

## El poder legislativo en la definición de la Política Exterior Argentina. El caso de los hielos continentales patagónicos.

*Maríel Renée Lucero* \*

### INTRODUCCION

Las modificaciones sufridas en el contexto internacional durante la década del '90 con la desintegración del sistema bipolar, la desjerarquización de los temas de la agenda mundial y el descenso en las prioridades de los temas militares enmarcaron el camino de las nuevas relaciones que comenzaban a gestarse en América Latina. Este proceso fue coronado con la consolidación democrática en la región y la construcción y reconstrucción de emergentes integraciones regionales. Dentro de esta configuración latinoamericana, Argentina estrenaba el traspaso del mandato presidencial entre gobiernos electos con signos políticos distintos. Por otro lado, el país trasandino también experimentaba una transición pero èste era de régimen, de un gobierno autoritario hacia uno democrático, dando inicio así al nuevo paradigma que signaría las relaciones entre ambos países.

Dentro del complejo proceso de cambios globales y novedosas tendencias que se delineaban en el plano internacional en los años '90, este trabajo se encuadró a nivel regional en las relaciones bilaterales argentino-chilenas. En particular se abordó como estudio de caso la cuestión de los Hielos Continentales Patagónicos, focalizando el análisis en la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en Argentina y, con mayor profundidad el rol extendido de èste último

---

\* (FLACSO/Buenos Aires Maestría en Ciencias Sociales con orientación en Relaciones Internacionales)

más allá del mero ejercicio del veto en la elaboración de la política externa.

El interés surgido frente a la cuestión de Hielos se originó por la peculiar discusión que se produjo en Argentina debido a la adopción de una nueva delimitación con Chile. Construida en base a una "inérita" línea poligonal, generó un ríspido debate entre técnicos, académicos, políticos y opinión pública que desembocaría finalmente en la caída del Acuerdo y la elaboración de una nueva propuesta. Esta situación particular de legisladores decidiendo sobre la política exterior, como escasas veces se ha observado en la historia argentina, se gestaría dentro del Congreso con la colaboración de distintas fuerzas políticas y, principalmente, con el respaldo y el trabajo conjunto de los parlamentarios argentinos con sus pares chilenos.

Esta investigación contribuye entonces a la disciplina de las relaciones internacionales con el estudio de caso de los Hielos Continentales Patagónicos y la aplicación del enfoque teórico de "two level games" o "juegos de doble nivel" propuesto por Robert Putnam (Putnam, 1996). La relevancia de esta perspectiva permite interrelacionar el nivel internacional en un plano de simultaneidad con el ámbito doméstico de la negociación, que transcurre entre los actores más significativos de la esfera local. En particular esta investigación analiza las interacciones de los actores domésticos argentinos en el desarrollo y la definición de un aspecto de las relaciones bilaterales, la cuestión de los Hielos y la influencia que reciben desde los actores chilenos (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Fuerzas Armadas, partidos políticos, etc.) en la adopción de decisiones. Sin embargo debemos agregar la perspectiva de Jogryn Mo, que aporta el análisis sobre el ejercicio del veto del Poder Legislativo una herramienta adicional para el estudio

de la interrelación entre la Legislatura y el Poder Ejecutivo en la definición de la política exterior (Mo, 1995).

Dentro de los estudios referidos al tema de los Hielos Continentales Patagónicos este trabajo brinda su aporte al campo académico con un enfoque desde las relaciones internacionales, a través de aspectos relacionados con la toma de decisiones – creencias, intereses y percepciones existentes en el debate, influencias (externas e internas), soluciones alternativas – y la construcción de políticas externas con la participación de actores novedosos dentro de este proceso que se reflejaron en el Tratado de 1998. Frente a la diversidad bibliográfica existente sobre Hielos, que se extiende desde producciones pertenecientes a disciplinas con una orientación: a) claramente técnica, como son los estudios glaciológicos, hidrológicos, topológicos, etc.<sup>1</sup>; b) de tipo históricos y jurídicos<sup>2</sup>; c) ensayos, artículos de opinión y difusión pública<sup>3</sup>, este estudio contribuye a enriquecer la producción académica existente desde las ciencias sociales.

---

<sup>1</sup> Ver entre otros Bertone, Mario (1972) "Aspectos glaciológicos de la zona del Hielo Continental Patagónico", *Instituto del Hielo Continental Patagónico* (Buenos Aires), N° 1. Heinsheimer, J. J. (1961) "Hielo Continental, Inlands y el Campo de Hielo Patagónico. Un estudio en terminología glaciológica", *Anales de la Academia Argentina de Geografía* (Buenos Aires), N° 5. Martinic Beros, Mateo (1982) "Hielo Patagónico Sur", *Publicaciones del Instituto de la Patagonia Serie monográfica* (Punta Arenas), N° 12. Speziale, José (1993) "Los recursos hídricos de la cuenca del río Santa Cruz y las nuevas cuestiones de límites con Chile. ¿Por qué son importantes los Hielos Continentales Patagónicos y el lago del Desierto?", *Centro Argentino de Ingenieros* (Buenos Aires).

<sup>2</sup> Ver entre otros Rodríguez S., Juan Agustín (1958) *Chile en el canal Beagle y mares australes. Compendio histórico, geográfico y jurídico*. Valparaíso: Imprenta Mercantil. Kunz, Joseph L. (1972) *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: s.d. Fille, E. J. (1978) *Los límites con Chile*. Buenos Aires: Ed. Plus Ultra. Lagos, Gustavo (1980) *Historia de las fronteras de Chile: los tratados de límites con Argentina*. Santiago de Chile: Ed. Andrés Bello. Sabaté Lichtschein, Domingo (1985) *Problemas argentinos de soberanía territorial*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. Fernández, Jorge (1996) "Los Hielos Continentales", *Todo es Historia* (Buenos Aires), N° 351.

<sup>3</sup> Es diversa la cantidad de artículos de opinión, informes y publicaciones referidos al tema publicados a partir de 1991. Sólo se mencionarán unos pocos que resultan más interesantes o singulares por el tipo de edición y contenidos. Koessler Von Ilg, Rodolfo W. (1993) *Acuerdo leonino sobre nuestros Hielos Continentales*. Buenos Aires: edición del autor (libro de tapa blanda, a color, mapas, 125 pp.). Kraemer, Bernhard; Caputo, Dante y Kraemer, Pablo (1991) "Límite argentino/chileno. Aspectos relativos a su demarcación entre los paralelos 49° y 51° de latitud Sud. Provincia de Santa Cruz", Buenos Aires: edición del autor (publicación con estadísticas, mapas, blanco y negro, 18 pp.). Avelín, Alfredo (1997) "La historia nos juzgará. Hielos Continentales Patagónicos", Buenos Aires: edición del autor (publicación de tapa blanda, a color, mapas, 36 pp.). Barros Browne Editorial, dir. (1999) *Hielos de la Paz. Campos de Hielos Sur. Hielos Continentales*. Santiago de Chile: Barros Browne Editorial (libro, impresión de primera calidad, tapa dura, fotografías a color, mapas, con entrevistas y testimonios, 200 pp.).

Por lo tanto, los objetivos principales planteados en esta investigación son analizar, las negociaciones domésticas entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo argentino posteriores a la firma del Acuerdo de 1991 y las estrategias desarrolladas por cada uno, como también las influencias y presiones externas ejercidas desde Chile. En un segundo momento, se examina el rol del Poder Legislativo argentino en la elaboración de la política exterior, donde su desempeño no se limitó exclusivamente a la función ratificatoria – en este caso a la amenaza del uso del veto - sino que se extendió a la elaboración de un nuevo acuerdo.

Para ello se abordan las siguientes hipótesis:

1- La negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, previa a los compromisos contraídos en la firma de acuerdos internacionales, tiende a disminuir o cancelar el ejercicio del veto de los legisladores.

2 - El uso o amenaza del uso del veto permite que el Poder Legislativo pueda obtener una vía directa y efectiva que amplíe su participación y decisión sobre la elaboración de la política exterior.

El presente trabajo es un estudio de caso de tipo exploratorio que se realizó a través de un relevamiento centrado principalmente en diarios y revistas argentinas, actas de sesiones de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la República Argentina, artículos, libros especializados, entrevistas a actores significativos y la complementación de la información a través de diarios chilenos.

Esta investigación se encuentra estructurada en cuatro capítulos. En el primero se aborda históricamente la relación argentino-chilena

centrada en particular en los diferendos limítrofes y sus distintos modos de resolución, hasta llegar a la cuestión de los Hielos Continentales Patagónicos, con la aparición de la nueva delimitación Poligonal. En segundo lugar, se presentan los antecedentes inmediatos al Acuerdo de 1991, identificando los principales actores argentinos involucrados, percepciones y posicionamiento.

En el tercer capítulo, se analizan los distintos argumentos instrumentados por el Poder Ejecutivo, desde la firma del Acuerdo de 1991 y su difusión pública, hasta la decisión de postergar su votación en agosto de 1992. Por otra parte también se examinan los argumentos de la oposición, como elementos fundamentales a la hora de construir y destruir consensos. Estos principalmente se despliegan en la dinámica del debate y receso parlamentario en las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara Baja durante 1992 con la difusión de las opiniones de los expertos.

Finalmente, se abordan las distintas estrategias implementadas por el Poder Ejecutivo para sumar adhesiones al Acuerdo y la contraofensiva de la oposición, y la adopción de la línea Ferrari Bono en reemplazo de la Poligonal. Aquí en particular se examina el accionar del Poder Legislativo argentino como generador y decidor en política exterior. Resulta importante destacar que en todas estas etapas se tuvo en cuenta lo que sucedía paralelamente en la mesa doméstica chilena y el accionar del Poder Ejecutivo y Legislativo trasandino como actores fundamentales al momento de evaluar las influencias y presiones externas en la toma de decisiones en Argentina.

## MARCO TEORICO

En la bibliografía argentina publicada sobre política exterior referida a los diferendos limítrofes, existió una marcada inclinación a abordar éstos desde una perspectiva realista, donde se personificó al Estado argentino convirtiéndolo en un actor coherente y racional, indivisible en su composición interna, e impermeable a las influencias externas (Colacrai de Trevisán, 1992: 20, 25-27). Sin embargo, a partir de la llegada de la democracia en los años '80 aparecieron nuevos trabajos que permitieron desagregarlo, identificando y analizando la interacción de los distintos actores domésticos.<sup>4</sup> A pesar de ello, en los diferentes estudios específicos sobre toma de decisiones, se minimizó y resignó al Congreso, existiendo escasos trabajos que lo examinen en política exterior.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Ver entre otros sobre política exterior que desagregan al Estado a Lanús, Archibaldo (1984) *De Chapultepec al Beagle*. Buenos Aires: Emecé Editores. Russell, Roberto (1986) "La política exterior de Argentina en 1985" en Muñóz, Herald, comp. (1986) *América latina y el Caribe: Políticas exteriores para sobrevivir*. Buenos Aires: GEL. Wilhelmy, Manfred (1987) "La política exterior argentina en 1986: prestigio, reformas y conflictos" en Muñóz, Herald, comp. (1987) *Las políticas exteriores de América latina y el Caribe: Continuidad en la crisis*. Buenos Aires: GEL. Russell, Roberto y Fernández, Gloria (1988) "La política exterior argentina en 1987: aspectos sobresalientes" en Muñóz, Herald, comp. (1988) *Las políticas exteriores de América latina y el Caribe: Un balance de esperanzas*. Buenos Aires: GEL. Tulchin, Joseph (1990) *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Buenos Aires: Editorial Planeta. Colacrai de Trevisán, Myriam (1992) "Perspectivas teóricas en la bibliografía de la política exterior argentina" en Russell, Roberto, ed. (1992) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires: GEL. Russell, Roberto (1994) "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina", FLACSO/Argentina, *América Latina/Internacional*, otoño-invierno, Vol. 1, N° 2. Miranda, Roberto (1994) "Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem", IRI, *Relaciones Internacionales* (La Plata), N°7. CERIR, ed. (1994) *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Rosario: Ediciones CERIR. Jalabe, Silvia, comp. (1996) *La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995)*, GEL, Buenos Aires: CARL. Lasagna, Marcelo (1996) "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", *Revista del CIDOB d'Afers Internacionals* (Barcelona), N° 32. Russell, Roberto (1996) "Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", FLACSO/Argentina, *Serie de documentos e informes de investigación del área de Relaciones Internacionales*, N° 204. CERIR, ed. (1998) *La política exterior argentina 1994/1997*. Rosario: Ediciones CERIR. Romero, Agustín (1999) *Malvinas: la política exterior de Alfonsín y Menem*. Buenos Aires: Ed. Belgrano. CERIR, ed. (2001) *La política exterior argentina 1998/2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?*. Rosario: Ediciones CERIR. Miranda, Roberto (2003): *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*. s.l.: Ediciones Pia.

<sup>5</sup> Ver Russell, Roberto (1990) "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y construcciones teóricas" en Russell, Roberto, comp. (1990), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: GEL. Jozami, Mora (2000) "La construcción de la disciplina", *Archivos del presente* (Buenos Aires), abril-junio, N° 20. Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos, dir. (2000): *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: GEL.

Esta investigación tiene como objetivo principal analizar en particular el rol del Poder Legislativo en la definición de las relaciones exteriores. Superando las visiones realista y estructuralista que entienden al Estado como un actor racional unificado, se escogió la perspectiva micro-analítica que permite desagregar la unidad política identificando diversos participantes que actúan dentro y sobre el gobierno, y analiza la pugna de intereses en el proceso de adopción de decisiones hasta la elección de una opción final. En síntesis, interpreta al Estado como una conjunción de actores, que convergen en él con distintos intereses y que luchan en su defensa, aportando contribuciones parciales que darán como resultado una decisión última que “raramente refleja una estrategia gubernamental coordinada” (Allison, 1988: 251).

Dentro de esta línea de análisis, el modelo de la política burocrática de Graham Allison aporta una primera estructura para esta investigación (Allison, 1988). Ésta favorece el análisis de distintos factores que influyen sobre las decisiones en política exterior permitiendo: identificar a los actores y la magnitud de la participación de cada uno de ellos dentro del proceso de la toma de decisiones (actores principales y secundarios); estudiar las percepciones y motivaciones particulares de los actores centrales en la toma de decisiones; y finalmente, examinar las políticas alternativas existentes antes de alcanzar la decisión última, teniendo presente los intereses ligados en cada caso a las distintas propuestas. Sin embargo, es necesario aclarar que este marco teórico resulta insuficiente para abordar el objeto de estudio perseguido en el trabajo. En particular, en el aspecto relativo a la influencia de los factores externos en el proceso de decisión y que Allison posterga a un segundo plano (Putnam, 1996: 75).

Para salvar esta limitación se recurre a la perspectiva de Robert Putnam a través del denominado "two-level games" que presenta elementos teóricos complementarios (Putnam: 1996). El enfoque del juego de los dos niveles permite identificar reglas, elecciones y alternativas, ganancias, pagos o costos, jugadores e información general. Sin embargo, el aporte innovador consiste en la interacción simultánea de los planos doméstico e internacional, y progresa en la contemplación de la política doméstica como participante directa de la política internacional, excluyendo la visión de algunos autores que la limitan a ser una mera espectadora.<sup>6</sup>

Al respecto, el autor presenta para este tipo de análisis dos mesas de negociación. La primera denominada de Nivel I donde se generan las negociaciones internacionales que se desarrollan entre los representantes del Poder Ejecutivo de los países involucrados (Putnam, 1996: 82), en este caso en las figuras de los Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Chile. Por otra parte, la segunda mesa corresponde al Nivel II y se encuentra ligada a las negociaciones domésticas o mesa ratificatoria, que relacionan el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. En síntesis, en una negociación bilateral se requieren tres acuerdos "(...) uno alrededor de la mesa (internacional) y uno a cada lado de la mesa". A esto Putnam agrega que lo que transcurra en la mesa de negociación de un nivel afectará el desarrollo de lo que suceda en la otra. Incluso puede existir la percepción del uso del veto, lo cual podría generar el fracaso del acuerdo contraído; en otras palabras, el fin de las negociaciones (Putnam, 1996: 78 - 82).

---

<sup>6</sup> Autores realistas clásicos y estructuralista como Morgenthau y Waltz adhieren a esta perspectiva (Tomassini, 1989: 42).

En ambos niveles participa el mediador o “negociador principal”, que es representado por algún miembro del Poder Ejecutivo, y que actúa entre la mesa de negociación internacional y las tensiones políticas nacionales. Éste encarna los intereses de algún o algunos sectores de la sociedad, en consecuencia se conducen de manera parcial, entendiéndose por ello que actúan en favor de intereses privados que ellos representan (Putnam, 1996: 82).

A diferencia de Putnam, que centra el análisis en la figura del mediador, la finalidad de este trabajo es privilegiar al Poder Legislativo como actor relevante en la adopción de decisiones en política exterior. Para ello resulta interesante el aporte de Jongryn Mo, que profundiza sobre el estudio del ejercicio del veto considerando que es ésta la herramienta que le permite al actor agente - en este caso al Poder Legislativo - participar en el juego (Mo, 1995). Sin embargo, Mo sostiene enfáticamente que el agente quedaría excluido dentro de la toma de decisiones si no existiera el uso del veto. En otras palabras, el Poder Ejecutivo – actor principal para el autor - se encuentra dominado por el poder residente en el ejercicio del veto de la Legislatura, en consecuencia, el acuerdo debe ser aceptable para el actor principal y además para el Poder Legislativo (Mo, 1995: p. 914).

Retomando el enfoque de Putnam, se adopta también el concepto de “conjuntos-ganadores” para analizar la composición e intereses de aquellos grupos o actores individuales que promueven el acuerdo (Putnam, 1996: 84), en este caso el de 1991, tanto dentro como fuera del Poder Legislativo para alcanzar su ratificación. El tamaño y composición de este conjunto se conformó esencialmente en las instancias anteriores a la firma del Acuerdo, y se definió durante los sucesos asociados al proceso de debate parlamentario de 1992, lo cual influyó directamente en el desarrollo de la negociación en el Nivel I.

Por lo tanto, el análisis en la composición de los "conjuntos-ganadores" y los "conjuntos-perdedores" - u opositores - favorecerá en este estudio el entendimiento de la amenaza del uso del veto por parte de la Legislatura.

Para analizar estos conjuntos Putnam sustenta dos tesis. La primera sostiene que para que el acuerdo sea aceptado será necesario que el "conjunto-ganador" del Nivel II del país A se solape con el "conjunto-ganador" del Nivel II del país B, y cuanto mayor sea este solapamiento, mayor será la probabilidad de éxito en el alcance del acuerdo del Nivel I. En otras palabras, cuanto mayor sea el tamaño de los "conjuntos-ganadores" dentro de cada Estado, mayor será la probabilidad de alcanzar el acuerdo en la mesa internacional. A la inversa, cuanto menor sea el solapamiento mayor será el riesgo de fracaso, y mayor la probabilidad del ejercicio del veto. Además, deben tenerse en cuenta los procedimientos de votación y ratificación utilizados dentro de cada Congreso, ya que afectan directamente la situación del "conjunto-ganador" (Putnam, 1996: 85 -100).

En vinculación al fracaso de las negociaciones resulta interesante hacer presente el estudio realizado por Milner y Rossendorff donde a través del análisis de acuerdos comerciales abordan las relaciones entre la política internacional y la doméstica. (Pahre, Papayoanou, 1997: 7) Estos autores sostienen que la incertidumbre electoral, más que las divisiones crecientes en un gobierno, es lo que tiende a aumentar las posibilidades de fracaso en una ratificación, situación que puede aplicarse a la negociación bilateral extendida por más de 8 años en la cuestión de los Hielos.

La segunda tesis de Putnam profundiza sobre la situación particular del negociador. Evalúa que en la mesa de negociación internacional

cuanto mayor se perciba al “conjunto-ganador” que respalda localmente al negociador A - en este caso Argentina - mayor será la presión que puedan ejercer los negociadores B – chilenos - perjudicando la capacidad negociadora de A en el Nivel I. Inversamente, cuando el “conjunto-ganador” doméstico sea percibido como menor en la mesa de negociación internacional, el negociador A tendrá una posición de negociación más favorable para negociar en la mesa de Nivel I, y las presiones del negociador B tendrán menos impacto e influencia en las decisiones de A (Putnam, 1996: 88).

Por otra parte, el autor sostiene que dentro del juego de los dos niveles el grado de compromiso oficial y la credibilidad externa referidas a los acuerdos resultan centrales al momento de negociar, por lo tanto, y en conformidad con el desarrollo de la negociación, podemos encontrar en los casos de fracaso dos categorías. Frente al análisis del caso del Acuerdo de 1991, que se frustró debido a su postergación y luego la caída del dictamen, resulta importante tenerlas presentes. Aquellas que pueden encuadrarse dentro de la defección voluntaria, y aquellas que pueden ubicarse en la defección involuntaria, asociadas ambas a la capacidad del negociador de cumplir con los compromisos contraídos, sea que este cumplimiento dependa o no directamente de él.

Al respecto, Putnam hace referencia a la defección voluntaria sosteniendo que es el accionar de aquel actor “(...) que se echa atrás ante la ausencia de contratos que puedan obligar a las partes.” Por otro lado, define a la defección involuntaria como “(...) el comportamiento de un actor que es incapaz de cumplir una promesa a causa del fracaso de la ratificación” (Putnam, 1996: 85). Esta última, en particular, sólo se entiende en el marco del juego de doble nivel, es decir la obligación de cumplir con compromisos internacionales impedida por

la negativa de los conjuntos domésticos opositores al acuerdo. Esta es la situación que se aplica a la cuestión de los Hielos Continentales, tanto en la búsqueda desafortunada de la ratificación del Acuerdo de 1991 como en el Protocolo Adicional de 1996.

Finalmente, el estudio de los “conjuntos-ganadores” se complementa determinando: la distribución de poder y las posibles coaliciones nacionales dentro y fuera del Congreso. En este aspecto la situación de Chile será tan sólo mencionada ya que el interés principal de la investigación radica en el proceso doméstico argentino. Mientras tanto, se analiza la relación entre el Poder Ejecutivo argentino y otros actores locales existentes; y las estrategias desplegadas por los “conjuntos-ganadores” y los “conjuntos-perdedores” para defender sus intereses a favor o en contra del acuerdo respectivamente (Putnam, 1996: 91-107). Estos resultan fundamentales al momento de comprender el contexto en que se desarrollaron las negociaciones domésticas e internacionales, su evolución, y el desenlace final que condujo a la aparición del Tratado de 1998 y un rol novedoso del Poder Legislativo en la política exterior.

## RETROSPECTIVA SOBRE LOS CONFLICTOS FRONTERIZOS CON CHILE Y LOS HIELOS CONTINENTALES PATAGÓNICOS

Para comprender íntegramente el debate en torno al Acuerdo de la Poligonal es necesario ubicar y caracterizar la geografía particular que presentan los Hielos Continentales Patagónicos. Estos se encuentran del lado argentino en la provincia de Santa Cruz, coincidiendo con la undécima región del lado chileno. Comprenden una zona cordillerana de características semipolares siendo la zona conflictiva el sector austral del Hielo que se extiende entre los paralelos lat. 48° 30' y 51° 25' S y los meridianos long. 73° y 74° O. Tiene como límite Este los lagos, siendo éstos de Norte a Sur: Viedma y Argentino; y como límite Oeste, los fiordos y canales del Archipiélago Austral chileno. Su superficie es de 22.500 Km. cuadrados y presenta un panorama predominante de glaciares y ventisqueros, siendo su punto Norte el cerro Fitz Roy, y llegando al Sur hasta el cerro Stokes (Fernández, 1996: 13).<sup>7</sup>

En referencia a su importancia como recurso estratégico, esta zona comprende al río Santa Cruz, el segundo dentro del territorio argentino considerado así debido a su caudal de 750 metros cúbicos por segundo, y por ser uno de los pocos ríos que nace, se desarrolla y muere íntegramente en territorio argentino. El límite propuesto en base a una línea Poligonal afectaría la cuenca convirtiéndola en un recurso hídrico compartido. En otras palabras, el usufructo obtenido del río Santa Cruz pasaría a ser compartirse con Chile ya que se convertiría en un río internacional (Speziale, 1993: 4). Éste es uno de los argu-

---

<sup>7</sup> Ver Mapa N° 1.

mentos más sólidos utilizados por los detractores para oponerse como se verá más adelante.

Por otra parte, se estimaba la ausencia de reservas de petróleo y minerales en la zona según un informe confidencial elaborado por Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y el Instituto Geodésico Nacional (La Prensa, 09/07/1992: 7). Sin embargo, este informe se contrapuso al hecho de la explotación de minerales estratégicos en una veta muy destacada ubicada justo frente a la zona de los Hielos en Chile, extrayendo oro, cobre, plata y níquel, y que se extendería hasta el centro de la provincia de Santa Cruz (Hoy, 23/12/1996: 6 - 7). Esta realidad permite al menos poner un manto de sospecha respecto de la interpretación dada a los estudios realizados por estos organismos dependientes del Estado.

A las cuestiones económicas analizadas se suman las consecuencias territoriales y jurídicas que conllevarían en el plano del derecho internacional público las modificaciones de un límite fronterizo. Esta región contiene uno de los puntos extremos de Argentina, el Oeste, que se ubica sobre el cordón Mariano Moreno lat. 49° 33' S, long. 73° 35' O, y cuya reforma afectaría su proyección sobre la Antártida desplazando el límite hacia el Este. Más allá de la condición particular existente sobre el continente antártico, y la aceptación de Argentina del régimen que rige sobre el mismo,<sup>8</sup> esto acarrearía a futuro nuevas problemáticas, siendo otro de los argumentos esgrimidos por la oposición (Koessler Von Ilg, 1993: 71).

---

<sup>8</sup> Para ampliar sobre el tema antártico ver entre otros: Lanús, Juan Archibaldo (1984) *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina. 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé editores, cap. VIII. CARI, ed. (1996) *Antártida y el Sistema del Tratado Antártico*. Buenos Aires: Editorial Manantial. Colacrai, Myriam (2001): "La cuestión antártica en la política exterior argentina: desarrollos recientes y proyección de tendencias. Entre el consenso multilateral y la persistencia de desacuerdos bilaterales", en CERIR, ed. (2001) *La política exterior argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?* Rosario: Ediciones CERIR.

El alcance de la comprensión cabal de esta cuestión se complementa con la perspectiva histórica referida en particular a la resolución de los conflictos bilaterales entre Argentina y Chile, detenida sobre la región de los Hielos Continentales Patagónicos. La etapa de dominio colonial español en América se podría considerar como el inicio de la relación entre ambos territorios, cuando el Presidente de la Audiencia de Lima confirmó como Gobernador de Chile a Pedro de Valdivia en 1549. Por aquel entonces definió lo que podría considerarse como el primer límite territorial de la gobernación chilena entre los paralelos lat. 27° S y 41° S, correspondientes respectivamente con el río Copiapó al Norte, la ciudad de Valdivia al Sur, y por el Este a una franja de 100 leguas de ancho, que luego tomaría como límite natural la cordillera (Cruz Villalón, 1988: 32). Años después el reino de España crearía el Virreinato del Río de la Plata en 1776, frente a la necesidad de un mayor control fiscal en la región.

En aquel momento la vaguedad en los planos era el resultado de una época en donde las enormes extensiones de tierras inexploradas permitían la existencia de mapas inexactos, sin que ello fuera la causa central de los enfrentamientos en el hemisferio. En otras palabras, la cartografía de la época era del tipo expeditivo debido, en primera medida, al desconocimiento del territorio por la precariedad en el transporte y, en segundo lugar, por la ausencia de tecnologías adecuadas para la precisión en la construcción de la topografía.

La documentación cartográfica imprecisa de la época respondía además a cierto desinterés del reino español por el dominio sobre el territorio y a una mayor preocupación por el dominio sobre los súbditos, como vestigios de las concepciones de poder heredadas del feudalismo. De todas maneras, ambas jurisdicciones – la Capitanía General de Chile y el Virreinato del Río de la Plata – le pertenecían. Esta

indefinición en los límites entre sus colonias le permitía a la Corona española intervenir aún más en los asuntos regionales y controlar a las autoridades locales, mediando en las disputas que surgían entre las gobernaciones que buscaban alcanzar una mayor autonomía y que tendían a enfrentarse (La Nación, 28/09/97: 4). Más allá de esta situación, el contexto actual exige el establecimiento y definición de límites precisos, siendo el territorio uno de los elementos esenciales que definen al Estado moderno (Bidart Campos, 1998: 203-208). Por lo tanto, entre los obstáculos germinales que conformaron los conflictos argentino-chilenos se encuentra la cuestión cartográfica.

En el plano jurídico, a partir de 1822 quedarían más claramente asentados los primeros lineamientos fronterizos en la primera Constitución de Chile.<sup>9</sup> Estos mismos límites se mantuvieron más allá de las reformas constitucionales de 1823, 1826, 1828 y 1833 (Scenna, 1981:18). Sin embargo, el desconocimiento del terreno continuaría siendo una de las características más notorias de este período pos-independentista, y persistiría a lo largo de un siglo como un elemento desestabilizador en la relación entre ambos países.

Otro antecedente significativo, que será retomado posteriormente para el establecimiento del límite sobre la cordillera andina, fue el Tratado Gandarillas-Alvarez Thomas de 1826, donde se aplicó la figura del *uti possidetis juris*<sup>10</sup> que exhortaba a que las colonias españolas mantuvieran los límites territoriales de acuerdo a como lo había establecido la Corona española hasta el año 1810 en que comenzaron los movimientos independentistas en América. Recién en el año 1855 los dos gobiernos suscribirían el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y

---

<sup>9</sup> En su artículo 1º sostiene como límites: "(...) *al sur el Cabo de Hornos; al norte el desierto de Atacama; al oriente Los Andes; al occidente el mar Pacífico*".

<sup>10</sup> La traducción textual significa como poseéis.

Navegación donde confirmarían el *uti possidetis* y sentaría precedente en la voluntad de ambos Estados de resolver pacíficamente las controversias por vía del arbitraje (Rodríguez S., 1958: 22). Sin embargo, a la firma del Tratado le siguieron décadas de tensiones que se agravaron como consecuencia de los permanentes reclamos territoriales por parte de ambas naciones, al extremo de crear el ambiente propicio para un enfrentamiento armado (Cisneros y Escudé, 1999 [a]: 15-16; Rodríguez S., 1958: 30).

Luego de varios intentos conciliatorios infructuosos se alcanzó el Pacto del 6 de diciembre de 1878, donde ambos gobiernos se comprometieron a estudiar los límites fronterizos a través de un tribunal mixto y a mantener el "status quo" entre ambas naciones hasta alcanzar la resolución limítrofe.<sup>11</sup> La firma del Pacto facilitaría la entrada de Chile en la Segunda Guerra del Pacífico contra Bolivia y Perú en febrero de 1879, manteniendo centrado el frente bélico al Norte del país (Rodríguez S., 1958: 30 -33). Mientras tanto al Sur establecía con Argentina una relación sosegada, favorecida por los intereses económicos de los gobernantes rioplatenses que promovían la paz en pos del crecimiento de las relaciones comerciales. Esta perspectiva permitiría la construcción de los cimientos del Tratado del 23 de julio de 1881, donde se fijarían los criterios centrales en torno a la delimitación de la frontera cordillerana y las bases para una resolución pacífica frente a cualquier controversia que pudiera surgir:

"Art. 1° El límite entre la República Argentina y Chile es, de Norte a Sur, hasta el paralelo cincuenta y dos de latitud, la Cordillera de los Andes. La línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dichas Cordilleras que dividan las aguas y pasará

---

<sup>11</sup> El Pacto de 1878 sustenta en el art. 6°: "*Mientras el Tribunal no resuelva la cuestión de límites, la República de Chile ejercerá jurisdicción en el mar y costas del Estrecho de Magallanes, canales e islas adyacentes, y la República Argentina en el mar y costas del Atlántico e islas adyacentes*".

por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro. Las dificultades que pudieran suscitarse 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 serán resueltas amistosamente por dos peritos nombrados uno de cada parte. En caso de no arribar éstos a un acuerdo, será llamado a decidir las un tercer perito designado por ambos Gobiernos”<sup>12</sup>

Recién en 1888 se firmó el Convenio de Demarcación, postergado entonces por Chile debido al conflicto que mantenía en el Pacífico. Sin embargo, en la ejecución del acuerdo surgieron dificultades sobre el terreno, por lo cual se decidió complementarlo en 1893 con un Protocolo Adicional y Aclaratorio (Rodríguez S., 1958: 39-40). En aquel Protocolo se reafirmó en el art. 1° lo antes planteado en el Tratado:

“Estando dispuesto por el artículo 1° del Tratado del 23 de julio de 1881 (...) 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 la línea 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 las aguas.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Las negritas se agregaron al texto original.

<sup>13</sup> Las negritas se agregaron al texto original.

Sin embargo este Protocolo resultó ineficaz para superar las ambigüedades de los acuerdos anteriores. Es por ello que de la letra de los tratados antes mencionados, se desprendieron dos interpretaciones enfrentadas referidas a la aplicación del límite. Los peritos chilenos definieron el límite bajo el criterio del *divortium aquarum* continental. Este sostiene que el divorcio de aguas no siempre es mantenido por las montañas sino que a veces éstas solamente dividen las hoyas hidrográficas del continente, por lo tanto la línea de separación correcta debería ser el criterio hidrográfico. Argentina, por otro lado, defendió el *divortium aquarum*, que sostiene que la línea de separación de los cursos de agua coincide en la Cordillera con el filo culminante de las más altas cumbres divisorias de aguas y las vertientes que allí se encuentran - aunque éstas corten luego el recorrido de los ríos aguas abajo. En síntesis, la posición argentina respetaba el límite orográfico, que sería ratificado como límite definitivo años después en el Laudo de 1902 (Sabaté Lichtschein, 1985: 201-202).

Debido a los compromisos contraídos, y frente a los persistentes inconvenientes para acordar la demarcación, se decidió resolver la situación a través del arbitraje. El 17 de abril de 1896 firmaron un acuerdo que facilitaría las operaciones de deslinde territorial convergiendo en la elección de Gran Bretaña como árbitro de la disputa.<sup>14</sup> Es importante tener en cuenta el contexto en el que Argentina aceptó al Reino Unido de Gran Bretaña como árbitro. Para ello es necesario situarse en un período donde predominaban las excelentes relaciones comerciales antes que políticas con los ingleses, siendo los gobernantes

---

<sup>14</sup> Reza en el artículo 2°: "*Si ocurriesen divergencias entre los peritos al fijar en la Cordillera de los Andes los hitos divisorios al sur del paralelo veinte y seis grados, (y) cincuenta y dos minutos y cuarenta y cinco segundos 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 Arbitro encargado de aplicar estrictamente, en tales casos las disposiciones del Tratado y Protocolo mencionados previo al estudio del terreno, por una comisión que el Arbitro designará.*"

tes y clase acomodada argentina decisivos en la adopción de dicha elección (Cisneros y Escudé, 1999 [b]:16-17).

Frente al estancamiento de los trabajos de demarcación por divergencias y las presiones recibidas en ambas sociedades, los peritos designados por los países litigantes fueron alternando, siendo los más representativos por su participación: Francisco Pascacio Moreno, por Argentina, y Diego Barros Arana, por Chile (Cisneros y Escudé, 1999 [a]: 29). Finalmente a mediados de 1898 se intercambiaron planos y nóminas de puntos en donde cada uno de los peritos planteó la propia interpretación en la fijación del límite cordillerano, quedando esto asentado en las Actas del 29 de agosto, el 1° y 3 de septiembre, y el 1° de octubre de ese mismo año. Es en la primera de ellas donde Barros Arana sostuvo que "(...) la ubicación topográfica de la línea propuesta es enteramente independiente de la exactitud de los planos". Explícitamente los representantes reconocían las carencias de la cartografía existente y su imprecisión como un elemento obstaculizante para obtener los consensos necesarios en el establecimiento de la frontera, como se expuso al comienzo del capítulo.

Las Actas permitieron esclarecer divergencias en ciertos tramos de la frontera, sobre los cuales debía fallar el árbitro inglés. Sin embargo, también se plantearon coincidencias en ciertos trechos,<sup>15</sup> siendo la zona de los Hielos Continentales Patagónicos un terreno donde el límite se mostraría sin inconvenientes, según quedó expresado en al Acta del 1° de octubre de 1898:

---

<sup>15</sup> El Acta del 3 de setiembre de 1898 presentada por Argentina establece su línea de frontera "(...) pasando por el cerro Fitz Roy (304), los cerros que se elevan en el centro del ventisquero del lago Viedma (305), y las altas cumbres nevadas de la cordillera (...)". Mientras que Chile la establece en el Acta del 29 de agosto de 1898 donde sostiene: "El 331, cordillera del Chaltén (ó Fitz Roy), que divide la hoya hidrográfica del lago Viedma o Quicharre que desagua en el Atlántico por el río Santa Cruz, de las vertientes chilenas que van a desaguar en los canales del Pacífico. El 332, cordillera de Stokes que divide la hoya hidrográfica del lago Argentino que desagua en el Atlántico por el río Santa Cruz, de las vertientes de los ríos chilenos que van a desaguar en los canales de la Patagonia en el Pacífico."

“Art. 1° - Que, resultando de la comparación de la línea general de frontera presentada por el Perito Argentino y que consta del acta del 3 de septiembre último y de la presentada por el Perito de Chile inserta en el acta de 29 de agosto que los puntos y trechos de la primera señalados con los números (...) 304 y 305, concuerdan con los puntos y trechos de la segunda señalados con los números (...) 331 y 332, resuelven aceptarlos como formando parte de la línea divisoria en la cordillera de los Andes, entre la República Argentina y la República de Chile.”<sup>16</sup>

En consecuencia, en 1902 se firmaron los denominados “Pactos de Mayo” en donde las partes se obligaron mutuamente a acatar la decisión del Tribunal Arbitral y se comprometieron a someter cualquier nueva controversia a arbitraje.<sup>17</sup> Este antecedente reafirma una vez más la decisión de ambos países de resolver pacíficamente sus litigios, y sienta como precedente la voluntad primera de estas naciones de resolver sus conflictos por vía directa. Sin embargo, el Laudo dictado por el rey Eduardo VII de Inglaterra, el 19 de noviembre de 1902, excluiría la zona de los Hielos Continentales Patagónicos del arbitraje, ratificando que los límites habían sido establecidos anteriormente por los peritos en las Actas de 1898.<sup>18</sup>

Desde entonces las tareas de demarcación a lo largo de la Cordillera quedaron inacabadas, registrándose tan sólo la firma de un Protocolo en 1941 relativo a la reposición y colocación de hitos a lo largo de toda la frontera que dio origen a la creación de la Comisión Mixta de

---

<sup>16</sup> Las negritas se agregaron al texto original.

<sup>17</sup> En el artículo 1° del Convenio Arbitral de 1902 se expresa: “*Las altas partes contratantes se obligan a someter a juicio arbitral, todas las controversias de cualquier naturaleza que por cualquier causa surgieren entre ellas, en cuanto no afecten a los preceptos de la constitución de uno u otro país y siempre que no puedan ser solucionadas mediante negociaciones directas*”.

<sup>18</sup> En el Laudo arbitral de 1902 rezó en el art. 3° “(...) *From Mount Fitz-Roy to Mount Stokes, the line of frontier has been already determined*”. La traducción textual significa desde el cerro Fitz Roy hasta el cerro Stokes, la línea fronteriza ya ha sido determinada..

Límites Argentino-Chilena, COMIX (Cisneros y Escudé, 1999 [c]: 264). Este Protocolo estableció que el límite argentino-chileno se demarcara por sectores - correspondiendo en forma alternativa un sector a Chile y otro a Argentina. Por otra parte, se asentó que la traza del límite en el sector III y IV - correspondiente con la zona de Hielos Continentales - recayera sobre Argentina, tarea que nunca concluyó (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 191-192). En este punto sería interesante conocer las causas políticas que mantuvieron esta tarea inconclusa, ya que desde 1914 se realizan expediciones a la zona desde Argentina, e incluso se creó un organismo especializado para su estudio: el Instituto Nacional del Hielo Continental Patagónico en 1952 (Fernández, 1996: 22).

En el lapso de los años transcurridos hasta la firma del Acuerdo de 1991, existieron escasas tensiones en la frontera patagónica, sin embargo se produjo un confuso enfrentamiento armado en 1965 entre gendarmes y carabineros en la zona de Laguna del Desierto (La Nación, 07/02/94: 8; *Ámbito Financiero*, 09/02/1994: 14-15), y una contundente escalada militar en 1978 que casi condujo a ambos países a la guerra por el conflicto en el canal de Beagle - situación que fue detenida por la mediación del Papa Juan Pablo II. Sin embargo, estos conflictos eran ajenos a la región de los Hielos, originándose en zonas contiguas.

Desde el advenimiento de la democracia en Argentina se produjo un paulatino e incesante proceso de acercamiento con el país trasandino. El 29 de noviembre de 1984 se firmó en Roma el Tratado de Paz y Amistad entre el presidente chileno de facto, Gral. Augusto Pinochet, y el presidente argentino recientemente electo, Dr. Raúl Alfonsín, brindando de esta manera el marco de paz necesario para profundi-

zar las relaciones bilaterales.<sup>19</sup> Uno de los objetivos inmediatos de la política exterior argentina en aquellos años fue reducir las tensiones con los países vecinos, en particular con Chile. Este paso resultaba esencial para permitir al gobierno argentino abocarse a resolver problemas domésticos fundamentales como fueron la consolidación de la democracia y la eliminación de posibles focos de tensión en el sector castrense (Russell, 1996: 35-38; Morales Solá, 1990: 210-225). Dentro de este proceso se inscribió la solución definitiva del conflicto en la zona del canal de Beagle en el año 1984.

Años después, con la presencia de regímenes democráticos a ambos lados de la cordillera, se realizó una Declaración Conjunta el 29 de agosto de 1990 con la presencia de los presidentes Patricio Aylwin Azócar y Carlos Saúl Menem, donde expresó la intención de finalizar las tareas de demarcación relativas a los trechos aún pendientes a lo largo de la cordillera.<sup>20</sup> Resulta destacable en esta declaración el párrafo referido a la disponibilidad de recursos que los gobernantes

---

<sup>19</sup> Esto quedó expresado explícitamente en los artículos 4°, 5° y 6° del Tratado de Paz y Amistad de 1984::

*“Art.4°: Las Partes se esforzarán por lograr la solución de toda controversia entre ellas mediante negociaciones directas realizadas de buena fe y con espíritu de cooperación.*

*Si, a juicio de ambas Partes o de una de ellas, las negociaciones directas no alcanzaren un resultado satisfactorio, cualquiera de las Partes podrá invitar a la otra a someter la controversia a un medio de arreglo pacífico elegido de común acuerdo.*

*Art. 5°: En caso de que las Partes, dentro del plazo de cuatro meses a partir de la invitación a que se refiere el artículo anterior, no se pusieren de acuerdo sobre otro medio de arreglo pacífico y sobre el plazo (...), se aplicará el procedimiento de conciliación que se estipula en el Capítulo I del Anexo N°1.*

*Art. 6°: Si ambas Partes o una de ellas no hubieren aceptado los términos de arreglo propuestos por la Comisión de Conciliación dentro del plazo fijado por su Presidente, o si el procedimiento de conciliación fracasare por cualquier causa, ambas Partes o cualquiera de ellas podrá someter la controversia al procedimiento arbitral establecido en el Capítulo II del Anexo N°1.”*

<sup>20</sup> *“Art. 16°: Acelerar los trabajos de terreno y de gabinete encomendados a la Comisión Mixta de Límites Argentino-Chilena, por el artículo 1° del Protocolo de 1941. Para ello se comprometieron a proporcionar a sus Comisiones de Límites los recursos necesarios para la ejecución de sus tareas.*

*Art.17°: Instruir a los Presidentes de sus respectivas delegaciones ante la Comisión Mixta de Límites para que en un plazo de sesenta días, eleven en común, un informe completo sobre el estado de situación de las cuestiones aún pendientes vinculadas a la demarcación del límite internacional.”*

ofrecieron para desarrollar y finalizar las tareas de demarcación, ya que luego sería una de las contradicciones sobre las que la oposición criticaría al Poder Ejecutivo argentino.

Se constituyó en consecuencia el COMIX, encabezando la delegación argentina, el Gral. (R) Luis María Miró, y por la delegación chilena su par, el Emb. Luis Winter Igualt, así como también el nuevo Director Nacional de Fronteras y Límites de Chile, Emb. Javier Illanes Fernández. Esta Comisión se expidió después de la Reunión Extraordinaria celebrada en Buenos Aires entre el 5 y el 12 de setiembre de 1990, desprendiéndose un informe que identificó los 24 puntos o sectores en los que existían cuestiones pendientes de demarcación entre ambos países en el Acta N° 132.21

El 12 de diciembre de 1990 desde la Cancillería argentina – bajo la función entonces del Dr. Domingo Cavallo - se instruyó sobre la aceleración de las tareas al Instituto Geográfico Militar por solicitud de la Comisión Demarcadora de Límites.<sup>22</sup> En este período sería reemplazado el titular del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino por el Ing. Guido Di Tella, el 31 de enero de 1991, y se incorporaría Juan Carlos Olima como Subsecretario de Relaciones Exteriores - denominado comúnmente Vicecanciller aunque dicho cargo no existe dentro de la jerarquía del Ministerio. **El nuevo ministro recibió entonces instrucciones del Presidente de la Nación confirmando su decisión de resolver todas las cuestiones limítrofes para la próxima visita de su par chileno en agosto de ese año** - la segunda visita oficial a la Argentina de un Presidente trasandino y la primera de un gobernante democrático chileno.

---

<sup>21</sup> Ver Mapa N° 2.

<sup>22</sup> Como expresa el Crel. Minorini Lima (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 184-185/190).

Finalmente, las Comisiones de ambos países se reunieron en Punta Arenas, entre el 10 y el 12 de febrero de 1991 para coordinar las tareas de demarcación. Al respecto, el Gral. Miró presentó un informe reservado de dicha reunión a la Cancillería argentina donde en el punto 5° referido a los Hielos Continentales Patagónicos expresaba:

“Con respecto a este punto y de acuerdo con las instrucciones recibidas, señalé que interesa a la Argentina efectuar la demarcación del límite en el sector acordado por los peritos en las actas de 1898 en aplicación del Tratado de 1881.

En ese sentido el Embajador Illanes manifestó su acuerdo y así lo dejó sentado en la foja 4 del Anexo I de esta nota.”<sup>23</sup>

En base a este informe comenzaron a desarrollarse las etapas de planificación y presupuesto, sin embargo las tareas de demarcación se detuvieron abruptamente en la zona de los Hielos Continentales Patagónicos - opuesta a la situación de los 22 puntos restantes. El origen de esta detención reside en un documento secreto enviado a la Comisión de Límites Argentina por parte de la Cancillería en forma conjunta con el Ministerio de Defensa.<sup>24</sup>

Como resultado directo de la detención de tareas, la Cancillería argentina presentó una nueva propuesta limítrofe sobre esta área en particular, e invitó a participar a un limitado número de funcionarios argentinos, creando entonces la “dibujada” línea Poligonal.<sup>25</sup> Posteriormente se convocó a los técnicos para que calcularan sólo las superficies que correspondían a cada país según este nuevo límite. Este

<sup>23</sup> Las negritas se agregaron al texto original. Entrevista realizada por la autora al diputado Rafael Flores.

<sup>24</sup> Según expresa el Crel. Minorini Lima (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 182-191).

<sup>25</sup> Se dice “dibujó” ya que dicha línea fue trazada a mano alzada por el Vicecanciller Olima sin tomar en cuenta ninguna referencia geográfica. Entrevistas realizadas a Rafael Flores y a Rodolfo Werner Koessler Von Ilg. Entrevista realizada por Laura Serra al ex Vicecanciller Olima, (La Nación, 17/02/97: 6).

es el origen de la controvertida divisoria.<sup>26</sup> Las causas pausibles de la detención de las tareas de demarcación y las razones sostenidas por el Ejecutivo que impulsaron a su creación e intereses involucrados serán objeto de análisis en el capítulo próximo.

Por lo antes expuesto, una de las aristas incomprensibles de esta cuestión, y causa central del debate parlamentario, derivan de la modificación de la carátula de demarcación<sup>27</sup> - existente hasta febrero de 1991 como consta en distintos documentos - por la de delimitación<sup>28</sup>, sin que se conozcan públicamente antecedentes formales de reclamos chilenos en la zona de los Hielos Continentales Patagónicos, posteriores a 1902 y anteriores a 1991, que justificaran dicha modificación (Los Andes, 12/08/1991: 6; 09/09/91: 8; 20/12/1996: 10; Crónica, 22/12/1996: 35). En síntesis resultó inconsistente la presentación de un drástico cambio de límites como fue la propuesta del Poder Ejecutivo de la línea Poligonal, sin ninguna consulta previa a especialistas, y mucho menos a la opinión pública, como sucedió en cambio con la última modificación de límites en la zona del Beagle.<sup>29</sup>

En base al informe de 1990 presentado por el COMIX, los presidentes Aylwin Azócar y Menem, signaron la Declaración Presidencial sobre Límites entre la República Argentina y la República de Chile en Buenos Aires, el 2 de agosto de 1991. Se establecieron además los Anexos del Acuerdo donde se mantenían un conjunto de convenios de

---

<sup>26</sup> Entrevista realizada por Laura Serra al ex Vicecanciller Olima (La Nación, 17/02/97: 6).

<sup>27</sup> Demarcar según el Dr. Sabaté Lichtschein "(...) es el hecho de colocar en el terreno las señales visibles o materiales de un límite ya establecido (en acuerdos o tratados) y esa operación no puede apartarse de dicho límite" (La Prensa, 27/01/92: 7). Según la definición del profesor de geografía, Rolando Alberto Lucero es "(...) el acto material de ir al terreno y amojonar, poner los hitos en el terreno". Entrevista realizada por la revista Cima, N° 7.

<sup>28</sup> Delimitar significa establecer los límites fronterizos entre los Estados, expresado en forma escrita en los tratados y acuerdos suscriptos por los gobiernos. Según lo explicita el profesor de geografía, Rolando Alberto Lucero es "(...) fijar, establecer los principios del deslinde". Ibidem.

<sup>29</sup> Sobre la aplicación del referéndum y la discusión en torno a la cuestión del Beagle ver Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos, dir. (2000): *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Tomo XIV. Buenos Aires: GEL.

complementación económica, promoción recíproca de inversiones y defensa del medio ambiente que suscitadamente hacían referencia a:

Anexo I, se precisó el nuevo límite poligonal a establecer en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el cerro Daudet (zona de los Hielos Continentales Patagónicos) - el trazado de una línea poligonal que sugirió dividir la superficie en 1238 km. cuadrados para Argentina y 1057 km. cuadrados para Chile 30;

Anexo II, el sometimiento a arbitraje de la zona de Laguna del Desierto – quedando bajo la jurisdicción del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos, siendo tanto el dictamen del 21 de octubre de 1994 como la revisión de la sentencia del 13 de octubre de 1995 favorables a la Argentina;

Anexo III, las instrucciones de ambos gobiernos a sus respectivas Comisiones de Límites respecto de los 22 puntos restantes.

El Acuerdo firmado en 1991 debía ser ratificado al año siguiente, pero en Argentina no sería aprobado por la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto y la de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, siendo postergado su debate en el recinto.

La finalidad de esta presentación histórica que destaca algunos acuerdos y tratados en particular resulta sustancial en la comprensión de la relación argentino-chilena. Más allá de la percepción expansionista que pueda existir a uno y otro lado de la cordillera, lo cierto es que esta tensión nunca alcanzó el enfrentamiento bélico - aunque si provocó escaladas militares en más de una oportunidad - y priorizó el

---

<sup>30</sup> Campaña pública emitida a través de la prensa escrita por el Poder Ejecutivo Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto el 23-08-1992. (El Cronista Comercial, 23/08/1992: 6-7; La Nación, 23/08/1992: 12-13; Clarín, 23/08/1997: 10-11).

entendimiento diplomático. Esta esencia donde primó la solución de conflictos a través del derecho internacional, es la que caracteriza la historia bilateral la cual permite entender el desarrollo de las negociaciones en torno a la cuestión de los Hielos.

El tratamiento, postergación, caída y redacción de un nuevo acuerdo se desarrollará en los próximos capítulos, analizando en particular la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, y la participación de éste último en la definición de la política exterior argentina.

## LOS ACTORES DOMESTICOS SE POSICIONAN

Antes de comenzar a analizar el debate en la mesa de negociación nacional, es necesario remitirse a algunos acontecimientos inmediatamente anteriores a la firma del Acuerdo de 1991. Estas permiten entender el posicionamiento de los actores principales – integrantes del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo - e identificar los actores secundarios - Ejército, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, Poder Judicial – en base a sus percepciones, valoraciones e intereses en la cuestión.

A fines de setiembre de 1990 la Comisión Bilateral de Límites ya había encontrado los 24 puntos pendientes de demarcación, sin embargo estos se dieron a conocer a la opinión pública con bastante demora. Recién ocho meses después, a mediados de junio de 1991 la Cancillería argentina difundió la noticia que el COMIX había resuelto favorablemente 22 puntos fronterizos, encontrándose inconvenientes sólo en la zona de Laguna del Desierto y en los Hielos Continentales Patagónicos (Clarín, 17/07/1991: 10).

En el último punto es donde la declaración oficial se enfrenta con los documentos existentes, ya que el informe reservado del COMIX de febrero de 1991 confirmó la aceptación de Illanes de los límites existentes establecidos en los Hielos en 1881. Este es uno de los argumentos centrales que la oposición o “conjunto-perdedor” utilizará, confirmando la ausencia de reclamos de límites anteriores a 1991 en ese sector, y en consecuencia acusando al Ejecutivo de la búsqueda de un nuevo límite con intereses poco transparentes (Los Andes, 12/09/1991: 6; 09/09/1991: 8).

## El contexto político-social patagónico

En concordancia con la visita del Vicecanciller chileno Edmundo Vargas Carreño, a mediados de julio de ese mismo año, Juan Carlos Olima difundió la solución global de los 22 puntos, donde 13.000 Km. cuadrados de la frontera fueron repartidos entre los Estados por mitades iguales, resolviendo el tema en "un sólo paquete".<sup>31</sup> Se presentaron entonces las vías de resolución de los otros dos conflictos: a través del arbitraje, en el caso de Laguna del Desierto; y la adopción de una nueva línea limítrofe Poligonal para solucionar el tema de los Hielos Continentales Patagónicos.

Al hacerse pública éstas últimas áreas conflictivas y la modalidad de resolución, distintos sectores de la provincia de Santa Cruz - legisladores, partidos políticos, sindicalistas, obispado y opinión pública - se mostraron hostiles a la decisión oficial. Cabe señalar que en un comienzo el tema de Laguna del Desierto tuvo un impacto negativo mayor que el de Hielos en la opinión pública sureña debido a la historia de enfrentamientos locales con pobladores chilenos.<sup>32</sup> En estos temas la percepción generalizada entendía que la diplomacia argentina era ineficiente en la defensa del territorio.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> "En diecisiete puntos se aplicó el trazado de corredores de corrección desde la divisoria de aguas hasta tocar cerros que si bien se apartan de la misma, han sido considerados como puntos por los que pasa el límite en instrumentos posteriores al tratado de 1881. Dichos corredores de corrección se trazan según los sectores al este y al oeste de la divisoria de aguas y distribuyen equitativamente los territorios que quedan para uno u otro país (...) En el sector ubicado al este del ventisquero del río Plomo, en la provincia de Mendoza, y para el tramo comprendido entre el cerro Daudet y la sierra Baguales, en la provincia de Santa Cruz, se adoptó el criterio de seguir la divisoria de aguas, mientras que en una sección del límite ubicado en la provincia de Salta se acordó complementar la demarcación en el extremo sur de la Corrida de Cori." (La Prensa, 03/08/91: 4).

<sup>32</sup> Siendo uno de los enfrentamientos más significativos el que se produjo en 1965 entre carabineros y gendarmes, donde falleció el Teniente chileno Merino.

<sup>33</sup> Referido al tema del desapego de la diplomacia argentina al territorio ver entre otros: Ferrari, Gustavo (1981) *Esquema de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Eudeba. Satas, Hugo Raúl (1987) *Una política exterior argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica. Puig, Juan Carlos (1984) "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural" en Puig, Juan Carlos (1984) *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: GEL.

Por otro lado, la interpretación de la Cancillería percibía que los opositores santacruceños manifestaban un profundo desconocimiento de los aspectos acordados entre ambos países; un alto contenido emocional en los argumentos esgrimidos que manifestaban su irracionalidad (La Nación, 15/07/1991: 4) y "(...) las frustraciones históricas de la región en razón de su lejanía del poder central, las cuales se han concentrado ahora en este asunto" (El Cronista Comercial, 30/07/1991: 6; La Prensa, 31/07/1991: 5). En otras palabras, la Cancillería descalificaba a la oposición, la deslegitimaba, debido al desconocimiento del estado de la cuestión, siendo el propio gobierno nacional el responsable directo de no haber brindado esa información.

Al respecto, la Cancillería argentina recién los notificaría formalmente sólo escasos días antes de la firma del Acuerdo (El Cronista Comercial, 30/07/1991: 6; La Prensa, 31/07/1991: 5). Esto permite interpretar que ésta sospechaba de una posible actitud negativa sureña, por ello no informó a la opinión pública sobre las decisiones tomadas para evitar el fracaso de la firma del tratado. Este aspecto es señalado por Putnam cuando sostiene que la politización de un tema es percibido por la diplomacia como un factor contrario al éxito de las negociaciones (Putnam, 1988: 96-97).

Incluso dentro del partido justicialista en Santa Cruz – el partido político se encontraba liderando el gobierno provincial y nacional – encabezado por Oscar Claudio Maldonado se manifestó la oposición a toda iniciativa gubernamental nacional que cuestionara los derechos argentinos en la zona de Laguna del Desierto, a través de una circular enviada a todas las unidades básicas de la provincia (El Cronista Comercial, 29/07/1991: 7; Ámbito Financiero, 29/07/1991: 13). Esto significaba que dentro del propio oficialismo, se hacían presentes fisu-

ras en relación con la obediencia que debía manifestarse a las decisiones tomadas por la cúpula del Poder Ejecutivo Nacional.

En ese momento, frente al descontento generalizado el gobernador santacruceño, Héctor Marcelino García, invitó al Vicecanciller Olima a fines de julio de 1991 para que expusiera con mayor claridad en la legislatura provincial las decisiones tomadas por el gobierno nacional. Su intención era apartar dudas y sumar adhesiones a la firma del Acuerdo dentro de la provincia. Sin embargo, la acogida del pueblo patagónico fue desfavorable, movilizándose para manifestar su oposición al plan nacional (Ámbito Financiero, 29/07/1991: 13; Clarín, 30/07/1991: 12; 31/07/1991: 10; 31/07/1991: 10; La Prensa, 31/07/1991: 5).

Al mismo tiempo, la Legislatura provincial demostró su disconformidad, y para ello realizó el día 31 de julio una sesión extraordinaria en proximidades de Laguna del Desierto, con la presencia de 17 de los 21 miembros de la Cámara provincial (El Cronista Comercial, 02/08/1991: 3). El resultado demostró que el 91% de los legisladores santacruceños adhirieron a la movilización en reacción a la política nacional, la cual consideraban que “atropellaba” a la soberanía provincial.

Esta movilización fue respaldada por la CGT local que declaró “persona no grata” al canciller Di Tella (El Cronista Comercial, 29/07/1991: 7), y dispuso para el 2 de agosto un paro de actividades temporal en repudio a la política del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino. No obstante, el paro fue indirectamente ocultado por el gobierno de Santa Cruz, que brindó asueto al personal administrativo intentando así disimular el alto grado de oposición local frente a las decisiones del Poder Ejecutivo Nacional (Clarín, 03/08/1991: 3). A esta protesta

también se sumó el obispo de Río Gallegos, Monseñor Miguel Angel Alemann, criticando la actitud del gobierno nacional por la “entrega de territorio” (Página 12, 28/07/1991: 12; Cronista Comercial, 29/07/1991: 7).

En síntesis, en los distintos sectores sociales sureños – políticos, sindicales, eclesiásticos - la percepción era la de cercenamiento territorial. Si bien estos hechos se relacionan directamente con Laguna del Desierto resultan útiles para comprender luego el comportamiento de dichos actores patagónicos frente al tema de la Poligonal, que interpretarían como un nuevo avasallamiento a la soberanía provincial.

#### El ámbito militar nacional

Mientras tanto, en el ámbito castrense era relevado del cargo de Director de Desarrollo de Fronteras, dependiente del Ministerio de Defensa, el Cdte. My. Francisco Arrúa quien había calificado de “frívola”, “ligera” e “irresponsable” la gestión del Ministro Di Tella y el Viceanciller Olima (Página 12, 28/07/1991: 12). A pesar de estas declaraciones, el gobierno argentino declaró sentirse respaldado por las Fuerzas Armadas al no emitir éstas otras opiniones contrarias. Simultáneamente, el Jefe del Ejército Tte. Gral. Martín Bonnet declaraba “(...) los ejércitos siempre desarrollan tareas castrenses, única y exclusivamente. No tienen otras tareas que desarrollar (...)” permitiendo encontrar en ello un mensaje dirigido a los miembros de la institución donde se les prohibía involucrarse en cuestiones políticas (La Nación, 30/04/1991: 4; Ámbito Financiero, 30/04/1991: 13). Esto se relaciona con las opiniones severamente críticas que circulaban ya fuera de la institución, por ello se disciplinaron los criterios en torno al tema del Acuerdo con instrucciones de abstenerse de discutir o cuestionar

la resolución de los asuntos limítrofes definidas por el Poder Ejecutivo.

Sin embargo existieron actitudes significativas dentro del Ejército, casi imperceptibles a la opinión pública, que manifestaron una posición claramente contraria a las decisiones del Ejecutivo, como fue el caso de la ausencia de altos oficiales argentinos en el acto de condecoración en Chile del Ministro Di Tella con la Orden del Gran Collar de O'Higgins. Este comportamiento en un evento de tal magnitud puede interpretarse como una forma de expresar la disconformidad existente frente a las autoridades civiles por la omisión sufrida en el asesoramiento en las cuestiones limítrofes. Los militares consideraban que su opinión debía ser tenida en cuenta, basándose para ello en la ley de defensa nacional que preveía a través de las vías jerárquicas la consulta en situaciones que involucraran la seguridad externa o la soberanía nacional (Clarín, 30/07/1991: 12; El Cronista Comercial, 01/08/1991: 3).

En el plano de la cooperación militar existía con Chile una estrategia de distensión que había iniciado el Ministro de Defensa argentino, Antonio Erman González. Para ello en abril de 1991 el Ministro y el Tte. Gral. Bonnet concretaron una visita al país transandino en la búsqueda de instituir reuniones anuales, con el fin de analizar asuntos pertenecientes a los Estados Mayores Conjuntos de ambos países (Ámbito Financiero, 30/04/1991: 13). Esta política se daba en el marco interno de desmantelamiento del proyecto Cóndor II y de privatizaciones de algunos sectores de la industria militar, en contraposición a la difusión trasandina del lanza misiles Rayo, de fabricación chileno-británica, lo cual provocaba fuertes resquemores dentro del ámbito castrense argentino que veían en el desarrollo de esta tecnología la superioridad de la artillería vecina (Clarín, 30/05/1991: 24). Por esto

se sostiene que las medidas de acercamiento eran parciales, ya que se construían sólo desde Argentina, como luego quedará demostrado con las declaraciones del propio Ministro de Defensa chileno, Edmundo Pérez Yoma, al admitir la persistencia de las hipótesis de conflicto con Argentina (Clarín, 17/05/1997: 18) y luego la importante adquisición de armamento por parte de Chile (Clarín, 31/08/1997: 30).

En este punto es necesario detenerse para reflexionar sobre la situación interna particular de Chile con la asunción en 1990 de Patricio Aylwin Azócar a la presidencia, tras 13 años de dictadura, y la debilidad del régimen democrático chileno que por su Constitución reformada de 1989 permitía la intervención del sector militar en el proceso de toma de decisiones del Estado (Bragagnolo, 1998: 248). Esta aclaración resulta necesaria para comprender la presencia y accionar de sectores enquistados dentro del propio gobierno chileno, contrarios al acercamiento hacia Argentina, ligados a las Fuerzas Armadas y sectores de derecha chilenos, que demuestran una línea paralela que actuaba dentro de la administración Aylwin, y que ponía en evidencia la fragilidad del gobierno democrático.

Otra de las situaciones tensas en Argentina se produjo en un almuerzo de trabajo con las Fuerzas Armadas. En el mismo, se reunieron el Ministro Di Tella, el Ministro González, y el jefe del Estado Mayor Conjunto, Alte. Emilio Ossés; por el Ejército, Tte. Gral. Martín Bonnet; por la Armada, Alte. Jorge Ferrer; y por la Fuerza Aérea, Brigadier José Juliá. A su finalización las fuentes militares mostraron el cuestionamiento a los acuerdos limítrofes, aunque la versión de Cancillería fue contraria, expresando que los militares sólo se manejaron con el criterio del hecho consumado (Clarín, 30/07/1991: 12). En esta contradicción de versiones se reafirma la posición crítica de las Fuerzas Armadas, sin embargo intentaron ocultar estas diferencias a la opi-

nión pública y principalmente a Chile, para evitar cualquier obstáculo en la mesa de negociación internacional respectivamente.

Finalmente, entre los hechos que trascendieron días antes de que se firmara el Acuerdo de 1991 se encuentra la difusión de un radiograma dentro del Ejército Argentino, distribuido a todas las unidades y comandos a través de la red militar, que expresaba en forma subyacente el cuestionamiento a los convenios. En un primer momento, el Poder Ejecutivo negó la existencia de este radiograma (Clarín; 04/08/1991: 5; *Ámbito Financiero*, 07/08/1991: 13). Esto permite inferir que su negación tuvo como objetivo evitar tensiones entre los Estados, particularmente en el sector castrense ante la visita del Presidente Aylwin. Recién después de su partida, el Ministro González aceptó la existencia del radiograma y planteó la necesidad de sancionar "levemente" a su autor, en contraposición con lo sostenido por el Jefe del Ejército que propuso un severo castigo (*Ámbito Financiero*, 07/08/1991: 13; *El Cronista Comercial*, 08/08/1991: 8).

En aquel momento el director de Asuntos Institucionales, Gral. Aníbal Laíño fue encontrado responsable del radiograma, aunque no quedó claro si fue el único involucrado y tampoco es la finalidad de este trabajo averiguarlo. En realidad el texto circulante destacaba los principales acuerdos firmados entre Chile y Argentina, donde los párrafos estratégicamente escogidos dejaban leer entre líneas la posición crítica del autor.<sup>34</sup> Sin embargo desde el Ejecutivo se interpretó como un comunicado incompleto, ya que explícitamente no aparecía la oposición al Acuerdo o la incitación a una rebelión. El Ministro González argumentó entonces que lo único objetable eran los párrafos escogidos que parcializaban los datos sobre los tratados anteriores a 1991

---

<sup>34</sup> Ver radiograma del E.M.G.E., julio de 1991.

(Ámbito Financiero, 07/08/1991: 13). Aquí nuevamente se contradice el Ministro ya que por la existencia de cierta gravedad en el asunto fue necesario primero, negar los hechos a los medios durante la visita del Presidente Aylwin, y luego debido a las presiones de su cargo y frente a posibles repeticiones de estos hechos, debió asumirlos e imponer una sanción disciplinaria.

Estas disidencias relativas al tipo de sanción muestran claramente las divisiones internas en Defensa y debilitaban la situación particular del Tte. Bonnet dentro del Ejército. En oposición, la levedad del castigo por parte de González se asocia con la intención de atemperar la gravedad del hecho para evitar mayores resquemores dentro del círculo castrense y, principalmente minimizar su impacto en Chile (Clarín, 04/08/1991: 5).

#### El ámbito parlamentario

En el ámbito legislativo, por otra parte, la decisión del arbitraje en Laguna del Desierto recibió el apoyo abierto del ex-canciller, y entonces diputado nacional por la Unión Cívica Radical (UCR), Dante Caputo. Frente a una invitación cursada por el Ministro Di Tella, Caputo fue acompañado por el ex-Secretario de Asuntos Especiales de la Cancillería durante el gobierno de Alfonsín, Raúl Alconada Sempé, con la finalidad de discutir acerca de los elementos considerados de mayor peso en la argumentación del gobierno en favor del arbitraje (Página 12, 27/7/1991: 5; Ámbito Financiero, 31/07/1991: 13).

Para ese momento, el Parlamento argentino ya había elevado reclamos a la Cancillería, por la escasa información sobre los límites frente a la inminente firma del Acuerdo y la ausencia de consultas referidas a esta decisión. Los reclamos recién fueron atendidos por el Canciller

Di Tella en una reunión con las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Cámara de Diputados, el 30 y 31 de julio, es decir, dos días antes de la firma del Tratado (Ámbito Financiero, 31/07/1991: 13). Nuevamente la postergación en la entrega de la información puede percibirse como una actitud temerosa del Poder Ejecutivo referida a algún tipo de cuestionamiento y obstaculización de las negociaciones con Chile. El tema de Laguna del Desierto fue, hasta entonces, la decisión más controvertida debido a las críticas que ya había recibido de la sociedad santacruceña (Página 12, 28/07/1991: 12; El Cronista Comercial, 29/07/1991: 7).

En esta sesión, los interrogantes sobre Hielos se repitieron en la opinión de legisladores pertenecientes a distintos partidos políticos debido a las imprecisiones del Vicecanciller Olima para encontrar y reconocer ciertos accidentes geográficos relevantes en la zona de Hielos en los mapas por él presentados. Esta situación creaba un clima de incredulidad que conducía a cuestionar la validez de la cartografía aportada - fotocopias reducidas de mapas a escala 1:100.000 editados por el Instituto Geográfico Militar donde el viejo límite argentino-chileno se había suprimido y en su lugar aparecía la línea Poligonal. Con esta única referencia cartográfica disponible los legisladores perdían el referente de los límites antes existentes, sin permitir una comprensión cabal de la nueva solución propuesta por la Cancillería (La Prensa, 14/08/1991: 7; 23/08/1991: 7; 29/08/1991: 6). Finalmente, el Poder Ejecutivo consiguió el apoyo de la mayoría de los diputados respecto de los 22 puntos y el arbitraje acordado en Laguna del Desierto, sin embargo persistieron los desacuerdos en la cuestión de los Hielos (Clarín, 31/07/1991: 12-13; La Prensa 31/07/1991: 5).

El Poder Ejecutivo consiguió entonces el "respaldo" de los diputados de la UCR en la cuestión de Laguna del Desierto gracias a la gestión

del diputado Caputo. A pesar del aparentemente exitoso apoyo legislativo, durante la bienvenida brindada el 2 de agosto de 1991 al Presidente chileno en el Parlamento argentino, sólo diez senadores y unos cuarenta diputados asistieron a la recepción. Es decir que, sobre un total de trescientos legisladores concurren aproximadamente el 17%, razón por la cual las bancas vacías debieron ser ocupadas por administrativos y asesores (El Cronista Comercial, 02/08/1991: 2). De esto se deduce que el "respaldo" brindado por los parlamentarios a la política desarrollada por el Poder Ejecutivo no implicó necesariamente un apoyo a futuro al acuerdo bilateral, sino un respaldo provisorio, circunstancial, que se tradujo en el accionar no sólo de la oposición sino de legisladores del propio partido justicialista y que hacían prever el desenlace en una defección involuntaria.

Finalmente el tratamiento en las Comisiones quedaría postergado hasta junio de 1992 debido a los actos electorales a realizarse en ambos lados de la cordillera y que determinaría la composición de los "conjuntos- ganadores".

#### El Poder Ejecutivo argentino y sus objetivos en política exterior

La unidad última de decisión en política exterior durante la administración Menem, como bien señalan las académicas Miriam Colacrai de Trevisán y Gladis Lechini de Álvarez, se concentró en la figura del Presidente y del Ministro de Relaciones Exteriores, si bien esta característica no resulta novedosa para el sistema presidencialista argentino. Quizás lo original se encuentre en su análisis sobre el creciente rol de la economía en este ámbito, como en la función del jefe de Estado en "ejecutor" o árbitro" según el caso. En la cuestión particular de los Hielos debe contemplarse también el rol del Vicecanciller (aunque este cargo con esta denominación no existe dentro de la jerar-

quía del Ministerio) o Subsecretario de Relaciones Exteriores Juan Carlos Olima. Por otro lado, se mantiene la postergación de los funcionarios de carrera de la Cancillería a un papel secundario, situación que se acentúa al asumir Di Tella a la cartera (Colacrai de Trevisán y Lechini de Álvarez, 1994: 9). Sin embargo es necesario ampliar el análisis para comprender las percepciones, imágenes y creencias sobre las cuales se construyó la política exterior argentina bajo el gobierno menemista.

El Canciller Di Tella durante su ejercicio desplegó el concepto de “límites flexibles”, creado para alcanzar uno de los principales objetivos en las relaciones exteriores referido a la integración económica con Chile (La Prensa, 31/07/1991: 5; *Ámbito Financiero*, 31/07/1991: 13). Este concepto resulta central en la interpretación de los intereses que el Poder Ejecutivo perseguía en la relación bilateral, como expuso Escudé en los lineamientos del “realismo periférico”, que es el sustento teórico de las relaciones exteriores de la administración justicialista (Escudé, 1992).

En relación con los objetivos de política exterior Menem sostuvo “(...) hay que trabajar para que Argentina tenga una política exterior que privilegie el interés nacional, esto es, el bienestar de los argentinos. Esto presupone, sobre todas las cosas realismo; porque sabemos que sólo el crecimiento económico y el bienestar de la población nos van a dar presencia en el mundo” (Bologna y Busso, 1994: 23). Sin embargo, el académico Roberto Miranda profundiza el análisis y afirma que es el pragmatismo, antes que el realismo, el que tiende a ser el soporte de la política exterior de Menem más allá de los discursos. Al respecto sostiene “(...) el pragmatismo es un concepto teórico definible – en sentido amplio – como una actitud o acción cuyo propósito es (...) generar efectos prácticos (por otra parte) el realismo expresa

lo que está dado en la realidad (...) aparece la razón del poder, mientras que el pragmatismo es, fundamentalmente, un método para abordar esa realidad (...) Entre las posibilidades del ejercicio pragmático está la de generar efectos supuestamente prácticos, cuando la realidad exige o reclama menos efectos (...)” (Miranda, 1994: 107). En otras palabras, la administración Menem ejerció una política efectista antes que realista, más allá de la ambigüedad en el uso de los conceptos.

En el nuevo contexto político de posguerra fría, Argentina se insertó priorizando el eje económico, ya que la amenaza interna y externa para la continuidad del gobierno se percibía entonces en dicho ámbito, como lo demostró la finalización del mandato del Presidente Alfonsín teniendo como causas principales de su traspaso anticipado la hiperinflación y la deuda externa (Russell, 1994: 14). En base a esta percepción de amenaza se construyeron los objetivos de política exterior de la administración Menem que entendieron el interés nacional en términos económicos, como lo reafirmó el Canciller Di Tella en uno de sus discursos “(...) la política exterior no es 90% de política y 10% de economía. No diría todo lo contrario, pero una proporción de más de la mitad está al servicio de la política económica (...)” (Jalabe, 1996: 384), Esta percepción se había reflejado en la incorporación de la Secretaría de Comercio Exterior al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto antes de su asunción como Canciller, e incluso en los perfiles de los Ministros de esta cartera.

Dentro de esta imagen de la política internacional se definieron a los socios estratégicos señalando a Estados Unidos como el primero de ellos, manteniendo una relación de alineamiento automático o “relaciones carnales”, como la bautizó el propio Ministro Di Tella (CERIR, 1994: 47; Miranda, 1994: 108-109; Russell, 1994: 16). Bajo este en-

foque se delineó entonces la política regional que priorizó la cooperación e integración económica, y que incorporó a la relación bilateral con Chile la dimensión energética (Bragagnolo, 1998: 245).

### El ámbito judicial

Simultáneamente, en el ámbito judicial se cuestionaba lo actuado por la Cancillería argentina a través de la medida de no innovar. La denuncia fue asentada por los Grales. (RE), Ricardo Etcheverry Boneo y Jorge Silva Raimondi, en el juzgado a cargo del Dr. Oscar Garzón Funes, rechazando el Acuerdo sobre Laguna del Desierto y Hielos Continentales. Por otra parte, el abogado Jorge Luis Pagani presentaba una denuncia penal contra Olima por incumplimiento de los deberes de funcionario público basado en la utilización de "mapas que benefician la posición chilena y perjudican a nuestro país" (Página 12, 31/07/1991: 6; El Cronista Comercial, 31/07/1991: 2; 01/08/1991: 8).

Si bien en esta causa se avanzó solicitando informes a Cancillería y al Congreso, finalmente el dictamen favoreció al Subsecretario de Relaciones Exteriores, muy probablemente como consecuencia de presiones recibidas desde el Poder Ejecutivo. Aunque esta hipótesis resulta difícil de demostrar existen antecedentes en el gobierno menemista de avasallamiento del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, en particular sobre el Judicial.

Hasta aquí se analizó el panorama anterior al tratamiento del Acuerdo y el posicionamiento de actores centrales y secundarios que por distintos motivos, percepciones e intereses se sintieron afectados por este nuevo acontecimiento. Estos resultan significativos dentro del proceso de debate parlamentario, ya sea por su participación directa

en la mesa de negociación nacional o por el lobby que los mismos ejercieron sobre la misma, cuestión que se aborda en el próximo capítulo.

## ARGUMENTOS Y ESTRATEGIAS DEL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO EN LAS NEGOCIACIONES PARLAMENTARIAS

En primer lugar, se analizarán los argumentos y estrategias utilizados por el Poder Ejecutivo antes y durante el período de desarrollo del debate de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Cámara de Diputados en 1992, con el fin de obtener la ratificación del Acuerdo. En un segundo momento, se pasará a analizar los argumentos opositores a la propuesta oficial, incluyendo dentro de este grupo tanto a partidos políticos como a actores representantes de organismos oficiales, organizaciones no gubernamentales y sectores contrarios al Acuerdo. El análisis de los argumentos permitirá entender cómo se construyeron los consensos y disensos que desembocaron en el rechazo del Acuerdo y las valoraciones, percepciones e intereses ligados a cada uno de los conjuntos.

### Primer cuerpo de argumentos oficiales

Días después del encuentro de los primeros mandatarios, el Ministro Di Tella transmitió en cadena oficial de radio y televisión un mensaje a la ciudadanía para informar sobre el Acuerdo alcanzado con el país trasandino el 5 de agosto de 1991. Este momento puede considerarse como el inicio de la primera fase de argumentos y estrategias utilizadas por el Poder Ejecutivo en defensa de la Poligonal. En dicha ocasión se reiteraron los errores geográficos que Cancillería ya había manifestado en otras ocasiones. Si bien puede contemplarse la desinformación referida a la geografía existente en la zona en una primera oportunidad, la persistencia en las equivocaciones permite o bien sostener la negligencia en el accionar de los funcionarios públicos, o bien

sospechar de la transparencia de los intereses que realmente representaban.

Al respecto, en este mensaje Di Tella se refirió a: “las grandes masas de hielo permanentes que recubren las altas cumbres”. En realidad a través de fotografías y filmaciones de la zona se pueden apreciar nítidamente los altos picos rocosos del cordón montañoso andino, donde sólo valles y mesetas se hallan cubiertos de hielos como demostró la oposición (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 23/06/1992: 171). Además, aludió a “las imposibilidades técnicas” para demarcar, lo cual también era falaz porque el Instituto Geográfico Militar disponía en aquel momento de la tecnología adecuada necesaria, como sostuvo el Crel. Minorini Lima, Director de esa institución (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 3-4/10).

Los fundamentos que el Canciller Di Tella esgrimió en defensa de la línea Poligonal se estructuraron básicamente sobre los inconvenientes y dificultades de la demarcación según el viejo límite, sosteniendo entonces:

el extenso tiempo que demandaría la demarcación, ya que su finalización se extendería a dos años como mínimo;<sup>35</sup>

el alto costo económico, donde el presupuesto se estimaba en más de un millón de dólares;

---

<sup>35</sup> Derecho a réplica otorgado al Subsecretario de Relaciones Exteriores Juan Carlos Olima por Carlos Varela en su programa de televisión en el canal estatal ATC, el 9 de octubre de 1991.

la "prospección geológica", que según Olima, implicaría buscar el límite debajo de los hielos en los ríos subglaciares, y esto llevaría otros tres o cuatro años;

la necesidad de finalizar todos los conflictos limítrofes (Clarín, 01/08/1991: 14)

Excepto el último argumento, las afirmaciones técnicas sostenidas por el Canciller demostraron ser imprecisas, tornándose falaces como quedó demostrado en las sucesivas Audiencias sostenidas con funcionarios y especialistas en la Legislatura durante junio, julio y agosto de 1992. Frente a la debilidad del discurso oficial y el abatimiento de los argumentos, el Poder Ejecutivo debió embarcarse en un nuevo esquema argumentativo.

Sin embargo, es conveniente rescatar el concepto de "límites flexibles", esclarecido por Di Tella en esta etapa (La Prensa, 31/07/1991: 5; *Ámbito Financiero*, 31/07/1991: 13). Este concepto es considerado central para comprender los intereses reales que el Poder Ejecutivo manejaba relativos a los beneficios económicos que "derramaba" la finalización de los conflictos limítrofes con Chile. El mismo sería acompañado de una campaña en los medios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de la cita de una conferencia del Presidente Perón donde se destacaba particularmente la frase "vamos a suprimir las fronteras si es preciso", en clara alusión a la idea de "límites flexibles", apelando con ello al respaldo de la opinión pública justicialista (Clarín, 27/12/1996: 10). Esta concepción de apoyo al Acuerdo sería la única que sobreviviría a esta primera etapa de argumentos.

Segundo cuerpo de argumentos oficiales

En la segunda fase de razonamientos favorables al Acuerdo, se apelaron a casos puntuales de la jurisprudencia internacional. Esta etapa podría iniciarse con el mensaje N° 350, del 27 de febrero de 1992 del Poder Ejecutivo Nacional, donde se citaron los casos de delimitación fronteriza entre Noruega y Suecia, y entre Estados Unidos y Canadá en el territorio de Alaska, argumentando la similitud geográfica con los Hielos. Sirve aclarar que desde 1812 la frontera entre Suecia y Noruega ha permanecido inalterada, y que las características geográficas de aquella zona no pueden compararse a las de esta región. Además, en el Báltico existen centenares de glaciares que comparten la frontera y sólo sobre seis se resolvió “dibujar” el límite, frente a la incertidumbre respecto a la divisoria de los glaciares, cuestión que no se aplica en el caso de los Hielos Continentales donde la divisoria es claramente identificable, según la opinión de distintos expertos.<sup>36</sup>

Por otra parte, el caso de Alaska fue presentado haciendo una reinterpretación de alguno de los escritos del perito Moreno, donde en 1902 compara el tramo de la Cordillera de los Andes “cubierta de hielos” con los Alpes de San Elías, en Alaska (Fernández, 1996: 18). En síntesis, en este último ejemplo se presentó una situación particular donde el relieve de la región no permitía una clara distinción de la divisoria fronteriza, en consecuencia un Tribunal Arbitral Internacional se expidió en su delimitación. Tanto en el conflicto del Báltico como en el de Alaska, el problema principal radicó en la imposibilidad de distinguir una divisoria limítrofe, por lo tanto no son pausibles de ser comparados con los Hielos. La comparación tenía para el Ejecutivo argentino un objetivo principal: instalar en la opinión pública la posibilidad de una solución a través del arbitraje apelando a la imagen de resultados históricos desfavorables, y la falsa creencia que en esta

---

<sup>36</sup> Ver Audiencias Públicas de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional de la Cámara de Diputados sobre el tema de los Hielos Continentales de junio, julio y agosto de 1992.

problemática andina era imposible distinguir la divisoria limítrofe en los glaciares lo cual obstaculizaba la demarcación.

Como complemento de esta línea de razonamientos jurídicos se consultó por escrito al Dr. Eduardo Jiménez de Aréchaga, ex presidente de la Corte Internacional de Justicia. La Cancillería argentina invocó el prestigio del jurista internacional para fortalecer su posición frente a la fragilidad de la primera fase de argumentos técnicos y a la necesidad de respaldar los dictámenes a favor de la Poligonal elaborados por el titular de la Consejería Legal de la Cancillería, Alberto Daverede, y el ex representante argentino ante la mediación papal por el Beagle, Marcelo Delpech (Clarín, 09/08/1992: 13). En su informe Jiménez de Aréchaga concluyó que la presentación del caso de Hielos en un Tribunal Arbitral podría ser negativa para la Argentina. Dicho informe fue guardado celosamente por el Canciller Di Tella, considerándola su carta más importante en la defensa del Acuerdo.

Sin embargo, una publicación posterior al debate de 1992 dio a conocer el sentido real de dicha carta descubriendo el motivo de tanto cuidado. La respuesta escrita del Dr. Jiménez de Aréchaga decía textualmente:

“4°- Por haber la Argentina expresamente reconocido la validez y el carácter definitivo del acuerdo Moreno-Barros Arana, en toda su trayectoria, al invocarlo y explicarlo ante el árbitro en 1902.

5°- Por intentar, después de 90 años, una revisión parcial del laudo de 1902, que afirmó que ese límite ‘ya ha sido determinado’. Si bien las Partes, por mutuo acuerdo, pueden modificarlo, como se hace por el acuerdo de 1991, eso no podría hacerlo un Tribunal arbitral.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Archivo de Clarín. Las negritas no pertenecen al texto original.

En realidad lo que planteaba el jurisperito uruguayo era una solución a través de la negociación directa de las partes, porque ya existía un fallo donde la justicia internacional se había expedido, lo cual hacía imposible la participación de un tercero. Sin embargo, se infiere que esta información se mantuvo oculta para utilizarla como una herramienta de presión en el manejo del proceso ratificatorio. Esto se confirmó en el debate parlamentario, cuando el Poder Ejecutivo esgrimió el argumento del arbitraje, aún a sabiendas de la imposibilidad de apelar a la Corte Internacional de Justicia.

#### Tercer cuerpo de argumentos oficiales

Finalmente, el Poder Ejecutivo adoptó el último esquema de argumentos - quizás el más razonable – a mediados de julio de 1992. éste sostenía que la línea poligonal pasaba por un punto intermedio entre los reclamos de máxima de Argentina y Chile (Clarín, 05/08/1992: 21; *Ámbito Financiero*, 14/07/92: 23). Sin embargo, a pesar de la racionalidad que permitía entender por qué la línea poligonal coincidía con elevaciones distintas de las determinantes escogidas en el viejo límite de 1881, resultaba incoherente debido a la inexistencia de reclamos formales chilenos (*Ámbito Financiero*, 06/08/1992: 18-19). Aún ni siquiera en el gobierno de facto del Gral. Pinochet, donde los valores nacionalistas y la perspectiva realista los favorecerían, incluso se desconocen pruebas fehacientes que sostengan su existencia.<sup>38</sup> Al respecto el propio Canciller chileno, José Miguel Insulza, en una entrevista sostenía desconocer el problema "(...) los Hielos eran un tema

---

<sup>38</sup> Según el senador Avelín - en AT/versión provisional/29-04-98 pp.403-406 - obra en su poder una nota de Cancillería del 23/03/1998 que reconoce que "no existe documentación oficial chilena ni argentina donde consten los fundamentos del supuesto litigio en los Hielos Continentales" (*Los Andes* 09/08/1998: 12).

desconocido para los chilenos (...) algo absolutamente sorprendente para nuestra opinión pública." (Barros Browne, 1999: 35).

En síntesis, se puede afirmar que los cuestionamientos de los opositores domésticos al Acuerdo se construyeron en base a la debilidad de estas distintas líneas de argumentación de la Cancillería argentina, siendo estas confusas en lo jurídico, ambiguas y hasta contradictorias en el aspecto técnico. A esto debe agregarse, la ausencia de la difusión en la modificación fronteriza con la antelación debida a la firma del Acuerdo, y por otro lado, la ausencia de consultas en el asesoramiento previo a los organismos técnicos especializados: Asociación Geológica Argentina, Academia Nacional de Geografía, Academia Nacional de Historia, Centro Argentino de Ingenieros, Comisión Nacional de Límites, Instituto Geográfico Militar, Instituto Nacional del Hielo Continental, Secretaría de Recursos Hídricos.<sup>39</sup>

El tratamiento en las Comisiones: contraofensiva de argumentos

El tratamiento parlamentario del tema de los Hielos Continentales Patagónicos se realizó en las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Defensa durante las reuniones públicas y reservadas de los días 23 y 30 de junio, 7 y 14 de julio; y en las secretas del 6 y 19 de agosto de 1992. Las mismas estaban compuestas en su mayoría por miembros del partido justicialista (PJ) y radicales (UCR), y con representantes minoritarios de diversas orientaciones - desarrollistas (MID), intransigentes (PI), nacionalistas (MPN), de derecha (UCD) - e incluso partidos provinciales como los renovadores salteños.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Explicaciones brindadas por representantes de dichos organismos en las Audiencias Públicas realizadas entre junio, julio y agosto de 1992 ante las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados de la República Argentina.

<sup>40</sup> En detalle, las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Cámara de Diputados en 1992 estaban compuestas de la siguiente manera:

Ø Comisión de Relaciones Exteriores:

El ciclo de reuniones de ambas Comisiones tuvo como finalidad permitir la diversidad de explicaciones y opiniones de técnicos y especialistas con el propósito de esclarecer dudas respecto de la línea Poligonal propuesta en el Acuerdo.<sup>41</sup> La importancia de estas exposiciones residió en la incidencia que las mismas tuvieron en la formación final de las opiniones de los legisladores que serían decisivas al momento de las votaciones; en otras palabras, influirían directamente en la mesa de negociación doméstica y en la determinación del ejercicio del veto. Esta influencia, contrariamente a lo que estimaba Cancillería, tuvo un cariz negativo ya que contribuyó a descartar la mayoría de los argumentos esgrimidos por el Poder Ejecutivo. En consecuencia esta situación condujo a la reelaboración de las estrategias del oficialismo para alcanzar la ratificación. Es por ello que se considera

14 miembros del partido Justicialista (PJ): C. Ruckauf, D. Baum, R. Alvarez Echagüe, J. Argüello, E. Endelza, G. González, M. López Arias, L. Uriondo, A. Ruiz, M. Michelli, F. Toto, J. Corchuelo Blasco, G. Camaño, H. Romero.

1 miembro del Movimiento de Integración y Desarrollo: O. Frigerio.

10 miembros de la Unión Cívica Radical (UCR): D. Caputo, J. Soria Arch, C. Raimundi, J. Vannossi, R. Quesada, R. Parente, A. Orgaz, E. Molardo, N. Golpe Montiel, C. Becerra.

1 miembro del Movimiento Patriótico Nacional (MPN): J. Falleti.

1 miembro de la Unión del Centro Democrático (UCD): J. Ibarbia.

1 miembro del Partido Intransigente (PI): O. Alende.

Ø Comisión de Defensa:

13 miembros del partido Justicialista: M. Toma, E. Zaracho, C. Daud, C. Arias, O. Blanco, O. Calleja, M. D'Alessandro, R. Fernández, O. González, C. Monteverde, C. Romero, L. Uriondo, H. Romero.

9 miembros por el partido Radical: C. Storani, N. Alvarez García, J. Baylac, A. Berhongaray, V. Bisciotti, R. Felgueras, J. Gauna, J. Soria Arch, C. Zambianchi.

1 miembro del PI: O. Alende.

1 miembro de la UCD: L. Herrera.

1 miembro del partido Renovador de Salta: J. Folloni.

<sup>41</sup> Durante las mismas se expidieron el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ing. Guido Di Tella; el entonces ex-vicecanciller, Juan Carlos Olima; el Dr. José María Ruda; el ex-vicecanciller, Carlos María de Pablo Pardo; el Director del Instituto Geográfico Militar, Crel. Minorini Lima; el Presidente de la Asociación Geológica Argentina, el Dr. Riccardi y el Dr. Bernhard Kraemer; el Director del Instituto de los Hielos Continentales Patagónicos, Crel. Emiliano Huerta; el Embajador argentino en Chile, Antonio Cafiero; el Presidente de la Academia Nacional de Geografía, Roberto Arredondo; el Presidente de la Comisión Argentina de Límites, Gral. Luis María Miró; el Ing. Koessler Von Ilg; el representante de la Fundación para el Desarrollo de la Patagonia, Sr. Fenzi; y como representantes por la Legislatura santacruceña el diputado justicialista, Sr. Ocampo y la diputada radical, Ester Crespo de Riera.

significativo entender el desarrollo del debate a través de las distintas exposiciones dentro de las Comisiones.

En la primera Audiencia del 23 de junio de 1992, expusieron por la Academia Nacional de Geografía su presidente, Roberto Arredondo, y por el Instituto de Hielos Continentales Patagónicos su director, Emiliano Huerta. Entonces el presidente de la Academia sostuvo que la Cancillería argentina sólo había consultado a la institución sobre el tema de Laguna del Desierto, evitando la cuestión de los Hielos Continentales. Tampoco se le informó en aquel momento que el límite iba a ser modificado. Se explayó sosteniendo que la aplicación del Tratado de 1881, en esta zona jamás había sido discutida por Chile en 110 años, desconociendo los reclamos invocados por Chile. Según él, la Poligonal carecía de cualquier fundamento geográfico y pertinencia, por lo tanto tampoco podía considerarse lo que se derivaba de ella, por eso el reparto territorial era inequitativo (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 23/06/1992: 53-61).

Resulta conveniente detenernos aquí para determinar cuáles son las responsabilidades específicas que frente al tema de límites corresponde a cada una de las instituciones oficiales directamente involucradas: el Instituto Geográfico Militar, el Presidente, la Cancillería y el Congreso. La representación gráfica de los límites internacionales y las zonas de frontera debe ser aprobada - antes de ser conocida públicamente - por el Departamento de Límites de la Cancillería Argentina, el cual dará fe de la validez o invalidez, de las cartas geográficas editadas por el Instituto.<sup>42</sup> Éste sólo es el encargado de construir y editar los mapas. Al igual que la Cancillería, en ningún momento definen los límites fronterizos. El Presidente de la Nación es quien se en-

---

<sup>42</sup> Según lo establece la ley 22.963 en el art. 3°.

carga de negociar y firmar los tratados donde se acuerdan los límites entre los Estados, sin embargo la última palabra respecto de los tratados queda en la ratificación o veto del Congreso.<sup>43</sup>

Arredondo continuó su exposición sosteniendo que la demarcación en los Hielos Continentales era posible ya que la divisoria de aguas líquidas se reemplaza por aguas congeladas. Debido a las características geográficas particulares de esta zona el límite se podía establecer sencillamente a través de la fotografía aérea o de la interpretación de fotografías satelitales sobre glaciares y ventisqueros acordados entre las Comisiones Demarcadoras de Argentina y Chile. Al respecto, agregó que existía un documento elevado por el Instituto Geográfico Militar en donde no se expresaban inconvenientes para comenzar a demarcar. En éste la realización del relevamiento completo sobre una superficie de 22.000 km. cuadrados era menor al millón de dólares, incluyendo los vuelos necesarios para el relevamiento topográfico. Además, acotó que el desembolso se estimaba en tres años para finalizar los trabajos de demarcación (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 23/06/1992: 71-72). Su exposición se opuso íntegramente a los argumentos oficiales que sostenían un costo superior al millón de dólares, y la inexistencia de tecnologías adecuadas para realizar la demarcación.

Por otro lado, la declaración del Crel. Huerta presentó coincidencias con el expositor anterior. Se refirió a la ausencia de consultas previas por parte de la Cancillería, donde la única comunicación que recibió fue para sobrevolarla la zona con el fin de registrar la toponimia. También se sumó la falta de información oficial que indicara la inten-

---

<sup>43</sup> En la Constitución de 1994, las atribuciones del Ejecutivo se corresponden con el art. 99, inc. 11, y las del Congreso Nacional en el art. 75, inc. 15 y 22.

ción de sustituir el límite anterior por una línea Poligonal (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 23/06/1992: 164-165/170). Según su perspectiva, sostuvo que el inadecuado asesoramiento recibido por los funcionarios del Ministerio argentino condujo a que se cometieran errores que pusieron en evidencia la ignorancia existente sobre el tema, anexando la indignación de los sectores nacionalistas, y la de los ciudadanos sureños.

En su exposición destacó también que los mapas puestos a disposición de los legisladores por la Cancillería, no pertenecían al Instituto Geográfico Militar, es decir no habían sido editados por ellos ya que carecían del límite argentino-chileno establecido según el Tratado de 1881. En la cartografía suministrada aparecía únicamente la línea Poligonal en la zona de los Hielos, con lo cual los diputados no tuvieron ningún punto de referencia para establecer distancias y comparaciones con el límite anterior efectivo en Argentina. Inclusive, la representación del glaciar Viedma presentaba una dudosa validez debido a la diferencia de más de 20 km. a escala en su ubicación (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 23/06/1992: 172-173/180).

En relación con los ríos subglaciares explicó que son ríos que van por debajo de las capas de hielo, los que aún no se han determinado con precisión. Sin embargo recalcó que este tema le interesaba particularmente a la posición chilena, ya que ellos históricamente sostienen la teoría hidrográfica, en consecuencia no deberían ser tomados en cuenta por la Cancillería argentina que defiende la posición orográfica (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina,

23/06/1992: 202-204). El criterio argentino aplicado en la interpretación del Tratado de Límites de 1881, sería confirmado a través del Laudo británico de 1902, por tanto resulta contradictorio entender cuáles eran los intereses que representaban los funcionarios del Poder Ejecutivo argentino si sostenían la búsqueda de los ríos subglaciares como argumento para establecer los límites en esta zona.

Finalmente, el Crel. Huerta se detuvo en la explicación del origen del nombre de los Hielos Continentales Patagónicos que fue propuesto provisoriamente por el Dr. Reichert (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 23/06/1992: 191-193/200). Según las investigaciones realizadas por el geógrafo J. Heinsheimer, la denominación de Hielos Continentales no es la apropiada, ya que a pesar de su gran extensión superficial y el espesor de las masas de agua helada "(...) los mantos de hielo de la Patagonia no tienen los caracteres del hielo continental o Inlandeis verdadero, actualmente limitada la denominación a la Antártida y a Groenlandia, con los que no pueden compararse" (Fernández, 1996: 17). En realidad esta región no presenta las características geográficas propiamente dichas de un hielo continental, por lo tanto la calificación de Campos de Hielo Continentales Sur escogida por Chile, resulta la más adecuada. Estas explicaciones derrriban nuevamente otra de las líneas argumentales presentadas por el Poder Ejecutivo.

### Construyendo consensos

En este punto de impasse en la ronda de oradores, y debido a la orientación negativa que se iba perfilando en los funcionarios, el Canciller Di Tella se reunió con el bloque justicialista de la Cámara de Diputados con el fin de expresarles el interés del Ejecutivo en alcanzar

la ratificación para agosto de ese mismo año, en coincidencia con la visita oficial del presidente Menem a Chile (La Prensa, 25/06/1992: 4). Esto implicaba cumplir con el compromiso previo contraído con el país vecino de arribar con el Acuerdo aprobado, evitando así caer en una defección involuntaria.

Mientras tanto, el 30 de junio de 1992 se realizó la segunda ronda de expositores donde el Emb. Olima comenzó exigiendo al Crel. Huerta que expusiera la verdadera historia de los cerros Campana y Heim del Oeste. Éste explicó que existió una estrategia ideada por el Perito Moreno en el momento del Tratado de 1881 de brindar un doble nombre a ciertas cumbres montañosas. En consecuencia, Olima concluyó que la posible solución de los Hielos a través de un arbitraje era percibida por la Cancillería argentina como una fuente de futuros efectos jurídicos indeseables a causa de la "doble denominación". Para profundizar sobre este punto fue necesario recurrir a una sesión privada, por lo tanto cesaron las copias taquigráficas (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 30/06/1992: 23-24, 45). En general, los temas considerados por la Cancillería como axiales para la mesa de negociación internacional fueron tratados en reuniones secretas sin embargo, su contenido rara vez fue confidencial ya que la exaltación de algunos interlocutores y la verborragia de otros dejaron filtrar la información a los medios.

Cuando la sesión retomó nuevamente el carácter público el Emb. Caffero se refirió casi exclusivamente a las relaciones bilaterales y al proceso de estrechamiento de los lazos económicos bajo la administración Menem, en particular en el campo comercial y energético. Sostuvo que los nuevos fenómenos de globalización económica mundial y los procesos de integración

provocaban que Argentina no fuese indiferente a ellos ya que su objetivo era insertarse en este “nuevo orden mundial”. Como respuesta la Cancillería había previsto la incorporación de Chile al Mercosur, lo cual permitiría una mayor participación argentina en el substancial mercado de la Cuenca del Pacífico a través del acceso directo a los puertos trasandinos en aguas profundas (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 30/06/1992: 63/70-123).

La contribución de las explicaciones brindadas por el Embajador Caffiero permiten entender la imagen del Poder Ejecutivo del mundo y la posición que Argentina pretendía asumir para insertarse en él. Por otra parte, revela la importancia de la profundización de los lazos con Chile y los intereses que se manejaban detrás de la política exterior bilateral. Continuando con la cuestión de los Hielos manifestó “(...) no creamos que si este tratado no llega a ser ratificado por el Congreso se desmoronará la Cordillera de los Andes. Es probable que cause un inconveniente grave a las relaciones recíprocas, pero no por eso muchas de las realizaciones que están en curso van a sufrir una sensible paralización en su desarrollo”. Estas palabras plantean la posibilidad de optimizar el Acuerdo ya que éste presentaba desventajas factibles de ser subsanadas para Argentina, sentando el primer precedente en la generación de un futuro Protocolo Adicional (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 30/06/1992: 123,161).

El aporte brindado en esta exposición radica en ser el único funcionario del Ejecutivo que reveló que la ausencia de la ratificación no deterioraría las relaciones bilaterales, contrariamente a lo que manifestaba el oficialismo. Por otro lado, también reconoció las características desfavorables del tratado y la posibilidad de modificarlo, alternativa

que por ese entonces no había sido considerada públicamente por ningún miembro. Analizando su exposición se puede percibir cierta disconformidad con el Acuerdo, sin que esto signifique una toma de posición opuesta a la resolución del tema por la vía pacífica, ni la resignación frente al compromiso ya contraído. Sin embargo, de esto se infiere la ausencia de un bloque monolítico dentro del Poder Ejecutivo, donde este tipo de expresiones representaría una de las tantas grietas abiertas, sin llegar a ser, como veremos más adelante, la más significativa.

En esta exposición el diputado Albamonte interrogó al Embajador sobre la existencia de "alguna contrapartida" a cambio del territorio que Argentina cedía - según su propia interpretación - al país trasandino, frente a lo cual otros legisladores manifestaron tener la misma inquietud. Cafiero expresó su repudio hacia ese tipo de negociaciones, sin embargo la pregunta no quedó respondida, y esto se relaciona con una de las hipótesis manejadas por algunos sectores opuestos al Acuerdo que explican el comportamiento del gobierno menemista en torno a los beneficios económicos que "derramaría" la explotación minera y la construcción de gasoductos y oleoductos hacia Chile (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 30/06/1992: 131-134/140). Finalmente, las interpelaciones se orientaron hacia el discernimiento de la composición de la oposición chilena al Acuerdo.

**Balance parcial de fuerzas en Chile y... ¿en Argentina?**

El Emb. Cafiero explicó que la oposición estaba constituida mayoritariamente por los "senadores designados" por las Fuerzas Armadas y el Partido Renovación Nacional, que pertenece a la derecha política chilena. Fuera de estas voces de disconformidad, según su interpreta-

ción, las posiciones en la esfera política eran favorables (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 30/06/1992: 144-151).

La situación en Chile dejaba planteado un "relativo" equilibrio de fuerzas políticas, encontrándose en favor del oficialismo una coalición de orientación centro-izquierda liderada por la Concertación de Partidos por la Democracia: Partido Demócrata Cristiano (PD), Partido Socialista (PS), Partido para la Democracia, Partido Radical (PR), y opuesta a la derecha política encabezada por las Fuerzas Armadas, el Partido Renovación Nacional (RN) y la Unión Democrática Independiente (UDI). El equilibrio "relativo" de fuerzas alude principalmente a la composición y dinámica particular del poder en el país trasandino el cual se abordará brevemente para entender el nivel II de negociaciones en Chile.

El país trasandino se encontraba en un período de redemocratización que comenzó en 1990 con la asunción del Dr. Aylwin Azócar a la presidencia después de la convocatoria del plebiscito sobre la prórroga del mandato del Gral. Pinochet del año 1988, que perdió con sólo el 55% de los votos. Las reformas en la Constitución chilena realizadas en 1980 y en julio de 1989 bajo el régimen autoritario, modificando la composición del Senado con la elección directa de alguno de sus miembros por las Fuerzas Armadas, y estableciendo el cargo de senador vitalicio para el ex presidente de facto. La finalidad de esas reformas fue mantener el *staus quo*, más allá de los cambios democráticos. En consecuencia, el accionar posterior del Poder Ejecutivo electo se hallaría condicionado, instituyéndose una "democracia tutelada" por los sectores de la derecha y las Fuerzas Armadas, que influiría directamente en la legislación nacional y en la composición, de-

signaciones, ascensos o bajas dentro del ámbito castrense (Bragagnolo, 1998: 248).

Durante la semana siguiente a las exposiciones en las Comisiones, la Cancillería argentina desplegó nuevas estrategias para incorporar adherentes al Acuerdo. Para ello elaboró el programa "La Cancillería en el Interior", donde su objetivo principal fue explicar las distintas actividades y políticas implementadas por el Ministerio (La Nación, 07/07/1992: 7). De esta manera intentaba lograr un acercamiento a los gobiernos provinciales que le permitiera obtener el apoyo legislativo necesario en las Comisiones para alcanzar la ratificación.

Sin embargo, la oposición también se movilizó para conseguir adhesiones. Las manifestaciones del diputado justicialista santacruceño Rafael Flores, no sólo criticaron el Acuerdo sino que también sostuvieron que el gobierno no encontraría la aprobación en el Congreso. Tampoco la encontraría en los organismos nacionales que manifestaron por diversos medios su crítica al Acuerdo como el Instituto del Hielo Continental Patagónico y la Academia Nacional de Geografía, a los que se sumarían tiempo después otros organismos como la Academia Argentina de Asuntos Internacionales, Academia Nacional de la Historia, Asociación Unidad Argentina, Asociación Voluntarias por la Patria, Centro de Estudios Territoriales de Santa Cruz, Comisión Sanjuanina para la Defensa de la Soberanía, Comisión de Defensa de los Hielos Continentales, Consejo Federal del Notariado Argentino, Instituto Geopolítico Argentino entre otros (La Nación, 07/07/1992: 7; 06/01/1997: 4; Los Andes, 20/12/1996: 10; Crónica, 22/12/1996: 35; Clarín, 18/12/1996: 15).<sup>44</sup> Al mismo tiempo, frente a la imposibilidad del Ejército para expresar su disconformidad como institución, los militares retirados se convirtieron en su "vocero", ya que muchos

---

<sup>44</sup> Material de difusión distribuido en la vía pública.

de sus miembros se manifestaron a través de la prensa escrita, mediante charlas informativas y presentando juicios a los funcionarios públicos por mal desempeño en sus funciones (La Nación, 06/01/1997: 4).<sup>45</sup>

El cronograma de reuniones programadas en las Comisiones continuó el 7 de julio de 1992. El ex-vicecanciller argentino, Carlos María de Pablo Pardo se explayó primero destacando la importancia de resolver los conflictos pacíficamente a través de la negociación directa, y contó su experiencia en los años '70 sobre las negociaciones directas entre Chile y Argentina en el litigio del canal de Beagle. Sin embargo, recalcó que durante tales negociaciones la provincia de Santa Cruz nunca se involucró, como respuesta a los reclamos sureños que ahora exigían la participación en la toma de decisiones basándose en la Constitución provincial (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 42).

Olima acentuó las palabras de Pardo aludiendo al negativo antecedente de acuerdos contraídos en un principio a través de la negociación directa pero que no recibieron ratificación y que derivaron en un arbitraje desfavorable para Argentina. El laudo fue rechazado al igual que la mediación papal, extendiendo los plazos de su resolución, hasta desembocar en una nueva negociación directa definitiva en 1984. En síntesis, la finalidad de la exposición fue inducir a los legisladores a no respaldar cualquier otro tipo de solución que no fuera aquella establecida en forma directa, ya que un resultado similar al del Beagle podría esperarse en los Hielos. Nuevamente el oficialismo especulaba con la información, aún a sabiendas de la imposibilidad de alcan-

---

<sup>45</sup> Ver anexo del cronograma aportado en la entrevista a Koessler Von Ilg..

zar la participación de una tercera parte, como había argumentado Jiménez de Aréchaga.

El expositor Dr. Ruda, comenzó excusándose por tener un conocimiento escaso de la cuestión de los Hielos Continentales, y por lo tanto de evitar dar un juicio acabado respecto de ello (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 53-54). DR. Ruda explicó que la invitación que le formuló el Canciller proponía como temario las desventajas para Argentina de ir a un arbitraje, teniendo en cuenta los resultados desfavorables con los que cuenta como precedente nuestro país (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 61-62).

El propio Subsecretario de Relaciones Exteriores Petrella confirmó esta opinión, explicando que el mensaje que la Cancillería pretendía brindar a los congresistas era la conveniencia de arreglar los conflictos en forma directa y evitar extenderlo a un arbitraje, por ello el enfoque de las exposiciones brindadas (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 153). La estrategia de utilizar el arbitraje como una posibilidad real e influir de esta manera en la ratificación, fue manejada permanentemente desde el Ejecutivo en el Nivel II e inclusive en la mesa de negociación internacional como un elemento central para la disuasión de la oposición.

Al retomar su exposición el Dr. Ruda explicó, al igual que su antecesor, que el resultado de cualquier juicio es incierto, y más aún en el derecho internacional. Por lo tanto, expuso algunos casos internacionales donde en las bases de la decisión arbitral estaban ausentes los

argumentos esgrimidos por las partes (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 84/90-92). En síntesis, explicó que muchas veces los resultados de los arbitrajes evitaban aplicar los argumentos brindados por las partes, dando finalmente una interpretación particular del conflicto, ni prevista, ni buscada por alguno de ellos, con definiciones sorprendentes para ambos fallando extra petitio.<sup>46</sup>

En aquel momento, el diputado Flores cuestionó la posibilidad de utilizar el mecanismo de arbitraje cuando aún la delimitación distaba de convertirse en una disputa, sin antecedentes de reclamos. El jurista internacional sostuvo entonces que dependía de los tratados anteriores contraídos entre las partes, y si estos contemplaban la solución de disputas con la mediación de terceros como obligatorio (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 111-112). El temor a un resultado adverso, y principalmente a un fallo totalmente distinto a lo propuesto por ambos países, era el mensaje insistentemente infiltrado al cual apelaba la Cancillería argentina para conseguir la ratificación.

Entre otras cuestiones se inquirió entonces sobre el valor de la cartografía como antecedente jurídico, a lo cual respondió que su importancia era relativa - dependiendo de los elementos de los cuales se dispusieran - pero no era categórica ni definitiva. Además se refirió a la importancia de la tecnología, como era el caso de la fotografía satelital, como un nuevo instrumento factible de ser incorporado aunque tampoco lo consideraba definitivo (Audiencia Pública de las Comi-

---

<sup>46</sup> La traducción significa fuera de lo solicitado. En otras palabras, es una solución distinta a las propuestas presentadas por las partes involucradas.

siones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 93-102). Por otra parte, rescató la importancia de la existencia de cartas del Instituto Geográfico Militar de Chile que hasta 1957 eran coincidentes con las nuestras, lo cual resultaba un elemento significativo a favor de Argentina (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 103/110; Clarín, 18/11/1965, suplemento extra).

Entonces el diputado Baglini se interesó sobre la importancia que se le otorgaba a los documentos viejos sobre los nuevos. El Dr. Ruda se explayó sobre la figura del estoppel. Esta figura jurídica, tomada del derecho anglosajón, sostiene que las partes no pueden asumir posiciones contradictorias a las que han asumido con anterioridad; es decir, si un Estado ha dado pruebas inequívocas de aceptar y reconocer determinada situación no puede contradecirse en un pleito posterior. Los españoles también la denominan la "doctrina de los actos propios".

Al respecto la diputada santacruceña Sureda inquirió sobre la posibilidad de que el límite en los Hielos fuera un buen ejemplo de estoppel ya que se encontraba establecido por más de cien años pero no demarcado. En esa ocasión el Dr. Ruda respondió que si ambas partes estaban de acuerdo lo era (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 112-132). Aquí la oposición intentaba destacar las variables que no habían sido contempladas por los expositores invitados por el oficialismo, que dejaban de lado la situación inmediata anterior a la firma del Acuerdo y el cuestionamiento de su legitimidad del Tratado de 1881 y del Laudo de 1902 .

El Crel. Minorini Lima continuó la ronda de expositores planteando las razones por las cuales el gobierno detuvo las tareas cartográficas en la zona de los Hielos en 1991. Para ello debía recurrir a un documento secreto presentado por los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto y de Defensa - que sería leído en una reunión secreta en las Comisiones. Demostró entonces la contradicción del Poder Ejecutivo, que el 12 de diciembre de 1990 ordenaba la aceleración de los trabajos bajo la autorización del Canciller Cavallo y luego su detención, habiendo avanzado entonces hasta la primera etapa de planificación y presupuesto, que incluía un relevamiento fotogramétrico y topográfico asistido por medios satelitales y el uso de helicópteros. El presupuesto elevado era en 1990 de 781 mil dólares, teniendo previsto un tiempo estimado de dos años. Sin embargo, con la nueva tecnología adquirida al momento de realizarse la Audiencia, el tiempo se podía reducir a un año o menos, y el costo disminuiría en 250 mil dólares (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 211).

Sobre la base de la exposición de Minorini Lima resulta notoria la estrategia de Cancillería dirigida a la opinión pública donde en la primera etapa argumental del Poder Ejecutivo a través de la exageración en la extensión de los tiempos de trabajo, el aumento del presupuesto estimado para la demarcación, el panorama complejo de los Hielos que lo presentaban inaccesible y con un clima hostil, construían elementos contrarios al mantenimiento del viejo límite. La intención era conseguir el respaldo necesario para establecer la Poligonal "accesible y rápidamente demarcable".

En aquel momento Olima debió salir en defensa de las palabras pronunciadas en un programa periodístico, donde había manifestado que

la demarcación estaba estimada en siete años. Al respecto argumentó que se refería al relevamiento cartográfico, y que incluía el período de discusión en ambas Comisiones delimitadoras como también que estimaba la presencia en la región de un tipo de viento fuerte que sopla en la zona durante el verano, basado en un informe presentado por la Fuerza Aérea Argentina en 1982 (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 213-223, 232). Esta argumentación desprolija del Poder Ejecutivo resultaba insostenible teniendo presente la nueva tecnología adquirida por los organismos oficiales especializados que reducían las distancias y los tiempos de trabajo, como aumentaban la precisión a través del uso del sistema satelital (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 192, 211; Clarín, 11/08/1992: suplemento Ciencia y Técnica 1-2).

Continuando con su exposición, el Crel. Minorini Lima explicó que determinar el paso de los ríos subglaciares, como Olima sostenía en otra parte de su argumentación, era algo irrisorio y contrario a la postura del *divortium aquarum* manejada en 1881. En consecuencia también lo era el tiempo previsto para ello, lo cual anexaba cuatro años más a las tareas en la zona. Los ríos subglaciares eran innecesarios para delimitar la divisoria de aguas ya que el criterio hidrográfico se descartaba para la demarcación. Por otro lado, la deriva de las cuencas glaciares hacia un lado y otro de la Cordillera era notoria, por lo tanto los ríos subglaciares nada nuevo aportarían para provocar su modificación (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 224).

Sin embargo en su declaración Minorini Lima destacó un dato particular: la existencia de una cartografía de la zona construida por el Instituto Geográfico Militar, en conjunto con el Instituto de Hielos Continentales Patagónicos, a escala 1:100.000, y aprobada por la Cancillería argentina el 4 de julio de 1991 lo cual implicaría, según Minorini Lima, que el límite ya fue reconocido por el Poder Ejecutivo Nacional en conformidad con tratados anteriores y que hasta entonces era considerado oficial (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 171-172, 193 y 202-203). Este último aporte con escasos días de antelación a la firma del Acuerdo del 2 de agosto de 1991 pone en un serio cuestionamiento el origen de los reclamos chilenos, y principalmente el surgimiento de esta línea limítrofe.

En este punto de la ronda de exposiciones se puso de manifiesto un claro enfrentamiento centrado en los argumentos referidos a los plazos relativos a la demarcación. Por otra parte resulta incomprensible tanto apremio después de 100 años sin demarcación. Es aquí donde resurgen las dudas referidas a los motivos que impulsaron a la urgente demarcación de la frontera y los intereses ligados a ella.

Al ser consultado el Crel. Minorini Lima sobre su conocimiento respecto de la modificación limítrofe, éste sostuvo que la información le llegó en forma extraoficial (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 193-194). Entonces se exployó sobre las consecuencias de la proyección de este nuevo límite sobre la Antártida, ya que al modificarse el punto más extremo occidental del territorio argentino afectaría la proyección del país sobre la superficie antártica en varios kilómetros, aunque no podría precisar la cantidad por la propia imprecisión en los criterios de construcción de la Poligonal

(Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 195-196/200). Por otra parte, aprovechó la oportunidad para aclarar que el mapa ofrecido por la Cancillería argentina a los legisladores con el límite internacional basado en la Poligonal no había sido editado por el Instituto Geográfico Militar (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 07/07/1992: 203-205).

#### Disciplinamiento dentro del oficialismo y captación de votos

Ante el descontento en el desarrollo de las Audiencias públicas y la difusión en los medios, el oficialismo se reunió en la noche del 7 de julio de 1992 liderados por el Presidente Menem y los 27 legisladores justicialistas de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Defensa de la Cámara Baja, a los que se sumaron el Canciller Di Tella; el ex-vicecanciller Olima; el Ministro de Defensa González; el Presidente de la bancada del PJ en Diputados, Jorge Matzkin; el Secretario de la Presidencia, Eduardo Bauzá para un tratamiento reservado del tema. De la urgencia de la reunión puede deducirse la ansiedad del Poder Ejecutivo por conseguir resultados favorables frente el crecimiento de una opinión negativa aún dentro del propio partido, según sostuvo Ruckauf (Ámbito Financiero, 14/07/1992: 23). En otras palabras, el "conjunto ganador" veía en primera instancia la defección involuntaria en el compromiso contraído con Chile, y en segunda, el fracaso rotundo de la ratificación, por lo tanto era necesario delinear nuevas estrategias.

La preocupación del Presidente Menem residía en el compromiso contraído con el gobierno chileno de sincronización en los tiempos y modos en los procesos de ratificación con la legislatura trasandina

que parecían quebrantarse por un lado, y por otro, la visita oficial a Chile programada para agosto pero postergada – a causa de la falta de los votos necesarios para la ratificación - a la primera semana de setiembre donde debía arribar con el Acuerdo aprobado (**La Nación, 08/07/1992,** Ámbito Financiero 09/07/1992: 10 y 11/07/1992: 20-21; Clarín, 06/08/1992: 4-5). En consecuencia en esta reunión justicialista se reestructuró la estrategia oficial basándose en el cumplimiento de un cronograma con el cual debían comprometerse los legisladores impulsores del Acuerdo que instaba a:

Asegurar el cierre de la ronda de consultas de las Comisiones para el martes siguiente al 14 de julio;

Convocar al Canciller Di Tella para el 4 de agosto a realizar una exposición final en las Comisiones;

Someter el Acuerdo a votación de las Comisiones para el 5 de agosto (Clarín, 10/07/1992: 12).

Dentro de las Comisiones Ruckauf reveló una actitud pluralista favoreciendo el debate e intercambio de ideas. Como él mismo expresó: “Nosotros vamos a seguir escuchando en las tres (próximas) reuniones y vamos a abrir un amplio debate sin límite horario para que nadie se vea coartado en su necesidad de expresión” (Ámbito Financiero, 09/07/1992: 10). En otras palabras puede inferirse que en la diversidad de opiniones el oficialismo buscaba proyectar una imagen de pluralidad y transparencia, intentando evitar más resquemores entre los opositores, mientras elaboraba nuevas estrategias y argumentos en defensa del Acuerdo. Por otra parte, el Canciller Di Tella frente a la disconformidad del principal partido opositor realizó un minucioso trabajo de lobby para alcanzar la ratificación reuniéndose con el Vicepresidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, Dante Caputo, y

con el Presidente del Bloque de la UCR, Fernando de la Rúa (Clarín, 10/07/1992: 12).

En el ámbito de la Cancillería algunos diplomáticos sostuvieron que ya contaban con el apoyo del partido radical argentino un año antes de la firma del Tratado (La Nación 08/07/1992: 18). En una entrevista realizada al Dr. Alconada Sempé este explicó que antes de realizarse el Acuerdo de 1991 el radicalismo estaba dispuesto a aprobar la creación de un "parque ecológico", pero en ningún momento se habló de la Poligonal. La creación del "parque" fue propuesta por el Canciller Di Tella - aproximadamente en abril de ese mismo año - y consensuada por la UCR y el PJ. Sin embargo, cuando dicha propuesta fue presentada en Chile extraoficialmente, los legisladores trasandinos la desaprobaron, apareciendo luego "la solución Poligonal". Esto demuestra que algunos actores dentro del partido radical tenían conocimiento previo de la intención del gobierno justicialista de realizar algún tipo de modificación al límite en esta zona, más allá de que la propuesta luego fuera descartada.

Se puede considerar el proyecto del "parque ecológico" en la zona de los Hielos como el intento del oficialismo de construir un consenso doméstico a través del apoyo del principal partido opositor, el radicalismo. El Poder Ejecutivo intentó entonces negociar localmente en forma previa a la mesa internacional, sin embargo la exitosa negociación en el Nivel II no se vería correspondida en el Nivel I, ya que la oposición chilena desaprobó tajantemente la propuesta frustrando el precario respaldo construido en Argentina.

La siguiente reunión en las Comisiones se realizó el 14 de julio, siendo la última de carácter público, ya que las posteriores - 6 y 19 de agosto - sesionarían en forma reservada. Entre los expositores invita-

dos se encontró nuevamente el Crel. Minorini Lima, quien recalcó que el retraso en el levantamiento topográfico de la zona de los Hielos Continentales no se debió a causas técnicas sino a la ausencia de un orden de ejecución que debía ser impartida por el Poder Ejecutivo. Además ilustró acerca de la existencia de mapas oficiales chilenos - editados por el Instituto Geográfico Militar - que eran coincidentes con los argentinos hasta 1957, año en que se retiraron de circulación (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 44/50-51; Clarín, 18/11/1965: suplemento extra). De esta manera, confirma la sospecha sobre la ausencia de reclamos anteriores a 1991 en esta zona.

Consecutivamente el diputado santacruceño, Arturo Puricelli, planteó el problema del status jurídico de su provincia ya que el límite se encontraba determinado por los tratados de 1881, 1898 y el Laudo de 1902 al momento de la provincialización del territorio. Según la Constitución Provincial de Santa Cruz - art.103, inc.16 - la cesión de territorio requiere de la aprobación de la Legislatura provincial para ser aprobado. En otras palabras, el problema que se planteaba era que la decisión de modificar el límite fue ejecutado en forma inconsulta, y por lo tanto resultaba inconstitucional, lo cual generó una acción de la provincia contra la Nación en jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia bajo una resolución de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Cruz (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 93-104/110, 112, 614/620). Este aspecto no había sido tenido en cuenta por la Cancillería debido a que muchas veces los conflictos jurídicos entre Nación y Provincia se resolvían a nivel político, sobre todo si ambas jurisdicciones tenían el mismo partido gobernante.

Retornando a los oradores, en la interpelación efectuada al Gral. Miró explicó que la Comisión Demarcadora en el Acta 132, punto 2, referido a la zona de los Hielos Continentales, ambos países se pusieron de acuerdo sobre la demarcación. Dicha acta se encuentra rubricada por los presidentes de las Comisiones Demarcadoras, al igual que el Acta del 18 de febrero de 1991 referida a la reunión del COMIX en Punta Arenas, donde se establecía que los principios establecidos para el trazado de la línea fronteriza antes del Laudo de 1902 no variaban al momento de su demarcación (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 134/140-144/150). Además destacó que en un documento oficial del gobierno chileno del 2 de mayo de 1977 se sostenía que “la última cuestión pendiente sobre interpretación del tratado de límites de 1881 había sido resuelto por la sentencia que hoy recibimos”, haciendo con ello referencia al laudo arbitral sobre el canal de Beagle (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 152-153).

A partir del documento antes mencionado y de declaraciones posteriores del Canciller Insulza, puede deducirse que el tema de los Hielos Continentales no era percibido antes de 1991 como un conflicto por el lado chileno (Barros Browne, 1999: 35). En síntesis, esta información avalaría la percepción de la oposición argentina que sostenía que los reclamos chilenos eran actuales, oponiéndose a lo sustentado por el Poder Ejecutivo argentino.

Consultado entonces el Gral. Miró sobre el aspecto cartográfico, se le interrogó acerca de la superposición de mapas como método adecuado para comparar diferentes propuestas de límites, como había reali-

zado Olima en su exposición. Entonces sostuvo que sería una aberración topográfica si se superponen mapas con distintas escalas ya que también deben modificarse las curvas de nivel y equidistancias, sino se caería en un error planialtimétrico (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 171-184/190, 232).

También explicó por qué la Comisión de Límites no utilizaba los planos del Perito Moreno para ubicar la línea divisoria de aguas, sosteniendo que dichos mapas son sólo una representación, algo indicativo de los tratados, como lo habían sostenido anteriormente los especialistas del Derecho. Incluso agregó que en algunas partes, la línea de frontera había sido trazada simbólicamente y en otras el mapa se encontraba en blanco, por lo tanto el deber era interpretar y cumplir con el texto del tratado (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 212-221). Finalmente, reveló que la Comisión Demarcadora obtuvo la información referida a la línea Poligonal en el momento que fue citado para calcular el área que quedaba a uno y otro lado de la misma, que ya se hallaba dibujada sobre un mapa, pero negó haber sido quien la había trazado, como también desconocía los criterios utilizados (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 251).

Los invitados que continuaron fueron los representantes de la Asociación Geológica Argentina, su presidente Riccardi, y el Dr. Kraemer, investigador del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas). La exposición quedó a cargo de este último quien había elaborado su tesis sobre la base del estudio geológico de los Hielos Continentales Patagónicos. Más allá de lo explícito y didác-

tico de la exposición técnica, lo más importante resultaron sus conclusiones donde sostuvo que dada la morfología de los Hielos tenderían a acentuarse las divisorias de agua con el tiempo " (...) por lo tanto el origen como el comportamiento del hielo siempre (había) sido controlado por la topografía del cordón montañoso", destacando con esto lo adecuado del criterio regente (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 463).

Expresó también que la convergencia de distintas ramas de la ciencia para el estudio por él realizado, sin ser especialista en cada una de ellas, le permitió establecer la línea de altas cumbres divisorias de aguas, por lo tanto consideraba que aún mejores conclusiones se podrían obtener si se hubiera formado un equipo de trabajo interdisciplinario. Este trabajo estimaba que insumiría sólo algunos meses debido a la tecnología y el material existente que ya se hallaba disponible, como eran las fotografías satelitales, aclarando que su tesis la había realizado en forma particular, sin apoyo institucional y en sólo cuatro meses (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 473-481). De esta exposición se infiere que si hubiera existido voluntad política por parte de la Cancillería argentina para asesorarse, habría sido altamente probablemente una solución diferente a la línea Poligonal propuesta para la demarcación. De hecho el propio Ministro Di Tella lo reconocería tiempo después "(...) Al inicio del problema, internamente, cometimos dos errores. El primero, no trabajar en conjunto con el grupo de expertos (...) " (Barros Browne, 1999: 39-40). Esto nuevamente levantó sospechas por parte de la oposición respecto de cuál era el apuro en la construcción de este nuevo límite y cuáles los intereses reales que ocultaba el Poder Ejecutivo tras de la Poligonal.

Le siguieron entonces los representantes de Santa Cruz, el diputado provincial justicialista Ocampo y la diputada provincial radical Crespo de Riera. La exposición de ambos fue breve y expresó el sentimiento de despojo del pueblo santacruceño, como el reclamo del gobierno provincial frente a la ausencia de consultas sobre posibles alternativas para resolver el tema. Además manifestaron su frustración frente a la construcción de una usina hidroeléctrica que había sido proyectada sobre el río Santa Cruz y donde a partir de la aparición de la línea Poligonal su futuro resultaba incierto (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 591-592). Los últimos expositores fueron el Ing. Koessler y el representante de la Fundación para el Desarrollo de la Patagonia, el Sr. Fenzi, que no agregaron nuevos elementos al debate, sino más bien expresaron una opinión personal sobre el tema, planteando sus propios interrogantes respecto al origen del "conflicto".

En esta última reunión Olima debió aclarar repetidas veces que el tema de la nueva delimitación de los Hielos Continentales Patagónicos tenía su origen en argumentos políticos y jurídicos excluyendo los argumentos técnicos, (Audiencia Pública de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14/07/1992: 483, 493) Esta afirmación resultaba algo más que evidente a lo largo de las distintas exposiciones presentadas por los especialistas y representantes de distintas organizaciones. Sin embargo dejaba al descubierto la inconsistencia de la primera etapa de argumentaciones, que debieron ser "retiradas" de la arena de discusión, contradiciendo lo sostenido por el Poder Ejecutivo en las primeras Audiencias y ante los medios. Cabe preguntarse por qué se

discutieron argumentos técnicos si la Cancillería sabía de antemano que no le servirían como sostuvo Olima.

#### Recuento final de adhesiones antes de la votación

Mientras se realizaban declaraciones a la prensa por parte de miembros de la UCR y el MID opuestas a la ratificación (*Ámbito Financiero*, 22/07/1992: 19; *Clarín*, 23/07/1992: 12), se producían manifestaciones de protesta en la provincia de Santa Cruz contrarias al Acuerdo a través de la prensa escrita y de movilizaciones encabezadas por el propio gobernador justicialista Néstor Kirchner (*Crónica del Sur*, 12/08/1992: 4; 24/08/1992: 16; *La Nación*, 02/08/1992: 7; 09/08/1992: 17; 20/08/1992: 5). En otras palabras, los argumentos de Cancillería defendidos a través de la campaña de información a la opinión pública resultaron inconsistentes frente a los técnicos y especialistas que expusieron en las Comisiones. Esta situación tuvo efectos altamente negativos creando desconfianza dentro del grupo de "indecisos" dentro del Legislativo e inclinando la balanza a favor del grupo opositor a la ratificación. Incluso, extendió este efecto al radio de la opinión pública (*Página 12*, 20/09/1992: 10-11).

Debido a la fuerte oposición, el oficialismo desplegó una nueva estrategia de disuasión, esta vez dirigida internamente al partido, en particular a cuatro diputados disidentes - Francisco Toto, Graciela Camañón, Humberto Romero y José Corchuelo Blasco – conminándolos a votar a favor del Acuerdo o ausentarse el día de la votación, bajo amenaza de ser apartados de las Comisiones e incluso recibir apercibimientos mayores (*Ámbito Financiero*, 11/08/1992: 20-

21;18/08/1992: 22; Clarín, 06/08/1992: 4; 21/08/1992: 7; 23/08/1992: 5; La Prensa, 14/08/1992: 4-5). Aquí es donde se evidencia la grieta más significativa en el PJ que resulta de estos gestos de sanción del Poder Ejecutivo frente a la escasez de votos necesarios debido a las disidencias dentro del propio partido, y la proyección de una clara defección involuntaria del Poder Ejecutivo frente al gobierno chileno.

Frente a la paradoja que se le presentó al gobierno justicialista - creador y principal propulsor de la línea Poligonal - de encontrar en los miembros de su propio partido los obstáculos para la ratificación, es que esta investigación reconoce la necesidad de establecer mecanismos institucionalizados, dinámicos y permanentes de consulta entre la Cancillería argentina y la Legislatura nacional como una herramienta de perfeccionamiento en la construcción democrática de políticas de Estado. Estos deben ser aprovechados fundamentalmente antes de la firma de tratados tan sensibles a la opinión pública como es el caso de la modificación de un límite fronterizo, que necesitan de la indispensable ratificación parlamentaria para entrar en vigencia, favoreciendo así la credibilidad del país, más allá de sus gobiernos, y evitando la defección involuntaria.

Resulta interesante entonces analizar las distintas posiciones adoptadas dentro del partido justicialista que demuestran las discrepancias internas en torno a este tema. Uno de estos sectores se oponía a cualquier tipo de sanciones que pudieran recibir los diputados oficialistas disidentes, ya que esto incluía coartarles la libertad de expresión a sus compañeros. Ellos manifestaban una clara oposición al Acuerdo. Algunos de sus representantes más conocidos en la Legislatura eran Arturo Puricelli, Ramón y Luis Saadi, Dante Camaño, Miguel Ferradas, Manuel Samid, Rafael Flores y sumaban a los diputados de

las provincias sureñas y al gobernador de Santa Cruz Kirchner (Clarín, 26/08/1992: 21). Era la facción más radicalizada, que además reflejaba una posición interna de enfrentamiento dentro del justicialismo al liderazgo del Presidente Menem debido a cuestiones políticas que coincidían con períodos electorales, lo cual sumaba otro elemento a las probabilidades de fracaso, como sostienen Pahre y Papayoanou (Pahre, Papayoanou, 1997: 7)

Por otra parte, un segundo grupo condenaba cualquier medida de sanción frente a los cuatro legisladores, aunque adherían a la ratificación del tratado. Este se hallaba integrado por una veintena de jóvenes funcionarios, aún “desconocidos”, que según ellos mismos “estaban pagando derecho de piso” a pesar de su lealtad con el menemismo. En la jerga interna del PJ se los conocía como “los del barrio chino”, por su marginalidad dentro de la esfera de poder del gobierno (Clarín, 26/08/1992: 21; 29/08/1992: 4-5). Sin ninguna duda esta posición ambigua de estar a favor de un grupo y al mismo tiempo respaldar al otro les permitía pensar en una proyección política futura cualquiera fuera la facción ganadora.

Finalmente, se encontraba el núcleo duro menemista que incluía, mas allá de las figuras conocidas dentro del Poder Ejecutivo y su entorno, al diputado Miguel Ángel Toma y al Presidente del Bloque del PJ en la Cámara de Diputados, Jorge Matzkin. Estos sostenían la ratificación del Acuerdo y respaldaban la sanción a sus pares. El interrogante fundamental que surgía en aquel momento era si el cisma que sufría el justicialismo con el tema de los Hielos se trasladaría al tratamiento de otras cuestiones en el recinto, en un momento en que el partido retenía la mayoría en ambas Cámaras. En otras palabras resultaba en ese momento vital para el Ejecutivo no extender la fractura del bloque a otros temas ante la necesidad de sancionar otras leyes sustan-

ciales para los planes gubernamentales como eran la Ley Federal de Educación y la privatización de YPF (Clarín, 26/08/1992: 21).

El día anterior a la votación del 27 de agosto, el justicialismo estudiaba las alternativas para alcanzar la aprobación del tratado. Dentro de la Comisión de Defensa la situación se presentaba con 12 votos a favor y 12 en contra, incluyendo en este último grupo a los opositores, el disidente Humberto Romero y los nueve diputados radicales. El “conjunto-ganador” especulaba con alcanzar la situación de empate ya que las votaciones dentro de las Comisiones se realizaban por votación simple - lo cual les favorecía ya que el desempate estaba contemplado en el reglamento parlamentario<sup>47</sup> y quedaba en manos del presidente de la Comisión el diputado oficialista Toma. Mientras tanto el escenario en la Comisión de Relaciones Exteriores era negativo, ya que existían 12 votos a favor y 16 en contra. En este último grupo se incluían los 10 miembros radicales y los 4 disidentes justicialistas (Ámbito Financiero 27/08/1992: 18-20; Clarín, 27/08/1992: 13).

---

<sup>47</sup> Las etapas del tratamiento de un acuerdo o tratado dentro del Parlamento argentino se suceden de la siguiente manera:

- a) Primero debe ingresar el acuerdo por alguna de las Cámaras - puede ser la de Diputados o Senadores indistintamente;
- b) posteriormente debe ser tratado en la Comisión o Comisiones correspondientes a dicha Cámara en relación con el tema en cuestión - en este caso las Comisiones de Relaciones Exteriores y la de Defensa de Diputados - donde deberá pronunciarse un dictamen (que puede ser a favor o en contra) expresada a través de una votación por mayoría simple;
- c) en consecuencia, si el dictamen es favorable será elevado para ser tratado en sesión plenaria en la Cámara correspondiente, es decir donde se lo presentó en primer término - aquí sería en la Cámara de Diputados. El proyecto de ley cuenta con un plazo predeterminado para su tratamiento que se cumple con la renovación total de los miembros de las Comisiones. Sin embargo no pierde estado parlamentario - Ley Olmedo, que sostiene que los tratados nunca vencen - y sólo es necesario volver a darle tratamiento. Si el mismo es aprobado en la sesión plenaria, entonces cuenta con media sanción y;
- d) pasa a la Comisión o Comisiones respectivas de la siguiente Cámara - en nuestro caso en particular la Comisión de Relaciones Exteriores y la de Defensa del Senado, donde recibe un tratamiento similar al de las Comisiones de la otra Cámara;
- e) finalmente, si es aprobado será elevado para su tratamiento en la sesión plenaria de la Cámara de Senadores, en este caso. Si es aprobado, el proyecto está sancionado y; se envía al Poder Ejecutivo Nacional para que lo promulgue en un plazo de diez días aproximadamente. De ser vetado por el Poder Ejecutivo el proyecto debe volver al Parlamento para un nuevo tratamiento donde sufrirá las modificaciones observadas por el Ejecutivo hasta alcanzar su promulgación; de no ser vetado, éste queda automáticamente promulgado convirtiéndose en ley nacional

En ese momento la alternativa estratégica del oficialismo era conseguir que la votación en la Comisión de Relaciones Exteriores (dónde era difícil obtener el quórum) los dictámenes de oposición se presentaran por separado: por un lado, la posición radical y, por otro la postura de los disidentes, evitando sumarlos con la finalidad de impedir una negativa mayoritaria. Sin embargo, esta opción resultaba escasamente segura debido a la posibilidad de que los radicales dejaran sus argumentos y adhirieran a lo sostenido por los disidentes justicialistas (Clarín, 27/08/1992: 13).

En consecuencia, la noche del miércoles 26 de agosto la sesión de la Cámara de Diputados que trataba el tema de la Ley Federal de Educación fue a cuarto intermedio, postergando el debate para la mañana del día siguiente. Bajo estricto reglamento parlamentario las Comisiones no puede sesionar al mismo tiempo que las Cámara, por lo tanto los oficialistas lograron postergar la votación sobre Hielos dispuesta para el día siguiente que involucraba a la Comisión de Defensa y a la de Relaciones Exteriores. En consecuencia, el oficialismo apeló al reglamento parlamentario para modificar la fecha de votación en las Comisiones sin que se estableciera en aquel momento la fecha próxima de consideración del tema (Clarín, 28/08/1992: 2-3).

De esta manera se evitó la incómoda situación donde el Ejecutivo argentino quedaba en defección involuntaria, ya que no sólo habría sido rechazado por la Cámara de Diputados - debido a la cifra estimada de legisladores opositores al Acuerdo - sino que además habría sido imposible conseguir el respaldo necesario dentro de su propio partido, perdiendo el Presidente la credibilidad externa necesaria para concretar los planes de integración económica y comercial que proyectaba con Chile (Clarín, 29/08/1992: 4). Reconociendo el oficialismo en silencio la imposibilidad de modificar el alto porcentaje de las fuerzas

opositoras, el Ejecutivo desistió del compromiso de llevar ratificado el Acuerdo en su visita oficial al país trasandino.

Sin embargo, es necesario destacar que la mesa de negociación internacional no se vio alterada por la defección involuntaria. Del otro lado de la cordillera los gestos hacia a Argentina fueron positivos, manifestados a través de la decisión del Poder Ejecutivo chileno de respaldar por primera vez (como figura en documentos bilaterales) los reclamos de Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, aunque con ciertas limitaciones fundadas en la estrecha relación que el país chileno mantiene históricamente con el Reino Unido. Por lo tanto la expresión de respaldo resultó principalmente un gesto político antes que diplomático (Clarín, 29/08/1992: 2-3; El Cronista Comercial, 30/08/1992: 6).

En este momento se alcanzó lo que podría denominarse el ejercicio del veto velado, porque en los hechos concretos la votación fue suspendida con un resultado negativo para el oficialismo. Lo cierto es que a las Comisiones no les compete ratificar los tratados sino que sólo votan en torno a un dictamen, favorable o desfavorable al tema para elevarlo al plenario del Congreso, donde será nuevamente debatido. Es allí donde realmente se vota la ratificación del Acuerdo. Sin embargo, la extendida postergación de la votación puede ser considerado como un punto de inflexión, ya que el fracaso de las estrategias y argumentos desplegados hasta entonces por el Poder Ejecutivo argentino provocarían una reflexión de ambas partes, que convergería en un final inesperado que modificó radicalmente la negociación internacional y que se analizará en el capítulo siguiente.

## EL COMIENZO DEL FIN: LA DILACIÓN DE LA RATIFICACION O EL TRIUNFO DEL PODER LEGISLATIVO

Este capítulo analiza las estrategias utilizadas por el Poder Ejecutivo que transcurrieron entre agosto de 1992 - cuando se postergó por primera vez la votación dentro de las Comisiones parlamentarias - y la solicitud de los legisladores de retirar el Acuerdo del Congreso en diciembre de 1997. Luego se elaboraría una propuesta alternativa desde el ámbito parlamentario en forma conjunta con la Cancillería y concertada simultáneamente con Chile cuyo proceso de construcción también será examinado.

### La primera etapa

Antes de comenzar es necesario destacar que las estrategias utilizadas, tanto por el "conjunto-ganador" como por sus contendientes, repetidas veces se superponen en el tiempo. En esta fase se analizarán las sostenidas por el Poder Ejecutivo argentino en lo que llamaremos la primera etapa. De su inicio se pueden encontrar indicios en agosto de 1993, en el transcurso del III Encuentro Interparlamentario entre Chile y Argentina, donde surgió la idea de introducir un Protocolo Aclaratorio sobre los alcances del Acuerdo de 1991. Éste aparece con la finalidad de franquear el estancamiento del tratado en las Comisiones, intentando superar las principales objeciones al mismo formuladas en ambos parlamentos (La Nación, 04/08/1993: 10).

En el transcurso de tiempo sucedido entre la voluntad de elaborar este Protocolo y su concreción, el suceso de mayor impacto fue el fallo del Tribunal Arbitral Latinoamericano el 21 de octubre de 1994. Éste

resultó favorable a Argentina en la zona de Laguna del Desierto, que era otro punto fronterizo aún pendiente. El fallo establecía el reconocimiento de la totalidad de los reclamos argentinos sobre una superficie de 530 km. cuadrados en la provincia de Santa Cruz, sosteniendo como criterio limítrofe la base de la divisoria de aguas "locales" y descartando el reclamo chileno debido a su inmediatez (Clarín, 22/10/1994: 2-3; La Nación, 22/10/1994: 1,10-11; La Nación, 22/10/1994: 3; Página 12, 22/10/1994: 2-3).

Como consecuencia directa del fallo, el ánimo de los legisladores y la opinión pública chilena quedó desmoronada y resultó altamente negativa a la cuestión fronteriza de Hielos (Página 12, 23/10/1994: 5; Clarín, 25/10/1994: 6). Según la percepción del Canciller Insulza, aquel momento hubiese sido el adecuado para tratar la ratificación debido a que esta situación podría haber sido utilizada como una herramienta de presión del Poder Ejecutivo argentino sobre los legisladores chilenos. Incluso el propio Consejo de Seguridad chileno se había expedido en una declaración pública donde aceptaba el fallo y exigía el fin de todos los problemas limítrofes (Barros Browne Editores, 1999: 33-35).

Sin embargo, es necesario tener presente que antes del conocimiento del fallo el parlamento trasandino venía postergando el debate interno del Acuerdo, debido a los obstáculos que presentaba la Legislatura argentina por la actuación de los diputados justicialistas disidentes que impedían alcanzar la ratificación. La intención de los legisladores chilenos era asegurar la media sanción en forma simultánea en ambos países para no crear resquemores y tensiones en su opinión pública, en particular en sectores de la derecha teniendo en cuenta que era una democracia aún no consolidada (Página 12, 07/04/1994: 8; Clarín, 24/10/1994: 15; La Nación, 26/10/1994: 5)

En Chile existía cierta desconfianza surgida por la defección involuntaria del presidente Menem frente al compromiso incumplido de arribar con el tratado aprobado. Entonces el “conjunto-ganador” argentino se percibía desde el país vecino como pequeño, y el efecto de la presión chilena con el congelamiento del Acuerdo en el Senado trasandino era insuficiente para impactar en la mesa de negociación internacional y provocar la reacción ratificatoria argentina. Mientras tanto, el “conjunto-perdedor” argentino era mucho más numeroso que el chileno, e incluso con una opinión pública creciente como lo demuestran distintas encuestas (La Prensa, 28/03/1993: 4; El Cronista Comercial, 18/12/1996: 21; La Nación, 06/01/1997: 4; CARI, 1998: 29).

### La segunda etapa

En aquel momento el resultado de Laguna del Desierto había facilitado el debate en torno a la anexión de un Protocolo Adicional, e incorporaba una estrategia complementaria basada en la negociación directa. Es aquí donde podemos señalar la aparición de esta segunda etapa en las estrategias asociadas a la intervención de una tercera parte, presentada como una fase anterior a un posible arbitraje. En realidad, la figura de la conciliación había sido contemplada por ambas partes para este tipo de situaciones conflictivas en el Tratado de 1984. Esta propuesta había comenzado a circular antes del fallo de Laguna del Desierto en forma esporádica, haciéndose más persistente y sostenida después del mismo como se analizará más adelante.

Durante el compás de espera en 1994 surgido por el desarrollo de los respectivos procesos electorales a ambos lados de la cordillera, se produjo en Chile el cambio presidencial asumiendo entonces Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Mientras tanto en Argentina se producía la reforma constitucional que en 1995 permitiría la reelección del presidente Menem, siendo acompañado por una nueva composición legislativa que resultaría desfavorable a los intereses perseguidos por el Poder Ejecutivo argentino.

El fallo de 1994 y la sombra de la conciliación como puerta a un futuro arbitraje provocaron el lento desenlace hacia la firma del Protocolo Adicional Aclaratorio, que suscribieron los mandatarios el 10 de diciembre de 1996. Con este paso el Poder Ejecutivo en ambos países esperaba alcanzar finalmente la ratificación de la línea Poligonal. Este Protocolo incluyó nueve puntos que se anexaron al Acuerdo y que sucintamente expresaban lo siguiente:

El límite de la Poligonal de ningún modo tendría incidencia en el aprovechamiento de los recursos hídricos que se nutren de los glaciares de la zona, por lo que las partes se comprometerían a reconocer mutuamente los derechos respectivos al usufructo de dicho recurso como se encontraba ya establecido y sin alteraciones.

Se establecería un compromiso de protección ambiental, en relación con los recursos hídricos y con los parques nacionales existentes a ambos lados de la frontera.

El límite sobre la base de la Poligonal de ningún modo afectaría otros límites fronterizos marítimos y territoriales sobre la Antártida.

La aplicación de la línea Poligonal en la zona de los Hielos Continentales respondería a las características particulares de la región, por lo que este tipo de límite carecería de validez para ser invocado como precedente para posteriores reclamos de soberanía.

Se reafirmaría la vigencia del Tratado de 1881 y el Protocolo de 1893 como criterio de límites aceptado entre ambas naciones.

La soberanía argentina sobre el litoral del Atlántico era incuestionable como la de Chile en el Pacífico y ninguno de los países podría pretender acceso alguno sobre la otra parte. Por lo tanto continuaría la integración bilateral económica y física.

El Acuerdo de 1991 en nada alteraría el carácter de punto indiscutido de la frontera común que tiene el cerro Fitz Roy ni el acceso que ambas partes tienen a él.

Ambos países otorgarían facilidades especiales de acceso, tránsito y permanencia temporaria a las personas y grupos procedentes de la otra nación que deseen acceder a la zona con fines científicos, turísticos, deportivos siempre que estos sean no contaminantes, ya fuera por vía terrestre o aérea, de conformidad con sus respectivas leyes y reglamentaciones.

Una vez ratificado el Acuerdo de 1991 por ambos Congresos, entraría en vigor la Comisión de Límites que realizaría la demarcación de la línea de frontera según el procedimiento establecido en el Protocolo de 1941 y disposiciones ya existentes en forma anexa.

La estrategia del Protocolo dio sus frutos una semana después cuando el 17 de diciembre de 1996 las Comisiones de Defensa y de Relaciones Exteriores de Diputados en Argentina aprobaron el tratamiento del Acuerdo en plenario para el año próximo. Sin embargo, ciertas irregularidades en cuanto a la interpretación del reglamento parlamentario permiten entender una estrategia del "conjunto-ganador" para obtener un dictamen favorable mayoritario que resultaba ser más un gesto político, una señal favorable hacia la mesa de negociación internacional, que la reversión final del período de incertidumbre entorno a la aceptación del Acuerdo y la resolución de los problemas en la mesa de negociación doméstica (Clarín, 18/12/1996: 8-9).

La aplicación del reglamento parlamentario utilizado por el oficialismo y cuestionado por la oposición, giró en torno a la sumatoria de los integrantes de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa y el número necesario para alcanzar la mayoría simple. El diputado Erman González (PJ) que presidía entonces la reunión de ambas Comisiones, realizó su propia interpretación del criterio de votación otorgándoles sólo un voto a aquellos diputados que participaban en ambas Comisiones, siendo entonces el número total de miembros no de 54 - como correspondería por la sumatoria de los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores (30) y la Comisión de Defensa (24) – sino de 48. De esta manera les negaba la posibilidad del doble voto a seis diputados que participaban en ambos recintos.<sup>48</sup> En consecuencia cuando se produjo el dictamen favorable con la mayoría simple está fue aceptada con 25 votos (en vez de 28), siendo 24 justicialistas y 1 ucedeísta, frente a tres dictámenes de minoría (Clarín, 18/12/1996: 8-9). Según la composición de las Comisiones si la votación se hubiera realizado tomando como base para el quórum los 54 miembros, el oficialismo no hubiera alcanzado la mayoría simple de 28, ya que de los seis miembros que quedaron sin poder repetir su voto sólo uno más hubiera votado a favor; en otras palabras el dictamen que ahora era favorable hubiera alcanzado sólo a 26 votos sin llegar a la mayoría.

El primero de los dictámenes de minoría se originaba en la versión elaborada por miembros de la UCR y el **FREPASO** que contaron con la adhesión de algunos partidos provinciales; el segundo, el dictamen autónomo del duhaldista Julio Migliozi (opositor dentro del justicialismo a Menem); y por último el dictamen del **MODIN**, representado

---

<sup>48</sup> Estos diputados eran Alfredo Allende, Juan Pablo Baylac y Horacio Jaunarena pertenecientes a la UCR, Juan Carlos Olima por el FREPASO, Aldo Rico por el MODIN y Erman González por el PJ.

por Aldo Rico. Finalmente debía contarse una abstención, la del diputado Olima, ex Subsecretario de Relaciones Exteriores y mentor de la Poligonal (Clarín, 18/12/1996: 8-9).

La aprobación del dictamen de mayoría por las Comisiones permitió elevar el tratamiento del Acuerdo al plenario de Diputados para el mes de febrero, sin embargo esto no garantizaba la mayoría necesaria para su ratificación. Probablemente esta sea la causa que evitó que el radicalismo y el frepasismo impugnaran el conteo de los votos seguros de que la aprobación no sería alcanzada en el recinto. Sobre un total de 257 diputados se oponían públicamente al tratado 21 frepasistas, 68 radicales, 16 diputados provinciales, 2 riquistas y 22 justicialistas disidentes, mientras que el "conjunto-ganador" contaba con 108 miembros del PJ, 2 ucedeístas más los diputados que pudiera anexar pertenecientes a otros partidos. En síntesis, difícilmente el oficialismo podría alcanzar la ratificación con la composición existente en ese momento en la Cámara Baja, para ello debería esperar a las próximas elecciones previstas para el 26 de octubre (Clarín, 13/12/1996: 12).

Poco tiempo después la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado chileno aprobaba el 11 de marzo de 1997 el tratamiento del Acuerdo por tres votos contra dos.<sup>49</sup> En este punto resulta interesante conocer la estrategia utilizada por el Poder Ejecutivo chileno para negociar en su mesa doméstica. Frente a la necesaria renovación del presidente del Senado y el interés del senador Sergio Romero (RN) de acceder a ese cargo, se negoció su lugar como integrante de la Comisión de Relaciones Exteriores por el apoyo de parte de los partidos de la Concertación para facilitar su acceso a la Presidencia. Este enroque políti-

---

<sup>49</sup> Los votos favorables estuvieron en manos de Gabriel Valdez (DC), Jaime Gazmuri (ps), e Ignacio Pérez Walter (RN). Los votos en contra fueron de Arturo Alessandri (Independiente) y Ronald Mc Intyre (designado).

co permitía acceder a dicha banca a otro senador del partido RN pero favorable al Acuerdo como era Ignacio Pérez Walter. La modificación en la composición de la Comisión permitió entonces alcanzar la mayoría necesaria y sorprender a sus adversarios por la inmediatez con la que se convocó a votaciones - la suplencia se produjo el 4 de marzo y unos días después se votó sobre el Acuerdo (Diario electrónico de COPESA.... ;Clarín, 13/03/97: 18, La Nación, 13/01/1997).

Este hecho permite nuevamente observar que la Legislatura chilena funcionó como espejo de lo que sucedía en el parlamento argentino imitando su accionar. Sin embargo, es importante destacar que el comportamiento chileno respondía básicamente a una actitud reflexiva, de prudencia, más que a un mero reflejo irracional, principalmente frente a la defección involuntaria que el gobierno de Menem había manifestado en más de una ocasión. Cabe aclarar que el "conjunto-ganador" en Chile estaba constituido básicamente en el Senado por la coalición triunfante en las últimas elecciones: la Concertación de Partidos por la Democracia, pero que éste no alcanzaban a ser la mayoría.

Mientras tanto en este período la estrategia del "conjunto-perdedor" había logrado constituir un foro multisectorial liderado por la UCR y el FREPASO, que también integraban otras organizaciones y a la cual se había sumado el gobernador santacruceño Kirchner. En dicho foro el diputado sureño Flores propuso convocar a una consulta popular, idea que fue rechazada por el Poder Ejecutivo frente a la imagen negativa predominante en la opinión pública respecto del Presidente y en particular de los Hielos como indicaban las encuestas (Clarín, 17/12/1996: 9; 23/12/1996: 7; 26/12/1996: 8).

Frente a la incertidumbre que seguía presentando la ratificación del Acuerdo y el Protocolo en el parlamento argentino (esta vez no alcanzaba la mayoría en Diputados), en el período de receso legislativo de ambos países surgieron en Argentina fuertes rumores de mediación papal y conciliación. A pesar de la intensa campaña gráfica, radial y televisiva, los resultados fueron magros (Clarín, 09/01/1997; 12/01/1997:7) Entonces los rumores originados en el sector oficialista estuvieron a cargo del Canciller argentino y demostraron la apuesta contundente a esta nueva estrategia, que antes había sido utilizada en la mesa de negociación doméstica pero que ahora se incorporaba a la mesa de negociación internacional (La Nación, 09/01/1997: 4).

Resulta esencial destacar que los conceptos de **conciliación, mediación y arbitraje**<sup>50</sup> (cuyos significados son específicos para situaciones similares pero distintos en su aplicación y consecuencias) permanentemente fueron utilizados como sinónimos, o en forma ambigua por parte del oficialismo como un mecanismo de confusión y presión sobre los legisladores y la opinión pública, ampliando o reduciendo su significado según la conveniencia del Ejecutivo (Clarín, 26/10/1994: 11; 28/10/1994: 12; 29/10/1994: 6-7; La Nación, 12/12/1996: 1, 6).

Al respecto, un análisis más profundo sobre esta estrategia nos permite observar un elemento de presión virtual, ya que Di Tella había consultado al jurista internacional Jiménez de Aréchaga y éste le había prevenido sobre la imposibilidad de utilizar el arbitraje, ya que existía un dictamen definitivo sobre esta zona: el Laudo arbitral de

---

<sup>50</sup> Se denomina conciliación al acto judicial que tiene por objeto evitar el pleito que alguno quiera entablar, procurando que las partes se avengan o transijan sobre el asunto que le da motivo. La conciliación se limita a simples exhortaciones y consejos. (Garrone, 2000: )

1902. En otras palabras, conociendo la Cancillería argentina la imposibilidad de utilizar este recurso, lo utilizó de igual manera para hacer prevalecer su criterio a través de un manejo maniqueísta de los legisladores. Por un lado, el Ejecutivo buscaba influenciar sobre ellos frente a la posibilidad de intervención de una tercera parte que fallara de manera desfavorable, argumento que se había expuesto durante las interpelaciones en las Comisiones del Congreso argentino. Por otro lado, con el mismo argumento se pretendía alcanzar la aprobación en la Legislatura chilena, que ya había sufrido el revés diplomático de Laguna del Desierto y que se encontraba desanimada para enfrentar un nuevo arbitraje (Ámbito Financiero, 07/01/1997: 13).

Mientras tanto en Chile, según palabras de su propio Canciller "(...) les decíamos a los senadores que si no lo aprobaban aquí, no se podía aprobar en la Argentina; a la diplomacia argentina le decíamos que contábamos con los votos de Chile pero que no queríamos aprobarla antes que en Argentina (...)" (Barros Browne Editores, 1999: 38). Evidentemente los "conjuntos-ganadores" en ambos países no eran lo suficientemente amplios para alcanzar el solapamiento indispensable para la ratificación. Esto conducía inevitablemente al estancamiento de la mesa de negociación internacional. Por lo tanto era indispensable destrabar primero las mesas domésticas, en particular la Argentina que parecía ser el eje central sobre el cual giraba el resto del proceso negociador. Esta parecía más compleja porque necesitaba comenzar a construir el consenso dentro del propio partido gobernante, durante un período pre-electoral que produce un efecto centrífugo contrario a la concentración de apoyos. Distinta era la situación de Chile donde la oposición era externa, y provenía de los partidos políticos opositores y sectores de las Fuerzas Armadas.

Por otra parte, en una reunión concertada durante abril de 1997 entre los Cancilleres, Di Tella dejó entrever el interés argentino en explorar "vías alternativas" de solución en caso de que la próxima renovación de las fuerzas parlamentarias no modificasen la representación en favor de la poligonal. cita A pesar de la situación de obstrucción existente en el Congreso argentino, los representantes chilenos se mostraban reticentes respecto a cualquier modificación a la propuesta inicial ya que las modificaciones indispensables se interpretaban como superadas con el Protocolo Adicional.cita

Resulta interesante detenerse aquí para conocer una iniciativa chilena, que si bien no tuvo curso, permite comprender mejor la percepción de la derecha chilena y que es conocida como "la teoría del freezer". Ésta pretendía congelar el tema de Hielos por 15 o 20 años. La intención de postergar su tratamiento residía en la percepción de este sector de obtener más ventajas para Chile con un margen de tiempo mayor, entendiendo que de esta manera podían salir más beneficiados con los reclamos territoriales (La Nación, 18/01/1997; Clarín, 12/11/1997).

Los Presidentes de ambos países convinieron entonces que postergarían el tratamiento en los Congresos hasta pasadas las etapas electorales siendo la fecha próxima de su tratamiento en febrero de 1998, una vez que las Comisiones se encontraran ya modificadas (La Nación, 17/04/1997). Esta postergación parecía beneficiar no sólo al gobierno argentino sino también al Ejecutivo chileno, ya que contaba con una firme oposición en el Senado compuesto por 25 miembros opositores frente a 21 aliados del gobierno, situación que podría revertirse en las elecciones de diciembre de ese año (La Nación, 10-

11/01/1997).<sup>51</sup> Es importante recordar que el Acuerdo en Chile entró por vía del Senado y luego bajó a Diputados, es decir realizó el proceso inverso al tratamiento recibido en Argentina.

El interés del Presidente Menem en darle prioridad a la cuestión de los Hielos Continentales radicaba en el alcance de uno de los principales objetivos que había contraído en materia de política exterior: solucionar o encaminar todos los problemas limítrofes pendientes con Chile (Bragagnolo, 1998: 246) Esto concernía a intereses personales y percepciones particulares del mandatario argentino que buscaba posicionarse con un alto perfil en la región, y que se hallaba ligado a una política de prestigio, disintiendo en este punto a lo sostenido por el académico Carlos Escudé respecto a la ausencia de la misma (Escudé, 1997: 38), que podría observarse también en actitudes como la intención de mediar en el conflicto árabe-israelí, entre otros casos que no serán examinados en este trabajo (Clarín, 30/03/1996: 15).

Por otra parte, la definición de Di Tella sobre “límites flexibles” y la campaña de información de la Presidencia de la Nación a la opinión pública en enero de 1997, son ejemplos que confirman la percepción del Poder Ejecutivo respecto de la prioridad de los objetivos comerciales y económicos, convergiendo en este punto con el análisis de Escudé (Escudé, 1997: 49), que desestimaba la importancia de los límites territoriales y de soberanía. Entre las prioridades de la Cancillería argentina era esencial el proceso de integración comercial y energética, y la incorporación del país trasandino al MERCOSUR como miembro estratégico para una política hacia el Pacífico.<sup>52</sup> Este objeti-

---

<sup>51</sup> El senado chileno se encontraba compuesto en la oposición por: 11 senadores del partido Renovación Nacional; 3 independientes de centro derecha; 3 de la Unión Democrática Independiente; y los 8 “designados” por el régimen de Pinochet donde cuatro representaban directamente a las fuerzas armadas y la policía. Los aliados se encontraban integrados por senadores de la coalición Concertación por la Democracia integrada por miembros pertenecientes a la Democracia Cristiana, la Social Democracia, el Socialismo y el partido por la Democracia.

vo sería alcanzado en octubre de 1996 sumándose Chile en la categoría de sociocita.

A pesar de estos gestos de acercamiento que prevalecían a nivel presidencial de ambos lados de la cordillera, el año 1997 se caracterizó por un fuerte cruce verbal en el ámbito castrense, surgido por declaraciones oficiales que incluían a Argentina dentro de las hipótesis de conflicto de las Fuerzas Armadas chilenas. Buscar artículos. En consecuencia en mayo de ese año se recibió la visita del Ministro de Defensa del país trasandino, Edmundo Pérez Yoma, al cual el presidente argentino le planteó la posibilidad de convocar a una conciliación papal. Esta fue otra herramienta de presión que utilizaron para acelerar el proceso de distensión, apelando a la memoria colectiva de fines de los '70 (Clarín, 17/05/1997).<sup>53</sup>

Argentina había apostado hasta entonces al desarrollo de un plano cooperativo militar que le permitiera desactivar definitivamente las hipótesis de conflicto a ambos lados de la cordillera (Bragagnolo, 1998). Esto le permitiría saltar uno de los obstáculos más complejos para alcanzar la ratificación, ya que el sector nacionalista era uno de los grupos más importante y numeroso que lideraban la oposición. El discurso nacionalista convocaba a la derecha política, Fuerzas Armadas, algunos sectores de la izquierda y nucleaba a la opinión pública sureña en general. Estos intentos de cooperación militar condujeron a una reunión en julio de 1997 donde los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores de ambos países establecieron la posibilidad de encarar maniobras militares conjuntas. Sin embargo, recién daría sus resultados en 1998 bajo la categoría de ejercicios combinados, una jerarquía inferior a la esperada disminuyendo las expectativas, pero

<sup>52</sup> La Nación, 15/07/91. Ver CERIR, *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario, 1994.

<sup>53</sup> Se hace alusión a la mediación papal del Beagle.

aún logrando disminuir las tensiones y discursos negativos de los miembros del Ejército (Clarín, 09/08/1997).

La “escalada de desconfianza” en realidad había comenzado en 1996, frente a la compra de armamento por parte de las Fuerzas Armadas chilenas (Clarín, 09/10/96 y 20/03/1997) después que el presidente William Clinton autorizara el levantamiento de la prohibición norteamericana de vender armas a Latinoamérica nacida en los años '70 (Clarín, 16/08/96). A esto debe agregarse la incorporación de Argentina como miembro extra-OTAN en octubre de 1997 (Grossi, 1999), lo cual provocó fuertes críticas de Brasil y la región, que proyectaban la posible aparición de un nuevo escenario de desequilibrio militar en Latinoamérica (La Nación, 18/09/97).

Sin embargo, es pertinente destacar que América Latina es una de las áreas que históricamente presenta la menor cantidad de **conflictos interestatales**, y donde el porcentaje del PBI dedicado al gasto militar es bajocita. En consecuencia, se podría pensar en un desequilibrio militar favorable a Chile, pero escasamente se podría pensar en una escalada bélica, menos aún cuando del lado argentino el proceso de democratización se hallaba consolidado y las instituciones relacionadas a la defensa se encontraban claramente subordinadas al poder político, a diferencia de lo que sucedía en Chile, y también debido al escaso presupuesto destinado. En este punto cabe recordar que el Gral. Augusto Pinochet era todavía un actor con poder político y militar dentro del proceso de decisiones chilenas.<sup>54</sup>

En uno de los últimos intentos por obtener la ratificación, y con la intención argentina de presionar más fuertemente sobre sus legislado-

---

<sup>54</sup> Después de haberse retirado como jefe de Estado, Pinochet mantuvo el poder continuando como jefe de las Fuerzas Armadas, y convirtiéndose luego en senador vitalicio (Clarín, 27/12/1998).

res, los Cancilleres de ambos países resolvieron en setiembre de 1997 designar al nuevo presidente de la Comisión Permanente de Conciliación. Esto significaba que tácitamente se ponían a punto los instrumentos necesarios para ir a una conciliación. Esta Comisión se encontraba integrada por un jurista representante de cada país, siendo renovado en su cargo Héctor Masnatta por Argentina, designando a Helmut Bruner por Chile, y nombrando a un tercer miembro de común acuerdo (**La Nación, 23/09/1997**).

Finalmente, en octubre de 1997 Menem visitó al Papa Juan Pablo II, antes de las elecciones, encontrándose entre sus propósitos el obtener una declaración papal de participación en una posible conciliación (**La Nación, 28/09/1997; Clarín, 12/10/1997**). La finalidad de esta medida era nuevamente presionar para que se expidiera prontamente la Cámara Baja antes del recambio parlamentario. Previamente distintas manifestaciones de la Iglesia Católica en favor de la búsqueda de una definición pacífica se habían sucedido **a ambos lados de la Cordillera**. cITA Sin embargo, la solicitud al Papa de un mayor involucramiento sólo resultó en una exhortación del Vaticano a las Legislaturas, que decepcionó en su efecto al Presidente argentino cuya expectativa era de una participación más activa de la Iglesia.

Los esfuerzos y presiones sobre el Congreso argentino se fueron diluyendo después de las elecciones del 26 de octubre, cuando la composición de la Cámara de Diputados incrementó el número de opositores. Éste fue un duro revés para el Poder Ejecutivo que se había comprometido a obtener la ratificación del Protocolo Adicional después de las votaciones. Su credibilidad otra vez se ponía en juego y provocaba la defección involuntaria frente a Chile. A esto se sumaría la caída del dictamen favorable de las Comisiones, el 10 de diciembre de 1997, debido a la renovación de los legisladores argentinos en el

congreso. Esto implicaba desandar lo avanzado y volver a construir el camino de ratificación del Acuerdo.CITA

Mientras tanto, Chile amenazaba sobre el Poder Ejecutivo argentino con impedir la firma del Convenio Bilateral de Integración y Cooperación Minera, que sería firmado en enero de 1998, después de retrasarlo durante más de tres años. En ello se encontraba particularmente interesado Menem por los beneficios económicos que le depararía, ya que según estimaciones realizadas por el gobierno argentino se convertiría en el **quinto sector en importancia del país**. En particular este convenio permitiría la promoción integrada de la actividad minera entre Chile y Argentina donde ya existían proyecciones de empresas extranjeras a invertir para su explotación, como Barrick Gold Corporation y Pegasus Gold (**Clarín, 13/02/1997,17-29/12/1997; Los Andes, 16/01/1997; La Opinión Austral, 29/01/97**).

El contenido del convenio destacaba el trato igualitario a inversores extranjeros y nacionales, pudiendo utilizar la infraestructura existente de cualquier lado de la cordillera. En el caso de Argentina se sumaban los enormes beneficios asociados a la disminución de aranceles. Por lo tanto, también debe contemplarse en la cuestión de los Hielos posible lobby de los actores transnacionales, a los cuales tangencialmente les interesaba destrabar la problemática del área para facilitar el alcance de otros aspectos como la explotación minera, buscando así acelerar el acuerdo.

En este aspecto no debe descartarse el país de origen de los interesados y la relación que Argentina mantenía con ellos, encontrándose entre estos los capitales norteamericanos, debido a la particular política bilateral que se había adoptado de **"relaciones carnales"** con la potencia del Norte. Este convenio cristalizaba los objetivos persegui-

dos desde la Cancillería argentina que centraba su eje de política exterior en tres aspectos: la cooperación económica, la complementación energética, y la integración física; convergente con los fundamentos de la doctrina neoliberal existente; y nutriente de la relación estratégica con Estados Unidos (Bragagnolo, 1998: 249; Escudé, 1997: 44-49). Sin embargo escapa a la finalidad de este trabajo profundizar en el grado de actuación y participación del lobby minero, aunque es un elemento que debe tenerse presente.

Mientras tanto, en la cumbre del MERCOSUR realizada en Montevideo en noviembre de 1997, se suscribió una declaración conjunta entre los países trasandinos que establecía un nuevo compás de espera hasta marzo de 1998 para aliviar tensiones en la mesa negociadora internacional. cita El Ejecutivo chileno manifestó entonces la voluntad política de recibir "propuesta constructivas", frente a la certeza que en Argentina la nueva composición parlamentaria era aún más desfavorable que la anterior al Acuerdo. De alguna manera el gobierno de Frei extendía los tiempos con la finalidad de alcanzar su objetivo final de ratificar, sin presionar a Argentina debido al escaso solapamiento de los grupos ganadores que impedían que la presión ejercida desde el país vecino tuviera un efecto positivo. En síntesis la consolidación comercial y energética entre ambos países facilitó la aceleración de las voluntades políticas para alcanzar un acuerdo en la mesa de negociación internacional, y en particular, en la mesa de negociación doméstica en Argentina superando la inflexibilidad del Poder Ejecutivo a aceptar nuevas propuestas y facilitando la entrada a la participación del Poder Legislativo.

### LA TERCERA ETAPA

Finalmente, se iniciaba la tercera etapa denominada de “diplomacia parlamentaria” en diciembre de 1997. Si bien existe una superposición temporal entre esta fase y la anterior también es importante tener presente que estos son procesos que presentan elementos que van surgiendo diacrónicamente pero no necesariamente en sincronía. Al respecto, la propuesta de modificar por completo el Acuerdo es una idea existente desde hacía un tiempo en el pensamiento de algunos legisladores argentinos, pero recién con la caída del dictamen se tornó en algo posible de concretar.

Es fundamental considerar aquí el contexto que favoreció la aceptación de la nueva propuesta. El Ejecutivo argentino se encontraba dispuesto a contemplar nuevas alternativas debido a las sucesivas defecciones involuntarias por las que había atravesado y que intentaba evitar en el futuro, ante un período de estancamiento legislativo que se había extendido por más de cinco años, y con un renovado congreso opositor que permitía imaginar la continuación de este escenario negativo. Por otra parte, el vuelco electoral de octubre de 1997 implicó también la pérdida de consenso interno en el partido justicialista. Esta última consecuencia anulaba la proyección a mediano plazo de una “posible” ratificación del Acuerdo bajo el mismo gobierno, imposibilitando la presentación de Menem a una nueva reelección, obligándolo a priorizar algunas cuestiones políticas domésticas frente a la urgencia del fin de su administración en 1999.

Resulta evidente que la caducidad del dictamen develó el manto sobre el uso del veto legislativo. Como se sostuvo anteriormente, el ejercicio efectivo de éste hubiera impactado negativamente sobre la credibilidad de los compromisos contraídos por Argentina, ya que por segunda vez – con la incorporación del Protocolo de 1996 – el presidente argentino hubiera fracasado en su promesa al gobierno chileno.

Es por ello que desde el Poder Ejecutivo se intentó disminuir la defeción involuntaria con el retraso de la votación en el plenario del congreso argentino.

Sin embargo, el comienzo de esta etapa quedaría claramente definido con las palabras del propio ministro Di Tella, en julio de 1998 durante una reunión del MERCOSUR en Ushuaia donde expresó: "(...) la poligonal está muerta, hemos hecho el luto, la hemos bendecido y enterrado" (Barros Browne, 1999: p.50) Esta declaración no hacía más que exteriorizar una situación que resultaba innegable después de seis años de postergaciones, sin embargo provocó fuertes tensiones a nivel diplomático que rápidamente debieron ser subsanadas por el propio Presidente argentino. Las condiciones en la que se encontraba el tema impactaba en forma negativa dentro del nivel de negociación doméstico chileno que se hallaba muy seguro en conseguir la ratificación. De hecho los legisladores trasandinos habían intentado en vano durante ese año convencer a sus pares de la alianza UCR-FrePaSo en Argentina para que aprobaran el Acuerdo.

Por otro lado, ante la inminente caída del dictamen el diputado radical, Marcelo Stubrin, había propuesto un proyecto para devolver el Acuerdo al Poder Ejecutivo con la condición de renegociarlo. El proyecto, 2206-D-998-Stubrin y otros, fue aprobado en julio de 1998 por la Comisión de Relaciones Exteriores. En este punto resulta pertinente recordar que el Congreso argentino sólo puede aprobar o negar la ratificación de un acuerdo, pero no se encuentra facultado para realizar ningún tipo de modificación sobre el mismo. Este nuevo mecanismo presentado incorporado por la bancada radical había sido elaborado en marzo de 1997, con la colaboración del especialista, Dr. Omar Álvarez. Sin embargo, no fue presentado hasta diciembre de ese año, ya que existía un pacto preestablecido entre el presidente de

la Nación y los partidos políticos para excluir entre los temas de campaña electoral la cuestión de los Hielos (Barros Browne, 1999: 93). La construcción de un clima distendido en la mesa de negociación doméstica esta vez respondía al pedido del Poder Ejecutivo con la intención de favorecer posteriormente la renegociación del Acuerdo en la mesa del nivel I. me parece que hay un hueco

En consecuencia a finales de diciembre de 1997, con una nueva composición en el parlamento argentino, se formó una "Comisión de Notables" constituida por los diputados Fernando Maurette (PJ), presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados; Marcelo Stubrin (UCR), y Guillermo Estévez Boero (PS). Este grupo de legisladores se encargó de trabajar sobre un nuevo proyecto de Hielos junto con el diplomático Carlos Foradori y su equipo de la Cancillería, el ingeniero Bruno Ferrari Bono, el presidente del Instituto de Geografía Roberto Arredondo y el ....Gral. Luis María Miró. Mientras tanto, en Chile la contraparte fue manejada por María Teresa Infante, Directora de Fronteras y Límites, junto con el geógrafo César Gatica Muñoz, que informaban a la Cancillería trasandina de los adelantos que se iba estableciendo pero que no contaba con carácter negociador, es decir no tenían poder de decisión sobre las cuestiones que se resolvieran sobre el tema.

La delegación chilena se encontraba acompañada además por un reducido grupo de legisladores. Estos fueron los senadores Jaime Gazmuri (PS), presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta, Adolfo Zaldívar (DC) e Ignacio Pérez Walker (RN). En Chile, involucrar al Poder Legislativo como negociador en la política exterior no estaba contemplado jurídicamente, y desde el punto de vista político podía traerle serios inconvenientes al Poder Ejecutivo, por lo tanto sólo actuaban como observadores, aunque resulta alta-

mente probable que su presencia se halla extendido más allá de la mera escucha (Barros Browne, 1999: 57).

El Poder Ejecutivo argentino reconocía implícitamente, con la incorporación y participación activa del "Grupo de Notables" del Poder Legislativo en la elaboración de los lineamientos del nuevo tratado, la importancia de establecer un acuerdo doméstico previo con los actores internos para alcanzar la ratificación. Según la visión de Foradori "(...) la participación de los legisladores le agregaba legitimidad a este nuevo proceso negociador." (Barros Browne, 1999: 57). En otras palabras, la existencia de un acuerdo previo en la mesa del nivel II en Argentina en este momento de las conversaciones permitió la fusión de las mesas de negociación domésticas de ambos países y la internacional creando una única mesa interméstica (de nivel I y II) de donde saldría el acuerdo definitivo. Aquí resulta necesario aclarar que el poder de decisión residente en los legisladores y representantes del Poder Ejecutivo chileno era inexistente, ya que así lo había dispuesto su gobierno, sin embargo fueron creadores y parte negociadora fundamental en esta nueva mesa interméstica en la elaboración de los lineamientos del mismo

Con referencia a la letra del nuevo Acuerdo, y en conformidad al lenguaje utilizado por los especialistas, sólo se modificaron los criterios de la traza del límite en lo que se conoció como la "teoría del volantín", donde se dividió la línea poligonal en tres partes, siendo dos tercios de ésta la soga del volantín (o barrilete), y la tercera parte - Norte o restante - el cuerpo del mismo donde se concentrarían las discordias. En estas dos terceras partes el límite fue acordado definiti-

vamente en 1998, sin embargo este el tercio restante aún hoy sigue sin definir (Barros Browne, 1999: 69).<sup>55</sup>

Entonces se firmó el nuevo Acuerdo fronterizo sobre Hielos el 16 de diciembre de 1998, con el respaldo de los legisladores, debido a que se había trabajado en conjunto con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de ambos países. A través de la participación del "Grupo de Notables" el Poder Ejecutivo argentino evitó el ejercicio del veto, y el Poder legislativo logró participar activa y directamente en la definición de la política exterior a través de la elaboración del tratado y la intervención de especialistas del tema. De esta manera con la inclusión de los legisladores en la negociación en lo que denominó la "diplomacia parlamentaria", el Poder Ejecutivo logró evitar la defección involuntaria, alcanzando uno de sus objetivos de política exterior.

Finalmente, el nuevo Acuerdo fue propuesto en los respectivos Congresos, donde consiguió primero la media sanción en Argentina, en el plenario de Diputados el 30 de diciembre de 1998. Luego, conseguirían la aprobación en el Senado chileno, el 10 de marzo del año siguiente y posteriormente, la ratificación completa en simultáneo en las cámaras de Argentina y Chile, el 2 de junio de 1999. Esta situación confirmaba la efectividad de un acuerdo previo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo con tan sólo comparar el compás de espera en el tratamiento - finalmente incompleto - del Acuerdo de 1991 en ambos congreso argentina durante seis años, y los apenas catorce días en el tratamiento y ratificación del nuevo acuerdo fronterizo. Por otro lado, este acuerdo previo permitió cumplir con los compromisos contraídos por el gobierno evitando la permanente defección involuntaria que caracterizó al viejo Acuerdo.

---

<sup>55</sup> Ver Mapa N° 3.

## CONCLUSIONES

El estudio de las negociaciones entre Chile y Argentina por los Hielos Continentales Patagónicos es un caso que permitió abordar el proceso de toma de decisiones, poniendo especial énfasis en el análisis del comportamiento de un actor infrecuente en la elaboración de la política exterior: el Poder Legislativo. Por otra parte, permitió examinar una arista poco estudiada en Latinoamérica, como es la amenaza del ejercicio del veto como herramienta del Poder Legislativo para presionar y modificar aspectos en las relaciones exteriores.

El establecimiento previo de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo impidió el ejercicio del veto en el Nuevo Acuerdo de Hielos de 1998, evitando las postergaciones que sufrió el anterior Acuerdo de 1991 por carecer de una alianza preestablecida en el nivel doméstico. Esta última situación colocó en aquel momento al gobierno argentino en una posición de defección involuntaria, donde la falta de consolidación de un "conjunto-ganador" amplio en Argentina impidió el solapamiento con el "conjunto-ganador" chileno, provocando el desgaste en la credibilidad de la administración menemista. El impacto negativo de los compromisos incumplidos, pudieron observarse en la actuación del congreso trasandino como espejo de la legislatura argentina, ya que al descreer de la palabra del gobierno justicialista, esperaba primero la ratificación argentina para luego reflejar la misma actitud.

Sin embargo este procedimiento resultó favorable a la oposición en Argentina. El "conjunto-perdedor" dentro del Poder Legislativo amenazaba virtualmente al Poder Ejecutivo con ejercer el derecho de ve-

to, conduciendo a un estado de postergación indefinida el Acuerdo. En este punto cabe recordar el interés del gobierno menemista en convertirse en aquel que resolvería todos los conflictos limítrofes, y es por ello que percibía particularmente el veto legislativo como un obstáculo. Esta imagen que intentaba proyectar el Ejecutivo argentino lo obligaba a acelerar y concretar esta promesa, y puede considerarse como un factor más que favoreció la presión del Poder Legislativo con el uso del veto y permitió su participación en la elaboración del Nuevo Acuerdo. Sin embargo, es necesario destacar el ejercicio pragmático de la política por el justicialismo, lo que permite asociar el Convenio bilateral de minería que se proyectaba como una inversión altamente beneficiosa. Por supuesto que en ello no se aclaraba cuáles eran los sectores que recibirían directamente estas ganancias, y aquí es necesario incorporar la presencia de empresas mineras transnacionales que probablemente hayan influido en la aceleración en la resolución final de la cuestión de los Hielos.

Con referencia a la ratificación del Acuerdo de 1991 debe entenderse que existió una percepción errónea, o un exceso de confianza, por parte del Poder Ejecutivo argentino que creyó contar dentro de las filas aliadas a su partido a un bloque monolítico. Sin embargo, en los sucesivos legisladores sureños y gobernantes santacruceños, a pesar de su pertenencia al justicialismo, el gobierno encontró a sus principales opositores. A eso debemos agregar el comportamiento de los diputados "disidentes" que tampoco fueron contemplados, si bien en algunos de estos casos los motivos de oposición respondieron a causas referidas a cuestiones de internas partidarias relacionadas con los procesos electorarios que atravesaron el tratamiento de la cuestión, que como sostienen Rossendorf y Pahre jugaron en forma negativa para la administración Menem.

También es necesario tener presente el crecimiento de lo que podemos denominar el conjunto-opositor, que logró sumar y movilizar a la opinión pública a través de distintas convocatorias y campañas de difusión permanentes en manos de organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, militares retirados, y principalmente especialistas y técnicos en el tema. Este accionar se considera que contribuyó en la obstrucción del proceso ratificatorio, presionando al mismo tiempo sobre el Poder Ejecutivo - en contra del Acuerdo - y el Poder Legislativo – obligando a los legisladores a ejercer efectivamente el derecho de veto.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta el caso estudiado, en el sistema de democracia representativa vigente en Argentina, la elaboración previa de una “agenda-borrador” consensuada entre la Cancillería y las Comisiones de Relaciones Exteriores de las cámaras alta y baja del Congreso fortalecerían la credibilidad externa del gobierno en la ratificación de tratados y acuerdos, evitando la defección involuntaria. Se considera que esta “agenda” debería contemplar los puntos básicos de mínima y máxima en las negociaciones que emprendan los diplomáticos argentinos, en particular en el tratamiento de temas de creciente conflictividad y/o alta sensibilidad en la opinión pública. En otras palabras, la negociación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo resulta altamente beneficiosa, previa a la firma de acuerdos internacionales, conduciendo de esta manera a disminuir o cancelar el ejercicio del veto de los legisladores. Esta propuesta coincide con los argumentos que sostienen especialistas como Robert Putnam y Jorgyn Mo, como también expertos en mediación internacional como Zartam y Fisher.

Por otra parte, este caso permitió analizar en el período de tratamiento del Acuerdo de 1991 - que permaneció congelado por seis años -

el desarrollo de distintas estrategias desde el Poder Ejecutivo para presionar sobre los legisladores y sobre la mesa del nivel I, con la finalidad de alcanzar la ratificación. Sin embargo, la inexistencia de acuerdos previos impidió ampliar el "conjunto-ganador" y con ello las estrategias resultaron ineficaces al momento de sumar nuevos aliados en el ámbito doméstico.

Resulta aquí interesante destacar los resultados obtenidos por el Poder Legislativo a través de la presión en el ejercicio efectivo del veto. Por un lado, logró congelar el tratamiento del tema en el recinto parlamentario; en un segundo momento, frente a la persistencia en su posición, condujo al Poder Ejecutivo a retirar el tratado del Congreso y renegociarlo; y finalmente, creó un espacio de participación legislativa en el proceso negociador del nuevo acuerdo - con la presentación del proyecto específico 2206-D-998-Stubrin y otros - dando lugar a la "diplomacia parlamentaria", y con ello construir una mesa interméstica con Chile para la elaboración del Acuerdo de 1998.

Estos hechos demuestran lo que se sostiene en la segunda hipótesis, donde el poder de veto funciona eficientemente en dotar al Poder Legislativo de capacidad de presión que favorece la apertura de un canal directo y efectivo de participación en la formulación de la política exterior. Esto refuta los tradicionales argumentos sobre el rol de los parlamentos en la política exterior sostenido principalmente por autores de tradición realista y sistémicos dentro de las relaciones internacionales.

Estudios con esta orientación, centrados en la toma de decisiones en el ámbito de la política exterior, y más aún tomando como eje al Poder Legislativo antes que al Poder Ejecutivo son casi inexistentes en Argentina: Más aún si se considera el ejercicio del veto como elemen-

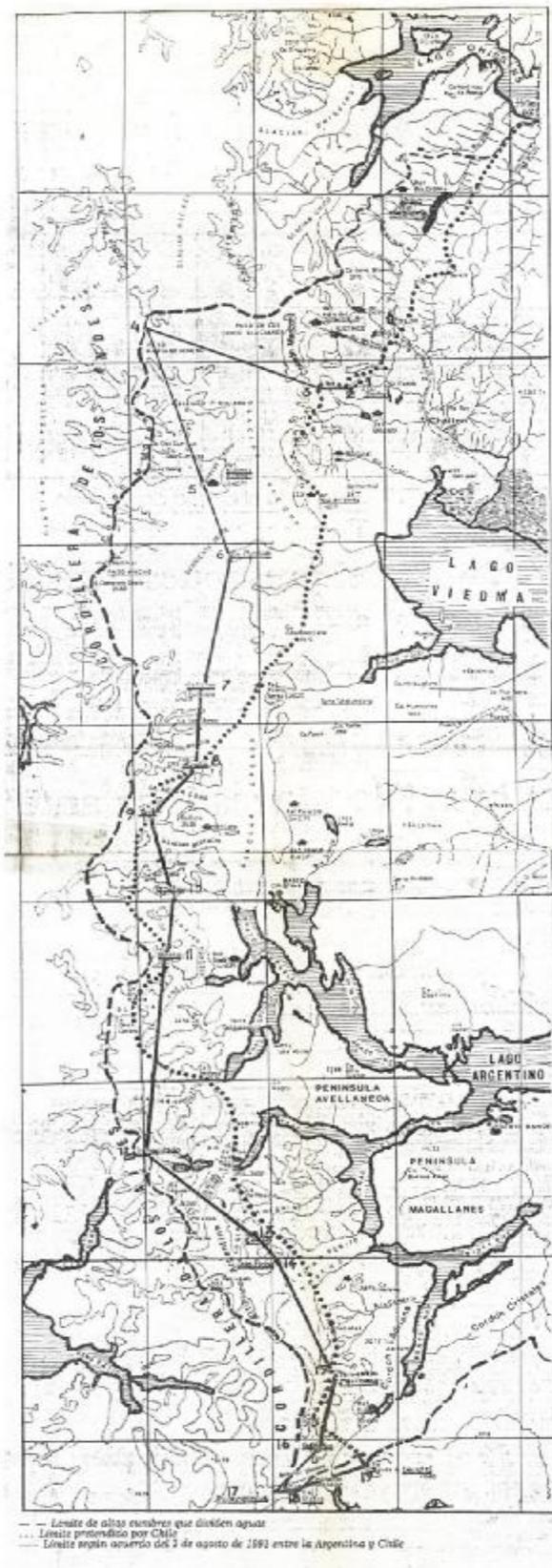
to de presión, y bajo el enfoque de Mo, más que el de Putnam. (Mo, 1995).

Finalmente, a través del acercamiento al Poder Legislativo se analizó la relación entre éste y el Poder Ejecutivo deduciendo la importancia de establecer una agenda previa consensuada entre ambos actores antes de la firma de acuerdos internacionales con el fin de evitar el ejercicio del veto. Estudios sobre esta relación y la importancia de establecer acuerdos previos tampoco han sido profundizados en Argentina. En otras palabras, esta investigación innova en la perspectiva que le asigna tradicionalmente una función pasiva al Poder Legislativo en la definición de la política exterior, destacando su rol a partir del uso del veto, incluso extendiendo su participación, convirtiéndose en un tomador de decisiones. Esta comprobación abre una interesante perspectiva para la elaboración de políticas exteriores en Latinoamérica, y para el fortalecimiento de procedimientos democráticos en general.

## MAPAS

MAPA 1

Poligonal propuesta sobre los Hielos Continentales Patagónicos en 1991



Fuente: Extraído de La Prensa, 29/08/91, Primera sección, p.7.

**MAPA 2**

**Acuerdo de 1991 sobre los 24 puntos pendientes entre Argentina y Chile**



Fuente: La Nación, 17/12/1998, p.10

**MAPA 3**

**Acuerdo de 1998 sobre los Hielos Continentales Patagónicos**



Fuente: Extraído de La Nación, 20/12/1998, p.10.

## CRONOLOGÍA

1549- Nombramiento de Pedro de Valdivia como Gobernador de Chile.

1776- Creación del Virreinato del Río de la Plata.

1826- Tratado Gandarillas-Álvarez Thomas confirma la figura del *uti possidetis juris* y el mantenimiento de los límites territoriales sostenidos por la corona española.

1855- Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación sienta precedente para la resolución pacífica de controversias por vía del arbitraje.

1878- Pacto del 6 de diciembre, se comprometen las partes a estudiar los límites fronterizos.

1881- Tratado de Límites, se delimita la mayor parte de la frontera argentino-chilena a través de un acuerdo que establece el criterio de las altas cumbres divisorias de aguas y de solución de conflictos.

1888- Convenio de Demarcación, establece cómo se demarcará sobre el terreno

1893- Protocolo Adicional y Aclaratorio del Tratado de Límites de 1881 surgido debido a los múltiples conflictos surgidos durante la demarcación.

1896- Acuerdo Guerrero-Quirno Costa, establece la voluntad de las partes de someter el conflicto a la mediación del Reino Unido.

1902- Mayo – “Pactos de Mayo” ratifica la voluntad de ambas naciones de resolver pacíficamente cualquier conflicto limítrofe y a acatar la decisión del Tribunal Arbitral.

Noviembre - Laudo de la corona británica es ratificado por ambos países.

1941- Protocolo que establece la reposición y colocación de hitos en la zona fronteriza sur, repartiendo las tareas por sectores para uno y otro país - correspondiendo a Argentina la zona de los Hielos - dando origen entonces a la creación de la Comisión Mixta de Límites, CO-MIX.

Creación del Instituto Nacional de los Hielos Continentales en Argentina.

1965- Episodio confuso entre gendarmes y carabineros en la zona de Laguna del Desierto.

1978- Conflicto en la zona del Canal de Beagle que casi conduce a un enfrentamiento bélico entre ambas naciones.

1984- Tratado de Paz y Amistad, firmado por los presidentes Dr. Raúl Alfonsín y Gral. Augusto Pinochet.

1985- Solución definitiva de límites en el canal de Beagle.

1990- Agosto- Declaración Conjunta de los Presidentes de Chile y Argentina expresando la voluntad de resolver todas las tareas de demarcación aún pendientes.

Setiembre- Reunión Extraordinaria del COMIX que identificó los 24 puntos pendientes de demarcación.

1991- Acuerdo de finalización de los 24 conflictos limítrofes con Chile, declarando la voluntad de ambas partes de arbitraje en Laguna del Desierto y donde aparece como no resuelto el tema de los Hielos Continentales y la "línea poligonal".

1994- Fallo favorable a Argentina sobre Laguna del Desierto.

1995- Ratificación del fallo por el Tribunal Arbitral Latinoamericano sobre Laguna del Desierto.

1996- Protocolo Adicional Aclaratorio del Acuerdo de 1991.

16 de Diciembre- Firma del Nuevo Acuerdo entre el Pte. Menem y el Pte. Frei.

30 de Diciembre- Aprobación del Nuevo Acuerdo por la Cámara Baja del Congreso argentino y envío para su tratamiento a la Cámara de Senadores.

1999- Ratificación conjunta del Nuevo Acuerdo por parte de ambos Congresos.

## INDICE BIBLIOGRAFICO

### FUENTES PRIMARIAS

#### A- DOCUMENTOS CONSULTADOS

Acta de la reunión celebrada por los peritos argentino y chileno el 29 de agosto, 3 de septiembre y 1 de octubre de 1898

Acuerdo para facilitar las operaciones de deslinde territorial de 1896

Audiencias públicas de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Defensa Nacional de la Honorable Cámara de Diputados realizadas los días 23 y 30 de junio, 7 y 14 de julio de 1992.

Declaración Conjunta Presidencial Argentino-Chilena del 29 de agosto de 1990

Declaración Conjunta Presidencial Argentino-Chilena del 2 de agosto de 1991

Declaración Presidencial sobre Límites entre la República Argentina y la República de Chile. Anexo I, II y III, 2 de agosto de 1991

Declaración Presidencial del 26 de abril de 1996

Exposición chilena frente a la Argentina presentada ante el Tribunal Arbitral Británico de 1902

Informe del Tribunal Arbitral que acompaña al Laudo de 1902

Memoria argentina presentada al Tribunal Arbitral Británico de 1902

Mensaje N° 350 del Poder Ejecutivo Nacional, 27 de febrero de 1992  
Protocolo relativo a la reposición y colocación de hitos en la frontera  
argentino-chilena de 1941

Protocolo Adicional y Aclaratorio al Tratado de Límites con Chile de  
1881(1893)

Tratado de Límites con Chile de 1881

Tratado de Paz y Amistad ente Chile y Argentina de 1984

#### B- ENTREVISTAS REALIZADAS

Dr. Raúl Alconada Sempé (12/1995)

Cap. Osvaldo Astiz (09/1996)

Dip. Rafael Flores (09/1996)

Dip. Horacio Jaunarena (09/1996)

Dr. Carlos Pérez Llana (09/1996)

Ing. Rodolfo Werner Koessler Von Ilg (08/1995)

## C- PERIODICOS Y REVISTAS CONSULTADOS

Argentina :

Ambito Financiero

Clarín

Conozca Más

El Cronista Comercial

Gente

Hoy (La Plata)

La Nación

La Opinión Austral

La Prensa

Los Andes

Notisur

Página 12

Perfil

Chile :

El Mercurio

La Tercera

## FUENTES SECUNDARIAS

### A- LIBROS Y ARTÍCULOS CONSULTADOS

Allison, Graham T., (1988) *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: GEL.

Allison, Graham T. y Halperin, Morton (1981) "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones de política", Cuadernos Semestrales (México D.F), 2º semestre, N° 10.ver si aparece pag.

Avelín, Alfredo (1997) "La historia nos juzgará. Hielos Continentales Patagónicos", Buenos Aires: edición del autor.

Barros Browne Editorial, dir. (1999) *Hielos de la paz. Campo de Hielos Sur. Hielos Continentales*. Santiago de Chile: Barros Browne Editorial.

Bertone, Mario (1972) "Aspectos glaciológicos de la zona del Hielo Continental Patagónico", Instituto Nacional del Hielo Continental Patagónico (Buenos Aires), N° 1.

Bidart Campos, Germán (1998) *Lecciones elementales de política*. Buenos Aires: Ediar.

Bologna, Alfredo Bruno (1991) "Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem", Cuadernos de Política Exterior Argentina (Rosario: CERIR), Serie N° 2.

\_\_\_\_\_ (1998) "La inserción argentina en la sociedad internacional", en CERIR, ed. (1988) *La política exterior argentina 1994/1997*. Rosario: Ediciones CERIR.

Bragagnolo, Jorgelina (1998) "Chile, el nuevo rumbo de las relaciones bilaterales", en CERIR, ed. (1998) La política exterior argentina 1994/1997. Rosario: Ediciones CERIR.

CARI, ed. (1996) Antártida y el sistema del Tratado Antártico. Buenos Aires: **Ed. Manantial**

\_\_\_ (1998) La opinión pública argentina sobre política exterior argentina. Buenos Aires: CARI.

CERIR, ed. (1994) La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Rosario: Ediciones CERIR.

\_\_\_\_\_ (1998) La política exterior argentina 1994/1997. Rosario: Ediciones CERIR.

\_\_\_\_\_ (2001) La política exterior argentina 1998/2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o relevancia?. Rosario: Ediciones CERIR.

Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos, dir. (1999) [a] 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. Buenos Aires: GEL.

\_\_\_\_\_ (1999) [b] Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina, Parte II Las relaciones exteriores de la Argentina consolidada, 1881-1943. Tomo VIII Las relaciones con Europa y Estados Unidos, 1881-1930. Buenos Aires: GEL.

\_\_\_\_\_ (1999) [c] Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina, Parte II Las relaciones exteriores de la Argentina consolidada, 1881-1943. Tomo IX Las relaciones exteriores, 1930-1943. Buenos Aires: GEL.

\_\_\_\_\_ (2000) Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina, Parte III Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada, 1943-1989. Tomo XIV Las relaciones políticas, 1966-1989. Buenos Aires: GEL.

Colacrai de Trevisán, Miryam (1992) "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", en Russell, Roberto, ed. (1992) Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior. Buenos Aires: GEL.

\_\_\_\_\_ (1998) "Consensos multilaterales y disensos bilaterales en el régimen antártico", en CERIR, ed. (1998) La política exterior argentina 1994/1997. Rosario: Ediciones CERIR.

Cruz Villalón, Josefina (1988) Chile. Madrid: Ed. Anaya.

Del Carril, Bonifacio (1984) La cuestión con Chile. Buenos Aires: Editorial Emecé.

Díaz Cisneros, C. (1963) El territorio argentino: cuestiones de límites. Buenos Aires: Editorial Perrot.

Escudé, Carlos (1991) "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", América Latina Internacional (FLACSO/ Buenos Aires), enero-marzo, Vol. 8, N° 27, pp.394-406.

\_\_\_\_\_ (1992) El realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Fernández, Jorge (1996) "Los Hielos Continentales", Todo es Historia (Buenos Aires), N° 351, pp. 8- 41.

Ferrari, Gustavo (1981) Esquema de la política exterior argentina. Buenos Aires: Eudeba.

Fille, E. J. (1978) Los límites con Chile, Buenos Aires: Ed. Plus Ultra.

Heinsheimer, J. J. (1961) "Hielo Continental, inlands y el campo de Hielo Patagónico. Un estudio en terminología glaciológica", Anales de la Academia Argentina de Geografía (Buenos Aires), N° 5.

Grossi, Rafael Mariano (1999) Penúltima alianza: el proceso de expansión de la OTAN y el nuevo mapa de seguridad internacional. Buenos Aires: GEL/ISEN.

Imaz, José y Lagos, Gustavo (1984) "Cooperación y conflicto entre Argentina y Chile", Prospel, Documento de trabajo N° 1, Santiago de Chile.

Jalabe, Silvia, comp. (1996) La política exterior argentina y sus protagonistas (1880-1995). Buenos Aires: GEL.

Jozami, Mora Yazbeck (2000) "La construcción de la disciplina", Archivos del presente (Buenos Aires), Abril-Junio, N° 20, pp.197-206.

Koessler Von Ilg, Rodolfo W. (1993) Acuerdo leonino sobre nuestros Hielos Continentales. Buenos Aires: edición del autor.

Kraemer, Bernhard; Caputo, Dante y Kraemer, Pablo (1991) "Límite argentino/chileno. Aspectos relativos a su demarcación entre los paralelos 49° y 51° de latitud sud. Provincia de Santa Cruz". Buenos Aires: edición del autor.

Kunz, Joseph L. (1972) Derecho Internacional Público. Buenos Aires: s.d.

Lagos, Gustavo (1980) Historia de las fronteras de Chile: los tratados de límites con Argentina. Santiago de Chile: Ed. Andrés Bello.

Lanús, Juan Archibaldo (1984) De Chapultepec al Beagle. Política Exterior argentina 1945 -1980. Buenos Aires: Emecé Editores.

Lasagna, Marcelo (1996) "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", Revista del CIDOB d'Afers Internacionals (Barcelona), N° 32.

Lucero, Rolando (19??) "Hasta aquí llegarás, de aquí no pasarás", Cima, N° 7, pp. 22-26.

Martinic Beros, Mateo (1982) "Hielo Patagónico Sur", Publicaciones del Instituto de La Patagonia Serie monográfica (Punta Arenas), N° 12.

Mena, Carlos (1989) Toma de decisiones y políticas. Buenos Aires: GEL.

Miranda, Roberto (1994) "Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem". Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Relaciones Internacionales (La Plata), Nº 7, pp.101-111.

\_\_\_\_\_ (199...) "Políticas exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto"...

\_\_\_\_\_ (2003) Política exterior argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003. s.l.: Ediciones Pía.

Mo, Jongryn (1995) "Domestic institutions and international bargaining: the role of agent veto in two-level games", The American Political Science Review, Diciembre, Vol. 89, Iss.4., pp. 914-920.

Molinari, Ángel Ernesto (1986) "La cuestión de la Antártida en las Naciones Unidas", Primeras Jornadas Latinoamericanas sobre la Antártida, **organizadas por la Asociación de Derecho Internacional, Rosario.**

Morales Solá, Joaquín (1990) Asalto a la ilusión. Historia secreta del poder desde 1983. Buenos Aires: Ed. Planeta.

Morgenthau, Hans (1986) Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz, Buenos Aires: GEL.

Pahre, Robert y Papayoanou, Paul A. (1997) "Using game theory to link domestic and international politics", The journal of conflict resolution, vol. 41, Iss. 1, pp. 4-8.

Puig, Juan Carlos (1984) "La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural" en Puig, J. C. (1984) América Latina: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: GEL.

Putnam, Robert D. (1988) "Diplomacy and domestic politics: the logia of two level games", *Internacional Organization*, N° 42, pp. 427- 460. En castellano (1996) "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", *Zona Abierta* (Buenos Aires), N° 74, pp. 69-120.

Rodríguez S., Juan Agustín (1958) *Chile en el canal Beagle y mares australes. Compendio histórico, geográfico y jurídico*. Valparaíso: Imprenta Mercantil.

Romero, Agustín (1999) *Malvinas: la política exterior de Alfonsín y Menem*. Buenos Aires: **Ed. Belgrano**

Russell, Roberto (1986) "La política exterior de Argentina en 1985" en Muñoz, Herald, comp. (1986) *América Latina y el Caribe: Políticas exteriores para sobrevivir*. Buenos Aires: GEL.prospel. anuario??

\_\_\_\_\_ (1990) "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y construcciones teóricas" en Russell, Roberto, comp. (1990) *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires, GEL.

\_\_\_\_\_ **comp.** (1992) *La política exterior argentina en el Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires: GEL. Ver si está citado

\_\_\_\_\_ (1994) "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina" *FLACSO/Buenos Aires, América Latina/Internacional* (otoño-invierno), Vol. 1, N° 2, pp. 7-26.

\_\_\_\_\_ (1996) "Sistema de creencias y política exterior argentina: 1976-1989" FLACSO/Buenos Aires, Serie de documentos e informes de investigación del área de relaciones internacionales (julio), N° 204. ver pag.

\_\_\_\_\_ y Fernández, Gloria (1988) "La política exterior argentina en 1987: aspectos sobresalientes" en Muñoz, Heraldo, comp. (1988) Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: Un balance de esperanzas. Buenos Aires: GEL.prospel. anuario??

Sabaté Lichstchein, Domingo (1985) Problemas argentinos de soberanía territorial. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

\_\_\_\_\_ (1991): "Los tratados argentino-chilenos", Boletín Naval, N° 767, Buenos Aires. ver pag.

Satas, Hugo Raúl (1987) Una política exterior argentina. Buenos Aires: Hyspamérica. ver si aparece nombrado

Scenna, Miguel Angel (1981) Argentina-Chile: una frontera caliente. Buenos Aires: Ed. Belgrano.

Speziale, José (1993) "Los recursos hídricos de la cuenca del río Santa Cruz y las nuevas cuestiones de límites con Chile. ¿Por qué son importantes los Hielos Continentales Patagónicos y el lago del Desierto", Centro Argentino de Ingenieros (Buenos Aires).

Tomassini, Luciano (1989) Teoría y práctica de la política internacional. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Tulchin, Joseph (1990) *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*. Buenos Aires: Ed. Planeta.

Wilhelmy, Manfred (1987) "La política exterior argentina en 1986: prestigio, reformas y conflictos" en Muñoz, Herald, comp. (1987) *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: continuidad en la crisis*. Buenos Aires: GEL.prospel. anuario??

## INDICE DE MAPAS

Mapa N°1: Poligonal propuesta sobre los Hielos Continentales Patagónicos en 1991

Mapa N°2: Acuerdo de 1991 sobre los 24 puntos pendientes entre Argentina y Chile

Mapa N°3: Acuerdo de 1998 sobre los Hielos Continentales Patagónicos

