambiadas entre los representantes de ambos países.

Otro "gesto" que demostró, al menos momentáneamente, el nuevo clima de *entente* argentino-chileno fue, una vez conocido el fallo del rey británico Eduardo VII, el común acuerdo de ambos gobiernos para encomendar a Su Majestad Británica los trabajos de demarcación. Asimismo, el protocolo de desarme naval para cumplir con lo estipulado en los pactos de Mayo, firmado en Buenos Aires el 9 de enero de 1903, puede ser mencionado como otro de estos "gestos".

En mayo de 1903, un año después de la firma de los pactos, el gobierno de Chile decidió devolver la gentileza argentina de visitar Santiago el 18 de septiembre del año anterior, y envió una delegación a Buenos Aires para la celebración del día 25 de mayo. Durante las ceremonias, las representaciones de ambos países mantuvieron conversaciones acerca de "alianzas internacionales, de la necesidad de acuerdos entre las repúblicas sudamericanas para defenderse contra posibles agresiones, y de un concierto o acuerdo de las potencias regionales para mantener la paz en el continente".<sup>136</sup> Dichas conversaciones indicaron el común deseo de convertir el acercamiento argentino-chileno en un instrumento de cooperación efectiva.

Además de estos "gestos", los gobiernos argentino y chileno adoptaron una serie de pasos concretos que apuntaron a fortificar el acercamiento mutuo de sus respectivos pueblos y eliminar el clima de recelo imperante. De este modo, el 9 de enero de 1903, junto con la anteriormente mencionada, se firmó una convención que amplió el alcance del

acuerdo existente sobre la reciprocidad de los doctorados y graduaciones profesionales en la Argentina y Chile. Asimismo, el 6 de febrero del mismo año se alcanzó un acuerdo para facilitar las comunicaciones telegráficas entre ambos países. También se hicieron planes para unir los sistemas ferroviarios argentino y chileno, completando la sección chilena del ferrocarril trasandino.<sup>137</sup>

### El informe del Tribunal Arbitral (19 de noviembre de 1902)

El 19 de noviembre de 1902, el Tribunal Arbitral Británico dio a conocer su informe respecto del litigio argentino-chileno sobre cuatro zonas: la región del paso de San Francisco, la hoya del lago Lácar, la región que se extiende desde el Paso de Pérez Rosales hasta las inmediaciones del lago Viedma, y la región del estuario de la Última Esperanza. Dicho Tribunal Arbitral estuvo integrado por Macnaghten, lord de apelación en grado ordinario y miembro del Consejo Privado de Su Majestad Británica; John C. Ardagh, mayor general y miembro del Consejo de la Real Sociedad Geográfica; Thomas Hungerford Holdich, coronel de los Ingenieros Reales y vicepresidente de la Real Sociedad Geográfica, y E.H. Hills, mayor de Ingenieros Reales, jefe de la Sección Topográfica de la División de Informaciones y secretario del Tribunal Arbitral.

El informe del Tribunal Arbitral, que precedió en un día al laudo pronunciado por el rey británico Eduardo VII, constituye un interesante testimonio tanto de los puntos esenciales del desacuerdo limítrofe argentino-chileno, como del contenido ambiguo que tenían los tratados de límites firmados entre ambos gobiernos. Respecto de la primera cuestión, el informe del Tribunal Arbitral decía que

El Gobierno argentino sostenía que el límite contemplado debía ser esencialmente una frontera orográfica determinada por las cumbres más elevadas de la Cordillera de los Andes; en tanto que el Gobierno de Chile mantenía que la definición contenida en el tratado y protocolo sólo podía quedar satisfecha por una línea hidrográfica que formase la división de aguas entre los océanos Atlántico y Pacífico, dejando a la República Argentina las hoyas de todos los ríos que desembocan en el primero dentro del litoral argentino, y a Chile las hoyas de todos los ríos que desembocan al Pacífico dentro del litoral chileno.

(...) Reconocimos desde el comienzo de nuestras investigaciones que existía, en abstracto, una diferencia capital entre estas dos contenciones. Un límite orográfico puede ser indeterminado siempre que no se especifiquen una por una las cumbres individuales por donde haya de pasar, en tanto que una línea hidrográfica, desde el momento en que se indican las hoyas, admite ser trazada sobre el terreno.

(...) No es improbable que la circunstancia de que las líneas orográficas e hidrográficas fueran aceptadas como coincidentes en una sección tan extensa de la frontera como la que se extiende desde el Paso de San Fran-

cisco hasta el Paso de Pérez Rosales (con la excepción de la hoya del lago Lácar) haya sido la que dio lugar a esperar que se llegaría sin dificultad al mismo resultado en la parte más austral del continente que, a la época del Tratado de 1881, estaba todavía imperfectamente explorada.

(...) Las exploraciones y levantamientos llevados a cabo últimamente por geógrafos argentinos y chilenos, han demostrado, sin embargo, que la configuración de la Cordillera de los Andes entre las altitudes 41° y 52° sur, es decir, en el trecho en que principalmente se han suscitado las divergencias de opinión, no presenta las mismas continuidades de elevación, ni las coincidencias de líneas orográfica e hidrográfica que caracterizan la sección más templada y mejor conocida.

(...) En la región austral es mayor el número de picos prominentes, éstos se encuentran dispersos sobre un mayor ancho, y son numerosos los valles transversales por donde corren ríos hacia el Pacífico. La línea divisoria de las aguas continentales sigue a veces las altas montañas, pero con frecuencia se halla hacia el oriente de las más elevadas cumbres de los Andes, y se encuentra a menudo en alturas comparativamente bajas en la dirección de las pampas argentinas.

(...) En suma, las líneas orográfica e hidrográfica son frecuentemente inconciliables; ninguna de ellas se conforma plenamente con el espíritu de los convenios que estamos llamados a interpretar. La investigación llevada a cabo por nuestra comisión técnica ha puesto en claro que los términos del tratado y protocolo son inaplicables a la condiciones geográficas de la comarca a que ellos se refieren. Estamos unánimemente de acuerdo en considerar la redacción de los convenios como ambigua y como susceptible de las interpretaciones diversas y antagónicas que les han atribuido los representantes de las dos Repúblicas.

(...) En presencia de estas contenciones divergentes, después de la más cuidadosa consideración, hemos llegado a la conclusión de que la cuestión que nos está sometida no es simplemente la de decidir cuál de las dos líneas alternativas es correcta o errónea, sino más bien la de determinar —dentro de los límites definidos por las pretensiones extremas de ambas partes— la línea fronteriza precisa que, en nuestra opinión, interprete mejor la intención de los documentos diplomáticos sometidos a nuestra consideración.<sup>138</sup>

### El fallo británico (20 de noviembre de 1902)

Los pactos de Mayo llegaron en forma casi simultánea con el laudo arbitral de la corona británica. A causa de la muerte de la reina Victoria, el arbitraje había pasado a su hijo y heredero Eduardo VII, según se convino en Santiago de Chile, el 22 de mayo de 1902. En su carácter de árbitro, Eduardo VII pronunció su laudo el 20 de noviembre de 1902, sobre las cuatro regiones en litigio: región del paso de San Francisco, cuenca del lago Lácar, inmediaciones de los lagos Nahuel Huapi y Viedma, y región adyacente al seno de la Última Esperanza.

El fallo de Su Majestad Británica estableció lo siguiente:

Artículo 1°- El límite en la región del Paso de San Francisco será formado por la línea divisoria de las aguas, que extiende desde el hito ya erigido en ese paso hasta la cumbre del cerro denominado Tres Cruces.

Artículo 2°- La hoya del lago Lácar se adjudica a la República Argentina.

Artículo 3°- Desde el Paso de Pérez Rosales, cerca de la parte norte del lago Nahuelhuapi, hasta las inmediaciones del lago Viedma, el límite pasará por el monte Tronador, y desde allí hacia el río Palena por las líneas de división de aguas determinadas por ciertos puntos obligatorios que hemos fijado sobre los ríos Manso, Puelo, Futaleufú y Palena o Carrenleufú, adjudicando a la Argentina las hoyas superiores de dichos ríos, aguas arriba de los puntos que hemos fijado, incluyendo los valles de Villegas, Nuevo, Cholífa, Colonia 16 de Octubre, Frio, Huemules y Corcovado; y a Chile las hoyas inferiores aguas abajo de dichos puntos.

Desde el punto fijo sobre el río Palena, el límite seguirá el río Encuentro hasta el pico llamado Virgen, y desde allí a la línea que hemos fijado cruzando el lago General Paz, y desde allí por la línea divisoria de las aguas determinada por el punto que hemos fijado sobre el río Pico, desde donde ascenderá a la divisoria principal de las aguas del continente sudamericano en la loma Baguales, y seguirá dicha línea divisoria de las aguas hasta una cumbre cuya denominación local es La Galera. Desde este punto seguirá ciertos tributarios del río Simpson (o brazo austral del Aisén), que hemos fijado y alcanza el pico llamado Ap-Ywan, desde donde seguirá la línea divisoria de las aguas, determinada por un punto que hemos fijado en un promontorio de la ribera norte del lago Buenos Aires. La hoya superior del río Pico queda así adjudicada a la Argentina y la inferior a Chile. Toda la hoya del río Cisnes (o Frías) se adjudica a Chile, y también toda la hoya del Aisén, con la excepción de un trecho en las cabeceras del brazo sur que incluye una estancia llamada de Koslowsky, que se adjudica a la Argentina.

La continuación ulterior del límite queda determinada por líneas que hemos fijado cruzando los lagos Buenos Aires, Pueyrredón (o Cochrane) y San Martín, quedando así asignadas las porciones occidentales de las hoyas de estos lagos a Chile, y las porciones orientales a la Argentina, encontrándose sobre los cordones divisorios los elevados picos llamados monte San Lorenzo y Fitz-Roy. Desde el monte Fitz-Roy hasta el monte Stokes la línea fronteriza ha sido ya determinada.

Artículo 4°- Desde las inmediaciones del monte Stokes hasta el paralelo 52 de latitud sur, el límite seguirá primeramente la divisoria continental de las aguas, determinada por la sierra Baguales apartándose de esta última hacia el sur para cruzar el río Vizcachas hacia el monte Cazador en la extremidad sureste, de cuya montaña cruza el río Guillermo, y se junta nuevamente con la divisoria continental de aguas al oriente del monte Solitario, siguiéndola hasta el paralelo 52 de latitud sur; desde cuyo punto el resto de la frontera ha sido ya demarcado por acuerdo mutuo entre los Estados respectivos. (...)139

El Tribunal prescindió pues de los tratados vigentes entre ambos países por considerarlos ambiguos, y buscó una solución que juzgó equitativa. De acuerdo con el laudo británico, sobre 94.000 kilómetros cuadrados en disputa, se adjudicaron 54.000 kilómetros cuadrados a Chile y 40.000 a la Argentina.<sup>140</sup> Errázuriz Guillisasti sostiene que Chile obtuvo mayor cantidad de tierras que la Argentina, pero que la extensión territorial otorgada a ésta abarcaba regiones más utilizables y de mejor porvenir.<sup>141</sup>

### Los problemas de demarcación luego del fallo británico

El fallo de Eduardo VII provocó el descontento de los elementos nacionalistas en ambos lados de la cordillera. El diputado chileno Ramón Serrano Montaner sostuvo su opinión contraria al fallo, justificándola en que, si bien era cierto que la Argentina recibía menos territorio que Chile, la mayor parte de lo adjudicado a éste estaba constituida por montañas áridas y "no había más de 1000 km medianamente útiles". También pronosticó que la partición de ríos y lagos daría comienzo a un sinnúmero de futuros inconvenientes, atribuyendo este problema al poco claro protocolo de 1893, y a la actitud de tolerancia y pasividad, por parte del gobierno chileno, respecto de la colonización y ocupación argentinas de valles en la zona en litigio. No obstante, Serrano fue de la opinión que Chile debía dar cumplimiento al fallo.<sup>142</sup>

Por el lado de la Argentina, el ex canciller Estanislao Zeballos sostuvo, en varios artículos de su *Revista de Derecho, Historia y Letras*, que el laudo británico era perjudicial para la Argentina por cuanto quebraba el equilibrio continental. Decía Zeballos que dicho laudo

divide cuidadosamente por mitad el área litigada. Chile obtiene como ganancia líquida de sus pretensiones audaces, la mitad de un territorio que había reconocido antes como argentino. Queda así roto el principio político que dividía las soberanías por la línea de las más altas cumbres, que inspiró el Tratado de 1881. Resulta también una soberanía chilena al oriente de las más altas cumbres, con perjuicio presente y peligros futuros para la República Argentina. (...) Chile obliga a la República Argentina -siempre para salvar la paz que no corría peligro- a suscribir protocolos, manchados con infidencias internacionales, en virtud de los que nuestro país se abstendrá absolutamente de intervenir en la política chilena sobre el Pacífico, Chile trepa los Andes y con la sanción arbitral cae sobre la Patagonia, domina el Estrecho de Magallanes de boca a boca, todas las islas al sur del canal Beagle y se convierte de improviso en potencia de avance progresivo sobre los dos océanos, transformando el presente, el futuro y las bases de sus nacionales destinos. (...) La República Argentina, debilitada y abstraída por el desorden interno y por los intereses materiales, defendió su tesis sin carácter, sin unidad de acción y sin plan definido. Chile debía salir airoso lógicamente y así resultó en el terreno de las adquisiciones materiales y en el del principio.<sup>143</sup>

No obstante la presencia de elementos contrarios al fallo en los dos países, ambas partes acordaron, el 3 de enero de 1903, solicitar el auxilio del gobierno británico para proseguir con los trabajos de demarcación, complicados por la complejidad topográfica de la zona y el escaso conocimiento del área a delimitar.

Como ejemplo de estas dificultades, Scenna comenta que en el otoño de 1903, al llegar las comisiones demarcadoras encargadas de colocar los hitos 16 y 17 en la frontera que divide la provincia argentina de Chubut de la chilena de Chiloé, el perito inglés, Thomas Holdich, sin mapas para guiarse, colocó el hito 16 en la confluencia del arroyo Cajón con el río Carrenleufú. El jefe de la delegación argentina, ingeniero Emilio Frey, señaló que ese no era el río Encuentro, afluente del Carrenleufú, que según Holdich nacía en el cerro de la Virgen y por ello se prestaba como límite. Se exploró y Frey se encontró con la desagradable sorpresa de que el mentado río Encuentro no llegaba al cerro de la Virgen como suponía Holdich, y entonces no podía servir de límite. El invierno se vino encima, y el perito inglés no quiso seguir explorando la zona, quedando el hito en la desembocadura del Encuentro. Aunque Frey denunció el error de Holdich, poco después fue relevado del cargo y sus observaciones no fueron tenidas en cuenta.<sup>144</sup>

#### El canal de Beagle se transforma en una nueva cuestión de litigio a partir de 1904

Los problemas fronterizos entre Chile y la Argentina no terminaron con el fallo británico. Reaparecieron, al poco tiempo, en torno a las islas situadas al sur del canal de Beagle, que, según el tratado de 1881, marcaba la línea divisoria. Además, por el protocolo Adicional de 1893, el gobierno de Chile había renunciado a su acceso al Atlántico, así como el de la Argentina lo había hecho respecto del Pacífico. Pero en ese entonces ambas partes desconocían el trayecto real del Beagle. Este factor creó serias dificultades, especialmente cuando el *Almirante Brown*, de la marina de guerra argentina, demostró que el canal de Beagle contornea a la isla Navarino, dejando al este las islas de Picton, Nueva y Lennox. El gobierno chileno no aceptó esta tesis y sostuvo que el Beagle seguía derecho hacia el este, pegado a la costa de Tierra del Fuego, dejando al sur las tres islas citadas que, de este modo y de acuerdo al tratado de 1881, pertenecerían a Chile.<sup>145</sup>

De este modo, las hostilidades entre las autoridades de Buenos Aires y Santiago se reanudaron en agosto de 1904, cuando el gobierno argentino propuso al chileno la demarcación de la frontera en el canal de Beagle. A partir de esta fecha puede considerarse a las islas como un nuevo objeto de disputa limítrofe. Debe recordarse que, entre 1881 y dicha fecha, las autoridades argentinas habían incluido bajo jurisdicción chilena a las islas Picton, Nueva y Lennox, por lo cual el canal de Beagle no

había constituido un tema de disputa entre los gobiernos de ambos países antes de 1904.<sup>146</sup> Una serie de documentos prueban que la intención, tanto de los firmantes del tratado de 1881 como de la clase política y los gobiernos argentinos entre 1881 y 1902, fue la de otorgar dichas islas a Chile. En 1882 se confeccionó el "Mapa Oficial de la República Argentina", incluido en una publicación del Ministerio del Interior con el título de "La República Argentina como meta de la emigración europea". Dicha publicación tuvo los auspicios del propio firmante del tratado, el ex canciller y entonces ministro del Interior Bernardo de Irigoyen, y en ella las islas Picton, Nueva y Lennox son atribuidas a Chile. También el "Atlas Geográfico de la República Argentina" (editorial Lajouane, 1887), de D. M. Paz Soldán, director de Obras Públicas de la Nación, atribuye en su mapa de Tierra del Fuego las islas Picton, Nueva y Lennox a Chile, de la misma manera que lo hace con las que están ubicadas al sur de éstas hasta el cabo de Hornos. Por su parte, Francisco Latzina, director de Estadísticas, en su libro "Geografía de la República Argentina" (editorial Lajouane, 1888), incluye un mapa atribuyendo a Chile las tres islas en cuestión. Dicho libro le valió el "Gran Premio Bernardino Rivadavia", otorgado por el Instituto Geográfico Argentino, presidido por Estanislao Zeballos, y que contó entre sus miembros a Bartolomé Mitre, Julio Argentino Roca, Domingo Faustino Sarmiento, Guillermo Rawson y Lucio V. Mansilla, entre otros muchos representantes de la clase política y de las fuerzas armadas argentinas. En los Boletines del Instituto Geográfico Argentino entre 1881 y 1910 se hallan varios artículos sobre Tierra del Fuego, algunos de los cuales ignoran la existencia de las islas Picton, Nueva y Lennox, y ninguno menciona derechos argentinos sobre ellas. Ernesto Quesada no habla tampoco de las tres islas en sus ultranacionalistas ensayos *La Política Chilena en el Plata* (Buenos Aires, editorial Arnoldo Moen, 1895) y *La Política Argentina respecto de Chile (1895-1898)* (Buenos Aires, editorial Arnoldo Moen, 1898), lo cual demuestra que, al menos en el momento en que Quesada escribió estos ensayos, la controversia estuvo centrada en la cordillera y el estrecho de Magallanes, excluyendo la zona insular.<sup>147</sup>

El proyecto de acuerdo propuesto por las autoridades argentinas respecto del canal de Beagle, en agosto de 1904, consistió en el nombramiento de dos peritos con el objeto de que determinaran la línea del límite entre Chile y la Argentina dentro del canal de Beagle, la cual no había sido determinada por el artículo III del tratado de 1881.<sup>148</sup>

Al mes siguiente (septiembre de 1904), el gobierno chileno propuso en un contra-proyecto trazar una línea imaginaria a medio canal, con el fin de que las islas y los islotes ubicados en éste quedaran asignados a un país u otro, según estuvieran localizados al norte o al sur de dicha línea.<sup>149</sup> Como fruto de las negociaciones, en 1905 los gobiernos argentino y chileno redactaron un proyecto de arbitraje conocido como Vergara Donoso-Rodríguez Larreta. Según Gloria Echeverría D., la importancia de este proyecto radicó en que en él la Argentina cuestionó por vez pri-

mera la soberanía chilena sobre las islas Picton y Nueva. En los años transcurridos entre 1881 y 1905, las islas Picton, Nueva y Lennox fueron ocupadas por chilenos y/o extranjeros con expresa autorización del gobernador de Punta Arenas, sin recibir protestas argentinas. En el preámbulo del proyecto, las partes expresaban que en el sector este de la región había una bifurcación de canales hacia el noreste y sudoeste de Picton. A continuación se dejaba constancia de que había surgido una diferencia de opinión entre las partes acerca de cuál de dichos cursos era el canal de Beagle contemplado en el tratado de 1881 como límite entre las dos repúblicas, y en consecuencia a cuál de ellas pertenecían las islas Picton y Nueva.<sup>150</sup> El proyecto contemplaba además el arbitraje del gobierno de Su Majestad Británica para el sector oriental de la región, puesto que las partes habrían logrado ponerse de acuerdo acerca del trazado de una línea imaginaria a medio canal, punto dispuesto en proyectos anteriores.

Aunque el gobierno de Chile posteriormente exigió el cambio en el texto del proyecto de arbitraje de la frase relativa a la bifurcación de canales al noreste y sudoeste de la isla Picton por "hay dos canales rodeando la isla Picton", y las autoridades argentinas cuestionaron el curso del canal de Beagle en su sector oriental, la controversia entre ambos países estalló casi una década más tarde, a raíz de un decreto del gobierno chileno del 15 de diciembre de 1914, en el cual las autoridades trasandinas, teniendo en mira el estallido de la Primera Guerra Mundial, declararon como aguas jurisdiccionales chilenas las correspondientes al estrecho de Magallanes y canales australes.<sup>151</sup> Las autoridades de Buenos Aires respondieron que, por el tratado de 1881, las aguas del estrecho estaban internacionalizadas, y que respecto de los canales fueguinos hay uno, el de Beagle, sobre el cual el gobierno chileno compartía jurisdicción con el argentino.

Pero como las autoridades de Santiago agregaron otra declaración considerando chilenas a las islas Picton, Nueva y Lennox, el embajador argentino en Santiago elevó una nota al canciller Alejandro Lira, el 8 de marzo de 1915, protestando por la extensión de una concesión otorgada por el gobierno de Chile para explotar dichas islas.<sup>152</sup> Las autoridades de Santiago respondieron con el rechazo de las pretensiones argentinas a través de una nota del 20 de abril de 1915, señalando su disposición a resolver el diferendo sólo por medio de las alternativas contempladas en los acuerdos vigentes.<sup>153</sup>

Finalmente, el 26 de junio de 1915, el canciller del gobierno de Victorino de la Plaza (1914-1916), José Luis Murature, firmó con el embajador chileno, Emilio Figueroa Larrain, un convenio de arbitraje, donde se expresaba que las islas Picton, Nueva y Lennox, más los islotes interiores del canal del Beagle, se elevarían al arbitraje del rey Jorge V de Inglaterra. Si bien ninguno de los dos Congresos ratificó el acuerdo, lo novedoso de éste fue que incluía a la isla Lennox, extendiendo el arbitraje a todo el canal de Beagle. Así, lo que comenzó en 1904 como una mera

propuesta argentina de demarcar la frontera dentro del canal de Beagle, terminó siendo una disputa fronteriza que puso en entredicho buena parte de las disposiciones del artículo III del tratado de 1881.

### Las relaciones argentino-chilenas en el contexto del ABC

Hasta principios de 1914, los recelos y desconfianzas mutuas primaron en las relaciones entre la Argentina, Brasil y Chile, a pesar del acuerdo argentino por negociar un tratado de alianza con Chile, que incluyó a Brasil en 1908; del alejamiento, en ese mismo año, de Estanislao Zeballos, impulsor del armamentismo argentino frente a Brasil; del cambio de presidentes en 1910 en la Argentina, Brasil y Chile; de la muerte, en 1912, del barón de Río Branco, impulsor de la carrera armamentista brasileña frente a la Argentina; y de los esfuerzos chilenos entre 1910 y 1912 por ver cristalizada una alianza entre los tres países sudamericanos.

No obstante, a principios de 1914 se dio una situación inesperada: el gobierno norteamericano solicitó los buenos oficios de la Argentina, Brasil y Chile para mediar en el conflicto desatado entre la Casa Blanca y México. El sueño chileno de una *entente* del ABC, por tantos años postergado, pareció convertirse en realidad impulsado por la solicitud del gobierno norteamericano. A esto se sumó otro factor que ayudaba a disipar los recelos entre las tres potencias subregionales: la cancelación, por parte del gobierno de Brasil, de la compra del tercer *dreadnought*, actitud que establecía una paridad *de facto* entre los poderes navales argentino, brasileño y chileno.<sup>154</sup>

Luego de la ocupación de Veracruz, en abril de 1914, por las fuerzas norteamericanas, los representantes de Chile, la Argentina y Brasil se encontraron junto a las partes litigantes en Niagara Falls (Canadá). En un primer momento la reunión pareció apuntada a concretar la mediación conjunta de los tres países latinoamericanos, estimulados por el propio presidente norteamericano Woodrow Wilson, quien había manifestado que la diplomacia norteamericana de continuo intervencionismo había quedado atrás. Sin embargo, dicha mediación conjunta no pasó de ser una ilusión, ya que la administración Wilson pretendió, durante la reunión de Niagara y posteriormente, dominar no sólo el curso de los acontecimientos políticos internos mexicanos, sino el de los de todos los países de la región, a través de una estrategia que David Sheinin denomina "diplomacia de control".<sup>155</sup>

Según Sheinin, a principios del siglo XX, el gobierno norteamericano orquestó la mencionada "diplomacia de control", procurando integrar a los países sudamericanos -Argentina incluida- en un sistema panamericano dominado por Estados Unidos. Dicha estrategia reflejó el ascenso de Estados Unidos como potencia imperial en la región, y buscó impulsar el crecimiento industrial norteamericano. Durante las décadas de

1910 y 1920, el imperialismo norteamericano se expandió hacia los estados de Sudamérica, cuyo mayor poder relativo respecto de las débiles naciones de América Central y el Caribe hizo que la Casa Blanca adoptara en sus casos formas mucho más sutiles que las utilizadas con los últimos, donde la intervención militar directa fue moneda corriente.

En el caso argentino, el fracaso de la promesa de una economía diversificada, y la expansión del capitalismo norteamericano como abastecedor de productos manufacturados al mercado argentino fueron factores vinculados a esta "diplomacia de control" y al ascenso de la influencia económica norteamericana en la Argentina, especialmente notoria a partir de los años de la Primera Guerra. Según Sheinin, la compra de barcos de guerra norteamericanos por parte de la Argentina en 1910, y la Conferencia de Niagara Falls en 1914, fueron ejemplos de esta "diplomacia de control" previos a la guerra.

Para el mencionado autor, la participación argentina, brasileña y chilena en la mediación del conflicto norteamericano-mexicano fue una prueba contundente de la eficacia de la "diplomacia de control" del gobierno norteamericano. Bajo la administración de Wilson, llegado al poder en 1913, se adoptó inicialmente una nueva variante del Corolario Roosevelt, consistente en demandar estabilidad a los gobiernos de la región, y colocar la adopción de un régimen democrático como condición para el reconocimiento diplomático. En este contexto, la presencia en México del régimen del general Victoriano Huerta, llegado al poder luego de la caída del gobierno liberal-popular de Francisco Madero y el asesinato de éste por parte de los sectores militares, representaba un serio escollo para la administración norteamericana.

Frente al problema, el presidente Wilson planeó al principio la intervención militar, tomando Veracruz y amenazando llegar a la propia ciudad de México. Pero, temiendo los efectos de una prolongada aventura militar, las autoridades del Departamento de Estado tomaron en cuenta la opinión del embajador argentino en Washington, Rómulo S. Naón, quien ofreció como alternativa la mediación tripartita de argentinos, brasileños y chilenos (el llamado ABC) para resolver la pugna desatada en México entre el régimen militar de Victoriano Huerta y el jefe de los insurgentes constitucionalistas, Venustiano Carranza. El propio Naón participó en la mediación del ABC, junto a Eduardo Suárez Mugica por Chile, y Domínio da Gama por Brasil.

La conferencia entre las partes litigantes, los mediadores y los representantes norteamericanos se celebró en terreno neutral, en la ciudad de Niagara Falls, en la provincia de Ontario, Canadá, durante mayo y junio de 1914. La mediación del ABC constituyó un medio de controlar las tensiones internas mexicanas, a través de una fachada artificial de negociación multilateral encabezada por "poderes" regionales, que en definitiva ocultaba la política de intervención unilateral norteamericana en México. De hecho, el propio gobierno de Estados Unidos se encargó de sabotear los propósitos de mediación del ABC. Durante los dos meses en

que tuvo lugar la conferencia, las autoridades norteamericanas, por un lado, mantuvieron la ficción de una efectiva mediación multilateral y, por el otro, adoptaron una serie de esfuerzos diplomáticos unilaterales tendientes a desestabilizar el régimen de Huerta. Entre éstos se contaron los contactos secretos de John Lind, representante del Departamento de Estado norteamericano, con la facción revolucionaria mexicana más aceptable para el gobierno de Wilson, la de los constitucionalistas de Venustiano Carranza.<sup>156</sup>

Las divergencias respecto de la mejor salida para la crisis interna mexicana evidenciaron tanto las limitaciones del margen real de maniobra de los miembros del ABC, como las diferencias existentes entre éstos y la óptica del gobierno norteamericano. La primera de estas diferencias estuvo vinculada a la exigencia norteamericana de la renuncia de Huerta como paso previo a cualquier negociación. El canciller argentino José Luis Murature se sintió particularmente molesto con la insistencia norteamericana en buscar la remoción de Huerta del gobierno mexicano. Días antes de la conferencia de Niagara Falls, Murature anticipó correctamente la contradicción inherente a la inflexible postura de la administración Wilson, advirtiendo al embajador Naón que el dogmatismo del presidente norteamericano socavaría los esfuerzos de mediación del ABC en la crisis mexicana. Sin embargo, Murature no adoptó una actitud de confrontación hacia las autoridades norteamericanas respecto de la remoción de Huerta.<sup>157</sup>

Finalmente, hacia fines de mayo de 1914, los delegados del ABC aceptaron la exigencia norteamericana y, a su vez, plantearon a los representantes mexicanos que la renuncia de Huerta era la única forma de prevenir un caos político en México. Huerta aceptó la propuesta ya que su poder estaba evidentemente debilitado por la presión norteamericana.

Las exigencias norteamericanas de que Huerta renunciara al gobierno mexicano, y que Carranza y los constitucionalistas asumieran al poder en su reemplazo, desvirtuaron la esencia del esfuerzo mediador del ABC, demostrando sus limitados alcances. El gobierno de Wilson demostró, desde el inicio del proceso, su preferencia por una de las partes en conflicto. Para Wilson, Carranza debía ser el reemplazante del régimen de Huerta, y la utilidad del ABC debía limitarse a la consolidación de ese objetivo. Pero en la opinión de los miembros del ABC, este candidato no era neutral, y constituía una amenaza a la estabilidad política mexicana. Los tres delegados latinoamericanos buscaron entonces un candidato "neutral" a las partes en conflicto, es decir no identificado con el régimen de Huerta ni con los constitucionalistas de Carranza, para ocupar un gobierno provisional. Este fue Pedro Lascuráin. Como era de esperarse, los norteamericanos, identificados con Carranza, se opusieron a Lascuráin como candidato al gobierno mexicano.

Al no lograr un respaldo efectivo de parte de los norteamericanos, ni de los constitucionalistas mexicanos encabezados por Carranza —que nunca aceptaron el cese del fuego exigido por los miembros del ABC co-

mo paso previo a la mediación-, los tres diplomáticos latinoamericanos optaron por votar un receso indefinido para unas negociaciones que nunca tuvieron el oxígeno necesario. Por cierto, la caída de Huerta se dio más allá de la Conferencia de Niagara Falls y fue un éxito de la "diplomacia de control" norteamericana, ejercida en forma paralela a esta conferencia. El principal objetivo norteamericano al participar de la Conferencia no fue el de mediar entre las partes en conflicto, como quisieron los miembros del ABC, sino el de remover a Huerta del poder. Una vez logrado ese objetivo, las autoridades norteamericanas buscaron digitar al futuro sucesor en el gobierno mexicano, desvirtuando la esencia del proceso mediador del ABC.

Mientras los delegados argentino, brasileño y chileno consideraron la conferencia de Niagara Falls como la oportunidad para un esfuerzo importante de mediación internacional que otorgaría prestigio a cada uno de sus países, lo cierto fue que el gobierno norteamericano se embarcó en una decidida política unilateral de acercamiento a los revolucionarios mexicanos, demostrando que la conferencia de Niagara Falls fue un simple espejismo funcional a los intereses norteamericanos. Al convencer a las naciones del ABC de participar de esta conferencia, el gobierno norteamericano introdujo una nueva táctica en su estrategia de control diplomático en la región. La mediación de Niagara Falls fue la primera conferencia interamericana donde la hostilidad norteamericana a un gobierno latinoamericano -el régimen de Huerta en México- fue legitimada por la acción de otras repúblicas latinoamericanas. A través de sus esfuerzos de mediación, los representantes del ABC otorgaron legitimidad a la intervención militar norteamericana, e indirectamente contribuyeron a la caída de Huerta y al fortalecimiento de Carranza como su sucesor.<sup>158</sup>

Por su parte, Ricardo Couyoumdjian señala que el recurso a la mediación de las repúblicas del ABC -Argentina, Brasil y Chile- en el conflicto entre los gobiernos de Estados Unidos y México fue en realidad una maniobra norteamericana para retirarse decorosamente, luego de su desafortunada intervención al sur de Río Grande.<sup>159</sup>

#### El tratado del ABC (Argentina-Brasil-Chile) de mayo de 1915

Según Carlos Alberto Silva, el argentino Roque Sáenz Peña fue el propagador de la idea de una *entente* argentino-brasileña-chilena, aunque el primer acto de esta *entente* fue la creación en Roma de la Academia de Bellas Artes Latinoamericana, iniciativa del representante de Chile ante el gobierno de Italia que contó con el respaldo de los representantes de la Argentina y Brasil.<sup>160</sup> Por su parte, Marcelo J. Rimoldi menciona antecedentes anteriores a los de Silva, y sostiene que la idea de un tratado entre la Argentina, Brasil y Chile había sido insinuada por el minis-

tro de Relaciones Exteriores del Brasil, Carlos de Carvalho, y expuesta por el ministro argentino en Brasil, Manuel Gorostiaga, en 1904. En ese mismo año, el barón de Río Branco sugirió a Gorostiaga la idea de unificar por un acuerdo a los tres países. Las declaraciones efectuadas por Sáenz Peña en 1910, en torno a la iniciativa chileno-argentino-brasileña de creación de la academia artística latinoamericana, aceleraron la constitución de este "bloque".<sup>161</sup> Pero la oportunidad de concretar este acercamiento recíproco entre las autoridades de Buenos Aires, Río de Janeiro y Santiago se dio recién a mediados de 1914, por la ocasión que ofreció la mediación conjunta de la Argentina, Brasil y Chile en el conflicto entre Estados Unidos y México.

Tanto el nuevo presidente argentino, Victorino de la Plaza (1914-1916), como su canciller, José Luis Murature, decidieron aprovechar el momento de armonía existente entre las tres naciones del Cono Sur e iniciaron conversaciones con las cancillerías de Río de Janeiro y Santiago de Chile. Como fruto de estas conversaciones e intercambios de notas, el 25 de mayo de 1915, José Luis Murature por la Argentina, Lauro Müller por Brasil, y Alejandro Lira por Chile firmaron en Buenos Aires el tratado conocido como del ABC, estableciendo un mecanismo permanente y automático para la solución de los problemas que pudieran suscitarse entre los firmantes, en casos no previstos por acuerdos previos.<sup>162</sup>

Comenta Isidoro Ruiz Moreno que este tratado no fue ratificado por fuertes objeciones internas, dado que al exigir el número de tres miembros, designados cada uno de ellos por cada parte firmante, para la conformación de la comisión permanente, toda divergencia entre dos de los firmantes del tratado quedaba librada a la gestión de uno solo. Además, los opositores internos al pacto manifestaron la necesidad de extenderlo a otras naciones americanas, a fin de aventar los temores de que los Estados del ABC afianzaran su hegemonía en América del Sur y acentuaran el intervencionismo.<sup>163</sup> El radicalismo se opuso al ABC, llegando a decir que Murature era un "Zaballos al revés".

A las presiones internas en contra del tratado se añadieron las externas. Si bien el tratado del ABC no constituyó en sí mismo un pacto de alianza entre los tres países del Cono Sur, bien pudo servir de base para ello, razón por la cual generó temores en las otras cancillerías americanas y en el gobierno norteamericano, atento éste ante cualquier posible amenaza a su política panamericana. Finalmente, el tratado, si bien aprobado en el Senado, fue rechazado por la Cámara de Diputados, quedando sin ratificación.

Brasil, por su parte, ratificó el tratado,<sup>164</sup> pero luego optó por una estrecha colaboración con Estados Unidos, actitud que se notó claramente durante la Primera Guerra Mundial.<sup>165</sup> En Chile, el tratado tampoco alcanzó la aprobación parlamentaria, por no cumplir con las expectativas trasandinas, dado que el pacto se limitó a ser sólo un instrumento para resolver disputas entre sus miembros, cuando la diplomacia chile-

na lo había pensado como una herramienta para que Chile pudiera alcanzar tres objetivos: tener una mayor presencia regional, revertir su declinación relativa respecto de los ascendentes poderes argentino y brasileño, y resolver la cuestión de Tacna y Arica. La corta política de alianzas ensayada por Chile con sus poderosos vecinos sudamericanos durante la primera década del siglo XX se interrumpió pues con el fracaso del ABC.<sup>166</sup>

#### Los intentos chilenos por reflotar la política del ABC en la década de 1920

El fracaso de la diplomacia chilena por crear una alianza con los gobiernos de la Argentina y Chile no desanimó a la clase dirigente de Santiago. En 1921, el presidente Arturo Alessandri proyectó un viaje a la Argentina y Brasil, con los objetivos de percibir las posibilidades de restaurar la alianza del ABC en términos comerciales, y obtener apoyo de sus vecinos para su nueva política en Tacna y Arica. El presidente argentino, Hipólito Yrigoyen, rechazó la idea del mandatario chileno, sosteniendo que el ABC sería una alianza contra las pequeñas naciones sudamericanas y contraria a la solidaridad continental.<sup>167</sup> Tal vez esta postura del líder radical fuera una excusa para justificar su "política exterior independiente" respecto de los países vecinos.<sup>168</sup> Como consecuencia del rechazo argentino a su propuesta, Alessandri canceló el viaje.

En abril de 1922, el embajador chileno en Washington, Bertrand Mathieu, envió un cablegrama confidencial a Alessandri, señalando que el gobierno de Chile debía proponer una convención regional para la reducción de armamentos, "a fin de desmitificar la leyenda negra de ser los prusianos de Sudamérica". Mathieu percibió que una reducción en los gastos de defensa podían ayudar al gobierno chileno a resolver el molesto problema de la deuda externa.<sup>169</sup> Motivadas por las sugerencias del embajador chileno, las autoridades de Santiago exploraron la posibilidad de lograr un acuerdo con la Argentina y Brasil para la reducción de armamentos. En noviembre de 1922, el gobierno brasileño propuso al de Chile, y luego al de la Argentina, una conferencia sobre desarme naval en la ciudad de Valparaíso, como anticipación a la Quinta Conferencia Panamericana que tendría lugar en Santiago en 1923. Pero el gobierno argentino rechazó la propuesta.<sup>170</sup>

Sin desanimarse por este traspie, en abril de 1923, el gobierno chileno presentó una propuesta integral de desarme ante la Quinta Conferencia Panamericana reunida en Santiago. La moción brasileña respecto de un límite de 80.000 toneladas para los barcos de guerra fue aceptada por la delegación chilena, pero no por la argentina, que, sintiendo que la representación trasandina jugaba en forma desleal del lado brasileño, replicó con una contrapropuesta que ponía el límite en 55.000 toneladas para el mismo tipo de barcos. Teniendo que su propuesta nau-

fragara, la delegación chilena ofreció pocos días después otra propuesta de limitación de armas, pero la delegación argentina también rechazó la nueva oferta.<sup>171</sup>

En octubre del mismo año, el gobierno chileno volvió a proponer un tratado de arbitraje, solidaridad y mutuas garantías a Brasil, la Argentina y Uruguay. El canciller chileno Bello, en su nota al embajador en Brasil Yrarrázaval, explicaba las razones de esta propuesta en los siguientes términos:

El Gobierno ha considerado que el momento internacional presente favorece y justifica tal iniciativa de parte de Chile, y que las circunstancias que nos rodean hacen prudente orientar nuestra política hacia la búsqueda de eficaces soluciones pacíficas en el continente, evitar todo posible conflicto y asegurar la confianza recíproca entre los países poderosos de Sudamérica, basada en la unión firme y sólida en torno a un común propósito de cooperación, de armonía y de paz continental.<sup>172</sup>

Las palabras del canciller Bello reflejaban la intención del gobierno chileno de lograr un desarme "moral" en Sudamérica. Pero las intenciones de las autoridades de Santiago chocaron nuevamente con la oposición del gobierno argentino. En noviembre de 1923, el presidente Marcelo T. de Alvear señaló que la idea chilena de una alianza era poco interesante para la Argentina porque podía provocar las sospechas de los países pequeños del continente. Ante la actitud de las autoridades de Buenos Aires, el canciller brasileño señaló al embajador chileno en Río que tal proyecto no era oportuno en ese momento. En su opinión, el gobierno de Santiago debía sentirse conforme con el saldo de la Quinta Conferencia Panamericana —por más pobre que hubiera sido—, y sostuvo que la Convención Gondra era suficiente garantía de paz en el continente.<sup>173</sup>

A partir de entonces, el presidente Alessandri desistió de su intento de reflotar el ABC. Su empeño en conseguir esto se había basado en parte en la consideración de que la administración previa de Juan Luis Sanfuentes había tenido una política exterior subregional demasiado inclinada a favorecer a la Argentina a expensas de Brasil. Este perfil proargentino de su antecesor Sanfuentes había provocado que Brasil optase definitivamente por una "relación especial" con Estados Unidos luego de abril de 1917.<sup>174</sup>

A diferencia de sus predecesores, Alessandri no percibió al ABC como un instrumento para preservar el equilibrio de poder subregional, sino como un mecanismo apuntado a obtener un "liderazgo moral colectivo" en América latina. A través de una estrecha cooperación política, y del desarme entre las tres grandes potencias del Cono Sur, Alessandri procuró reflotar el esquema ABC para impulsar un nuevo estilo de política exterior en el continente, que a la vez otorgara al gobierno chileno una mayor capacidad de maniobra para negociar con Estados Unidos. Chile buscó jugar el rol de agente de las pequeñas naciones la-

inoamericanas, pero chocó con la renuencia tanto de la Argentina como de Brasil.<sup>175</sup>

Durante la breve presidencia de Epiliano Figueroa (1925-1927) las relaciones con la Argentina se enfriaron aun más que en la administración anterior, gestándose programas de rearme naval y terrestre en 1926 en respuesta a los iniciados por el gobierno argentino en 1924. Con la llegada del coronel Carlos Ibáñez del Campo a la presidencia chilena (1927-1931) se dieron varios intentos de resucitar el ABC, que nuevamente chocaron con la negativa argentina.

Como balance, podemos afirmar, siguiendo la tesis doctoral de Emilio Meneses C., que la política chilena de impulsar el ABC enfatizó, en las décadas de 1900 y 1910, la "alianza defensiva" y la "limitación de armas" entre las tres potencias del Cono Sur, en un esquema vinculado a la política de bloques y equilibrio de poder. A partir del fracaso del ABC y la emergencia de Estados Unidos como potencia hegemónica regional durante la Primera Guerra Mundial, y particularmente desde la llegada de Arturo Alessandri a la primer magistratura (1920), Chile abandonó la política de bloques y de equilibrio de poder, reemplazándola por una política exterior basada en el respeto al Derecho Internacional y en la proyección de la imagen internacional de Chile en las organizaciones internacionales. Así, en las décadas de 1920 y 1930, los propósitos chilenos respecto del ABC apuntaron a otro propósito, y la diplomacia trasandina planteó ante los gobiernos de la Argentina y Brasil una "entente" y el "desarme" entre los tres países, no ya como un bloque basado en consideraciones de equilibrio de poder y *power politics*, sino como vehículo de "liderazgo moral", ejercido en forma conjunta por parte de las tres grandes potencias sudamericanas hacia el resto de la región. En este esquema de liderazgo "moral" conjunto del ABC, las autoridades de Santiago procuraban convertirse en un interlocutor válido para las pequeñas naciones sudamericanas.<sup>176</sup>

Pero el proyecto chileno del ABC chocó con la negativa de sus dos poderosos vecinos. Para la Argentina, las iniciativas chilenas no resultaron atractivas en función de sus pretensiones regionales de liderazgo. Brasil, más consciente que sus vecinos respecto de la imposibilidad de un ABC efectivo, adoptó la amable y diplomática actitud de escuchar las propuestas formuladas por Santiago sin despreciarlas abiertamente como lo hizo el gobierno argentino, pero sin tomar ninguna acción efectiva. Por cierto, las autoridades de Río de Janeiro se sintieron mucho más cómodas en su estrecha relación con Washington que aceptando las propuestas chilenas del ABC.<sup>177</sup>

En el plano interamericano, vale advertir que en la Sexta Conferencia Panamericana, celebrada en La Habana, en 1928, la delegación chilena jugó el difícil papel de conciliador, moderando los abiertos ataques a la política regional norteamericana por parte de un grupo de Estados latinoamericanos conducidos por la Argentina. El jefe de la delegación norteamericana, Charles Hughes, contrariado por la actitud de la delegación

argentina, sostuvo que Estados Unidos nunca abandonaría su derecho a intervenir bajo ciertas circunstancias, las previstas por el Derecho Internacional. Chile, trabajando junto a Perú, llamó a la moderación entre las partes, con el fin de conservar intacto el sistema interamericano.

### La Patagonia Rebelde o Trágica (1920-1921)

Por cierto, tanto la Revolución Bolchevique de 1917, como el fin de la Primera Guerra Mundial en 1918, dieron lugar en el mundo a la acentuación de los conflictos sociales. Las masas de trabajadores, alentadas por el ejemplo de la revolución rusa y víctimas de la crisis económica propia de la primera posguerra, se decidieron a luchar contra las injusticias por ellos sufridas. En 1919 estalló la Semana Trágica en Buenos Aires.

En el lejano sur chileno y argentino, el descontento se agravó por la caída del precio de la lana tras el fin de la Primera Guerra, provocando una enorme desocupación. Las centrales obreras de la zona, la Federación Obrera Magallánica de Punta Arenas y la Federación Obrera Regional de Río Gallegos estuvieron en estrecho contacto. En julio de 1920 una huelga del sur chileno fue aplastada, y sus dirigentes buscaron refugio en la frontera argentina. En agosto del mismo año comenzaron a estallar huelgas en la gobernación de Santa Cruz, iniciándose el ciclo que se conoce históricamente como la "Patagonia Trágica" o la "Patagonia Rebelde".

Ante la extensión de la huelga, el gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922) ordenó al teniente coronel Héctor Benigno Varela marchar con la caballería a la zona, y a las fuerzas de la marina ocupar los puertos santacruceños. Varela negoció con los huelguistas, entre quienes se contaban españoles y chilenos. El jefe militar argentino tomó algunas disposiciones, tales como la prohibición de la circulación de moneda chilena, y logró un acuerdo satisfactorio para los trabajadores. En mayo de 1921 Varela dejó Santa Cruz. Pero los estancieros no cumplieron con lo pactado entre Varela y los huelguistas, entonces comenzó a crecer el malestar, alentado por los dirigentes anarquistas, y la huelga volvió a estallar en octubre, con mayor intensidad que el año anterior.

En esta segunda huelga de octubre de 1921, las autoridades argentinas sospecharon desde el principio de la injerencia chilena. Contribuyó por cierto a robustecer esta impresión la presencia en el conflicto del director nacional de Carabineros, el coronel chileno Carlos Ibáñez del Campo, establecido con sus fuerzas en Puerto Natales, a escasos kilómetros de la frontera, con el objetivo de evitar que la huelga se extendiera a Chile. Otro síntoma sospechoso de la participación chilena fue la abundancia de armas de fuego en poder de los huelguistas, cuya fuente de aprovisionamiento sólo podía provenir del otro lado de la cordillera. Osvaldo Bayer y Miguel Angel Scenna citan al respecto una fra-

se del general Anaya, al frente de una columna militar, quien sostuvo que:

La conducta de los carabineros chilenos y aun mismo la de algún destacamento militar de aquel país, que, comprometido a cerrar sus fronteras como ellos saben hacerlo, hizo la vista gorda durante la presencia de compatriotas delincuentes, faltando así al compromiso contraído y dando fundamento a que se sospechara de su complicidad.<sup>178</sup>

Otros elementos que abonaron la sospecha de la intervención de profesionales chilenos en la huelga de Santa Cruz de 1921 fueron el ordenado desplazamiento de las masas huelguistas, sus métodos de atrincheramiento, y las maniobras efectuadas para eludir la batalla.<sup>179</sup>

Como en el caso de la huelga anterior, nuevamente el teniente coronel Varela tuvo en sus manos la solución del problema planteado. Pero esta vez actuó con mano dura. En opinión de Scenna, el drástico cambio en la actitud de Varela -negociadora la primera vez, represiva la segunda- se debió a que en la primera huelga las autoridades argentinas no estuvieron seguras de la injerencia extranjera, en tanto en la segunda sí. El involucramiento chileno en los conflictos de Santa Cruz se produjo entre la primera y la segunda huelga, y este factor explicaría el giro represivo en la actitud de Varela.<sup>180</sup>

### Las relaciones argentino-chilenas entre 1922 y 1930

Antes de finalizar su primer mandato, el presidente Hipólito Yrigoyen, seguramente como reacción a los sucesos de la Patagonia Trágica, dispuso que se crearan diez cuerpos de gendarmería con destino en los llamados territorios nacionales.<sup>181</sup> Pero su sucesor, Marcelo Torcuato de Alvear (1922-1928), el mismo que como diputado sustentara en 1913 el proyecto de creación de una gendarmería, abandonó el intento de Yrigoyen.

Durante la segunda mitad de la década de 1920, tuvo lugar una nueva aceleración de la carrera armamentista argentino-chilena, favorecida por circunstancias políticas internas de uno y otro lado de los Andes. En la Argentina, el gobierno de Marcelo T. de Alvear fue particularmente permeable a la influencia de los sectores castrenses. En Chile, el mismo coronel Carlos Ibáñez del Campo, que tuvo protagonismo en la Patagonia Trágica, lideró un movimiento de corte fascista llamado Línea Recta, y derrocó al presidente Arturo Alessandri en 1924. Este golpe militar abrió un proceso cuyo fruto fue la llegada del propio Ibáñez al poder presidencial en 1927. Durante el gobierno de Ibáñez se registró una activa modernización de todas las armas, tendencia que contó, como en el caso argentino, con la disponibilidad de los generales alemanes. Uno de éstos, Hans Kundt, fue instructor y planificador del

ejército chileno. Además, las autoridades chilenas firmaron contratos con la fábrica de aviones Curtiss, líderes en ese momento en velocidad y radio de acción.<sup>182</sup>

Durante la segunda presidencia de Yrigoyen (1928-1930), las autoridades chilenas urdieron una acción sorpresiva sobre la Patagonia, plan que llegó a oídos del presidente radical gracias al presidente de Alemania, mariscal Hindenburg, quien notificó del mismo en forma confidencial al general Severo Toranzo, inspector general del ejército argentino, quien viajó expresamente a Berlín. El primer mandatario alemán comunicó a Toranzo que el otorgamiento de esta información, proveniente de los servicios de inteligencia alemanes, era un explícito reconocimiento a la negativa argentina de romper relaciones con Alemania durante la Primera Guerra Mundial. Según dicha información, una línea de invasión caería sobre Zapala, para seguir a la ciudad de Neuquén y llegar hasta Bahía Blanca. Otra línea entraría por los ríos Mayo y Senguer, para luego seguir hasta Comodoro Rivadavia.<sup>183</sup>

De regreso en Buenos Aires, Toranzo comunicó la información al presidente Yrigoyen, quien decidió comprobar la veracidad de la ofensiva chilena encomendando para la operación al joven alférez de navío Alberto Sautú Riestra.<sup>184</sup> Sautú Riestra cumplió su misión, aportando toda una colección de fotografías que demostraron que en los pasos cordilleranos existieron poderosas fuerzas chilenas listas para un ataque por sorpresa. Alertadas las fuerzas armadas argentinas, se dispuso un operativo de contención sobre el río Neuquén, a la espera del avance chileno. Este no llegó a concretarse, pues Chile no estuvo en ese momento en condiciones de afrontar un conflicto prolongado con resultados inciertos.

Alberto Sautú Riestra planteó una hipótesis explicativa de las razones de este plan de avance chileno sobre la Patagonia, en la cual, si bien el móvil básico era la posesión de la Patagonia y la salida al Atlántico, también estaban presentes los intereses norteamericanos. Scenna señala que, de acuerdo con la óptica de Sautú Riestra,

en 1930 Yrigoyen se disponía a nacionalizar el petróleo, al tiempo que encaraba la violenta crisis económica desatada en el mundo, mediante acuerdos bilaterales, especialmente con la Unión Soviética, que recibiría productos argentinos a cambio de importantes envíos de petróleo ruso, permitiendo ahorrar las divisas con que se pagaba el petróleo de otras procedencias.

El acuerdo era muy conveniente para Argentina, pero altamente inconveniente para los intereses petroleros anglonorteamericanos, lo que unido a la amenaza de nacionalización, habría provocado influencias sobre Ibáñez para intervenir contra su vecino. Ambas partes saldrían ganando, quedaría quebrado Yrigoyen, no habría nacionalización, y Chile conquistaría una ancha salida al Atlántico.<sup>185</sup>

Lo cierto fue que, aunque el plan de avance chileno fue denunciado por el mariscal y presidente alemán Hindenburg, comprobado por Sautú Riestra, y en buena medida desbaratado al hacerse conocido, en septiembre de 1930 Yrigoyen fue derrocado, lo que anuló los convenios con Rusia y los planes de nacionalización.

## NOTAS

<sup>1</sup> Gustavo Ferrari, *Conflicto y paz con Chile: 1896-1903*, Buenos Aires, Eudeba, 1968, pp. 29-30, 46-47, citado en George Victor Rauch, *The Argentine-Chilean Boundary Dispute and the Development of the Argentine Armed Forces: 1870-1902*, Ph.D. dissertation, New York University, 1989, p. 323.

<sup>2</sup> G. Ferrari, *op. cit.*, pp. 65-66, cit. en *ibid.*, pp. 323-324.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 324.

<sup>4</sup> Francisco A. Encina, *La cuestión de límites entre Chile y la Argentina desde la Independencia hasta el tratado de 1881*, Santiago de Chile, Nascimento, 1959, p. 104.

<sup>5</sup> Frederick B. Pike, *Chile and the United States, 1880-1962: The Emergence of Chile's Social Crisis and the Challenge to United States Diplomacy*, University of Notre Dame Press, 1963, p. 34, cit. en G.V. Rauch, *op. cit.*, p. 326.

<sup>6</sup> Arthur P. Whitaker, *The United States and the Southern Cone: Argentina, Chile and Uruguay*, Cambridge and London, Harvard University Press, 1976, p. 137, cit. en *ibid.*, p. 326.

<sup>7</sup> Vicente Quesada, *La política chilena en El Plata*, Buenos Aires, Moen, 1895, pp. 72-73, cit. en *ibid.*, p. 327.

<sup>8</sup> Oscar E. Cornblitt, Ezequiel Gallo y Alfredo A. O'Connell, "La generación del 80 y su proyecto: antecedentes y consecuencias", en Torcuato S. Di Tella (ed.), *Argentina, sociedad de masas*, Buenos Aires, Eudeba, 1965, pp. 48-49, cit. en *ibid.*, p. 328.

<sup>9</sup> Ver, por ejemplo, los casos de Mario Barros, *Historia diplomática de Chile*, Barcelona, Ariel, 1971, 322-323, 353-355; Oscar Espinosa Moraga, *La postguerra del Pacífico y la Puna de Atacama*, Santiago, Andrés Bello, 1958, p. 180, cit. en *ibid.*, p. 329.

<sup>10</sup> El texto de la convención es el siguiente:

Los gobiernos de la República de Chile y de la República Argentina, animados del común deseo de dar ejecución a lo estatuido en el tratado celebrado por ambos en 23 de julio de 1881, con arreglo a la demarcación de los límites territoriales entre uno y otro país, han nombrado sus respectivos plenipotenciarios a saber:

Su Excelencia el Presidente de la República de Chile, al señor don Demetrio Lastarria, ministro de relaciones exteriores. Y Su Excelencia el Presidente de la República Argentina, al señor doctor José E. Uruburu, su enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Chile.

Quienes, debidamente autorizados al efecto, han acordado las estipulaciones contenidas en las cláusulas siguientes:

I. El nombramiento de los dos peritos a que se refieren los artículos 1° y 4° del tratado de límites de 1881, se hará por los gobiernos signatarios dentro del término de dos meses, contados desde el carje de las ratificaciones de este convenio.

II. Para auxiliar a los peritos en el desempeño de sus funciones, cada uno de los gobiernos nombrará también en el mismo plazo cinco ayudantes.

El número de estas podrá aumentarse en proporción idéntica por una y otra parte, siempre que los peritos lo soliciten de común acuerdo.

III. Los peritos DEBERAN ejecutar en el TERRENO, la demarcación de las líneas indicadas en los artículos 1°, 2° y 3° del tratado de límites.

IV. Pueden, sin embargo, los peritos confiar la ejecución de los trabajos a comisiones de ayudantes.

Estos ayudantes se nombrarán en número igual por cada parte.

Las comisiones ajustarán sus procedimientos a las instrucciones que les darán los peritos, de común acuerdo y por escrito.

V. Los peritos deberán reunirse en la ciudad de Concepción de Chile, cuarenta días después de su nombramiento, para nombrarse de acuerdo sobre el punto ó puntos de partida de sus trabajos, y acerca de los demás que fuere necesario.

Levantarán acta por duplicado de todos los acuerdos y determinaciones que tomen en esa reunión, y en el curso de sus operaciones.

VI. Siempre que los peritos no arriben á acuerdo en algún punto de la fijación de límites ó sobre cualquiera otra cuestión, lo comunicarán respectivamente á sus gobiernos, para que estos procedan a designar el tercero que ha de resolver la controversia, según el tratado de límites de 1881.

VII. Los peritos podrán tener, á voluntad del respectivo gobierno, el personal necesario para su servicio particular, como el sanitario ó cualquiera otro; y cuando lo estime conveniente para su seguridad, podrán pedir una partida de tropa á cada uno de los dos gobiernos, ó únicamente al de la nación en cuyo territorio se encontraren; en el primer caso, la escolta deberá constar de igual número de plazas por cada parte.

VIII. Los peritos fijarán las épocas de trabajo en el terreno, é instalarán su oficina en la ciudad que determinaren, pudiendo, sin embargo, por común acuerdo, trasladarla de un punto á otro, siempre que las necesidades del servicio así lo aconsejaren. Cada gobierno proporcionará al perito que nombre y á sus ayudantes, los elementos y recursos necesarios para su trabajo; ambos pagarán en común los gastos que ocasionen las oficinas y el amojonamiento de los límites.

IX. Siempre que quede vacante alguno de los puestos de perito ó ayudante, el gobierno respectivo deberá nombrar el reemplazante en el término de dos meses.

X. La presente convención será ratificada, y el canje de las ratificaciones se hará en la ciudad de Santiago ó en la de Buenos Aires, en el más breve plazo posible. (...). Texto de la convención Lastarria-Uriburu, Santiago de Chile, 20 de agosto de 1888, en Ernesto Quesada, *La política chilena en el Plata*, Buenos Aires, Arnoldo Moen, 1895, pp. 348-349.

<sup>11</sup> Germán Carrasco Domínguez, *El arbitraje británico de 1899-1903. Sus aspectos procesales*, Santiago, Andrés Bello, 1968, p. 168, n. 43; Isidoro Ruiz Moreno, *Historia de las relaciones exteriores argentinas (1810-1955)*, Buenos Aires, Perrot, 1961, p. 231.

<sup>12</sup> Guillermo Matta al ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Buenos Aires, 11 de octubre de 1887, Legación de Chile en el Plata, 1887-1888, cit. en Robert N. Burr, *By Reason or Force. Chile and the Balance of Power in South America, 1830-1905*, Berkeley, University of California Press, 1967, p. 185.

<sup>13</sup> Memorandum citado en Luis Vicente Varela, *La República Argentina y Chile: historia de la demarcación de sus fronteras (desde 1843 hasta 1899)*. Obra escrita con motivo del arbitraje pendiente ante su majestad británica, apoyada en los documentos inéditos del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, 2 vols., Buenos Aires, 1899, I, pp. 256-258, n. 115, fuente a su vez citada en R.N. Burr, op. cit., p. 186.

<sup>14</sup> United States, 51 st. Cong., 1st. sess., S. Exec. Doc. 231, pp. 107-108, cit. en *ibid.*, p. 189.

<sup>15</sup> Alvaro Bianchi Tupper al ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Petrópolis, 26 de enero de 1892, Legación de Chile en Brasil, 1891-1892, cit. en *ibid.*, p. 188.

<sup>16</sup> United States, 51 st. Cong., 1st. sess., S. Exec. Doc. 231, p. 108, cit. en *ibid.*, p. 189.

<sup>17</sup> United States, 51 st. Cong., 1st. sess., S. Exec. Doc. 231, p. 804, cit. en *ibid.*, p. 189.

<sup>18</sup> Al menos desde la guerra del Pacífico, iniciada en 1879, las relaciones chileno-norteamericanas distaron de ser amistosas. La diplomacia norteamericana intentó vanamente lograr un acercamiento entre las autoridades chilenas y sus contendientes peruanos y bolivianos. Con el estallido de la guerra civil chilena en 1891, desatada entre las fuerzas leales al hasta entonces gobierno de José Manuel Balmaceda (1886-1891) y las rebeldes al mismo, las tensiones entre Washington y Santiago se agravaron, debido a las gestiones del ministro de Estados Unidos en Chile en favor de la facción balmacedista, y al asilo prestado a muchos de los integrantes de la misma por parte de la legación norteamericana en Santiago. Cuando finalizó la guerra civil, las fuerzas rebeldes del Congreso, respaldadas por la marina y las fuerzas conservadoras de la sociedad chilena, lograron imponerse sobre las leales al presidente José Manuel Balmaceda, acusado por sus opositores de poseer tendencias totalitarias. Durante el transcurso de dicha guerra civil quedó evidenciada la simpatía hacia el derrocado régimen de Balmaceda tanto por parte de las autoridades y representación diplomática argentinas, como de los marinos estadounidenses. Los rebeldes, en cambio, contaron con el apoyo de las grandes potencias europeas, particularmente de Gran Bretaña. En este tenso clima se produjo el incidente conocido como el caso *Baltimore*. El *Baltimore*, buque de la armada norteamericana, se encontraba en el puerto chileno de Valparaíso, cuando su capitán, Winfield S. Schley, decidió desembarcar a más de 100 marinos de su tripulación. Esta medida provocó choques entre los marinos estadounidenses y la población civil chilena, cuyo saldo fue de 2 marinos norteamericanos muertos, varios heridos y 36 de ellos encarcelados. Como era de esperarse, el incidente generó una áspera disputa diplomática entre las autoridades de Washington y Santiago, que enrareció todavía más el tenso clima bilateral. El caso *Baltimore* estuvo a punto de provocar un conflicto armado entre los gobiernos de Estados Unidos y Chile (el presidente Harrison estuvo muy cerca de ordenar la intervención armada). Véase respecto del rol norteamericano en la guerra civil chilena de 1891 y el caso *Baltimore* el trabajo de Cristián Guerrero Yoachim, "Chile y Estados Unidos: Relaciones y problemas, 1812-1916", en Walter Sánchez G. y Teresa Pereira L. (editores), *Cientocincuenta años de política exterior chilena*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1977, pp. 78-79. También se pueden consultar los trabajos de Jorge Dupouy Grez, *Relaciones chileno-argentinas durante el gobierno de don Jorge Montt, 1891-1896*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1968, pp. 17-18; Henry Clay Evans, Jr., *Chile and Its Relations with the United States*, Durham, Duke University Press, 1927, pp. 135-154, y Emilio Meneses C., *Coping with decline: Chilean Foreign Policy During the Twentieth Century, 1902-1972*, University of Oxford, Bodleian Library, 1988, pp. 16-17.

<sup>19</sup> R.N. Burr, op. cit., p. 196.

<sup>20</sup> J. Dupouy Grez, op. cit., pp. 19-26.

<sup>21</sup> Así se titula un apartado del libro de Oscar Espinosa Moraga, *El precio de la paz chileno-argentina*, 3 vols., Santiago de Chile, Nascimento, 1969, II, pp. 353-354, cit. en Roberto Etchepareborda, *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, Buenos Aires, Pleamar, 1978, p. 172.

<sup>22</sup> José Miguel Barros Franco, *El caso "Baltimore". Apuntes para la Historia Diplomática de Chile*, Santiago de Chile, 1950; *idem*, "Don Estanislao Zeballos y el incidente del «Baltimore»", *Mapocho*, órgano oficial de la Biblioteca Nacional de Chile, tomo 1, N° 2, 1963, pp. 218-224.

<sup>23</sup> Véase esta discusión historiográfica, y los informes del ministro Plenipotenciario norteamericano Pitkin al secretario Blaine, Confidencial N° 178, Legación de los Estados Unidos, Buenos Aires, 25 de enero de 1892; cable de Pitkin a Blaine, Buenos Aires, 30 de enero de 1892; y la respuesta de Blaine a Pitkin, Washington, February 1, 1892, National Archives, Record Group 59, Despatches from the American Minister to

Argentina, Microfilms 69, roll 24, and 77, roll 12, en R. Etchepareborda, *op. cit.*, pp. 171-191. También en J. Dupouy Grez, *op. cit.*, pp. 20-26.

24 Pitkin a Blaine, Buenos Aires, 25-30 de enero de 1892, R. Etchepareborda, *op. cit.*, p. 187.

25 R.N. Burr, *op. cit.*, p. 184.

26 El protocolo Errázuriz-Quirno Costa de 1893 establece lo siguiente:

(...) *Primer*- Estando dispuesto por el artículo 1° del tratado del 23 de julio de 1881 que "el límite entre Chile y la República Argentina, es, de norte a sur, hasta el paralelo 52 de latitud, la cordillera de los Andes, y que la línea fronteriza corre por las cumbres más elevadas de dicha cordillera, que dividan las aguas, y que pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y a otro"; los peritos y las subcomisiones tendrán este principio por norma invariable de sus procedimientos. Se tendrá, en consecuencia; a perpetuidad, como de propiedad y dominio absoluto de la República Argentina, todas las tierras y todas las aguas, a saber: lagos, lagunas, ríos y partes de ríos, arroyos, vertientes que se hallen al oriente de las más elevadas cumbres de la Cordillera de los Andes que dividan las aguas; y como de propiedad y dominio absoluto de Chile, todas las tierras y todas las aguas, a saber: lagos, lagunas, ríos y partes de ríos, arroyos, vertientes que se hallen al occidente de las más elevadas cumbres de la Cordillera de los Andes que dividan aguas.

*Segundo*- Los infrascriptos declaran que, a juicio de sus gobiernos respectivos, y según el espíritu del Tratado de Límites, la República Argentina conserva su dominio y soberanía sobre todo el territorio que se extiende al oriente del encadenamiento principal de los Andes, hasta las costas del Atlántico; como la República de Chile, el territorio occidental hasta la costa del Pacífico; entendiéndose que, por las disposiciones de dicho tratado, la soberanía de cada Estado sobre el litoral respectivo es absoluta, de tal suerte que Chile no puede pretender punto alguno hacia el Atlántico, como la República Argentina no puede pretenderlo hacia el Pacífico. Si en la parte peninsular del sur, al acercarse al paralelo 52, apareciere la cordillera internada entre los canales del Pacífico que allí existen, los peritos dispondrán el estudio del terreno para fijar una línea divisoria que deje a Chile las costas de esos canales; en vista de cuyos estudios ambos gobiernos la determinarán amigablemente.

*Tercero*- En el caso previsto por la segunda parte del artículo primero del tratado de 1881, en que pudiera suscitarse dificultades, "por la existencia de ciertos valles formados por la bifurcación de la cordillera y en que no sea clara la línea divisoria de las aguas", los peritos se empeñarán en resolverlas amistosamente, haciendo buscar en el terreno esta condición geográfica de la demarcación. Para ello deberán, de común acuerdo, hacer levantar por los Ingenieros ayudantes un plano que les sirva para resolver la dificultad.

*Cuarto*- La demarcación de la Tierra del Fuego comenzará simultáneamente con la de la cordillera, y partirá del punto denominado Cabo Espíritu Santo. Presentándose allí a la vista, desde el mar, tres alturas o colinas de mediana elevación, se tomará por punto de partida la del centro o intermedia, que es la más elevada, y se colocará en su cumbre el primer hito de la línea demarcadora que debe seguir hacia el sur, en la dirección del meridiano.

*Quinto*- Los trabajos de demarcación sobre el terreno se emprenderán en la primavera próxima, y simultáneamente, en la cordillera de los Andes y en la Tierra del Fuego, con la dirección convenida anteriormente por los peritos, es decir, partiendo de la región al norte de aquella y del punto denominado Cabo Espíritu Santo en ésta. Al efecto, las comisiones de Ingenieros ayudantes estarán listas para salir al trabajo el quince de octubre próximo. En esta fecha estarán también arregladas y

firmadas por los peritos las instrucciones que según el artículo 4° de la convención de 20 de agosto de 1888, deben llevar las referidas comisiones. Estas instrucciones serán formuladas en conformidad con los acuerdos consignados en el presente protocolo. (...)

*Octavo*- Habiendo hecho presente el perito argentino que para firmar con pleno conocimiento de causa el acta de 15 de abril de 1892, por la cual una subcomisión mixta chileno-argentina señaló en el terreno, el punto de partida de la demarcación de límites en la cordillera de los Andes, creía indispensable hacer un nuevo reconocimiento de la localidad, para comprobar ó rectificar aquella operación, agregando que este reconocimiento no retardaría la continuación del trabajo, que podría seguirse simultáneamente por otra subcomisión; y, habiendo expresado, por su parte, el perito chileno que, aunque creía que ésa era una operación ejecutada con estricto arreglo al Tratado, no tenía inconveniente en acceder a los deseos de su colega, como una prueba de la cordialidad con que se desempeñaban estos trabajos, han convenido, los infrascriptos, en que se practique la revisión de los trabajos ejecutados, y en que, caso de encontrarse error, se trasladará el hito al punto donde debía ser colocado, según los términos del Tratado de Límites.

*Noveno*- Deseando acelerar los trabajos de demarcación, y creyendo que esto podrá conseguirse con el empleo de tres subcomisiones en vez de dos que han funcionado hasta ahora, sin que haya necesidad de aumentar el número de los Ingenieros ayudantes, los infrascriptos acuerdan que, en adelante, y mientras no se resuelva crear otras, habrá tres subcomisiones, compuesta cada una de cuatro individuos, dos por parte de la República Argentina y dos por parte de Chile, y de los auxiliares que de común acuerdo se considerare necesario.

*Décimo*- El contenido de las estipulaciones anteriores no menoscaba en lo más mínimo el espíritu del Tratado de Límites de 1881, y se declara, por consiguiente, que subsisten en todo su vigor los recursos conciliatorios para salvar cualquiera dificultad, prescritos por los artículos primero y sexto del mismo.

*Undécimo*- Entienden y declaran los ministros infrascriptos, que tanto por la naturaleza de algunas de las precedentes estipulaciones, como para revestir las soluciones alcanzadas de un carácter permanente, el presente protocolo debe someterse previamente a la consideración de los Congresos de uno y otro país, lo cual se hará en las próximas sesiones ordinarias, manteniéndose, entre tanto, en reserva. [...]

*Isidoro Errázuriz - N. Quirno Costa*

Título del Protocolo Quirno Costa-Errázuriz del 1° de mayo de 1893 transcrito en los trabajos de Ernesto Quesada, *op. cit.*, pp. 349-353, y J. Dupouy Grez, *op. cit.*, Anexo Documental N° 4, pp. 141-144.

27 Ver Carlos Escudé y Cristóbal Williams, "El conflicto del Beagle. La razón y las pasiones", *Todo es Historia*, año XVII, N° 202, febrero de 1984, p. 18.

28 Gonzalo Bulnes, *Chile y Argentina. Un debate de 55 años*, Santiago de Chile, Barcelona, 1898, p. 169, cit. en J. Dupouy Grez, *op. cit.*, p. 78.

29 G. Bulnes, *op. cit.*, p. 170, cit. en *ibid.*, p. 78.

30 G. Bulnes, *op. cit.*, p. 174, cit. en *ibid.*, p. 79.

31 Tratados, convenciones y arreglos internacionales de Chile, pp. 13 y 14, cit. en Octavio Errázuriz Guillastil, *Las relaciones chileno-argentinas durante la presidencia de Riesco, 1901-1906*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1968, p. 16.

32 Ver F.A. Encina, *op. cit.*, pp. 190-191; Miguel Angel Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, Buenos Aires, Ed. de Belgrano, 1981, p. 93.

33 G. Carrasco Domínguez, *op. cit.*, pp. 134-135.

<sup>34</sup> República de Chile, *Arbitraje de límites entre Chile y la República Argentina*, Exposición chilena, tomo II, Imprimerie Chaix, Rue Bergère, 20, París, 1902, p. 500, cit. en J. Dupouy Grez, op. cit., p. 100.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 99-100.

<sup>36</sup> Robert Dean Talbot, *A History of the Chilean Boundaries*, Ames, Iowa, Iowa State University Press, 1974, p. 105, cit. en G.V. Rauch, op. cit., p. 321. Ver asimismo detalles sobre las tareas de demarcación de las comisiones argentina y chilena durante los años 1894, 1895 y 1896 en J. Dupouy Grez, op. cit., pp. 90-103.

<sup>37</sup> Artículos de Francisco P. Moreno en *La Nación*, 3, 4 y 5 de febrero de 1896, cit. en República de Chile, *Arbitraje de límites...*, Exposición chilena, op. cit., tomo II, p. 502, cit. en J. Dupouy Grez, op. cit., p. 101.

<sup>38</sup> El Protocolo establecía las siguientes bases:

(...) *Primera*. Las operaciones de demarcación del límite entre la República Argentina y la República de Chile, que se ejecutan en conformidad al tratado de 1881 y al protocolo de 1893, se extenderán en la Cordillera de los Andes hasta el paralelo veinte y tres de latitud austral, debiendo trazarse la línea divisoria entre este paralelo y el veintiseis grados, cincuenta y dos minutos y cuarenta y cinco segundos, concurriendo a la operación ambos gobiernos y el gobierno de Bolivia, que será solicitado al efecto.

*Segunda*. Si ocurrieran divergencias entre los peritos al fijar en la Cordillera de los Andes los hitos divisorios al sur del paralelo 26° 52' y 45" y no pudieran allanarse amigablemente por acuerdo de ambos Gobiernos, quedarán sometidas al fallo del Gobierno de Su Majestad Británica, 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 mencionados, previo estudio del terreno, por una comisión que el árbitro designará.

*Tercera*. Los peritos procederán a efectuar el estudio del terreno en la región vecina al paralelo 52, de que trata la última parte del artículo segundo del protocolo de 1893, y propondrán la línea divisoria que allí debe adoptarse si resultare el caso previsto en dicha estipulación. Si hubiere divergencia para fijar esta línea, será también resuelta por el árbitro designado en este convenio.

*Cuarta*. Sesenta días después de producida la divergencia, en los casos a que se refieren las bases anteriores, podrá solicitarse la intervención del árbitro por ambos gobiernos de común acuerdo; o por cualquiera de ellos separadamente.

*Quinta*. Convienen ambos gobiernos en que la actual ubicación del hito de San Francisco, entre los paralelos 26 y 27, no sea tomada en consideración como base o antecedente obligatorio para la determinación del deslinde de esa región, estimándose las operaciones y trabajos efectuados en ella en diversas épocas, como estudios para la fijación definitiva de la línea, sin perjuicio de realizarse otros que los peritos tuvieran a bien disponer.

*Sexta*. Los peritos, al reanudar sus trabajos en la próxima temporada, dispondrán las operaciones y estudios a que se refieren las bases primera y tercera de este acuerdo.

*Séptima*. Convienen, asimismo, ambos gobiernos en ratificar el acuerdo tercero del acta de 6 de septiembre de 1895, para la prosecución de los trabajos de demarcación, en el caso que se presentara algún desacuerdo, a fin de que estos trabajos, como es el propósito de las partes contratantes, nunca sean interrumpidos.

*Octava*. Dentro del término de 60 días después que hubiera sido firmado el presente acuerdo, los representantes diplomáticos de la República Argentina y de la República de Chile, acreditados cerca del gobierno de Su Majestad Británica, solicitarán conjuntamente de éste la aceptación del cargo de árbitro que se le confiere, a cuyo efecto los respectivos gobiernos impartirán las instrucciones necesarias.

*Novena*. Los gobiernos de la República Argentina y de la República de Chile abonarán por mitad los gastos que requiera el cumplimiento de este acuerdo. (...).

Texto completo del Protocolo del 17 de abril de 1896, firmado en Santiago de Chile por el ministro plenipotenciario argentino Norberto Quirno Costa y el ministro de relaciones exteriores chileno Adolfo Guerrero, transcripto en los trabajos de Ernesto Quesada, *La política argentina respecto de Chile (1895-1899)*, Buenos Aires, Arnoldo Moen, 1898, y J. Dupouy Grez, op. cit., Anexo N° 13, pp. 157-158.

<sup>39</sup> G. Carrasco Domínguez, op. cit., p. 138.

<sup>40</sup> Ver contenido de las actas de septiembre de 1898 entre los gobiernos de la Argentina y Chile citadas en los trabajos de G. Carrasco Domínguez, op. cit., pp. 142-143; I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 235.

<sup>41</sup> G. Carrasco Domínguez, op. cit., p. 143, n. 9.

<sup>42</sup> Carrasco Domínguez aclara que en el Foreign Office existieron dudas acerca de a quién correspondía la responsabilidad del arbitraje en el conflicto limítrofe argentino-chileno. Así lo prueba el contenido del siguiente memorándum: "Existen algunas dudas acerca de si el verdadero árbitro es la Reina (Victoria) o el Gobierno de Su Majestad, ya que ambos se mencionan, pero la solicitud original (de los gobiernos argentino y chileno) fue presentada a la Reina". Memorándum interno del Foreign Office, 24 de noviembre de 1898, Public Record Office, Volumen F.O. 16-356, cit. en *ibid.*, p. 145.

<sup>43</sup> Vale aclarar que la labor de los participantes argentinos y chilenos en las sesiones del Tribunal Arbitral en Londres no se limitaron a la preparación de sus exposiciones, memorias y documentos ante los miembros de dicho Tribunal. También se registró una inclinación, tanto del lado argentino como del chileno, por divulgar en distintos centros científicos las respectivas tesis geográficas respecto de la cuestión limítrofe. Así, el 20 de mayo de 1899, la Real Sociedad Geográfica de Londres recibió en sesión solemne al perito argentino Francisco P. Moreno, quien leyó una conferencia con el título de "Exploraciones en la Patagonia", auxiliada con proyecciones de fotografías reunidas por sus viajes a la región. Dicha conferencia generó un notorio interés en la Sociedad y círculos e instituciones conexas a ella. En junio de 1899 también apareció en Liverpool un folleto titulado "La Cuestión de Fronteras Argentino-Chilena", en el que aparecía como autor el cónsul argentino en ese puerto inglés. Dicho folleto contenía una breve descripción de la Argentina y de Chile, una pequeña historia de la cuestión de límites, e información geográfica respaldando la tesis argentina; su objetivo era servir como obra de divulgación de la posición argentina, en el litigio que por ese momento se discutía en Londres. Un mes después de la aparición del panfleto argentino, la representación chilena en Londres difundió un folleto titulado "La Cuestión de Frontera Chileno-Argentina-Una respuesta al señor F.P. Hansen", en el que aparecía como autor el cónsul general de Chile en la capital británica, José Onofre Bunster. La publicación chilena buscó rebatir las afirmaciones de la argentina, especialmente en la arista histórica de la cuestión limítrofe (los títulos coloniales de Chile sobre Patagonia y Tierra del Fuego). A su vez, el 19 de marzo de 1900 el Dr. Hans Steffen -explorador alemán de la Patagonia al servicio del gobierno chileno- intentó seguir los pasos ya efectuados por Moreno y dio una conferencia ante la Real Sociedad Geográfica de Londres. Pero su conferencia se vio ensombrecida por la influencia de algunos de los miembros de dicha Sociedad, amigos de Moreno, que se inclinaron por la tesis argentina. *Ibid.*, pp. 156-159.

<sup>44</sup> Texto del protocolo chileno-argentino destinado a la construcción y mantenimiento del camino carretero de Uspallata, Santiago, 8 de febrero de 1894, en J. Dupouy Grez, op. cit., Anexo Documental N° 6, p. 146.

<sup>45</sup> Texto del convenio chileno-argentino para el establecimiento de una línea telegráfi-

ca fiscal entre ambos países, Santiago, 8 de febrero de 1894, en *ibid.*, Anexo Documental N° 7, p. 148.

46 Texto del protocolo chileno-argentino sobre canje de publicaciones científicas y literarias, Santiago, 8 de febrero de 1894, en *ibid.*, Anexo Documental N° 8, pp. 149-150.

47 Texto del acuerdo de Extradición celebrado entre Chile y la República Argentina para la extradición de criminales, Santiago, 15 de marzo de 1894, en *ibid.*, Anexo Documental N° 9, p. 151.

48 F.A. Encina, *op. cit.*, pp. 191-192.

49 I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, pp. 238-239.

50 Estanislao Zeballos, "La Puna. Derecho Público Hispano-Americano", *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Tomo III, p. 149, cit. en *ibid.*, p. 239.

51 F.A. Encina, *op. cit.*, p. 194.

52 Carlos Pellegrini expresó claramente su pensamiento respecto de la eventualidad de una guerra entre los gobiernos de la Argentina y Chile con las siguientes palabras: "el espectáculo que ofrecen nuestros dos pueblos, jóvenes y vigorosos, arruinándose por simple desconfianza recíproca, agotando todos nuestros recursos, que, aplicados a obras de paz, nos harían grandes y poderosos, es criminal, y, en el fondo, es algo peor, es cobardía". Cita de Pellegrini en Ernesto Quesada, *La política argentina respecto de Chile...*, *op. cit.*, pp. 192-193. Esta división dentro de la clase política argentina, respecto de la actitud a tomar hacia Chile, se puede ver en R. Etchepareborda, *op. cit.*, p. 167, y en F. Encina, *op. cit.*, pp. 218-219.

53 R.N. Burr, *op. cit.*, p. 183.

54 Guillermo Matta al ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Buenos Aires, 12 de octubre de 1887, Legación de Chile en el Plata, 1887-1888, cit. en *ibid.*, pp. 183-184.

55 F. Encina, *op. cit.*, pp. 195-199, y J. Dupouy Grez, *op. cit.*, p. 108.

56 F.A. Encina, *op. cit.*, pp. 195 y 200.

57 R.N. Burr, *op. cit.*, pp. 208-209; F.A. Encina, *op. cit.*, pp. 204-206.

58 F.A. Encina, *op. cit.*, pp. 208-209.

59 *Ibid.*, pp. 209-211.

60 Texto del protocolo Rocha-Cano del 12 de diciembre de 1895 en L.V. Varela, *op. cit.*, II, pp. 328-329, cit. en R.N. Burr, *op. cit.*, p. 215. También referencias a dicho protocolo en E. Quesada, *La política argentina respecto de Chile...*, *op. cit.*, pp. 229-231.

61 L.V. Varela, *op. cit.*, II, p. 332, cit. en R.N. Burr, *op. cit.*, p. 215. Esta misma frase en Oscar Espinosa Moraga, *La postguerra del Pacífico...*, *op. cit.*, p. 107, cit. en J. Dupouy Grez, *op. cit.*, p. 109.

62 Jaime Eyzaguirre, *Chile durante el gobierno de Errázuriz Echaurren, 1896-1901*, Santiago, Zig-Zag, 1957, p. 112; carta de don C. Morla V. a don J.J. Latorre, Washington, 23-IX-1898, fuentes citadas en J. Dupouy Grez, *op. cit.*, pp. 121-122.

63 Contenido de los artículos del protocolo Guerrero-Quirno Costa de abril de 1896 citados en *ibid.*, pp. 122-123. Texto de dicho protocolo en Anexos Documentales N° 13 y 14, en *ibid.*, pp. 157-159, y en E. Quesada, *La política argentina respecto de Chile...*, *op. cit.*, pp. 225-227.

64 J. Dupouy Grez, *op. cit.*, p. 122.

65 J. Eyzaguirre, *op. cit.*, p. 115, cit. en *ibid.*, p. 124.

66 Respuesta de la cancillería boliviana, 24 de diciembre de 1896, cit. en Anexo Documental N° 14, *ibid.*, p. 159.

67 Nota conjunta argentino-chilena dirigida al gobierno de Bolivia, cit. en J. Eyzaguirre, *op. cit.*, p. 116, cit. en Anexo Documental N° 14, *ibid.*, p. 160.

68 Jaime Eyzaguirre, "Breve historia de los Límites de Chile", *Mapocho*, tomo IV, N° 2, vol. 11, Santiago, 1965, cit. en Anexo Documental N° 14, *ibid.*, p. 161.

69 Respecto de las actas del 2 de noviembre de 1898, G.V. Rauch, *op. cit.*, p. 337, cita los siguientes trabajos: Gordon Ireland, *Boundaries, Possessions and Conflicts in South America*, New York, Octagon Books, 1971, pp. 19-20; Raúl C. Rey Balmaceda, *Límites y fronteras de la República Argentina: epítome geográfico*, Buenos Aires, OIKOS, 1979, pp. 84-86, y Jaime Eyzaguirre, *Chile durante el gobierno de Errázuriz...*, *op. cit.*, pp. 257-259. Ver también J. Dupouy Grez, *op. cit.*, p. 161. Asimismo *Memoria... al Congreso Nacional de 1899*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, Santiago de Chile, 1899, pp. 39-41, cit. en R.N. Burr, *op. cit.*, p. 226.

70 Los delegados por parte de Chile fueron: Eulogio Altamirano, Enrique MacIver, Eduardo Matte, Luis Pereira y Julio Zegers. Por el lado de la Argentina, Bernardo de Irigoyen, Bartolomé Mitre, Juan José Romero, José E. Urriburu y Benjamín Victorica.

71 G.V. Rauch, *op. cit.*, p. 338.

72 M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, *op. cit.*, pp. 105-106.

73 R.C. Rey Balmaceda, *op. cit.*, pp. 88-89, cit. en G.V. Rauch, *op. cit.*, p. 338.

74 I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, p. 241.

75 Cámara de Diputados de la Nación, sesión secreta del 29 de mayo de 1893, fs. 3/8, cit. en Gustavo Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", en G. Ferrari y Ezequiel Gallo (comp.), *La Argentina del ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, p. 679.

76 Ver al respecto el artículo de Alejandro Maveroff, "Roca en el Beagle", *Todo es Historia*, N° 129, febrero de 1978, p. 85.

77 Robert L. Scheina, *Latin America, A Naval History: 1810-1987*, Annapolis, Maryland, Naval Institute Press, 1987, pp. 44-46, y Georg von Rauch, "Cruisers for Argentina", in *Warship International*, Toledo, Ohio, Vol. 15, N° 4, 1978, pp. 297-298, fuentes citadas en G.V. Rauch, *op. cit.*, pp. 232-235.

78 Cuadro 1 sobre poder naval comparado de la Argentina y Chile en 1895 y 1898, citado en Juan A. Martín, "Nuestra Marina al iniciarse la segunda presidencia del general Julio Argentino Roca (1898)", en el *Boletín del Centro Naval*, Buenos Aires, vol. LXXVI, N° 637, (noviembre-diciembre de 1957), pp. 453-469, y reproducido en G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", *op. cit.*, pp. 679-680.

79 Cámara de Diputados de la Nación, sesiones secretas del 14 y 16 de septiembre de 1898, cit. en *ibid.*, p. 680.

80 Georg von Rauch, *op. cit.*, p. 304, cit. en G.V. Rauch, *op. cit.*, pp. 349-350.

81 Jaime Eyzaguirre, *Chile durante el gobierno de Errázuriz Echaurren: 1896-1901*, Santiago, Zig-Zag, 1957, pp. 251-252; Mariano de Vedia, *El general Roca y su tiempo*, Buenos Aires, Ediciones de la Patria Grande, 1962, pp. 137-138, fuentes citadas en *ibid.*, p. 236.

82 *Ibid.*, p. 235.

83 R.L. Scheina, *op. cit.*, p. 50, cit. en *ibid.*, p. 350.

<sup>84</sup> Georg von Rauch, *op. cit.*, p. 304; Robert N. Burr, *By Reason or Force. Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*, Berkeley, University of California Press, 1965, p. 247, cit. en *ibid.*, p. 351.

<sup>85</sup> Irritado por la consulta efectuada por el legislador chileno Joaquín Walker Martínez al Congreso de su país, sobre el tema de las "invasiones" de soldados argentinos al lago Lácar, tratando de hacer de la cuestión un incidente mayor, el presidente Roca amenazó al embajador chileno asegurándole que por cada barco de guerra que el gobierno de Chile comprara, el de la Argentina adquiriría dos, y si a las autoridades de Chile se les ocurriera comprar dos, la Argentina compraría cuatro. Este endurecimiento en las expresiones de Roca hacia las autoridades del país vecino, fruto de la injerencia de Walker Martínez, fueron acompañadas de un sentimiento crecientemente antichileno y probelico por parte de la opinión pública argentina. Se ofrecieron donaciones en dinero y caballos, aparecieron voluntarios para integrar regimientos, y se llevaron a cabo abiertas demostraciones contra Chile. No obstante, los sectores partidarios de la guerra en ambos lados de los Andes no pasaron de ser una minoría. Ver *ibid.*, pp. 341, 345 y 348.

<sup>86</sup> Barrington to Foreign Office, 5 de mayo de 1902, cit. en *ibid.*, p. 352.

<sup>87</sup> R.L. Scheina, *op. cit.*, pp. 51-52, cit. en *ibid.*, pp. 352-354.

<sup>88</sup> Entre las medidas que apuntaron a la reorganización de las fuerzas armadas argentinas, cabe mencionar en 1881 la creación de organismos de instrucción especializados para los integrantes del ejército tales como la Escuela de Cabos y Sargentos, la Escuela de Tiro y la Escuela de Aprendices Mecánicos; la sanción de la ley de septiembre de 1900, que creó la conscripción de ciudadanos para servir en la marina, terminando con el viejo y poco eficaz sistema del enganche; la fundación de la Escuela Superior de Guerra, con el objetivo de formar técnicamente a jefes y oficiales con el aporte material y humano de oficiales militares alemanes (de hecho, cinco de cada diez de los instructores de la Escuela Superior de Guerra fueron alemanes); la creación de Campo de Mayo por parte del ministro de Guerra del gobierno de Roca, general Pablo Riccheri, y la aprobación del proyecto de servicio militar obligatorio presentado por Riccheri en diciembre de 1901. M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, *op. cit.*, pp. 115-116; G.V. Rauch, *op. cit.*, pp. 195-214; y discurso del general Pablo Riccheri en la tumba de Roca, 19 de octubre de 1915, en *Revista del Círculo Militar*, Buenos Aires, año XV, N° 177, (octubre de 1915), pp. 633-642, citado en G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", *op. cit.*, p. 680.

<sup>89</sup> En marzo de 1896 el gobierno firmó contrato con el Ferrocarril Sur para que extendiese sus rieles hasta Neuquén. En 1897 los rieles llegaron al río Colorado, en 1898 pasaron por Choele Choel y a mediados de 1899 llegaron a la ciudad de Neuquén. Ver al respecto M.A. Scenna, "Argentina-Chile: el secular diferendo", (segunda parte), *Todo es Historia*, N° 44, 1970, p. 82.

<sup>90</sup> El presidente Roca sufrió en carne propia la ausencia de una línea telegráfica que enlazara la región patagónica con Buenos Aires, pues durante su viaje al estrecho permaneció sin comunicación alguna con la Capital Federal durante un mes. La ejecución de la llamada "línea de la costa sur" fue una necesidad reconocida desde la firma del tratado de 1881 con el gobierno de Chile. Incluso se registraron varios intentos previos al segundo gobierno de Roca para concretar esta línea cablegráfica entre Buenos Aires y la zona patagónica, que resultaron infructuosos. En enero de 1893, Julio Popper y el doctor Francisco Ayerza presentaron a las autoridades argentinas un proyecto para tender una línea cablegráfica por la costa atlántica desde la localidad de Viedma (Río Negro) hasta el cabo Virgenes y desde el cabo Espíritu Santo hasta la bahía Buen Suceso (Tierra del Fuego). Popper y Ayerza aceptaron en pago terrenos fiscales en las tie-

rras patagónicas, pero la muerte del primero, ocurrida el 6 de junio de 1893, interrumpió el proyecto. Ya en la segunda administración de Roca, un editorial de *La Nación* del 21 de enero de 1899 comentaba que los estudios de la línea cablegráfica a Río Gallegos habían sido terminados el año anterior, y que los postes llevados del aserradero de Lapataia en la Tierra del Fuego habían sido depositados en los puertos del Atlántico, destacando que faltaba solamente el alambre y lógicamente la instalación. Lamentaba que en la tramitación de todo ello se pasaría todo el verano y, cuando se procediera a la ejecución de los trabajos, se encontraría la falta de muchos postes, que habrían desaparecido. En cambio, señalaba que la línea chilena convenida para unir Punta Arenas y cabo Virgenes estaba en obra en forma activa, y que su terminación se calculaba para el mes de abril (1899). A. Maveroff, *op. cit.*, p. 87.

<sup>91</sup> Consecuencia de este clima de armamentismo y enfrentamiento respecto del gobierno de Chile fue el establecimiento del servicio militar obligatorio, a través de la ley 4031, promulgada en diciembre de 1901. Esta ley, también llamada ley Riccheri, estableció el enrolamiento de los varones a la edad de 18 años, a través del sorteo en la Lotería Nacional. A partir de la misma, el ejército argentino estuvo integrado por el Ejército Nacional (soldados profesionales y conscriptos por un año), la Guardia Nacional (varones entre 28 y 40 años) y la Guardia Territorial (varones entre 40 y 45 años). Riccheri se pasó todo el año 1902 reorganizando el ejército. La rama de infantería (7000 hombres en total) pasó a estar constituida por 12 batallones, de 4 compañías cada uno, más 2 batallones de tropas de infantería de montaña (llamados Cazadores de los Andes). La rama de caballería se compuso de 12 regimientos de artillería de campo, de 450 hombres cada uno, y 3 regimientos de artillería de montaña, de 350 hombres cada uno. A estas fuerzas se incorporaron 4 batallones de ingenieros y 1 de transportes, así como ambulancias y compañías de correos. Además, Riccheri reorganizó el Ministerio de Guerra, dividiéndolo en tres departamentos: la Junta Militar (subdividida a su vez en ocho secciones, cuyas funciones incluyeron la inspección de la artillería, caballería, infantería e ingenieros, así como la de la correspondencia, la transmisión de órdenes militares, las construcciones y publicaciones militares, la justicia militar, etc.); la Junta de Administración Central (responsable de las operaciones administrativas vinculadas con la provisión de las fuerzas militares) y el Estado Mayor General, organizado al estilo alemán. Rodolfo Martínez Pita, *Riccheri*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1952, pp. 141-142, 153-163; texto de la Ley Riccheri en Augusto Da Rocha (editor), *Colección completa de Leyes Nacionales sancionadas por el Honorable Congreso durante los años 1852 a 1917*, Buenos Aires, Librería La Facultad, volumen 12, 2° tomo, pp. 519-549, fuentes citadas en G.V. Rauch, *op. cit.*, pp. 211-214.

<sup>92</sup> El 15 de febrero de 1899 los presidentes Roca y Errázuriz se encontraron en el estrecho de Magallanes. Scenna cuenta los detalles de este encuentro presidencial en los siguientes términos:

Desde el Belgrano, Roca se trasladó a O'Higgins. Como aquella era una entrevista pacífica y su colega chileno era civil, tuvo una excelente idea. Renunció a aparecer con todo el aparato correspondiente a su grado de teniente general y, dejó en el guardarropas los entorchados. Vestía de impecable frac, como Errázuriz, cruzándole el pecho la banda presidencial. Ascendió al O'Higgins y cambió con su colega un fuerte apretón de manos. Ese fue todo el "abrazo" del Estrecho.

Tampoco hacía falta más, porque si bien en Punta Arenas no se resolvió nada, se asistió a una evidente relajación de la tensión. (...) No se había resuelto nada, pero ambos presidentes llevaron el "espíritu del Estrecho", tendiente a una mejor comprensión mutua. Señalemos que las entrevistas entre jefes de Estado, hoy tan frecuentes por el adelanto de las comunicaciones, eran en esa época algo excepcional, revestido de una solemnidad y trascendencia que las convertían en acontecimien-

tos históricos. Terminemos diciendo que Roca fue el primer presidente argentino que visitó el lejano sur.

M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, op. cit., pp. 111-112. Consultar también I. Ruiz Moreno, op. cit., pp. 237-238.

93 A. Maveróff, op. cit., pp. 87-89.

94 I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 235.

95 *Ibid.*, pp. 235-236.

96 La interpelación presentada por el diputado Joaquín Walker Martínez produjo en Buenos Aires el efecto contrario al deseado. Mientras Walker Martínez procuró con dicha interpelación frenar la "invasión argentina", la consecuencia real de su intervención fue que los diarios argentinos, que antes de la interpelación expresaron que Chile no debía temer ninguna intervención argentina en sus asuntos internos, a partir de la misma pedían que se ayudara públicamente al Perú, e incluso se mostraba a Chile como victimario de sus vecinos, insistiendo en la necesidad de la intervención argentina. R.N. Burr, op. cit., p. 232; Oficio N° 68 de 23 de junio de 1900; Telegrama N° 69 de 30 de junio de 1900; Telegrama N° 70 de 3 de julio de 1900; Nota N° 81 de 20 de julio de 1900, fuentes citadas en O. Errázuriz Guillisastí, op. cit., p. 33. Consultar también al respecto G.V. Rauch, op. cit., pp. 340-44; I. Ruiz Moreno, op. cit., pp. 235-237, y G. Carrasco Domínguez, op. cit., pp. 167-174.

97 Instrucciones impartidas por la cancillería de Chile al ministro en la Argentina Carlos Concha, el 16 de noviembre de 1900, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, cit. en O. Errázuriz Guillisastí, op. cit., p. 35.

98 Respuesta del canciller Amancio Alcorta a los reclamos de la legación de Chile en Buenos Aires, cit. en *ibid.*, p. 34.

99 Al mencionar las declaraciones formuladas en 1889, el acta Concha-Alcorta de 1900 se refiere a declaraciones efectuadas por el entonces canciller argentino, Estanislao Zeballos, y el ministro de Chile en Buenos Aires, Guillermo Matta, que sostuvieron "que todo acto de uno u otro Gobierno que extendiera su jurisdicción hasta la parte de la cordillera de dudoso dominio, por no haber trazado todavía en ella los peritos el límite definitivo, no afectará los resultados de la demarcación que se iba a practicar con arreglo al Tratado de 1881". Esta declaración recíproca de 1889 es conocida como el acuerdo Matta-Zeballos y estaba destinado, según Carrasco Domínguez, "a establecer un statu quo en la región fronteriza no definida, restando valor a los actos de las partes ejecutados con anterioridad a la demarcación definitiva, pero posterior a los arreglos correspondientes sobre límites". G. Carrasco Domínguez, op. cit., p. 168, n. 43.

100 Acta Concha-Alcorta de 1900 sobre policías e "incurSIONES", en *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile: Chile y Argentina*, Santiago, 1930, pp. 57-58, cit. en O. Errázuriz Guillisastí, op. cit., p. 35; también referencias en G. Carrasco Domínguez, op. cit., p. 168.

101 M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, op. cit., pp. 118-119; O. Errázuriz Guillisastí, op. cit., p. 28; G. Carrasco Domínguez, op. cit., p. 169; y E. Meneses C., op. cit., p. 50.

102 Acta sobre policías, 25 de diciembre de 1901, cit. en O. Errázuriz Guillisastí, op. cit., pp. 44-45. También referencias a la misma en G. Carrasco Domínguez, op. cit., pp. 169-170.

103 Acta sobre sendas, 25 de diciembre de 1901, cit. en O. Errázuriz Guillisastí, op. cit., p. 45. También referencias a la misma en G. Carrasco Domínguez, op. cit., p. 170.

104 R.N. Burr, op. cit., pp. 240-244.

105 Jaime Eyzaguirre, op. cit., p. 315; Abraham König, *Memorias íntimas, políticas y diplomáticas de Don Abraham König, ministro de Chile en La Paz*, Santiago de Chile, Imprenta Cervantes, 1927, p. 71, fuentes citadas en R.N. Burr, op. cit., pp. 232-233.

106 O. Errázuriz Guillisastí, op. cit., p. 44.

107 Oficio reservado del 30 de octubre de 1900, dirigido por el canciller de Chile a don Domingo Gana, ministro Plenipotenciario en Londres, cit. en O. Errázuriz Guillisastí, op. cit., p. 28.

108 G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos...", op. cit., p. 681. Ver también Juan José Fernández, "Los Pactos de Mayo y la diplomacia británica", trabajo presentado a la Academia diplomática "Andrés Bello" del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Londres, 1964, pp. 32-33, cit. en O. Errázuriz Guillisastí, op. cit., pp. 64-69.

109 Los argumentos de Carrasco Domínguez están seguramente inspirados en las palabras expresadas por uno de los miembros del Tribunal Arbitral Británico, Mayor General Sir John C. Ardagh, quien se dirigió al Tribunal de Arbitraje Chileno-Argentino a través de un memorándum redactado en los siguientes términos:

Los recientes sucesos en el territorio disputado vienen a confirmar la apreciación que puede recogerse de la pasada historia de la disputa fronteriza, esto es, que ambas partes han estado durante largo tiempo tratando de obtener ventajas por medios subrepticios. Sea que esto se debe a los jefes o sus subalternos es de poca importancia, pero el resultado general es que ellas sospechan y desconfían una de la otra, y que no podemos confiar en que ninguno de los litigantes se abstenga de infringir el statu quo. Debo también concluir que ni Chile ni Argentina se contentarán con un mero fallo escrito, y que ambas esperan que el Gobierno de Su Majestad no sólo dicte el laudo, sino que ejecute la demarcación por un grupo de reconocimiento británico.

Las esperanzas que tuvo al principio el Tribunal de que los litigantes le proporcionarían reconocimientos tan completos del territorio disputado como para dar el material adecuado para un fallo, no se han realizado y es muy improbable que se realicen.

El envío de un grupo de reconocimiento parece así casi inevitable, y en mi opinión no debemos vacilar en decidir su envío; aunque ello nos irrogue considerables gastos (...).

Esto solo sería una gran ventaja, si se consideran los grandes intereses financieros de Gran Bretaña tanto en Chile como en Argentina. Debemos también pensar que si la guerra estallara entre esos países, no es improbable que la conflagración se extendiera a estados vecinos, y así, en su conjunto, el costo extra de un grupo de reconocimiento sería un bien gastado seguro. (...)

Convenría recordar que la divergencia fundamental entre Chile y Argentina es en abstracto muy simple y absolutamente irreconciliable. Los chilenos pretenden que la divisoria continental de las aguas del Continente Sudamericano sea la frontera, esto es, que las hoyas de las aguas que fluyen al Pacífico sean chilenas, y que las hoyas de las aguas que fluyen al Atlántico sean argentinas. Argentina, por otra parte, pretende que la cadena principal de los Andes, definida por las más altas cumbres, sea la frontera, sin consideración al hecho que ella está cortada por muchos ríos cuyas fuentes se encuentran al oriente, esto es, en el lado atlántico de las más altas montañas. Ellos pretenden, en suma, una frontera visible en los nevados picos de los Andes. En la parte más conocida de la frontera sucede que la cadena principal es también la divisoria de aguas entre el Atlántico y el Pacífico, y no hubo allí lugar, o muy poco, para controversia, por muchos cientos de millas. El lenguaje empleado por los negociadores en su definición de la frontera, aunque aplicable a esa parte del límite, en la presente pero comparativamente rara coinciden-

cia de la divisoria de aguas y cadena principal, es en realidad técnicamente oscuro y ambiguo cuando se trata de aplicarlo a la parte actualmente en arbitraje, donde la divisoria de aguas y las cumbres principales raramente coinciden.

Ora que la fórmula usada en el tratado (de 1881) fue adoptada en la creencia mutua que la divisoria de aguas y la cadena principal, por la naturaleza de las cosas, debían ser idénticas en las regiones inexploradas, como habían demostrado serlo en la parte bien conocida de los Andes; ora que cada parte cerró los ojos a la absoluta incompatibilidad de la terminología usada con las diversas variedades de configuración que se encuentran en otras partes del mundo; ora que ellos realmente entendieron las frases técnicas que usaron, permanecerá probablemente incierto. El hecho es que ellos convinieron en una redacción ilógica y ambigua, que cada una interpreta a su manera, y que las interpretaciones extremas divergen totalmente; ninguna de ellas sería en su totalidad una solución buena y equitativa.

Me parece que éste es el caso para una transacción. Un caso extremadamente difícil, admito, pero, no obstante uno en el cual amigos imparciales de ambos lados podrían tener éxito en descubrir una solución práctica. Pero para llegar a ella, el Tribunal Arbitral necesita mucho más información sobre la topografía del territorio disputado que la que se le ha presentado hasta ahora, y esto sólo puede ser satisfactoriamente hecho por un grupo de reconocimiento imparcial.

Memorandum del Mayor-General Sir John C. Ardagh al Tribunal de Arbitraje Chileno-Argentino, cit. en G. Carrasco Domínguez, *op. cit.*, Anexo N° 1, pp. 233-235.

110 G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", *op. cit.*, p. 681.

111 Vale aclarar que, si bien durante la primera década del siglo XX la Argentina, Brasil y Chile buscaron una alianza tripartita, la concreción de este objetivo tropezó con las dificultades derivadas de la divergencia de intereses entre las tres potencias subregionales: mientras Brasil prefirió un esquema que incluyese a Estados Unidos y Chile, procurando frenar el ascendente poder argentino, la Argentina buscó aliarse con Chile para aislar a Brasil, y Chile procuró una coalición tripartita en donde las autoridades trasandinas no se vieran eclipsadas por los dos poderosos gobiernos vecinos. La estrategia chilena de conformar un bloque subregional compuesto por las tres potencias más importantes (Argentina, Brasil y Chile) tropezó con una serie de dificultades. La primera fue que el mantenimiento de buenas relaciones con la Argentina enfrentó a las autoridades de Chile con el dilema de cómo preservar a la vez una amistad estrecha con Brasil. Una política de acercamiento con ambos países al mismo tiempo se presentó difícil para la diplomacia chilena por ese entonces, dada la competencia argentino-brasileña por la supremacía sobre la costa atlántica a mediados de la década de 1900. Esta competencia no fue bien vista por Chile, pues anulaba una amistad equilibrada entre los tres países, y porque el eventual ganador en esta competencia adquiriría un enorme poder en el subcontinente, el que se convertiría en una amenaza para Chile. Otro factor que hizo aun más difíciles las cosas para la diplomacia chilena fue el hecho de que las políticas exteriores de los gobiernos argentino y brasileño estuvieran dirigidas en la década de 1900 por dos cancilleres de fuerte personalidad e ilimitadas ambiciones de expansión, Estanislao Zeballos y el Barón de Río Branco, respectivamente. En comparación con la notoria continuidad de las cancelerías argentina y brasileña durante la primera década del siglo XX, la política exterior chilena estuvo dirigida por veinte cancilleres de estilos diferentes en el periodo comprendido entre mayo de 1902 y diciembre de 1912. E. Meneses C., *op. cit.*, pp. 58-59.

112 M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, *op. cit.*, p. 113. Del mismo autor, *Argentina-Brasil: cuatro siglos de rivalidad*, Buenos Aires, La Bastilla, 1975, pp. 281-282.

113 O. Errázuriz Guillisastí, *op. cit.*, p. 69. Ver también G.V. Rauch, *op. cit.*, p. 354.

114 G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", *op. cit.*, pp. 682 y 684; R.N. Burr, *op. cit.*, p. 250.

115 *La Nación*, 9, de abril de 1902, cit. en Enrique Tagle, *Los tratados de paz entre la República Argentina y Chile: la opinión argentina*, Buenos Aires, Tipo-Lito Galileo, 1902, p. 49, cit. en R.N. Burr, *op. cit.*, p. 250.

116 Opiniones de *La Nación* y *El País*, reproducidas en E. Tagle, *op. cit.*, pp. 50, 62 y 65, cit. en *ibid.*, p. 251, y en O. Errázuriz Guillisastí, *op. cit.*, p. 69.

117 I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, p. 243.

118 Texto del Acta Preliminar de los Pactos de Mayo, firmada en Santiago de Chile el 28 de mayo de 1902, ratificaciones canjeadas en Santiago el 22 de septiembre de 1902, promulgada el 22 de septiembre de 1902, publicada en el "Diario Oficial" N° 7373, del 27 de septiembre de 1902, cit. en Carlos A. Silva, *La política internacional de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1946, p. 232, y en O. Errázuriz Guillisastí, *op. cit.*, Anexo Documental N° 3 A, pp. 111-112.

119 Texto del Tratado General de Arbitraje de los Pactos de Mayo, firmado en Santiago de Chile el 28 de mayo de 1902, ratificaciones canjeadas en Santiago el 22 de septiembre de 1902, publicado en el "Diario Oficial" N° 7373 del 27 de septiembre de 1902, citado en C.A. Silva, *op. cit.*, pp. 233-234, y en O. Errázuriz Guillisastí, *op. cit.*, Anexo Documental N° 3 B, pp. 113-115.

120 Texto de la Convención sobre Limitación de Armamentos Navales de los Pactos de Mayo, firmada en Santiago de Chile el 28 de mayo de 1902, ratificaciones canjeadas en Santiago el 22 de septiembre de 1902, promulgada el 22 de septiembre de 1902, publicada en el "Diario Oficial" N° 7373 del 27 de septiembre de 1902, citada en C.A. Silva, *op. cit.*, p. 376, y en O. Errázuriz Guillisastí, *op. cit.*, Anexo Documental N° 3 C, pp. 117-118.

121 Lo hicieron en los siguientes términos:

Previendo los infrascriptos que el canje de las ratificaciones de la Convención sobre Limitación de Armamentos Navales, firmada el 28 de mayo del presente año entre la República de Chile, por una parte, y la República Argentina por la otra, no podrá efectuarse por circunstancias independientes de la voluntad de las altas partes contratantes, dentro del plazo estipulado en el artículo V de dicha Convención, se han reunido el día de hoy en el Departamento de Relaciones Exteriores de Chile y han acordado prorrogar ese plazo por sesenta días a contar desde el 28 del presente mes. (...)

Acuerdo sobre prórroga del canje de ratificaciones de la Convención sobre Limitación de Armamentos Navales, firmado en Santiago de Chile el 24 de julio de 1902 por el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Francisco Vergara Donoso, y el ministro Plenipotenciario argentino, José Antonio Terry, cit. en O. Errázuriz Guillisastí, *op. cit.*, p. 118.

122 C.A. Silva, *op. cit.*, pp. 380-381.

123 Ver Manifiesto en Germán Riesco, *Presidencia de Riesco, 1901-1906*, Santiago de Chile, Editorial Nascimento, 1950, pp. 229-232, cit. en R.N. Burr, *op. cit.*, p. 255.

124 G.V. Rauch, *op. cit.*, p. 356.

125 Diálogo entre el presidente Julio Argentino Roca y el ministro de Relaciones Exteriores Joaquín V. González, cit. en C.A. Silva, *op. cit.*, p. 377.

126 Artículos 1° y 2° del acta Aclaratoria de los pactos sobre Arbitraje y Limitación de Armamentos, firmada el 10 de julio de 1902 en Santiago de Chile entre el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Francisco Vergara Donoso, y el ministro Plenipo-

- tenciario de la Argentina, José Antonio Terry, publicada en el "Diario Oficial" N° 7295, del 19 de julio de 1902, citada en *ibid.*, pp. 377-378, y en O. Errázuriz Guillissastí, *op. cit.*, Anexo Documental N° 5, p. 123.
- 127 R.N. Burr, *op. cit.*, pp. 253-254.
- 128 *Ibid.*, p. 255.
- 129 Texto del protocolo del 9 de enero de 1903, firmado en Buenos Aires, cit. en O. Errázuriz Guillissastí, *op. cit.*, Anexo N° 4, pp. 119-121. También referencias a dicho protocolo en I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, p. 244.
- 130 José R. Sanchis Muñoz, *Japón y la Argentina. Historia de sus relaciones*, Buenos Aires, Sudamericana-Fundación Okita, 1997, pp. 40-42. Los buques fueron entregados el 7 de enero de 1904 en Génova. El viaje a Japón debió hacerse con mucho cuidado porque las fuerzas rusas trataban de cortarles el paso. Para evitarlo, el gobierno británico movilizó un importante número de barcos y permitió el abastecimiento de los buques japoneses en sus bases. Los acorazados cedidos por la Argentina participaron el 13 de abril de 1904 en la batalla de Port Arthur, y el 27 de mayo de 1905 en la famosa batalla de Tsushima, ambas victorias niponas. *Ibid.*, pp. 43-44. Vale aclarar que la Argentina y Japón habían firmado el primer tratado entre ambos países, denominado Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, el 3 de febrero de 1898 en Washington. Este fue suscripto por el ministro argentino en dicha ciudad, Martín García Mérou, y su par japonés, Toru Hoshi; estaba redactado en castellano, japonés e inglés. El canje de ratificaciones fue efectuado el 18 de septiembre de 1901 en la capital norteamericana. *Ibid.*, pp. 34-35.
- 131 R. Etchepareborda, *op. cit.*, pp. 119-120.
- 132 Discurso de Indalecio Gómez a Atílio Dell' Oro Maini, Asamblea en el Teatro Victoria, cit. en Osiris Trolani, "Contra los Pactos de Mayo", *Todo es Historia*, N° 138, noviembre de 1978, p. 48.
- 133 *Ibid.*
- 134 Texto de la réplica de Carlos Pellegrini a las críticas a los pactos de Mayo efectuadas por Indalecio Gómez en la conferencia del teatro Victoria, citado en C.A. Silva, *op. cit.*, pp. 490-492.
- 135 R. Etchepareborda, *op. cit.*, p. 120.
- 136 *Anexo a la Memoria de 1903*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, La Paz, 1903, p. 233, cit. en R.N. Burr, *op. cit.*, p. 256.
- 137 *Memoria...al Congreso Nacional de 1903*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización de Chile, Santiago de Chile, 1903, pp. XIV-XVII, XX-XXIX; *Anexo a la Memoria de 1903*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, La Paz, 1903, p. 234, fuentes citadas en *ibid.*, p. 256.
- 138 Texto del informe del Tribunal Arbitral, firmado, sellado y entregado en el Foreign Office de Londres, el día 19 de noviembre de 1902, y publicado en el "Diario Oficial" N° 7485, de 17 de enero de 1903, cit. en O. Errázuriz Guillissastí, *op. cit.*, Anexo Documental N° 2, pp. 104-105.
- 139 Texto del fallo del rey Eduardo VII sobre el litigio argentino-chileno, firmado en la Corte de Saint James (Londres), el 20 de noviembre de 1902, y publicado en el "Diario Oficial" N° 7485, de 17 de enero de 1903, cit. en O. Errázuriz Guillissastí, *op. cit.*, Anexo Documental N° 1, pp. 99-101. También citado en I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, pp. 248-249.
- 140 M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, *op. cit.*, p. 135; G.V. Rauch, *op.*

- cit.*, p. 356. Gustavo Ferrari y Roberto Etchepareborda proporcionan datos muy cercanos a los dos autores anteriores: 54.225 kilómetros cuadrados para Chile y 39.915 para Argentina. Ver G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", *op. cit.*, p. 683, y R. Etchepareborda, *op. cit.*, p. 168.
- 141 O. Errázuriz Guillissastí, *op. cit.*, p. 50.
- 142 Opinión del diputado Ramón Serrano Montaner, Cámara de Diputados de Chile, Actas de la sesión de 9 de diciembre de 1902, cit. en O. Errázuriz Guillissastí, *op. cit.*, p. 51.
- 143 Estanislao Zeballos, "El laudo humanitario del fuerte", *Revista de Derecho, Historia y Letras*, volumen 14, pp. 208 y siguientes, citado en O. Errázuriz Guillissastí, *op. cit.*, p. 52.
- 144 M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, *op. cit.*, pp. 140-142. Del mismo autor, consultar "Argentina-Chile: el secular diferendo" (tercera parte), en *Todo es Historia*, N° 45, p. 68.
- 145 M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, *op. cit.*, pp. 142-143.
- 146 Anexo Documental N° 69 en *Annexes to the Memorial of the Government of Chile. In the matter of the Beagle Channel Arbitration*, Volume II, 1973, cit. en el artículo de C. Gloria Echeverría D., "La controversia entre Chile y Argentina sobre la región del Beagle: origen, desarrollo y desenlace", en Walter Sánchez G. y Teresa Pereira L. (ed.), *op. cit.*, p. 269. Ver también Carlos Escudé y Cristóbal Williams, "El conflicto del Beagle. La razón y las pasiones", *op. cit.*, pp. 12-15 y 18.
- 147 C. Escudé y C. Williams, *op. cit.*, pp. 12-13.
- 148 Anexo Documental N° 69, en *Annexes to the Memorial...*, *op. cit.*, cit. en C.G. Echeverría D., *op. cit.*, p. 269, n. 2.
- 149 Anexo Documental N° 73, en *Annexes to the Memorial...*, *op. cit.*, cit. en *ibid.*, p. 269.
- 150 *Ibid.*, pp. 269-270.
- 151 Anexo Documental N° 85, en *Annexes to the Memorial...*, *op. cit.*, cit. en *ibid.*, p. 270.
- 152 Nota del 8 de marzo de 1915 del enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de la Argentina en Santiago al ministro de relaciones exteriores de Chile; Anexos Documentales N° 86 y 88, en *Annexes to the Memorial...*, *op. cit.*, fuentes citadas en *ibid.*, p. 270.
- 153 Anexo Documental N° 97, en *Annexes to the Memorial...*, *op. cit.*, cit. en *ibid.*, pp. 270-271.
- 154 E. Meneses C., *op. cit.*, p. 64.
- 155 Ver al respecto la tesis doctoral de David Matthew Khazanov Sheinin, *The Diplomacy of control: United States-Argentine Relations, 1910-1928*, Ph. D. dissertation, The University of Connecticut, 1989.
- 156 John Lind, agente especial del Departamento de Estado norteamericano en México, coordinó esta manipulación diplomática de la conferencia de Niagara Falls, quitando contenido real a los esfuerzos de mediación del ABC. Ver al respecto D. Sheinin, *op. cit.*, pp. 55-57.
- 157 Murature to Naón, 9 May 1914, Carpeta 17, Expediente 2, Tomo 1, Caja 7, México, Records of Political Division, MRE, fuente citada en *ibid.*, p. 58.
- 158 *Ibid.*, pp. 71-72.
- 159 Cristián Guerrero Yoacham, *Las Conferencias del Niagara Falls: la mediación de Ar-*

gentina, Brasil y Chile en el conflicto entre Estados Unidos y México en 1914, Santiago, 1966, fuente citada en el artículo de Ricardo Couyoumdjian, "En torno a la neutralidad de Chile durante la Primera Guerra Mundial", en Walter Sánchez G. y Teresa Pereira L. (ed.), *op. cit.*, pp. 185-186.

<sup>160</sup> C.A. Silva, *op. cit.*, pp. 264-267. Ver también I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, p. 87.

<sup>161</sup> Ver al respecto el artículo de Marcelo J. Rimoldi, "Argentina-Brasil: Dinámica de relación en la coyuntura 1914-1918", en Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, *Temas de Historia Argentina I*, Serie Estudios / Investigaciones, N° 16, Año 1994, p. 40.

<sup>162</sup> El texto del tratado del ABC establece:

Los gobiernos de las repúblicas Argentina, Estados Unidos del Brasil y Chile, en el deseo de afirmar en esta oportunidad la inteligencia cordial que la comunidad de ideales e intereses ha creado entre sus respectivos países y de consolidar las relaciones de estrecha amistad que los vinculan, conjurando la posibilidad de conflictos violentos en el porvenir; consecuentes con los designios de concordia y de paz que inspiran su política internacional y con el firme propósito de cooperar a que cada día se haga más sólida la confraternidad de las repúblicas americanas; teniendo presente que los tratados vigentes de arbitraje entre Chile y Brasil, de 18 de mayo de 1899, entre la República Argentina y Chile, de 28 de mayo de 1902, y entre la República Argentina y el Brasil, de 7 de septiembre de 1905, que consagraron el arbitraje como único medio de solucionar todas las controversias de cualquier naturaleza que surgieren entre ellos, exceptuaron de este recurso el primero de los referidos tratados, aquellas cuestiones que no pueden ser formuladas jurídicamente, y los dos últimos, las que afectan a los preceptos constitucionales de los países contratantes; han resuelto adoptar ahora una norma de procedimiento que facilite la solución amistosa de las cuestiones que quedaron excluidas del arbitraje en función de dichos pactos y para este fin han convenido en celebrar un Tratado especial nombrando al efecto los siguientes plenipotenciarios:

El presidente de la República Argentina al señor doctor José Luis Murature, ministro secretario de Estado en el Departamento de Relaciones Exteriores y Culto.

El presidente de la República de los Estados Unidos del Brasil al señor general doctor Lauro Müller, ministro secretario de Estado de Relaciones Exteriores.

El presidente de la República de Chile al señor doctor Alejandro Lira, ministro secretario de Estado en el Departamento de Relaciones Exteriores.

Los cuales, después de haberse comunicado sus plenos poderes que hallaron en buena y debida forma, han convenido lo siguiente:

Artículo 1° - Las controversias que por cualquier cuestión originada en lo futuro surgieren entre las tres partes contratantes o entre dos de ellas y que no hubieren podido ser resueltas por la vía diplomática ni sometidas a arbitraje de acuerdo con los tratados existentes o con los que ulteriormente se ajustaren, serán sometidas a la investigación e informe de una Comisión Permanente constituida en la forma que establece el artículo 3°. Las Altas Partes Contratantes se obligan a no practicar actos hostiles hasta después de haberse producido el informe de la comisión que establece el presente Tratado o transcurrido el plazo de un año a que se refiere el artículo 5°.

Artículo 2° - Es entendido que lo estipulado en el artículo precedente no restringe en nada, ni los compromisos establecidos en los tratados de arbitraje, actuales o futuros, entre las Altas Partes Contratantes, ni la obligación de cumplir los fallos arbitrales en las cuestiones que según esos tratados hayan sido o fueren resueltas por arbitraje.

Artículo 3° - Para constituir la Comisión Permanente a que se refiere el artículo 1°,

cada una de las Altas-Partes Contratantes designará un delegado, dentro de los tres meses después de canjeadas las ratificaciones del presente Tratado. Cada Gobierno podrá revocar el nombramiento de su propio delegado en cualquier momento antes de iniciada la investigación, debiendo, sin embargo, designar reemplazante en el mismo acto en que se produzca la revocación. La vacante que ocurriere por otras causas, será llenada por el Gobierno respectivo y no suspenderá los efectos de las disposiciones establecidas por este Tratado.

Artículo 4° - Las controversias a que se refiere el artículo 1° serán referidas, para su investigación e informe, a la comisión inmediatamente después que las negociaciones diplomáticas hayan fracasado para solucionarias. Cualquiera de los gobiernos interesados en la controversia podrá hacer la convocatoria respectiva para cuyo efecto bastará comunicar oficialmente esta decisión a los otros dos gobiernos.

Artículo 5° - La Comisión Permanente se constituirá en la ciudad de Montevideo, dentro de los tres meses después de haber sido convocada y determinará las reglas de procedimiento a que deba ajustarse en el cumplimiento de su misión. Aun cuando por cualquier causa dicha Comisión no pudiera reunirse, una vez transcurridos los tres meses se la considerará constituida para el efecto de los plazos que establece el presente artículo. Las Altas Partes Contratantes suministrarán los antecedentes e informaciones necesarias para la investigación. La Comisión deberá presentar su informe antes de un año a contar desde la fecha de su constitución. Si no hubiera podido completarse la investigación ni redactarse el informe dentro del término fijado, podrá ampliarse por seis meses más el plazo establecido siempre que estuvieran de acuerdo a este respecto las Altas Partes Contratantes.

Artículo 6° - Sometido el informe a los respectivos gobiernos o no habiéndose éste producido dentro de los términos estipulados, las Altas Partes Contratantes recuperarán toda su libertad de acción para proceder como crean conveniente a sus intereses en el asunto de la investigación.

Artículo 7° - El presente Tratado será ratificado y las ratificaciones canjeadas en Río de Janeiro, tan pronto como sea posible. Estará en vigor hasta un año después de haber sido denunciado por cualquiera de las Altas Partes Contratantes.

En fe de lo cual los plenipotenciarios arriba nombrados, firmamos el presente instrumento en tres ejemplares, cada uno en las lenguas castellana y portuguesa, sellándolo con nuestros sellos.

Fecho en la ciudad de Buenos Aires, a los veinticinco días del mes de mayo de mil novecientos quince.

Texto del Tratado del ABC del 25 de mayo de 1915, en C.A. Silva, *op. cit.*, pp. 267-269.

<sup>163</sup> Objeciones internas al tratado del ABC en I. Ruiz Moreno, *Derecho Internacional Público*, 2 ed., tomo 2, p. 376, cit. en I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, pp. 87-88.

<sup>164</sup> Historia de las ratificaciones del Tratado del ABC en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, N° 558, Irarrázaval a Barros, Río de Janeiro, 15 de noviembre de 1929, cit. en E. Meneses C., *op. cit.*, p. 66.

<sup>165</sup> Por su parte, durante los primeros meses posteriores al estallido de la Primera Guerra, los gobiernos de Chile y la Argentina intentaron infructuosamente obtener, a través de la Unión Panamericana, una resolución conjunta de las naciones del continente que protegiera los derechos de los países neutrales. La razón del fracaso de este intento de las autoridades argentinas y chilenas estribó en que el país rector del panamericanismo, Estados Unidos, actuó en forma independiente tanto respecto de las naciones beligerantes como de los gobiernos latinoamericanos, hasta su ingreso en la guerra en febrero de 1917. Alejandro Alvarez, *La Grande Guerre Européenne et la Neutralité du Chili*, París, 1915, pp. 57-64, 129-130, y 133-139, y Emily S. Rosenberg, "World War I and 'Continental Solidarity'", *The Americas*, Vol. 31, N° 3, enero 1975, pp.

314-315, fuentes citadas en el artículo de Ricardo Couryoumdjian, "En torno de la neutralidad de Chile durante la Primera Guerra Mundial", *op.cit.*, p. 183.

166 E. Meneses C., *op. cit.*, pp. 65-67.

167 E.O. 371/ 7206 (A 2549) Vaughan to Curzon, Santiago, 29 January 1922, pp. 6-7, *cit. en* E. Meneses C., *op. cit.*, p. 139.

168 *Ibid.*, p. 139.

169 Ministerio de Relaciones Exteriores, N° 73, Mathieu a Barros, Washington, 12 de abril de 1922; N° 54, Barros a Mathieu, Santiago, 18 de abril de 1922, fuentes citadas en *ibid.*, p. 140.

170 Ministerio de Relaciones Exteriores, N° 166, Aldunate a Mathieu, Santiago, 27 de noviembre de 1922; N° 179, Calderón al Ministro de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, 6 de diciembre de 1922; N° 181, Calderón al Ministro de Relaciones Exteriores, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1922, fuentes citadas en *ibid.*, p. 140.

171 *Ibid.*, pp. 140-141.

172 Ministerio de Relaciones Exteriores, N° 18, Bello a Yrarrázaval, Santiago, 16 de octubre de 1923, *cit. en* *ibid.*, p. 142.

173 Ministerio de Relaciones Exteriores, N° 6, Sánchez a Mathieu, Santiago, 13 de febrero de 1924, fuente *cit. en* *ibid.*, p. 142.

174 "Las relaciones chileno-brasileñas y el desequilibrio diplomático del ABC en el período posterior a la Gran Guerra", en Ministerio de Relaciones Exteriores, N° 558, Irrarrazaval al Ministro de Relaciones Exteriores, Río de Janeiro, 15 de noviembre de 1929, *cit. en* *ibid.*, pp. 142-143.

175 Robert Alexander, *Arturo Alessandri: A Biography*, 2 Vols., University Microfilms International, Ann Arbor, Michigan, pp. 289-290, *cit. en* *ibid.*, p. 143.

176 *Ibid.*, pp. 196, y 395-396.

177 *Ibid.*, pp. 196-197.

178 Osvaldo Bayer, "Los vengadores de la Patagonia Trágica", *Todo es Historia*, N° 14 y 15, junio-julio de 1968, *cit. en* M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, *op. cit.*, p. 150.

179 *Ibid.*

180 M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, *op. cit.*, pp. 151-152. Del mismo autor, "Argentina-Chile: el secular diferendo" (tercera parte), *op. cit.*, p. 72.

181 El proyecto de Yrigoyen de creación de un cuerpo de gendarmería que cuidara eficientemente las fronteras argentinas no era nuevo. Ya el presidente Nicolás Avellaneda había dispuesto la creación de un cuerpo de gendarmería para vigilar el extenso y desierto Chaco, pero su proyecto chocó con obstáculos. Idéntica suerte corrió el presentado por Julio Argentino Roca (hijo), con el objetivo de vigilar los territorios nacionales y evitar el contrabando. En 1913, un nuevo proyecto para crear un cuerpo de gendarmería fue sostenido por una coalición de partidos políticos. Entre sus impulsores se encontraron los diputados Carlos Saavedra Lamas, Marcelo T. de Alvear, Julio A. Roca (hijo), Lisandro de la Torre y José Félix Uriburu, pero, como en los anteriores casos, el proyecto quedó en la nada.

182 M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, *op. cit.*, pp. 155-156.

183 *Ibid.*, p. 157. Del mismo autor, "Argentina-Chile: el secular diferendo" (tercera parte), *op. cit.*, p. 74.

184 M.A. Scenna, *Argentina-Chile. Una frontera caliente*, *op. cit.*, pp. 157-163.

185 *Ibid.*, pp. 162-163. Del mismo autor, "Argentina-Chile: el secular diferendo" (tercera parte), *op. cit.*, p. 77.



LAS RELACIONES CON BRASIL

### **Introducción**

De acuerdo con la historiadora Alicia Vidaurreta, la política exterior del gobierno de Julio A. Roca retomó la línea de la desarrollada por Bartolomé Mitre, especialmente en lo que respecta a su proyección hacia el Atlántico y a la búsqueda de un acercamiento con el gobierno de Brasil,<sup>1</sup> tópicos en buena medida pensados como un contrapeso a una eventual alianza brasileño-chilena. En el frente del Pacífico, Roca mantuvo la neutralidad, iniciada por su predecesor Nicolás Avellaneda, respecto de la guerra que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia entre 1879 y 1883.

El acercamiento del gobierno de Roca al de Brasil no estuvo exento de obstáculos, ya que ni las autoridades argentinas —a pesar de su declarada actitud de no injerencia en las cuestiones internas de los países vecinos— ni las brasileñas fueron ajenas a los sucesos internos que tuvieron lugar en las naciones menores en el frente atlántico del Cono Sur: Uruguay y Paraguay. Estados menores pero a la vez vitales en términos de la puja argentino-brasileña por la hegemonía del frente atlántico subregional.

### **Algunos problemas que afectaron el comercio bilateral**

En 1885, una ley brasileña que elevaba los derechos de importación sobre el tasajo y sebo argentinos provocó el reclamo del gobierno de Roca, invocando la cláusula de nación más favorecida, según el artículo 6° del tratado de 1856, pero el gobierno brasileño sostuvo que no había habido ningún propósito de violar el tratado. Agregó además que para que la cláusula invocada por las autoridades de Buenos Aires fuera aplicable, debían existir tres condiciones: igualdad, reciprocidad y compensación. Debido a que, según la opinión oficial brasileña, el gobierno argentino no había cumplido ninguno de esos tres requisitos, se concluía que no tenía derecho a reclamo.<sup>2</sup>

Facilitado en gran medida por las aún no delimitadas fronteras de los

rios Paraná y Uruguay, el contrabando fluvial desde Uruguay, Paraguay y Brasil, destinado al mercado argentino, había registrado un importante incremento. El gobierno argentino adoptó entonces un conjunto de medidas, entre ellas la prohibición del comercio entre los puertos argentinos y los puertos ribereños de las naciones limítrofes, por medio de embarcaciones sin cubierta y sin arboladura, cuya capacidad fuese menor de diez toneladas de registro. Esta medida extrema generó, en 1891, un reclamo del representante del Brasil en Buenos Aires, por considerar que la misma violaba la plena libertad de navegación de los ríos, garantida al Brasil desde los tiempos del gobierno de Urquiza. El reclamo brasileño no prosperó, dado que realmente estas embarcaciones en ríos angostos eran el vehículo del contrabando. Las autoridades argentinas replicaron a las brasileñas que reglamentar policialmente el comercio no implicaba impedir la libre navegación y alterar el contenido del tratado, sino limitar y combatir el contrabando.<sup>3</sup>

El tercer problema, de carácter sanitario-comercial, estalló en 1891, cuando apareció la fiebre amarilla en el puerto de Santos y se propagó desde allí a otras regiones del Brasil. Ante esta epidemia, el gobierno argentino resolvió declarar como afectado dicho puerto, y como sospechosos los demás. Las autoridades brasileñas protestaron contra esta medida, declarando que la misma violaba una convención sanitaria vigente y que afectaba el comercio bilateral. Pero la propagación de la fiebre amarilla en territorio argentino demostró que las medidas adoptadas eran correctas.<sup>4</sup>

#### La propuesta argentina de mediación conjunta al Brasil para frenar la guerra del Pacífico

El éxito de Chile en la guerra del Pacífico, de la que este país parecía no salir extenuado (como pensaban que sucedería Mitre y Rawson) comenzó a preocupar a la Argentina. Chile poseía poderosas fuerzas armadas, sus habitantes compartían la conciencia colectiva del triunfo, y las rentas del salitre y del guano hacían el futuro del país promisorio. Estas consideraciones llevaron a la Argentina a observar con interés la conferencia de Arica, a la que Estados Unidos había logrado llevar a los beligerantes, en octubre de 1880.<sup>5</sup>

La reunión fue un fracaso, pero tuvo la virtud de hacer público el precio que Chile exigía para la paz. Acusando a los aliados de haber ocasionado la guerra, Chile pedía una indemnización por el costo total de la misma, es decir de 20 millones de dólares. Pedía también la cesión a Chile de todo el litoral boliviano y la provincia peruana de Tarapacá. Además demandaba el derecho a ocupar las provincias peruanas de Tacna y Arica, hasta que los derrotados aliados hubieran pagado la indemnización, y exigía la desmilitarización del puerto de Arica. Perú y Bolivia se negaron a hacer concesiones territoriales, pero se mostraron dis-

puestos a considerar un arbitraje respecto de la indemnización. Chile no aceptó tal arbitraje y la conferencia se levantó. Mientras Chile apuraba los preparativos para la toma de Lima, sus enemigos utilizaron los duros términos chilenos para lograr la paz como base de una gran campaña propagandística en su contra.<sup>6</sup>

El fracaso de la conferencia de Arica llevó al gobierno argentino a impulsar la acción diplomática, debido a su preocupación por el poder adicional que Chile lograría si obtenía los territorios que pretendía de los vencidos. La campaña se inició el 9 de noviembre de 1880, cuando el canciller argentino Bernardo de Irigoyen inició gestiones ante el gobierno del Brasil, invitándolo a una mediación conjunta. Como las pretensiones de Chile eran para ese entonces públicas, la mediación conjunta propuesta por la Argentina constituía un apoyo a la posición de Perú y Bolivia. La aceptación por parte del Brasil hubiera sido un golpe a la posición chilena.<sup>7</sup>

Pero la cancillería brasileña estaba resuelta a no aceptar mediación alguna que no fuera solicitada por ambos beligerantes. No obstante, estimuló al canciller argentino para que se explayase en sus propósitos, y al mismo tiempo informó verbalmente y en forma privada al gobierno chileno de la gestión argentina, reiterándole la conveniencia de apresurar las maniobras militares para la definición de la guerra. Una tercera nota del ministro Irigoyen, presentada a la cancillería brasileña el 25 de diciembre, desconfababa el éxito de la mediación en vista de la renuncia espontánea del gobierno chileno a toda exigencia territorial, que el gobierno argentino entendía podía concluirse de la circular chilena enviada a los países extranjeros.<sup>8</sup> La Argentina propuso al Brasil que ambos gobiernos apoyaran "todas las proposiciones que tiendan a alcanzar la paz con la excepción de aquéllas que pudieran ofender el honor nacional de las partes interesadas o las privase de sus derechos de soberanía y propiedad".<sup>9</sup> Consecuentemente, las bases de paz que propondrían la Argentina y Brasil serían las siguientes:

- 1°. Pago de los gastos originados en la guerra, que serán determinados por comisiones mixtas;
- 2°. Devolución de propiedades y bienes particulares;
- 3°. Indemnización de perjuicios causados por la guerra;
- 4°. Garantías para la conservación de la paz y para el pago de las sumas que se adeuden;
- 5°. Sometimiento al arbitraje de una potencia imparcial de todas las cuestiones que dieron lugar a la guerra y de las que se originaren con motivo de los tratados de paz.<sup>10</sup>

El gobierno brasileño aplazó la respuesta a la nota argentina hasta el 29 de enero. En tanto, su ministro en Santiago reiteraba al presidente Pinto que apresurase la campaña a Lima.<sup>11</sup>

Al recibir las noticias de las victorias chilenas de Chorrillos y Miraflo-

res, que implicaban la toma de Lima, la cancillería brasileña preparó la respuesta a la nota argentina. El 29 de enero de 1881, el canciller brasileño decía al ministro argentino en Río, Luis Domínguez:

A ser ciertas las noticias recibidas del Pacífico por el telégrafo —y parecen que lo son—, ya no hay beligerantes en condiciones de oír consejos de paz y de discutir los medios de llegar a ella de modo conveniente para ambas partes, sino vencedores que consiguieron completamente el resultado de sus esfuerzos, y vencidos llevados a la extremidad de no poder prolongar la resistencia. Aun más, no hay en el Perú gobierno con quien puedan tratar las potencias deseosas de ayudarlo en su infortunio. Mudadas así enteramente las circunstancias, en vano discutirían los gobiernos del Brasil y de la República Argentina las bases de su humanitario procedimiento, como antes lo preparaban; y, si el gobierno argentino juzga todavía practicable algún acto semejante, sería necesario que lo adapte al caso presente. Habiendo tomado él la iniciativa, aguarda al gobierno de Brasil la manifestación de su pensamiento.<sup>12</sup>

Considerando que la renuencia del Brasil podía derivar de la cuestión de límites pendiente entre la Argentina y Chile, la cancillería argentina ordenó a Domínguez, el 7 de febrero de 1881, que reiterara al gobierno brasileño la declaración sobre la seguridad "de que nuestra cuestión de límites con Chile sería resuelta pacíficamente, años más o menos, por el reconocimiento de nuestros claros derechos"; y el 23 de marzo lo instruyó para que insistiera en la mediación. La cancillería brasileña contestó la nota argentina tres meses después, el 15 de julio de 1881, con una nueva evasiva. El 28 de agosto, incentivado por una falsa información del ministro boliviano en Río de Janeiro, Irigoyen volvió a insistir ante la cancillería imperial con el ofrecimiento de simples buenos oficios, pero no obtuvo respuesta.<sup>13</sup> La diplomacia brasileña evidentemente prefería la opción de que sus vecinos más inmediatos, Bolivia y Perú, salieran de la guerra del Pacífico lo más debilitados que fuera posible. Por el contrario, un Chile fortalecido era funcional a su tradicional relación con la vecina del sur. No obstante el poco éxito alcanzado, los intentos de la Argentina por lograr una mediación colectiva continuaron hasta mediados de 1883, haciéndose extensivos a otros países sudamericanos.

#### Las divergencias limítrofes sobre Misiones: el tratado de 1885

Además de las cuestiones limítrofes pendientes con Chile, la Argentina tenía problemas con el Brasil respecto de los límites de la región misionera. Durante la administración de Nicolás Avellaneda, mientras el ejército argentino estaba ocupado en la conquista del Desierto, y la cuestión capital, que enfrentaba a la provincia de Buenos Aires contra el gobierno nacional, parecía no tener fin, Brasil dispuso la creación de colonias

militares dentro del territorio misionero en litigio, un cuadrilátero enmarcado por los ríos Pepirí-Guazú, San Antonio, Chapecó y Chopín. El gobierno argentino reaccionó ante el avance brasileño, creando, durante la administración de Roca, el territorio nacional de Misiones, hecho que tuvo lugar en 1881 o 1882 según los autores,<sup>14</sup> y que fue realizado con el mismo criterio de soberanía territorial que había guiado la fundación de las gobernaciones del Chaco en 1872, y de la Patagonia en 1878. La creación de la gobernación de Misiones generó molestias en las autoridades brasileñas, y provocó nuevas negociaciones sobre la cuestión de límites en la frontera este aceptadas por el canciller Victorino de la Plaza. Pero a este intercambio de declaraciones sucedió una situación de *impasse* en la cuestión misionera, la cual recién se superó a partir de fines de 1884.

Con la llegada del nuevo representante brasileño, Leonel M. de Alencar, se reiniciaron las negociaciones que tuvieron su desenlace en el tratado del 28 de septiembre de 1885, firmado en Buenos Aires por el ministro brasileño y el canciller argentino Francisco J. Ortiz. Por el mismo, las partes se comprometían a buscar una solución amistosa, disponiéndose el reconocimiento del territorio en litigio y la exploración y estudio de los cuatro ríos que lo comprendían: los ríos Pepirí-Guazú y San Antonio, y los dos situados al oriente de ellos, conocidos en el Brasil por los nombres de Chapecó y Chopín y que los argentinos denominaban Pequiri-Guazú y San Antonio Guazú. Cada país debía nombrar una comisión de igual número de miembros y ambas formarían la comisión mixta que debía efectuar los trabajos. La comisión fue integrada por José Ignacio Garmendia, por la parte argentina, y el barón de Capanema, por la brasileña.<sup>15</sup> Los resultados se conocieron recién en 1889.

De este modo, y no obstante la existencia de dificultades en torno a la disputa sobre el territorio misionero, el gobierno de Roca estuvo dispuesto a acercarse al Brasil como una forma efectiva de contrarrestar el creciente poder militar de Chile, que además estaba fortaleciendo su presencia en el Pacífico a costa de Bolivia y Perú. Sólo el acercamiento a las autoridades de Río de Janeiro posibilitó a la administración roquista, que percibía a Chile como un poder militar superior al de la Argentina, plantear desde una posición de mayor fuerza las difíciles negociaciones con las autoridades de Santiago por la cuestión limítrofe. Dentro de esta estrategia de acercamiento a Brasil, promovida tanto por Roca como por su sucesor Miguel Juárez Celman, se inscribieron actitudes tales como el reconocimiento del nuevo gobierno republicano, que reemplazó al caído Imperio brasileño, en noviembre de 1889 (la Argentina fue el primer país en reconocer al nuevo régimen republicano); el izamiento de la bandera brasileña en la nave de guerra *La Argentina*; la decisión de celebrar el día 8 de diciembre como fiesta nacional por "el advenimiento de la República de los Estados Unidos del Brasil"; y las negociaciones tendientes a lograr un acuerdo argentino-brasileño en las disputas limítrofes sobre el territorio de Misiones.<sup>16</sup> Como contrapartida, Brasil apo-

yó el proyecto de arbitraje presentado por la delegación argentina en la Primera Conferencia Interamericana en Washington, en 1889. En la comunicación enviada por los delegados argentinos, Roque Saénz Peña y Manuel Quintana, al ministro de Relaciones Exteriores, Estanislao S. Zeballos, ambos representantes sostuvieron que "la actitud de ambos países desautorizó los viejos rumores que han venido circulando sobre hostilidades secretas del Brasil para con la República Argentina (...)".<sup>17</sup>

### El tratado de arbitraje de 1889

Como fruto del acercamiento entre las autoridades de Buenos Aires y Rio de Janeiro, el 7 de septiembre de 1889, en la legación imperial en Buenos Aires, el canciller interino, Norberto Quirno Costa, firmó con el plenipotenciario del Brasil, barón de Alençar, un tratado sobre las Misiones orientales, que estipulaba el arbitraje del presidente norteamericano en caso de fracasar el arreglo directo entre las partes. Se fijaba para el último un plazo de 90 días a partir de la presentación de las memorias y los planos de las comisiones respectivas. El artículo 5° señalaba que "la frontera ha de ser constituida por los ríos que la República Argentina o el Brasil han designado, y el Arbitro será invitado a pronunciarse por una de las Partes como juzgase justo, en vista de las razones y de los documentos que produjeren". Tanto Scenna como Ferrari consideran inexplicable la actitud del ministro argentino, teniendo en cuenta que el árbitro aceptado representaba en ese momento a un país aliado del Brasil, competidor económico y adversario político de Argentina.<sup>18</sup>

Al llegar a la cancillería argentina pocos días después de la firma del tratado de septiembre de 1889, Estanislao S. Zeballos trató de evitar el recurso arbitral en el conflicto en torno de Misiones, y procuró la solución por las negociaciones directas. Fue en este contexto que el gobierno argentino se apresuró a reconocer en diciembre de dicho año a la nascente República de Brasil. Finalmente, Zeballos y su colega brasileño, Quintino Bocayuva, se avinieron a firmar el tratado de Montevideo del 25 de enero de 1890. Es notorio que en dicho acuerdo triunfaba la tesis argentina. Su artículo I establecía lo siguiente:

La frontera de las Repúblicas de los Estados Unidos del Brasil y de la República Argentina, en el territorio litigioso de las Misiones, comienza en la boca y margen derecha del Chapecó o Pequirí Guazú, sobre el Uruguay, atraviesa el divortia acuarum del Iguazú y del Uruguay, entre Campo Eré y Campo Santa Ana, en el punto medio de la distancia entre el establecimiento de Coelho, en el primer Campo y el puente del paso del río de Santa Ana, en el camino a la Sierra de la Factura, según el mapa de la Comisión mixta exploradora del mismo territorio, y termina en la boca y margen izquierda del Chopín sobre el Iguazú. Entre cada uno de los puntos extremos y el central será trazada la línea

de frontera aprovechando los mejores límites naturales y salvará las poblaciones de una u otra Nación que encuentre en su trayecto, siendo constituida por líneas rectas solamente, donde fuere inevitable. Quedarán en la posesión exclusiva del Brasil, y en todo su curso, los mencionados ríos Chapecó y Chopín.<sup>19</sup>

Pero el tratado Zeballos-Bocayuva fue rechazado por el Congreso brasileño debido al repudio que sufriera en el debate público que siguió a su publicación, y en el que tomaran parte todos los medios de prensa brasileños, el ex emperador, los antiguos miembros de gabinete, y los técnicos que habían intervenido en la cuestión de límites.<sup>20</sup> El gobierno argentino dio entonces instrucciones a su ministro en Rio de Janeiro para suscribir con el gobierno brasileño una declaración sometiendo el litigio de Misiones al arbitraje, como había quedado convenido antes del arreglo directo, y a comunicar la resolución al presidente de Estados Unidos.

### El laudo Cleveland sobre Misiones (1895)

El laudo arbitral del presidente norteamericano Stephen Grover Cleveland, pronunciado el 5 de febrero de 1895, resultó favorable a los intereses brasileños. De acuerdo con la solución propuesta por el árbitro, "el límite es formado y debe ser establecido por y sobre los ríos Pepiri (también llamado Pepiry-Guazú) y San Antonio, a saber: los ríos que el Brasil ha designado en su alegato y documentos que ha sometido a mi examen, como constituyendo el límite y precitado sistema denominado del Oeste".<sup>21</sup> En el fallo se aclaraba que los ríos señalados como límite eran los mismos reconocidos como límite en 1759 y 1760, por la comisión mixta nombrada, de acuerdo al tratado de 1750 entre España y Portugal, para trazar el límite entre las posesiones españolas y portuguesas en Sudamérica.<sup>22</sup>

Inmediatamente después de conocer el fallo arbitral, el gobierno argentino hizo saber al del Brasil que estaba dispuesto a dar cumplimiento al mismo. Por su parte, Zeballos, tradicionalmente etiquetado por la historiografía brasileña como un representante "antibrasileño" de la clase política argentina, justificó en esta ocasión el resultado del laudo Cleveland con las siguientes palabras:

el culto de la historia exige afirmar que el Brasil tenía razón en la cuestión de Misiones. Así lo demostraron al gobierno argentino el general Garmendia y el ingeniero Virasoro, peritos de límites que al explorar el terreno comprobaron el error de hecho con que España había sostenido esta cuestión contra Portugal.<sup>23</sup>

Por cierto, el fallo Cleveland generó sentimientos de disconformidad en

algunos sectores cercanos al gobierno argentino. Tal el caso del político y escritor Miguel Cané, quien en carta a Martín García Merou (ministro Plenipotenciario en Washington a partir de enero de 1896) sostuvo que:

Quando tuve conocimiento que imbécilmente habíamos puesto en manos del presidente de los Estados Unidos, cerca de 1500 leguas, para que las regale a su cliente el Brasil escribí... a Roque Sáenz Peña que estaba en Washington ... ambos estuvimos de acuerdo. Me hizo el efecto de la Franca aceptando como árbitro, en una cuestión surgida con el gobierno local de la India, a Inglaterra.<sup>24</sup>

Además, Cané no tuvo reparos en calificar la actitud argentina de derivar el conflicto misionero al arbitraje norteamericano como el "absurdo mayor de nuestra política".<sup>25</sup>

Para poner en marcha el laudo Cleveland del 5 de febrero de 1895, el 9 de agosto del mismo año, se firmó en Río de Janeiro un protocolo, luego reconsiderado por otro del 1° de octubre de 1898. Finalmente el 6 de octubre de 1898, el ministro argentino Epifanio Portela y el canciller brasileño Dionisio E. de Castro Cerqueira firmaron en la capital brasileña un tratado para establecer la línea divisoria internacional. En sus artículos principales, éste señalaba lo siguiente:

Artículo 1°. La línea divisoria entre la República Argentina y el Brasil comienza en el río Uruguay frente de la boca del río Cuarém y sigue por el thalweg de aquel río hasta la boca del río Pepirí-Guazú. La margen derecha u occidental del Uruguay pertenece a la República Argentina y la izquierda u oriental al Brasil.

Artículo 2°. De la boca del río Pepirí-Guazú la línea sigue por el álveo de ese río hasta su cabecera principal, donde continúa por el terreno más alto hasta la cabecera principal del río San Antonio, y de ahí por su álveo hasta su embocadura en el río Iguazú, de conformidad con el laudo proferido por el Presidente de los Estados Unidos de América. Pertenece a la República Argentina el territorio al Oeste de la línea divisoria en toda la extensión de cada uno de los dos ríos y de la línea que divide el terreno más alto entre las cabeceras de los mismos ríos. Pertenece al Brasil el territorio que queda al este.

Artículo 3°. De la boca del río San Antonio la línea sigue por el thalweg del río Iguazú hasta su embocadura en el río Paraná, perteneciendo a la República Argentina la margen meridional o izquierda del mismo Iguazú y al Brasil la septentrional o derecha.

Artículo 4°. Las islas del Uruguay y del Iguazú seguirán perteneciendo al país indicado por el thalweg de cada uno de esos ríos. (...)

Además, cada una de las partes contratantes nombraría una comisión demarcadora. Ambas constituirían una comisión mixta que, en el plazo de seis meses a partir del canje de ratificaciones, haría la demarcación de la frontera.<sup>26</sup>

### Acercamiento a Brasil durante la segunda presidencia de Roca

Durante su segunda gestión (1898-1904), Julio Argentino Roca privilegió, como en su primer gobierno, una política de acercamiento al Brasil, ya que la administración roquista había dedicado gran energía al problema con Chile. La idea de la diplomacia argentina fue la de evitar un segundo frente de conflicto y frenar un posible cercamiento geopolítico, fruto de una eventual alianza entre las autoridades de Río de Janeiro y Santiago de Chile.<sup>27</sup> Para lograr este objetivo de acercamiento, Roca no tuvo reparos en efectuar personalmente una visita a su colega brasileño Manuel Ferraz de Campos Salles<sup>28</sup> en agosto de 1899, secundado por una fuerte comitiva. Según Scenna, este viaje del presidente argentino tuvo un claro objetivo geopolítico:

El hábil Roca sabía que no iba a sacar nada del Brasil, cuya cancillería jamás se dejó arrastrar a juegos extraños a los intereses propios, pero al menos dejaba una imagen. Quedaba por cuenta de los demás averiguar si detrás de la visita protocolar había alianza en ciernes. Y la imagen buscada se completó en octubre de 1900 cuando el presidente Campos Salles visitó Buenos Aires. No hubo pactos, pero sí un apreciable acercamiento que cerraba la posibilidad de un eventual segundo frente. Por de pronto, el furioso belicismo de la prensa chilena bajó de tono.<sup>29</sup>

El presidente Campos Salles retribuyó la visita, viajando a Buenos Aires en octubre de 1900.

### Últimos pasos en la demarcación de la frontera argentino-brasileña

Tras el tratado de 1898 que estableció la línea divisoria, el representante diplomático argentino en Río de Janeiro, Manuel Gorostiaga, firmó, el 2 de agosto de 1900, con el ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Olyntho M. de Magalhaes, un convenio por el cual se otorgaban las instrucciones a la comisión mixta para la tarea de demarcación de la frontera. En el caso de los ríos Uruguay e Iguazú, dicha comisión debía seguir la línea del thalweg determinado por el canal principal de mayor caudal y más fácil de navegar, debiendo observar estos requisitos en el momento de demarcación.<sup>30</sup> En junio, julio y agosto de 1904 se firmaron las actas de la comisión mixta internacional demarcadora de límites, las cuales fueron aprobadas por el gobierno argentino en febrero de 1907.<sup>31</sup>

El 4 de octubre de 1910, en Río de Janeiro, se firmó entre los representantes de los gobiernos argentino y brasileño un protocolo por el que se confirmaba la aprobación de ambos gobiernos de todos los trabajos efectuados por la comisión argentino-brasileña desde el 3 de noviembre de 1900 hasta el 6 de octubre de 1904, en cumplimiento del fallo arbi-

tral de 1895, del tratado de límites de 1898 y de las instrucciones de 1900. Quedaba definitivamente aceptada la demarcación limítrofe efectuada desde la isla de la boca del río Cuareim hasta la confluencia del río Iguazú con el Paraná.<sup>32</sup> En esa misma fecha de octubre de 1910, en Buenos Aires, el canciller argentino Carlos Rodríguez Larreta y el ministro brasileño Domicio da Gama firmaron una convención complementaria del tratado de límites de 1898, cuyo objetivo era facilitar la delimitación de la frontera en el río Uruguay hasta el extremo austral y la isla brasileña del Cuareim. El artículo 1° del tratado del 6 de octubre de 1898 quedaba sustituido por el siguiente:

La línea divisoria entre la República Argentina y el Brasil en el río Uruguay, comienza en la línea normal entre las dos márgenes, que pasa un poco a bajamar de la punta sudoeste de la isla brasileña de Quarahim; sigue, subiendo el río a distancia media de la margen derecha o argentina y de las márgenes occidental y septentrional de la isla brasileña, pasando por frente a la boca del río Miriñay en la Argentina y a la boca del río Quarahim, que separa el Brasil de la República Oriental; subiendo el mismo río Uruguay, va a encontrar la línea que une los dos hitos inaugurados el 4 de abril de 1901, uno brasileño en la boca del Quarahim, otro argentino en la margen derecha del Uruguay.

De ahí sigue por el "thalweg" del Uruguay hasta la confluencia del Pepri-Guazú, como quedó estipulado en el artículo 1° del Tratado de 6 de octubre de 1898, y conforme a la demarcación hecha de 1900 a 1904, como consta del acta firmada en Río de Janeiro en 4 de octubre de 1910.<sup>33</sup>

No obstante, la cuestión limítrofe argentino-brasileña todavía demandaría tiempo para alcanzar la solución definitiva. El 27 de diciembre de 1927, otra convención de límites complementaria —que rige desde el 9 de julio de 1941— precisó los términos del tratado de 1898 estableciendo que

la línea divisoria entre el Brasil y la República Argentina, en el río Uruguay, comienza en la línea normal entre las dos márgenes del mismo río y que pasa un poco a reflujo de la punta sudoeste de la isla brasileña del Cuareim, también llamada la isla Brasileña, sigue subiendo el río, por el medio del canal navegable de éste, entre la margen derecha o argentina y las márgenes occidental y septentrional de la isla del Cuareim, o Brasileña, pasando frente a la boca del río Miriñay, en la Argentina, y a la boca del río Cuareim que separa el Brasil de la República Oriental del Uruguay, y, prosiguiendo del mismo modo por el río Uruguay va a encontrar la línea que une los dos hitos inaugurados el 4 de abril de 1901, uno brasileño, en la barra del Cuareim, otro argentino, en la margen derecha del Uruguay. De ahí sigue por el talweg del Uruguay, hasta la confluencia del Pepri-Guassú, como quedó estipulado en el artículo 1° del Tratado del 6 de octubre de 1898 y conforme a la demarcación hecha de 1900 a 1904 como consta por el acta firmada en Río de Janeiro el 4 de octubre de 1910.<sup>34</sup>

### El enfrentamiento Zeballos-Río Branco y la competencia armamentista argentino-brasileña

No obstante el intento de acercamiento del gobierno de Roca a las autoridades de Río de Janeiro, éstas procuraron embarcarse en un proceso de militarización que posicionara ventajosamente al Brasil en el contexto de equilibrio de poder del Cono Sur. Cabe advertir que los acuerdos sobre limitación del poder naval, establecidos entre los gobiernos de la Argentina y Chile en mayo y julio de 1902 y enero de 1903, no comprendieron a las autoridades brasileñas. Este factor fue hábilmente explotado por el canciller del Brasil, el poderosísimo José María da Silva Paranhos hijo, barón de Río Branco,<sup>35</sup> para llevar a cabo un importante incremento de armamentos navales que formó parte de un plan de política exterior que tuvo por objetivo el engrandecimiento brasileño. Otros aspectos de este plan fueron la expansión territorial, el estrechamiento de las relaciones con el gobierno Estados Unidos, el ascenso de las misiones diplomáticas brasileñas al nivel de embajada, y la obtención del primer cardenal sudamericano.

Este plan de engrandecimiento del poder naval brasileño fue denunciado en la Argentina por Estanislao S. Zeballos, caracterizado por la historiografía brasileña como la "encarnación de las tendencias brasiló-fobas" en la Argentina.<sup>36</sup> Zeballos ocupó la Cancillería entre noviembre de 1906 y junio de 1908, llamado por el presidente José Figueroa Alcorta (1906-1910).<sup>37</sup> A decir verdad, no fueron las autoridades de Buenos Aires las que reaccionaron primero ante el rearme brasileño sino el gobierno chileno, ligado junto al argentino a un sistema de desarme naval. El aviso chileno condujo a una serie de reuniones en Buenos Aires. En una de ellas, efectuada en la casa del presidente Manuel Quintana antes de su muerte, Figueroa Alcorta había señalado: "no podemos permitir que otro país sudamericano nos aventaje en poder naval. Ningún sacrificio nos debe detener".<sup>38</sup>

Así, hacia principios del siglo XX, el Cono Sur fue escenario de un interesante juego de alianzas, cuyos principales protagonistas en discordia fueron los cancilleres Zeballos y Río Branco. Dicha competencia argentino-brasileña contó con dos instrumentos: la búsqueda de aliados en los países del Cono Sur, que se ubicaron dentro de la órbita de una u otra potencia subregional, y la carrera armamentista. Estos instrumentos apuntaron a su vez a dos objetivos: la supremacía subregional y el aislamiento del contrincante.

Respecto del primer instrumento —la búsqueda de aliados—, los gobiernos de Bolivia y Paraguay se acercaron a las autoridades argentinas e incluso pidieron la mediación del presidente Figueroa Alcorta en el conflicto fronterizo pendiente, factor que incomodó a Río Branco. Por su parte, el gobierno uruguayo se acercó a la esfera de influencia brasileña y suscribió con el canciller Río Branco un tratado de límites.

En el marco de esta pugna con Brasil por la supremacía subregional,

y aun a pesar del conflicto limítrofe pendiente con Chile, Zeballos no tuvo reparos en buscar la alianza con las autoridades trasandinas con el objetivo de contrarrestar las hábiles maniobras del barón de Río Branco. Así, entre 1906 y 1909, los gobiernos de Brasil y la Argentina entraron en un fuego de competencia diplomática, a la vez que procuraron por separado el acercamiento con Chile. Un ejemplo de esta particular tendencia se dio en 1906, en ocasión de un terremoto que devastó a Chile. Este cataclismo fue la oportunidad para la diplomacia argentina, que expresó su buena voluntad hacia las autoridades de Santiago, enviando provisiones y un monto efectivo de 250.000 dólares. Río Branco intentó contrarrestar la estrategia argentina, procurando colocar una cuña entre la Argentina y Chile. Cuando el canciller brasileño percibió que sus intentos habían fracasado, concentró sus energías en continuar con el programa naval, a fin de disputarle a las autoridades argentinas el dominio de la costa atlántica.<sup>39</sup>

Los rasgos de esta política de alianzas del canciller argentino (y de su contrincante brasileño) surgen claramente de las propias palabras de Zeballos, vertidas en una carta a Roque Sáenz Peña, ministro argentino en Roma, en la que le informaba de su renuncia al ministerio:

A usted le habrá causado una gran sorpresa mi renuncia como a mí mismo. Le daré algunos detalles ... Tenía unas pruebas escritas y firmadas por el mismo barón de Río Branco de que se prepara a agredir a la República Argentina, una vez que tenga su supremacía naval absolutamente asegurada, son sus palabras. En presencia de esta situación desarrollé un plan político de diplomacia defensiva para aislar al Brasil y robustecer el ambiente moral de nuestro país, ya que no podíamos contar con armamentos.

Mi plan diplomático había dado su éxito, estábamos aliados con Chile, en una forma defensiva. Este tratado, no le debe sorprender; en realidad, es un tratado que tiene por objeto presionar a Chile y a la Argentina, unidos ante el Brasil, para pedirle a este país la limitación de armamentos ... Vinculos análogos he estrechado con el Paraguay y Bolivia ... Por otra parte Chile, había pedido ya al Brasil, confidencialmente, que nos cediera parte de su escuadra.<sup>40</sup>

Por cierto, un factor que agravó las tensiones entre la Argentina y Brasil fueron sus políticas divergentes hacia Estados Unidos. La diplomacia brasileña intentó, en los primeros años del siglo XX, consolidar su posición como potencia sudamericana "sobre las bases de una limitada aceptación de la Doctrina Monroe".<sup>41</sup> El gobierno del Brasil había negociado el libre acceso para sus exportaciones de café en el mercado norteamericano, a cambio de la obtención de una tarifa preferencial para el trigo norteamericano en el mercado brasileño. Esta estrategia comercial fue percibida por la diplomacia argentina como una maniobra para impedir la colocación de trigo argentino en el Brasil. En su informe anual

correspondiente al año 1906, el ministro británico en Buenos Aires señaló que "la República Argentina está indudablemente celosa de la atención de Brasil hacia el gobierno norteamericano".<sup>42</sup>

El segundo instrumento de la competencia argentino-brasileña -la carrera armamentista- tuvo su expresión más importante en la llamada "diplomacia de los acorazados", como se verá a continuación.

### La "diplomacia de los acorazados" (1908-1914)

Entre aproximadamente 1908 y el inicio de la Primera Guerra Mundial, se consolidó una singular etapa en la historia de las relaciones argentino-brasileñas, caracterizada por una importante carrera armamentista -particularmente pronunciada en el ámbito naval-, que ha sido denominada como la "diplomacia de los acorazados". Fue una suerte de "paz armada" entre las autoridades de Buenos Aires y Río de Janeiro, estimulada por la mutua desconfianza.

Por cierto, resulta imposible comprender esta carrera armamentista sin vincularla al contexto mundial, con rasgos tales como la gran competencia naval entre la *Grand Fleet* británica y la *Hochseeflotte* alemana; y el influjo del darwinismo social y de las doctrinas del almirante Alfred Thayer Mahan sobre la política de expansión naval de las potencias europeas y extraeuropeas (casos de Estados Unidos y Japón), todo lo cual alcanzaba a las potencias medianas sudamericanas entonces exitosas económicamente como la Argentina, Brasil y Chile. A estos influjos teóricos, que permitieron otorgar a las políticas expansionistas un sentido misional (cuyo ejemplo fueron el "Destino Manifiesto" norteamericano y su variante argentina),<sup>43</sup> se agregó el estimulante efecto que en la carrera armamentista de las tres potencias conosureñas generó la competencia entre los astilleros de Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia e Italia, para obtener los contratos navieros de estos países sudamericanos.<sup>44</sup>

Por el lado argentino, Zeballos estuvo convencido de que las autoridades brasileñas preparaban la guerra contra la Argentina. Su prédica se exacerbó cuando en 1906 las autoridades de Río de Janeiro adquirieron tres acorazados tipo *dreadnought*, el más avanzado en aquel momento. Con esta decisión, el gobierno brasileño quebró a su favor el equilibrio naval sudamericano y pasó a representar una amenaza para las autoridades de Buenos Aires. Partiendo del supuesto de que el gobierno brasileño se estaba armando para preparar una guerra contra la Argentina, Zeballos planteó la necesidad de lograr la superioridad naval argentina. Una vez lograda ésta, las autoridades argentinas debían atacar al Brasil con la ayuda de los demás países del Cono Sur. Incluso Zeballos propuso al gobierno de Chile la alianza de las escuadras argentina y chilena para imponer al gobierno del Brasil la paridad de sus fuerzas navales.<sup>45</sup>

Por su parte, Río Branco continuó la tradicional política exterior del Brasil, en el sentido de evitar cualquier tipo de alianza subregional liderada por el gobierno argentino que cercara al Brasil. Incluso, desde su posición de fuerza, dio señales de pretender consolidar un pacto entre las tres potencias del Cono Sur (Argentina, Brasil y Chile) liderado por las autoridades de Río de Janeiro, objetivo que buscó a través del juego diplomático y no por medio de la guerra.<sup>46</sup>

A su vez, valiéndose del acercamiento argentino-chileno como consecuencia de los pactos de Mayo y del laudo arbitral británico de 1902, el ministro Zeballos propuso a las autoridades de Río de Janeiro el reparto de los dos *dreadnought*<sup>47</sup> encargados por el canciller brasileño en Gran Bretaña (uno para Brasil y otro para la Argentina), exigencia que Río Branco nunca estuvo dispuesto a cumplir. A fines de 1908, en su campaña proselitista ya fuera del ministerio, Zeballos continuaba exigiendo el mencionado reparto, en los siguientes términos:

Si el Brasil ama la paz, si es amigo de la República Argentina, si no se arma para imponerse en la acción diplomática o militar, concluya en un día; en una hora, la negociación diplomática iniciada por mí, para dividir entre nuestros dos países amigos, su nueva escuadra. Cédanos de una vez un "dreadnought" y algunos otros cascos, ya que reconoció en mayo (1908) cuando temían mi acción -que era posible pactar la equivalencia naval sobre esa base.<sup>48</sup>

Al quedar clausurada la opción de una alianza argentino-chilena para imponer a las autoridades del Brasil una limitación de su poderío naval, el ministro de Relaciones Exteriores argentino planeó una guerra preventiva contra las autoridades de Río de Janeiro, animado por el excelente estado en que se encontraban en ese momento de su historia tanto la marina como el ejército argentinos. El canciller Zeballos presentó su plan ante los hombres del gobierno argentino el 10 de junio de 1908, el cual incluía un ultimátum a Río Branco, instándolo a la división de la escuadra con la Argentina. Además, el plan de Zeballos comprendía la movilización de la escuadra argentina y de 50.000 reservistas del ejército, e incluso la idea de una eventual "ocupación de Río de Janeiro".<sup>49</sup> Según Zeballos, el plan fue aprobado por unanimidad por el gabinete, conviniéndose en que el canciller debía presentar la documentación secreta y el plan de exposición al Congreso para solicitarle los fondos a los efectos de la movilización.

A pesar de su carácter reservado, el plan y lo tratado en la reunión de gabinete fue publicado al día siguiente por *La Nación*, medio abiertamente hostil a Zeballos, recibiendo entonces la oposición de algunos sectores del gobierno y de la opinión pública argentinos.<sup>50</sup> A este factor se sumó una discreta intervención de la diplomacia británica en contra de Zeballos, percibido como un elemento de disturbio en la paz subregional.<sup>51</sup> Ante la creciente oposición a la figura del canciller, el presidente

Figueroa Alcorta decidió trasladarlo, a fines de junio de 1908, del ámbito del ministerio de Relaciones Exteriores al de Justicia e Instrucción Pública, hecho que fue el detonante de su renuncia.<sup>52</sup>

Un informe del representante italiano en Buenos Aires, conde Macchi di Cellere, señaló que la caída del ministro produjo satisfacción en las autoridades de Río de Janeiro y Montevideo, mientras que los representantes de Chile, Paraguay y Bolivia expresaron a di Cellere su desagrado y preocupación por el futuro.<sup>53</sup>

### El telegrama cifrado N° 9

Ya fuera del ministerio, Zeballos continuó con su campaña en favor del rearme argentino y en contra de la política de Río Branco. Hizo declaraciones públicas, revelando entretelones de las negociaciones; y trató de probar que la intención del canciller brasileño, cuando éste denunció que la Argentina proyectaba la recreación del virreinato, era aislar a la Argentina de los demás países sudamericanos. En un artículo de su *Revista de Derecho, Historia y Letras*, Zeballos reveló la existencia de un telegrama cifrado de Río Branco -el N° 9-, que habría sido cursado a las embajadas brasileñas en varios países americanos, con un contenido claramente discriminatorio hacia las autoridades argentinas. El ex canciller solicitaba además la formación de un tribunal internacional formado por tres diplomáticos europeos para que interviniese en el caso. En la versión denunciada por Zeballos, el texto del telegrama N° 9 contenía las siguientes instrucciones de la Cancillería brasileña:

17 de junio de 1908, a las 6.57.

N° 9, cuarta 17. Ponto.

Apenas haya sido removido Zeballos proceda.

1° Hacer comprender al gobierno conveniencia de suspender temporalmente los tratados en trámite con la Argentina, esperándose para más adelante grandes ventajas.

2° Interesar al gobierno para que preste su atención a nuestro proyecto jurídico sobre el Plata, en cambio de las negociaciones que tiene con el Perú en trámite para la definitiva posesión de la provincia... "demostrándole que el Brasil será un aliado poderoso" en el Atlántico, como Chile en el Pacífico, asegurando así la paz en las dos márgenes y el dominio seguro contra todo evento. Esto debe ser tratado confidencialmente sin dar ni anticipar un carácter oficial, "en la forma y modo de nuestra diplomacia como V.E. sabe hacer"; y aparentar indiferencia por la caída del canciller argentino, haciendo resaltar de paso nuestra influencia.

3° Apuntar la conveniencia de disuadir al Perú y Bolivia que sigan con la Argentina, en contra de los intereses chilenos, y procurar de la prensa que empiece a mostrar recelos por los grandes proyectos de armamentos del gobierno argentino, casi sin causa aparente. Propalar las "pretensiones imperialistas" del gobierno argentino en los centros políticos y sus preten-

dados avances de dominio sobre Bolivia, Uruguay y Paraguay y nuestro Río Grande.(...)

4° Demostrar bien el hecho de que debido al "carácter voluble" de los argentinos, ellos no tienen, en tiempo alguno, estabilidad en la política interna y externa, y que la ambición de figurar los desmoraliza, sacrificando el mérito, como sucede en la actualidad, con descrédito de sus estadistas, sin reparar los perjuicios que irroga la falta de seriedad que tanto los caracteriza. Es indispensable aprovechar la oportunidad de este momento.

RIO BRANCO<sup>54</sup>

Inmediatamente, Río Branco dio a publicidad una supuesta versión oficial del telegrama N° 9, dirigido a la legación brasileña en Santiago de Chile, y del cual Zeballos habría obtenido copia. Dicha versión, sustancialmente distinta de la de Zeballos, decía lo siguiente:

En Río, jueves 17 de junio 1908, 6 hs. 57' p.m.

N° 9, jueves 17. Quiera descifrar con el Sr. Gama este despacho.

1° Acabo de ser informado de que, después de las conferencias entre los ministros Zeballos y Cruchaga, le fueron enviadas instrucciones al Sr. Anadón, de acuerdo con el pensamiento del señor Cruchaga.

2° Sobre el proyecto del tratado político, aparte de las modificaciones que tendríamos que proponer, debo declarar desde luego, y conviene decirse- lo a ese gobierno, que no creemos que la opinión esté suficientemente preparada en Buenos Aires para un acuerdo con el Brasil, y lo consideramos inconveniente, mientras el Dr. Zeballos sea ministro.

Los diarios por él inspirados han hecho una campaña de falsas noticias, con el fin de despertar, como han despertado, viejos odios contra el Brasil, Chile, Argentina, pero si separar de un gobierno de que forma parte un ministro que tenemos motivos para saberlo, es nuestro enemigo. Su propósito, como lo dijo a sus íntimos, no era promover la triple alianza, Brasil, Chile, Argentina, pero si separar a Chile del Brasil.

3° Cuando subió al gobierno, Brasil había sido solicitado por el Paraguay para promover la solución, aquí, de la cuestión de límites Paraguay-Bolivia. Bolivia, desde 1903 solicitaba nuestros buenos oficios por nota. Recordé a las dos partes la conveniencia de ser la cuestión sometida al arbitraje de representantes del Brasil, Argentina y Chile. La intervención de Zeballos produjo en seguida, pero para excluir a Brasil y Chile y de eso se jactó en el diario "La Prensa". Desde entonces continúa tratando de indisponernos con los vecinos Uruguay y Paraguay, atribuyéndonos perfidias y planes de conquista. Su discurso, en la Junta de Notables es un tejido de invenciones con el fin de hacer odioso al Brasil.

4° Siempre vi ventajas en una cierta inteligencia política entre Brasil, Chile y Argentina, y recordé varias veces su conveniencia. En el apéndice al 2° volumen de la reciente obra de Vicente C. Quesada, "Memorias Diplomáticas", encontrará mi carta de 1895 al ministro Gorostiaga sobre eso; pero la idea no está madura en la República Argentina. Ha habido allí has-

ta un retroceso estando apartados del gobierno y hostilizados todos nuestros mejores amigos.

RIO BRANCO<sup>55</sup>

Además de publicar su versión del telegrama, Río Branco instruyó al nuevo ministro brasileño en Buenos Aires, Domicio Da Gama, presionar al, a la vez, nuevo canciller argentino, Victorino de la Plaza, a fin de obtener una disculpa por el agravio que le había sido inferido, aunque recomendando prudencia. Da Gama era partidario de una ruptura inmediata, pero en Brasil existían ya algunos sectores políticos cansados de las actitudes del canciller Río Branco y sostenían que era necesario más cautela.<sup>56</sup>

#### El respaldo a la actitud armamentista de Zeballos por parte de otros exponentes del "nuevo nacionalismo imperialista" argentino

El alejamiento de Zeballos del ministerio de Relaciones Exteriores argentino provocó el estallido de una virtual guerra periodística entre los diarios *La Prensa*, defensora de la postura armamentista del ministro frente a los países vecinos, y *La Nación*, partidaria de una política más prudente y más cercana a las autoridades de Río de Janeiro que la propuesta por el ex canciller. El primero de estos matutinos sostuvo, en sus editoriales del 24, 27 y 31 de julio de 1908, la inferioridad naval argentina y la necesidad de contar con "una marina suficiente para asegurar la paz, la soberanía nacional y el comercio exterior". Zeballos, aunque alejado de la Cancillería, no ahorró energías en denunciar la actitud de Río Branco desde *La Prensa* y otros medios de opinión, tales como la *Revista de Derecho, Historia y Letras*. Además, el ex canciller inició una activa campaña de propaganda a favor de una política de rearme en las provincias del interior argentino. En La Plata, Rosario, Córdoba y Tucumán, se llevaron a cabo mítines "pro-armamentos", en los que Zeballos relató y criticó la política brasileña desde principios del siglo XIX.<sup>57</sup>

Por cierto, el proyecto armamentista de Zeballos no fue fruto de los esfuerzos aislados del enérgico ministro de Relaciones Exteriores argentino. Por el contrario, dicho proyecto fue congruente con el espíritu expansionista imperante entre muchos de los miembros de la clase gobernante argentina, intimamente vinculado tanto al crecimiento económico del país como al contexto político mundial de los primeros años del siglo XX, época caracterizada por la expansión imperialista de las potencias tanto europeas como no europeas (Japón y Estados Unidos).

Muchos de los jóvenes de la nueva generación apoyaron el enfoque armamentista de Zeballos, haciendo uso de las teorías raciales y del pensamiento de Mahan acerca de la importancia del poder naval. José Ingenieros afirmó la superioridad de la raza argentina y justificó una he-

gemonía imperialista de la Argentina en Sudamérica. Ernesto Quesada sostuvo que la pérdida del imperio colonial por parte de Gran Bretaña era un incentivo para el surgimiento de un panhispanismo activo, y demostraba la inexistencia de la superioridad anglosajona. Partiendo de este razonamiento, sostuvo que la Argentina debía tener una política exterior "activa". Por su parte, el capitán de fragata Segundo R. Storni dio un importante respaldarazo a la política armamentista de Zeballos, al afirmar categóricamente que "la flota argentina de mar debe ser tan fuerte hasta superar aisladamente a cada una de las flotas vecinas y hacer muy problemática su función en caso de guerra".<sup>58</sup>

Quizás el autor que expresó más claramente la nueva ideología nacionalista argentina fue Luis P. Tamini, autor de muchos de los artículos más polémicos de la *Revista de Derecho, Historia y Letras* de Zeballos. Partidario como tantos otros argentinos del "mito de la pérdida territorial" —es decir, de la falsa identificación de la República Argentina con el territorio integral del ex Virreinato del Río de la Plata—, Tamini postuló la reincorporación de los territorios pertenecientes al antiguo virreinato como elemento clave del fortalecimiento argentino. A la vez, sostuvo la inevitabilidad del conflicto argentino-brasileño, pues "son los dos polos de la aguja imantada que apuntarán siempre a horizontes opuestos". Propuso un plan de ataque naval argentino al Brasil, semejante al presentado por Zeballos al gabinete en junio de 1908. Finalmente señaló que en la guerra entre las autoridades de Buenos Aires y Río de Janeiro, la Argentina compensaría con su fuerza moral la material del Brasil: "la fe en el porvenir del argentino, su tendencia incoercible a expandirse, su confianza en el trabajo, no las posee el brasileño, y como el hombre es ante todo una fuerza moral, el argentino vale más que el brasileño y lo ha probado ya en la paz y en la guerra". Respecto de Uruguay, Tamini consideró que las autoridades brasileñas intentaron poner al pueblo oriental en contra del argentino, y que este último debía conquistar la simpatía del primero. No obstante, también señaló que "Montevideo cual una pistola cargada, apunta al corazón de la Argentina (...) con el puerto de Montevideo, rival futuro de Buenos Aires, no hay más política comercial, que *delenda est Cartago*". Tamini sostenía que Bolivia y Paraguay serían de quien demostrara ser más hábil. En su opinión, los instrumentos para llegar al objetivo deseado eran dos: la colaboración de Inglaterra para que no perturbara la incorporación de los dos estados mediterráneos, y la amistad con Chile, indispensable para establecer ese orden nuevo. Este último país y la Argentina debían trabajar juntos para la unión de Sudamérica.<sup>59</sup> Asimismo, las opiniones vertidas por el comandante Augusto A. Maligne en la *Revista de Derecho, Historia y Letras*, justificando la intervención argentina en Uruguay, país subestimado por el autor debido a la permanencia de la guerra civil entre blancos y colorados, confirman la presencia de este espíritu expansionista entre los círculos oficiales argentinos, vinculado tanto al contexto mundial como a un sentimiento de orgullo de la clase dominante argentina por el

crecimiento económico, que, a su vez, dio lugar a una exagerada percepción acerca de la importancia de la Argentina en el mundo. Justificaba Maligne el expansionismo de la Argentina en los siguientes términos:

El precepto supremo de las naciones, aun cuando no lo formulan, es ante todo ser fuerte para vivir (...) y después ser virtuoso si se puede (...) Existe en la América del Sud una república, cuya superficie es de 250.000 km<sup>2</sup>, poblados de 700.000 habitantes, y que todavía queda en el estado anárquico del cual ha salido hace medio siglo su gran vecino del Sud (...) Si los hombres de estado en la Gran República del Sud, a más de viveza, a más de inteligencia, a más de ilustración, tuviesen previsión y energía —de los cuales tal vez no carecen, aunque no los manifiestan— harían lo necesario para preparar, o bien para realizar ya, invocando los mismos motivos que Francia para Marruecos, Italia para Trípoli, Austria para Bosnia, la anexión de aquella República, anarquizada, asolada, arruinada, sin posibilidades de paz interna futura (...) Una nación civilizada tiene derecho de establecer la paz 'sobre' otra nación que no lo es, con lo cual hace más feliz a ésta, se agranda a sí misma y contribuye a la felicidad de la humanidad toda.<sup>60</sup>

Basado en la ley darwiniana de la apropiación del más débil por el más fuerte, y sosteniendo un crudo enfoque realista, en sintonía con Theodore Roosevelt, Alfred Mahan, y Friedrich Nietzsche ("el único derecho internacional entre naciones y razas es el de la fuerza"), Maligne aconsejaba el siguiente lema aplicado al caso uruguayo: "el interés de la humanidad, el de las naciones vecinas y el de la misma nación anarquizada, justifica y hasta impone la subalternización de éste, en forma de anexión o de protectorado".<sup>61</sup>

A la vez, las ideologías "nacionalistas" argentina y brasileña de Zeballos y Río Branco tuvieron eco en sus respectivas sociedades. En mayo de 1910, algunas ciudades y poblados de la Argentina y Brasil fueron testigos del accionar de grupos de individuos que protagonizaron manifestaciones hostiles contra agencias consulares del otro país. Debido a la gravedad de estos incidentes, el encargado de negocios interino del gobierno argentino, Cárpolo, y el ministro de Relaciones Exteriores del gobierno del Brasil, Río Branco, firmaron en Río de Janeiro un protocolo el 15 de agosto de 1910, por el cual se dejó constancia tanto del repudio de las autoridades de ambos países a estos desmanes, como de las enérgicas medidas adoptadas por los representantes de ambas naciones para impedir o reprimir los desórdenes y depredaciones contra agencias consulares y emblemas nacionales argentinos en Brasil y/o brasileños en Argentina.<sup>62</sup>

### Las relaciones argentino-brasileñas después del alejamiento del canciller Zeballos

En diciembre de 1908, el secretario de Estado norteamericano Elihu Root propuso al gobierno brasileño que dividiera sus grandes acorazados con el argentino, pero esta propuesta ni siquiera fue considerada por las autoridades brasileñas.<sup>63</sup> Dada la resistencia brasileña a repartir en forma salomónica dos de los tres *dreadnoughts* encargados por Río Branco y recibidos en 1910 —el *Minas Gerais* y el *Sao Paulo*—, las autoridades argentinas decidieron seguir los pasos brasileños, y en enero de 1910 adjudicaron los contratos para la fabricación de dos *dreadnoughts* a astilleros norteamericanos. En 1915, la Argentina recuperó su supremacía naval al incorporar los acorazados *Moreno* y *Rivadavia*, de 27.500 toneladas cada uno.

Para impedir que el Brasil construyera un tercer acorazado (el *Río de Janeiro*), el sucesor de Figueroa Alcorta en la presidencia argentina, Roque Sáenz Peña (1910-1914), envió en 1911 dos misiones a Río de Janeiro. Una de ellas, de carácter público, fue encomendada al embajador extarordinario Manuel A. Montes de Oca. La otra fue de carácter privado, y estuvo a cargo de Ramón J. Cárcano, un diplomático con firmes amistades en Río de Janeiro. Pero en las gestiones entre Cárcano y las autoridades brasileñas no se firmó nada. Si bien Cárcano obtuvo la renuncia verbal del canciller brasileño a la construcción del tercer *dreadnought*, en sus memorias omite decir que el barón de Río Branco encargó otra nave en su lugar, el *Riachuelo*.<sup>64</sup>

Estas misiones de Montes de Oca y Cárcano a la capital brasileña reflejaron por cierto la intención del presidente Sáenz Peña de buscar un entendimiento con el gobierno del Brasil. Según Scenna, Sáenz Peña procuró, a través del acercamiento con las autoridades de Río de Janeiro, la formación de un bloque subregional compacto que se opusiera al poder en expansión de Estados Unidos, en sintonía con la "política atlántica y probritánica" de los gobiernos argentinos, impuesta por la dependencia económica y cultural respecto de Europa.<sup>65</sup>

Dos nuevas misiones fueron enviadas a la capital brasileña en 1912, una oficial, a cargo del ex presidente Julio Roca, y la otra, reservada, encomendada a Norberto Quirno Costa. Pero ese año murió Río Branco, el impulsor de la rivalidad argentino-brasileña en materia de armamentos, quien fue reemplazado en la cancillería brasileña por Lauro Müller, partidario de una política más prudente que la de su antecesor. La desaparición de Río Branco implicó en gran medida el fin de la diplomacia de los acorazados, que concluyó en junio de 1914. En consecuencia, el 1º de julio de dicho año, el entonces canciller argentino, José Luis Murature, pudo comunicar a la Cámara de Diputados en sesión secreta que, por fin, el gobierno brasileño había renunciado a la construcción de su tercer acorazado.<sup>66</sup>

### El tratado del ABC (Argentina-Brasil-Chile) de mayo de 1915. La actitud de la Argentina y el Brasil ante la Primera Guerra Mundial

Como ya se explicó en el capítulo anterior, el 25 de mayo de 1915, los representantes de la Argentina, Brasil y Chile firmaron el tratado del ABC en Buenos Aires.<sup>67</sup> El pacto fue ratificado por Brasil, pero no logró la aprobación parlamentaria ni en Chile ni en la Argentina.<sup>68</sup> En el caso chileno, no cumplió con las expectativas trasandinas, dado que el tratado se limitó a ser sólo un instrumento para resolver disputas entre sus miembros, cuando la diplomacia chilena lo había pensado como una herramienta para que Chile pudiera alcanzar otros objetivos: tener una mayor presencia regional, revertir su declinación relativa respecto de los ascendentes poderes argentino y brasileño, y resolver la cuestión de Tacna y Arica. Por el lado argentino, el tratado tropezó con la oposición de sectores internos, entre ellos el radicalismo, y el gobierno prefirió continuar con una política exterior no atada por compromisos con sus vecinos.<sup>69</sup>

Por otro lado, el aparente entendimiento entre los gobiernos de la Argentina y el Brasil fue nuevamente quebrado por la divergente actitud de sus respectivos gobiernos, acerca de la ruptura de relaciones con las potencias centrales decretada por el gobierno de Estados Unidos a partir de 1917. Mientras el entonces gobierno radical de Hipólito Yrigoyen (1916-1922) mantuvo a rajatabla la neutralidad proclamada por su antecesor Victorino de la Plaza, las autoridades brasileñas siguieron la actitud adoptada por la Casa Blanca, rompiendo vínculos con Alemania el 26 de octubre de 1917.

Otro factor que distanció a las diplomacias argentina y brasileña fue el rumor de que las minorías alemanas de Río Grande do Sul se aprestaban a invadir Uruguay, como réplica a la actitud del gobierno oriental de romper relaciones con Alemania. Scenna sugiere que este rumor se vinculó también a un plan de las autoridades de Río de Janeiro para recuperar la ex Provincia Cisplatina. Existiera o no dicho plan; lo cierto fue que el presidente uruguayo Feliciano Viera, consciente de la debilidad del ejército oriental frente a las fuerzas brasileñas, mandó preguntar a su colega de Buenos Aires si estaba dispuesto a colaborar con armas en caso de un ataque brasileño al territorio oriental. El respaldo de Yrigoyen a Viera fue categórico: "sí por desgracia el Uruguay viera invadido su territorio, tenga la más absoluta seguridad el pueblo hermano de que mi gobierno no le vendería armas, sino que el ejército argentino cruzaría el Río de la Plata para defender la tierra uruguaya".<sup>70</sup> El 15 de febrero de 1918 el presidente Viera comunicó al Congreso uruguayo la actitud de su par Yrigoyen, y los legisladores resolvieron agradecer en forma oficial al primer mandatario argentino su incondicional apoyo a la República Oriental.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Alicia Vidaurreta, Roca, *El Quebracho, el revés de la trama*, Buenos Aires, Platero, 1983, p. 38.
- <sup>2</sup> Isidoro Ruiz Moreno, *Historia de las relaciones exteriores argentinas (1810-1955)*, Buenos Aires, Perrot, 1961, p. 82.
- <sup>3</sup> *Ibid.*, p. 84.
- <sup>4</sup> *Ibid.*, p. 83.
- <sup>5</sup> Francisco A. Encina, *La cuestión de límites entre Chile y la Argentina desde la independencia hasta el tratado de 1881*, Santiago, Nascimento, 1959, pp. 233-234.
- <sup>6</sup> Robert N. Burr, *By Reason or Force, Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*, Berkeley, University of California Press, 1965, pp. 152-153.
- <sup>7</sup> *Ibid.*, p. 153. Alicia Vidaurreta menciona erróneamente el 9 de noviembre de 1881 como fecha de la propuesta argentina de mediación conjunta. Cfr. A. Vidaurreta, *op. cit.*, p. 48.
- <sup>8</sup> F.A. Encina, *op. cit.*, p. 237.
- <sup>9</sup> Luis L. Domínguez, ministro argentino en Brasil, al ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Petrópolis, 25 de diciembre de 1880, cit. en R.N. Burr, *op. cit.*, p. 153.
- <sup>10</sup> F.A. Encina, *op. cit.*, p. 237.
- <sup>11</sup> Información del ministro de Guerra Vergara a Adolfo Armanet Vergara y a José Ignacio Vergara; y del presidente Pinto a Víctor Lamas, cit. en *Ibid.*, pp. 237-238.
- <sup>12</sup> *Ibid.*, p. 238.
- <sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 238-239.
- <sup>14</sup> Según Gustavo Ferrari, la gobernación de Misiones se creó en 1881 por ley 1149, a pesar de la oposición de Carlos Pellegrini en el Senado a este desgajamiento de lo que era hasta ese momento la parte norte de la provincia de Corrientes. Por su parte, Miguel Ángel Scenna e Isidoro Ruiz Moreno sostienen que el territorio de Misiones fue creado como entidad política por el gobierno nacional por un decreto del 16 de marzo de 1882. Ver al respecto Gustavo Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", en Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo, *La Argentina del Ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, p. 675; Miguel Ángel Scenna, *Argentina-Brasil. Cuatro siglos de rivalidad*, Buenos Aires, La Bastilla, 1975, p. 264, e I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, p. 74.
- <sup>15</sup> Carlos Alberto Silva menciona erróneamente que los ríos del territorio en litigio son el Pepirí Guazú o Chapecó y el San Antonio o Chopin. Carlos A. Silva, *La política internacional de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1946, p. 193. Los artículos más importantes del tratado de septiembre de 1885 señalaban lo siguiente:
- Artículo 1°. Cada una de las Altas Partes Contratantes nombrará una Comisión compuesta de un primer Comisario, un segundo y un tercero y de tres ayudantes. En los casos de impedimento o muerte, si no se tomare otra resolución, el primer Comisario será sustituido por el segundo y éste por el tercero. Cada una de las comisiones podrá tener, a voluntad del respectivo Gobierno, el personal necesario para su servicio particular, como el sanitario o cualquier otro, y ambas serán acompañadas por contingentes militares de igual número de plazas mandados por oficiales de grados iguales o correspondientes.

Artículo 2°. A la Comisión Mixta constituida por las dos mencionadas le incumbirá reconocer, de conformidad con las instrucciones anexas a este Tratado, los ríos Pepirí-Guazú y San Antonio y los dos situados al Oriente de ellos, conocidos en el Brasil por los nombres de Chapecó y Chopin y que los argentinos llaman Pequirí-Guazú y San Antonio Guazú, así como el territorio comprendido entre los cuatro. Artículo 3°. Las dos Comisiones deberán reunirse en Montevideo para ponerse de acuerdo sobre el punto o puntos de partida de sus trabajos y acerca de lo demás que fuere necesario.

Artículo 4°. Levantarán en común y en dos ejemplares los planos de los cuatro ríos, del territorio que los separa y de la parte correspondiente de los ríos que encierran ese territorio al Norte y al Sur, y con ellos presentarán a sus Gobiernos memorias idénticas que contengan todo cuanto interese a la cuestión de límites.

Artículo 5°. En vista de esas memorias y planos las dos Altas Partes Contratantes procurarán resolver amigablemente aquella cuestión, celebrando un Tratado definitivo y perpetuo, que ningún acontecimiento de paz o de guerra podrá anular o suspender. [...]

República Argentina, *Tratados, convenciones, protocolos y demás actos internacionales vigentes celebrados por la República Argentina*, tomo primero, Buenos Aires, Imprenta de "La Nación", 1901, pp. 274-276 (tratado), y 276-280 (instrucciones); República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *La frontera argentino-brasileña. Estudios y demarcación general, 1887-1904*, tomo II, Buenos Aires, Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional, 1910, pp. 119-120.

<sup>16</sup> El reconocimiento del gobierno argentino a la nueva República del Brasil se formalizó a través de un decreto especial del presidente Juárez Celman, del 3 de diciembre de 1889, que decía lo siguiente:

Buenos Aires, Diciembre 3 de 1889.

Considerando:

Que el pueblo brasilero ha proclamado la República, sustituyéndola al régimen monárquico, en la única región de Sud-América donde se mantuvo después del grito libertador de Mayo, lanzado en 1810 desde la ciudad de Buenos Aires;

Que este acontecimiento robustece y prestigia las aspiraciones humanas hacia el régimen de las instituciones libres, no solamente por la implantación de las mismas en un grande Estado de tradiciones monárquicas, sino también por la manera culta, reposada y magnánima con que la opinión pública ha operado la transición, sin que la violencia o el abuso del triunfo hayan herido los sentimientos humanitarios del Brasil y del mundo;

Que si bien la República cultivó siempre sinceras y cordiales relaciones con el monarca don Pedro II, ella no puede asistir con indiferencia al coronamiento de la revolución institucional sudamericana difundida por San Martín y Bolívar al frente de los ejércitos libertadores que, partiendo de las orillas del Plata y de las costas del mar Caribe, pasaron las más altas cordilleras para asistir a la cita inmortal del campo de Ayacucho;

Que la circunstancia de adoptar la república brasilera la forma federativa por la cual lidiaron los argentinos hasta incorporarla a su ley fundamental, prestigia mayormente ante ellos la revolución que han proclamado los Estados Unidos del Brasil; Que los recíprocos sentimientos de simpatía que los pueblos y gobiernos de la República Argentina y del Brasil se han demostrado con frecuencia, se robustecen en presencia de la comunidad de ideales políticos e internacionales, creada por los sucesos del 15 de noviembre;

Que el 19 del mismo mes el Gobierno de la República acordó continuar sus relaciones diplomáticas con los Estados Unidos del Brasil, rindiendo el debido homenaje a su soberanía;

Que en el día de la fecha S.E. el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario del Brasil ha presentado al Gobierno la circular del Ministerio de Relaciones Exteriores de su país, fecha 19 de noviembre, avisando a las naciones la proclamación de los Estados Unidos del Brasil y adjuntando la carta autógrafa del Jefe del Poder Ejecutivo que acredita al Sr. Barón de Alençar para continuar en el desempeño de sus altas funciones;

El Presidente de la República en acuerdo general de Ministros

DECRETA:

Art. 1°- Celebrar en la forma ordenada por este acuerdo el advenimiento de la República de los Estados Unidos del Brasil, señalando al efecto el día 8 de diciembre.

Art. 2°- La bandera nacional será enarbolada en todos los establecimientos públicos, fortalezas y buques de guerra de la Nación.

Art. 3°- Los buques de la bandera nacional surtos en los puertos de la República y en el extranjero, empavesarán y harán los más altos honores que por las ordenanzas corresponden a este caso.

Art. 4°- La Intendencia de la Capital de la República será invitada a hacer en la noche del día expresado, la iluminación de las calles, plazas y monumentos públicos, y a promover entre el vecindario el embanderamiento e iluminación de los edificios particulares.

Art. 5°- El Ministro de Relaciones Exteriores visitará a S.E. el Sr. Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario del Brasil, presentándole los votos de la República Argentina por la felicidad de su Patria en la nueva vida política que inaugura.

Art. 6°- Este acuerdo será especialmente comunicado a S.E. el Sr. Ministro del Brasil y transmitido por telégrafo al Ministro de la República Argentina en Río de Janeiro.

Art. 7°- Los señores gobernadores de las provincias y territorios de la Nación serán invitados a asociarse a esta celebración.

Art. 8°- Remítase copia de este acuerdo a los ministros del Interior y de Guerra y Marina para el debido cumplimiento de la parte que a cada uno le corresponda.

Art. 9°- Comuníquese, publíquese y dése al Registro Nacional. (...)

Texto del decreto en I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, pp. 76-78. Consultar también sobre este tema los trabajos de R.N. Burr, *op. cit.*, pp. 186-187, y C. A. Silva, *op. cit.*, p. 194.

17 Comunicación de Sáenz Peña y Quintana a Zeballos, *cit.* en I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, p. 83.

18 República Argentina, *Tratados, convenciones, protocolos y demás actos internacionales vigentes...*, *op. cit.*, tomo primero, pp. 347-349; República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *La frontera argentino-brasileña*, *op. cit.*, pp. 122-125; República Argentina, *Tratado de Misiones; litigio solucionado; las repúblicas brasileña y argentina; homenajes; el ministro brasileño Bocayuva en la Plata; firma del tratado en Montevideo; resumen general de las fiestas, 1889-1890*, Buenos Aires, A. Sommaruga, 1890, pp. 18-19, 35 y 39; M.A. Scenna, *op. cit.*, p. 266; G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", *op. cit.*, p. 677.

19 Los demás artículos del tratado establecían lo siguiente:

Artículo II. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respetar la posesión de los pobladores que, después de trazada la línea de frontera, queden de uno u otro lado y a otorgarles título de propiedad, siempre que probaren que eran pobladores desde un año antes de esta fecha con establecimientos de carácter permanente.

Artículo III. Las dos Altas Partes Contratantes se entenderán oportunamente sobre la organización de una Comisión mixta, que trazará la línea divisoria y le darán, de común acuerdo, las instrucciones necesarias.

Artículo IV. La Comisión mixta proyectará el trazado que corresponda a la línea di-

visorja, de acuerdo con el artículo 1° de este tratado, y con las instrucciones a que se refiere el 3°, y aprobado dicho proyecto por los dos Gobiernos, se procederá a la demarcación en el terreno, si las altas partes contratantes la juzgan necesario.

Artículo V. El tratado será ratificado y las ratificaciones canjeadas en la ciudad de Río de Janeiro inmediatamente después de su aprobación por el Congreso Argentino y por la Asamblea Constituyente de los Estados Unidos del Brasil.

República Argentina, *Tratados, convenciones, protocolos, actos y acuerdos internacionales*, tomo II, Buenos Aires, J. Alsina, 1911, pp. 652-654, énfasis en el original. Este énfasis, según la Memoria que el ministro Zeballos elevara al Congreso Nacional, correspondería a los agregados que el canciller argentino realizara a la propuesta base del canciller brasileño Bocayuva, y que éste aceptó firmar. República Argentina, *Cuestiones de límites entre las repúblicas Argentina, el Brasil y Chile. Extracto de la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, presentada al Congreso Nacional de 1892 por el doctor Estanislao S. Zeballos*, Buenos Aires, Peuser, 1892, pp. 198-200.

20 La situación interna del Brasil, al ganar los monárquicos la mayoría parlamentaria y poner en aprietos al primer gobierno republicano, influyó en el rechazo del tratado Zeballos-Bocayuva de 1890. No obstante, Scenna y Etchepareborda sostienen que el rechazo de las autoridades y medios de prensa brasileños al tratado (en contraste con la actitud indiferente de sus contrapartes argentinas), se debió básicamente a la firme actitud de Itamaraty de no ceder en ninguno de sus reclamos territoriales, que contrastó con la actitud discontinua y descuidada de la cancillería argentina (lo que José María Rosa llama la "diplomacia" brasileña versus la "antidiplomacia" argentina). Ver al respecto M.A. Scenna, *op. cit.*, pp. 274-280, y Roberto Etchepareborda, *Zeballos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Pleamar, 1982, pp. 101-102.

21 República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *La frontera argentino-brasileña*, *op. cit.*, p. 131; C.A. Silva, *op. cit.*, p. 195; Instrumentos Internacionales de Carácter Bilateral, tomo I, p. 272, *cit.* en I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, pp. 79-80.

22 República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *La frontera argentino-brasileña*, *op. cit.*, pp. 130-132. Etchepareborda sostiene que la actitud argentina adversa a la de Estados Unidos en la Primera Conferencia Panamericana de Washington de 1889 bien pudo haber pesado en el ánimo del presidente Cleveland al pronunciar su veredicto. Roberto Etchepareborda, *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, Buenos Aires, Pleamar, 1978, p. 36.

23 "Río Branco", en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, tomo 41, p. 416, *cit.* en I. Ruiz Moreno, *op. cit.*, p. 80.

24 Carta de Miguel Cané a Martín García Merou, 19 de febrero de 1895, en Archivo General de la Nación, Archivo M. García Merou, *cit.* en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, *op. cit.*, p. 36.

25 Carta de Miguel Cané a Martín García Merou, 19 de febrero de 1895, *cit.* en M.A. Scenna, *op. cit.*, p. 266.

26 República Argentina, *Tratados, convenciones, protocolos y demás actos internacionales vigentes...*, *op. cit.*, tomo primero, pp. 435-438; República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, *La frontera argentino-brasileña*, *op. cit.*, pp. 135-138.

27 M.A. Scenna, *op. cit.*, pp. 281-282.

28 De acuerdo con Scenna y con Silva, el nombre y apellido del presidente brasileño es Manuel Ferraz de Campos Salles, quien llegó al poder en 1889. Según José María Bello, su apellido es Campos Sales. Ver al respecto M.A. Scenna, *op. cit.*, p. 281; C.A. Silva, *op. cit.*, p. 196; y José María Bello, *Historia da República 1889-1954. Síntese de Se-*

*venta e Cinco Anos de Vida Brasileira*, Sao Paulo, Companhia Editora Nacional, 1972, pp. 156-159.

<sup>29</sup> Miguel Ángel Scenna, "Argentina-Chile: El secular diferendo", (segunda parte), *Todo es Historia*, Buenos Aires, N° 44, diciembre 1970, p. 87; del mismo autor, *Argentina-Brasil...*, op. cit., p. 282.

<sup>30</sup> República Argentina, *Tratados, convenciones, protocolos, actos y acuerdos internacionales*, op. cit., tomo II, pp. 673-676.

<sup>31</sup> República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Catálogo de tratados, convenciones y demás actos internacionales celebrados por la República Argentina desde el 25 de mayo de 1810 hasta el 31 de diciembre de 1942*, Buenos Aires, 1943, p. 49.

<sup>32</sup> República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Memoria de Relaciones Exteriores y Culto presentada al Honorable Congreso Nacional correspondiente al año 1910-1911*, Buenos Aires, J. Alsina, 1911, pp. XVII-XVIII y 13-45.

<sup>33</sup> El tratado establecía lo siguiente:

Artículo 1°- Desde la línea que une el hito brasileño de la desembocadura del Quarahim y el hito argentino que queda casi enfrente en la margen derecha del Uruguay, hitos inaugurados ambos el 4 de abril de 1901, la frontera entre la República Argentina y el Brasil, baja el mencionado Río Uruguay, pasando entre su margen derecha y la isla brasileña, y así va hasta encontrar la línea normal entre las dos márgenes, que quede situada un poco a bajamar de la extremidad sudoeste de dicha isla.

Art. 2°- Comisarios técnicos nombrados por los dos Gobiernos, harán el levantamiento de la sección del río Uruguay, entre las dos líneas arriba indicadas y establecerán un nuevo hito brasileño en la extremidad sudoeste de la isla y otro argentino que corresponda a ese, sobre la margen derecha.

Art. 3°- El artículo 1° del Tratado de 6 de octubre de 1898, queda substituído por el siguiente: La línea divisoria entre la República Argentina y el Brasil en el río Uruguay, comienza en la línea normal entre las dos márgenes, que pasa un poco a bajamar de la punta sudoeste de la isla brasileña de Quarahim; sigue, subiendo el río a distancia media de la margen derecha o argentina y de las márgenes occidental y septentrional de la isla brasileña, pasando por frente a la boca del río Mirinay en la Argentina y a la boca del río Quarahim, que separa el Brasil de la República Oriental; subiendo el mismo río Uruguay, va a encontrar la línea que une los dos hitos inaugurados el 4 de abril de 1901, uno brasileño en la boca del Quarahim, otro argentino en la margen derecha del Uruguay.

De ahí sigue por el "thalweg" del Uruguay hasta la confluencia del Pepiri-Guazú, como quedó estipulado en el artículo 1° del Tratado de 6 de octubre de 1898, y conforme a la demarcación hecha de 1900 a 1904, como consta del acta firmada en Río de Janeiro en 4 de octubre de 1910.

Art. 4°- La presente Convención, mediante la necesaria autorización del Poder Legislativo de ambas Repúblicas, será ratificada por los dos Gobiernos y las ratificaciones serán canjeadas en la Ciudad de Río de Janeiro, o en la de Buenos Aires en el más breve plazo posible.

República Argentina, *Tratados, convenciones, protocolos, actos y acuerdos internacionales*, op. cit., tomo II, pp. 713-715.

<sup>34</sup> Esta convención complementaria establecía lo siguiente:

Art. I: Desde la línea que une el hito brasileño de la barra del Cuareim, y el hito argentino que está situado casi a su frente, en la margen derecha del Uruguay, hitos inaugurados ambos el 4 de abril de 1901, la frontera entre el Brasil y la República

Argentina, desciende dicho río Uruguay, pasando entre su margen derecha y la isla brasileña del Cuareim, también llamada isla brasileña, y así continúa hasta encontrar la línea normal entre las dos márgenes del mismo río, situada un poco a reflujo de la extremidad Sudoeste de dicha isla.

Art. II: Comisarios técnicos nombrados por los gobiernos efectuarán el levantamiento de la sección del río Uruguay entre las dos líneas arriba indicadas y establecerán un nuevo hito brasileño en la extremidad Sudoeste de la isla y otro argentino que corresponde a aquél sobre la margen derecha del río.

Art. III: El artículo 1° del tratado del 6 de octubre de 1898 queda substituído por el siguiente:

La línea divisoria entre el Brasil y la República Argentina, en el río Uruguay, comienza en la línea normal entre las dos márgenes del mismo río y que pasa un poco a reflujo de la punta Sudoeste de la isla brasileña del Cuareim, también llamada la isla brasileña, sigue subiendo el río, por el medio del canal navegable del mismo, entre la margen derecha o argentina y las márgenes occidental y septentrional de la isla del Cuareim o Brasileña, pasando frente a la boca del río Mirinay, en la Argentina, y a la boca del río Cuareim que separa el Brasil de la República Oriental del Uruguay, y, prosiguiendo del mismo modo por el río Uruguay va a encontrar la línea que une los dos hitos inaugurados el 4 de abril de 1901, uno brasileño, en la barra del Cuareim, otro argentino, en la margen derecha del Uruguay. De ahí sigue por el Thalweg del Uruguay, hasta la confluencia del Pepiry-Guassú, como quedó estipulado en el artículo 1° del Tratado del 6 de octubre de 1898 y conforme a la demarcación hecha de 1900 a 1904 como consta por el acta firmada en Río de Janeiro el 4 de octubre de 1910.

Art. IV: (de forma).

Firmado: Antonio Sagarna - José de Paula Rodrigues

Ley 12.639, del 12 de septiembre de 1940. Convención complementaria de límites con el Brasil, suscripta en Buenos Aires el 27 de diciembre de 1927, en *Anales de legislación argentina. Complemento años 1920-1940*, Buenos Aires, La Ley, 1953, p. 878.

<sup>35</sup> El Barón de Río Branco representó la continuación del Imperio en plena República brasileña. Gozó de continuidad vitalicia en el cargo y de otros poderosos atributos más propios de un régimen Imperial que de uno republicano, pero que resultaron muy funcionales a los intereses del gobierno brasileño. Manejó a su antojo los presupuestos y, ni el Congreso ni los medios de prensa se opusieron a sus proyectos de engrandecimiento de la República brasileña. Es más: Río Branco llegó a dirigir una red periodística que fue más allá de las fronteras brasileñas, llegando a los países limítrofes.

<sup>36</sup> Ver J.M. Bello, op. cit., p. 190.

<sup>37</sup> Vale advertir que Estanislao S. Zeballos fue ministro de Relaciones Exteriores en tres ocasiones: entre septiembre de 1889 y abril de 1890 (durante la presidencia de Miguel Juárez Celman); entre octubre de 1891 y octubre de 1892 (durante la presidencia de Carlos Pellegrini); y entre noviembre de 1906 y junio de 1908 (durante la gestión de José Figueroa Alcorta).

<sup>38</sup> Carlos Rodríguez Larreta, "Armamentos navales", en *La Prensa*, Buenos Aires, 13 de septiembre de 1906, cit. en G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", op. cit., p. 689. Rodríguez Larreta fue canciller durante los gobiernos de Quintana y Figueroa Alcorta, entre octubre de 1904 y marzo de 1906, y de agosto a octubre de 1910, respectivamente.

<sup>39</sup> Consultar respecto de este doble juego diplomático de competencia argentino-brasileña y de entente por separado de la Argentina y Brasil con Chile, entre 1906 y 1909, la tesis doctoral de Emilio Meneses C., *Coping with Decline: Chilean Foreign Policy During the Twentieth Century, 1902-1972*, University of Oxford, Bodleian Library, 1988, p. 60.

40 Carta del canciller Estanislao S. Zeballos al ministro Plenipotenciario de la Argentina en Roma, Roque Sáenz Peña, Buenos Aires, 27 de junio de 1908, contentiendo los motivos de su renuncia y la política respecto de la diplomacia brasileña, Archivo General de la Nación, Archivo Ernesto H. Celesia, VII-21-2-10, citada en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., pp. 40, 45 y 46.

41 F.O. 371/ 604 (97870), Haggard to Grey, Petropolis, 28 March 1911, fuente citada en E. Meneses C., op. cit., p. 60.

42 F.O. 371/ 194 (5418), Townley to Grey, Buenos Aires, 23 January 1903, cit. en *ibid.*, p. 60.

43 Acerca de la idea de "Destino Manifiesto" de Estados Unidos consultar R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., pp. 110-113. Cabe aclarar que la clase dirigente argentina tuvo, como la norteamericana, su propia idea de "Destino Manifiesto". Con referencia a esta idea, Zeballos sostuvo en 1904, al defender una política armamentista para la Argentina que:

La vida de las Naciones modernas no es una Arcadia. Es de choques de intereses, de peligros y de sabias previsiones. Los países que por cobardía del espíritu público o por lirismo de sus estadistas hayan soñado que le es posible vivir fuera de la regla universal, es decir sin armamentos proporcionados, harían bien de abdicar de una vez su soberanía, ingresando como colonias inermes de las grandes potencias. Pero los pueblos viriles, por más mercantiles que sean -Estados Unidos, Alemania e Inglaterra lo enseñan- deben aceptar simultáneamente cargas pecuniarias y la labor que la militarización de los tiempos les imponen, sin más limitaciones que las del criterio nacional, aconsejada por sus recursos y por sus necesidades.

Estanislao Zeballos, "Los armamentos navales del Brasil", en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, tomo XX, 1904, pp. 297-298, citado en *ibid.*, p. 116.

Queda claro que, para Zeballos, la Argentina está destinada a ser una Nación moderna y un pueblo viril. Por su parte, José Ingenieros justificó también una versión argentina del "Destino Manifiesto", postulando la superioridad de la "raza argentina", centro de irradiación de la futura "raza neolatina". Cuatro factores explicaban según Ingenieros la superioridad racial argentina: la amplitud de su territorio, la fecundidad de su tierra, su clima templado, y su raza blanca. Estos cuatro factores le permitirían superar a sus competidores en la región: Brasil y Chile. Para Ingenieros, la influencia moral y material de la Argentina se afianzaría en Sudamérica, pues "la Historia se burla de los débiles y es cómplice de los fuertes. Sin fuerza no hay derecho, quienes desean reivindicar un derecho, sea un individuo, una nación o una raza, debe trabajar para ser el más fuerte. Eso basta". José Ingenieros, *La Sociología Argentina*, cit. en *ibid.*, p. 120.

44 En el caso de los contratos navieros con el gobierno argentino, participaron en los mismos los siguientes astilleros: Ansaldo (Italia), Armstrong (Gran Bretaña), Vickers Sons and Makins (Gran Bretaña), Forges et Chantiers (Francia), Fore River Company (Estados Unidos), Bethlehem Steel (Estados Unidos) y Blohm y Voss (Alemania). Ver al respecto *ibid.*, pp. 80, 90 y 93.

45 M.A. Scenna, *Argentina-Brasil...*, op. cit., p. 293.

46 Según Scenna, Río Branco buscó la alianza y no el enfrentamiento con las autoridades de Buenos Aires:

Contra lo que creía Zeballos, Río Branco de ningún modo quería la guerra. Era lo bastante estadista, lo suficientemente talentoso como para ver cuánto de azaroso, de aleatorio y de ruinoso tiene un conflicto bélico. Para él, que había engrandecido al Brasil sin gastar una bala, no había mejor ejército que la diplomacia. Brasil debía tener armas suficientes y poderosas, pero acedidas y bien guardadas como elemento disuasorio, no compulsivo. Además, entreveía una política novedosa: para

cubrir el flanco sur brasileño e impedir una alianza que cercara a Brasil liderada por la Argentina, el camino no era andar a los puntazos con Buenos Aires, sino lograr la alianza argentina. Trazado el eje Río de Janeiro-Buenos Aires, que hacía extensivo a Santiago de Chile, el resto del continente debía girar en su torno. Río Branco estaba convencido de que era el único sistema para terminar con las guerras en Sudamérica y desconfiaba que Itamaraty sería el conductor del pacto tripartito. M.A. Scenna, *Argentina-Brasil...*, op. cit., p. 295.

47 El *dreadnought* fue un gran acorazado, veloz, y con cañones de grueso calibre y motores de combustión mixta de carbón y petróleo. Inicialmente registrado por el almirantazgo británico en 1906, una serie de buques llevaron este nombre. El canciller de Brasil, Río Branco, no quiso mantenerse al margen de estos progresos técnicos y en 1907 decidió incorporar de Gran Bretaña dos *dreadnoughts* de 20.000 toneladas cada uno. Por su parte, y preocupado por el equilibrio naval subregional, el canciller argentino Estanislao Zeballos propuso a su colega brasileño el reparto de los *dreadnoughts* encargados por Río Branco, solución que este último jamás aceptó.

48 Estanislao S. Zeballos, "Diplomacia desarmada", en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, 1908, cit. en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., pp. 136-137.

49 Carta de Zeballos a Roque Sáenz Peña, Buenos Aires, 27 de junio de 1908, Archivo General de la Nación, Colección Celesia, fs. 6, cit. en G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", op. cit., p. 689.

50 Desde que asumió la titularidad de la cartera de relaciones exteriores, Zeballos debió enfrentarse a la oposición de los partidarios de Roca. Así lo atestiguó el representante alemán en Río de Janeiro, von Reichenau, quien señaló, en referencia a la campaña de "A Imprensa" contra el ministro Zeballos, que la misma estuvo destinada a "comprometer la política exterior del actual gobierno argentino ante la opinión pública del país y con eso provocar su caída o por lo menos la dimisión del señor Zeballos, y si es posible llevar al poder al partido de Roca, simpatizante de Brasil. De este modo de ver las cosas, me ratifico, por la gran antipatía que puedo frecuentemente observar aquí contra el ministro Zeballos, mientras que del general Roca siempre se habla con gran consideración y como de un amigo del Brasil". Ver R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., p. 144. Por su parte, el propio Zeballos señaló como directos responsables de su renuncia al diario *La Nación* y al ministro de Marina, el contraalmirante Onofre Betbeder. *Ibid.*, p. 83.

51 El historiador norteamericano Warren Schiff sugiere que el gobierno británico aconsejó discretamente el alejamiento de Zeballos, considerado por las autoridades de Londres como un elemento perturbador de las relaciones pacíficas en la subregión. Warren Schiff, "The Influence of German Armed Forces and War Industry on Argentina", *Hispanic American Historical Review*, vol. 52, August 1972, p. 449. Citado también en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., p. 83.

52 De acuerdo con el informe del ministro Plenipotenciario italiano en Buenos Aires, conde Macchi di Cellere, la caída de Zeballos se debió a la presión de sus opositores sobre el ánimo del presidente Figueroa Alcorta: "Al doctor Figueroa, hombres de todas partes solicitaron, en realidad, la cabeza de Zeballos. Continuando como ministro, el Senado se habría opuesto, sin duda, a cualquier proyecto de ley del Poder Ejecutivo, obstruyendo hasta el Presupuesto; él, ministro, el Congreso no habría autorizado los fondos requeridos para los nuevos armamentos; él, ministro, en fin, habrían corrido grave peligro las relaciones de la República con las otras potencias sudamericanas. Es en realidad, en el terreno de la política exterior, donde se ha conseguido golpear a Zeballos... Ha sido señalado, agigantado quizás al Presidente qué consecuencias inevita-

bles tendrían; la permanencia en el poder de su imperialista, visionario, turbulento e impulsivo Ministro de Relaciones Exteriores... Y el Presidente ha cedido". Ver informe del representante italiano en la Argentina, Despacho N° 592/147, Buenos Aires, 30 de junio de 1908, cit. en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., p. 146. Consultar también M.A. Scenna, *Argentina-Brasil...*, op. cit., pp. 293-294.

53 Despacho N° 592/147 del ministro italiano en Buenos Aires, conde Macchi di Cellere, Buenos Aires, 30 de junio de 1908, cit. en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., p. 146.

54 Texto de la versión del telegrama N° 9 denunciado por el canciller argentino, Estanislao S. Zeballos, reproducido en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., pp. 154-155.

55 Texto de la versión del telegrama N° 9 presentado por el canciller brasileño, barón de Río Branco, reproducido en *ibid.*

56 *Ibid.*, pp. 137-139.

57 *La Prensa*, Buenos Aires, 24, 27, y 31 de julio; y 17, 18 y 20 de septiembre de 1908; Estanislao S. Zeballos, "Las Fuerzas Armadas y la posición internacional de la República", *Revista de Derecho, Historia y Letras*, septiembre-octubre de 1908; también tomo XXXI, pp. 302-456, fuentes citadas en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., p. 84.

58 Capitán de fragata Segundo R. Storni, "Intereses argentinos en el Mar", Buenos Aires, 1916, cit. en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., p. 122.

59 Luis P. Tamini, "Corta Memoria sobre los medios de llegar pacíficamente a la reconstrucción del Virreinato", en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, pp. 516-519, cit. en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., pp. 124-125.

60 Palabras del comandante Augusto A. Maligne, en *Revista de Derecho, Historia y Letras*, tomo XLV, 1912, pp. 66-72, cit. en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones...*, op. cit., p. 85.

61 *Idem*, nota anterior, cit. en *ibid.*, pp. 125-127.

62 I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 86.

63 Cámara de Diputados de la Nación, sesiones secretas del lunes 15 y miércoles 17 de junio de 1914, fs. 18-19 y 136-137, cit. en G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", op. cit., p. 689.

64 Ramón Cárcano, *Mis primeros ochenta años*, Buenos Aires, 1944, pp. 284-286, cit. en G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", op. cit., p. 690. Ver también M.A. Scenna, *Argentina-Brasil...*, op. cit., pp. 298-299.

65 M.A. Scenna, *Argentina-Brasil...*, op. cit., p. 297.

66 Cámara de Diputados de la Nación, sesión secreta del miércoles 1° de julio de 1914, fs. 585, cit. en G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", op. cit., p. 690.

67 Ver texto del tratado del ABC en nota 162 del capítulo 36.

68 Historia de las ratificaciones del Tratado del ABC en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, N° 558, Irarrázaval a Barros, Río de Janeiro, 15 de noviembre de 1929, cit. en E. Meneses C., op. cit., p. 66.

69 E. Meneses C., op. cit., pp. 65-66.

70 Expresiones de apoyo del presidente Yrigoyen a su colega oriental Feliciano Viera, citadas en M.A. Scenna, *Argentina-Brasil...*, op. cit., p. 301.

CAPITULO

38

## LAS RELACIONES CON BOLIVIA, PARAGUAY Y URUGUAY

### **Introducción**

Los estados "débiles" como Bolivia, Paraguay y Uruguay jugaron un rol crucial en el delicado equilibrio de poder entre las naciones "fuertes" de la subregión, es decir, la Argentina, Brasil y Chile. En este sentido, mientras Bolivia fue una nación importante en la permanente definición del inestable balance argentino-chileno en el área pacífica del Cono Sur, Paraguay y Uruguay se convirtieron en la manzana de la discordia en la puja argentino-brasileña por la hegemonía en el frente atlántico de la subregión. Por cierto, esta reflexión arroja una sombra de duda acerca de la tradicional tipología que sostiene la existencia de "países débiles" y "fuertes" en la subregión conosureña, teniendo en cuenta los recursos de poder "duros" de los distintos países, especialmente el poder militar. En este complejo juego de alianzas del Cono Sur, los países supuestamente "débiles" tuvieron un papel muy importante como "compensadores" del balance o equilibrio de poder subregional, y en ello radicó justamente su "fortaleza". Lo veremos en el caso de Bolivia, cuyo gobierno apostó, a través de una diplomacia de doble faz, a obtener las máximas ventajas posibles de los dos competidores en el área Pacífico: la Argentina y Chile. Por supuesto, idéntica tendencia se registró para el caso de las aparentemente "débiles" repúblicas de Uruguay y Paraguay, que se convirtieron en factores importantes en el equilibrio de fuerzas entre la Argentina y el Brasil.

### **La ocupación del Chaco**

La frontera sur del Chaco se ubicaba al norte de las provincias de Santa Fe y Santiago del Estero, y subía hasta Salta. A partir de 1870, el jefe del sector santafesino era el coronel Manuel Obligado; y el del sector salteño, el coronel Napoleón Urriburu. En dicho año, el último encabezó una expedición que, partiendo de Salta, recorrió la región chaqueña hasta Resistencia. El éxito de esta penosa marcha, sin embargo, no dio co-

mo resultado la ocupación del territorio. En 1872, el gobierno creó el territorio del Chaco, el primero constituido fuera de los límites provinciales y dependiente del gobierno nacional. En 1879, el jefe de la frontera santafesina, Obligado, realizaba una nueva marcha al interior del Chaco, con el objetivo de abrir el camino que comunicara Corrientes con Salta. El recorrido se llevó a cabo dificultosamente, pues era una zona poblada por indios belicosos. Dos años más tarde, el comandante Rudecindo Ibazeta exploraba la región comprendida entre el río Bermejo y el Pilcomayo. No obstante estas expediciones, el ministro de Guerra Benjamín Victorica señalaba en 1881:

El Chaco Central es más o menos desconocido. Para preparar las medidas a adoptar en un plan general de ocupación conviene explorarlo en todas sus direcciones. (...) No será ciertamente obra de un día, pero se debe bregar sin descanso en ella. Allí existen tres grandes regiones que serán tres gobernaciones o tres provincias ricas del futuro: el Chaco Oriental, el Austral y el Central.<sup>1</sup>

Perseverando en la intención de explorar ese territorio, en diciembre de 1881 se ordenó por decreto al teniente coronel Juan Solá el reconocimiento de la frontera sobre las márgenes del Bermejo, expedición que coincidió con un período de repetidos ataques indígenas. En 1883, habiéndose terminado la campaña en la Patagonia, el gobierno argentino pudo ocuparse en forma más precisa del norte chaqueño. Victorica obtuvo la aprobación legislativa de un plan de operaciones que puso en manos del gobernador del Chaco Obligado y del coronel Francisco Bosch, quienes debían operar separadamente desde las costas del río Paraná hacia el oeste, para luego convergir en un punto. A pesar de lo penoso de las marchas, pudo quedar establecida una nueva línea de fortines, que se extendió a la altura del paralelo de 28° y con una longitud de 400 kilómetros. En 1884, el ministro Victorica encabezó personalmente otra expedición, que logró el control sobre el área central del Chaco, pero que no terminaría con el dominio de los indios sobre la región. Si bien la ocupación era incompleta, el gobierno nacional decidió, el 16 de octubre de 1884, la creación de dos territorios: la gobernación del Chaco, que se extendía desde el paralelo 28°, es decir el límite de la antigua línea fronteriza de Santa Fe y Santiago del Estero, hacia el río Bermejo y el Teuco; y el territorio de Formosa, que abarcaba la zona del Bermejo al Pilcomayo. El coronel Obligado estaría al frente de la primera, y el coronel Ignacio Fotheringham del segundo.<sup>2</sup>

La resistencia indígena que se mantuvo en las zonas más alejadas demandó algo más de tiempo y esfuerzo. Así, debieron realizarse nuevas expediciones, por ejemplo la que dirigiera el teniente coronel José Gomensoro en 1885, el coronel José N. Urriburu en 1887, el general Lorenzo Winter en 1899, el coronel Teófilo O'Donnell en 1907-1908. Todavía en 1911 debió crearse la Fuerza de Operaciones del Chaco, comandada

por el coronel Enrique Rostagno, a la que se le ordenó someter en forma definitiva a los indios y ocupar la frontera sobre el Pilcomayo.<sup>3</sup>

La ocupación de ese vasto territorio que se extendía desde el Salado al Pilcomayo, y desde el norte de Santiago del Estero hasta Salta exigía la apertura de caminos, la radicación de poblaciones, la extensión de los medios de comunicación, etc. Pero, al mismo tiempo, el intento de su delimitación, para lo cual era necesario el trazado de la línea fronteriza en zonas que eran insuficientemente conocidas, iba a provocar litigios con los países vecinos.

### Las relaciones con Bolivia

#### *La guerra del Pacífico (1879-1883) y su efecto en las relaciones argentino-bolivianas*

Declarada la guerra del Pacífico en 1879, el gobierno argentino proclamó su neutralidad, tomando luego algunas decisiones que demostraron que aquella era respetada. Dispuso, por ejemplo, la interdicción del comercio de armas en la frontera norte, medida que afectó las posibilidades de provisión bélica para las autoridades de La Paz, quienes no tardaron en hacer oír su voz de protesta. Una nota de la cancillería boliviana, fechada el 10 de agosto de 1880, expresaba que la interdicción argentina era una medida que se oponía al derecho internacional y a las estipulaciones del tratado de comercio celebrado en 1865 entre la Argentina y Bolivia. Señalaba, además, que por el tratado de 1868 estaba consagrado el principio de libre tránsito comercial sin ninguna prohibición, restricción o gravamen. Sostenía, por último, que los tratados de 1865 y 1868 debían observarse porque, por efectos de la guerra con Chile, Bolivia tenía obstruida su salida al Pacífico, no quedándole más vía de contacto comercial que la Argentina. Dada esta delicada situación, si la vía argentina le era clausurada al gobierno boliviano, "habría un acto de hostilidad contra Bolivia a quien se entregaría maniatada contra el enemigo, alterando el principio sentado por la Argentina de que la victoria no da derechos".<sup>4</sup>

El 22 de diciembre de 1880, el canciller argentino Bernardo de Irigoyen respondió al reclamo de su colega boliviano, diciéndole que era exacta su apreciación acerca de la libertad de comercio, pero que

cuando las expediciones de armas son hechas por los agentes de los beligerantes y en escala considerable, al grado de convertirse en verdaderos auxiliares de la guerra, los gobiernos neutrales deben tomar las diligencias que esté en la esfera de sus facultades para impedir las, a fin de no verse en la necesidad de concentrar operaciones iguales al otro beligerante, convirtiendo su territorio por esta tolerancia, en centro de expediciones que no están de acuerdo con una política imparcial.

## Agregaba el canciller argentino que

las leyes de la República autorizaban el comercio de armas (y) que los particulares habían aprovechado esa libertad, haciendo algunas expediciones para Chile y otras para Bolivia sin que el gobierno argentino hubiera alcanzado a impedirlo, porque revistiendo todas las condiciones de negocios privados, y habiéndose verificado en escala poco importante, escapaban a la acción de las autoridades. Pero no podía desprenderse de sus facultades para impedir expediciones que apartándose de los límites de negocios exclusivamente privados o mercantiles, se propusieran beneficiar a uno solo de los beligerantes, pues ello estaría en desacuerdo con su política neutral en la lucha que desgraciadamente dividía a las otras repúblicas hermanas.<sup>5</sup>

Sin embargo, a pesar de su neutralidad en la guerra del Pacífico, las autoridades argentinas no dejaron de jugar un rol importante en el delicado equilibrio de fuerzas del Cono Sur, y especialmente relevante en relación a las naciones "menores" en términos de poder en la subregión. Así, la cancillería argentina emprendió una serie de acciones diplomáticas apuntadas a evitar que Chile pudiera obtener grandes ganancias, sobre todo territoriales, a costa de los países vencidos, Perú y Bolivia. En la base de la actitud argentina estaba el temor a que, luego de la victoria sobre Perú y Bolivia, Chile buscara expandirse sobre territorio argentino. La percepción predominante en los hombres del gobierno argentino durante las décadas de 1870 y 1880 respecto de su situación de inferioridad de fuerzas militares en comparación con las de Chile había contribuido a exacerbar dicho temor. Por su parte, el gobierno y la diplomacia de Bolivia percibieron en la Argentina el contrapeso al expansionismo de Chile, su poderoso vecino.

Por cierto, en el delicado equilibrio de poder del Cono Sur, Bolivia se convirtió en un país relevante en la agenda de política exterior argentina en términos de su enfrentamiento con las autoridades chilenas. Un acercamiento entre las autoridades de Buenos Aires y La Paz fue una alternativa manejada por la diplomacia argentina como forma de presionar a las autoridades de Santiago en la dura disputa limítrofe, y disputarles así la influencia sobre Bolivia y la Puna de Atacama. De manera tal que la diplomacia argentina no dudó en explotar a su favor los resentimientos de los gobiernos de Bolivia y Perú hacia el de Chile, generados por sus pérdidas territoriales en la guerra del Pacífico.

Durante las décadas de 1880 y 1890, dos elementos del acercamiento argentino-boliviano fueron motivo de preocupación para las autoridades chilenas: los tratados de límites y el proyecto estratégico argentino de construir una línea ferroviaria a Bolivia, conectando las localidades argentinas de Buenos Aires y Jujuy con la boliviana de Oruro. Lo último resultaba un abierto desafío a la hegemonía chilena sobre el Pacífico en dos sentidos. Por un lado, era lesivo para los intereses comerciales de la localidad chilena de Antofagasta, que proyectaba un ferrocarril para

consolidar su influencia económica sobre el Altiplano. Por el otro, la concreción del proyecto argentino implicaba la ruptura del aislamiento de Bolivia al otorgarle salida al Atlántico.<sup>6</sup>

*La cuestión de la Puna de Atacama: el doble juego de la diplomacia boliviana respecto de la Argentina y de Chile. El tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de 1889 y el protocolo Matta-Reyes Ortiz de 1891*

Las negociaciones entre la Argentina y Bolivia por la cuestión de límites se reiniciaron en 1883, cuando el ministro argentino, Victorino de la Plaza, hizo reclamaciones por avances bolivianos sobre territorio considerado argentino, recusando las pretensiones de Bolivia sobre Tarija y el Chaco.<sup>7</sup> En 1884, el ministro boliviano, Santiago Vaca Guzmán, comenzaba su gestión en Buenos Aires, la cual fructificaría cuatro años más tarde. El 11 de junio de 1888, se suscribió un protocolo preliminar, que establecía un *modus vivendi* y fijaba el límite del sector oriental en el paralelo 22°, hasta el Pilcomayo, debiendo mantenerse el *statu quo* en el resto de la frontera, hasta la firma del tratado definitivo.<sup>8</sup>

Dicho tratado, que inició el acercamiento entre Buenos Aires y La Paz, fue firmado por el ministro de Relaciones Exteriores, Norberto Quirno Costa, y el ministro boliviano, Santiago Vaca Guzmán, el 10 de mayo de 1889. Era un acuerdo de carácter transaccional: Bolivia renunciaba a sus pretensiones sobre el Chaco y aceptaba la frontera que determina el río Pilcomayo, renunciando a la demarcación de la línea del Bermejo. Por su parte, la Argentina renunciaba a la provincia de Tarija, a cambio de una parte de la Puna de Atacama.<sup>9</sup> La ratificación y canje de este tratado no se concretó hasta 1893, una vez que fue alterada su redacción original, ya que el Senado argentino insistió en armonizar este convenio con el tratado argentino-chileno de 1881, y, sobre todo, con la teoría de las altas cumbres.

A primera vista, podría llegar a afirmarse que la cesión boliviana de la Puna de Atacama al gobierno argentino a cambio de Tarija, estipulada por el tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán, respondió a una estrategia de las autoridades de La Paz en pos de un acercamiento hacia Buenos Aires, con el fin de contrarrestar el expansionismo del gobierno chileno. Dicho objetivo parece desprenderse de las palabras del diputado boliviano Iturralde, quien dijo en 1895:

El anhelo de Bolivia por consolidar sus fraternales relaciones con la nación Argentina, poniendo término al debate que durante 64 años sostenía sobre el dominio de Tarija y de los Chacos oriental y central, influyó decisivamente en el ajuste del Tratado de 1889, sin embargo, de que comprobó de una manera incontrovertible sus derechos. [...] La cesión de la Puna de Atacama obedeció, también, al designio de entregar a la soberanía

de Argentina esa vasta e importante región que estaba amenazada por Chile, no contento aún con las usurpaciones que llevó a cabo en el litoral; el patriotismo boliviano ha quedado satisfecho con aquella cesión en favor de la Argentina, cuyos nobles hijos, en unión con los altos peruanos, lucharon heroicamente hasta 1815 y derramaron su generosa sangre, bajo una misma bandera e inspirados por la común idea de la emancipación sudamericana.

Fue preferible entregar aquella parte del territorio patrio a una nación hermana que no ha abusado de la fuerza ni ha desenvuelto su diplomacia al amparo del derecho de conquista, que sirve de mira fundamental a la política internacional de Chile.<sup>10</sup>

Pero en realidad, la actitud de la diplomacia boliviana respecto de la cuestión de la Puna de Atacama fue la de ofrecerla simultáneamente a los gobiernos de la Argentina y Chile, procurando con este doble juego extraer las máximas ventajas posibles de sus dos poderosos vecinos—ventajas tales como, por ejemplo, obtener el territorio de Tarija de la Argentina y la salida al Pacífico de Chile—. Claro testimonio de esta sutil estrategia boliviana, que procuró explotar al máximo la rivalidad argentino-chilena, fueron las palabras del nuevo ministro boliviano, Mariano Baptista, al canciller argentino, Estanislao Zeballos. Ante la pregunta del último respecto de si Bolivia era amiga o enemiga de la República Argentina, Baptista respondió

Bolivia (...) es un país solicitado por dos fuerzas superiores, la diplomacia argentina y la diplomacia chilena; y agotará la habilidad de sus estadistas procurando obtener de ambos países las seguridades posibles para su integridad territorial y para su independencia política y económica.<sup>11</sup>

Zeballos comentó la actitud dual de la cancillería boliviana en los siguientes términos:

Sabiendo de una manera vaga que, mientras el Ministro de Bolivia, señor Dr. Baptista, reconocía aquí la soberanía argentina sobre una parte de la Puna de Jujuy, de Salta y de Catamarca, el Excmo. señor Presidente Arce negociaba en Oruro con el señor Gonzalo Matta, Ministro de Chile, la cesión al último país de todos aquellos territorios hasta la cordillera que pasa por Cachi y sigue hacia el norte, en plena cordillera argentina. La Argentina no tenía ministro en Bolivia a la sazón y mis informes procedían de origen particular.<sup>12</sup>

Efectivamente, la diplomacia boliviana evidenció a través de su ministro en Santiago, Heriberto Gutiérrez, la posibilidad de cerrar un tratado de paz con las autoridades trasandinas. En octubre de 1890, el ministro Plenipotenciario chileno ante Bolivia, Angel Custodio Vicuña, llegó a La Paz y le transmitió a la cancillería boliviana las bases del tratado de paz que el gobierno chileno estaba dispuesto a aceptar: a) cesión definitiva

de los territorios de Tacna y Arica a la soberanía de Chile, a cambio de la obligación del gobierno de Santiago de construir un ferrocarril que uniese a Tacna y Arica con La Paz; b) derogación de las cláusulas del tratado de Tregua de 1884 que establecían privilegios comerciales en favor de Chile; y c) garantías mutuas de integridad territorial contra una agresión peruana. Avanzadas las negociaciones, el 19 de mayo de 1891, el ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Serapio Reyes Ortiz, y el agente confidencial de la Junta Congressista de Iquique, Juan Gonzalo Matta, firmaron un protocolo, por el cual: a) Chile se hacía cargo de las deudas de Bolivia estipuladas por el pacto de Tregua de 1884; b) los puertos chilenos recibirían los productos bolivianos sin restricción; y c) Bolivia cedía la soberanía de la Puna de Atacama, que dos años antes otorgara al gobierno argentino en virtud del tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán.

No obstante, al mismo tiempo que firmaba con las autoridades chilenas el protocolo Matta-Reyes Ortiz en mayo de 1891, la diplomacia boliviana iniciaba a través de Mariano Baptista gestiones con las autoridades de Buenos Aires, las cuales dieron como fruto que, el 16 de septiembre de 1892, el Congreso boliviano aprobara el tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán, medida con la cual la diplomacia del Altiplano anulaba lo pactado con Chile. Atacama volvía a jurisdicción argentina.

De acuerdo con el testimonio del enviado extraordinario y ministro Plenipotenciario argentino en La Paz, Horacio Carrillo, el tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán no estuvo exento de confusiones y ambigüedades que descansaron sobre un profundo desconocimiento geográfico—tal como ocurriese con otros tratados limítrofes, por ejemplo con el tratado argentino-chileno de 1881. Carrillo comentó claramente en su libro *Los límites con Bolivia* este inconveniente, que fue la semilla de una serie prácticamente interminable de protocolos y aclaraciones a su contenido—como también ocurriese en el caso del mencionado tratado con Chile—. Dice Carrillo en su libro de 1925:

¿Cómo se va a cumplir el Tratado de 1889, cuando dice que de La Quiaca se debe ir en línea recta al oriente, hacia el Porongal, y luego bajar hacia el pueblo del Bermejo, cuando el Porongal está realmente ubicado a más de cuarenta kilómetros al sur de dicho pueblo?

Estas cuestiones revelan, con toda evidencia, cómo era geográficamente desconocida la frontera cuando se pactó el Tratado de 1889 y cómo éste es realmente "ciego" en este concepto.

Pero es que este desconocimiento tiene su trama más lejos, en cuestiones de jurisdicción, en hechos de dominio imposibles de precisar y de delimitar, ya que zonas casi desiertas, donde el ejercicio de la soberanía es tan ilusorio, no han podido estar bajo el imperio de autoridades determinadas y las confusiones han sido frecuentes. Hoy mismo Bolivia—que se ha preocupado de estas cosas—no tiene en esa zona discutida ni siquiera resguardos aduaneros: el último conocido está en Chuqui y hacia el sur los gran-

des páramos no tienen autoridad ni es posible precisar hasta dónde la confusión de límites lleva ese poder -aquí esencialmente virtual- de la soberanía. Y esta confusión puede indagarse hasta en los papeles más viejos de la Colonia. (...).

Concluye Carrillo su reflexión sobre los problemas limítrofes, preguntándose: "¿Cómo trazar entonces, con acierto y justicia, una línea de demarcación, si se ignora lo que se demarca, y no sólo se ignora, sino que hay al respecto la mayor confusión de los antecedentes históricos?"<sup>13</sup> Precisamente en este punto -el de la imprecisión y falta de certeza de los "títulos históricos" que alegan los peritos de uno y otro país-, nuevamente se impone un estrecho paralelismo entre los problemas de límites de la Argentina con Bolivia y los existentes entre la Argentina y Chile. ✓

Justamente debido a sus inexactitudes geográfico-históricas, el tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de 1889 sufrió enmiendas en los años 1891 y 1896. La de 1891 fue propuesta y conseguida por el Congreso argentino, y consistió en la modificación del artículo 1°. Dicho artículo, en su versión original de 1889 decía:

En el territorio de Atacama se seguirá la Cordillera del mismo nombre desde la cabecera de la Quebrada del Diablo hacia el Noroeste, por la vertiente oriental de la misma cordillera hasta donde principia la serranía de Zapalegui; desde este punto seguirá la línea hasta encontrar la serranía de Esmoraca, siguiendo por las más altas cimas hasta tocar en el nacimiento occidental de la Quebrada de La Quiaca (...).

Con la modificación introducida en 1891 por el Congreso argentino, el artículo 1° establecía:

(...) Por el occidente la línea que une las cumbres más elevadas de la Cordillera de los Andes, desde el extremo Norte del límite de la República Argentina con la de Chile, hasta la intersección con el grado 23; desde aquí se seguirá dicho grado, hasta su intersección con el punto más alto de la serranía de Zapalegui, desde este punto seguirá la línea hasta encontrar la serranía de Esmoraca, siguiendo por las más altas cimas hasta tocar con el nacimiento occidental de la Quebrada de la Quiaca (...).<sup>14</sup>

Carrillo comentó sus reparos a la enmienda del artículo 1° del tratado de 1889 en los siguientes términos:

Estaba planteada entonces la célebre cuestión de las más altas cumbres que dividen aguas, contra la interpretación del perito chileno Barros Arana sobre el divorcio aquarum continental. La modificación del Congreso Argentino tendía a establecer nuestra teoría sobre el punto, abandonando la Cordillera de Atacamá, en su vertiente oriental, por la Cordillera de los Andes con sus más altas cimas. También se resolvía, de acuerdo con Bolivia, representada por su ilustre plenipotenciario doctor Mariano Bap-

tista, el dominio de la Puna de Atacama y la modificación del Tratado del 89 tendía a esos fines. Pero resuelta la cuestión de Atacama (por el laudo arbitral de Buchanan en 1899), la modificación del Tratado introdujo, fuera de los errores de hecho que contiene, un verdadero galimatías en esta cuestión del grado 23 y la serranía de Zapaleri.<sup>15</sup>

A su vez, Silva coincide con Carrillo en la crítica a las enmiendas al tratado de 1889 efectuadas en 1891 y 1896, y señala que gracias a ellas el gobierno de Bolivia obtuvo, mediante la modificación de la línea divisoria, la población de Yacuiba.<sup>16</sup>

Producido el canje de ratificaciones del tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán en marzo de 1893, era necesario llevar sus disposiciones al terreno. Así, el 26 de junio de 1894, se firmó un protocolo, disponiendo iniciar las tareas de demarcación. Pero éstas se vieron dificultadas porque la entrega de la Puna de Atacama a la Argentina provocó un serio conflicto con Chile, que ocupaba esa región de acuerdo con el tratado de Tregua, firmado con Bolivia luego de la guerra del Pacífico.

#### *Un breve incidente diplomático: la publicación del polémico memorándum de la cancillería boliviana de 1893*

En 1893 se generó un enojoso episodio en las relaciones diplomáticas argentino-bolivianas, al publicarse, en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores boliviano de dicho año, un memorándum antiguo enviado desde Petrópolis por el ministro Plenipotenciario de Bolivia en Buenos Aires, Mariano Reyes Cardona, al ministro de Relaciones Exteriores del gobierno boliviano, con fecha 4 de octubre de 1873. Dicho memorándum, referente a la discusión sobre límites que el mencionado Plenipotenciario mantenía con las autoridades de Buenos Aires, contenía conceptos que las autoridades argentinas consideraron "agraviantes". El memorándum decía lo siguiente acerca de la conducta exterior argentina:

Que el Gobierno Argentino es el único en América que ha querido hacer argentinos a pueblos libres, el único que sustenta esta loca ambición que constituye una amenaza permanente contra sus vecinos; que es un obstáculo invencible para las buenas relaciones en el Continente y una causa eterna de rencores y hostilidades.

Que pretende heredar el Virreinato, mendigando declaraciones hostiles a la libertad; que mutilado y exterminado el Paraguay, le disputa la Bahía Negra; que con su espada victoriosa resolvió la cuestión Misiones, encontrando claro este derecho y legítima esta solución.

Que el libertador Bolívar al ordenar la entrega de Tarija, fue indignamente engañado por la Legación argentina.

Que se apoderó del Chaco a mano armada, clandestinamente y provocó un nuevo escándalo en América aprovechando los momentos; que esta

agresión tenía por objeto y era su plan, hacer imposible toda solución pacífica; que puso el grito en el cielo porque se le negó el honor de conducir por segunda vez legiones extranjeras para exterminar otro pueblo. Por último: Que la República Argentina rasgó las reversales, armada de violencias y usurpaciones, consumó la conquista y no vacila en proclamar la soberanía de la fuerza.<sup>17</sup>

El contenido del memo de la cancillería boliviana resulta sugestivo a los ojos argentinos por el efecto contracultural que produce al presentar a la Argentina como una nación expansiva y agresiva respecto de sus vecinos limítrofes, imagen que se opone totalmente a la proyectada por el tradicional "mito" argentino "de la pérdida territorial". Según este mito, la diplomacia argentina, lejos de ganar territorios respecto de sus vecinos, los pierde.

Cuando el canciller argentino, Eduardo Costa, se enteró del polémico contenido del memorándum publicado en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores boliviano, el 17 de enero de 1894 ordenó telegráficamente al ministro Plenipotenciario argentino en La Paz, Benjamín Figueroa, que pidiera "las explicaciones necesarias al Gobierno de Bolivia sobre la publicación de la memoria". En nota aparte de la misma fecha, el canciller argentino le expresaba que

impuesto el señor presidente de los párrafos sobre que vuestra excelencia llama la atención y que, indudablemente, acusan el premeditado intento de herir las susceptibilidades nacionales o cuando menos un incomprensible olvido de la cortesía internacional, me encarga manifestar a vuestra excelencia que, sin desaprobando la protesta, ha debido vuestra excelencia dirigirse a ese Ministerio de Relaciones Exteriores, pidiendo explicaciones sobre el alcance y objeto de una publicación de tal carácter hecha en momentos en que el Tratado de Límites ha puesto término a la única diferencia que haya existido entre ambos países.

Tanto más sorprende hoy ese lujo de antecedentes, cuando según lo manifiesta vuestra excelencia el memorándum del señor Reyes Cardona no se encontraba en las oficinas del Gobierno y ha sido necesario procurárselo en un archivo particular, donde se conservaba como mero objeto de curiosidad.

Cumpliendo el pensamiento del señor presidente de la República, procederá vuestra excelencia a pedir las explicaciones indicadas, las que se apresurará vuestra excelencia a comunicarlas a este ministerio, a fin de resolver lo que corresponda.<sup>18</sup>

En el interin, el canciller boliviano, Severo Fernández Alonso, contestaba satisfactoriamente la nota de protesta presentada por el representante argentino, en los siguientes términos:

Solucionada felizmente la antigua cuestión de límites, mediante el ajuste definitivo de 10 de marzo (sic) de 1889, esta Cancillería creyó llegado el

caso de dar a conocer al país los antecedentes y curso del litigio; y con tal propósito, usando de una facultad de orden absolutamente interno que no puede serle desconocida en ningún caso, consignó entre los anexos de su memoria, junto con el texto del Tratado y los documentos llamados a fundar su derecho a los territorios cuestionados, el memorándum a que se refiere vuestra excelencia.

Producido dicho documento en lo más ardiente de los debates argentino-bolivianos y en momentos en que la cuestión interesaba con idéntico apasionamiento el patriotismo de ambos pueblos, no es de extrañar que adolezca (sic) de cierta violencia de juicio y de vehemencia en su lenguaje; así como con los mismos caracteres, la Cancillería argentina ha producido y publicado antes de ahora documentos referentes a la misma cuestión, sin protesta de parte de Bolivia.

La alta ilustración de vuestra excelencia no podrá menos de reconocer que las apreciaciones del mencionado memorándum no interpretan el sentimiento del Gobierno boliviano, cuyos esfuerzos se han dirigido constantemente a mantener el debate en el terreno de la templanza y de la más perfecta cordialidad, hasta alcanzar, mediante el Tratado de 1889, un resultado que es, con razón, de honor y justicia para ambos pueblos.

Habría deseado que vuestra excelencia antes de dar forma a su protesta, último acto de una conferencia o correspondencia iniciada sin resultado, en demanda de una explicación o reconocimiento de un derecho, hubiera querido manifestarme la penosa impresión que produjo en su ánimo la lectura del indicado memorándum, para dejar constancia a vuestra excelencia, de que el Gobierno boliviano reconoce el elevado espíritu de justicia que ha guiado al Gobierno y pueblo argentino, en la extinguida controversia sobre límites, felizmente concluida.<sup>19</sup>

El tono conciliatorio de la respuesta del canciller Fernández Alonso satisfizo a las autoridades argentinas, quienes finalmente dieron por concluido el incidente.

*La réplica chilena al acercamiento argentino-boliviano: los tratados Barros Borgoño-Gutiérrez de mayo de 1895 y el protocolo Matta-Cano de diciembre de 1895*

Ante la triple amenaza que para la hegemonía de Chile sobre la costa del Pacífico representaban la dudosa amistad brasileña, la posibilidad de un estrechamiento de los lazos comerciales (y políticos) entre Buenos Aires y La Paz, y la irresuelta cuestión de los territorios de Tacna y Arica con Perú, la diplomacia chilena decidió, hacia mediados de 1895, cerrar sus conflictos con Bolivia.

El 18 de mayo de 1895 tuvo lugar la firma de tres tratados, suscritos por el canciller chileno, Luis Barros Borgoño, y el representante boliviano en Chile, Heriberto Gutiérrez. El primer tratado, uno de paz, cerró oficialmente la guerra entre ambos países. En éste, las autoridades

de Santiago asumieron ciertas obligaciones financieras hacia el gobierno boliviano, a cambio del reconocimiento de la soberanía de Chile sobre el litoral boliviano y la Puna de Atacama. El último territorio, aunque estaba bajo ocupación chilena, había sido cedido por Bolivia a la Argentina. El segundo tratado, uno de comercio, combinó un acuerdo comercial de carácter recíproco con garantías de protección hacia los empresarios de uno de los países firmantes que hicieran negocios en el territorio del otro, e incluyó disposiciones para la construcción de ferrocarriles. El tercero, y más importante, denominado de transferencia de territorios, era un compromiso secreto bajo el cual las autoridades chilenas prometían ceder Tacna y Arica, cuando Chile se asegurara la definitiva posesión de dichas provincias; y en caso de que esta alternativa (la de adquirir Tacna y Arica en detrimento de Perú) fuera imposible, las autoridades de Chile se comprometían a suministrar a Bolivia un puerto de mar en la bahía Vitor, ubicada en la parte sur de la provincia de Arica, y aún no legalmente ocupada por Chile.<sup>20</sup>

Con los tratados Barros Borgoño-Gutiérrez, la diplomacia chilena procuraba asegurar su hegemonía en la costa del Pacífico, amenazada por la Argentina y Perú, fomentando un equilibrio de poder subregional donde Bolivia tuviese mayor poder relativo y se ubicara cercana a Chile, independiente de la Argentina y hostil a Perú.<sup>21</sup> Estos tratados buscaron establecer un nuevo equilibrio de poder en el Cono Sur, procurando frustrar el acercamiento entre Buenos Aires y La Paz, iniciado con la firma del tratado de límites Quirno Costa-Vaca Guzmán en 1889 y percibido como poco deseable por la diplomacia chilena.

Decidida a eliminar cualquier posibilidad de acercamiento entre Buenos Aires y La Paz, la diplomacia chilena ofreció nuevas concesiones territoriales a Bolivia en el protocolo del 9 de diciembre de 1895, convenido en la ciudad boliviana de Sucre, entre el ministro de Chile en Bolivia, Juan Gonzalo Matta, y el canciller boliviano, Emeterio Cano. Las autoridades chilenas prometían a las bolivianas, en el plazo de dos años, la entrega de un puerto en el Pacífico; en el caso de no cumplirse dicho compromiso, quedaba sin efecto la cesión definitiva del litoral boliviano a Chile. Un nuevo protocolo, firmado en Santiago el 30 de abril de 1896, establecía que en la eventualidad de que Chile no pudiera traspasar a Bolivia el puerto de Arica, le traspasaría Vitor u otra caleta análoga en condiciones de servir como puerto para el comercio. Pero el Congreso boliviano añadió al tratado de transferencia de territorios una cláusula por la cual se reservaba el derecho de aceptar o no el puerto que ofreciera Chile. La cancillería chilena exigió la derogación de dicha cláusula y, como esto no fue aceptado por las autoridades bolivianas, las negociaciones quedaron suspendidas.

*La reacción argentina al acercamiento chileno-boliviano de 1895: el protocolo Rocha-Cano (diciembre de 1895)*

La diplomacia argentina no se mantuvo inactiva ante el acercamiento boliviano-chileno. Ya antes de los protocolos de mayo de 1895, el nacionalista argentino Ernesto Quesada denunció los propósitos hegemónicos chilenos en el Cono Sur en *El Tiempo* de Buenos Aires, señalando que:

Chile ... ha consolidado sus conquistas, ha satisfecho a Perú y ha hecho un vasallo de Bolivia. La concesión de un puerto a esta última nación, y la construcción de un ferrocarril a La Paz, complementada con una unión aduanera chileno-boliviana, ha convertido a Bolivia ... en una posesión comercial de Chile ... Chile se ha convertido en consecuencia en la Inglaterra de este continente y ha transformado a Bolivia en algo cercano a la India ... Perú, privado de las riquezas naturales que alguna vez hicieron su fortuna, ha sido convertido en un país pobre, rodeado de naciones bajo la directa influencia de Chile, de tal manera que ... ha llegado a ser la Irlanda de la nueva Inglaterra americana. Dentro de estos planes de hegemonía económica y política que Chile está por concretar, constituye un paso el establecimiento de una gran confederación de los Estados Unidos del Pacífico en la cual Chile jugaría el mismo rol que Prusia tiene en el actual Imperio Alemán. El importante significado de las acciones chilenas en el equilibrio de poder de América del Sur no pueden ser ocultados por nadie. Chile llegaría a ser ... la nación líder no sólo del Pacífico sino de toda Sudamérica ... Sobre el Atlántico permanecerían dos naciones amplias pero no grandes -Argentina y Brasil- contrabalancándose una a la otra.<sup>22</sup>

Evidentemente, las negociaciones boliviano-chilenas de 1895 representaron una amenaza sobre los intereses argentinos en la Puna de Atacama (y su potencial proyección hacia el Pacífico). Para frustrar la estrategia chilena, las autoridades de Buenos Aires enviaron a La Paz a Dardo Rocha, un prominente senador familiarizado con los problemas limítrofes entre la Argentina y Bolivia. Por su parte, y ante la jugada de la diplomacia argentina, las autoridades de Santiago cancelaron el regreso a la capital chilena del ministro chileno en Bolivia, ordenando a éste por medio de un telegrama codificado, que "permaneciese (en Bolivia) hasta que los tratados (de mayo de 1895) fuesen expedidos. Los representantes de Argentina están haciendo activos esfuerzos para obstruirlos ... puede volver a Chile en septiembre".<sup>23</sup> A su vez, una carta de fecha posterior le señalaba que "Argentina está adoptando pasos tendientes a ... obstruir la aprobación de estos pactos, habiendo sido designado para ese propósito el señor Dardo Rocha ... Su presencia en (Bolivia) es requerida para desbaratar estos planes cuya ejecución ha sido sin duda confiada al nuevo ministro argentino".<sup>24</sup> Pero en esta competencia argentino-chilena por la influencia sobre Bolivia, el ministro argentino Dardo Rocha obtuvo un importante galardón al asegurar el dominio ar-

gentino sobre la Puna de Atacama a través del protocolo Rocha-Cano del 12 de diciembre de 1895. En éste, Bolivia reconocía "que por pacto alguno ha sometido a jurisdicción extraña ni consentido en la ocupación de territorios al sud del paralelo 23°, ni al oriente de la línea anticlinal o de las altas cumbres de la Cordillera de los Andes (...)". El protocolo estipulaba además que el gobierno boliviano debía concurrir eficazmente a la desocupación de la zona.<sup>25</sup>

La cancillería chilena no tardó en reaccionar ante este nuevo avance argentino, enviando sus quejas al ministro boliviano en Santiago, y sosteniendo que Bolivia concedía a la Argentina un territorio del cual Chile era el dueño legal. En un protocolo firmado el 28 de diciembre, el ministro boliviano admitía que su país había cedido parte de la Puna de Atacama a la Argentina, pero, con el fin de tranquilizar los ánimos del gobierno chileno, señalaba que "no existe nada en el protocolo (Rocha-Cano) que pueda afectar directa o indirectamente a Chile".<sup>26</sup>

#### *La resolución de la cuestión de la Puna de Atacama (marzo de 1899)*

La cuestión de la Puna de Atacama llevó necesariamente a una negociación argentino-chilena. Como se ha visto en el capítulo referente a Chile, el protocolo firmado entre el canciller chileno Adolfo Guerrero y el ministro argentino Norberto Quirno Costa en Santiago, en abril de 1896, estableció que la Puna de Atacama debía ser demarcada de acuerdo con los principios del tratado de 1881 y el protocolo de 1893, "concurriendo a la operación ambos gobiernos y el gobierno de Bolivia, que será solicitado al efecto", quedando dicho problema fuera del arbitraje de S.M. Británica.<sup>27</sup>

En noviembre de 1897, los cancilleres de Chile y la Argentina, Enrique Putron y Amancio Alcorta, enviaron a la cancillería boliviana una nota solicitando la participación boliviana en la delimitación de la Puna, de acuerdo con lo estipulado en el protocolo Guerrero-Quirno Costa. El canciller boliviano respondió pidiendo que se le aclarase el alcance de su tarea.<sup>28</sup>

La respuesta conjunta chileno-argentina al gobierno de Bolivia fue que se había querido atribuir a Bolivia, si era aceptado, el concurso "continuo y simultáneo con el de los otros dos países, no para servir de árbitro, sino para establecer su reconocimiento del trazado fiel y correcto de la línea de la frontera Chile-Argentina". No obstante, la nota aclaraba que no se insistía al gobierno de Bolivia en que aceptara lo que se le había solicitado, y que la ausencia de sus representantes no eximía a los gobiernos de Chile y de la Argentina de comunicar a Bolivia los resultados de la demarcación.<sup>29</sup>

En adelante, el gobierno chileno trató de evitar la participación boliviana en la demarcación de la Puna, e intentó llevar la cuestión al arbi-

traje. Las actas firmadas en Santiago, el 2 de noviembre de 1898, entre el Canciller chileno y el Ministro argentino, acordaron celebrar en Buenos Aires una conferencia de delegados de ambos países para trazar el límite en la Puna, y en caso de no llegarse a acuerdo, se convino en que un delegado chileno y uno argentino, junto con el Ministro norteamericano en la República Argentina, procederían a fijar la línea fronteriza.<sup>30</sup> Fracasada la conferencia, fue el laudo del ministro William Buchanan el que solucionó la cuestión, en marzo de 1899. La mayor parte de la Puna de Atacama fue atribuida a la Argentina. La línea fronteriza en el extremo norte, entre la Argentina y Chile, se terminó de definir por el tratado del 2 de mayo de 1904.

#### *El tratado general de arbitraje (febrero de 1902)*

Al igual que ocurrió con otros países limítrofes, el gobierno argentino firmó con su par boliviano un tratado general de arbitraje el 3 de febrero de 1902 en Buenos Aires. Fueron sus signatarios el canciller argentino Amancio Alcorta y el ministro boliviano Juan C. Carrillo. Las partes contratantes se obligaban a someter a juicio arbitral todas las controversias, en cuanto no afectaran los preceptos constitucionales de cada país y siempre que no pudieran ser solucionadas mediante negociaciones directas. Si no hubiera acuerdo para la constitución del tribunal arbitral, éste se compondría de tres jueces: cada estado nombraría uno y éstos designarían al tercero. En caso de persistir el desacuerdo, la decisión se delegaba en un tercer estado. El tratado tenía una duración de 10 años y era renovable. El canje de ratificaciones se realizó en Buenos Aires el 27 de enero de 1903.<sup>31</sup>

#### *La ruptura de relaciones diplomáticas entre la Argentina y Bolivia (julio de 1909) y su restablecimiento (enero de 1911)*

En 1909, los gobiernos argentino y boliviano interrumpieron sus relaciones diplomáticas a raíz de complicaciones derivadas de la mediación argentina en el conflicto limítrofe peruano-boliviano. Las autoridades de Lima y La Paz, al ajustar el tratado del 30 de diciembre de 1902, se comprometieron a someter todos los diferendos derivados de la cuestión limítrofe al arbitraje del presidente argentino. En 1904, los gobiernos peruano y boliviano acordaron someter sus diferencias a la decisión del árbitro, el entonces presidente argentino Manuel Quintana. El plazo para la presentación de la documentación vinculada a la cuestión limítrofe por las partes en litigio se prorrogó hasta 1906, fecha de la muerte de Quintana, cuyo arbitraje pasó a manos de su sucesor en la presidencia argentina, José Figueroa Alcorta.

Una vez agotado el plazo para la presentación de la documentación y

de los argumentos por parte de los litigantes, cerrada la fase de estudio del conflicto limítrofe por parte del árbitro, y en momentos en que éste estaba a punto de dar su fallo, el ministro de Bolivia en Buenos Aires, José María Escalier, presentó, el 6 de julio de 1909, una nota al canciller argentino, Victorino de la Plaza, solicitando que el árbitro "suspenda el laudo, para la realización de una inspección ocular". Por cierto, el pedido del diplomático boliviano resultaba jurídicamente improcedente, por cuanto había ya expirado el plazo para presentar alegatos. Basado en estas razones, el día 8, el canciller de la Plaza respondió en forma negativa al pedido de Escalier, "por haber sido presentado fuera de tiempo, y por estar el pleito en condiciones de ser fallado".<sup>32</sup>

Como reacción a la negativa argentina, el representante diplomático boliviano no asistió a la ceremonia de entrega del laudo, fijada para el día 9 de julio, ocasión en la cual los representantes de La Paz y Lima debían firmar el acta correspondiente. En nota del día 10, Escalier justificaba su actitud argumentando

que el Gobierno de Bolivia cree necesario, antes de comprometer su aceptación, conocer las razones de orden superior por las cuales se dicta el laudo, para lo que se apoya en la magnitud de los intereses de Bolivia comprometidos en esta solución y dada la excitación reinante en el país (...).<sup>33</sup>

Como el ministro Escalier ratificó en términos corteses las razones de su inasistencia al acto de entrega del fallo arbitral por nota del 15 de julio, la cuestión no hubiera llegado a mayores de no haberse producido las manifestaciones antiargentinas que tuvieron lugar en la ciudad de La Paz, protagonizadas por los medios de prensa y la opinión pública. Dos telegramas del ministro argentino en la capital boliviana, Baldomero Fonseca, del día 9, expresaban al respecto que "toda la prensa sigue atacando sin altura al árbitro" y que "en estos momentos el pueblo apedrea a la Legación, dando mueras a nuestro país y a nuestro presidente". Agregaba el ministro en dichos telegramas que "las fuerzas policiales bolivianas llegaron con inexplicable, casi deliberado, retardo, sin realizar esfuerzos para una eficaz protección" de la legación argentina.<sup>34</sup>

Si bien al día siguiente del mencionado incidente el presidente de Bolivia, Ismael Montes, envió a su edecán ante el ministro Fonseca para presentar las excusas oficiales y dar promesas de medidas de seguridad, en poco tiempo la legación argentina fue apedreada nuevamente. Otro telegrama del plenipotenciario Fonseca, del día 10 de julio, anunciaba que "habrá a las 12 una gran manifestación contra la República Argentina, incitada por la prensa". Ante la gravedad de la situación, el canciller de la Plaza dio instrucciones a Fonseca de publicar un comunicado en la prensa de La Paz aclarando la situación, de abstenerse de concurrir a actos oficiales, y de exigir del gobierno boliviano explicaciones satisfactorias respecto de los incidentes. Fonseca comunicó al canciller ar-

gentino, por telegrama del día 11, que resultaba "imposible publicar el comunicado", y que tanto el presidente Figueroa Alcorta como el pueblo argentino eran objeto de epítetos denigrantes, mencionando además un intento de invasión de la legación argentina, que debió ser repelido por la violencia. También hubo manifestaciones antiargentinas en otras ciudades bolivianas, tales como Tupiza y Oruro. El cónsul Ricardo Acuña informaba desde Tupiza que había sido atacado el edificio del consulado, destruidos los vidrios y el asta, y que estos desmanes se registraban también en las propiedades de varios ciudadanos argentinos.<sup>35</sup>

Sin embargo, no todo el ejército y la oficialidad boliviana de guarnición en La Paz estuvieron de acuerdo con la agresiva manifestación popular en contra del gobierno y pueblo argentinos. Cabe señalar que el general Pando, jefe del ejército, prometió al ministro Fonseca el cese de los desórdenes, y criticó los incidentes en un comunicado enviado a la prensa de La Paz.<sup>36</sup>

Pero en el momento en que las relaciones diplomáticas entre las autoridades argentinas y bolivianas parecían encauzarse por la gestión amistosa de Pando, se produjo un nuevo incidente. El presidente Montes envió una circular telegráfica a todos los prefectos provinciales, donde expresaba que el laudo "es de una completa parcialidad contra nosotros, y que él importa una desgracia nacional".<sup>37</sup>

Comprobada previamente la autenticidad de esta circular presidencial, el 20 de julio el canciller de la Plaza ordenó a su representante en Bolivia abandonar La Paz en un plazo de veinticuatro horas. Ese mismo día, el ministro de Relaciones Exteriores argentino dirigió al ministro boliviano en Buenos Aires una nota en la que, luego de analizar el laudo del 9 de julio de 1909 y el grave contenido de la circular del presidente Montes, terminaba diciendo:

En presencia de estos hechos que constituyen una conducta tan inexplicable, este Gobierno no encuentra compatible con su dignidad continuar manteniendo relaciones amistosas con el Gobierno de Bolivia, y ha ordenado, en consecuencia, con esta fecha, el retiro de su ministro en La Paz, e intima a vuestra excelencia a salir del territorio dentro del término de veinticuatro horas, a contar desde la entrega de esta nota. Autoridades de policía acompañarán a vuestra excelencia hasta dejar el país.<sup>38</sup>

Finalmente, el ministro Fonseca abandonó La Paz, dejando los archivos al embajador de Estados Unidos. Por su parte, el ministro Plenipotenciario de Bolivia, José María Escalier, notificó su renuncia al cargo, con lo cual quedaron rotas las relaciones diplomáticas entre la Argentina y Bolivia. Debido a esto, el gobierno de Bolivia no concurrió a la Cuarta Conferencia Panamericana que tuvo lugar en Buenos Aires en 1910.

No obstante, pasado un tiempo, como respuesta a gestiones de otros países para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, el gobierno boliviano delegó en el ex presidente José Manuel Pando la misión de

entablar una aproximación con Buenos Aires. En negociaciones con el nuevo presidente Roque Sáenz Peña y el canciller interino Epifanio Portela, se llegó finalmente a un acuerdo, firmándose, el 13 de diciembre de 1910, un protocolo que expresaba:

El señor Pando manifestó: Que el Gobierno de Bolivia reconoce la sinceridad y el espíritu de rectitud del presidente de la Nación Argentina, al pronunciar en calidad de árbitro entre Bolivia y Perú, el laudo de 9 de julio de 1909; y que, al formular ciertas observaciones de orden jurídico conservó sus tradicionales sentimientos de afecto a la Nación Argentina. El señor Portela declaró: Que concordaba con la fórmula, que lealmente restablece, con la verdad en la apreciación de los actos del Gobierno argentino, la cordialidad de las relaciones entre ambos países.<sup>39</sup>

Una vez aprobado el protocolo por los gobiernos argentino y boliviano, el primero, por decreto del 9 de enero de 1911, declaró restablecidas las relaciones diplomáticas con Bolivia.

#### *La negativa argentina a intervenir en las cuestiones pendientes post-guerra del Pacífico (1922)*

Como consecuencia de la invitación que el gobierno de Estados Unidos efectuó a los de Chile y Perú para que pusieran término a sus divergencias limítrofes, el 20 de enero de 1922, el ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia se dirigió a su par argentino con el objetivo de obtener su apoyo, y, por este medio, lograr que las autoridades de Washington incluyesen a los representantes bolivianos en las negociaciones que se iban a realizar entre los dos países andinos. El 25 de febrero, el canciller argentino Honorio Pueyrredón contestó negativamente al pedido boliviano, haciendo saber a su colega del Altiplano que

la forma invariable de conducta internacional que el gobierno argentino se ha fijado, es de no intervenir en la controversias o cuestiones que se susciten entre los países hermanos de América, sino tan sólo cuando sus oficios solidarios sean requeridos por todas las partes contendientes.<sup>40</sup>

#### *El tratado de límites Carrillo-Díez de Medina (julio de 1925)*

La discusión diplomática por los límites con Bolivia se reinició cuando se comenzaron a advertir los errores inherentes al tratado de 1889. Para solucionar estos problemas arribó a Buenos Aires un nuevo ministro boliviano, Telmo Ichazo, quien firmó con el canciller Eduardo Costa el acta protocolizada del 26 de junio de 1894, a fin de iniciar las tareas de demarcación. Posteriormente, Ichazo firmó con el nuevo canciller,

Amancio Alcorta, el acta protocolizada del 2 de junio de 1897, estableciéndose que era intención de la Argentina no retirar de la soberanía de Bolivia el pueblo de Yacuiba. Esta acta fue el único documento que retuvo su validez, luego del rechazo por el Senado argentino de los tres protocolos firmados posteriormente. Por cierto, el ministro boliviano continuó sus gestiones en relación con la situación de Yacuiba, firmando, el 14 de mayo de 1898, el protocolo Ichazo-Zeballos, que dejaba a Yacuiba dentro de territorio boliviano. Un nuevo protocolo del 23 de abril de 1902 modificó el límite desde el Pilcomayo al cerro Zapaleri, adjudicando varias localidades a Bolivia. El 28 de enero de 1904, un nuevo documento alteraba la línea convenida en 1898. Estos protocolos fueron sometidos a consideración del Congreso argentino y rechazados en las sesiones de 1910, cuando ya se había producido la ruptura de relaciones entre los dos países.<sup>41</sup>

Reanudadas las relaciones diplomáticas, Dardo Rocha fue designado plenipotenciario argentino en La Paz. Este suscribió, el 15 de septiembre de 1911, con el ministro Pinilla, un nuevo protocolo en el cual se acordaba la reanudación de los trabajos demarcatorios en base al tratado de 1889 y el protocolo de junio de 1894. No obstante, las disidencias recomenzaron al poco tiempo por los distintos puntos de vista de los peritos de una y otra parte.

Recién en 1922, el ministro argentino en La Paz, Horacio Carrillo, en sus negociaciones con el canciller boliviano, Severo Fernández Alonso, logró resolver las dificultades y firmar un acta, el 30 de octubre de 1922, que permitiría llegar tres años más tarde al arreglo definitivo. En ella se convino la revisión del tratado de 1889, conservando todo aquello que geográfica o interpretativamente pudiera ser aplicado, con el mejor conocimiento que las comisiones demarcadoras habían obtenido de la topografía de las fronteras. Así, se acordó que el tratado podía modificarse en tres puntos: en la región del pueblo de Yacuiba, en el sector comprendido entre el pueblo del Bermejo y el río de La Quiaca, y entre el hito colocado en el abra de Huajra y el cerro Zapaleri. En cada uno de estos puntos se alcanzaba una solución materializada en un acta que debían servir para redactar el tratado definitivo.<sup>42</sup>

No obstante, el ministro argentino Carrillo debió vencer todavía algunas dificultades. A fines de 1923, Carrillo propuso modificar la línea acordada, reiniciándose las negociaciones. En febrero de 1924, el nuevo canciller boliviano, Román Paz, formuló a su vez una nueva proposición de modificaciones a la línea del acta, de forma tal que la solución aparecía como imposible. La negociación por la cuestión de Toldos, que Bolivia deseaba retener en su jurisdicción, llevó gran parte del año 1924, hasta que el gobierno boliviano desistió de la misma. Llegado a este punto, y cuando se acercaba la solución final, el ministro Carrillo fue llamado a Buenos Aires. Con nuevas instrucciones del ministro Angel Gallardo, Carrillo volvió a La Paz. Para entonces había asumido un nuevo canciller, Eduardo Díez de Medina, y éste no quería modificaciones en la li-

nea. Finalmente, el presidente boliviano aceptó modificar, con alguna compensación, la línea del acta, a fin de satisfacer el criterio argentino. El tratado Carrillo-Díez de Medina fue suscripto el 9 de julio de 1925, constando de sólo dos artículos, en el primero de los cuales quedó detallada la línea de frontera acordada.<sup>43</sup> Complicaciones posteriores demoraron las ratificaciones, llevándose a cabo el canje de las mismas en Buenos Aires el 11 de octubre de 1938.

El ministro Carrillo también firmó con Díez de Medina, el 21 de septiembre de 1925, un convenio complementario de vías de comunicación que daba curso a intereses comunes con Bolivia. Por un lado se producía la apertura de los ríos argentinos al comercio de las regiones sur y centro de Bolivia. Por el otro, se concretaba la aspiración de las provincias del norte argentino de utilizar el río Bermejo como una vía de transporte económico. Por este tratado las autoridades argentinas se comprometieron a realizar por su cuenta los estudios y proyectos necesarios para poner en condiciones de navegabilidad el Bermejo, desde su desembocadura en el río Paraguay hasta las juntas de San Antonio, así como la construcción de un puerto en el último punto. Además, el gobierno argentino iba a procurar que el ramal a Tarija, mencionado en la convención ferroviaria firmada por las autoridades de Buenos Aires y La Paz, pasara por las juntas de San Antonio para ver si era posible prolongarlo hasta el interior de Bolivia rumbo a Potosí.<sup>44</sup>

#### *Las negociaciones para prolongar el ferrocarril Central Norte a Bolivia*

Cuando el gobierno chileno estaba ocupado en solucionar las últimas cuestiones relativas a la guerra del Pacífico con Perú, el gobierno argentino, tratando de obtener influencia en Bolivia y de competir con los intereses chilenos y brasileños en ese país, logró concertar un convenio para la prolongación del ferrocarril Central Argentino a Bolivia. Fracaso éste, la aspiración argentina de concretar la prolongación del mencionado ferrocarril se mantendría a través del tiempo, pero la presencia de esos otros intereses, que otorgaban prioridad a la conexión con Chile y más tarde con Brasil, sumados a la poca rentabilidad que podía esperarse de la explotación de la línea, impidieron durante muchos años la concreción del proyecto.

El mencionado convenio para la prolongación del ferrocarril Central Norte argentino hasta un punto a determinarse en el país vecino fue firmado en Buenos Aires el 29 de mayo de 1883, siendo sus signatarios el canciller argentino Victorino de la Plaza y el ministro boliviano Modesto Omiste. Ambos gobiernos se comprometían a llevar a cabo los estudios necesarios a fin de realizar dicha prolongación dentro de sus respectivos territorios. Una vez terminados los estudios por ambas partes, y determinados los puntos de unión y terminación de las líneas, serían apro-

bados de común acuerdo. Se establecía que el gobierno de Bolivia continuaría por su cuenta la línea desde el punto en el límite donde terminara el Central Norte argentino hasta el punto de Bolivia que se designara. En el caso de que el gobierno boliviano no realizara la obra a la brevedad, una vez llegado el ferrocarril argentino a la frontera, podría realizarla el gobierno argentino. En cualquier caso, se firmaría una convención especial entre ambos gobiernos fijando las condiciones.<sup>45</sup>

El ministro argentino en Bolivia, Silvano Bores, en una nota de julio de 1883, y estando pendiente la ratificación del tratado, advertía a su gobierno de la inviabilidad de la obra. Señalaba que en ese momento los mercados principales de Bolivia se abastecían de los argentinos por la interdicción, o, al menos, por los fuertes derechos que debían pagarse en los puertos del Pacífico, pero advertía que dicha demanda no tenía más vida que la de la guerra en curso. Los intereses comerciales de Bolivia se hallaban divididos en tres zonas geográficas que marcaban su abastecimiento y su salida natural: la del Amazonas, que abarcaba todo el oriente pero no estaba todavía habilitada; la de Arica y Tacna, que incluía a La Paz, a Oruro, y que probablemente atraería a Huanchaca cuando el ferrocarril de Oruro (que era una obra resuelta) tocara cualquiera de esos puertos; y por fin, la de Salta y Jujuy, que podía incluir a Sucre; y que contaba con Potosí, Santiago de Cotagaita (población insignificante) y Tupiza, que daría las producciones minerales de Oplaca, Lipes y otras minas. El ministro Bores señalaba que era errónea la opinión que existía en la Argentina de que la prolongación del ferrocarril Central Norte era una obra rentable. Dicha línea no tendría más carga que la que podían darle las ciudades mencionadas; y mientras el cerro Potosí no volviera a ser trabajado, no debía esperarse gran cosa, pues la ciudad de Potosí tenía sólo doce mil habitantes, la mayor parte indígena. Consecuentemente el comercio sería nulo y la exportación de minerales muy reducida.<sup>46</sup>

Además, el ministro comunicaba que las empresas mineras de Huanchaca, Oruro y otros puntos habían formado una sociedad para construir un ferrocarril de Oruro al puerto de Arica o de Tacna. La obra estaba ya decidida y contaría con la exportación de la producción de todas las minas y la fuerte protección de los accionistas. El ministro argentino advertía que de esta manera los principales minerales irían por dicha vía, quedando para la vía argentina los escasos de Potosí y los que pudieran sacarse de Lipes si no se construía el ferrocarril a Atacama. El Central Norte serviría para transportar mercaderías en cantidades relativamente improductivas en relación con lo que costaría su construcción, dotación y conservación.<sup>47</sup>

Al mes siguiente, en otra nota, el ministro Bores confirmaba que las empresas mineras tenían resuelta la construcción del ferrocarril a Tacna, que ésta se haría en menos tiempo del esperado, y que dichas empresas contaban con grandes capitales por lo cual podían poner las minas en condiciones de aumentar en un tercio su producción. En su opi-

nión, no quedaría para el ferrocarril Central Norte otra carga que la que pudieran darle las transacciones comerciales, lo cual no cubriría ni siquiera los gastos de administración. Bares aclaraba que su insistencia en el asunto era con la esperanza de que se adoptaran oportunas medidas a fin de que el convenio que se celebrara con el gobierno boliviano no resultara ruinoso para la Argentina.<sup>48</sup>

Finalmente el tratado no fue ratificado. No obstante, la idea mantuvo su vigencia, lo cual queda demostrado por los diversos instrumentos bilaterales firmados al efecto, algunos de los cuales incluso fueron ratificados, pero luego no tuvieron concreción en la práctica. Así, el 30 de junio de 1894, nuevamente se firmaba en Buenos Aires una convención para prolongar el ferrocarril Central Norte, cuyo capje de ratificaciones se realizó en diciembre de 1895 en La Paz.<sup>49</sup> Posteriormente, el 11 de diciembre de 1902, nuevamente en Buenos Aires, se firmaba un acuerdo para facilitar la ejecución de la convención ferroviaria, modificadorio del anterior. En este segundo tratado se autorizaba al gobierno argentino a realizar la obra en territorio boliviano, prolongando el ferrocarril Central Norte desde La Quiaca hasta Tupiza o hasta el punto acordado como terminal de la línea. No obstante, el gobierno de Bolivia podría en cualquier tiempo adquirir la propiedad de la línea que corriera por territorio boliviano, aunque el gobierno argentino se reservaba su administración hasta que fuera abonado el total de su costo. Asimismo el gobierno argentino se aseguraba un mínimo de rentabilidad, pues el gobierno boliviano no tendría derecho a intervenir en las tarifas del ferrocarril en la sección que le correspondiere, hasta tanto la línea no produjera un rendimiento del 6%. El gobierno boliviano recibía a cambio un trato preferencial, dado que los transportes que se hicieran por su cuenta dentro su territorio lo serían con un 50% de rebaja sobre las tarifas ordinarias. Esta franquicia, que comprendía tanto el pasaje de las personas como el transporte de carga se conservaría en la misma forma a favor del gobierno argentino una vez que la línea pasara a depender de Bolivia. También este tratado recibió la aprobación de los dos gobiernos y fue canjeado en septiembre de 1903.<sup>50</sup> La intención de llevar a cabo la obra llevó a la firma de un nuevo convenio ferroviario, el 16 de febrero de 1906. Al año siguiente, el 18 de mayo de 1907, se firmaba otro convenio para el estudio de la línea férrea entre Tupiza y Potosí, aprobado y canjeado en enero de 1908. Sin embargo, un nuevo protocolo firmado en Buenos Aires, el 17 de junio de 1913, dejaba sin efecto todos los protocolos anteriores sobre construcciones ferroviarias.<sup>51</sup>

El tema resurgió casi una década más tarde, cuando, el 6 de enero de 1922 en La Paz, el ministro argentino Horacio Carrillo y el canciller boliviano Alberto Gutiérrez firmaban nuevamente una convención ferroviaria. Por la misma, el gobierno de la Argentina se comprometía a realizar los estudios necesarios para prolongar el ferrocarril Central Norte desde Yacuiba hasta Santa Cruz de la Sierra. Aprobados los estudios definitivos por ambas partes, se fijarían los términos en que comenzarían

y concluirían las obras. El gobierno de Bolivia podría adquirir la propiedad de la línea, pero el gobierno argentino mantendría su administración hasta tanto no se hubiere efectivizado el pago. El gobierno boliviano no tendría derecho a intervenir en las tarifas del ferrocarril mientras durara la administración argentina. Asimismo el gobierno boliviano debía ceder gratuitamente los terrenos fiscales por donde atravesara la línea y que fueran indispensables para la construcción de la misma. De dichos terrenos se podían extraer también en forma gratuita los materiales requeridos para la construcción y hacer uso, entonces, de las aguas. El gobierno de Bolivia se obligaba asimismo a facilitar la expropiación de los terrenos que no fueran propiedad del estado y que fueran requeridos para el ferrocarril, lo que debería hacer a su costo. Los materiales necesarios para la construcción y explotación del ferrocarril serían libres de todo derecho de importación. La línea férrea, así como las propiedades muebles e inmuebles de su dependencia, quedarían exentas de toda contribución durante el tiempo que aquella permaneciera en poder del gobierno argentino. Para el uso del ferrocarril, el gobierno de Bolivia facilitaría combustible a precio de costo. La línea tendría un privilegio de zona, doble del acordado por la ley general de ferrocarriles de Bolivia, y el gobierno argentino tendría preferencia para construir y explotar los ramales que de la línea troncal pudieran bifurcarse a Sucre, Cochabamba, Puerto Suárez, Interior del Chaco boliviano, o adonde ambos gobiernos lo estimaran conveniente. Quedaba incluida en la convención la línea a Tarija, autorizada por la ley de Bolivia del 5 de diciembre de 1906, bifurcándola de la línea principal convenida, de acuerdo con lo que aconsejaran los estudios técnicos.<sup>52</sup>

El 31 de agosto de 1923, el poder ejecutivo argentino enviaba al Congreso un proyecto de ley pidiendo la aprobación de la convención ferroviaria con algunas modificaciones.<sup>53</sup> El 14 de noviembre de 1923 en La Paz, el ministro Carrillo firmaba con el canciller Ramón Paz un protocolo por el cual el gobierno boliviano aceptaba las modificaciones propuestas por la Argentina.<sup>54</sup> Pero a pesar de los esfuerzos, la convención no fue ratificada, y la vinculación ferroviaria argentino-boliviana quedaba en suspenso. El poder ejecutivo argentino, por mensaje del 24 de marzo de 1941, solicitaba la devolución al Congreso del mensaje y proyecto del 31 de agosto de 1923, por haberse suscripto un nuevo tratado.<sup>55</sup>

*Los buenos oficios de la Argentina en el conflicto boliviano-paraguayo: el protocolo Gutiérrez-Díaz de León (1927) y la conferencia de Buenos Aires (1927-1928)*

Debido a que las gestiones directas entre los gobiernos de Bolivia y Paraguay para encontrar una solución al problema del Chaco habían fracasado, en 1907 el ministro Estanislao Zeballos propuso la mediación de la Argentina, la cual fue aceptada. Los países en conflicto firmaron en

Buenos Aires, en enero de 1907, el tratado Pinillas-Soler, conviniendo someter la controversia al fallo arbitral del presidente argentino. Pero, debido a la ruptura de las relaciones argentino-bolivianas en 1909, el arbitraje no pudo llevarse a cabo.<sup>56</sup>

Durante la década de 1920, las relaciones boliviano-paraguayas atravesaron una fase de tensión debido a la numerosa fundación de fortines en las zonas en litigio, y a acusaciones recíprocas sobre concesiones a empresas extranjeras. Para evitar un conflicto, el 24 de noviembre de 1924, el canciller Angel Gallardo ofreció los buenos oficios de la Argentina, gestión que no prosperó porque los gobiernos involucrados estaban llevando a cabo negociaciones directas. Fracasadas éstas, Gallardo propuso el 5 de agosto de 1925 ofrecer nuevamente los buenos oficios junto con Brasil, pero el último país dio largas al asunto, señal de su desinterés en el mismo. Luego de varias alternativas, finalmente, el 22 de abril de 1927, los representantes de Bolivia y Paraguay firmaron en Buenos Aires el protocolo Gutiérrez-Díaz de León, aceptando los buenos oficios de la Argentina y designando plenipotenciarios a reunirse en este país.<sup>57</sup>

La conferencia, constituida por tres plenipotenciarios por cada parte, inició sus sesiones en Buenos Aires, a comienzos de octubre de 1927. El gobierno argentino nombró como observador a Isidoro Ruiz Moreno. Ambas delegaciones debatieron ampliamente los problemas que habían causado el conflicto, pero no lograron llegar a un acuerdo. Para superar la *impasse*, el observador argentino sugirió que se organizara una policía internacional que tomara a su cargo los fortines, y que Bolivia y Paraguay se obligaran a retirar sus fuerzas. La sugerencia de la cancillería argentina, presentada el 13 de diciembre de 1927, decía lo siguiente:

- 1°- Que el Paraguay acepte ir derechamente al arbitraje en la cuestión fundamental.
- 2°- Que Bolivia y Paraguay procedan a desmilitarizar todos sus fortines, o a retirar los que están frente unos de otros cada uno a cincuenta kilómetros, debiendo ser el hecho verificado por una comisión de militares de un tercer país.
- 3°- Que se declare que los avances que uno y otro país hubiere efectuado, han creado una situación de hecho que no da ningún derecho a aquéllos, ni podrán ser alegados ante el árbitro como base de sus pretensiones.<sup>58</sup>

Pero, acordada en principio la desmilitarización, los inconvenientes surgidos al intentar establecer los detalles de la misma provocaron la suspensión del acuerdo y la interrupción de las sesiones de la conferencia, a fines de diciembre.

Ruiz Moreno, no obstante, logró que las reuniones se reanudaran en mayo de 1928. Sin embargo, las partes en conflicto no alcanzaron siquiera acuerdo para un *modus vivendi*, por lo que la conferencia se levantó en julio de ese año. Las comisiones de ambos países informaron

separadamente al gobierno argentino de las razones del disentimiento, aunque convinieron en declarar que "el litigio en que se hallan comprometidos sus respectivos países no será resuelto sino por medios pacíficos, salvo el caso de legítima defensa",<sup>59</sup> lo cual, a pesar del fracaso de la conferencia, pareció un hecho auspicioso. Luego de la asunción del nuevo presidente Hipólito Yrigoyen, el gobierno argentino insistiría con el ofrecimiento de buenos oficios, pero otra vez sin éxito.

### Las relaciones con Paraguay

Como lo demuestra en forma evidente el análisis de las relaciones entre la Argentina, Bolivia y Chile, también en el caso paraguayo se dio durante el período que trabaja este capítulo una vinculación triangular, signada en el caso paraguayo por la competencia entre las diplomacias argentina y brasileña. De este modo, las otrora aliadas en la guerra dirigida contra el régimen paraguayo de Solano López se disputaron, tras el fin del conflicto, la influencia sobre Paraguay. De este modo, como ya se dijo, los estados supuestamente más débiles como Bolivia, Paraguay y Uruguay jugaron un rol importante en el delicado equilibrio de poder entre las naciones más poderosas de la subregión, es decir, la Argentina, Brasil y Chile. Paraguay y Uruguay eran pues relevantes en la puja argentino-brasileña por la hegemonía en el frente atlántico de la subregión.

Así, durante el gobierno del general Bernardino Caballero (1880-1886) en Paraguay, coincidente con el de Julio Roca en la Argentina, fue notoria la influencia política brasileña sobre las autoridades de Asunción, mientras que la Argentina gravitó en los ámbitos económico, monetario y cultural. A diferencia de Caballero, otros presidentes paraguayos, tales los casos de Juan G. González (1890-1893) y el general Juan B. Egusquiza (1894-1898), tuvieron una actitud más cercana a las autoridades de Buenos Aires, y hasta tuvo lugar una tentativa de anexión en 1892, que habría dirigido el canciller José S. Decoud.<sup>60</sup>

#### *Tratado de amistad, comercio y navegación (enero de 1885)*

Denunciado el tratado de paz firmado entre la Argentina y Paraguay en 1876 por el último país, se firmó en su reemplazo, el 31 de enero de 1885 en Asunción, un tratado de amistad, comercio y navegación. Sus signatarios fueron el ministro paraguayo de Relaciones Exteriores, José S. Decoud, y el ministro argentino, Héctor Alvarez. En éste se establecía que habría paz perfecta, firme e inviolable. Las partes se concedían mutuamente la cláusula de nación más favorecida. Los ciudadanos de un país podrían entrar con sus buques y cargamentos en todos los puertos del otro país habilitados para el comercio. Asimismo gozarían de libertad de conciencia, y podrían entrar, residir, viajar, negociar, alquilar o te-

ner propiedades; sus personas y bienes gozarían también de completa protección. En caso de que sobreviniera alguna dificultad, ésta sería sometida al arbitraje de una tercera potencia. En ambos países, la importación de productos provenientes del suelo o de la industria del otro país no sería grabada con mayores derechos que los establecidos para los de la nación más favorecida. El mismo principio sería observado para los derechos de exportación y de tránsito. Se establecía igualdad de condiciones para las mercaderías exportadas de Paraguay en buques argentinos y viceversa; dichas mercaderías no estarían sujetas a otros derechos que las exportadas en buques nacionales, exceptuándose la pesca. Para promover la navegación a vapor entre ambos países, se concedían privilegios y franquicias. Por último se reconocían mutuamente el derecho a establecer y mantener consules y agentes consulares, disponiéndose las condiciones para que éstos ejercieran sus funciones y la inviolabilidad de los archivos. El tratado tendría una duración de diez años.<sup>61</sup>

#### *El tratado general de arbitraje (noviembre de 1899)*

El 6 de noviembre de 1899, el ministro de Relaciones Exteriores de Paraguay, José S. Decoud, y el ministro argentino, Lauro Cabral, firmaron en la ciudad de Asunción un tratado general de arbitraje. Realizadas luego algunas modificaciones por el Congreso argentino, respecto de la formación del tribunal arbitral, las mismas fueron aceptadas por Paraguay, quedando esto establecido en un protocolo adicional firmado el 25 de enero de 1902. El canje de ratificaciones tuvo lugar en la capital paraguaya, el 5 de junio de 1902. Por este tratado, los gobiernos de la Argentina y Paraguay se comprometieron a someter a arbitraje todas las controversias de cualquier índole con la condición de que no afectarían los preceptos de la Constitución de uno y otro país, y siempre que no pudieran ser solucionadas por la negociación directa. Si no hubiera conformidad en la constitución del tribunal arbitral, éste se componería de tres jueces: cada estado nombraría uno y éstos designarían al tercero. En caso de no ponerse de acuerdo sobre esta designación, lo haría el jefe de un tercer estado, que indicarían los árbitros nombrados por las partes. No poniéndose de acuerdo para el último nombramiento, cada parte designaría a una potencia diferente y la elección del tercer árbitro sería hecha por las dos potencias así designadas. El tratado, que tenía una duración de diez años y era renovable, excluía las cuestiones que hubieran sido objeto de arreglo definitivo entre las partes.<sup>62</sup>

#### *La mediación argentina en la guerra civil paraguaya de 1905*

Durante el mes de agosto de 1905 emergió un proceso revolucionario que dividió las lealtades paraguayas en dos bandos. El gobierno argen-

tino instruyó a su legación en Asunción para que, obrando de manera conjunta con la de Brasil, hiciera lo posible por evitar una guerra civil, y por impedir que tanto los revolucionarios como las fuerzas adherentes al gobierno se apoderaran de buques de bandera argentina. De acuerdo con el último objetivo, las autoridades de la Casa Rosada enviaron una flotilla para patrullar los ríos. Tras una serie de acontecimientos, la gestión de mediación argentina se vio coronada por el éxito, firmándose el 12 de diciembre de ese año, a bordo del monitor argentino *El Plata*, el acta de paz entre los bandos en pugna.

#### *La delimitación de la frontera en el río Pilcomayo. El convenio de septiembre de 1905*

Según el tratado del 3 de febrero de 1876 y el laudo arbitral del presidente Hayes del 12 de noviembre de 1878, en la zona chaqueña la frontera entre la Argentina y Paraguay la constituía el río Pilcomayo. Pero, para resolver definitivamente la cuestión, faltaba determinar qué brazo del río Pilcomayo debía ser considerado "brazo principal". El 31 de marzo de 1905 el representante paraguayo en Buenos Aires, José Z. Caminos, propuso al ministro de Relaciones Exteriores argentino, Carlos Rodríguez Larreta, la designación de una comisión mixta para determinar cuál era dicho brazo o canal principal del Pilcomayo. Aceptada la propuesta paraguaya por el gobierno argentino, ambas partes firmaron un convenio el 11 de septiembre de 1905, complementado posteriormente con un protocolo adicional celebrado con Estanislao Zeballos el 1º de febrero de 1907. Una comisión integrada por un perito por cada parte se encargaría de realizar los estudios necesarios sobre el Pilcomayo, los cuales luego serían presentados en Buenos Aires ante los representantes de ambos gobiernos quienes decidirían al efecto. Los trabajos se iniciaron en 1908 y continuaron en los años siguientes.<sup>63</sup>

En 1920, la cuestión todavía estaba pendiente. Fue entonces que la cancillería argentina introdujo un nuevo punto de vista en la cuestión. El 12 de abril de 1921, el canciller Honorio J. Pueyrredón comunicaba al ministro paraguayo en la Argentina que el gobierno argentino, luego de estudiar el asunto, había llegado a la conclusión de que el límite entre ambos países debía trazarse por el brazo norte del Pilcomayo, lo cual se oponía a la tesis paraguaya que consideraba que debía hacerse por el brazo sur. Pueyrredón sostenía que el tratado de 1876 había señalado expresamente el límite del río Pilcomayo y que su demarcación debía obtenerse aplicando estrictamente dicho convenio. La cuestión no era geográfica sino jurídica. La opinión de Pueyrredón fue rebatida por el gobierno paraguayo por medio del memorial Gondra. En él se señalaba que el litigio era de carácter topográfico y geográfico, y que los trabajos de reconocimiento del Pilcomayo habían sido realizados en forma deficiente. El gobierno argentino estudiaba la respuesta al memorial Gondra, en base

al argumento de que el verdadero Pilcomayo no era el que se mencionaba en el fallo arbitral, y que debía solicitarse la constitución de una comisión mixta para que resolviera al respecto. En caso de fracasar ésta, el caso debía ser llevado al arbitraje del gobierno norteamericano o del tribunal de La Haya. Pero, en esa época, comenzaron los problemas entre Bolivia y Paraguay, y éstos llevaron la cuestión argentino-paraguaya a un segundo plano.

#### *El convenio sobre intercambio de ganado (mayo de 1908)*

El canciller argentino Estanislao Zeballos y el ministro paraguayo José Z. Caminos firmaron un convenio, el 30 de mayo de 1908 en Buenos Aires, estableciendo las condiciones para el intercambio de ganado. Se habilitaban al efecto una serie de puertos en las márgenes de los ríos Pilcomayo, Paraguay y Paraná. El tráfico de ganado por dichos puertos era permitido libremente sin otras restricciones que las fiscales y administrativas que establecieran los respectivos países; no obstante cualquiera de los dos gobiernos podía realizar inspecciones con el objeto de controlar el estado de salud de los animales. También se podían establecer prohibiciones en caso de detectarse una epizootia. El convenio tenía una duración de 5 años y era renovable.<sup>64</sup>

Posteriormente a la entrada en vigencia del convenio en diciembre de 1908, el gobierno argentino prohibió de forma temporaria la importación de ganado paraguayo en 1909 y en 1912. Pero a comienzos de 1921, la aparición de peste bovina en la costa atlántica del Brasil llevó al gobierno argentino a emitir un decreto el 6 de abril de 1921, prohibiendo la entrada de ganado procedente de aquel país y de los países lindantes con el mismo. El artículo 6° declaraba expresamente la suspensión del convenio existente con Paraguay. A pesar de que el gobierno paraguayo expresara por nota de enero de 1922 a la cancillería argentina que no existía ni había existido nunca en territorio paraguayo la epizootia de peste bovina, el gobierno argentino mantuvo la prohibición.<sup>65</sup>

La prohibición para la entrada de ganado paraguayo a la Argentina provocó que, a la vez, en Paraguay se trabara la entrada de ganado argentino. Los ganaderos entrerrianos interesados en el comercio con Paraguay, a través de un memorándum de la Sociedad Rural de Concordia, de fines de 1923, solicitaron al gobierno argentino que reviera las medidas prohibitivas, señalando entre otras razones que dicha prohibición se mantenía a fin de proteger los intereses de los ganaderos correntinos. Cuando en el Congreso paraguayo se trató el tema de la imposición que tendría el ganado destinado a la faena introducido del exterior, fueron los ganaderos chaqueños los que se movilizaron, pues la medida los perjudicaba ampliamente, debido a que Paraguay constituía el único mercado para sus animales. El tema fue estudiado por el Ministerio de Agricultura y éste aconsejó que se solicitara al Paraguay la rebaja o su-

presión de los derechos a la importación de ganado argentino como condición para una negociación sobre los derechos de importación a la madero y yerba paraguayas. La controversia respecto del ganado debía ser evitada.

Por cierto, el 9 de mayo de 1924, el ministro paraguayo Pedro Saguier volvía a reclamar a la cancillería argentina la derogación de la medida que impedía el comercio ganadero entre los dos países, exigiendo la plena vigencia del tratado de 1908. A mediados de junio, haciendo caso omiso de esta nota, el gobierno argentino instruyó a su ministro en Paraguay a fin de que negociara una mejora en el trato al ganado argentino. El canciller paraguayo Rogelio Ibarra respondió al ministro argentino que, previamente a la consideración del trato que se otorgaba al ganado argentino, debía cesar el cierre de los puertos argentinos al ganado paraguayo. Ibarra explicó que el daño a su país era más que todo de tipo moral, pues la Argentina había reabierto sus puertos al ganado de casi todos los países, incluso al de Brasil.

Mientras tanto, la nota paraguaya del 9 de mayo había sido girada para su estudio al Ministerio de Agricultura. Éste expresó en su informe que no era conveniente por el momento permitir la importación de ganado paraguayo, dado que su estado sanitario no ofrecía garantías. La situación permaneció pues estancada hasta comienzos de 1926 en que el ministro paraguayo volvió a pedir la apertura de los puertos argentinos. Finalmente, el 29 de marzo de ese año se permitió la importación de ganado-bovino paraguayo, pero debía venir acompañado de certificados sanitarios oficiales que aseguraran que en el lugar de procedencia no había existido la peste bovina en el año anterior a su exportación. No obstante, la importación no quedó totalmente liberada.

#### *Ruptura de relaciones entre los gobiernos de la Argentina y Paraguay (enero-febrero de 1912)*

En 1910 estalló una revolución en Paraguay. El gobierno argentino reconoció a la nueva administración, y mantuvo una conducta de total prescindencia en las cuestiones internas. Asimismo, puso especial cuidado en impedir que elementos de cualquiera de los bandos políticos paraguayos en pugna se instalaran en territorio argentino.

El gobierno argentino, sin embargo, recibió noticias de que tanto fuerzas a favor como en contra del nuevo gobierno de Asunción se habían apoderado de varios buques mercantes de bandera argentina. Presentados los reclamos, éstos fueron respondidos satisfactoriamente por el gobierno paraguayo, que devolvió los buques y otorgó las explicaciones del caso, prometiendo además el pago de los daños y perjuicios.

Pero el apresamiento de los buques de bandera argentina por parte de fuerzas oficiales y revolucionarias fue exacerbado por algunos actos de las fuerzas armadas paraguayas que entorpecieron la libre navega-

ción de los ríos. A fin de frenar la propagación de tales actos, y con el objeto de preservar al mismo tiempo la más estricta neutralidad, las autoridades de Buenos Aires dispusieron una vigilancia especial por medio de una escuadrilla naval.<sup>66</sup>

No obstante, la situación fue empeorando y, en 1911, una serie de incidentes desembocaron en la ruptura de relaciones entre los gobiernos de la Argentina y Paraguay. En dicho año el administrador de la aduana de Encarnación detuvo al vapor argentino *Iberá* con el argumento de que llevaba artículos de contrabando. Ante los insistentes reclamos de las autoridades argentinas, el ministro de Relaciones Exteriores paraguayo hizo saber al representante argentino en Asunción, el 5 de diciembre de 1912, que se había ordenado la instrucción de un sumario para castigar al empleado que resultara culpable, y que se habían dado instrucciones especiales a las autoridades del litoral para que ajustasen estrictamente su conducta a las leyes aduaneras y de policía fluvial, con la notificación de que todo procedimiento contrario sería desaprobado y castigado por el gobierno de Asunción. El canciller paraguayo proponía someter la reclamación argentina a la decisión de un tribunal arbitral.<sup>67</sup>

Por otra parte, en 1911 el canciller argentino Ernesto Bosch había instruido a su ministro en Asunción para que reuniera al cuerpo diplomático con el objetivo de impedir el bombardeo de la capital paraguaya o de cualquier otra plaza indefensa. El teniente de navío Segundo Storni, comandante de la cañonera argentina *Rosario*, y un jefe brasileño fueron los encargados de comunicar a las autoridades revolucionarias paraguayas la voluntad del cuerpo diplomático para el cese del fuego. Pero estas autoridades no aceptaron lo resuelto, considerando que era un acto que no se correspondía con el derecho internacional.

Como era de preverse, la lucha entre las facciones paraguayas terminó involucrando a los extranjeros. Los incidentes se originaron debido a que el gobierno paraguayo instaló una pieza de artillería dentro de la ciudad de Asunción, que bombardeó los barcos revolucionarios por encima de los buques argentinos. Ante el hecho, las autoridades de Buenos Aires presentaron una enérgica reclamación a Asunción, sosteniendo que si el gobierno paraguayo no frenaba esos atropellos, las fuerzas militares argentinas iban a contestar con elementos propios.

Otro incidente tuvo lugar cuando ciudadanos paraguayos, huyendo de las tropas del gobierno, obtuvieron asilo en la cañonera argentina *Paraná*, y otro grupo de revolucionarios se refugió en el vapor *Lambaré*, actitud que las fuerzas paraguayas consideraron un apoyo a los insurrectos y devolvieron con el tiroteo de varios barcos mercantes argentinos. El gobierno paraguayo se quejó de que no se había dado cumplimiento a los principios de derecho internacional, porque el barco *Lambaré*, sin comunicar la lista de los asilados, los había admitido en territorio argentino. Por su parte, el almirante O'Connor, en nombre de las autoridades de Buenos Aires, replicó a las de Asunción que los refugiados eran revolucionarios que habían buscado asilo, que los que traían armas fueron

desarmados, y que entre ellos había hombres distinguidos del partido opositor. Agregó que el jefe de la división brasileña también había recibido asilados en buques de guerra y los había despachado hacia la ciudad de Corrientes, tomando su misma actitud.

Pero a pesar de estas explicaciones, los incidentes entre fuerzas argentinas y paraguayas se exacerbaban. Las autoridades argentinas fueron acusadas de permitir el contrabando de materiales o elementos bélicos para los revolucionarios. Los buques argentinos *Aimará* e *Iguazú* fueron detenidos por las autoridades de Asunción y fueron obligados a cambiar de rumbo para transportar fuerzas del gobierno. El vapor argentino *Paso de la Libertad* fue obligado a detenerse y sufrió la ocupación militar de fuerzas del gobierno paraguayo. Un destacamento gubernamental invadió el establecimiento de la sociedad anónima "Quebrachales Fusionados" de Puerto María, y obligó a la peonada a seguirlo para incorporarse al ejército paraguayo. Atropellos similares tuvieron lugar en establecimientos de Puerto Sastre.

El 22 de enero de 1912, la cancillería paraguaya contestó los reclamos de la legación argentina en Asunción, negando que las fuerzas leales al gobierno hubieran hecho fuego contra embarcaciones argentinas. Agregaba que

en el caso de que algunas balas hubieran caído cerca de dichos barcos, para poder deslindar responsabilidades era preciso poner en claro si el jefe de la escuadra argentina había observado las costumbres marítimas evitando ponerse en la zona de peligro, "o si ha habido imprudencias o abusos de la hospitalidad que se le brinda".

La nota de la cancillería paraguaya sostenía que el gobierno no iba a ceder a la presión de la fuerza, y que si el gobierno argentino no estuviese conforme con las estipulaciones y se prevaleciera de su superioridad material, el gobierno de Asunción iba a enviar sus antecedentes a la comisión del Congreso de La Haya y a todas las naciones amigas, esperando que en la Argentina no se formasen "las revoluciones que destruyen al Paraguay".<sup>68</sup>

El gobierno argentino reaccionó enérgicamente al contenido de la nota paraguaya. Por el telegrama del 23 de enero de 1912, comunicó al representante argentino en Asunción la resolución del presidente Roque Sáenz Peña de que, si en el plazo de veinticuatro horas el gobierno paraguayo no rectificaba el irritante contenido de la nota, el personal de la legación argentina debía abandonar Asunción. Al expirar el plazo, el ministro Martínez Campo se embarcó con el personal de la legación a bordo de la cañonera *Paraná*, después de entregar el archivo al cónsul general argentino.

El 10 de febrero de 1912 el presidente paraguayo, Liberato Rojas, designó a Federico Coda como ministro de Relaciones Exteriores con el expreso objetivo de reanudar las interrumpidas relaciones con Buenos

Aires. El canciller paraguayo firmó el 17 de febrero con el representante argentino un protocolo, por el cual el primero aclaraba que la polémica nota del 22 de enero emitida por la cancillería no había tenido el propósito de ofender a las autoridades argentinas, y retiraba los conceptos que pudieran considerarse ofensivos para la dignidad argentina. El ministro Cudas agregaba que los disparos efectuados a los buques argentinos provenían de fuerzas irregulares que no pertenecían al ejército nacional y que no estaban bajo su control. Las autoridades argentinas aceptaron las explicaciones del ministro de Relaciones Exteriores paraguayo, paso tras el cual, el 19 de febrero se declararon restablecidas las relaciones diplomáticas entre las autoridades de Buenos Aires y Asunción.

#### *Tratado de comercio (julio de 1916)*

Luego de la guerra de la Triple Alianza, la influencia económica argentina en el Paraguay fue incrementándose paulatinamente. Buenos Aires funcionaba como centro proveedor, a la vez que los capitales invertidos en el Paraguay alcanzaban montos considerables, orientándose a la cría de ganado, a la cosecha de tabaco y yerba, y a la explotación de bosques para extraer maderas y tanino. Antes de la Primera Guerra, sesenta y ocho compañías anglo-argentinas eran dueñas de 10 millones de hectáreas en el Chaco boreal dedicadas a la cría de ganado y a la explotación maderera, y los primeros frigoríficos eran subsidiarios de los establecidos en la Argentina. La participación de este país en el comercio exterior paraguayo ascendía al 90%. Comenzada la guerra europea en 1914, la imposibilidad de recibir productos europeos para los paraguayos se hizo casi absoluta, lo cual profundizó su dependencia económica de la Argentina.<sup>69</sup> Dada esta situación, ambos gobiernos consideraron factible firmar un convenio comercial.

El enviado plenipotenciario argentino, Mario Ruiz de los Llanos, y el canciller paraguayo, Manuel Gondra, celebraron, el 8 de julio de 1916, un tratado que, estatuyendo un régimen de liberalidades aduaneras sobre la base de recíprocas franquicias y exenciones, contribuyera a fomentar el tráfico entre ambos países. Todos los artículos de producción, cultivo o industria de una de las partes contratantes, que se introdujeran en el territorio de la otra, estarían libres de todo derecho de importación; tanto en su tránsito como en su exportación serían considerados de producción nacional a los efectos del tratamiento fiscal. Durante los primeros cinco años de vigencia, quedarían fuera del régimen del tratado, y por lo tanto sujetos al pago de los respectivos derechos de importación, el azúcar, fósforos, velas, calzado, artículos de talabartería, muebles y trajes hechos. Vencido dicho término, todos esos artículos gozarían de las franquicias que el convenio establecía. Además, ambas repúblicas se obligaban a permitir el libre tránsito por sus puertos y a través

de sus territorios de artículos y efectos de fabricación extranjera, procedentes de un tercer país con destino a una de ellas. Al procederse al canje de ratificaciones, ambos gobiernos dispondrían que sus autoridades aduaneras reglamentaran, de común acuerdo, el procedimiento para su ejecución, cuidando de prevenir el contrabando. Ambas partes se otorgaban la cláusula de nación más favorecida. El tratado tendría una duración de diez años y era renovable.<sup>70</sup>

El tratado fue muy cuestionado en los círculos políticos paraguayos, donde se consideraba que, dada la asimetría económica entre los dos países, el convenio favorecería mucho más a la Argentina que al Paraguay. Se temía por la suerte de la agricultura y de la industria paraguaya. Incluso un sector de la clase dirigente paraguaya prefería acordar un tratado semejante con el Brasil, a fin de impulsar la conexión con el sistema ferroviario brasileño. Consecuentemente el tratado no fue ratificado. No obstante, en los años siguientes, la necesidad del convenio sería subrayada por sectores interesados en el comercio bilateral en uno y otro país, e inclusive el gobierno paraguayo recobraría interés por el mismo, pero no fue posible concretarlo.<sup>71</sup>

#### *Los proyectos parlamentarios argentinos para condonar la deuda del Paraguay procedente de la guerra de la Triple Alianza y devolver los símbolos de la soberanía paraguaya*

En la sesión parlamentaria del 1° de junio de 1903, el diputado Manuel Carlés presentó ante la Cámara de Diputados argentina un proyecto de ley por el que se autorizaba al poder ejecutivo a devolver los trofeos obtenidos en la guerra de la Triple Alianza. Continuando la línea de la Doctrina Varela ("la victoria no da derechos"), e incluso recreando muchos de los argumentos de la oposición de Alberdi a la guerra de la Triple Alianza ("es contra un tirano, no contra el pueblo paraguayo"), Carlés defendió su proyecto con los siguientes motivos:

Si este Congreso es el intérprete de las hidalguías nacionales, que acoja con benevolencia este proyecto llamado a coronar las últimas fiestas de la paz americana. En el centro de este Continente, un pueblo hermano, víctima de las iracundias de un déspota, hace treinta años nostalgia los progresos de la cultura contemporánea. (...)

No fue una lucha de pueblos; fue una obra de redención humana; allí se disciplinaron tres ejércitos para derrocar un Gobierno que después de esclavizar su pueblo atentó contra la estabilidad de América. Y como en época lejana la virtud de la ayuda brasileña y uruguaya derrocó un tirano argentino, así las fuerzas del Brasil, del Uruguay y de nuestra República sangraron vida y sacrificios para libertar de un déspota al Paraguay. Y así como en Caseros no pretendieron los amigos auxiliares rememorar la hazaña con trofeos del ejército derrotado, así nosotros no debimos acep-

tar trofeos paraguayos, para rememorar el triunfo de la generosidad argentina.

Si, pues, la guerra se pactó contra un tirano, ¿por qué hemos de celebrar los despojos de una nación? Si con la derrota del tirano resucitábamos un pueblo, ¿por qué hemos de abochornar ese pueblo reteniendo los símbolos de su soberanía? Si esos trofeos sangrientos son la enseña de la libertad de un pueblo, ¿por qué le devolvemos la libertad y retenemos los trofeos? (...)

Fúimos los primeros en el mundo en proclamar el evangelio internacional, y puesto que la victoria no da derechos territoriales, al honor de la victoria no cuadran trofeos de un hermano que aceptó su derrota para merecer el triunfo de la cultura institucional perseguida por el vencedor.

La Argentina, con el nuevo siglo, entra en el período de una nueva política continental. No puede aceptar que gobiernos extraños, de extraña raza, le ofrezcan protectorados que repugnan a su Constitución, consagrada por la fuerza viril de su pueblo, por la energía de su labor fecunda, por la gloria de sus guerras sin compensación.

He dicho que se basta para hacerse respetar y llevar su auxilio a los pueblos hermanos amenazados por el logrerismo de la fuerza y debemos cumplir nuestros ideales devolviendo al hermano lo que es del hermano, al pueblo paraguayo lo que es del Paraguay: los trofeos de su valor y el símbolo de su soberanía.<sup>72</sup>

En la sesión del 20 de mayo de 1908, el diputado Carlés reprodujo el proyecto anteriormente citado del 1° de junio de 1903, afirmando:

Que los trofeos de la victoria obtenida contra un tirano, más corresponden al oprimido que al salvador; y porque la República Argentina había consagrado con su hidalguía en el humanitarismo de esa guerra la tradición de pueblo culto que sólo se batía por establecer la libertad y la justicia en el ámbito de su mundo americano; pueblo que lleva consigo la conciencia de pujanza de sus tareas en la paz, asombrando al universo con el resultado de su trabajo eficiente, no ha menester la ostentación de despojos de la gloria extraña para cimentar sus respetos en las controversias internacionales (...).<sup>73</sup>

El proyecto de Carlés fue sancionado por la Cámara Baja, pero el Senado no lo convirtió en ley.

En 1912, tuvo lugar un proyecto de declaración presentado por el diputado Alfredo L. Palacios, y firmado por sus colegas Juan B. Justo, Rogelio Araya, Manuel Carlés, Marcelo T. de Alvear, Ernesto H. Celesia, Delfor del Valle y Lisandro de la Torre. Este proyecto, que como vemos estuvo respaldado por diputados de variadas extracciones políticas argentinas, expresaba:

La Honorable Cámara de Diputados vería con agrado que el Poder Ejecutivo, en homenaje a la solidaridad de los pueblos de la América Latina, in-

ciara gestiones con el Gobierno del Brasil, a fin de realizar de común acuerdo la condonación de la deuda del Paraguay, procedente de los gastos de la guerra llamada de la Triple Alianza, así como la devolución de los símbolos de la soberanía de ese pueblo que correspondieron a los ejércitos argentinos y brasileños.<sup>74</sup>

El diputado Palacios, al defender la iniciativa, reprodujo el argumento central de la Doctrina Varela, sosteniendo:

Nuestra política internacional fue siempre de concordia. Proclamamos, para garantizar la paz, como doctrina argentina, el arbitraje, mucho antes que la Europa lo sancionara en sus congresos; y nos enorgullecimos de haber declarado ante la faz del mundo que la victoria no da derechos, y de expresar ahora, con la Doctrina Drago, una protesta enérgica contra la especulación a mano armada.

¡Que nuestros actos condigan con nuestras declaraciones, tendentes a la expansión de la justicia, sin la cual no tendremos nunca una patria grande!

¡Levantemos nuestros espíritus; interpretemos el anhelo argentino; saquemos de los museos, donde están expuestas a la curiosidad de los hombres, recordando días tristes para el hermano, las enseñas conquistadas y devolvámoslas con un mensaje de cariño al noble Paraguay, donde flamearán junto a las nuestras en las fiestas de la paz, que este país, vanguardia de la América Latina, debe iniciar para hacer fructífero el trabajo, base del porvenir de los pueblos!<sup>75</sup>

El presidente Hipólito Yrigoyen y su ministro de Relaciones Exteriores, Honorio Pueyrredón, enviaron un mensaje al Congreso el 1° de septiembre de 1922, acompañado del texto de un proyecto de ley, referente a la condonación de la deuda del Paraguay. El texto del mensaje expresaba:

Con el profundo convencimiento de que ha desaparecido para siempre toda posibilidad de vicisitudes entre nuestra nación y cualquiera otra de América, creo que es imperativo borrar, cuando menos, la materialidad de todo recuerdo doloroso, para vivir tan sólo identificados en los ideales de mutuo engrandecimiento y de solidaridad hacia nuestros comunes destinos.

Existe pendiente con la República del Paraguay su deuda emergente de la guerra, estipulada en el artículo 3° del tratado de paz de 3 de febrero de 1876.

Por los fundamentos que inspiran este mensaje, cuya sola enunciación basta para que sean debidamente consagrados, debe declararse extinguida esa deuda.

El Poder Ejecutivo, seguro de interpretar el sentimiento nacional, somete a vuestra honorabilidad esta condigna solución histórica.

Por su parte, el proyecto de ley decía:

Artículo 1°- Declárase extinguida la deuda pública que, por el tratado definitivo de 3 de febrero de 1876, la República del Paraguay reconoció y aceptó abonar a la República Argentina en concepto de las indemnizaciones por los gastos de guerra (artículo 3°, inciso 1°); por los daños causados a las propiedades públicas (inciso 2°); como asimismo, los intereses previstos en el artículo 4°, inciso 4° del referido tratado.<sup>76</sup>

Iniciativas análogas a la de 1922 se sucedieron en la Cámara de Diputados en 1925 (proyecto presentado por Guillermo Sullivan); 1928 (Leopoldo Bard); 1932 (José Heriberto Martínez); 1940 y 1942 (Alejandro Gancedo), hasta que en este último año, un proyecto presentado por el diputado Carlos Montagna se convirtió en ley el 11 o 13 de agosto de 1942.<sup>77</sup> El texto de la ley decía: "Artículo 1°- Declárase extinguida la deuda e intereses que, por el tratado definitivo de paz de febrero de 1876, la República del Paraguay contrajo con la República Argentina, por los gastos de guerra y daños materiales".<sup>78</sup>

#### Las relaciones con Uruguay

En la década de 1880, dos cuestiones relevantes pesaron en las relaciones entre la Argentina y Uruguay. Una de ellas fue la vinculada a las actividades revolucionarias de uruguayos disidentes con el gobierno de su país y residentes en territorio argentino. La segunda cuestión tuvo que ver con el respaldo brindado por la diplomacia argentina al gobierno uruguayo contra las presiones europeas por pretextos financieros, detrás de las cuales parecía advertirse a la diplomacia brasileña.<sup>79</sup>

Respecto de las actividades revolucionarias de emigrados uruguayos residentes en territorio argentino, vale aclarar que el gobierno de Roca no pudo cumplir con su declamada política de no intervención en los asuntos internos de los países limítrofes, al menos en lo que al Uruguay se refiere. La mayoría de los levantamientos orientales de fines del siglo XIX —incluida la poco conocida en la Argentina Revolución del Quebracho— tuvieron apoyo en figuras del espectro político argentino. Como en tantas otras etapas de la historia rioplatense, los disidentes políticos uruguayos procuraron respaldo político y material en la otra orilla del río. La historiadora argentina Alicia Vidaurreta cita que, entre 1881 y 1886, se organizaron seis movimientos contra el ministro de Guerra oriental Máximo Santos, de los cuales el último de ellos contó con el respaldo de los "elementos cultos" de Montevideo y el apoyo abierto del gobierno argentino.<sup>80</sup>

A su vez, esta estrecha ligazón entre los acontecimientos políticos internos del Uruguay y la injerencia argentina contó con un condimento especial: la resurrección de los proyectos a favor de la anexión del territorio oriental al argentino, y de la reconstrucción del ex Virreinato del Río de la Plata.

#### La vuelta del viejo sueño de reconstrucción del ex Virreinato del Río de la Plata

La vieja utopía cisplatina sustentada por argentinos como Bartolomé Mitre, Domingo Sarmiento, Dalmacio Vélez Sarsfield y el oriental Juan Carlos Gómez renació gracias a la inestabilidad política interna que caracterizó al gobierno de Francisco Vidal en Uruguay entre 1880 y 1882. Las debilidades de la gestión de Vidal llevaron a algunos sectores de la clase política oriental a volver a plantear como alternativa la vieja hipótesis de la anexión al Brasil o a la Argentina.

Resulta más que sugestivo que este renacimiento del pensamiento anexionista en Montevideo coincidiese con la llegada de Roca a la presidencia argentina. Este gobierno logró por cierto proyectar hacia la orilla vecina una imagen de estabilidad política acorde con su lema: "paz y administración". De este modo, el abogado uruguayo Angel Floro Costa, residente en Buenos Aires o Montevideo según las alternativas políticas, propuso en su libro *Nirvana*, editado en ambas capitales hacia 1880, la reconstrucción parcial del antiguo Virreinato del Río de la Plata, con capital en Buenos Aires. El libro, cuyo título traducía el estado del nirvana político ante el futuro incierto del Uruguay, aportaba cuatro conclusiones: a) sin el Estado Oriental como parte integrante de la República Argentina el sistema federal sería incompleto; b) sin el auxilio del puerto de Montevideo y el dominio de la frontera uruguaya sobre el Atlántico, la Argentina jamás sería una potencia marítima; c) sólo la federación cisplatina daría fuerza política y proyección continental a los países del Atlántico Sur; y d) se debía invitar a Paraguay a unirse a esta federación. La propuesta de Costa significaba la anulación de las nacionalidades uruguaya y paraguaya y la reconstrucción del ex Virreinato rioplatense bajo el liderazgo de Roca.<sup>81</sup>

Pero el proyecto del oriental Costa chocó contra el desinterés de su supuesto beneficiario, el presidente argentino Julio Roca. Al ofrecer un ejemplar del *Nirvana* a Roca, Costa le escribió que "no estaba lejano el gran movimiento de unificación de los dos países en cuya solución estaba reservado a Roca un papel culminante". Pero la propuesta de Costa no tuvo eco. El mandatario argentino ignoró autor y libro, pues apostó al acercamiento con Brasil para neutralizar los eventuales efectos de una alianza chileno-brasileña y compartir con el gobierno de Río la condición de potencia atlántica.<sup>82</sup>

Costa tampoco contó con el respaldo de la opinión pública de ninguna de las dos orillas del Río de la Plata. Desde la argentina el ex presidente Bartolomé Mitre —quien, como partidario del acercamiento con Brasil durante su mandato presidencial, vio en el proyecto anexionista de Costa un germen de conflicto con Itamaraty— condenó el *Nirvana* por su misma doctrina y confusa exposición.<sup>83</sup> Desde la orilla oriental, Agustín de Vedia examinó la obra de Costa en varios artículos, concluyendo que la misma era totalmente inoportuna. Aunque la crítica fue de-

moleadora para con el *Nirvana* de Costa, vale advertir que el tema siguió siendo objeto de debate en el Ateneo de Montevideo.<sup>84</sup>

No obstante, Costa no fue el único partidario de la anexión de Uruguay al territorio argentino en los tiempos de la primera administración de Roca. También lo fue el entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Dardo Rocha. En ocasión de un banquete celebrado a bordo del acorazado *Almirante Brown*, en noviembre de 1881, que contó con presencia de Roca, Rocha tuvo la impolítica idea de hacer referencia a "futuros" planes de anexión del Uruguay. El plan de Rocha incluía la anexión del Paraguay. De acuerdo con *La Prensa*,

la reunificación platense mencionada por Rocha vendría como resultado de la evolución natural y pacífica de los pueblos, un llamado de la sangre en el que ni las armas ni la diplomacia tenían cabida. Era "el ensueño querido" de Rocha que significaba el retorno al antiguo contorno geográfico con la formación de una nación poderosa y homogénea, planteo que poco difería del concebido por Costa.<sup>85</sup>

Mientras la mayoría de los diarios porteños silenció el molesto comentario del gobernador de Buenos Aires, en Montevideo la noticia cayó como una bomba, y fue objeto de fuertes críticas por parte de hombres de la clase política uruguaya tales como Francisco Bauzá y Jacinto Albistur, este último el ex diplomático de España tan relacionado con elementos roquistas. En los medios de prensa argentinos y uruguayos se llegó a especular con que la intención de Rocha era convertir a la provincia de Buenos Aires en república separada con la anexión del Uruguay.<sup>86</sup>

#### *La revolución del Quebracho (1886).*

#### *La tensión entre los gobiernos de la Argentina y Uruguay por su preparación en territorio argentino*

Como hemos dicho anteriormente, Buenos Aires y el Litoral fueron las áreas de refugio de los emigrados blancos orientales, que, deseosos de destruir el poder del ministro de Guerra y luego presidente colorado, Máximo Santos,<sup>87</sup> tuvieron en dicha zona su base de operaciones. A la vez, Santos, consciente de este permanente peligro a su poder y obsesionado por la oposición de los medios de prensa de Buenos Aires, subvencionó al periódico argentino *La Nación* para que le hiciese propaganda a favor.<sup>88</sup> El presidente Roca designó ministro Plenipotenciario en Montevideo a Enrique B. Moreno, el 1° de enero de 1882, debido a la estrecha amistad que éste mantenía con el ministro Santos.<sup>89</sup>

Santos presionó sobre el gobierno de Roca para que éste rompiera con lo que el primero entendía como una actitud de tolerancia para con los emigrados blancos. En realidad, los principales proveedores de fon-

dos para los elementos disidentes blancos fueron los partidarios de Dardo Rocha en Entre Ríos o *rochistas*.<sup>90</sup>

Varios ejemplos confirman estas conexiones entre entrerrianos rochistas y disidentes blancos, dirigidas contra el régimen de Máximo Santos. En septiembre de 1884, se tuvieron noticias acerca de depósitos de armas en las localidades entrerrianas de Gualaguaychú y Concepción del Uruguay, cuya presencia respondía a actividades sediciosas de los blancos, con total respaldo del gobierno de Entre Ríos; el asunto fue denunciado por el presidente Roca como un gesto de amistad hacia su vecino oriental Santos.<sup>91</sup> En julio de 1885, y pese a la celosa vigilancia de los agentes de Santos en territorio argentino para contrarrestarlo, se produjo un conato revolucionario en la localidad oriental de Salto, que incluyó un frustrado intento de asesinar a Santos con el apoyo de personajes políticos de Entre Ríos.<sup>92</sup>

Al promediar enero de 1886, se produjo un fenómeno no inédito pero sí nuevo en cuanto a su alcance y dimensiones: la emigración masiva de la "clase culta" de Montevideo a Buenos Aires. La cantidad y nivel intelectual de los emigrados orientales<sup>93</sup> confirmaba que Buenos Aires pasaba a ser el epicentro de resistencia al régimen santista. Mientras los partidarios de Santos en Montevideo interpretaron erróneamente los planes de los disidentes como un acto en connivencia con Roca para la posible instalación de un gobierno títere en la margen oriental del Río de la Plata, lo cierto fue que Dardo Rocha y los suyos establecieron agentes en Montevideo, y financiaron los pasajes y la estadía de cuantos quisieran trasladarse a Buenos Aires para engrosar el movimiento revolucionario contra el poder de Santos.<sup>94</sup>

El 23 de enero de 1886, el representante oriental en Buenos Aires protestó ante el gobierno argentino, por las actividades de un grupo de emigrados uruguayos que había formado un comité para preparar una invasión al territorio oriental, y además por la existencia en la aduana de Paraná de fusiles y cañones Krupp, listos para ser retirados por los emigrados orientales. A pesar de que inicialmente las autoridades argentinas no consideraron la protesta del gobierno uruguayo, argumentando que las denuncias no estaban basadas en hechos tangibles, las autoridades de Montevideo no cesaron de reclamar con insistencia la adopción de medidas por parte del gobierno argentino, adjuntando pruebas cada vez más evidentes de las actividades revolucionarias de los disidentes orientales en territorio argentino. Así, el 5 de febrero de 1886, Apollinario Gayoso, jefe político de Montevideo y agente de Santos, denunció la instalación de un nuevo cuartel y la formación de reuniones de emigrados orientales en la localidad de Concordia y en la frontera de Corrientes.<sup>95</sup>

Ante la insistencia uruguaya y la evidencia de las pruebas, las autoridades argentinas impartieron órdenes a los gobernadores de Entre Ríos, Corrientes y Buenos Aires para que evitaran la salida de grupos armados orientales desde aquellas localidades y desde San Fernando. A pesar de estas medidas, los emigrados uruguayos se agruparon en

las provincias de Entre Ríos y Corrientes. El gobierno argentino envió entonces al coronel Bernard para impedir el paso de estos grupos al territorio oriental. El general José Miguel del Corazón de Jesús Arredondo —nacido en la villa de Guadalupe de Canelones, soldado de las fuerzas de Oribe y combatiente de las montoneras provinciales a las órdenes de Mitre—, era el jefe de los revolucionarios orientales pero obedeció las directivas de desarme de Bernard. Sin embargo, fue ésta una hábil estratagema de Arredondo y las fuerzas revolucionarias, que volvieron a internarse en territorio argentino y se apoderaron de trenes y vapores en lugares resguardados para, una vez abastecidos, invadir la costa oriental.

El gobierno uruguayo se quejó de la actitud de las autoridades argentinas, calificándola de descuido o complicidad. Sostuvo que las fuerzas de Arredondo habían tomado por la fuerza tres vapores y algunas chatas en la ciudad de Concordia y habían hecho subir a sus tropas en pleno día, en presencia de toda la población, sin haber sido perturbado por ninguna autoridad o funcionario oficial argentino.

La revolución del Quebracho, dirigida contra el santismo oriental, estalló en marzo de 1886, encabezada por los generales orientales José Miguel Arredondo y Enrique Castro. A pesar de la evidente connivencia del rochismo y de los gobiernos entrerriano y correntino con las fuerzas revolucionarias, el pragmático presidente Roca —que en realidad había alentado con su permisividad disfrazada de "prescindencia" las actividades de los emigrados disidentes— logró volcar a su favor la victoria de Santos sobre los rebeldes orientales. Para ello, el presidente argentino envió hábilmente al presidente uruguayo una carta de felicitación por el triunfo del 31 de marzo de 1886. De esta manera, si bien los preparativos en la Argentina de la revolución habían deteriorado las relaciones entre el gobierno de Roca y el de Santos, la jugarreta política del primero permitió reanudar las buenas relaciones entre el mandatario argentino y su colega oriental.

Como réplica a las acusaciones de complicidad con los elementos revolucionarios efectuadas por el gobierno de Santos, las autoridades argentinas enviaron a Benjamín Victorica para normalizar las relaciones con el régimen uruguayo. Victorica calló ante las evidentes conexiones de los gobiernos de Entre Ríos y Corrientes con las fuerzas de Arredondo, procurando como alternativa mostrar la "estricta prescindencia" del gobierno nacional. El 12 de abril de 1886, el gobierno argentino prometió al uruguayo investigar lo ocurrido y someter a juicio a los eventuales culpables. Las autoridades de Montevideo aceptaron la propuesta argentina, cerrándose este ciclo de incidentes diplomáticos.

De acuerdo con Vidaurreta, esta "prescindencia" fue tan sólo aparente. Como Rocha, su competidor por el poder presidencial, Roca no fue indiferente a lo que ocurría políticamente en la otra orilla. Roca, consciente del desgaste sufrido por el gobierno de Máximo Santos, estuvo muy interesado en influir sobre el futuro político uruguayo en 1886 y,

guiado por este objetivo, otorgó el apoyo a la clase culta montevideana que, desde Buenos Aires, Concordia, y distintos puntos de las provincias de Entre Ríos y Corrientes, impulsaba la revolución del Quebracho. Vidaurreta concluye su estudio respecto del rol de Roca y de Dardo Rocha en la revolución del Quebracho, con las siguientes palabras:

En el contexto geopolítico rioplatense entró el objetivo de Roca que, al facilitar la organización, movilidad y compra de armamentos por los revolucionarios, especuló con la instalación de un gobierno francamente aliado que revirtiera la influencia del Brasil en el Uruguay a favor de la Argentina. En materia de política interna, el apoyo tuvo como fin directo debilitar a Rocha con la presencia del ejército revolucionario que, a través de Arredondo, respondía a Roca y dependía de la tolerancia de Racedo. Conjuntamente con estos factores, el de carácter económico tuvo papel principal, al buscarse desde la Argentina el control total del comercio extranjero en el Plata en el puerto de Buenos Aires que se pudo concretar mediante la negociación en Londres que, en definitiva, postergó por casi veinte años la construcción del puerto de Montevideo.<sup>96</sup>

#### *El Congreso de Montevideo de 1889*

A fines de la década de 1880, la presencia de Roque Sáenz Peña como ministro Plenipotenciario argentino en Montevideo fue un factor clave en la búsqueda del respaldo uruguayo por parte de la diplomacia argentina, con el fin de dar oxígeno al plan de Sáenz Peña de concretar una reunión sudamericana con sede en Montevideo. Dicho plan contó con el visto bueno del ministro oriental en Buenos Aires, Gonzalo Ramírez, y constituyó, según Ferrari, una llamativa excepción a la tendencia aislacionista argentina respecto de todo intento de concertación regional. Fue además congruente con el deseo de la clase política argentina de boicotear los esfuerzos panamericanos impulsados por el gobierno de Estados Unidos, que amenazaban los lucrativos vínculos con Europa.<sup>97</sup>

Antes de que se concretara la Primera Conferencia Panamericana de Washington en 1889-1890, tuvo lugar el Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado en Montevideo, cuyas sesiones se extendieron desde agosto de 1888 hasta febrero de 1889. Dicha reunión tuvo un significado esencialmente político, como lo demostraron los discursos del canciller argentino Norberto Quirno Costa en la apertura y clausura del Congreso, y la presencia del presidente argentino Miguel Juárez Celman en el cierre del mismo. La diplomacia argentina buscó con su presencia en Montevideo un punto de partida en sus esfuerzos por anular el respaldo de los países sudamericanos (y del resto de la región) al panamericanismo norteamericano.<sup>98</sup>

Este Congreso Sudamericano tuvo como saldo siete tratados: de derecho procesal, sobre propiedad literaria y artística, sobre marcas de co-

mercio y de fábrica, sobre patentes de invención, de derecho penal internacional, de derecho civil internacional, y de derecho comercial internacional; además de un convenio relativo al ejercicio de profesiones liberales y un protocolo adicional. Dichos tratados fueron ratificados por Paraguay y Perú en ese mismo año de 1889; Uruguay lo hizo en 1892, la Argentina en 1894 y Bolivia en 1903. Brasil y Chile que fueron signatarios de varios de los acuerdos no los ratificaron. Colombia y Ecuador adhirieron más tarde a algunos.<sup>99</sup>

*El tratado general de arbitraje (junio de 1899)*

En Buenos Aires, el 8 de junio de 1899, el canciller argentino, Amancio Alcorta, firmaba con el ministro uruguayo, Gonzalo Ramírez, un tratado general de arbitraje, por el cual los gobiernos de ambos países se comprometían a someter a juicio arbitral todas las controversias que no pudieran ser solucionadas a través de las negociaciones directas. Quedaban exceptuadas las cuestiones que hubieran sido objeto de arreglos definitivos. En cada caso se constituiría el tribunal arbitral que debía resolver la controversia suscitada. En caso de no haber acuerdo para la constitución del mismo, cada estado nombraría un árbitro y éstos designarían al tercero. Si no pudieran ponerse de acuerdo sobre esa designación, lo haría el jefe de un tercer estado que indicarían los árbitros nombrados por las partes. No habiendo acuerdo para el último nombramiento, se solicitaría su designación al presidente de la República Francesa. El tratado tendría una duración de diez años a contar desde el canje de las ratificaciones, y en caso de no ser denunciado seis meses antes de su vencimiento, se renovaría por un período igual y así sucesivamente. Luego de firmado un protocolo adicional el 21 de diciembre de 1901, el canje de las ratificaciones del tratado se produjo el 18 de enero de 1902.<sup>100</sup>

*Convenio sobre importación y exportación de ganado (octubre de 1899)*

Los mismos firmantes del pacto anterior, el canciller argentino Amancio Alcorta y el ministro uruguayo Gonzalo Ramírez, celebraron en Buenos Aires, el 26 de octubre de 1899, un convenio sobre importación y exportación de ganado. Por éste, se declaraban habilitados varios puertos en cada uno de los países para la importación de ganado. El gobierno del país de destino podría exigir la previa inspección veterinaria de los animales, quedando prohibida la introducción de animales atacados por enfermedades contagiosas. El 25 de septiembre de 1901, se acordaron algunos artículos adicionales al convenio, dejando a salvo el derecho de cada estado a habilitar otros puertos para el mismo tráfico, y estable-

ciendo la conducta a seguir en el caso de animales infectados y en los casos en que correspondiese aplicar una cuarentena.<sup>101</sup>

*La controversia argentino-uruguaya sobre la jurisdicción de las aguas del Río de la Plata*

La controversia sobre la jurisdicción de las aguas del Río de la Plata fue uno de los temas que complicó la agenda argentino-uruguaya.<sup>102</sup> Hacia 1887 el gobierno argentino por intermedio de su ministro en Montevideo, Roque Sáenz Peña, solicitó la cooperación de su vecino oriental para realizar obras de dragado con el objeto de facilitar la navegación en los ríos de la Plata y Uruguay. Tres años después, algunas dragas argentinas realizaron trabajos en el banco de Las Limetas, en aguas uruguayas, pero chocaron con los reclamos de las autoridades orientales. Ante este obstáculo, el gobierno argentino declaró la suspensión de los trabajos.

El 14 de agosto de 1888, el ministro Sáenz Peña e Ildelfonso García Lagos, por el gobierno uruguayo, firmaron una convención sobre prácticos lemanes, por la cual los gobiernos argentino y uruguayo declaraban que cualquier individuo que se dedicara a esa actividad y poseyera la patente o autorización correspondiente, expedida por las autoridades de una u otra nación, podía cruzar a cualquier altura del río, ofrecer sus servicios a los buques que navegasen con destino a puertos argentinos u orientales, arribar libremente a ellos, llenar cualquier otra necesidad, y permanecer en los mismos el tiempo que juzgaran necesario. Este convenio fue canjeado en noviembre de 1891.

En 1892 las autoridades argentinas proyectaron ahondar el canal del Infierno, solicitando el consentimiento del gobierno de Uruguay por el hecho de que parte de las obras pasaba "por aguas de jurisdicción oriental". Al año siguiente se realizó la canalización de los pasos de Martín García, pidiendo el gobierno argentino previamente el visto bueno de las autoridades orientales para poder continuar los trabajos en los casos que éstos tocasen "en algunos puntos y canales sometidos a la jurisdicción de aquel país".<sup>103</sup>

Pero también hubo algunos inconvenientes. En 1897 se registraron actos de fuerza por parte de un buque uruguayo en aguas de jurisdicción argentina, aunque las autoridades orientales dieron luego las explicaciones del caso. En 1898, la cañonera uruguaya General Flores capturó los vapores *Dolí*, *Fram* y *Venus* en aguas argentinas. Ante el reclamo de las autoridades de Buenos Aires, los representantes de ambos países firmaron en Montevideo un protocolo por el cual el gobierno uruguayo lamentaba el incidente, declarando que no había sido su propósito menoscabar los derechos de soberanía argentina.<sup>104</sup>

El 17 de enero de 1901, el ministro de Relaciones Exteriores argentino Amancio Alcorta se dirigió a su colega uruguayo, señalándole que la

navegación del Río de la Plata reclamaba algunas medidas de seguridad, entre ellas la colocación de boyas luminosas en los canales que comunicaban con los ríos Paraná y Uruguay. El canciller Alcorta aclaraba que el gobierno argentino, si bien tenía todos los elementos para iniciar los trabajos, deseaba conocer previamente la opinión de su vecino de la otra orilla. Y con el expreso fin de no herir susceptibilidades, el ministro sostenía que este trabajo de colocación de boyas luminosas no pretendía de manera alguna "alterar la jurisdicción que cada país ribereño ejerce en el Río de la Plata", sino que apuntaba a hacer efectiva la libre navegación, facilitando el recorrido de los canales en aguas hondas, objetivo que beneficiaba a todos los estados limítrofes. El gobierno uruguayo contestó positivamente a la nota argentina, señalando que las obras a realizarse "no alteraban la jurisdicción de cada país ribereño en el Río de la Plata, (y por ello) no tenía observación que hacer a la colocación de boyas luminosas y se asociaba complacido a esa obra de civilización y progreso".<sup>105</sup>

El 14 de septiembre de 1906, el presidente José Figueroa Alcorta convocó una junta de notables para analizar la situación de las aguas del Plata y de la Isla de Martín García. De la misma participaron José Evaristo Uriburu, Bernardo de Irigoyen, Benjamín Victorica, Antonio Bermejo, Marcos Avellaneda, Guillermo Udaondo, Juan José Romero, Calixto de la Torre, Leopoldo Basavilbaso, y Estanislao Zeballos.<sup>106</sup> Como fruto de esta reunión, se dio un sensible aumento de las tensiones entre Buenos Aires y Montevideo, especialmente por afirmarse que Zeballos habría defendido la definición de "costa seca", que se le adjudicó históricamente, por la cual ambas márgenes del Río de la Plata pertenecían a la Argentina. El gobierno uruguayo percibió este concepto como la posición de los círculos oficiales de Buenos Aires, tras la aparición de un folleto anónimo, "Corriendo o velo" (corriendo el velo), editado en San Pablo en 1908.<sup>107</sup> Las cosas se agravaron con la asunción como canciller del propio Estanislao Zeballos. El gobierno colorado denunció en Río de Janeiro que se conspiraba en su contra, y que los blancos recibían el apoyo del canciller argentino.

En realidad, como hemos visto, durante los años de 1907 a 1910 existió una significativa tensión entre la Argentina y Brasil, que dio lugar a una importante carrera armamentista entre los dos países. En ese contexto, las autoridades de Montevideo aparecieron como proclives a integrar la órbita de influencia brasileña, lo cual fue sin duda incentivado por la posición de Zeballos respecto de la jurisdicción de las aguas del Río de la Plata. Así, a fines de 1906, una extensa memoria secreta, redactada por el ministro argentino en Montevideo, Fuesalaga, revelaba la formación de un grupo político en Uruguay que trabajaba procurando la alineación con el gobierno de Brasil.<sup>108</sup> A la vez, de acuerdo con el testimonio aportado por Zeballos en las sesiones secretas de la Cámara de Diputados en 1914, el gobierno uruguayo reunió hacia fines de 1906 una junta de notables, la que actuó de acuerdo con las sugerencias y

planes del barón de Río Branco, llevando en forma lenta las negociaciones con la Casa Rosada hasta que Brasil adquiriese supremacía naval en 1910.<sup>109</sup>

Los tratadistas argentinos y uruguayos comenzaron a sostener polémicas respecto de la jurisdicción de las aguas del Río de la Plata, y surgieron dos tesis diferentes. La uruguaya afirmó que ambos Estados ribereños (o sea, la Argentina y Uruguay) tenían soberanía sobre el río de la Plata, hasta la línea del medio del río. Por el contrario, la tesis argentina, de acuerdo con el *uti possidetis* de 1810, ratificó su soberanía exclusiva y absoluta sobre todo el Río de la Plata, salvo los puertos y radas uruguayos.<sup>110</sup>

La divergencia de tesis, aupada a la influencia brasileña sobre el gobierno oriental, contribuyó a acentuar las tensiones entre las autoridades de Buenos Aires y Montevideo. En abril de 1908, la escuadra argentina efectuó maniobras en aguas que el gobierno uruguayo consideraba pertenecientes a su jurisdicción, provocando las protestas del canciller oriental Antonio Bachini. Éste, en una nota dirigida a su par argentino, sostuvo energicamente:

Bien comprende que si nuestro país, así como tiene el derecho sobre esas aguas, tuviera la fuerza para hacerlas respetar, fácil hubiera sido un conflicto, originado por el olvido de nuestra soberanía, y por la acción que una sorpresa semejante hubiera podido determinar de parte de nuestros elementos defensivos.<sup>111</sup>

A pesar de que el gobierno argentino percibió detrás de la reacción uruguaya las maniobras de la diplomacia brasileña,<sup>112</sup> Zeballos respondió cautamente, sosteniendo que las maniobras se habían realizado en aguas jurisdiccionales argentinas y procuraban evitar que este incidente provocase un conflicto de carácter subregional. De acuerdo con la óptica de Zeballos, el origen del litigio argentino-uruguayo en torno a la jurisdicción de las aguas del Río de la Plata

ha sido una política constante de los hombres del Partido Colorado de la República Oriental del Uruguay. Cada vez que se nombra un Ministro argentino, explorarlo por un movimiento de flanco, con el fin de ver si obtienen algún documento que pruebe el derecho del Estado Oriental a la jurisdicción de las aguas del Plata.<sup>113</sup>

Pero en ese mismo momento entró en escena la prensa brasileña denunciando a través de una serie de notas los planes imperialistas del gobierno argentino de reconstruir el Virreinato del Río de la Plata (caso de *A Imprensa de Río de Janeiro*). Estas notas fueron reunidas en un folleto, "O problema argentino e a Guerra" que apareció en la capital brasileña en el año 1908, firmado con el seudónimo de Antonio Joao, y que contribuyó por cierto a aumentar las tensiones entre las autoridades de Buenos Aires, Río de Janeiro y Montevideo.<sup>114</sup>

El canciller brasileño, barón de Río Branco, no ahorró esfuerzos para atraer a las autoridades uruguayas a la órbita brasileña, y explotar las diferencias argentino-uruguayas en torno a la jurisdicción de aguas en el Río de la Plata. Así, en mayo de 1909 el representante italiano en Buenos Aires, conde Macchi di Cellere, mencionaba, en el informe al gobierno de su país, la alegría de la población oriental por el reconocimiento brasileño al condominio de las aguas de la laguna Merim, y las diferencias que hacían los medios de prensa uruguayos entre esta "flexible" actitud brasileña, explicitada por su propio presidente, y la "intransigente" posición argentina respecto del pleito por las aguas del Río de la Plata. De acuerdo con di Cellere, la estrategia de la diplomacia brasileña apuntaba a enajenar la voluntad del gobierno y la opinión oriental respecto de las autoridades argentinas, procurando sacar ventaja en la competencia por el predominio en Sudamérica.<sup>115</sup>

La óptica de Zeballos respecto del litigio argentino-uruguayo fue compartida por José Luis Murature (posteriormente canciller del gobierno de Victorino de la Plaza), quien, desde un artículo en la *La Nación* del 9 de noviembre de 1907, ratificó que la incidencia en torno de la jurisdicción de las aguas del Plata y Martín García fue impulsada por la diplomacia brasileña con la complicidad de la oriental: "la ha provocado con sensible ligereza el Ministro de Relaciones Exteriores uruguayo, cuyas intemperancias juveniles no han sido sofrenadas por la mesura y la prudencia que exigía el desempeño de su cargo (...)".<sup>116</sup>

Ante el agravamiento de la tensión argentino-uruguaya hacia 1909, el presidente Figueroa Alcorta decidió poner término a la misma, confiando la negociación a Roque Sáenz Peña. Como fruto de sus conversaciones con el ministro Plenipotenciario uruguayo Gonzalo Ramírez, el 5 de enero de 1910 se firmó un protocolo, el cual establecía un *modus vivendi* y expresaba la voluntad de ambas partes de negociar, difiriendo la solución del litigio para el futuro. Decía el texto del protocolo:

(...) después de un amistoso cambio de ideas, y sin perjuicio de ulteriores convenciones entre ambas naciones, declaran:

1°- Los sentimientos y aspiraciones de uno y otro pueblo son recíprocos en el propósito de cultivar y mantener los antiguos vínculos de amistad, fortalecidos por el común origen de ambas naciones.

2°- Con el propósito de dar mayor eficacia a la declaración que precede y de eliminar cualquier resentimiento que pudiera haber quedado con motivo de pasadas divergencias, convienen en que, no habiendo tenido ellas por móvil inferirse agravio alguno, se las considera como insubistentes y que, por lo tanto, en nada menguan el espíritu de armonía que los anima y las consideraciones que mutuamente se dispensan.

3°- La navegación y uso de las aguas del río de la Plata continuará sin alteraciones como hasta el presente, y cualquier diferencia que con ese motivo pudiese surgir será allanada y resuelta con el mismo espíritu de cordialidad y buena armonía que ha existido siempre entre ambos países.<sup>117</sup>

De esta manera, la cuestión quedaba pendiente. El tratado definitivo se firmaría recién en 1973.

Durante los debates secretos de 1914 en la Cámara de Diputados, el ex canciller Zeballos mantuvo un abierto enfrentamiento con su colega Julio Argentino Roca (hijo), quien afirmó que el problema de la jurisdicción del Plata había sido "planteado" y "sostenido" incorrectamente por el gobierno argentino, perturbando así las relaciones exteriores. Zeballos replicó presentando una serie de documentos probatorios de que el incidente había sido provocado por la diplomacia brasileña, en connivencia con el partido Colorado del Uruguay, y no por las autoridades argentinas. Entre los mismos, el ex canciller y diputado argentino leyó una carta que le enviara Emilio Mitre el 19 de agosto de 1907. Dicha carta fue la respuesta de Mitre a una anterior de Zeballos, en la que el entonces ministro de Relaciones Exteriores sostenía la conveniencia de no admitir ninguna cuestión en la controversia argentino-uruguaya sobre la jurisdicción de las aguas del Río de la Plata. En abierta coincidencia con la opinión de Zeballos, Mitre le respondió en la citada carta que "la mejor política para entendernos con los uruguayos es la de no precipitar soluciones (...)".<sup>118</sup>

En dichas sesiones secretas de la Cámara de Diputados de 1914, el polémico Zeballos también tuvo ocasión de presentar batalla al ex canciller y diputado Luis María Drago, atacando la definición de éste del Río de la Plata como bahía, ya que, de acuerdo con Zeballos, esta definición favorecía las pretensiones uruguayas. Dijo Zeballos en aquellas sesiones de 1914:

Debo decir que lamento discutir con mi distinguido colega en la clasificación del Río de la Plata como bahía. Geográficamente, es un error y, diplomáticamente, entraña un gran peligro para la República. Del primer punto de vista es un error, porque bahía es una parte de mar que penetra en el interior de un continente; y las aguas del río de la Plata no son de mar, no son saladas, sino de río y dulces ... por el contrario, es el desagüe de un sistema de grandes ríos que vienen de lo alto de este Continente ... ¿Por qué es un error diplomático llamar bahía el Río de la Plata? Porque en el derecho internacional las bahías están sujetas a límites muy especiales ... de manera que si el río de la Plata fuera una bahía, teniendo, como tiene, más de 60 millas de boca pasaría a ser mar libre; y aceptando la opinión del juez Drago en el arbitraje del Atlántico Norte, eso resulta claro, fuera de diez millas es mar libre. (...) Pienso que hay inadvertencia de parte del señor Juez y Diputado al calificar de "bahía" al Río de la Plata, contrariando la geografía y la naturaleza de las aguas sin necesidad.<sup>119</sup>

*El tratado de límites en el río Uruguay (1916)*

La delimitación de las respectivas jurisdicciones en el río Uruguay se mantuvo indefinida hasta 1916. Los dos países respetaban un *modus vivendi* por el cual la divisoria coincidía con la línea del canal que utilizaban los barcos de mayor calado. Sin embargo, análisis técnicos posteriores llegaron a la conclusión de que, en muchos sectores del río, el canal más profundo no era el balizado hasta ese momento. Este hecho provocó dificultades de jurisdicción, pues si se seguía el criterio de los canales más hondos, muchas islas debían cambiar de soberanía.<sup>120</sup>

En el mes de enero de 1916, el gobierno uruguayo envió para la consideración del gobierno argentino un proyecto de tratado que realizaba la delimitación en base al criterio de la línea del *thalweg*, lo cual coincidía con la posición tradicional del gobierno argentino y representaba el abandono de la línea media defendida por el gobierno uruguayo hasta ese momento. Dicha propuesta se tradujo en el tratado del 28 de septiembre de 1916 firmado por el canciller uruguayo, Baltasar Brum, y el ministro argentino en Montevideo, Enrique B. Moreno. La primera cláusula de este tratado disponía que:

La línea divisoria entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay desde la desembocadura del Cuareim, seguirá por el *thalweg* de dicho río Uruguay hasta la desembocadura de éste en el estuario del Plata, quedando bajo el dominio argentino las islas situadas al occidente de la línea divisoria y bajo el dominio uruguayo las islas situadas al oriente de la misma línea.<sup>121</sup>

No obstante, el convenio no alcanzó la sanción legislativa debido a la férrea oposición del partido blanco uruguayo.<sup>122</sup> El problema sobre la jurisdicción de las aguas e islas del río continuó en estado de indefinición hasta 1961.

*El respaldo argentino al gobierno uruguayo durante los años de la Primera Guerra Mundial*

No obstante las dificultades existentes entre los gobiernos argentino y oriental en torno a problemas de límites en los ríos Uruguay y de la Plata, ello no impidió que hubiera entendimiento en otros planos de la relación bilateral. De este modo, el 15 de febrero de 1918, el presidente uruguayo, Feliciano Viera (1915-1919), ante los rumores de una invasión de colonos alemanes provenientes del sur del Brasil al norte del territorio oriental, dio testimonio ante las Cámaras sobre la positiva actitud de su colega argentino, Hipólito Yrigoyen de defender la soberanía uruguaya. Dijo el primer mandatario oriental en dicha ocasión:

Con la Argentina se han intensificado aun más los sentimientos de solidaridad amistad que vinculan a nuestros dos pueblos, afirmados no hace mucho tiempo por el presidente Yrigoyen con un gesto que hace honor a sus sentimientos americanos y que enaltece al Gobierno que preside los destinos de la democracia argentina.

Con motivo de abrigarse muy serias sospechas de que el Gobierno alemán patrocinaba una insurrección de los colonos alemanes a objeto de producir un levantamiento en las provincias del sur de Brasil, insinuándose a la vez que se pretendía llevar a cabo una invasión por el norte de nuestro territorio, el Gobierno uruguayo al poner este hecho en conocimiento del presidente Yrigoyen, pidió se expresara cuál sería la actitud del Gobierno argentino en el caso de que el Uruguay se dirigiera a él en demanda de materiales bélicos para armar las milicias que movilizase.

El presidente Yrigoyen hizo saber al representante de nuestro país en la Argentina que, en el caso de semejante atentado, el Gobierno argentino pondría todo su concurso en defensa de la soberanía de la nación uruguaya, asumiendo las responsabilidades consiguientes.

El Poder Ejecutivo agradeció al presidente, señor Yrigoyen, tan amistoso concurso, pero entiendo que este hecho no puede ser ignorado por vuestra honorabilidad, y por el país, para que se pueda apreciar debidamente la solidaridad de sentimientos que cultivan ambos pueblos.<sup>123</sup>

Como respuesta al mensaje del presidente uruguayo, la Cámara de Representantes del Uruguay, en su sesión del día 22, votó por unanimidad la moción formulada por el diputado Pablo Piedra Cueva, quien expresó su agradecimiento a la actitud del gobierno argentino en los siguientes términos:

En el mensaje últimamente dirigido por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General, con motivo de la apertura de las sesiones ordinarias, se hace mención de la conducta asumida por el señor presidente Yrigoyen, en ocasión de una consulta o pregunta que se le hizo por nuestra Cancillería.

El Poder Ejecutivo recalca bien en el mensaje, que su propósito o su deseo es que el pueblo uruguayo se entere de esta actitud altamente generosa. Me parece, entonces, que nosotros como diputados, representantes directos del pueblo, somos los que estamos ahora en la grata obligación de exteriorizar nuestro agradecimiento por la conducta asumida por el eminente estadista señor Yrigoyen.

Hago moción, entonces, para que la Cámara autorice al señor presidente a fin de que se haga intérprete de los sentimientos de este alto cuerpo, teniendo presente que hemos visto en las palabras del señor Yrigoyen, un mensaje de cordialidad espontáneamente enviado por un pueblo hermano a nuestro pueblo.<sup>124</sup>

Esta sanción de la Cámara de Representantes del Uruguay fue comunicada al propio primer mandatario argentino por el presidente de la mis-

ma, Domingo Arena. En su nota de agradecimiento, dijo el presidente Yrigoyen:

La feliz comunidad fraternal de nuestras naciones tuvo en aquel momento solemne -revelado por el excelentísimo señor presidente de esa nación y que ha motivado el pronunciamiento de la honorable Cámara-, la más profunda e imperecedera acentuación que, partiendo del luminoso pasado, orienta esclarecido todo el porvenir.

Mi actitud de gobernante fue así la interpretación de la solidaridad que radica en el alma del pueblo argentino para el pueblo uruguayo y que yo experimento con la más efusiva complacencia.

Expresados estos sentimientos, séame permitido afirmar mi credo americano por la sustentación fundamental de la soberanía de las naciones, en su consagración inmanente e inmutable, tal como la Divina Providencia las discerniera y el espíritu de cada una de ellas culminara, constituyendo unidas una de las más generosas entidades del mundo en el concierto de los bienes universales.<sup>125</sup>

## NOTAS

<sup>1</sup> Memoria del Ministerio de Guerra y Marina, año 1881, p. 31, citada en Néstor Tomás Auza, "La ocupación del espacio vacío: de la frontera interior a la frontera exterior, 1876-1910", en Gustavo Ferrari y Ezequiel Gallo (comp.), *La Argentina del Ochenta al Centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, p. 81.

<sup>2</sup> N.T. Auza, *op. cit.*, p. 82-83.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>4</sup> Isidoro Ruiz Moreno, *Historia de las relaciones exteriores argentinas (1810-1955)*, Buenos Aires, Perrot, 1961, p. 267.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 267-268.

<sup>6</sup> Robert N. Burr, *By Reason or Force. Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*, Berkeley, University of California Press, 1965, p. 208.

<sup>7</sup> República Argentina, *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores*, 1884, p. 5, citada en Luis Santiago Sanz, "La historia diplomática, desde la presidencia de Mitre, 1862, hasta 1930", Academia Nacional de la Historia, *Historia argentina contemporánea*, Buenos Aires, El Ateneo, 1964, p. 311.

<sup>8</sup> Horacio Carrillo, *Los límites con Bolivia*, Buenos Aires, L. J. Rosso, 1925, p. 35.

<sup>9</sup> Texto del tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán del 10 de mayo de 1899, cit. en Horacio Carrillo, *op. cit.*, pp. 36-40; también referencias al tratado en Carlos A. Silva, *La política internacional de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1946, p. 191.

<sup>10</sup> Iturralde, "Supuesto antagonismo...", en Oscar Espinosa Moraga, *La Post-guerra del Pacífico y la Puna de Atacama (1884-1899)*, Santiago, 1958, p. 29, citado en Francisco A. Encina, *Las relaciones entre Chile y Bolivia (1841-1963)*, Santiago, Nascimento, 1963, pp. 194-195.

<sup>11</sup> F.A. Encina, *op. cit.*, p. 201.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 200.

<sup>13</sup> H. Carrillo, *op. cit.*, pp. 27-29.

<sup>14</sup> Artículo 1° del Tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de 1899, cit. en *ibid.*, pp. 37 y 45-46; modificación al artículo 1° introducida en 1891 por el Congreso argentino, en *ibid.*, p. 46.

<sup>15</sup> Comentarios de Horacio Carrillo acerca de la modificación del artículo 1° del tratado de 1899, dispuesta por el Congreso argentino en 1891, en *ibid.*, pp. 46-47.

<sup>16</sup> C.A. Silva, *op. cit.*, p. 191.

<sup>17</sup> Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores boliviano, 1893, cit. en *ibid.*, p. 486.

<sup>18</sup> Nota del canciller argentino Eduardo Costa de pedido de informes al gobierno boliviano, cit. en *ibid.*, pp. 487-488.

<sup>19</sup> Respuesta del ministro de Relaciones Exteriores boliviano al pedido de informes del canciller argentino, cit. en *ibid.*, p. 488.

<sup>20</sup> R.N. Burr, *op. cit.*, pp. 208-209.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 209.

<sup>22</sup> *El Tiempo*, 14 de mayo de 1895, citado en Ernesto Quesada, *La política chilena en el Plata*, Buenos Aires, Arnoldo Moen, 1895, pp. 313-315, cit. a su vez en R.N. Burr, op. cit., pp. 211-212. También citado en la tesis doctoral de Emilio Meneses C., *Coping with Decline: Chilean Foreign Policy During the Twentieth Century, 1902-1972*, University of Oxford, 1988, pp. 35-36.

<sup>23</sup> Telegrama codificado del ministro de Relaciones Exteriores de Chile al ministro de Chile en Bolivia, Santiago de Chile, 7 de junio de 1895, Diplomáticos chilenos, 1895, 1, fuente citada en Luis Barros Borgoño, *La negociación chileno-boliviana de 1895*, Santiago de Chile, 1897, cit. en R.N. Burr, op. cit., p. 212, y en E. Meneses C., op. cit., p. 36.

<sup>24</sup> *Idem* nota anterior.

<sup>25</sup> Ver texto del protocolo Rocha-Cano del 12 de diciembre de 1895, cit. en H. Carrillo, op. cit., pp. 61-64.

<sup>26</sup> Luis Vicente Varela, *La República Argentina y Chile: historia de la demarcación de sus fronteras (desde 1843 hasta 1899)*, Buenos Aires, 1899, II, pp. 328-329 y 332, cit. en R.N. Burr, op. cit., p. 215.

<sup>27</sup> Jorge Dupouy Gréz, *Relaciones chileno-argentinas durante el gobierno de Jorge Montt, 1891-1896*, Santiago, A. Bello, 1968, pp. 122-123.

<sup>28</sup> *Ibid.*, Anexo Documental N° 14, p. 159.

<sup>29</sup> *Ibid.*, Anexo Documental N° 14, p. 160.

<sup>30</sup> *Ibid.*, Anexo Documental N° 14, p. 161.

<sup>31</sup> República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Tratados y convenciones vigentes en la Nación Argentina*, tomo I: Acuerdos bilaterales, Buenos Aires, Coni, 1925, pp. 124-128.

<sup>32</sup> C.A. Silva, op. cit., p. 517.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 518.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Informe del cónsul argentino en Tupiza, Ricardo Acuña, respecto de los incidentes antiargentinos ocurridos en esa ciudad, citado en C.A. Silva, op. cit., pp. 518-519. También referencias a este informe en I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 270.

<sup>36</sup> C.A. Silva, op. cit., p. 519; I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 270.

<sup>37</sup> *Idem* nota anterior.

<sup>38</sup> Nota del ministro de Relaciones Exteriores argentino al ministro boliviano en Buenos Aires, Buenos Aires, 20 de julio de 1909, citada en C.A. Silva, op. cit., p. 519.

<sup>39</sup> Texto del protocolo argentino-boliviano del 13 de diciembre de 1910, citado en *ibid.*, p. 520.

<sup>40</sup> Nota de respuesta del canciller argentino Honorio Pueyrredón al ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Bolivia, Buenos Aires, 25 de febrero de 1922, citado en I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 272.

<sup>41</sup> H. Carrillo, op. cit., pp. 65-68.

<sup>42</sup> Acta del 30 de octubre de 1922, firmada por el ministro Plenipotenciario argentino, Horacio Carrillo, y el canciller boliviano, Severo Fernández Alonso, transcripta en *ibid.*, pp. 140-155.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 157-167.

<sup>44</sup> I. Ruiz Moreno, op. cit., pp. 272-273.

<sup>45</sup> Convenio internacional para la prolongación del Ferrocarril Central Norte Argentino hasta la República de Bolivia, Buenos Aires, 29 de mayo de 1883, en República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores presentada al Congreso Nacional en 1883*, Buenos Aires, La Pampa, 1883, pp. 28-29.

<sup>46</sup> Nota de Silvano Bores al ministro Victorino de la Plaza, "Nota sobre vías de comunicación con Bolivia", La Paz, 6 de julio de 1883, en República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria de Relaciones Exteriores presentada al Congreso Nacional en 1884*, Buenos Aires, Impr. Balcarce, 1884, pp. 12-13.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>48</sup> Nota de Silvano Bores al ministro Francisco J. Ortiz, La Paz, 7 de septiembre de 1883, en República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria... 1884*, op. cit., pp. 9-10.

<sup>49</sup> República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Catálogo de tratados, convenciones y demás actos internacionales celebrados por la República Argentina desde el 25 de mayo de 1810 hasta el 31 de diciembre de 1942*, Buenos Aires, 1943, p. 46.

<sup>50</sup> República Argentina, *Tratados, convenciones, protocolos y demás actos internacionales vigentes celebrados por la República Argentina*, tomo tercero, Buenos Aires, Taller de la Penitenciaría Nacional, 1905, pp. 70-71; República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Catálogo de tratados...*, op. cit., p. 48.

<sup>51</sup> República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Catálogo de tratados...*, op. cit., pp. 49-51.

<sup>52</sup> República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional, 1923-1924*, Buenos Aires, 1925, pp. 28-33; Horacio Carrillo, *El ferrocarril al oriente boliviano*, Buenos Aires, Coni, 1922, pp. 13-19.

<sup>53</sup> República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Memoria... 1923-1924*, op. cit., pp. 33-35.

<sup>54</sup> Mensaje del poder ejecutivo al Congreso comunicando la firma del protocolo de 14 de noviembre de 1923, en República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional, 1924-1925*, Buenos Aires, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1925, p. 135; República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Catálogo de tratados...*, op. cit., p. 53.

<sup>55</sup> República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Catálogo de tratados...*, op. cit., p. 53.

<sup>56</sup> I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 273.

<sup>57</sup> *Ibid.*, pp. 273-274; Beatriz R. Solveira, *Las relaciones argentino-paraguayas a comienzos del siglo XX*, Córdoba, Centro de Estudios Históricos, 1995, pp. 41-44.

<sup>58</sup> C.A. Silva, op. cit., p. 354.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Gustavo Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", en G. Ferrari y E. Gallo (comp.), op. cit., p. 676.

<sup>61</sup> República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Memoria de Relaciones Exteriores presentada al Honorable Congreso Nacional en 1885*, Buenos Aires, Juan Alsina, 1885, pp. 151-170.

<sup>62</sup> Tratado general de arbitraje, 6 de noviembre de 1899, y protocolo adicional, 25 de

- enero de 1902, en República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Tratados y convenciones vigentes...*, op. cit., pp. 681-686; B.R. Solveira, op. cit., pp. 26-27.
- 63 Convenio de límites referente al río Pilcomayo, 11 de septiembre de 1905, y protocolo adicional, 1° de febrero de 1907, en República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Tratados y convenciones vigentes...*, op. cit., pp. 689-692; B.R. Solveira, op. cit., pp. 27-30.
- 64 Convenio sobre intercambio de ganado, 30 de mayo de 1908, en República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Tratados y convenciones vigentes...*, op. cit., pp. 693-694.
- 65 Ver las negociaciones respecto de esta cuestión en B.R. Solveira, op. cit., pp. 85-91.
- 66 I. Ruiz Moreno, op. cit., pp. 138-139.
- 67 *Ibid.*, pp. 139-143.
- 68 *Ibid.*, p. 142.
- 69 B. R. Solveira, op. cit., pp. 85 y 79.
- 70 República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Memoria de Relaciones Exteriores y Culto presentada al Honorable Congreso Nacional correspondiente al año 1915-1916*, Buenos Aires, De Martino, 1916, pp. 253-255.
- 71 B.R. Solveira, op. cit., pp. 78-79 y 81-85.
- 72 Argumentos del diputado Manuel Carlés defendiendo su proyecto de devolver al Paraguay los trofeos obtenidos en la guerra de la Triple Alianza contra el régimen de Solano López, Buenos Aires, 1° de junio de 1903, citados en C.A. Silva, op. cit., pp. 807-808.
- 73 Palabras del diputado Carlés correspondientes a la sesión de la Cámara de Diputados del 20 de mayo de 1908, cit. en *ibid.*, p. 808.
- 74 Proyecto de declaración presentado por el diputado Alfredo Palacios, citado en C.A. Silva, op. cit., p. 809.
- 75 *Ibid.*
- 76 Ver textos del mensaje del presidente Yrigoyen y el canciller Honorio Pueyrredón, del 1° de septiembre de 1922, y del proyecto de ley sobre condonación de la deuda del Paraguay, citados en *ibid.*, pp. 809-810.
- 77 De acuerdo con Carlos Alberto Silva, la ley fue promulgada el 11 de agosto de 1942; según Isidoro Ruiz Moreno, dicha ley fue dictada como ley N° 12.747 el 13 de agosto de dicho año. Ver C.A. Silva, op. cit., p. 810; I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 145.
- 78 Ver texto de la ley del 11 de agosto de 1942, declarando condonada la deuda del gobierno del Paraguay, cit. en C.A. Silva, op. cit., p. 810.
- 79 Ricardo R. Caillet-Bois y Ernesto C. P. Annecou, "Política, diplomacia y revoluciones en la Argentina y el Uruguay, en el período 1880-1890", en República Oriental del Uruguay, *Boletín Histórico*, N° 116-119, Montevideo, 1968, pp. 287-345, cit. en G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", op. cit., p. 676.
- 80 Alicia Vidaurreta, Roca, *El Quebracho, el revés de la trama*, Buenos Aires, Platero, 1983, p. 47.
- 81 Consultar respecto del proyecto anexionista del oriental Angel Floro Costa *ibid.*, pp. 42-43.
- 82 Archivo General de la Nación, Archivo del General Julio A. Roca, legajo 15; Angel F. Costa a Julio A. Roca, Buenos Aires, 16 de abril de 1881, cit. en *ibid.*, p. 43.

- 83 Bartolomé Mitre a Costa, Buenos Aires, 22 de octubre de 1880, cit. en *ibid.*, p. 44.
- 84 *La Democracia*, 22 de febrero, 20 de noviembre y 6-8 de diciembre de 1881; *Anales del Ateneo de Montevideo (1882)*, vol. I, número 5, pp. 345-368, fuentes citadas en *ibid.*, p. 44.
- 85 *La Prensa*, 8 de noviembre de 1881, cit. en *ibid.*, p. 44.
- 86 *El Siglo*, 25 de noviembre de 1881; *La Razón*, 15 de diciembre de 1881, fuentes citadas en *ibid.*, p. 44.
- 87 El ministro de Guerra Máximo Santos fue el verdadero depositario del poder durante la débil gestión del presidente Francisco A. Vidal, que tan sólo duró dos años, desde 1880 hasta 1882. En las fraudulentas elecciones presidenciales de 1881, los partidarios de Santos impusieron su candidatura. En consecuencia, el 1° de marzo de 1882, Máximo Santos pasó a ser presidente del Uruguay. Ver al respecto el trabajo de Enrique Mendez Vives, *El Uruguay de la modernización (1876-1904)*, Historia Uruguaya, Tomo 5, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1975, p. 33.
- 88 A. Vidaurreta, op. cit., p. 67.
- 89 Moreno fue además el portavoz de la propaganda argentina subvencionada en territorio uruguayo, que debía contrarrestar la activa propaganda brasileña de *A Patria*. La propaganda proargentina en Montevideo fue lanzada por el diputado y periodista Nicolás Granada desde el periódico *La Prensa Uruguaya*.
- 90 A. Vidaurreta, op. cit., p. 61.
- 91 *Ibid.*, pp. 60-61.
- 92 *Ibid.*, p. 64.
- 93 Entre los nombres de estos emigrados figuraron los de los generales Lorenzo Balle y Enrique Castro; José Pedro, Carlos María, Gonzalo y Octavio Ramírez; Aureliano Rodríguez Larreta; Justino Jiménez de Aréchaga; Juan Zorrilla de San Martín; Luis Melián Lafinur; Daniel Muñoz; José Sierra Carranza; Eustaquio Tomé y "una pléyade de juventud universitaria", según la bienvenida que les ofreció *La Nación* de Buenos Aires.
- 94 A. Vidaurreta, op. cit., p. 83.
- 95 *Ibid.*, p. 100; I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 164.
- 96 A. Vidaurreta, op. cit., pp. 149-150.
- 97 G. Ferrari, "La Argentina y sus vecinos", op. cit., pp. 676-677.
- 98 *Ibid.*, p. 677.
- 99 República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Catálogo de tratados...*, op. cit., p. 45.
- 100 *Ibid.*, pp. 47-48; República Argentina, *Tratados, convenciones, protocolos y...*, op. cit., tomo tercero, pp. 35-38.
- 101 República Argentina, *Tratados, convenciones, protocolos y...*, op. cit., tomo tercero, pp. 20-22.
- 102 I. Ruiz Moreno, op. cit., pp. 180-183.
- 103 *Ibid.*, p. 182.
- 104 República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Memoria de Relaciones Exteriores y Culto presentada al Honorable Congreso Nacional en 1899*, Buenos Aires, Taller de la Penitenciaría Nacional, 1899, pp. XXIV-XXV; Protocolo relativo al apresamiento de los vapores *Dolf, Fran* y *Venus* que efectuaron las autoridades uru-

guayas, Montevideo, 23 de diciembre de 1898, cit. en República Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Catálogo de tratados...*, op. cit., p. 45.

105 I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 183.

106 Roberto Etchepareborda, *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, Buenos Aires, Pleamar, 1978, p. 134.

107 Etchepareborda señala en su libro de 1978 que la autoría del mencionado opúsculo pertenecería al representante oriental en Buenos Aires, Eduardo Acevedo Díaz, basándose en que Zeballos, en carta a Roque Sáenz Peña del 23 de mayo de 1908, sostuvo esa atribución. Archivo General de la Nación, Archivo Ergesto H. Celesia, citado en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones internacionales...*, op. cit., p. 134. Pero en una obra posterior (1982) Etchepareborda sostiene que la autoría de Zeballos del texto aparecido en el folleto "Corriendo o velo" fue plenamente comprobada por Luis Santiago Sanz en su trabajo "El Poder Naval y la Junta de Notables de 1906", *Estrategia*, N° 46-47, mayo-agosto, 1977, pp. 50-51, por lo cual incluye el mencionado texto en el apéndice de su libro. Roberto Etchepareborda, *Zeballos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Pleamar, 1982, pp. 75-89. Dicho texto es una transcripción de la posición asumida por Zeballos en la reunión de notables convocada por el presidente Figueroa Alcorta en septiembre de 1906. Zeballos refutó en esa ocasión la posición de los ex ministros de Roca, Benjamín Víctorica y Juan José Romero, quienes afirmaban que la Argentina no tenía cuestiones pendientes con Chile ni con Brasil, y por consiguiente no eran necesarios escuadra ni ejércitos poderosos. Zeballos pasó a enumerar los asuntos que en su opinión estaban pendientes, mencionando en primer término las cuestiones derivadas de la guerra del Paraguay, que no habían sido liquidadas por la Argentina porque Brasil no había creído oportuno hacer la condonación de la deuda, lo cual amenazaba la independencia del Paraguay. Zeballos afirmaba al respecto que "si la República Argentina afrontara esa posible emergencia con un poder naval y militar proporcionados a sus destinos, la paz podría estar asegurada y la independencia del Paraguay salvada por nosotros, sin disparar un tiro; por una simple acción diplomática eficazmente apoyada". En opinión de Zeballos tampoco estaba liquidada, desde el punto de vista de las relaciones internacionales la guerra civil sostenida entre el Estado Independiente de Buenos Aires y la Confederación Argentina, sobre todo respecto del problema de la Isla de Martín García. Consecuentemente, aseveraba:

¿Cómo han podido ellos (los ex ministros del general Roca que sostenían la ausencia de cuestiones internacionales pendientes) olvidar que en 1853 la Confederación y el Estado Independiente de Buenos Aires se hacían la guerra por todos los medios posibles y aun por los medios vedados?

¿Cómo han podido olvidar que entonces la Confederación tenía en Europa una misión diplomática, empeñada en impedir que las potencias acreditaran plenipotenciarios ante el Estado de Buenos Aires, lo cual habría importado robustecer moral y materialmente el poder del rico estado disidente?

¿Cómo han podido olvidar los tratados celebrados dentro de esa política, en San José de Flores en 1853, por la Confederación Argentina con la Gran Bretaña, los Estados Unidos de América y Francia, en los cuales se resuelven las cuestiones relativas a la navegación de nuestros grandes ríos?

¿Cómo han podido olvidar el artículo de esos tratados, peligrosos y agraviantes para la soberanía nacional, que pone en duda los derechos irrevocables de la Nación Argentina sobre la Isla de Martín García, al declarar que la Confederación y las potencias convienen en emplear todo su influjo para que dicha Isla NO SEA POSEIDA JAMAS, NI CONSERVADA POR NINGUN ESTADO DEL RIO DE LA PLATA o DE SUS CONFLUENTES, que no se hubiera adherido en principio a la libre navegación de los ríos? ¿Cómo han podido olvidar que esta cláusula trata a la Isla Martín Gar-

cia como si fuera RES NULLIUS, al hablar de su posible posesión futura por CUALQUIERA DE LOS ESTADOS CONFLUENTES DEL RIO DE LA PLATA, que lo son también el Brasil, el Uruguay y el Paraguay? Era evidentemente ésta una cláusula de guerra de la Confederación contra el Estado de Buenos Aires, cuya posesión de la Isla protestaba así y quería substituir, como llave militar del Paraná y demás ríos interiores, según lo demostró más tarde la campaña fluvial de los Corderos, que forzaron el paso con la escuadra de la Confederación.

¿Cómo han podido olvidar los eminentes ciudadanos que aseguraron al Jefe del Estado que no hay cuestiones pendientes con el Brasil, que el Imperio, tres años después de suscriptos los tratados de San José de Flores, se vino sobre el precedente establecido y celebró su tratado con la Confederación el 7 de marzo de 1856, que reproduce análoga cláusula peligrosa respecto del derecho de soberanía sobre la Isla de Martín García? Su artículo 18 incurre en la imprudencia de tratar con el Brasil de la posesión estratégica de la Isla de Martín García y reproduce y confirma las declaraciones no menos inconsultas de los tratados de San José de Flores. Pero el Brasil, más directamente interesado que las potencias signatarias de los pactos de 1853 en la navegación de los Ríos de la Plata, Paraná, Uruguay y Paraguay, exige hasta la neutralización de la Isla en caso de guerra, ya entre los Estados del Plata, ya entre una de estas y cualquier otra potencia, en utilidad común y como garantía de la navegación de los referidos ríos.

La Confederación aceptó la limitación de su soberanía y del derecho de defensa y de conservación de la futura Nación Argentina, porque, como he dicho, era un medio de obstaculizar a Buenos Aires y trabar su acción sobre los ríos interiores, donde tenía su capital y su poder militar la Confederación, a la vez que se aseguraba a la escuadra de ésta el libre e impune pasaje del Plata para hostilizar a Buenos Aires. [...]

¿Cómo han podido olvidar los ex ministros del general Roca, que los mismos tratados proclaman la neutralización de la Isla en tiempo de guerra y que autorizan al Brasil a obtener DE QUIEN PERTENEZCA LA ISLA (siempre como si se tratara de un dominio incierto), que no sea fortificada y que solamente se formen en ella los establecimientos necesarios para la seguridad de la navegación interior de los Estados Ribereños?

¿Cómo han podido olvidar que otro artículo del mismo tratado autoriza la intervención del Brasil en nuestros ríos interiores, cuando haya guerra en el Río de la Plata?

No abusaré de la benevolencia del señor Presidente, de sus ministros y de la Junta, leyendo los textos de los tratados; pero he pedido a la Secretaría su colección y los pongo en esta mesa a disposición de los señores que desean verificar los gravísimos textos que he comentado.

Por fortuna, las potencias extranjeras a favor de quienes tan graves limitaciones de nuestra soberanía fueron suscriptas, no han ejercido hasta ahora sus derechos, ni nos han incomodado respecto de Martín García; pero ésta es una circunstancia debida exclusivamente a la nobleza y lealtad de la política argentina, que ha dado a todas las banderas extranjeras las mismas franquicias y garantías dentro de nuestros ríos interiores. Sin embargo, al menor incidente que hubiera puesto en peligro los intereses de alguna de esas potencias, las habríamos tenido sobre nosotros, reclamando con sus flotas el cumplimiento de esos tratados, que no me explico, Excmo. Señor, cómo no han sido denunciados hasta ahora sino porque nuestros hombres políticos suelen ser poco dedicados a profundizar estas graves cuestiones de gobierno.

El Brasil, a su vez ha permanecido quieto respecto de la posesión que aquel tratado le da en el Plata, en la cuestión de Martín García, llave de los ríos, porque su situación militar ha sido siempre inferior a la de la República Argentina; pero sus

tendencias son visibles y permanentes, desde la época colonial, y todo hombre público argentino que haya intervenido en gestiones con la diplomacia brasileña o que la conozca a fondo, comprenderá que el Brasil tiene siempre abierta una tendencia hacia el Uruguay y el Paraguay. Algunos de los delegados al Congreso Panamericano han podido verificarlo, pues escucharon de labios de hombres eminentes que quedan graves cuestiones por resolver entre nuestras dos naciones.

¿Cuál sería la actitud de la República Argentina, con una flota inferior a la del Brasil, si esta República situara un día sus acorazados en Montevideo y promoviera gestiones sobre la fortificación de la isla de Martín García o sobre los canales de acceso a la misma isla, en el Río de la Plata?

Tampoco me toca resolver la cuestión, Excmo. Señor; pero V.E. con el claro criterio de que ha dado pruebas y el gabinete con su consejo y su responsabilidad, decidirán entre los que han sostenido tal vez por un acto de improvisación, en esta Junta, que no hay cuestiones internacionales pendientes, y los tratados que acabo de leer, que confirman definitivamente mi argumento de que no está liquidada todavía la guerra civil entre la Confederación y el Estado de Buenos Aires, del punto de vista de nuestras relaciones con el Brasil y las potencias europeas. (...)

Zeballos hacía luego referencia al secular interés de Brasil por el Uruguay y su intervencionismo en este país:

Han dicho los ex ministros del general Roca, que el Brasil no tiene nada que buscar en el Río de la Plata; que el Brasil es un país inmenso, cuya extensión excluye la idea de mayor expansión territorial.

Séame permitido decir que este argumento me ha causado una profunda sorpresa en labios de argentinos. (...)

Pienso, Excmo. Señor, y conmigo todos los que conocen a fondo la política del Brasil, que si tiene alguna aspiración internacional, es la de llegar por la razón o por la fuerza hasta los límites occidentales del Uruguay y del Paraguay.

Y, así como he sostenido que no pueden sernos indiferentes los destinos de la Nación Paraguaya, digo que la República Argentina está siempre expuesta a complicaciones diplomáticas por motivo de la República Oriental, que puede ser un día la manzana de la discordia entre estos países; porque nosotros garantizamos su independencia en virtud del tratado que fundó su nacionalidad.

Esta garantía de la independencia de aquel país, débil y vecino, sobre el cual tiene acción el Brasil y trata de halagar y de atraerse, ¿no es acaso, Excmo. Señor, una grave cuestión abierta, de una manera permanente para la República Argentina?

El Brasil tiene poblada la mayor parte del norte del Río Negro en aquel Estado, con capitales y ciudadanos brasileños. Su influencia allí es notoria. La opinión pública está dividida en dos grupos, uno de amigos de la política argentina y otro de amigos de la política brasileña. El Brasil ha intervenido ya en la República Oriental y esa intervención fue una de las causas secundarias de la guerra del Paraguay. (...)

Mencionaba también Zeballos la soberanía sobre las aguas del Río de la Plata como otro de los asuntos pendientes. Señalaba al respecto:

Pero, Excmo. Señor, existe además otra fuente gravísima de conflictos. La que se refiere a la soberanía, policía fluvial y navegación del Río de la Plata, una fuente de conflictos internacionales, que, si se produjera, no vacilo en declarar, que nosotros y todas las generaciones sucesivas de argentinos, declararían a una, que puede importar, un CASUS BELLI, si la soberanía argentina es desconocida y menoscabada, porque el Río de la Plata es como la garganta de nuestro organismo.

Y bien, el señor Ministro de Relaciones Exteriores sabe y debe sin duda haberlo ya comunicado al señor Presidente de la República, que el Estado Oriental desarrolla una política sistemática de aspiraciones sobre el Río de la Plata, que perjudican y que menoscaban la soberanía de la República Argentina. El Brasil estimulará siempre sus tendencias.

Creada esta nacionalidad por el tratado de 1828, a raíz de la campaña de Ituzaingó el Imperio del Brasil y la República Argentina la constituyeron en Estado libre e independiente con el nombre de "República Cisplatina" dándole por límite la COSTA O BANDA ORIENTAL DEL RÍO DE LA PLATA, que eran los mismos límites de la provincia colonial, establecida por la metrópoli.

Según el tecnicismo universalmente seguido, del derecho internacional privado, las costas o bandas de un país, son las porciones de territorios que cubren y descubren las mareas. De modo que el límite oriental de aquella república, es la línea de las más bajas mareas del Río de la Plata.

Esta solución, además de geográfica, es la única que armoniza con el principio diplomático, sostenido por los gobiernos argentinos en todas las negociaciones después de 1810, según la cual, las Provincias Unidas del Río de la Plata, la Confederación Argentina, es la soberana exclusiva de la boca y de la navegación del Río de la Plata.

Contra este hecho, el Estado Oriental ha tratado siempre de producir actos jurisdiccionales preparatorios de una solución final que contempla para el futuro.

Recordaré algunos de esos hechos, de que hay constancia oficial en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Bajo la presidencia del doctor Carlos Pellegrini, siendo yo Ministro de Relaciones Exteriores, una draga que limpiaba el canal de Martín García, fue abordada por una cañonera oriental y sus tripulantes presos, no obstante enarbolar dicha draga la bandera de la nación y de ser un buque del Estado. El apresamiento fue realizado so pretexto de que la draga había invadido las aguas jurisdiccionales del Estado Oriental en el estuario del Plata.

Comprendiendo el gobierno el alcance del hecho y las ulteriores miras con que era realizado, adoptó las medidas enérgicas que el caso requería, que fueron ejecutadas por el acorazado "Plata", obteniendo la libertad de los presos y la reintegración de la draga a sus trabajos.

Posteriormente tuvo lugar el apresamiento de varios buques frente a Punta Piedras, hecho por la policía fluvial del Estado Oriental con el mismo pretexto, dando lugar a una negociación diplomática para obtener la libertad de los presos.

Incidentes análogos se produjeron con motivo del naufragio de tres buques frente a la Magdalena y de la limpieza del canal que, en servicio de la navegación universal, ordenó nuestro Ministro de Marina.

La cuestión de la soberanía del estuario del Plata está, pues, planteada por el Estado Oriental; y el Gobierno Argentino se ha encargado de reagravarla, por el error de trascendencia que cometió al suscribir un tratado obligatorio e incondicional de arbitraje con la República vecina.

Este tratado fue obtenido por un diplomático uruguayo, amigo de la República Argentina; pero, como es natural, más amigo de su propia patria, el eminente personaje Gonzalo Ramírez.

La República Argentina cometió la imprevisión de no incluir la reserva que contienen los tratados modernos de arbitraje, inclusive el que ha restablecido la cordialidad y fundado la alianza del Imperio Británico con la Francia. Esta reserva es la de que todas las cuestiones serán sometidas a arbitraje, excepto las que afecten la soberanía. Tal reserva, por otra parte, habilita a todo contratante a juzgar con el criterio de sus propios ideales y conveniencia cuáles son las cuestiones que afectan la soberanía y deben ser excluidas de arbitraje, llegada la oportunidad de aplicarlo.

Por último, Zeballos defendió al concepto de "paz armada" como una ley universal, e hizo hincapié en la supuesta existencia de una alianza chileno-brasileña y en el hecho de que la Argentina estuviera rodeada de países fuertes para fundamentar su voto en favor del refuerzo del poder militar argentino.

106 R. Etchepareborda, *Zeballos y la política exterior...*, op. cit., p. 44.

109 Agustín de Vedia, en un libro titulado *Martín García y la jurisdicción del Plata*, publicado en 1908, sostiene, como Zeballos, la aceptación de los argumentos del canciller brasileño Río Branco por parte de la clase política uruguaya, sosteniendo que "tales eran las opiniones y los planes que había sugerido en Uruguay el barón de Río Branco, que la junta de notables de Montevideo hacía suyos, pretendiendo imponernos el arbitraje por la razón o por la fuerza, o denunciarnos ante la América como perturbadores de la paz y como enemigos de este medio de conciliación". Agustín de Vedia, op. cit., p. 383, e intervención de Zeballos en los debates secretos de 1914 en la Cámara de Diputados respecto del caso uruguayo, citados en R. Etchepareborda, *Zeballos y la política exterior...*, op. cit., p. 44.

110 C.A. Silva, op. cit., p. 207.

111 R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones internacionales...*, op. cit., p. 134.

112 El ministro italiano en Buenos Aires, conde Macchi di Cellere, coincidía con la óptica del gobierno argentino, en el sentido de percibir la mano de la diplomacia brasileña detrás de los reclamos uruguayos por la jurisdicción de aguas. Señalaba el representante diplomático italiano en una nota confidencial del 31 de julio de 1908:

El Barón de Río Branco (lo demostrarían algunos documentos secretos que el Gobierno [argentino] posee), dirige, sin tregua, sus ataques a la República Argentina, le crea inconvenientes (la cuestión de las aguas con el Uruguay) y combate su influencia en todo lugar; todo esto en ejecución de un plan que debería asegurar la expansión y la prosperidad económica del Brasil en detrimento de la seguridad y de la propia soberanía argentina. Se razona de este modo: el Brasil para superar la crisis interna que lo aqueja tiene necesidad de fomentar el incremento del comercio de algunas de sus principales provincias: Sao Paulo, Goyaz, Cuyabá, Corumbá, Río Grande do Sul, Paraná, Santa Catalina, que no tienen salida al mar sino a través de los ríos Uruguay, Paraná y Paraguay que tienen salida por el canal de Martín García. La soberanía del mencionado canal está directamente conectada al conflicto argentino-uruguayo sobre la jurisdicción de las aguas. Mientras el canal de Martín García esté en posesión de la Argentina, el comercio brasileño no podrá desarrollarse libremente por los ríos mencionados. Pero si el canal por vía diplomática o más bien por consecuencia de una guerra, pasara al Uruguay, el Brasil, que habría sido el principal factor, terminaría por usarlo libremente (...). De lo anterior se deduce el porqué de los armamentos brasileños; de allí las intrigas del Barón de Río Branco en Montevideo y en otros lugares. Y se concluye: es necesario armarlos a nuestra vez ya que el Brasil no desarma ... En breve, éstas son las premisas y las deducciones que informaban hasta muy pocas semanas la política de Zeballos y que su sucesor habrá adoptado seguramente ante el Senado (...).

Nota confidencial del ministro italiano en Buenos Aires, conde Macchi di Cellere, Nota 973/222, Buenos Aires, 22 de septiembre de 1908, cit. en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones internacionales...*, op. cit., p. 147.

113 Agustín de Vedia, *Martín García y la jurisdicción del Plata*, 1908, p. 353, cit. en R. Etchepareborda, *Zeballos y la política exterior...*, op. cit., p. 45.

114 Este folleto se divide en tres partes. La primera analiza el enfrentamiento argentino-brasileño desde el punto de vista histórico y los fundamentos del "voto" de Zeballos en la Junta de Notables del año 1906. La segunda parte tiene por objetivo considerar la forma de resolver el problema argentino, y la tercera expone los planes de campaña preparados supuestamente por el ejército argentino para invadir el territorio de Brasil.

115 Despacho 530/102, Buenos Aires, mayo de 1909, cit. en R. Etchepareborda, *Historia de las relaciones internacionales...*, op. cit., p. 148.

116 *La Nación*, 9 de noviembre de 1907, cit. en R. Etchepareborda, *Zeballos y la política exterior...*, op. cit., p. 45.

117 Texto del protocolo entre la Argentina y Uruguay del 5 de enero de 1910, citado en C.A. Silva, op. cit., p. 209. También referencias al mismo en I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 184.

118 R. Etchepareborda, *Zeballos y la política exterior...*, op. cit., pp. 44-45.

119 *Ibid.*, p. 47.

120 L. S. Sanz, op. cit., p. 323.

121 Artículo 1° del tratado de límites de 1916 entre los gobiernos de la Argentina y Uruguay, cit. en C.A. Silva, op. cit., p. 210.

122 Silva sostiene erróneamente que el tratado de 1916 fue firmado por el presidente uruguayo Baltasar Brum. En ese momento Brum era ministro de Relaciones Exteriores, siendo presidente Feliciano Viera (1915-1919). Brum sucedió a Viera en la presidencia en los años 1919-1923. C.A. Silva, op. cit., p. 210; I. Ruiz Moreno, op. cit., p. 175; Benjamín Nahum, *La época batllista (1905-1930)*, Colección Historia Uruguaya, tomo 6, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1975, pp. 74 y 91 y *Diccionario Enciclopédico Quillet*, tomo segundo, Buenos Aires, Editorial Argentina Aristides Quillet, 1970, p. 290.

123 Declaración del presidente uruguayo Feliciano Viera, al inaugurar el 26° período legislativo de la República Oriental del Uruguay, referente a la actitud argentina ante el peligro de invasión a Uruguay desde el sur de Brasil por parte de colonos alemanes, citada en C.A. Silva, op. cit., p. 544.

124 Moción del diputado oriental Pablo Piedra Cueva, aprobada por la Cámara de Representantes del Uruguay el día 22 de febrero de 1918, conteniendo el agradecimiento uruguayo a la actitud del presidente argentino Yrigoyen, cit. en *Ibid.*, pp. 544-545.

125 Nota de agradecimiento del presidente Yrigoyen, cit. en *Ibid.*, p. 545.



LA DISPUTA DE LAS ISLAS MALVINAS  
(1833-1945)

### **Introducción**

En este capítulo se tratará el tema de las relaciones anglo-argentinas en torno a la disputa por la soberanía de las Islas Malvinas y sus dependencias en el período que comprende los años 1833 y 1945, es decir, desde la usurpación hasta la Segunda Guerra Mundial. Para evitar complicar excesivamente la narración, la siempre entretejida temática de la reivindicación argentina a los archipiélagos Orcadas del Sur, Sandwich del Sur y Georgias del Sur será tratada en un apéndice a este capítulo.

A diferencia de nuestro denso primer capítulo sobre Malvinas, que refleja la complejidad de los acontecimientos desde el descubrimiento hasta la usurpación, este capítulo reflejará el carácter poco constante de la diplomacia argentina respecto de la cuestión hasta muy avanzado el siglo XX. Por cierto, los reclamos argentinos fueron tan escasos que durante el período que aquí trataremos hay muy poca historia para contar respecto de Malvinas como dimensión de la política exterior argentina.

### **Primera y segunda protestas argentinas**

Como vimos en el capítulo que culmina con las usurpaciones, el 17 de junio de 1833 Manuel Moreno, representante argentino ante el gobierno inglés, presentó una protesta en la forma de un largo documento escrito tanto en inglés como en francés.<sup>1</sup> La "Protesta", como se la conoce, desarrolló principalmente los fundamentos expuestos en el decreto de nombramiento de Luis Vernet como gobernador de las islas del 10 de junio de 1829. Las Provincias Unidas del Río de la Plata, como comunidad política independiente reconocida por Gran Bretaña y otros Estados, sucedió a España en los derechos territoriales de ésta en esa jurisdicción. Después de 1774 las Malvinas habían quedado indiscutiblemente como patrimonio de la Corona española. Por lo tanto, dado que la soberanía española sobre las islas había cesado por la independencia de sus territorios en América, Gran Bretaña no tenía derecho a reclamo alguno, "por derechos ya extinguidos".<sup>2</sup>

La respuesta británica a esta protesta llegó seis meses más tarde. El 8 de enero de 1834, el ministro Palmerston le respondió a Moreno afirmando que los derechos de Su Majestad Británica nunca se habían extinguido porque la Corona española había restablecido el asentamiento inglés en 1771, y que al abandonar Port Egmont por causas de austeridad, la Corona británica había dejado señales de pertenencia.<sup>3</sup>

Cuenta Ferns que, debido a la tensión que podía desarrollarse entre ambos gobiernos, en un primer momento corrió el rumor en Buenos Aires de que el gobierno porteño pensaba retirar a su representante en Londres. Esto inquietó a los comerciantes británicos en la región del Plata. Pero la situación se calmó y no pasó del rumor.<sup>4</sup>

La segunda protesta argentina no tardó en llegar. Como la respuesta del gobierno británico de principios de 1834 no había sido satisfactoria, el gobierno argentino volvió a protestar el 29 de diciembre de ese año a través de su ministro Moreno. En esta ocasión no hubo respuesta por parte de los británicos.<sup>5</sup>

Algunos años más tarde se produjo un hecho que, según un observador, demuestra que para el gobernador de Buenos Aires Juan Manuel de Rosas, las Islas Malvinas podían convertirse en elementos de negociación.<sup>6</sup> En diciembre de 1838 Manuel Moreno había regresado a Londres como enviado argentino. Entre sus instrucciones figuraba:

la orden de explorar la posibilidad de ceder los derechos argentinos sobre las Malvinas a cambio de la cancelación de la deuda remanente del préstamo de 1824 [préstamo Baring Brothers].<sup>7</sup>

A partir de 1841, Moreno actuó con mayor empeño pero fracasó por razones obvias: ¿por qué el gobierno inglés compraría algo que ya poseía? Además, la deuda no cobrada era privada y no del gobierno británico.<sup>8</sup> Para colmo, estaba claro que a Rosas "le importaba más cultivar la amistad de Gran Bretaña que desafiarla".<sup>9</sup>

Mientras estos eventos se desarrollaban en relación con Gran Bretaña, el gobierno de Buenos Aires continuaba en sus intentos por resolver sus diferencias con los Estados Unidos por el incidente de la corbeta *Le-xington*. A pesar de que las relaciones diplomáticas formales con ese país estaban suspendidas, en 1839 Carlos M. de Alvear, ministro Plenipotenciario en Washington, mantuvo, "en misión amistosa", una entrevista con el secretario de Estado, John Forsyth. Entre ambos se trató el tema de las acciones del capitán Silas Duncan. Según el informe de Alvear al gobierno sobre la conversación, se le dijo que el gobierno de Washington había aprobado la acción de Duncan, "sin que ello hubiera tenido la menor intención ni el deseo de hacer el más mínimo ultraje al gobierno ni a la Nación Argentina". Al mismo tiempo, Alvear fue informado que a los Estados Unidos no les "toca juzgar sobre el derecho de las Malvinas: es decir, si pertenecen a la Inglaterra o a ustedes [la Argentina]".<sup>10</sup>

### Tercera protesta (1841-1842)

El 18 de diciembre de 1841 el representante argentino en Londres envió una tercera nota de protesta. El 29 de diciembre se recibió la respuesta del gobierno británico. El ministro lord Aberdeen contestaba escuetamente que la nota argentina había sido enviada al departamento pertinente para ser examinada.<sup>11</sup>

No obstante, el gobierno de Buenos Aires no cedió en su intento. El representante argentino en Londres protestó nuevamente el 19 de febrero de 1842. El 5 de marzo del mismo año se recibió una respuesta británica más extensa. En ella, lord Aberdeen afirmaba que "el Gobierno Británico consideraba el acuerdo alcanzado con España en 1771 como final", agregando que por lo tanto no podía:

reconocer a las Provincias Unidas el derecho de alterar un acuerdo concluido, cuarenta años antes de la emancipación de éstas, entre la Gran Bretaña y España. En lo concerniente a su derecho de soberanía sobre las Islas Malvinas o Falkland, la Gran Bretaña considera ese arreglo como definitivo; en ejercicio de ese derecho, acaba de ser inaugurado en esas islas un sistema permanente de colonización.<sup>12</sup>

La réplica del ministro Moreno, fechada el 10 de marzo, fue inmediata:

El que suscribe, cumpliendo con las obligaciones impuestas a él, según instrucciones, se ve en la obligación de declarar, para evitar que el silencio de las Provincias Unidas no sea interpretado como un consentimiento tácito, que las Provincias Unidas no pueden aceptar y nunca aceptarán, la resolución del Gobierno de su Majestad Británica del 5 del corriente, dado que considera injusta y contraria a sus derechos evidentes (...).<sup>13</sup>

Sin embargo, en un informe enviado a Buenos Aires algún tiempo más tarde Moreno manifestó desaliento, expresando que: "mientras este gobierno niegue la soberanía de las islas a la República, como lo ha hecho hasta ahora, no hay medio de inducirlo a indemnizaciones por la cesión de aquel dominio".<sup>14</sup>

Por otra parte, y vista la situación desde el punto de vista británico, las Islas Malvinas fueron incorporadas a los dominios de la Corona a través de Cartas Patentes firmadas por la Reina Victoria el 23 de junio de 1843, es decir una década después de su usurpación. Ello llevaría a dotar de un gobierno a las Islas Falkland y Dependencias.<sup>15</sup> También en este mismo año se trasladó la capital de las islas de Puerto Egmont a Puerto Stanley (anteriormente rebautizado Puerto William). Sin embargo, el primer gobernador de las islas, George Rennie, fue designado recién en 1847. Desde 1847 hasta 1945 hubo diecisiete gobernadores británicos.<sup>16</sup>

Sin embargo, en esos años ocurrió algo digno de destacarse: un

miembro de la Cámara de los Comunes emitió uno de los primeros juicios públicos ingleses contrarios a la posesión británica del archipiélago. El 25 de julio de 1848, durante un debate en la Cámara en el que proponía recortes presupuestarios, el parlamentario Sir William Molesworth sostuvo que, dado el nivel de gastos que insumía la estación militar de las Malvinas, lo mejor que podía hacerse era "reconocer el reclamo de Buenos Aires sobre las islas Falkland". Esta opinión se fundamentaba en las características del lugar, "desolado, árido y, ventoso, donde no pueden crecer ni granos ni árboles".<sup>17</sup> Obviamente, el punto de vista de Molesworth no tuvo mayor trascendencia.<sup>18</sup> Por otra parte, las relaciones entre ambos países no pasaban por el mejor momento.<sup>19</sup> El ministro argentino en Londres, Manuel Moreno, no gozaba de popularidad en la prensa local. De nuevo se reiteraron en los periódicos de la capital británica opiniones adversas a las Provincias Unidas. Los planteos de Buenos Aires sobre las Malvinas fueron calificados de pretenciosos, especialmente proviniendo de un Estado "de segunda". Al respecto, el periódico *The Times* comentó: "no sabemos qué admirar más, si la insolencia del sudamericano o la resignación del ministro de la Reina que no lo lanzó a puntapiés escaleras abajo".<sup>20</sup>

Poco tiempo antes, Benjamín Disraeli, en un discurso parlamentario, había fustigado a la Confederación Argentina, calificándola como "una colonia de España, rebelde y de segunda clase (...)".<sup>21</sup>

#### Cuarta protesta (1849)

La disputa se renovó a partir de unas declaraciones de lord Palmerston durante un debate en la Cámara de los Comunes, el 27 de julio de 1849. Según una cita de *The Times*, el ministro declaró que "habiendo estado desocupadas por algún tiempo, Gran Bretaña tomó posesión de ellas y desde entonces mantiene allí un establecimiento". También aconsejaba "no reabrir un intercambio de correspondencia que había sido interrumpido por el consentimiento de una de las partes [*acquiescence*] y el acuerdo [*maintenance*] de la otra".<sup>22</sup>

No obstante, existe otra versión de los dichos del Ministro. Según Arce, en otro periódico [el *Daily News*] la respuesta de lord Palmerston a la interpelación habría sido que: "no sería productivo reiniciar un intercambio de correspondencia que había sido concluido por consentimiento común de ambas partes".<sup>23</sup>

A partir de los dichos en los periódicos, Manuel Moreno envió una cuarta nota de protesta a lord Palmerston, el 31 de Julio de 1849. Luego de citar los párrafos de los diarios, Moreno le reiteraba que el gobierno de la Confederación Argentina nunca había aceptado el haber sido despojada de las Malvinas por Gran Bretaña en 1833. También agregaba que esa legación no deseaba permanecer en silencio, para evitar que ese silencio fuera interpretado como una confirmación de los dichos atri-

buidos a lord Palmerston por los diarios.<sup>24</sup> El 8 de agosto lord Palmerston respondió que había recibido la nota del 31 de julio. Según el Ministro, su declaración en el debate no presentaba una imagen precisa del estado de la disputa entre ambos países, y, a pesar de cualquier afirmación que los diarios pudieran atribuirle, él siempre había entendido que el asunto estaba aún "pendiente de acuerdo".<sup>25</sup> Esto muestra que, a pesar del intercambio de protestas y notas, y de la aparente tirantez entre ambos gobiernos, el de Buenos Aires mantuvo su determinación de no convertir el caso de las Islas Malvinas en un conflicto fundamental. Para el gobernador Rosas "una referencia a las islas Malvinas llegó a ser una parte de [su] mensaje anual (...) lo mismo que la imploración de la guía de Dios".<sup>26</sup> Para el historiador inglés, este fenómeno que se torna rutinario en las relaciones anglo-argentinas hasta mediados del siglo XX tiene su explicación en el hecho de que:

Toda la energía de su régimen y de los regímenes que lo sucedieron se orientaba hacia las fronteras terrestres. Las vacas y las ovejas, y no las ballenas y las focas, constituían la preocupación de los principales sostenedores de Rosas y el objeto principal de sus afectos e inversiones de capital (...) el dominio de los intereses rurales era la mejor garantía de que dicha cuestión sería dejada, por así decirlo, en depósito, como un haber congelado en el juego de la diplomacia, pero nada más.<sup>27</sup>

#### Una impasse en las protestas argentinas

Hasta 1852 el gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, estuvo al menos en teoría a cargo de las relaciones exteriores de la Confederación Argentina, dedicándose a la emisión de unas protestas periódicas y rituales. Después de Caseros, las tareas urgentes de los gobiernos de la Argentina estuvieron centradas en la construcción del Estado. Había que esperar unas tres décadas para que el tema reapareciera en la agenda interestatal de ambos países. Mientras tanto, la Argentina estrechaba su relación comercial con Gran Bretaña. No obstante, en el interin se produjeron algunos pocos eventos de interés relacionados con la disputa.

En los años de 1853 y 1854, los Estados Unidos y Gran Bretaña sostuvieron un desacuerdo diplomático por los derechos de pesca y de caza en el archipiélago de Malvinas, que demuestra la ambigüedad y falta de legitimidad de los títulos británicos a las islas. En 1853, el gobernador de las Islas Malvinas se quejó a su gobierno del nivel de depredación que alcanzaban los balleneros y cazadores de focas, especialmente norteamericanos, en las aguas y costas del archipiélago. Como consecuencia se le envió apoyo naval para controlarlos, y al mismo tiempo el gobierno inglés previno al norteamericano que no se permitirían abusos por parte de particulares en las Falkland. En mayo de 1854, unos de-

sertores de dos buques balleneros norteamericanos denunciaron ante el juez de paz en las islas que sus otrora camaradas habían matado a varios cerdos que pertenecían a la Compañía de las Islas Falkland, y a focas de los criaderos del gobierno. Inmediatamente, el buque de guerra británico *HMS Express* capturó a los dos balleneros.

En ese momento se hallaba en Puerto Stanley la corbeta norteamericana *USS Germantown*, al mando del comandante William F. Lynch. Tanto Lynch como el representante comercial de los Estados Unidos en las islas, W. H. Smyley, intercedieron para liberar a los buques apresados y a sus capitanes. Ante la negativa de las autoridades británicas, el comandante norteamericano se preparó para luchar. Finalmente, las autoridades británicas negociaron con él y con Smyley. Según algunos relatos, Lynch "puso en duda el derecho de los británicos a fiscalizar las aguas de Malvinas, alegando los reclamos argentinos sobre las islas".<sup>28</sup> No obstante, los capitanes balleneros fueron juzgados y multados por la caza de "los cerdos salvajes de Su Majestad". El asunto se elevó al nivel de ambos gobiernos, y los Estados Unidos protestaron enérgicamente a favor de su derecho "adquirido" a pescar en aquellas aguas. En el reclamo, el secretario de Estado, William L. Marcy, llegó al punto de afirmar:

nada dijimos respecto de la soberanía sobre ellas [las Malvinas]. Aunque no reclamamos derechos para los Estados Unidos, no concedimos derecho alguno a Gran Bretaña ni a ninguna otra potencia (...).<sup>29</sup>

Ante estas afirmaciones, el gobierno de Su Majestad exigió al de los Estados Unidos que desautorizara el lenguaje y la conducta del comandante Lynch. Respecto de las afirmaciones de Marcy, cuestionando el derecho de Gran Bretaña a la soberanía de las Islas Falkland, la comunicación sostenía que:

El Gobierno de Su Majestad no podía discutir ese derecho con ninguna otra Potencia, sino que continuaría ejerciendo en y alrededor de esas islas los derechos inherentes según el derecho internacional de la supremacía territorial; y se mantendría autorizado, si lo creía conveniente, para prevenir que extranjeros de cualquier nación, pescaran ballenas o focas dentro de las tres millas marinas de la costa, o desembarcaran en alguna parte de las costas de las Islas Falkland con el objeto de pescar o matar focas.<sup>30</sup>

La cuestión no pasó a mayores y se resolvió diplomáticamente. No obstante, lo que este hecho tiende a demostrar es que luego de dos décadas de ocupación británica continua del archipiélago, los norteamericanos todavía pudieron poner en duda los presuntos derechos británicos de soberanía. En este caso, como lo demuestra la declaración británica, el presunto derecho estaba sostenido por la fuerza.

Por otra parte, es interesante recordar que a estas alturas del desen-

volvimiento histórico argentino, España no había reconocido aún la independencia del, hasta ese momento, anárquico país sudamericano. Gran Bretaña, que había reconocido la independencia argentina en 1825, auspició el reconocimiento español. Aunque hubo negociaciones durante la década de 1840, éstas resultaron infructuosas y recién se llegó a un acuerdo por medio de un tratado firmado en 1859 y ratificado por España en 1860. El apoyo británico a ese reconocimiento de la independencia argentina, posterior a la usurpación de las Malvinas, genera la inquietud respecto de cómo podía ser que los ingleses auspiciaran el reconocimiento español del Estado que pretendía ser el sucesor de los derechos españoles en unas Malvinas ocupadas por Gran Bretaña desde 1833, a no ser que el reclamo argentino fuese percibido como un pintoresquismo indigno de tomarse en cuenta en la formulación de políticas de mayor relevancia, tanto por los británicos como por los españoles. A su vez, la aquiescencia argentina a los buenos oficios británicos frente a España también pareciera señalar el carácter poco relevante que el mismo gobierno argentino adjudicaba a esa reivindicación territorial.

Un poco más adelante, durante la presidencia de Bartolomé Mitre, el tema de las Malvinas surgió tangencialmente en las relaciones anglo-argentinas, vinculado al aluvión inmigratorio que la Argentina había comenzado a recibir a partir de la Organización Nacional. La correspondencia diplomática británica informa de los intentos por parte de colonos galeses de establecerse en la Patagonia, y de la desconfianza que ello producía en el gobierno argentino, dada la potencial repercusión que podría tener por su proximidad a las Malvinas. En una carta con fecha 25 de mayo de 1865 de Edward Thornton, representante británico en Buenos Aires, a lord Russell, se informaba lo siguiente:

Una comisión de caballeros de Gales del Norte llegaron a este país en 1863 y propusieron al Gobierno argentino un plan para establecer una importante colonia de habitantes provenientes de esa región, en la Patagonia. Después de algunas conversaciones, se estipuló que para que hubiese una cesión de tierras, bienes y dar la debida protección, la comisión debería comprometerse a introducir anualmente y por diez años, de 300 a 500 familias. El acuerdo requería la aprobación del Congreso, quien lo rechazó. El principal argumento en contra fue el de la religión de los futuros colonos; y que cada vez que los anglo-sajones se habían establecido habían también pretendido adquirir propiedades en todo el país. Se agregó que en este caso particular, los colonos tendrían el apoyo (...) de nuestro establecimiento en las Islas Malvinas. Se proponía que la colonia se estableciese en la costa de la Patagonia a pocas leguas al sur de Bahía Nueva, entre los 43° y 44° de latitud Sur.

Más adelante la carta agregaba:

Mientras conversábamos sobre el tema hace pocos días, Su Excelencia [el ministro del interior, Dr. Guillermo Rawson] me expresó que la principal objeción del Congreso al establecimiento de una colonia inglesa en la Patagonia era su proximidad a nuestro establecimiento en las Islas Falkland; después de otras observaciones, en las cuales hubo una insinuación de que, aun cuando Gran Bretaña mantuviese la posesión de dichas islas, no tenía de *jure* títulos a las mismas. Su Excelencia me preguntó si el gobierno de Su Majestad no estaría dispuesto a tomar en consideración que las Islas fueran cedidas a la República Argentina, agregando que si pudiera poner esta posibilidad ante el Congreso, estaba convencido que los obstáculos al primer acuerdo de colonización podrían superarse... Agregué por mi parte que no había la menor posibilidad de que renunciáramos a nuestro derecho; aseguré a Su Excelencia que se equivocaría al alentar se pensase que Su Majestad escucharía cualquier propuesta para ceder las Islas Falkland, las que en razón del creciente número de barcos mercantes y de la marina real que se dirigían al Cabo de Hornos y al Estrecho de Magallanes adquirían cada vez más importancia en una ruta en la que no teníamos otra posesión.<sup>31</sup>

En 1884, durante la presidencia de Julio A. Roca, es decir treinta y cinco años después de la última protesta, la Argentina reanudó el ciclo de reclamos a Gran Bretaña. Este nuevo ciclo duró cuatro años. Esta vez junto con la protesta se introdujo la propuesta de resolver el tema de la soberanía recurriendo a un arbitraje. El 30 de mayo, el ministro de Relaciones Exteriores, Francisco J. Ortiz, informó al representante inglés en Buenos Aires que su gobierno estaba "delimitando" sus territorios, por lo que intentaría actualizar el reclamo de las Islas Malvinas. Creía que la cuestión podía ser fácilmente resuelta por un arbitraje. Agregaba también que habiendo Gran Bretaña mostrado tan buen ejemplo al mundo al aceptar el principio de arbitraje, el gobierno argentino de antemano podía apelar al gobierno de Su Majestad "para que diera a esta proposición su más justa consideración".<sup>32</sup> El 28 de julio, el Foreign Office envió una nota al gobierno argentino reiterando la terminante posición británica de no permitir ninguna discusión sobre sus derechos a las islas.<sup>33</sup>

Sin embargo, hacia fin de ese año un hecho provocó la reacción británica. El 15 de diciembre, los periódicos de Buenos Aires habían publicado la noticia de que el Instituto Geográfico Argentino iba a publicar un mapa de la República Argentina que incluía a las Malvinas. Cuatro días más tarde, el ministro de Relaciones Exteriores contestó la nota que el ministro inglés en Buenos Aires, Edmund Monson, había enviado aquel mismo día 15. En ésta, el embajador preguntaba si el mapa de la República que preparaba el Instituto Geográfico incluyendo a las Malvinas como territorio argentino era considerado oficial. La respuesta del día 19 sostenía que cualquiera fuera la naturaleza del mapa, no alteraba el estado de la cuestión que debía ser considerada igual como había quedado en 1843.<sup>34</sup>

El 24 de diciembre, ante un nuevo requerimiento del enviado inglés,

Ortiz le respondió que "un mapa ni quita ni otorga derechos". Además declaró que:

el gobierno argentino estaba particularmente interesado en mantener sus relaciones con Gran Bretaña en pie de amistad, y que el enfriamiento de estas relaciones amistosas no podría jamás ser el resultado de una amistosa y justa discusión desde la perspectiva de la ley internacional tal como la presentada en la controversia por la soberanía de las Malvinas.<sup>35</sup>

Sin embargo, y por toda respuesta, el 31 de diciembre el enviado Monson presentó una protesta formal en nombre de su gobierno por la inclusión de las Malvinas en un mapa de la República.<sup>36</sup>

#### Quinta protesta (1885)

Ya en el nuevo año de 1885 el gobierno argentino insistió sobre el arbitraje y protestó. El 2 de enero, el canciller Francisco Ortiz acusó recibo de la protesta inglesa del 31 de diciembre, y adjuntó una contraprotesta en forma de nota y memorándum en la que enumeraba los derechos argentinos a las islas. Enfatizaba que no se podía considerar la cuestión como cerrada, y aceptó recurrir al arbitraje.<sup>37</sup> Aquel mes de enero mostró una inusitada actividad diplomática. Los días 8, 13 y 20 se cruzaron notas entre ambos gobiernos. En ellas, el británico insistió en que la "cuestión está cerrada". Por su parte, el gobierno argentino rectificó ciertas expresiones de la nota del gobierno británico y reiteró, una vez más, la voluntad de la República de someter la cuestión a arbitraje.<sup>38</sup> Para Arce la situación podría describirse como una en la que el canciller no desistió en ningún momento de defender la posición argentina, y el representante británico, luego de iniciar una demanda sin fundamento, se vio obligado a defender a su país cerrando su posición y negándose "obstinadamente" a discutir los hechos y explicar la acción de 1833.<sup>39</sup>

Durante 1886 se renovó el intercambio de notas y palabras. El gobierno argentino solicitó que se le diera una respuesta al memorándum de enero del año anterior, y los británicos respondieron verbalmente en agosto que, para ellos, la cuestión estaba cerrada.<sup>40</sup>

El 3 de noviembre de 1887, siendo presidente Miguel Juárez Celman, el representante argentino en Londres, Luis Domínguez, solicitó al marqués de Salisbury que acusara recibo de la contraprotesta del 2 de enero de 1885.<sup>41</sup> La respuesta llegó finalmente el 9 de noviembre cuando el representante inglés F. Pakenham comunicó al canciller Norberto Quirno Costa que su gobierno consideraba concluida la discusión sobre las Malvinas.

**Sexta protesta (1888)**

La que algunos consideran la sexta protesta argentina se produjo el 20 de enero de 1888, cuando el ministro de Relaciones Exteriores Norberto Quirno Costa presentó una nueva nota de protesta al representante del Reino Unido, F. Pakenham, por la ocupación ilegítima de las islas. La nota enumeraba los derechos argentinos de la siguiente manera:

1. Que en el tratado de 1771 España consintió reponer Port Egmont en su anterior estado, reservando sus derechos de soberanía a las islas y continuando su ocupación.
2. Que en 1774 los ingleses abandonaron la colonia de Port Egmont. España, que había comprado sus derechos a Francia,<sup>42</sup> continuó como única ocupante de las islas hasta 1810, sin que el gobierno británico realizase protesta alguna.
3. Que el artículo 4 del tratado de 1790 prohibía la navegación y pesca de los súbditos británicos en los Mares del Sur, a una distancia menor de 10 leguas de donde estuvieran establecidos los españoles;
4. Que al retirarse los españoles, las autoridades de Buenos Aires reasumieron la soberanía ejerciendo numerosos actos de jurisdicción, citando en especial el decreto del 10 de junio de 1829;
5. Que en 1833 la colonia fue "asaltada" por el capitán Onslow que se apoderó violentamente del territorio;
6. Que el gobierno argentino por medio del ministro Moreno había presentado inmediatamente una protesta por ese acto incalificable contra los legítimos derechos de la República.<sup>43</sup>

El documento también agregaba que:

hoy, como antes, el gobierno argentino mantiene su protesta respecto a la ilegítima ocupación de las Islas Malvinas, que no abandona ni abandonará jamás sus derechos a esos territorios y que en todo tiempo, hasta que le sea hecho justicia, los considerará parte integrante, en la prioridad del descubrimiento, de la ocupación, de la posesión iniciada y ejercida en el reconocimiento tácito y explícito y en la adquisición por tratado de estos últimos que pertenecían a la España.

El 25 de enero, el Ministro inglés acusó recibo de la protesta argentina. Pero el 13 de abril, la Cancillería argentina recibió una nota firmada por el encargado de negocios George Jenner,<sup>44</sup> en la que expresaba haber recibido instrucciones de Gran Bretaña donde ésta:

se niega a entrar a discutir el derecho de Su Majestad a las Islas Falkland, derecho que en el sentir de dicho gobierno no ofrece duda ni dificultad de especie alguna.<sup>45</sup>

Los días 13 y 21 de abril se intercambiaron notas entre el enviado ar-

gentino en Londres y el gobierno británico, esperando reabrir uno y negando el otro las discusiones sobre el tema.<sup>46</sup> El 12 de junio el gobierno argentino insistió en el ofrecimiento de ir a arbitraje y mantuvo la reivindicación de sus derechos sobre las islas de los que había sido despojada por la fuerza en tiempos de paz.<sup>47</sup> El 14 de junio Jenner simplemente acusó recibo de la nota.<sup>48</sup>

**Ambiciones expansionistas de Gran Bretaña**

En los siguientes veinte años no se registraron hechos notables en la historia de las relaciones anglo-argentinas por el tema Malvinas. Sin embargo, desde principios de siglo se intercambiaron las primeras salvadas diplomáticas por las islas conocidas por los británicos como "Dependencias" y ubicadas más al sur que las Malvinas, tema sobre el que trataremos en el apéndice a este capítulo.

Recién a mediados de 1908, durante la presidencia de José Figueroa Alcorta, se abrió un nuevo ciclo en los intercambios diplomáticos entre ambos países por el archipiélago malvinense. El 21 de julio, Su Majestad Británica emitió una Carta Patente Real que formalmente constituyó a las Georgias del Sur, las Orcadas del Sur, las Shetland del Sur, las Islas Sandwich y el territorio de la Tierra de Graham (San Martín) como dependencias de la Colonia de las Islas Falkland.<sup>49</sup> Es curioso que este documento incluyera dentro del área delimitada como posesión de la Corona parte de la Patagonia y sur de Chile. Este grueso "error" que nunca fue explicado, señalaría la existencia de un impulso a expandir aun más las fronteras de su dilatado Imperio colonial de principios de siglo. El texto de las cartas de 1908 proclamaba lo siguiente:

Westminster, Julio 21 de 1908

Eduardo Séptimo etc. (...)

Considerando que los grupos de las islas conocidas bajo el nombre de South Georgia, South Orkneys, South Shetland, Sandwich Islands, y el territorio conocido bajo el nombre de Graham's Land, situados en el Océano Atlántico del Sur, al sur del paralelo 50 de latitud sur, y ubicados entre los grados 20 y 80 de longitud oeste, son parte de nuestros Dominios, y que es conveniente que se declaren a sus respectivos gobiernos como Dependencias de nuestra Colonia de las Islas Falkland.

1\*) Declaramos ahora por la presente desde ya, y después de las publicaciones de esta nuestra Carta Patente en la "Gaceta" de nuestra Colonia de las Islas Falkland, que dichos grupos de islas, conocidas como South Georgia, las South Orkneys, las South Shetland, y las Islas Sandwich y el territorio mencionado de Graham's Land, pasarán a ser Dependencias de nuestra citada Colonia de las Islas Falkland.

2\*) Y declaramos además por este medio, que desde y después de tal pu-

blicación, como queda dicho, el actual Gobernador y Comandante en Jefe de nuestra Colonia de las Islas Falkland (en adelante denominado el "Gobernador"), será el Gobernador de South Georgia, South Shetland, South Orkneys y las Islas Sandwich y el territorio de Graham's Land (todas las cuales más adelante son llamadas Dependencias); y le otorgamos por la presente todas las facultades de Gobierno y Legislación, en y sobre las Dependencias, que de tiempo en tiempo han sido otorgadas a nuestro Gobernador mencionado, en y sobre nuestra Colonia de las Islas Falkland, (...).<sup>50</sup>

El trazado de las coordenadas establecidas por la Carta permite ver que dentro de sus límites se incluían la totalidad de Tierra del Fuego, parte de Santa Cruz, y parte de la provincia chilena de Magallanes. El 28 de marzo de 1917 una nueva Carta Patente rectificó los límites de la anterior. Estos fueron establecidos, ahora, entre las longitudes 20° y 50° Oeste al sur de la latitud 50° Sur, entre las longitudes 50° y 80° al sur de la latitud 58° Sur. La superficie del área asciende en total a tres millones de millas cuadradas, equivalente "al uno y medio por ciento de la superficie total del globo".<sup>51</sup>

El gobierno argentino tomó conocimiento del contenido de la carta al solicitar al enviado inglés una copia del texto. El 20 de febrero de 1909 éste envió lo solicitado y acompañó la copia del texto oficial publicado en el *Falkland Island Gazette* con una breve nota en donde calificó a la carta patente como "declaración".<sup>52</sup>

Respecto de la reacción argentina frente al contenido del documento existen versiones diferentes. Algunas fuentes afirman que la carta fue modificada en 1917 "ante la protesta y el estupor de Argentina y Chile".<sup>53</sup> Sin embargo, Fitte demuestra que no hubo protesta alguna, y que la Argentina sólo se limitó a una nota de agradecimiento por el envío de la información.<sup>54</sup> Según ese autor, la necesidad de introducir las modificaciones de 1917 en la carta (que "devolvieron" la Patagonia a la Argentina y Magallanes a Chile) se originó (lamentable e inexplicablemente) en los propios funcionarios ingleses y no en las protestas criollas.<sup>55</sup>

Existen abundantes pruebas de que éste fue el caso, y el principal responsable parece ser el canciller argentino Victorino de la Plaza, más tarde presidente, que ocupó el cargo de ministro de Relaciones Exteriores entre junio de 1908 y agosto de 1909. Por ejemplo, un memorándum del 8 de diciembre de 1927 de J.C.W. Torr, funcionario del Foreign Office, decía que:

Ante la emisión de las patentes, (...) el ministro argentino de Relaciones Exteriores le preguntó a Mr. Russell acerca de los términos de esta declaración de soberanía. Se instruyó a Mr. Russell que le proporcionara una copia de la *Gazette* en la que las patentes habían sido publicadas. Hizo ello y el gobierno argentino acusó recibo de su nota sin comentarlos.<sup>56</sup>

Por cierto, se observa en este período una asombrosa complacencia del gobierno argentino frente a los avances británicos, una complacencia que es raramente advertida por los autores argentinos a pesar de la gravedad del tema, cuando lo que estaba en juego no era ya tan sólo el antiguo y ambiguo litigio de Malvinas, sino buena parte de una Patagonia que, en 1908, ya era indiscutiblemente argentina.

No sorprende pues que esta relativa complacencia haya afectado también al ciertamente más difícil litigio de Malvinas. Entre los autores argentinos se observa una tendencia a atribuir más tesón irredentista a los gobiernos de la época que el que realmente tenían. Según Fitte, por ejemplo, hubo por lo menos una protesta frente a Gran Bretaña cuando la Convención Postal de Roma incluyó a las Malvinas entre las colonias británicas.<sup>57</sup> Ferrer Vieyra incurrió en el mismo error, aunque como lo demostró Alejandro Corbacho, ello puede ser desmentido por los mismos documentos aportados por Ferrer Vieyra. Sin embargo, ni siquiera esta afirmación (a la que adhieren también otros autores argentinos) puede corroborarse. Por cierto, una búsqueda realizada por el director de la biblioteca de la cancillería argentina en febrero de 1995 arrojó un resultado negativo: el supuesto documento no está en los archivos argentinos.<sup>58</sup>

Por otra parte, el resultado arrojado por esa búsqueda no podía ser otro, ya que un cuidadoso estudio de los documentos existentes demuestra que *la supuesta protesta argentina de 1908 no fue ante Gran Bretaña, sino ante Italia*.<sup>59</sup> Lo que en realidad ocurrió fue que en 1908 el Ministro italiano en Buenos Aires informó al gobierno argentino que la Unión Postal de Roma había incluido a las islas Malvinas como británicas, porque éstas se habían adherido a la Convención sobre Cartas Certificadas. Entonces el canciller De la Plaza, al contestar a la nota italiana, protestó formal y solemnemente sobre esa inclusión, de manera tal que el Ministro italiano informó a su gobierno de la respuesta argentina, pero el canciller no protestó ante Gran Bretaña. El ministro británico en Buenos Aires, Walter Townley, se enteró informalmente del episodio y optó por no conversar sobre el tema con el canciller argentino, pero informó a su gobierno que si la cuestión se presentaba él diría que el gobierno de Su Majestad no podía discutir la cuestión, lo que era una línea discursiva coincidente con las instrucciones generales que el Ministro tenía del Foreign Office. El gobierno británico aprobó el curso de acción sugerido por Townley y la cuestión terminó allí. Por este motivo la protesta de 1908 no es reconocida como protesta por los ingleses, que en 1928 arguyeron que *no recibían protestas argentinas desde 1888*.<sup>60</sup>

### El Centenario

Cuentan los observadores que con la llegada del Centenario, que se celebró en un contexto de optimismo, éxito y prosperidad nacional, arrojaron las referencias públicas a los derechos argentinos sobre las islas.

Este hecho, sumado a la presión que el país comenzó a ejercer en la Convención Postal, llevó al gobierno inglés a sentir la necesidad de revisar los argumentos sobre sus derechos.<sup>61</sup> Como consecuencia de esa percepción, a partir de 1910, distintos miembros del Foreign Office comenzaron a expresar ciertas dudas acerca de los títulos históricos de Gran Bretaña sobre las islas Malvinas. Éstos tradicionalmente sostenían que los eventos de 1833 simplemente habían constituido una reafirmación de derechos previos a 1774, sin preocuparse por una mayor elaboración sobre un tema que desestimaban por obvio. Ahora, sin embargo, se percibía la necesidad de refinar esos argumentos, quizá precisamente porque el éxito político y económico de aquella Argentina que celebraba triunfal y rutilantemente su Centenario hacía al país más respetable para el mundo, lo que inevitablemente repercutía en una mayor respetabilidad de sus argumentos históricos y jurídicos respecto de Malvinas. Gustafson resume la nueva percepción británica subrayando que:

Algunos estaban temerosos de que el incidente (de 1833) hubiera sido injustificado, que la conquista, al menos en el siglo veinte, no proveyera título, y que debían enfatizarse otros argumentos en lugar del derecho histórico.<sup>62</sup>

De este modo, algunos ingleses comenzaron a pensar que la demanda argentina por la devolución de las islas era más que una aspiración popular.<sup>63</sup> La creencia en la existencia de inseguridades o imperfecciones en sus derechos, llevó a otros ingleses a pensar en una nueva estrategia: después de casi 100 años de posesión la ocupación se habría transformado de *de facto* a *de jure*, y así un mejor título sería defendido bajo el concepto de prescripción adquisitiva.<sup>64</sup> En tanto, las Malvinas alcanzaron en 1911 la máxima población de su historia con 3.278 habitantes. Ello se debió al auge de la industria ballenera. Posteriormente, al trasladarse esta industria a Grytviken (Georgias del Sur), el número de habitantes decreció.<sup>65</sup>

En 1909 un nuevo debate surgió en el seno del gobierno inglés profundizándose en 1911 y extendiéndose a ambos gobiernos en 1913. Se trataba de la posibilidad de cesión, por parte de Gran Bretaña, de las Islas Orcadas del Sur a la Argentina. El tema era importante no sólo en sus propios términos (que se analizarán en el apéndice sobre las demás islas en litigio del Atlántico Sur) sino también por sus posibles consecuencias para la disputa de Malvinas.

Por otra parte, y para complicar aun más la cuestión, hacia fines de 1914 (ya en plena guerra mundial) ocurrió un evento que no sólo se convirtió en motivo de gran orgullo para los habitantes del archipiélago, sino que puso de relieve la importancia estratégico-militar de las Malvinas en esa época de guerras convencionales. El 8 de diciembre se produjo el combate naval de las Falkland. Una escuadra inglesa aniquiló frente a Puerto Stanley a otra alemana que navegaba desde el Pacífico para in-

cursoriar en el Atlántico. Los pobladores colaboraron estrechamente con la Royal Navy en la preparación de las defensas contra el inminente ataque alemán. La batalla misma, y las consecuencias de su resultado, pusieron de manifiesto una vez más el valor que las islas continuaban teniendo como llave para controlar la ruta hacia el Pacífico por vía del Cabo de Hornos y del Estrecho de Magallanes.<sup>66</sup>

### Una cuestión de filatelia

Desde hacía algún tiempo, una de las dimensiones más importantes de la diplomacia relacionada con el litigio de Malvinas corría por el tema de las controversias generadas por los sellos postales. Este es un indicador de la relativamente baja relevancia que se le asignaba al tema, tanto en la Argentina como en Gran Bretaña. Para la primera, especialmente, su relación con la segunda era demasiado importante y provechosa como para permitir que un litigio por islas que difícilmente podían contribuir al progreso argentino condujera al deterioro de unas relaciones que, por el contrario, eran vitales para el mismo. Este es también el motivo por el cual la historia de la dimensión Malvinas de la política exterior argentina es necesariamente una historia muy espaciada, con intervalos de años de inactividad.

Por cierto, durante la presidencia de Marcelo Torcuato de Alvear la controversia de Malvinas giró principalmente en torno de un eje filatélico. A partir del año 1922, el gobierno argentino decidió rechazar toda correspondencia desde o hacia las Islas Malvinas, a la vez que obstruía las comunicaciones telefónicas y telegráficas. Como consecuencia, el gobierno de las islas estableció un servicio regular de vapores con Montevideo. Finalmente, cuando los británicos protestaron ante la Argentina por la situación creada, el gobierno argentino respondió que nada tenía que ver con disposiciones tomadas por funcionarios menores de Correos y Telégrafos. Sin embargo, el embajador británico pudo dar con una circular del gobierno argentino donde se instruía precisamente al Correo a no distribuir cartas de o hacia Malvinas. No obstante, el gobierno argentino insistió en que no se trataba de una política oficial, sino de la iniciativa de funcionarios insumisos: se comprometió a investigar el caso, y en marzo de 1928 se restablecieron las comunicaciones con las Malvinas. Recién en julio de aquel año se firmó el decreto que restablecía el servicio a las islas, aclarando que la prestación del servicio de ningún modo podía afectar los derechos soberanos de la Argentina sobre el territorio en disputa.<sup>67</sup>

Mientras tanto, el gobierno argentino reanudaba en 1928 sus presentaciones ante la Unión Postal Universal. El 20 de enero el ministro de Relaciones Exteriores envió un memorándum al embajador británico sobre la declaración de la Administración Postal Argentina a la Oficina Internacional de la Unión Postal Universal, estableciendo que la jurisdic-

ción territorial de la República comprendía las Islas Malvinas, Orcadas del Sur y Georgia del Sur. Más tarde, la Argentina también rechazó la nota del gobierno británico del 17 de diciembre donde se expresaba su sorpresa ante las pretensiones argentinas concernientes a los derechos sobre las islas del Atlántico Sur. Respecto de las Malvinas el memo argentino decía:

cumple a esta Cancillería manifestar que si bien es exacto que desde 1833 esas islas han estado bajo ocupación británica, no lo es menos que desde esa fecha y en diversas oportunidades el Gobierno Argentino ha protestado por dicha ocupación y por el acto originario que la determinó.<sup>68</sup>

Respecto de las Islas Orcadas del Sur, la Argentina confirmó la declaración del 15 de diciembre de 1927 (ver apéndice), por la cual la soberanía argentina tiene como fundamento la primera y continua ocupación de las islas.<sup>69</sup>

Por otra parte, es digno de ser consignado que en esta época los británicos frecuentemente expresaron dudas privadas, en su correspondencia oficial, sobre la legitimidad de sus títulos sobre Malvinas. Por ejemplo, en una carta del 3 de noviembre de 1928, el embajador sir Malcolm Robertson comentaba a sir Ronald Lindsay que:

Con respecto a las islas Falkland, siempre he considerado, desde que lei el memorándum de Bernhardt del Foreign Office de diciembre de 1910, que nuestro reclamo a las islas es en verdad muy débil. En realidad está basado sobre la fuerza y muy poco más. Esta opinión parece haber sido mantenida por sucesivos gobiernos británicos desde los días de Lord Palmerston, porque han realizado esfuerzos para evitar que la verdad sea proclamada. Me doy cuenta que las islas son de un valor estratégico vital para nosotros y que no podemos renunciar a ellas, sin importar lo justa o injusta que pueda ser nuestra posición. Todo lo que quiero es continuar la política de los gobiernos anteriores y permanecer en silencio. No creo que el gobierno argentino presente seriamente la cuestión a menos que los forcemos por resentirnos ante sus periódicas punzadas y sus periódicas reafirmaciones de su reclamo. (...) Mantenemos nuestro reclamo al mantener la ocupación, que es por lejos más fuerte que un número de notas que sólo pueden dar lugar a desagradables controversias y finalmente podrían llevar al gobierno argentino a la sugerencia de que se remita todo el asunto a la Corte Internacional de Justicia de La Haya.<sup>70</sup>

Lamentablemente (o quizá, comprensiblemente, por la dependencia argentina respecto de Gran Bretaña) Robertson tenía razón al suponer que la Argentina no iba a llevar su reclamo demasiado lejos. Durante estos años la arena del debate diplomático se trasladó al inocuo campo de la emisión de valores postales. A raíz de ello se produjo el intercambio de notas y protestas. Para conmemorar el centenario de la ocupación de las Malvinas, en 1933 el Royal Mail (correo británico) emitió unas estampillas

llas conmemorativas de las islas. El Correo Argentino reaccionó duramente y decidió, luego de consultar con los ministerios de Relaciones Exteriores y del Interior, declarar que "toda correspondencia que llegase al país ostentando tales estampillas, sería considerada como carente de franqueo, y su destinatario pagaría, en consecuencia, la multa establecida por las disposiciones legales vigentes".<sup>71</sup> El historiador norteamericano Paul Goodwin analizó el caso con detenimiento. Al respecto cuenta que un funcionario del Foreign Office informó que el asunto de las estampillas había generado "un considerable e infortunado comentario en Argentina, que considera el hecho como un acto provocativo y que no puede ser ignorado".<sup>72</sup> Desde la Oficina Postal General de Gran Bretaña la respuesta a las acciones argentinas se limitó a una presentación ante la Unión Postal Universal. En ella se sostenía que las Islas Falkland se hallaban bajo administración de ese país y que la acción del gobierno argentino constituía una ruptura en la convención. Pero públicamente, la actitud del gobierno británico fue la de ignorar las protestas: "es mejor dejar pasar esto sin protestar en ningún ámbito, dado que los casos de no reconocimiento [del franqueo] no parecen ser numerosos".<sup>73</sup> Sin embargo, internamente el asunto tuvo consecuencias intradepartamentales. El Foreign Office se enojó con el Colonial Office y con el gobernador de las islas, dado que, según el primero, el asunto habría podido evitarse si se lo hubiera consultado antes de emitir los sellos. De ahora en adelante, los funcionarios del Foreign Office solicitaron ser informados con anticipación sobre cualquier plan de emisión de estampillas relacionado con las Falkland y, en consecuencia, con la Argentina.<sup>74</sup>

El siguiente round de esta disputa filatélica fue iniciado por la Argentina. En 1936, bajo la presidencia de Agustín P. Justo, la Dirección de Correos emitió sellos postales donde las Islas Malvinas figuraban como parte del territorio nacional.<sup>75</sup> Ello puso en movimiento a la administración británica.<sup>76</sup> El Colonial Office pidió instrucciones al Foreign Office. Una vez más, el último se mostró renuente a permitir que el hecho trascendiera y que se descontrolara. Por ello, los británicos optaron por no confrontar públicamente con el gobierno argentino y tomaron un curso indirecto, una protesta informal a través de una charla amistosa. Así, miembros de la embajada en Buenos Aires se entrevistaron con el subsecretario de Estado argentino, Ibarra García. El posterior informe de la embajada explicó que Ibarra también deseaba evitar un debate potencialmente dañino y contraproducente sobre la soberanía de las islas. Pese a esto, afirmó que la Argentina nunca abandonaría sus reclamos. Para el gobierno argentino, la dificultad residía en que la "opinión pública era tajante (*very strong*) respecto del tema de las islas".<sup>77</sup> Sin embargo, el asunto tomó estado público cuando en febrero de 1936, el parlamentario lord Apsley interrogó ante los Comunes al secretario de Estado para asuntos extranjeros sobre qué pasos había dado el gobierno británico para objetar las estampillas que mostraban a las Falkland como "propiedad argentina".<sup>78</sup>

Para elaborar una respuesta, el Foreign Office solicitó un informe al asesor legal del Ministerio, G. H. Fitzmaurice, quien con fecha 6 de febrero presentó un memorándum que en alguno de sus pasajes sostenía lo siguiente:<sup>79</sup>

Aparte de la convención no hay norma general de derecho internacional que impida que un país emita estampillas de esta naturaleza si considera que tiene un buen reclamo sobre el territorio involucrado... Por supuesto que podemos discutir con el Gobierno argentino por la emisión de las estampillas con el fundamento que no tienen ningún reclamo válido a las Islas Falkland, pero como último recurso el único medio con el que podríamos impedir que emitieran las estampillas si eligían mantener su reclamo, sería ir a arbitraje y obtener una decisión que su reclamo es malo ante la ley. Pero a decir verdad no estamos particularmente ansiosos por ir a arbitraje. Nuestro caso tiene ciertas flaquezas. Pero hemos estado en ocupación efectiva (pese a que los argentinos alegan que ilegítima) por más de un siglo; y por razones estratégicas nunca podríamos abandonar las Islas. Entonces parece (mejor) no tomar la línea dura... Y creo que la política correcta es que permanezcamos firmes en las Islas Falkland y rehusemos discutir el asunto, más allá de intimar de tiempo en tiempo que no admitimos reclamo argentino y lamentamos su continua insistencia en esto...<sup>80</sup>

En forma pública, la respuesta a lord Apsley en los Comunes fue dada por Anthony Eden:

El gobierno de Su Majestad no puede admitir tal reclamo a las Islas, que son territorio británico... pero se ha instruido al Embajador de Su Majestad en Buenos Aires que llame una vez más la atención del Gobierno argentino al hecho de que nada provechoso se puede conseguir con acciones tales como la emisión de la estampilla en cuestión, que sólo puede ser perjudicial para las buenas relaciones entre los dos países.<sup>81</sup>

Como consecuencia del discurso parlamentario, la Dirección General de Correos de la Argentina informó en una nota del 22 de abril de 1936 que no estaba en sus planes retirar de circulación las controvertidas estampillas, pues, de hacerlo, podría generar la equivocada creencia de que el país había abandonado sus reclamos por las Malvinas. Al año siguiente, las estampillas fueron reeditadas.<sup>82</sup> Dentro del gobierno británico las discusiones sobre la incorporación de mapas de las Islas en las estampillas continuaron. Sin embargo, se impuso el criterio del Foreign Office de no agitar el tema para no despertar la reacción argentina.<sup>83</sup> No fue sino hasta 1977 que Gran Bretaña volvió a emitir sellos postales con un mapa de las Islas Malvinas.

El 28 de agosto de 1936, el ministro de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña, Anthony Eden, envió a N. Henderson, embajador en Buenos Aires, una nota confidencial resumiendo los títulos de su país sobre las Is-

las Malvinas y rechazando el recurso al arbitraje. Según Eden, la reclamación británica estaba fundada:

- 1) En una posesión de cien años, discutida o no; por ello, se había adquirido título por prescripción;
- 2) En que en 1811 (cuando los españoles las abandonaron) las Islas estaban deshabitadas;
- 3) En que las Islas eran *res nullius* cuando los británicos las ocuparon en 1833; si esto no fuera totalmente correcto, de todos modos la cuestión estaba cubierta por la prescripción del título argentino generada por los cien años de ocupación británica.<sup>84</sup>

En la misma nota Eden agregaba reflexiones sobre el hecho de que, de cualquier modo, como la Argentina carecía de fuerza militar para hacer valer sus presuntos derechos, si fracasaba la persuasión que con estos argumentos se buscaba, bajo ninguna circunstancia debía aceptarse un arbitraje. En última instancia, pues, la relación de fuerzas resultaba el factor determinante en una política británica que se debatía en dudas acerca de la legitimidad de sus derechos.<sup>85</sup> Por cierto, seguramente el mejor símbolo de la impotencia argentina fue la interminable discusión sobre la correspondencia y los sellos postales: en la práctica no había mucho más que el gobierno argentino pudiera hacer respecto de su reivindicación territorial.

Como se ha visto, la constante de la política británica respecto de la soberanía de las islas había sido la de buscar el "bajo perfil" y la de negarse a discutir el tema. Recién con la iniciación de la Segunda Guerra Mundial hubo un muy relativo ablandamiento de la rotunda negativa británica a siquiera tratar el tema, que el gobierno argentino intentó capitalizar aprovechando los foros de discusión interamericanos para presentar su denuncia de la ocupación británica. La delegación argentina a la Primera Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores de los países americanos proclamó que:

dentro de las aguas adyacentes al continente americano, en la extensión territorial de costas correspondientes a la República Argentina en la zona que delimita como libre de todo acto hostil no reconoce la existencia de colonias o posesiones de países europeos, y agrega que especialmente reserva y mantiene intactos los legítimos títulos y derechos de la República Argentina a islas como las Malvinas, como así a cualquiera otras tierras argentinas que resultaren ubicadas dentro o más allá de la línea.<sup>86</sup>

Esta declaración tenía sentido adicional en el contexto de los esfuerzos norteamericanos por concertar una política unánime de defensa hemisférica, que desde la perspectiva argentina se podía intentar vincular a una demanda de apoyo hemisférico a su reivindicación de Malvinas. Las declaraciones sobre los derechos "inalienables" de la Argentina a las Is-

las Malvinas fueron repetidas en el marco del sistema interamericano en la Segunda Reunión de Consulta (La Habana, 21-30 de junio de 1940) convocada por el gobierno de los Estados Unidos.<sup>87</sup>

También en ese año de 1940 el Foreign Office elaboró un documento titulado "Proposed offer by His Majesty's Government to reunite Falkland Islands with Argentina and acceptance of lease", que refleja la flexibilización de la posición británica generada por la guerra mundial. Este documento señala las intenciones británicas de aceptar un arrendamiento de las islas, pero lamentablemente no se conocen más detalles del documento.<sup>88</sup>

Al término de la guerra, bajo la presidencia de Juan Domingo Perón, la Cámara de Diputados aprobó el 5 de julio de 1946 por unanimidad, una propuesta del diputado Sanmartino a fin de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resolviese la cuestión de soberanía sobre las Islas Malvinas.<sup>89</sup> A partir de este momento, la disputa por las Malvinas cambió de escenario, y se trasladó a los foros internacionales de reciente creación.

### Conclusiones

Por otra parte, y como ya se señaló, el argumento británico había evolucionado considerablemente desde la antigua y poco sofisticada reivindicación del título histórico anterior a 1774 (cuando los británicos abandonaron Puerto Egmont), hasta la vuelta de tuerca de que, aunque el título histórico no fuese perfecto, cien años de ocupación ininterrumpida otorgaban derechos.

Por cierto, en un contexto de cambios de estrategia británicos y considerable complacencia argentina, lo único verdaderamente constante hasta la Segunda Guerra Mundial fue la firme negativa británica de discutir con la Argentina la soberanía sobre las Islas Malvinas. Por lo demás, su explicable rechazo a la oferta argentina de someter el caso a arbitraje (sumado al contenido de varios documentos británicos claves) arroja fuertes sospechas sobre la seguridad del gobierno británico acerca de la validez de sus títulos.<sup>90</sup>

Una pregunta quizás obvia es por qué el gobierno argentino no reclamó las Malvinas con mayor energía y frecuencia durante las últimas décadas del siglo pasado y las tres primeras del actual. Una respuesta convincente es la de los autores Hoffman y Hoffman, que centran su explicación en razones de crecimiento económico:

Es probable que en esa época la gente del gobierno pensara que era mejor no complicar las cosas con firmes demandas para que se le devolvieran las islas, porque con ayuda de Gran Bretaña la Argentina estaba experimentando un crecimiento económico casi inigualado en el mundo. Desde la década de 1860 las inversiones se habían incrementado enormemente. Por

consiguiente, en general y hasta la década de 1940, los gobiernos argentinos no eran necesariamente pro-británicos, pero al menos no se opusieron a la abrumadora supremacía inglesa sobre la vida económica del país.<sup>91</sup>

Después de la Segunda Guerra Mundial el poder de Gran Bretaña declinó, el vínculo económico entre la Argentina y el Reino Unido se deterioró, y esta postura argentina cambió. Así, los niveles de confrontación crecieron conforme decrecía la presencia económica británica en el país.<sup>92</sup>

Resta, finalmente, preguntarse acerca del efecto sobre los derechos de la Argentina que pudieron tener los largos periodos de inactividad diplomática en torno del tema Malvinas. Según un analista agudo como Gustafson, el hecho de que la Argentina no haya reclamado durante 1849 y 1884, y entre 1888 y 1908, no debilita sus reclamos porque ésta ya había sostenido en 1849 que la ausencia de futuros reclamos no significaba que el país abandonaba sus reclamos. Además, existe consenso entre los especialistas del derecho internacional acerca de que para que la prescripción de un título prospere deberían pasar no menos de cincuenta años sin reclamo. Según la argumentación argentina, sólo transcurrieron treinta y cinco años, y aunque no se contabilice la protesta a Italia de 1908, el máximo número de años transcurridos sin protesta argentina fue cuarenta. Además, la tesis británica de la prescripción adquisitiva se ve debilitada por el hecho de que la Argentina no firmó tratado alguno que implicara reconocimiento para Gran Bretaña.

También es preciso recordar que la noción de prescripción adquisitiva se podría aplicar en contra de Gran Bretaña por su falta de reclamos entre 1774 y 1829, período que (al contrario del caso de la Argentina) sí supera los cincuenta años exigidos por el derecho internacional.<sup>93</sup> De tal modo, todos los argumentos británicos basados en sus derechos previos a 1774 carecerían de valor, precisamente por el uso británico de la tesis de la prescripción adquisitiva, y (descartada la tesis de *res nullius* en 1833) sólo les quedaría el derecho de conquista a partir de 1833, sin prescripción adquisitiva, debido a que nunca transcurrieron cincuenta años entre protestas argentina consecutivas, y debido también a la ausencia de un tratado legitimador como aquellos por los cuales España cedió a Gibraltar, Bolivia cedió su litoral marítimo, y Paraguay cedió a Formosa y Candelaria (a la Argentina).

De cualquier modo, y sea cual fuere la evaluación que cada observador parcial o imparcial haga del conjunto total de antecedentes, lo cierto es que el litigio de Malvinas generó niveles muy bajos de confrontación hasta la fecha que elegimos para dar término a este capítulo, adjudicándole el gobierno argentino una muy baja prioridad en el contexto de sus políticas exteriores, para las cuales la buena relación económica y política con Gran Bretaña era esencial. Contrariamente, el período que se inicia a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial mostrará que, a pesar de una mejor predisposición de Gran Bretaña para negociar, los niveles de conflicto crecerían hasta dispararse en 1982.

## APÉNDICE

LAS (OTRAS) ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR EN LITIGIO  
(FALKLAND ISLANDS DEPENDENCIES)

Como sabemos, desde fines del siglo pasado la disputa de soberanía entre la Argentina y Gran Bretaña se extendió a un nuevo grupo de islas conocidas en términos generales por los británicos como las Dependencias de las Islas Malvinas, a la que posteriormente se sumó la pugna por un sector de la Antártida.<sup>94</sup> Estas son los grupos Sandwich del Sur, Orcadas del Sur, y Georgias del Sur. En sendas cartas patentes de 1908 y 1917, los británicos incluyeron dentro de las Dependencias a las Islas Georgias del Sur, Shetland del Sur, y Orcadas del Sur.<sup>95</sup> Al mismo tiempo, la Argentina también reclamó la posesión de las Islas Sandwich del Sur. En un principio, a diferencia de las Malvinas, la competencia por el control de estas islas estuvo relacionado con la expansión de las áreas de pesca ballenera y foquera. Los cazadores se iban trasladando a nuevas áreas a medida que depredaban las conocidas. Consecuente con esta evolución, el 1° de abril de 1917 el ministerio de Relaciones Exteriores y Culto argentino dispuso constituir el expediente de las Islas del Atlántico Sur (Orcadas del Sur, e islas y tierras antárticas).

## Georgias del Sur

Los historiadores argentinos sostienen que las islas Georgias fueron descubiertas por la nave española *León* el 28 o 29 de junio de 1756.<sup>96</sup> Sin embargo, los británicos reclaman que un inglés, el capitán James Cook, fue el primero en desembarcar en las islas en 1775 y, posteriormente, ser el primero en descubrir a las Sandwich del Sur en el mismo año.<sup>97</sup> En la actualidad, las fuentes de divulgación españolas tienden a coincidir con la versión inglesa, y ni siquiera mencionan el supuesto descubrimiento español reivindicado por los argentinos. Según los ingleses, foqueros de muchas nacionalidades habían visitado las Georgias desde su descubrimiento,<sup>98</sup> pero no obstante ello, sostienen que el desarrollo principal se llevó a cabo en 1903, cuando el noruego C.A. Larsen fundó la primera compañía moderna en las islas, que legalmente era argentina.<sup>99</sup>

Ese capitán había arribado a las islas en 1893 al mando de dos buques balleneros. Pero recién diez años más tarde Larsen pudo aplicar sus novedosas ideas sobre la explotación de la industria ballenera en el Atlántico Sur.<sup>100</sup> Durante 1902 había explorado las Georgias a bordo del *Antartic*, bautizando una bahía con el nombre de Grytviken.<sup>101</sup> En 1904 formó en Buenos Aires la Compañía Argentina de Pesca (CAP) y el 16 de noviembre de ese año estableció una estación ballenera en Grytviken.<sup>102</sup>

Al respecto, Fitte señala que se trataba de la primera ocupación de las islas (estaban despobladas), y que las tres naves de la CAP llevaban pabellón argentino. Frente a estos hechos no se registraron protestas por parte de ningún Estado. En enero de 1905 el ministerio de Agricultura argentino autorizó a la CAP a establecer una estación meteorológica en Grytviken que operaría hasta 1943.<sup>103</sup>

Desconociendo lo que ocurría en la zona con los pesqueros, y habiendo sido informados de que algunos buques que faenaban en aquellas aguas habían instalado refugios en la isla de Georgia del Sur, el gobierno británico se planteó la posibilidad de mandar un escuadrón de tres cruceros que saldrían de Halifax en noviembre de 1905 con destino a Malvinas y Georgia del Sur.<sup>104</sup> Una carta fechada en agosto de ese mismo año informaba al Foreign Office de la ocupación efectiva de Georgia del Sur por un contingente de unas treinta personas dirigidas por el capitán Larsen y contratadas por la compañía argentina de pesca.<sup>105</sup>

Preocupados los británicos por lo que podía ser el primer paso en la ocupación de las islas por parte argentina, se barajaba la posibilidad de mandar el barco *Sapho* capitaneado por el comodoro Paget a aquellos territorios. Para ello se pedía a la legación diplomática acreditada en Buenos Aires que averiguara la posición exacta de la compañía de pesca argentina, y que comunicara los resultados a la representación en Montevideo, adonde se esperaba que el buque en cuestión llegara el 31 de diciembre. En el informe se señalaba la importancia de izar la bandera británica como símbolo de soberanía, y la propuesta de concederle a los argentinos un *lease* que les permitiría permanecer en los territorios bajo ciertas condiciones. El *lease* duraría 21 años con una renta pequeña y con la obligación de dar un parte anual y de entregar una copia de todas las observaciones meteorológicas.<sup>106</sup>

No obstante, y a tenor de las preocupaciones mostradas en los informes, el gobierno británico temía que el representante de la compañía pesquera argentina hubiese izado la bandera de este país, lo que entorpecía la decisión británica. En el caso de que así hubiese sido se recomendaba no entrar en polémica, dado que las islas habían sido dependencia de las Malvinas durante años y era contradictorio ofrecer un acuerdo al tiempo que se llevaban a cabo actos para reafirmar la soberanía. El hecho de ofrecer un acuerdo a los argentinos sobre la zona, y que el ofrecimiento fuera aceptado, daba buena cuenta de la legitimidad británica sobre aquellas posesiones.<sup>107</sup> De hecho, la compañía argentina de pesca había solicitado del gobierno británico el permiso para mantener un lugar de almacenaje de carbón y de otras cosas en la isla.<sup>108</sup>

Finalmente, el 8 de marzo de 1906, la CAP dócilmente firmó con el gobierno de las Islas Falkland, representado por su gobernador Allardyce, un contrato por el que la compañía arrendaba las islas al gobierno de Su Majestad. El gobierno argentino fue informado una vez que se había firmado el documento, pero no emitió protesta alguna. La justificación dada por la Argentina ante esa ausencia de protesta es que estos

hechos coincidieron con la asunción de un nuevo gobierno debido a la muerte del presidente Quintana.<sup>109</sup> Fuentes británicas señalan, en cambio, que el gobierno de Su Majestad asumió que el gobierno argentino no cuestionaba los títulos británicos sobre las Georgias del Sur, a pesar de que este gobierno tenía pleno conocimiento del hecho. En efecto, en las negociaciones participó un alto funcionario del gobierno argentino. Durante la tramitación del contrato realizada en Buenos Aires ante el encargado de negocios británico, actuó como representante de la CAP el capitán Nunes, quien era el consejero técnico de la compañía. Pero al mismo tiempo, Nunes, era director de armamentos del ministerio de Marina (I). Además, ni el buque de la Armada *Guardia Nacional*, ni la compañía izaron la bandera argentina en la isla; y no se registró protesta alguna ante el permanente flamear de la bandera británica en la isla, o ante el pedido del gobierno de Su Majestad a la CAP para que desistiera de ulteriores operaciones, o ante la concesión del contrato a la Compañía de Exploración de la Georgia del Sur.<sup>110</sup>

Meses más tarde, cuando el 15 de octubre el navío factoría de la CAP, *Admiralen*, se dirigía a las Georgias, hizo escala en Stanley. Allí el gobernador de las islas informó al capitán de la nave que "todo lo ubicado al sur de Malvinas, acababa de convertirse en posesión británica".<sup>111</sup>

Por su parte, en 1908 los ingleses enviaron un magistrado a Grytvi-ken para prestar servicios administrativos, y establecieron una oficina postal y un puesto de policía en el punto King Edward, precisamente a 250 metros del observatorio argentino. Por un tiempo ambas banderas convivieron sobre las islas.<sup>112</sup> No obstante, la idea de la visita naval británica a la isla se mantendría por unos años, y contaría con partidarios y detractores. Entre los últimos, el Almirantazgo era el que más se oponía —por falta de infraestructura— al envío de un escuadrón. Entre los primeros, el gobernador de Malvinas<sup>113</sup> era uno de sus más fervientes defensores.

### Shetland del Sur

Gran Bretaña reclama descubrimiento, desembarco y posesión simbólica de las islas Shetland del Sur, realizado por William Smith, súbdito de esa Corona, el 18 de febrero de 1819. Luego, sucesivas tomas de posesión en nombre del Rey Jorge III fueron realizadas en las restantes islas del grupo hasta el 16 de enero de 1820.<sup>114</sup>

En 1892 la compañía Linck & Co. solicitó permisos de pesca al gobierno argentino para faenar en aguas, islas y roquedos argentinos situados entre los 40 y los 65 grados de latitud sur, prometiendo comenzar el trabajo seis meses después de la firma de la concesión e instalar la factoría en las Shetland del Sur. En su "exposición de motivos" la compañía declaraba su intención de faenar en las Shetland del Sur, en las Orcadas del Sur, en Graham y en las islas Sandwich, considerando

a todo el grupo como "tierra de nadie", toda vez que ningún país había llevado a cabo actos de soberanía en esa zona próxima a territorios argentinos.

En 1893 el Almirantazgo británico había sugerido la posibilidad de enviar un buque de guerra a la zona, y advertía sobre la necesidad de evitar cualquier maniobra argentina que le permitiese al gobierno reabrir la cuestión de la soberanía en Malvinas. De hecho, la diplomacia británica tenía constancia de que ningún gobierno se había mostrado interesado en este grupo de islas<sup>115</sup> hasta que en 1901 el Ministro británico en Buenos Aires informó que tenía conocimiento de que un barco de guerra había sido enviado a las Shetland con el objeto de izar la bandera argentina. En noviembre de 1903 el Almirantazgo británico reconocía el poco interés de las islas, y el Board of Trade señalaba que los barcos del Reino Unido no hacían uso de esas tierras y que tan sólo algunas naves de Nueva Zelanda, Tasmania y Canadá habían recalado en ocasiones en sus costas.<sup>116</sup> Posteriormente, en varias ocasiones, el gobierno británico envió magistrados a estas islas y mantuvo una oficina postal en Puerto Foster, isla Decepción, entre 1912 y 1930.<sup>117</sup>

### Sandwich del Sur

Sobre estas islas, el historiador argentino Fitte afirma que el:

historial de las islas Sandwich del Sur es el menos voluminoso de los grupos de islas, el que menos apasiona, y es también en cuanto a la disputa por su tenencia, el que menos encono despierta. La razón estriba en el aspecto agreste y hostil de sus costas, y en la composición de sus tierras volcánicas [prácticamente] inaccesibles, lo cual les quita toda posibilidad de poder acoger una población permanente.<sup>118</sup>

El nombre del archipiélago se debe al capitán James Cook, que las bautizó así en honor al primer lord del Almirantazgo, John Montagu, cuarto conde de Sandwich (1748-1751). A fines de enero de 1775, luego de haber visitado las Georgias, el capitán descubrió parte del grupo de islas. En 1820 una expedición rusa descubrió y bautizó a otras cinco de las islas. Durante el siglo XIX, las islas fueron visitadas por buques foceros de distintas nacionalidades.<sup>119</sup> Finalmente, en 1908 C. A. Larsen las recorrió buscando expandir su esfera de actividad.<sup>120</sup>

### Orcadas del Sur

El descubrimiento y posesión simbólica de las Orcadas del Sur se atribuye al capitán lobero George Powell, el 7 de diciembre de 1821.<sup>121</sup> Sin embargo, desde los inicios del siglo XX este grupo de islas fue el centro

de largos intercambios diplomáticos entre Gran Bretaña y Argentina. Al compararse de las Malvinas, en este caso la Argentina aparecía en posesión de las islas y Gran Bretaña reclamaba por derechos que, según argumentaba, la ocupación argentina vulneraba.

Todo comenzó el 2 de noviembre de 1902, cuando la nave acondicionada para exploración científica *Scotia* partió del estuario del Clyde (Escocia); transportando una misión científica a cargo del doctor escocés William S. Bruce.<sup>122</sup> La misión había sido solventada principalmente con fondos privados y de algunos organismos públicos de su país. La expedición arribó a las Orcadas en febrero de 1903. El día 25, al comprobar la existencia de algunos problemas mecánicos en el buque, los integrantes de la expedición decidieron invernar en la isla Laurie perteneciente al grupo. De inmediato comenzaron la construcción de una precaria estación de observación científica. Pasado el invierno, hacia fines de 1903, Bruce viajó a Buenos Aires. Allí, el *Scotia* debió ser sometido a extensas reparaciones por el daño sufrido durante la campaña invernal por los mares antárticos.

Bruce estaba vivamente interesado en no permitir que las observaciones antárticas iniciadas por él se suspendieran. Por ello, una vez en Buenos Aires, el científico ofreció a la Oficina Meteorológica Naval Argentina el traspaso de las construcciones y de los instrumentos existentes en Laurie por la suma de 5.000 pesos, con la condición de que el gobierno argentino se comprometiera formalmente a proseguir con la labor iniciada.<sup>123</sup> En diciembre de 1903, Bruce informó al ministro británico William Haggard de sus intenciones. El 29 de diciembre Haggard envió una nota al ministro de Relaciones Exteriores argentino, José Terry, ratificándole los términos de la proposición de Bruce.<sup>124</sup>

Un decreto del presidente Julio Roca del 2 de enero de 1904 oficializó la aceptación de la transferencia del observatorio de la isla Laurie. Fitte enfatiza que "de dicho texto se desprende que la cesión aprobada se entendía hecha para siempre".<sup>125</sup>

El 14 de febrero el *Scotia* retornó a Laurie, transportando a tres argentinos, quienes se iban a hacer cargo de la estación. El 22 de febrero los argentinos se hicieron cargo oficialmente de las instalaciones. A partir de ese momento, allí se izó la bandera argentina. Poco antes, el 20 de enero, un miembro del grupo argentino, Hugo A. Acuña, había sido designado encargado de la Estafeta Postal Orcadas del Sur.<sup>126</sup>

En el informe de sir John W. Field (Foreign Office) del 29 de febrero de 1928, se reconoce que, ante estos hechos, y después de haber consultado al Almirantazgo y al Colonial Office, el gobierno británico instruyó a su Ministro en Buenos Aires a no dar ningún paso con respecto a este asunto. Esta posición cambió en 1905, cuando el tema resurgió por la compra de un barco de parte del gobierno argentino para mantener comunicación con el observatorio. Entonces, el Colonial Office consultó otra vez al Almirantazgo, y se enteró de que las islas Orcadas habían sido descubiertas por el capitán Powell el 7 de diciembre de 1821, toman-

do posesión de ellas en nombre del rey Jorge IV. Como consecuencia, el Colonial Office sugirió que se intimara al gobierno argentino acerca de que las Orcadas del Sur eran territorio británico, y que el gobierno británico reconociera que era por ignorancia de este antecedente que se había permitido la transferencia de 1904. No obstante ello no significaba que las islas hubieran dejado de ser británicas, aunque la Argentina podía usarlas con fines científicos. Ante esta sugerencia, el encargado de negocios británico en Buenos Aires respondió al Colonial Office que ese ministerio "parece no ser conciente de que el gobierno argentino había sido oficialmente invitado, a través de la Misión de Su Majestad, a tomar control del observatorio". La respuesta del Colonial Office a esta reflexión fue eliminada de los registros del Foreign Office, de modo que la censura británica nos impide conocer el subsiguiente desarrollo de una discusión que claramente daba la razón a la posición argentina.<sup>127</sup>

En 1906 el gobierno argentino decidió comunicar a la comunidad internacional el establecimiento de un observatorio permanente en las Orcadas del Sur.<sup>128</sup> El 23 de agosto de 1906, el ministro británico Haggard envió una nota al canciller argentino, Manuel Montes de Oca, recordándole que el grupo de islas Orcadas del Sur era británico. En ésta sostenía que la cesión había sido transitoria. Según la interpretación británica, el acuerdo consistía en que el personal argentino permaneciera en la estación sólo por un año. Contrariamente, del decreto presidencial de Roca se desprende una interpretación diferente porque éste había establecido que la renovación del personal se haría anualmente. Además, Fitte argumenta sin mucho fundamento que "los escoceses nunca tuvieron pensado regresar a esos parajes".<sup>129</sup> El poder ejecutivo juzgó improcedente contestar la nota "por considerarla extemporánea".

En diciembre de 1906, el gobierno argentino decretó la provisión de salarios de los miembros del equipo instalado en las Orcadas del Sur y en la isla de Booth Wandel -fuera de la jurisdicción del gobierno británico- y aludió al grupo de islas como estaciones en los territorios meridionales argentinos. En este mismo sentido algunos de los miembros argentinos de la expedición anual a las Orcadas habían sido nombrados comisarios,<sup>130</sup> a través de un decreto presidencial del 15 de diciembre de 1906.<sup>131</sup>

El 4 de enero de 1907, el nuevo ministro británico en Buenos Aires, Walter Townley, repitió los conceptos de la nota anterior al también reciente canciller argentino, Estanislao S. Zeballos.<sup>132</sup> El ministro británico recibió la respuesta el 8 de enero. En ésta el canciller recurrió a una táctica dilatoria. Dada la poca información que tenía sobre el desarrollo del tema, en el futuro cercano estaría en condiciones de darle una "franca y cordial respuesta". Zeballos nunca la envió.<sup>133</sup> Un par de años después, el 18 de marzo de 1909, el canciller De la Plaza cometió un grave error al enviar una nota al gobierno británico donde aprobaba la gestión británica en todas las "dependencias" de las Islas Malvinas,<sup>134</sup> aceptando la inclusión de las Orcadas en las Dependencias sin comen-

tarios, por lo que fue duramente criticado por la prensa argentina.<sup>135</sup> Esta fue la misma nota en la que, sin comentarios, el canciller acusaba recibo de las cartas patentes que extendían la jurisdicción de dichas "dependencias" a la Patagonia y la provincia chilena de Magallanes, mencionada en el texto central de este capítulo.<sup>136</sup>

En mayo de 1909 el representante británico comunicó la visita de un barco argentino a las Orcadas en relación con el mantenimiento del observatorio, por lo que se sugería la conveniencia de que algún barco británico visitase la zona y reafirmase la soberanía. La sugerencia, que generó abundante correspondencia, parecía impracticable por lo inexplorado de la zona y los peligros que podía acarrear semejante aventura. En 1910 el problema de la soberanía en las Orcadas fue objeto de una campaña en la prensa, en la que, no obstante, no se vituperaba a Gran Bretaña.<sup>137</sup> Según los representantes británicos no existían argumentos para los reclamos argentinos. Ningún barco argentino, ni con anterioridad español, había llegado a la zona de las Orcadas del Sur. Ni siquiera el reclamo podía fundamentarse en el tratado de Tordesillas ni en la línea que dividía los territorios españoles de los portugueses. En tal caso, y si se aplicaba esa consideración, las Orcadas pertenecerían a Portugal y no a España, por lo que se concluía que el reclamo argentino carecía de fundamento.<sup>138</sup>

El informe anual del consulado de la República Argentina correspondiente a 1908 señalaba la cordialidad que había presidido las relaciones con Gran Bretaña a pesar de que el asunto de las Islas Malvinas estuviera paralizado "excepto en cuanto a que un alto funcionario me ha afirmado su convicción de que el Gobierno de Su Majestad tiene por objeto ceder esas islas a la Argentina en ocasión de las celebraciones del centenario del año próximo".<sup>139</sup> El despacho también se refería a las islas Orcadas del Sur y a los proyectos de cesión de las mismas al gobierno argentino, lo que generó toda una suerte de discusiones y visiones encontradas entre los representantes diplomáticos y el gobierno británico.

En realidad, para Gran Bretaña las Orcadas no tenían gran valor, como no fuera comercial —ligado a los derechos de pesca— y meteorológico. Siendo un territorio vasto e inexplorado, los británicos tenían muchos problemas para controlar y regular los derechos pesqueros. No obstante, algunos funcionarios del gobierno pensaban que no era una buena idea la cesión con vistas al centenario de la independencia de la Argentina, porque ello podría sentar precedentes poco aconsejables.<sup>140</sup>

En 1911 la discusión sobre la conveniencia para los británicos de ceder a la Argentina la soberanía de las Islas Orcadas continuaba entre el Foreign Office y el Colonial Office.<sup>141</sup> Esta discusión generó un intercambio muy significativo de comunicaciones internas británicas. Primero deben mencionarse los despachos de la legación británica en Buenos Aires a sus superiores. En una nota a Edward Grey del Foreign Office, fechada el 10 de julio, Claude Russell sostenía una postura favorable al reconocimiento de los derechos argentinos:

Lo que se debe tener en cuenta es que Argentina ha mantenido el observatorio por ocho años a cargo de los gastos públicos. La bandera argentina flamea en ella, y la isla es visitada en intervalos regulares por una embarcación del Gobierno (...). En estas circunstancias, me parece que se está creando una situación en la que será extremadamente difícil disputar los reclamos argentinos a las islas (...). Me inclino a creer que si el Gobierno de S.M. en algún momento afirma activamente los reclamos británicos a las Orcadas del Sur se encontrará con una invitación al arbitraje, cuyo rechazo sólo servirá para incitar la mala voluntad del Gobierno y pueblo argentino. No puedo pensar que sea sabio recurrir a un procedimiento que motivará desavenencia, mientras ello pueda ser hecho como un acto amistoso y espontáneo. Me aventuro a esperar que la sugerencia de Mr. Townley que las islas sean cedidas en razón de los servicios a la ciencia prestado por el mantenimiento del observatorio no sea pérdida de vista (...)<sup>142</sup>

En un despacho posterior, Russell afirmaba que la adquisición de las islas por cesión obligaría a la Argentina a reconocer los derechos británicos en otras islas menos disputadas, y además la posición e influencia británica se verían acrecentadas si la decisión saliera del representante de Su Majestad.<sup>143</sup> Poco después, el ministro Townley sería de la misma opinión que Russell y se propondría para visitar las Malvinas y las Orcadas a bordo del barco de Su Majestad *Glasgow*, viaje que no llegaría a hacer por la negativa del Foreign Office.<sup>144</sup>

Finalmente, otra nota de Reginald Tower, fechada en Buenos Aires el 25 de septiembre y dirigida al Foreign Office, manifestaba también una opinión favorable a la cesión de las Orcadas, siempre que hubiese un *quid pro quo*:

Personalmente opino que la cesión al Gobierno argentino sería conveniente, pero estaría a favor de exigir un *quid pro quo*, a fin de evitar una declaración de las autoridades argentinas que el Gobierno de Su Majestad ha cedido por la fuerza a abandonar sus reclamos a las islas en cuestión. Me parece que el *quid* podría estar basado en un lote de terreno para una futura legación en Buenos Aires (...)<sup>145</sup>

Dentro de esta discusión interna británica, la postura opuesta estuvo representada por el gobernador de Malvinas, Allardyce, enfrentado en este tema con los miembros de la legación británica en Buenos Aires. Para el gobernador la cesión era una idea descabellada que iba a repercutir de forma negativa en los ingresos de los balleneros malvinenses y que iba a restar fuerza a la soberanía inglesa sobre otras islas.<sup>146</sup> En el mismo sentido se expresaba la nota perteneciente a C.P. Lucas, del Colonial Office, y dirigida al Foreign Office, con fecha 15 de septiembre refutando la cesión de las Orcadas, dado que ello reforzaría los títulos argentinos a las Malvinas. La nota se refería también a un posible tratado entre los dos países y a la inclusión de la cláusula de arbitraje:

El [Secretario Harcourt, del Colonial Office] teme que una oferta para ceder las Orcadas del Sur en el estado actual sería interpretada por el Gobierno argentino como una indicación que el Gobierno de Su Majestad tiene dudas acerca de la fuerza de su posición en las islas Falkland; y si el tratado fuera concluido y el arbitraje resuelto, el hecho que la oferta haya sido realizada sería considerado, con toda seguridad, como una peligrosa admisión, de la que el Gobierno argentino haría total uso (...)<sup>147</sup>

En realidad, la idea de ceder la soberanía a cambio de un espacio para la embajada incluía también el mantenimiento de algunas prebendas: los derechos de pesca seguirían en poder británico; la Argentina debía comprometerse a asistir a la conferencia sobre pesca de ballenas y adherir a sus recomendaciones; los súbditos británicos tendrían los mismos derechos que los argentinos a la hora de pescar focas y ballenas, y, en los casos de renovación de licencias, se daría preferencia a aquellos cuyos permisos expirasen en la fecha de la transferencia; por último, se estipulaba que la cesión se llevaría a cabo mediante un tratado que debería ser ratificado.<sup>148</sup>

El gobierno británico no dejó de mostrar preocupación por los efectos no deseados de la cesión de un grupo de islas de poca importancia para sus intereses inmediatos. Así, se mencionaba el perjuicio que ello podía ocasionar en los títulos británicos sobre Malvinas, y las consecuencias no previsibles de la introducción de un poder extranjero en la zona; la pérdida de 500 libras en licencias de pesca y la posibilidad de ampliarlas en el futuro; el daño que se podría hacer a la política de protección de las ballenas, toda vez que la Argentina podría conceder tantas licencias como quisiera; los efectos de una opinión pública que estaría en contra de una cesión sin contrapartida, y la idea de intercambiar las islas por un terreno en Buenos Aires, no parecía que fuese a calmar el malestar; en resumen, se señalaba que la ganancia del proyecto era poca y que el *quid pro quo* debía ser la buena voluntad argentina —casi una cuestión de fe— respecto de la soberanía británica en otras islas pero que éste no era un argumento de peso. Además, si como señalaban los argentinos su único objetivo en la zona era el mantenimiento de una base meteorológica, ésta podía seguir funcionando en territorio británico sin que ello supusiese problema alguno.<sup>149</sup>

No obstante, a pesar de las objeciones, el proyecto de cesión se pondría en marcha. Para los ingleses la fórmula más apropiada para llevar a cabo la cesión de las Orcadas era la firma de un tratado que debía ser ratificado por el Parlamento, mientras que los argentinos eran más partidarios de un intercambio de notas.<sup>150</sup> Ernesto Bosch, a la sazón ministro de Relaciones Exteriores argentino, en conversación con el representante británico Reginald Tower, pretendió restar importancia al asunto al señalar respecto de las Orcadas que "era perfectamente consciente de que la soberanía de las islas Orcadas del Sur no tenía valor: era meramente una cuestión sentimental respecto de la nación argentina..."<sup>151</sup>

El 5 de junio de 1913, el ministro británico Tower comunicó en un memorándum al canciller Bosch que lord Grey lo había autorizado a proponerle que su país estaría dispuesto a renunciar a la soberanía sobre las islas Orcadas del Sur, a cambio de recibir como compensación un terreno apropiado en la Capital para construir el edificio de una nueva legación, y de aceptar que se mantendrían los intereses pesqueros de los súbditos británicos.<sup>152</sup> El gobierno argentino en principio aceptó dialogar.

Pero en agosto de 1913, cuando se hizo patente una crisis ministerial, el propio Bosch le respondió al representante británico que el gobierno no estaba en condiciones de atender las demandas británicas porque tenía "otras cosas en que pensar".<sup>153</sup> Pasada la crisis se volvió sobre el asunto y ciertos tecnicismos —se discutiría sobre la conveniencia de incorporar el concepto de "sujetos" en lugar de "personas" en la cesión— ocuparían a los representantes de ambos países. Había ciertas diferencias respecto de las condiciones de la cesión: el gobierno argentino estaba dispuesto a respetar los derechos de pesca, siempre y cuando los británicos se sometiesen a la legislación argentina; problemas entre la cláusula de nación más favorecida propuesta por los argentinos y la de igualdad de derechos para la pesca presentada por los ingleses, por citar algunos.<sup>154</sup>

Los británicos señalaban la necesidad de incorporar la siguiente frase en el preámbulo del acuerdo propuesto por la Argentina: "en orden a erradicar cualquier eventual motivo de diferencias en sus posesiones en los mares del sur",<sup>155</sup> así como incluir la existencia de un observatorio meteorológico, siempre y cuando figurase que su instalación se había efectuado por invitación de Su Majestad.<sup>156</sup> Con ello parecían cumplir con el cometido propuesto, cual era el de ceder las islas a cambio de que la Argentina respetase sus derechos en aquellas posesiones consideradas más importantes.

Pero el principal obstáculo para llegar a un acuerdo residió en que ambas partes invocaron derechos de dominio superiores sobre el territorio a transferir. Como consecuencia de ello, las conversaciones se estancaron, pues la Argentina pretendía que fueran reconocidos sus reclamos previos a estas islas, mientras que Gran Bretaña se negaba a hacerlo. Vale la pena recorrer el intercambio de notas. El 3 de septiembre el ministro Tower presentó al gobierno argentino el borrador de un posible convenio sobre el tema. Los artículos principales sostenían:

1. Bajo reserva de las ratificaciones del Parlamento británico, la soberanía sobre las islas Orcadas del Sur es cedida por Su Majestad Británica a la República Argentina.
2. La República Argentina se compromete a que los súbditos británicos conservarán su actual derecho de pesca en las aguas territoriales de las islas Orcadas del Sur (...)
3. La República Argentina se compromete a seguir condesciendo a los súbditos

ditos británicos el derecho de cazar ballenas y focas, en las mismas condiciones que los ciudadanos argentinos.

4. La República Argentina cede a Su Majestad Británica un solar apropiado para la casa de la Legación en Buenos Aires.<sup>157</sup>

Al respecto, Fitte sostiene que el artículo primero era inadecuado, porque suponía que la Argentina confesaba de ese modo que "la posesión de la isla Laurie era el producto de una vulgar usurpación".<sup>158</sup>

El 26 de septiembre Bosch envió una contrapropuesta que, sin modificar el espíritu de entendimiento, buscaba eliminar las frases ríspidas para su país. En el encabezamiento afirmaba que la Argentina y Gran Bretaña:

han resuelto un cambio de cortesías y decidido concluir una Convención para hacer desaparecer todo motivo eventual de discrepancia en sus respectivos dominios de los Mares del Sur (...)<sup>159</sup>

La sección dispositiva se presentaba así:

I.a) Bajo reserva de la ratificación del Parlamento Británico, y en las condiciones que se consignan en los artículos a continuación, Su Majestad Británica da por incorporadas al dominio argentino las Islas Orcadas del Sur, donde desde el año 1904 se encuentra establecido el Observatorio Meteorológico Argentino (...)

II. Como testimonio perdurable de los sentimientos y propósitos que inspiran el presente convenio, el Gobierno de la República Argentina ofrece, y el de Su Majestad Británica acepta, un solar en la capital de la República Argentina para sede de la Legación Británica.<sup>160</sup>

Sin duda, este borrador mejoraba para la Argentina la proposición británica dado que "soslayaba la controvertida cuestión del dominio de las islas", y el segundo artículo sonaba más suave eliminando todo aspecto de trueque o enajenación simulada al intercambio. Finalmente, el día 10 de enero de 1914 Tower remitió a Bosch las correcciones finales introducidas por su gobierno. En éstas, los británicos insistieron en mantener en su forma original el artículo 1º del memorándum del 3 de septiembre del año anterior.<sup>161</sup> El gobierno argentino no dio respuesta al oficio. En marzo de 1914, los cambios en este gobierno -Victorino de la Plaza nombrado presidente en funciones y José Luis Murature ministro de Relaciones Exteriores- retrasarían *sine die* la propuesta de cesión. El nuevo Ministro le hacía saber entonces al Ministro británico que la posibilidad de cederles un terreno era remota ante la crisis económica por la que atravesaba el país y decidían conjuntamente cerrar el asunto.<sup>162</sup>

Recién en 1925 se reanudaron los intercambios entre ambos países con motivo de las Orcadas. La Argentina comenzó la construcción de

una estación de radio en la isla Laurie y solicitó a la Oficina Internacional de Telégrafos una señal de llamada.<sup>163</sup> El 24 de julio la embajada británica en Buenos Aires protestó ante el gobierno argentino respecto de la instalación de la estación. El canciller Ángel Gallardo le respondió el 30 de noviembre que no podía aceptar ninguna reserva sobre el tema ya que el gobierno argentino se hallaba limitado, dentro de su territorio, sólo por los reglamentos internacionales aceptados por el país.<sup>164</sup>

En los años de 1926 y 1927, Gran Bretaña reiteró las protestas por la señal de llamada argentina de la isla Laurie e insistió en que poseía la soberanía sobre las Orcadas del Sur.<sup>165</sup> A pesar de ello, la estación argentina comenzó a operar el 14 de septiembre de 1927.<sup>166</sup> El 15 de diciembre de ese año, ante otra protesta británica por la estación de radio, el gobierno argentino le recordó al embajador inglés los términos de la comunicación de 1925.<sup>167</sup> También en 1927 la Argentina intentó reabrir las negociaciones para una eventual propuesta de cesión formal de las Orcadas para 1931, pero no tuvo éxito.<sup>168</sup> Al mismo tiempo, la Argentina solicitó a la Unión Postal de Berna que notificara a sus oficinas que la jurisdicción argentina, tanto *de facto* como *de jure*, incluía el área continental, las aguas territoriales, y las islas del Atlántico Sur (de los Estados, del Año Nuevo, Georgias del Sur y Orcadas del Sur) así como las tierras polares cuyos límites aún no se habían definido. Se precisaba que las Malvinas estaban incluidas por derecho bajo su jurisdicción, pero que, a diferencia de las tierras antedichas, los ingleses las ocupaban de hecho.<sup>169</sup> Al año siguiente, el 20 de enero de 1928, la Argentina respondió a la protesta británica de 1927, arguyendo que su soberanía de las Orcadas del Sur estaba basada en que "la primera ocupación fue constantemente mantenida".<sup>170</sup>

No obstante, las dudas íntimas de los británicos respecto de la legitimidad de sus pretensiones a las Orcadas eran muy serias. Ejemplo de ello es la carta del embajador Malcolm Robertson a Ronald Lindsay, donde se expresaban en primer lugar las dudas ya citadas respecto de la legitimidad del título británico a las Malvinas. Respecto de las Orcadas, Robertson era aún más escéptico:

Nuestra posición en las Orcadas del Sur es, según creo, más débil aún. Pero allí los argentinos están en ocupación y una bandera argentina ha estado flameando sobre las islas durante los últimos veinticuatro años. ¿Estamos preparados para arriarla? Si no es así, permanezcamos callados y continuemos emitiendo licencias para la caza de ballenas que parece ser un oficio lucrativo para el gobierno de las islas Falkland. Ya que el gobierno argentino no ha presentado objeción alguna a nuestra emisión de esas licencias, ¿porqué diablos debemos provocar un desastre al (1) llamar la atención sobre el hecho de que emitimos licencias, y (2) al insistir en que ellos deben pedir una licencia radiotelefónica para la estación meteorológica, cuando lo más probable es que de ningún modo estén de acuerdo? (...) No pienso ni por un momento que Ud. encuentre que aun

con los méritos del caso nuestra posición es tan fuerte que podamos afrontar un alboroto.<sup>171</sup>

De este modo, el eje de Malvinas y demás islas del Atlántico sur en las relaciones anglo-argentinas se desenvolvía según las previsiones de la más cruda escuela "realista" de relaciones internacionales. Los británicos entendían que no tenían razón, decían tenerla, no cedían un ápice, y hacían los negocios más provechosos posibles. A su vez, la Argentina estaba impedida de avanzar porque económicamente dependía de Gran Bretaña y militarmente era incomparablemente más débil. Clara muestra de la conciencia de esta asimetría es el cínico memorándum Fitzmaurice del 6 de febrero de 1936 ya visto.

## NOTAS

<sup>1</sup> El texto completo se halla en Raphael Perl, ed., *The Falkland Islands Dispute in International Law and Politics: A Documentary Sourcebook*, London, Oceana Publications, 1983, pp. 299-322.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 318-319.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 323-333.

<sup>4</sup> En una carta de Robert Gore, encargado de negocios británico en Buenos Aires, a Palmerston, fechada el 29 de agosto de 1833, el primero relataba una entrevista con el ministro de Relaciones Exteriores. Informaba Gore que "en respuesta, su Excelencia me aseguró que la voz a la que yo hacía referencia [el diario *El Monitor*] había sido totalmente desautorizada; (...) que si esas pudieron haber sido alguna vez las intenciones del Gabinete de Buenos Aires, ellas ya no existían". H.S. Ferns, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1979, p. 236.

<sup>5</sup> José Arce, *The Malvinas (Our Snatched Little Isles)*, Madrid, Núñez de Balboa, 1951, p. 101.

<sup>6</sup> H.S. Ferns, *op. cit.*, p. 237.

<sup>7</sup> John Lynch, *Juan Manuel de Rosas*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, p. 253.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.* En ese momento el problema para la Confederación Argentina era Francia.

<sup>10</sup> Ezequiel Federico Pereyra, *Las Islas Malvinas. Soberanía Argentina*, Buenos Aires, 1968, p. 19.

<sup>11</sup> J. Arce, *op. cit.*, p. 101; Enrique Ferrer Vieyra, *Segunda cronología legal anotada sobre las Islas Malvinas (Falkland Islands)*, Edición ampliada, Córdoba, 1993, p. 174.

<sup>12</sup> E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, p. 175.

<sup>13</sup> J. Arce, *op. cit.*, pp. 101-102.

<sup>14</sup> Moreno a Arana, 5 de abril de 1843, en J. Lynch, *op. cit.*, p. 253.

<sup>15</sup> E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, p. 176.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 176; la lista hasta 1964 en José Luis Muñoz Azpiri, *Historia Completa de las Malvinas*, 3 vols., Buenos Aires, Oriente, 1966, vol. I, p. 356.

<sup>17</sup> House of the Commons, *Parliamentary Debates*, vol. 100, pp. 815-829; E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, p. 98; J. Arce, *op. cit.*, p. 103. Obsérvese que el orador, al igual que Samuel Johnson en 1771 y posteriormente otros, se refiere a problemas de presupuesto y no de derechos.

<sup>18</sup> Poco tiempo después, en 1853, durante otro debate en el Parlamento, varios parlamentarios defendieron el valor de las islas como estación marítima tanto para la guerra como para el comercio. House of the Commons, *Parliamentary Debates*, 20 de mayo de 1853, pp. 450-451.

<sup>19</sup> El puerto de Buenos Aires se hallaba sometido al bloqueo anglo-francés y existía presión para el cobro de deudas atrasadas.

<sup>20</sup> *The Times*, 14 de abril de 1849, citado por J. Lynch, *op. cit.*, p. 273.

<sup>21</sup> Cámara de los Comunes, 1° de febrero de 1849, citado en *ibid.*

<sup>22</sup> *The Times*, sábado 28 de julio de 1849, p. 2, col. 6, citado en E. Ferrer Vieyra, 1993, op. cit., p. 99.

<sup>23</sup> J. Arce, op. cit., p. 102. Este no cita fuente. Es notable que la palabra del Ministro no figura en los registros del Parlamento. Ferrer Vieyra sospecha que la afirmación de lord Palmerston fue suprimida de los *Hansard Parliamentary Debates* (tercera serie, v. CVII, col. 1030 a 1070) por sus consecuencias legales, "ya que implica que en 1833 las Islas Malvinas, eran, a criterio inglés, *res nullius*" y no posesión que Gran Bretaña recuperaba como argumentaba en ese momento. E. Ferrer Vieyra, 1993, op. cit., p. 178.

<sup>24</sup> J. Arce, op. cit., p. 102. La nota decía textualmente que "si de algún tiempo a esta parte la correspondencia no ha sido tan activa, esto es debido a estar la discusión casi agotada, y al estado de las relaciones desde la intervención; pero S.E. el Vizconde Palmerston, en su alto saber, no ha podido sin duda equivocarse la suspensión de la correspondencia por un consentimiento o aquiescencia tácita o expresa, que de ningún modo se ha dado por el Gobierno Argentino, a los actos a este respecto del Gobierno de S.M. [...]" E. Ferrer Vieyra, 1993, op. cit., p. 178.

<sup>25</sup> J. Arce, op. cit., p. 103.

<sup>26</sup> H.S. Ferns, op. cit., p. 236. Este historiador ingeniosamente compara la disputa entre ambos estados con los defectos de un marido o de una esposa con muchos años de convivencia: un cónyuge se queja sin que el otro repare en ello.

<sup>27</sup> H.S. Ferns, op. cit., p. 237.

<sup>28</sup> *Crónica Documental de las Malvinas*, Buenos Aires, AA.VV. Biblioteca Redacción, 1982, I, p. 292.

<sup>29</sup> Carlos Escudé, "La relatividad de los derechos argentinos a las Islas Malvinas", en Carlos Escudé, *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío*, Buenos Aires, editorial de Belgrano, 1986, p. 249.

<sup>30</sup> Memorandum Orchard del Foreign Office, 3-12-1928, F.O. 371/12736/136168, en E. Ferrer Vieyra, 1993, op. cit., p. 491.

<sup>31</sup> E. Ferrer Vieyra, 1993, op. cit., pp. 376-377.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.* Como gesto de revancha, el ministro Francisco Ortiz utilizó como respuesta al gobierno británico la misma frase que lord Palmerston empleó en su momento para el representante argentino en Londres en 1849: "cualquiera sea el significado que se pudiera asignar a su declaración no importa, ésta no altera en absoluto el estado de la cuestión pendiente, el cual debe ser considerado por nosotros [argentinos] exactamente donde estaba en 1843". J. Arce, op. cit., pp. 103-104.

<sup>35</sup> J. Arce, op. cit., p. 104, énfasis original.

<sup>36</sup> E. Ferrer Vieyra, 1993, op. cit., p. 180; también en J. Arce, op. cit., p. 105.

<sup>37</sup> Para el texto completo de la contraprotesta argentina ver J.L. Muñoz Azpiri, op. cit., II, pp. 213-229; también J. Arce, op. cit., pp. 105-108.

<sup>38</sup> E. Ferrer Vieyra, 1993, op. cit., p. 180; para los textos de las notas ver J.L. Muñoz Azpiri, op. cit., II, pp. 230-240.

<sup>39</sup> J. Arce, op. cit., p. 107.

<sup>40</sup> E. Ferrer Vieyra, 1993, op. cit., p. 180.

<sup>41</sup> Ver el texto en J.L. Muñoz Azpiri, op. cit., II, p. 351.

<sup>42</sup> El párrafo completo dice textualmente:

que en 1774, cuando los ingleses levantaron la colonia de Port Egmont sin dejar un solo habitante de su nacionalidad en aquella isla, los españoles, que habían comprado la colonia francesa de la isla de la Soledad, que es la más grande de aquel archipiélago, continuaron con el dominio eminente de todo el grupo de islas hasta 1810, sin que por parte del gobierno británico se hicieran protestas ni reclamos por mayor derecho. (énfasis agregado)

<sup>43</sup> Texto J. L. Muñoz Azpiri, op. cit., II, pp. 354-359. Sobre la nota, Ferrer Vieyra opina que está bien fundada en derecho; pero, con respecto al punto 2, no coincide con la expresión de que España "compró" las islas a los franceses. Por otra parte, los artículos 5 y 6 del tratado de 1790 son para él, más procedentes que el 4. Finalmente, que es de lamentar la falta de referencia al acto de posesión del Capitán Jewett del año 1820. E. Ferrer Vieyra, 1993, op. cit., p. 181.

<sup>44</sup> El ministro Pakenham se hallaba enfermo y se reincorporó una vez que el incidente había concluido. J. Arce, op. cit., p. 110.

<sup>45</sup> Texto en J.L. Muñoz Azpiri, op. cit., II, p. 360; E. Ferrer Vieyra, 1993, op. cit., p. 181.

<sup>46</sup> E. Ferrer Vieyra, 1993, op. cit., p. 182.

<sup>47</sup> J.L. Muñoz Azpiri, op. cit., II, pp. 360-361.

<sup>48</sup> Por otra parte, durante ese año reapareció la preocupación británica por el tema de la inclusión de las Islas Malvinas en mapas o textos oficiales argentinos. En marzo de 1888, un despacho del Foreign Office daba cuenta de la colocación de un mapa confeccionado por la Oficina de Información Argentina en el que las Islas Malvinas aparecían como parte de su territorio. (PRO FO 118/208, carta del FO a su representante en Buenos Aires, 10 de marzo de 1888.) No obstante, las autoridades británicas tomaban buena nota del incidente pero decidían no intervenir. En octubre del mismo año, el representante británico comunicaba a su gobierno la inclusión de Malvinas como parte del territorio argentino en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino. (PRO FO 118/209, despacho del representante británico al FO, 13 de octubre de 1888.), lo cual tampoco mereció respuesta. Luego de una *impasse*, en 1907 se publicaba otro mapa en el que las Malvinas formaban parte del territorio nacional argentino que provocó reacciones en Gran Bretaña. (PRO FO 371/397, Argentine Republic, Annual Report, 1907.) En 1913, el Instituto Geográfico Militar argentino publicaba un mapa en el que las Malvinas eran tratadas como territorio argentino, ante lo cual el gobierno británico decidía, una vez más, no actuar. (PRO FO 371/1897, Argentine Republic, Annual Report, 1913.)

<sup>49</sup> R. Peri, ed., op. cit., p. 78.

<sup>50</sup> Ernesto J. Fitte, *La disputa con la Gran Bretaña por las islas del Atlántico Sur*, Buenos Aires, Emecé, 1968, pp. 212-213. Fitte subraya que, extrañamente, la carta patente fue publicada sólo en el periódico oficial del gobierno de las Malvinas (*Falkland Island Gazette*), editado en Puerto Stanley. No fue divulgado por otros periódicos del Imperio. *Ibid.*, p. 214.

<sup>51</sup> Laurio H. Destefani, *Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur ante el conflicto con Gran Bretaña*, Buenos Aires, Edipress, 1982, p. 104.

<sup>52</sup> E.J. Fitte, op. cit., pp. 215-216.

<sup>53</sup> L.H. Destefani, op. cit., p. 104.

<sup>54</sup> La nota, aparentemente enviada el 18 de marzo de 1909, no fue encontrada en los archivos argentinos y sólo se conoce su existencia por fuentes británicas, las cuales sin embargo, no mostraron el documento. E.J. Fitte, op. cit., p. 216. Sin justificar sus afir-

maciones. Fitte sostiene que el silencio argentino "le restó vigencia al documento británico, desvirtuándolo de toda validez como elemento adquirente de derechos". Es más, "valía igual que negarle autoridad y trascendencia a la autoproclama". *Ibid.*, p. 217. Sin embargo, el lado británico no lo percibió del mismo modo (ver más adelante).

55 E.J. Fitte, *op. cit.*, p. 218.

56 F.O. 371/12735; F.O. Paper O.P. 313-27, E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, p. 421, énfasis agregado.

57 E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, p. 183.

58 Búsqueda solicitada por el investigador argentino Alejandro Corbacho.

59 En la página 183 de su obra de 1993, Ferrer Vieyra atribuye a la Argentina una protesta ante Gran Bretaña en 1908. Sin embargo, el informe Torr, que él mismo transcribe, da cuenta de que el reclamo fue ante Italia, y no frente a Gran Bretaña. Ver Informe Torr, E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, p. 425.

60 E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, p. 468; memorándum de John W. Field, FO, 29 de febrero de 1928; informe de Gastón de Bernard del 7 de diciembre de 1910 (jefe del archivo del Foreign Office, que fue el autor del primer informe erudito británico que pone en duda los derechos británicos a las Malvinas).

61 El Departamento Americano del Foreign Office solicitó a Gastón de Bernhardt, Assistant Librarian, la preparación de un informe histórico detallado sobre la disputa por las Malvinas. El 7 de diciembre de 1910, éste presentó un memorándum de 49 páginas que es considerado como el punto de referencia inicial del gobierno británico sobre el tema. Peter J. Beck, "The Anglo-Argentine Dispute Over Title to the Falkland Islands: Changing British Perceptions on Sovereignty since 1910", en *Millennium: Journal of International Studies*, 12 (1), 1983, p. 12.

62 Lowell S. Gustafson, *The Sovereignty Dispute over the Falkland (Malvinas) Islands*, New York, Oxford University Press, 1988, p. 32.

63 *Ibid.* Los memoriales, cartas y minutas que insinuaban la debilidad de los títulos británicos se continuaron a lo largo del período. Hasta 1936 fueron nueve los documentos de circulación interna que presentaban tales dudas. La lista es: 1910, Memos Bernhardt y Spicer; 1911, Memo Campbell; 1927, Memo Torr; 1928, Carta Robertson, Memo Hadow; 1929, Memo Mallet; 1935, Minuta Vyvyan; 1936, Memos Fitzmaurice y Toubreck. L.S. Gustafson, *op. cit.*; E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*

64 L.S. Gustafson, *op. cit.*, p. 32. Según palabras de Anthony Eden, el énfasis se corrió entonces de un criterio pre-1833 a otro post-1833. *Ibid.*, p. 33. Para un análisis completo del debate sobre las percepciones británicas de su derecho sobre las Malvinas durante el siglo veinte ver P.J. Beck, *op. cit.*

65 L.H. Destefani, *op. cit.*, p. 105.

66 Los pormenores de esta importante batalla están bien relatados en Geoffrey Bennett, *Naval Battles of the First World War*, Londres, Pan Books, 1984, pp. 97-120, y Richard Hough, *The Great War at Sea. 1914-1918*, Oxford, Oxford University Press, 1986, pp. 99-120. Según el último, "las consecuencias estratégicas para Gran Bretaña fueron profundas y gratificantes. La amenaza de interrupción del tráfico del Atlántico al Pacífico habían sido suprimidas (...)". R. Hough, *op. cit.*, p. 118.

67 Paul B. Goodwin, Jr., "Stamps and Sovereignty in the South Atlantic", en *The American Philatelist*, enero 1988, p. 42.

68 E. Ferrer Vieyra, *op. cit.*, pp. 188-189.

69 J. Arce, *op. cit.*, p. 112.

70 F.O. 371/12736/136168, E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, pp. 480-481.

71 Ricardo Caillet-Bois, *Una tierra argentina. Las Islas Malvinas*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1982, pp. 405-406; también J. Arce, *op. cit.*, p. 114.

72 PRO/FO/371/20597/A2412, minuta de J.M. Troutbeck, 5 de abril 1937, y *Review of the River Plate*, publicado en Buenos Aires el 17 de marzo de 1933, en P.B. Goodwin, *op. cit.*, p. 42.

73 P.B. Goodwin, *op. cit.*, p. 42.

74 PRO/FO/371/18364/A538, Memorandum M. Vyvyan (23-1-1935), P.B. Goodwin, *op. cit.*, p. 42.

75 J. Arce, *op. cit.*, p. 113.

76 El relato del hecho sigue a P.B. Goodwin, *op. cit.*, pp. 42-44.

77 PRO/FO/371/19763/A1527, embajada británica en Buenos Aires al subsecretario de Estado Craigie, 14 de febrero de 1936, en P.B. Goodwin, *op. cit.*, p. 48.

78 P.B. Goodwin, *op. cit.*, p. 43.

79 Ver también L. S. Gustafson, *op. cit.*, p. 32.

80 PRO/FO/371/19763/A1245, E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, pp. 498-499, énfasis agregado.

81 F.O. 371/19763/A1140/889/2, *ibid.*, pp. 499-500.

82 P.B. Goodwin, *op. cit.*, p. 43.

83 *Ibid.*, pp. 43-44. En palabras del subsecretario J.M. Troutbeck: "siento que es mejor dejar si es posible, [el asunto de los mapas en los sellos] como yacen los perros, dormido - o semi levantado... Si introducimos un mapa, en la Argentina habrá, probablemente, reacciones". PRO/FO/371/20597/A2412, *ibid.*, p. 44.

84 FO/371/19763/A6461/889/2; ver texto en documentación anexa, E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, p. 194.

85 "[...] no hay otra alternativa práctica que dejar las cosas como están. Es verdad que probablemente surjan incidentes de tiempo en tiempo [...]. Al mismo tiempo, tal fricción no puede ser considerada como más que una irritación; y mientras tanto el gobierno de Su Majestad permanece en posesión efectiva, y el gobierno argentino no tiene medios para echarlo ni para forzarlo al arbitraje [...]". FO 371/19763; A 6461/889/2, E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, pp. 500-501.

86 R. Caillet-Bois, *op. cit.*, p. 406, énfasis original.

87 *Ibid.*

88 E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, p. 194.

89 *Ibid.*, p. 195.

90 L.S. Gustafson, *op. cit.*, p. 33.

91 Fritz Hoffmann y Olga Hoffmann, *Soberanía en disputa. Las Malvinas/Falklands, 1493-1982*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1992, pp. 101-102.

92 A pesar de los roces, ambos gobiernos decidieron adoptar mutuamente como curso de acción políticas amigables en función de la complementariedad de sus economías. P.B. Goodwin, *op. cit.*, p. 45.

93 L.S. Gustafson, *op. cit.*, pp. 34-35.

94 Para el significado y evolución geográficos del término "Dependencias" en los docu-

mentos británicos ver Enrique Ferrer Veyra, *Las Islas Malvinas y el derecho internacional*, Buenos Aires, Depalma, 1984, pp. 278-279.

95 Ver texto arriba.

96 L.H. Destefani, *op. cit.*, p. 111.

97 R. Perl, ed., *op. cit.*, p. 9.

98 La isla había sido refugio de barcos de pesca americanos que habían escondido deliberadamente el descubrimiento de carbón para evitar que su trabajo se viese afectado. PRO CO 78/107, carta del gobernador de Malvinas, 13 de octubre de 1898.

99 Según Fitté, las Georgias "eran tierras vacantes, de propiedad de nadie, por que a nadie se le había ocurrido reclamar potestad sobre un archipiélago inútil". E.J. Fitté, *op. cit.*, p. 76. Sin embargo, Ferrer Veyra llama la atención sobre la "aspiraciones territoriales" del Reino Unido al señalar que ya en 1895, la *Colonial Office List* (publicación oficial) había agregado a las Georgias del Sur como una dependencia de las Islas Malvinas. E. Ferrer Veyra, 1984, *op. cit.*, p. 279.

100 E.J. Fitté, *op. cit.*, p. 77.

101 Grytviken significa en noruego Bahía de las Ollas. Esto se debió a haber hallado en sus márgenes grandes marmitas para obtener aceite abandonadas por expediciones anteriores. E.J. Fitté, *op. cit.*, p. 78.

102 *Ibid.*, pp. 80-82.

103 *Ibid.*, p. 91; PRO CO 78/107, recorte del periódico *Standard*, 14 de agosto de 1905.

104 PRO CO 78/107, carta dirigida al FO, 25 de agosto de 1905.

105 *Ibid.*, carta enviada al FO, 7 de septiembre de 1905.

106 *Ibid.*

107 PRO CO 78/107, carta del FO al subsecretario de Estado, 14 de noviembre de 1905; PRO CO 78/108, despacho del FO, 6 de diciembre de 1905.

108 PRO CO 78/107, carta del FO, 30 de noviembre de 1905.

109 Ver el texto del contrato en E.J. Fitté, *op. cit.*, pp. 103-110.

110 Memorandum del Foreign Office, por John W. Field, 29 de febrero de 1928, citado por E. Ferrer Veyra, 1993, *op. cit.*, pp. 477-478. El documento también observa que "hasta marzo de 1905 el Gobierno argentino no consideraba a la isla como territorio argentino". *Ibid.*, p. 478. La Compañía de Exploración de la Georgia del Sur, de Punta Arenas, también firmaba en marzo de 1906 un acuerdo con el gobierno británico, el cual le concedía ciertos derechos sobre los minerales y los pastos de la isla. PRO CO 78/110, *Blue Book of the Falkland Islands*, 1906.

111 E.J. Fitté, *op. cit.*, p. 86. Narración basada en fuentes noruegas.

112 R. Perl, ed., *op. cit.*, p. 9; E.J. Fitté, *op. cit.*, p. 119.

113 PRO CO 78/124, despacho del Almirantazgo, 21 de agosto de 1912.

114 R. Perl, ed., *op. cit.*, p. 10.

115 PRO FO 118/225, memorándum 30 de enero de 1893, y carta del Almirantazgo del 5 de abril de 1893.

116 PRO FO 371/598, memorándum "Claims of South States to Antarctica", 13 de abril de 1909.

117 R. Perl, ed., *op. cit.*, p. 9.

118 E.J. Fitté, *op. cit.*, p. 129.

119 L.H. Destefani, *op. cit.*, pp. 122-123.

120 E.J. Fitté, *op. cit.*, p. 136.

121 R. Perl, ed., *op. cit.*, p. 10.

122 E.J. Fitté, *op. cit.*, pp. 163-164.

123 *Ibid.*, p. 168.

124 *Ibid.*, pp. 169-171.

125 *Ibid.*, p. 171. El texto fue publicado en el Boletín Oficial con fecha 5 de enero de 1904, N° 14396:

Buenos Aires, Enero 2 de 1903 [sic]

En vista de la Nota del Jefe de la Oficina Meteorológica y de los demás antecedentes y documentos relativos al establecimiento de nuevas estaciones meteorológicas y magnéticas en los Mares del Sur de la República, y

Considerando:

Que es de alta conveniencia científica, y práctica extender a dichas regiones las observaciones que se hacen en el Observatorio de la Isla de Año Nuevo [Laurie] y en el Sur de la República,

El Presidente de la Nación Decreta:

Art. 1 Autorízase al Jefe de la Oficina Meteorológica Argentina para recibir la instalación ofrecida por el Señor Williams S. Bruce, en las Is. Orcadas del Sur y establecer un observatorio meteorológico y magnético en las mismas [...]

En el artículo 2 decreta que el personal del observatorio pertenecerá a la Dirección Meteorológica Nacional dependiente del Ministerio de Agricultura; el artículo 3 indica que el personal será relevado anualmente por buques de la Armada; finalmente, los artículos 4 y 5 tratan el tema del presupuesto (Ministerio de Agricultura) y de forma, respectivamente.

126 E.J. Fitté, *op. cit.*, p. 176; PRO FO 371/598, memo "Claims of South States to Antarctica", 13 de abril de 1909.

127 FO/371/12735/A2070/128/2, Memorandum Field ya citado, en E. Ferrer Veyra, 1993, *op. cit.*, pp. 478-479.

128 PRO FO 371/194, despacho del representante británico al FO, diciembre de 1906.

129 E.J. Fitté, *op. cit.*, pp. 181-182. Según la óptica británica, el hecho de que ondeara la bandera argentina en el observatorio -suceso que para los argentinos era una prueba de su reclamo y que los británicos no se hubieran opuesto a ello- reforzaba la posición de Gran Bretaña, que en ningún momento había contemplado la posibilidad de litigio sobre la zona. PRO FO 371/194, despacho del representante británico al FO, diciembre de 1906.

130 Según expresaba el Ministro británico en su Informe, "una especie de mezcla de oficial policial y magistrado policial, uno para cada una de las diferentes islas. Esto parecería para reforzar una declaración tácita de su derecho de jurisdicción". PRO FO 371/194, despacho del representante británico al FO, diciembre de 1906.

131 PRO CO 78/111, despacho confidencial del FO, 20 de diciembre de 1906.

132 Texto en E.J. Fitté, *op. cit.*, pp. 183-185.

133 *Ibid.*, pp. 185-186.

134 Según el Informe Torr de 1927, en E. Ferrer Veyra, 1993, *op. cit.*, pp. 421-422 y 426.

- 135 E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, p. 412. La carta del ministro C. Russell dice: "Es verdad que el Dr. Plaza en su nota del 18 de marzo de 1909 aceptó su inclusión entre las Dependencias de las Falkland sin comentario, pero su acción al realizar esto ha sido severamente criticada en la prensa; no creo que su sucesor en el cargo se comprometa a eso".
- 136 Ver también el memorándum de J.C.W. Torr (Foreign Office) del 8 de diciembre de 1927 (FO/371/12735), donde estos antecedentes son nuevamente estudiados.
- 137 PRO CO 78/116, Memorándum South Orkneys, 26 de mayo de 1910.
- 138 *Ibid.*
- 139 PRO CO 78/115, informe del FO, 18 de mayo de 1909; PRO FO 371/598, Argentine Republic, Annual Report, 1908.
- 140 PRO CO 78/116, despacho del FO, 25 de mayo de 1910.
- 141 En general los trabajos de historia diplomática sobre las relaciones entre la Argentina y Gran Bretaña por la soberanía de las islas se inclinan más por debatir los aspectos jurídicos que por desentrañar los procesos que llevaron a sostener tales o cuales posiciones. Por ejemplo Fitte, quizás el historiador que más ha elaborado sobre el tema de las Dependencias, titula el capítulo sobre las negociaciones por la cesión de las Orcadas "Un minuto de debilidad", sin presentar más explicaciones que "Gran Bretaña volvió a mostrar de golpe otro momento de flaqueza, que aún nos llena de estupor". E.J. Fitte, *op. cit.*, p. 191. Además, no discute el intercambio entre los organismos ingleses de 1911.
- 142 E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, pp. 411-412.
- 143 PRO CO 78/120, despacho del representante británico en la Argentina, 29 de agosto de 1911.
- 144 PRO FO 371/1295, Argentine Republic, Annual Report, 1911, p. 113.
- 145 F.O. 371/1288, en E. Ferrer Vieyra, 1993, p. 415.
- 146 PRO CO 78/120, despacho del representante británico en la Argentina, 29 de agosto de 1911.
- 147 F.O. 371/1288, en E. Ferrer Vieyra, 1993, pp. 414-415.
- 148 PRO CO 78/128, despacho FO, 15 de enero de 1913, y despacho del FO de 22 de febrero de 1913; PRO FO 371/1897, Argentine Republic, Annual Report, 1913.
- 149 PRO CO 78/124, despacho FO, 11 de noviembre de 1912.
- 150 PRO FO 371/1573, Argentine Republic, Annual Report, 1912; PRO FO 371/1897, Argentine Republic, Annual Report, 1913.
- 151 PRO CO 78/128, despacho de Tower, 7 de abril de 1913.
- 152 E.J. Fitte, *op. cit.*, pp. 193-195.
- 153 PRO CO 78/128, despacho de Tower, 16 de agosto de 1913; que el ministro tenía "other fish to fry", son las palabras que utiliza Tower para transmitir la respuesta de Bosch.
- 154 PRO CO 78/128, despachos del FO, 4 de septiembre, 12 y 19 de noviembre, y 10 y 16 de diciembre de 1913.
- 155 *Ibid.*, despacho de Tower, 16 de diciembre de 1913.
- 156 *Ibid.*, despacho, 16 de diciembre de 1913; PRO CO 78/132, despacho FO, 14 de febrero de 1914.

- 157 E.J. Fitte, *op. cit.*, pp. 197-198, énfasis agregado.
- 158 *Ibid.*, p. 198.
- 159 *Ibid.*, p. 200, énfasis agregado. Posteriormente, los británicos sostendrían que los términos de este borrador del tratado eran una indicación de que la Argentina reconocía los derechos británicos.
- 160 *Ibid.*, pp. 200-201, énfasis agregado.
- 161 *Ibid.*, pp. 202-203.
- 162 PRO CO 78/132, despacho FO, 23 de marzo de 1914. Años más tarde, un memorándum de J.C.W. Torr, con fecha diciembre de 1927, describía el proceso en términos semejantes:  
En 1913 se acordó un texto, pero en 1914 un nuevo Gobierno argentino tomó el poder, y de acuerdo a la comunicación de Sir R. Tower Nro. 46 del 20 de marzo de 1914, no deseaba afrontar los gastos que su parte de la oferta le haría contraer (...) Sir M. Robertson afirma que el proyecto no fue aprobado por el Gobierno argentino a causa del uso de la palabra "cesión" para describir la transferencia de las islas a Argentina (...). E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, pp. 428-429.
- Fitte agrega que este final fue positivo para la Argentina, dado el error cometido por los funcionarios argentinos al introducir en la parte declaratoria del borrador la frase "...para hacer desaparecer todo motivo eventual de discrepancia en sus respectivos dominios de los Mares del Sur..." que podría ser, y de hecho lo fue, interpretada como una renuncia a la reivindicación de las Malvinas y restantes islas del Atlántico Sur. E. J. Fitte, *op. cit.*, pp. 204-205.
- 163 R. Perl, ed., *op. cit.*, p. 79.
- 164 J. Arce, *op. cit.*, p. 111.
- 165 R. Perl, ed., *op. cit.*, p. 79. Algunos memorándums británicos de los años 1925 y 1927 alegan que la Argentina nunca presentó un reclamo formal ante el gobierno británico respecto de las Orcadas y las Georgias (ver memorándums de J.C.W. Torr del 8 de diciembre de 1927 sobre las Falkland, Georgias y Orcadas del Sur, y del mismo autor, también de diciembre de 1927, sobre las Orcadas del Sur; en el segundo de estos documentos se cita uno anterior de 1925). Este alegato parece indefendible, en tanto existieron conversaciones sobre la posible cesión de las Orcadas a la Argentina, y en tanto la Argentina rechazó el acuerdo de cesión por discrepar respecto del uso del mismo término "cesión", que podría interpretarse como significando que antes habían sido británicas.
- 166 E.J. Fitte, *op. cit.*, p. 241.
- 167 J. Arce, *op. cit.*, p. 111.
- 168 E.J. Fitte, *op. cit.*, pp. 205-207.
- 169 J. Arce, *op. cit.*, p. 112; texto J.L. Muñoz Azpilirí, *op. cit.*, II, p. 374.
- 170 R. Perl, ed., *op. cit.*, p. 80.
- 171 FO 371/12736/136168, E. Ferrer Vieyra, 1993, *op. cit.*, p. 481.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arce, José. *The Malvinas (Our Snatched Little Isles)*. Madrid, Nuñez de Balboa, 1951.
- Beck, Peter J. "The Anglo-Argentine Dispute Over Title to the Falkland Islands: Changing British Perceptions on Sovereignty since 1910" en *Millennium: Journal of International Studies* 12 (1), 1983, pp. 6-24.
- Bennett, Geoffrey. *Naval Battles of the First World War*. Londres, Pan Books, 1984.
- Caillet-Bois, Ricardo. *Una tierra argentina. Las Islas Malvinas*. Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, 1982.
- Crónica Documental de las Malvinas*. Buenos Aires, AA.VV. Biblioteca Redacción, 1982.
- Destefani, Laurio H. *Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur ante el conflicto con Gran Bretaña*. Buenos Aires, Edipress, 1982.
- Escudé, Carlos. "La relatividad de los derechos argentinos a las Islas Malvinas", en Escudé, C., *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío*. Buenos Aires, editorial de Belgrano, 1986, pp. 239-66.
- Ferns, H. S. *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*. Buenos Aires, Solar/Hachette, 1979.
- Ferrer Vleyra, Enrique. *Las Islas Malvinas y el derecho internacional*. Buenos Aires, Depalma, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Segunda cronología legal anotada sobre las Islas Malvinas (Falkland Islands)*. Edición ampliada. Córdoba, 1993.
- Fitte, Ernesto J. *La disputa con la Gran Bretaña por las islas del Atlántico Sur*. Buenos Aires, Emecé, 1968.
- Goodwin, Paul B. Jr. "Stamps and Sovereignty in the South Atlantic", en *The American Philatelist*, enero 1988, pp. 40-46.
- Gustafson, Lowell S. *The Sovereignty Dispute over the Falkland (Malvinas) Islands*. New York, Oxford University Press, 1988.
- Hoffmann, Fritz y Hoffmann, Olga. *Soberanía en disputa. Las Malvinas/Falklands, 1493-1992*. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 1992.
- Hough, Richard. *The Great War at Sea. 1914-1918*. Oxford, Oxford University Press, 1986.
- Johnson, Samuel. *Thoughts on the Late Transactions respecting Falkland's Islands*. Londres, 1771.
- Lynch, John. *Juan Manuel de Rosas*. Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.
- Muñoz Azpiri, José Luis. *Historia Completa de las Malvinas*. 3 vols. Buenos Aires, Oriente, 1966.
- Pereyra, Ezequiel Federico. *Las Islas Malvinas. Soberanía Argentina*. Buenos Aires, 1968.
- Peri, Raphael, ed. *The Falkland Islands Dispute in International Law and Politics: A Documentary Sourcebook*. London, Oceana Publications, 1983.

OFICINA GENERAL  
DE LAS RELACIONES EXTERIORES  
DE LA REPUBLICA ARGENTINA

Plan general de la obra.

Parte I (seis tomos)  
LAS RELACIONES EXTERIORES DE  
LA ARGENTINA PREBORGARUA  
(1800-1851)

Parte II (cinco tomos)  
LAS RELACIONES EXTERIORES DE  
LA ARGENTINA CONSOLIDADA  
(1851-1913)

Parte III (c. cinco tomos)  
LAS RELACIONES EXTERIORES DE  
LA ARGENTINA SUOORDINADA  
(1913-1930)

Parte IV (c. dos tomos)  
LAS RELACIONES EXTERIORES DE  
LA ARGENTINA PARAGUENIA  
(1930-1936)

Administración central  
1941-1950  
1951-1952  
Secretaría de Relaciones Exteriores  
1953-1954-1955-1956

1957-1958-1959-1960

Impresión en Buenos Aires  
Fueron hechas en Buenos Aires, Argentina  
en el 1960

**E**sta Obra de dimensiones enciclopédicas, destinada principalmente a diplomáticos y estudiosos de las relaciones internacionales argentinas, aspira a llenar un vacío importante en la bibliografía especializada. Hasta ahora, las escasas obras generales sobre la historia de las relaciones exteriores de nuestro país fueron fragmentarias. Esta colección de aproximadamente dieciséis tomos, que cubre el período 1806-1999, busca compendiar la información existente de una manera científica y objetiva. De tal modo, se pone al alcance de la mano un conocimiento que hasta la fecha se hallaba desperdigado en bibliotecas y archivos de difícil acceso.



**N**uevohacer  
Grupo Editor Latinoamericano