

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

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

Rosario, octubre-diciembre 2007. N° 90

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA (CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso (CONICET)

Dra. Miryam Colacrai (CONICET)

Dra. Gladys Lechini de Alvarez (CONICET)

Lic. Gustavo Marini (Docente U.N.R.)

CONSEJO ASESOR: **Prof. Celestino del Arenal.** (España)

Universidad Complutense de Madrid.

Prof. Juan Gabriel Tokatlian (Argentina)

Universidad de San Andrés.

Prof. Jack Child (EE.UU.)

Prof. American University. Washington

Prof. Eduardo Ferrero Costa (Perú)

Docente y Ex embajador en la O.E.A. y EE.UU.

Prof. Héctor Gros Espiell (Uruguay)

Ex canciller y embajador en Francia

Prof. Helio Jaguaribe (Brasil)

Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales.

Prof. Carlos Juan Moneta (Argentina)

Ex Secretario General del SELA.

Prof. Luciano Tomassini. (Chile)

FLACSO

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 577867/07

Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales

Indexada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia

Publicación propiedad de Alfredo Bruno Bologna – E mail : abologna@unr.edu.ar

Correo electrónico – E mail : cerir@sede.unr.edu.ar

Página web: <http://rosarioeduca.com.ar/cerir>

CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF CHANGE

C.E.R.I.R.

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE
ROSARIO

San Juan 4290

2000 ROSARIO

REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

El **CERIR** es una institución sin fines de lucro dedicada al campo de la investigación y docencia en Relaciones Internacionales.

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET, que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992 por primera vez el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide dentro del Programa, la publicación conjunta de la obra *"La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato"*, en 1994. En 1998 se publica *"La Política Exterior Argentina 1994/1997"* y en el 2001 el tomo III sobre *"La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?"*. En 2006 salió el Tomo IV que comprende dos volúmenes. El título de la obra es: *"La Política Exterior del gobierno de Kirchner"* editado conjuntamente con UNR Editora de la Universidad Nacional de Rosario.

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** transfería sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. En 1998 la Maestría se incorporó al programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) de la Unión Europea.

Los "Cuadernos de Política Exterior Argentina" se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

EL PODER LEGISLATIVO EN LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA. EL CASO DE LOS HIELOS CONTINENTALES PATAGÓNICOS*

Mariel R. Lucero**

Resumen: La autora tiene como objetivo principal analizar el rol del Poder Legislativo en la toma de decisiones en la política exterior argentina a través del caso de los Hielos Continentales Patagónicos desde que se firma el Acuerdo con Chile de 1991 hasta su renegociación plasmado en el Acuerdo de 1998. Para ello se analiza la relación entre el Poder Legislativo/Poder Ejecutivo y el ejercicio del veto en el proceso de toma de decisiones en la política exterior utilizando como herramientas conceptuales la teoría de los dos niveles de R. Putnam y la perspectiva del veto de Jogryn Mo.

Las tesis presentadas en este estudio sostienen, por un lado, que la ausencia de una negociación doméstica entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo previa a los compromisos internacionales suscriptos, tiende a aumentar la posibilidad del ejercicio del veto. Para ello se analiza el contexto del Acuerdo de 1991 firmado entre los presidentes Menem y Aylwin. Por otro lado, sostiene que el uso o amenaza del uso del veto posibilita al Poder Legislativo la obtención de una vía directa efectiva que amplíe su poder de decisión y participación en la elaboración de la política exterior, como sucedió con el Acuerdo de 1998. En este punto se estudia la extensión de la función del Congreso, a través de la denominada “diplomacia parlamentaria”.

Palabras claves: política exterior - juego de los dos niveles - toma de decisiones - vinculación política doméstica/internacional - Relaciones Poder Ejecutivo/Poder Legislativo - ejercicio del veto - relaciones argentino-chilenas

THE LEGISLATURE'S ROLE IN THE DEFINITION OF THE ARGENTINE FOREIGN POLICY. PATAGONIAN CONTINENTAL ICE CASE*

Mariel R. Lucero**

Abstract: The author has an aim in this paper, to analyze the legislature's role in decision making process in Argentine foreign policy through the study of Patagonian Continental Ice Case, from 1991 – with the sign of Accord with Chile – till their renegotiation in the Accord of 1998. It analyzes the relationship among Legislature/Executive and the use of veto in decision making foreign policy using conceptual framework of “two level games” theory.

The thesis exposed in this paper sustains: first, the absence of domestic negotiation among Executive and Legislature before the sign of international accord has to increase the use of veto in Legislature. So, it analyzes the context of signed Accord of 1991. Secondly, it sustains that the use or threat of use of veto allows Legislature to obtain an effective right way to participate in decision making foreign policy, widespread their power, like in 1998 Accord. At this point, we study the enlargement of Congress function in foreign policy through Stubrin law and development of “parliamentary diplomacy”.

Key words: foreign policy - two level games - decision making - domestic/international political linkages - Legislature/Executive relations - use of veto - Argentine-Chilean relations.

Artículo recibido: 12/12/07. Aceptado: 04/02/08.

*Este trabajo es la tesis de Maestría presentada en FLACSO/Argentina. La autora desea expresar su agradecimiento al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Dr. Roberto Russell, Dr. Atilio Borón, Dr. Thomas Scheetz, Dr. Roberto Miranda y Dra. Margarita Gascón por sus agudas observaciones. A todos los entrevistados, en particular a Rafael Flores, Raúl Alconada Sempé y al Ing. Rodolfo Koessler Von Ilg por el material aportado, consejos y confianza en esta investigación. Por otro lado, resulta necesario destacar la labor de los encargados de las hemerotecas de la Biblioteca del Congreso Nacional y la Biblioteca Gral. San Martín (Mendoza) como así también al diario Clarín que facilitó el acceso a sus archivos. Finalmente, quisiera agradecer a Rut Diamint quien siempre manifestó una generosa disponibilidad de tiempo y un permanente aliento durante los largos años en que se extendió este trabajo.

** Magíster en Relaciones Internacionales, docente adjunta en Política Exterior Argentina y Teoría de las Relaciones Internacionales en la Universidad Champagnat y Política Internacional Contemporánea en la Universidad de Congreso. mariel.lucero@yahoo.com.ar

Índice.

Introducción	5
Marco teórico	10
Retrospectiva sobre los conflictos fronterizos con Chile y los Hielos Continentales Patagónicos.....	16
Los actores domésticos se posicionan	
El contexto político-social patagónico.....	30
El ámbito militar.....	33
El ámbito parlamentario.....	37
El Poder Ejecutivo argentino y sus objetivos en política exterior.....	38
El ámbito judicial	41
Argumentos y estrategias del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en las negociaciones parlamentarias	
Primer cuerpo de argumentos oficiales.....	42
Segundo cuerpo de argumento oficiales.....	44
Tercer cuerpo de argumentos oficiales.....	46
El tratamiento en las Comisiones: contraofensiva de argumentos.....	47
Construyendo consensos.....	52
Balance parcial de fuerzas en Chile y... ¿en Argentina?.....	54
Disciplinamiento dentro del oficialismo y captación de votos.....	62
Recuento final de adhesiones antes de la votación.....	69
El comienzo del fin: la dilación de la ratificación o el triunfo del Poder Legislativo	
La 1ª etapa: el alcance del Protocolo Adicional.....	75
La 2ª etapa: la búsqueda en la participación de terceros.....	77
La 3ª etapa: la diplomacia parlamentaria.....	92
Conclusiones	101
Mapas	105
Anexos	110
Cronología	115
Bibliografía	117

Introducción.

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 diversas integraciones regionales. Dentro de esta configuración latinoamericana Argentina estrenaba el traspaso del mandato presidencial entre gobiernos electos con signos políticos distintos. Por otro lado, Chile también experimentaba una transición, pero ésta 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 éste último más allá del mero ejercicio del veto en la elaboración de la política externa.

El interés surgido frente a la cuestión de los Hielos se originó por la peculiar discusión que se produjo en Argentina debido a la adopción de una nueva delimitación en la zona sur con Chile, construida en base a una "inérita" línea poligonal, a la altura de la provincia de Santa Cruz. Esta situación generó un ríspido debate entre técnicos, académicos, políticos y opinión pública que desembocaría finalmente en el rechazo del Acuerdo de 1991 - donde ésta aparecía mencionada - , y la elaboración de una nueva propuesta en 1998. El novedoso escenario surgido de la última propuesta contempló la participación de legisladores argentinos en la elaboración de la política exterior, gestado por iniciativa propia del Congreso, con la colaboración de distintas fuerzas políticas,

técnicos y representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores como así también el respaldo y el trabajo conjunto con la Cancillería chilena y alguno de sus parlamentarios.

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, destacando los actores más significativos de la esfera local. En particular, analiza las interacciones de los actores domésticos argentinos en el desarrollo y la definición de las relaciones bilaterales y la influencia externa de los actores chilenos (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Fuerzas Armadas, partidos políticos, etc.) en la adopción de decisiones. Sin embargo, resulta más interesante si se anexa la perspectiva de Jogryn Mo, que aporta al análisis el estudio del ejercicio del veto del Poder Legislativo, una herramienta significativa al abordar la interrelación entre la Legislatura y el Poder Ejecutivo en la definición de la política exterior (Mo, 1995).

Dentro de los trabajos referidos al tema de los Hielos Continentales Patagónicos éste en particular brinda su aporte al campo académico desde las relaciones internacionales, a través del estudio de aspectos ligados a la toma de decisiones – creencias, intereses y percepciones existentes en el debate, influencias (externas e internas), elaboración de soluciones alternativas y la definitiva - con la participación de actores poco usuales en la definición de la política exterior. Por otro lado, 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.¹; b) de tipo históricos y jurídicos²;

¹ 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),

y c) ensayos, artículos de opinión y difusión pública³, este estudio contribuye a enriquecer la producción académica existente desde las ciencias sociales.

En esta investigación se plantean 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 poder de decisión y participación 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 el seguimiento de diarios argentinos y chilenos (impresos y electrónicos), documentos como actas de sesiones de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la República Argentina, tratados, acuerdos, artículos de opinión, libros especializados y la complementación a través de entrevistas a actores argentinos significativos.

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).

² 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 Lichtscheim, Domingo (1985) *Problemas argentinos de soberanía territorial*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. Fernández, Jorge (1996) “Los Hielos Continentales”, *Todo es Historia* (Buenos Aires), N° 351.

³ 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 concebidos en esta investigación son: en un primer momento, 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 internas y externas. En un segundo momento, examinar el rol del Poder Legislativo argentino en la elaboración de la política exterior a partir de la caída del dictamen del Acuerdo, donde su desempeño no se limitó a la amenaza del uso del veto sino que se extendió a la elaboración de un nuevo proyecto legislativo que permitió devolver el “Acuerdo de la Poligonal” al Poder Ejecutivo. Lo novedoso fue la condición de renegociación y establecimiento de criterios de mínima en la agenda de la próxima negociación, que se plasmaron en el Acuerdo de 1998.

La presentación de 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 el Acuerdo de 1991. En segundo lugar, se expone el contexto inmediato al Acuerdo, identificando los principales actores argentinos involucrados, percepciones y posicionamientos.

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. Además se examinan los argumentos de la oposición, como elementos fundamentales a la hora de construir y destruir consensos. Éstos principalmente se despliegan en la dinámica del debate y receso parlamentario en las Comisiones durante 1992 a través de la difusión de las opiniones de especialistas.

Finalmente, se abordan las distintas estrategias implementadas por el Poder Ejecutivo para sumar adhesiones, los cuales pueden dividirse en tres etapas, y la contraofensiva final de la oposición, con la devolución del Acuerdo al Poder Ejecutivo y la condición de renegociarlo. Finalmente, la adopción de la

“teoría del volantín” en reemplazo de la Poligonal. Aquí, en particular se examina el accionar del Poder Legislativo argentino como generador de la política exterior a través de lo que se denominó la “diplomacia parlamentaria”. Resulta importante destacar que en cada etapa se tuvo presente lo que sucedía paralelamente en la mesa doméstica chilena y el accionar del Poder Ejecutivo y Legislativo trasandino, como actores esenciales al momento de evaluar las influencias externas y su impacto en la toma de decisiones en Argentina.

Marco Teórico.

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.⁴ 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.⁵

⁴ 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, Heraldo, 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, Heraldo, 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, Heraldo, 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)*, Buenos Aires: CARI/GEL. 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) [a]: "Políticas exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto", Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fé, *Politikós*, N° 1. Miranda, Roberto (2003) [b]: *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*. s.l.: Ediciones Pia.

⁵ 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: CARI/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.⁶

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).

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, entendiendo 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

⁶ Autores realistas clásicos y estructuralista como Hans Morgenthau y Kenneth Waltz adhieren a esta perspectiva (Tomassini, 1989: 42).

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, Papayouanou, 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).⁷

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 argumentos 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: 12). Sin embargo, este informe se contrapuso al hecho de la explotación de minerales estratégicos en una veta muy destacada ubicada

⁷ Ver Mapa N° 1.

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,⁸ esto acarrearía a futuro nuevas problemáticas, siendo otro de los argumentos esgrimidos por la oposición (Koessler Von Ilg, 1993: 71).

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

⁸ 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.

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, 28/09/1997: 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.⁹ Estos mismos límites se mantuvieron más allá de las reformas constitucionales de 1823, 1826, 1828 y 1833 (Scenna, 1981:18). Sin embargo,

⁹ En su artículo 1° sostiene como límites: “(...) *al sur el Cabo de Hornos; al norte el desierto de Atacama; al oriente Los Andes; al occidente el mar Pacífico*”.

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*¹⁰ 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 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.¹¹ 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

¹⁰ La traducción textual significa como poseéis.

¹¹ El Pacto de 1878 sustenta en el art. 6º: “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”.

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 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”¹²*

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.”¹³*

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

¹² Las negritas se agregaron al texto original.

¹³ Las negritas se agregaron al texto original.

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.¹⁴ 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 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

¹⁴ 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.*”

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,¹⁵ 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:

*“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.”¹⁶*

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

¹⁵ 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 desagua 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 desagua en los canales de la Patagonia en el Pacífico.”

¹⁶ Las negritas se agregaron al texto original.

arbitraje.¹⁷ 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 1898.¹⁸

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 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 (Audencia 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,

¹⁷ 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*”.

¹⁸ 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..

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 profundizar las relaciones bilaterales.¹⁹ 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.

¹⁹ 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.”

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.²⁰ Resulta destacable en esta declaración el párrafo referido a la disponibilidad de recursos que los gobernantes 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.²² 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

²⁰ “Art. 16º: Acelerar los trabajos de terreno y de gabinete encomendados a la Comisión Mixta de Límites Argentino-Chilena, por el artículo 1º 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.17º: 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.”

²¹ Ver Mapa N° 2.

²² 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).

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.

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.”²³*

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.²⁴

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.²⁵ Posteriormente se convocó a los técnicos para que calcularan sólo las superficies que correspondían a cada país según este

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

²⁴ 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).

²⁵ 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).

nuevo límite. Este es el origen de la controvertida divisoria.²⁶ 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 demarcación²⁷ - existente hasta febrero de 1991 como consta en distintos documentos - por la de delimitación²⁸, 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.²⁹

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

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

²⁷ Demarcar según el Dr. Sabaté Lichstchein “(...) 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

- 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 Chile³⁰;
- 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 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.

³⁰ 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).

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 domésticos 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”.³¹ 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.³² En estos temas la percepción generalizada entendía que la diplomacia argentina era ineficiente en la defensa del territorio.³³

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.

³¹ “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).

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

³³ 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. Buenos Aires, GEL.

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 fisuras 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.

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 opinión 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.³⁴ 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 (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).

³⁴ Ver radiograma del E.M.G.E., julio de 1991.

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 concurrieron 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 jerarquía 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, se puede inferir que la administración Menem ejerció una política efectista antes que realista demostrado con los hechos, más allá de la ambigüedad en el uso de los conceptos en el discurso.

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 enfoque 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 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;³⁵
- el alto costo económico, donde el presupuesto se estimaba en más de un millón de dólares;
- 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

³⁵ 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.

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.³⁶

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

³⁶ 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.

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 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.³⁷

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.

³⁷ Ver Anexo I.

*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.***³⁸

En realidad lo que planteaba el jurisconsulto 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 desconoce pruebas fehacientes que sostengan su existencia.³⁹ Al respecto el propio Canciller chileno, José Miguel Insulza, en una entrevista sostenía desconocer el problema "(...) los Hielos eran un tema desconocido para los chilenos (...)

³⁸ Texto extraído de los archivos del diario Clarín. Las negritas no pertenecen al texto original.

³⁹ 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).

algo absolutamente sorpresivo 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.⁴⁰

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.⁴¹

⁴⁰ 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.

⁴¹ En detalle, las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Cámara de Diputados en 1992 estaban compuestas de la siguiente manera:

➤ Comisión de Relaciones Exteriores:

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. Vanossi, R. Quesada, R. Parente, A. Orgaz, E. Molardo, N. Golpe Montiel, C. Becerra.

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.⁴² 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 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

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

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

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

➤ 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. Álvarez 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.

⁴² 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.

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.⁴³ 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 encarga 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.⁴⁴

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

⁴³ Según lo establece la ley 22.963 en el art. 3°.

⁴⁴ 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.

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 intención 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.⁴⁵ 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

⁴⁵ Ver en el Mapa N° 3 el límite referido a la línea Poligonal.

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 derriban 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. Cafiero 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 substancioso 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 Cafiero 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”⁴⁶ por las Fuerzas Armadas y el Partido Renovación Nacional, que pertenece a la derecha política chilena. Fuera de estas voces de disconformidad, según su interpretación, 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

⁴⁶ Los “senadores designados” se encuentran contemplados en la Constitución reformada bajo el gobierno autoritario del Gral Augusto Pinochet y no son elegidos por el voto popular sino que representan a distintas instituciones: 2 corresponden al Presidente de la República, 3 a la Corte Suprema, 1 al Ejército, 1 a la Marina, 1 a la Fuerza Aérea y 1 a Carabineros.

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 una mejor comprensión del proceso de negociaciones de nivel II 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 prorrogación 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, designaciones, 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 Geografía, 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, 09/12/1996: 8; 18/12/1996: 51; La Arena, 18/01/1997: 9).⁴⁷

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 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 (Página 12, 31/07/1991: 6; El Cronista Comercial, 31/07/1991: 2; 01/08/1991: 8; La Prensa, 01/04/1993: 4; 19/08/1993: 6; La Nación, 06/01/1997: 4; 04/02/1997:13).⁴⁸

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 (Audencia Pública de las Comisiones de

⁴⁷ Ver Anexo II y III, de distintos materiales de difusión distribuidos en la vía pública en oposición a la línea Poligonal.

⁴⁸ Ver Anexo IV.

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 alcanzar 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*.⁴⁹

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

⁴⁹ La traducción significa fuera de lo solicitado. En otras palabras, es una solución distinta a las propuestas presentadas por los partes involucradas.

de ser incorporado aunque tampoco lo consideraba definitivo (Audiencia Pública de las Comisiones 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 explayó 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 (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 por 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. Esta proposición volvería salir a la luz a fines de 1997 pero con igual resultado negativo (Clarín, 29/11/1997: 62).

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 invitados 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 una 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 realizado 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 didáctico 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 recibir un asesoramiento exhaustivo, 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 la premura 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 Camaño, 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 sustanciales 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 parlamentario⁵⁰ y quedaba en

⁵⁰ 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

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).

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).

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.

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 Sandwich 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 ratificación 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. También será examinada una propuesta alternativa a éste elevada desde el ámbito parlamentario, construida en forma conjunta con la Cancillería y concertada simultáneamente con Chile.

Estas etapas fueron dejando en evidencia distintos obstáculos argumentales en la defensa del Acuerdo de 1991 debido a los deficientes criterios escogidos para implementar la Poligonal. Cada etapa se constituyó entonces en superadora de la anterior, permitiendo madurar el tema políticamente tanto en Argentina como en Chile, hasta convertirlo en una cuestión de Estado que requería superar viejas rivalidades, diferencias políticas y egoísmos para construir las bases de confianza necesarias para construir un nuevo acuerdo, como sería el de 1998.

La primera etapa: el alcance del Protocolo Adicional.

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 Acuerdo en las Comisiones, intentando superar las principales objeciones 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 y que según el Acuerdo ser resolvería a través del arbitraje. 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 la ratificación. La intención de los legisladores chilenos era asegurar la media sanción en forma simultánea en ambos países para evitar resquemores y tensiones en su propia 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 un clima de desconfianza hacia el gobierno argentino construida sobre el incumplimiento de la ratificación del tratado cercano a la

defección involuntaria. En aquel momento, el “conjunto-ganador” argentino se percibía desde el país vecino como pequeño, y por ello el efecto de la presión chilena con el congelamiento del Acuerdo en el Senado era insuficiente para impactar en la mesa de negociación internacional, provocando la reacción ratificatoria esperada. Mientras tanto, el “conjunto-perdedor” argentino era más numeroso que el chileno, e incluso con una opinión pública creciente como lo demostraron 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: la búsqueda en la participación de terceros

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 se puede señalar el inicio de esta segunda etapa en las estrategias asociadas a un posible arbitraje o la intervención de una tercera parte. En realidad, la figura de la conciliación había sido contemplada en el Tratado de 1984 para este tipo de situaciones conflictivas. 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 los Presidentes de ambos países esperaban 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 como se encontraban ya establecidos 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 en posibles 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 en plenario para el año próximo. Sin embargo, existieron ciertas irregularidades en cuanto a la interpretación del reglamento parlamentario que permiten identificar una estrategia del “conjunto-ganador” para obtener un dictamen favorable mayoritario. Esta situación resultaba más un gesto político que una señal favorable clara hacia la mesa de negociación internacional, ni tampoco implicaba la reversión final del período de incertidumbre entorno a la aceptación del Acuerdo (Clarín, 18/12/1996: 8-9).

La discusión referida a la interpretación del oficialismo del reglamento parlamentario, 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. Entonces el número total de miembros no era 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 ambas comisiones.⁵¹ En consecuencia, cuando se produjo el dictamen favorable con la mayoría simple, ésta fue aceptada con 25 votos

⁵¹ Estos diputados eran Alfredo Allende, Juan Pablo Baylac y Horacio Jaunarena pertenecientes a la UCR, Juan Carlos Olima por el Frente País Solidario (FREPASO) – alianza de partidos de centro-izquierda -, Aldo Rico por el Movimiento por la Dignidad Nacional (MODIN) y Erman González por el PJ.

(en vez de 28), siendo 24 de ellos justicialistas y 1 ucedeísta, frente a tres dictámenes de minoría de oposición (Clarín, 18/12/1996: 8-9).

La explicación detallada de la instrumentación de las votaciones es una herramienta para entender cómo se operacionaliza el poder en las negociaciones domésticas. 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 de ellos hubiera votado en favor del oficialismo; en otras palabras el dictamen que ahora era favorable hubiera alcanzado sólo a 26 votos sin llegar a ser mayoría.

Por otra parte, si los dictámenes opositores se hubieran unificado podrían haber tenido un peso mayor al momento de discutir la interpretación del reglamento. Sin embargo, al presentarse por separado, los votos de cada dictamen no se suman entre sí según el reglamento - aunque la posición de cada uno de ellos sea desfavorable a la ratificación del tratado – y por ende se pierde la posibilidad de anular su tratamiento en plenario. 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, era el dictamen autónomo del duhaldista Julio Migluzzi (opositor dentro del justicialismo a Menem); y por último, el dictamen del MODIN representado por Aldo Rico (opositor desde una perspectiva nacionalista).

Finalmente, entre los votos debe contarse una abstención, la del diputado Olima, ex Subsecretario de Relaciones Exteriores y mentor de la línea poligonal (Clarín, 18/12/1996: 8-9) cuyo comportamiento resulta contradictorio, teniendo presente la vehemencia con la que defendió su propuesta unos años atrás. Sin embargo, dicho comportamiento puede entenderse bajo el enfoque de la política burocrática de Allison que sostiene “(...) que la postura de un jugador depende de sus intereses personales y de la concepción que tenga acerca del rol que está llamado a desempeñar”, es decir que el lugar en el que está

sentado influye tanto en la perspectiva que tenga de la cuestión como sobre la posición definitiva que adopte (Allison, 1988: 243, 254; Clarín, 15/12/1996: 10).

La aprobación del dictamen de mayoría por las Comisiones permitió elevar el tratamiento del Acuerdo al plenario de Diputados para el mes de febrero, a pesar de que ello 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 la imposibilidad del oficialismo de alcanzar la ratificación en el recinto. Sobre un total de 257 diputados que componían la Cámara Baja era de público conocimiento la oposición de 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 alguno de los pocos diputados que pudieran anexar pertenecientes a otros partidos. En síntesis, difícilmente el oficialismo podría alcanzar la ratificación con la composición existente en ese momento, para ello debería esperar a las próximas elecciones previstas para el 26 de octubre de 1997 (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.⁵² En este punto resulta interesante conocer la estrategia trasandina utilizada para negociar en la mesa doméstica. Frente a la 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 del Senado a cambio del apoyo de los partidos de la Concertación para facilitar su acceso a la Presidencia. Este enroque político le permitiría acceder a la banca de la Comisión a otro senador del RN, pero favorable al Acuerdo como era Ignacio Pérez Walker.

Este senador participaba desde hacía varios años en el grupo interparlamentario chileno-argentino y en la Comisión de Minería y Energía, y

⁵² Los votos favorables estuvieron en manos de Gabriel Valdez (DC), Jaime Gazmurri (PS), e Ignacio Pérez Walker (RN). Los votos en contra fueron de Arturo Alessandri (Independiente) y Ronald Mc Intyre (designado).

consideraba de suma importancia poder explotar las ventajas que ofrecía la Cordillera, “La potencialidad (...) que tienen los dos países unidos es demasiado superior al logro de un kilómetro más o uno menos, a través de una controversia jurídica que puede demorar años” (Barros Browne, 1999: 87). A pesar de pertenecer a un partido de la derecha chilena, opositora al Acuerdo, sus creencias, valores e intereses ligados al ámbito económico lo inclinaron a favorecer la resolución de la cuestión de Hielos, lo cual le valió severas críticas por miembros de su propio partido. La modificación en la composición de la Comisión chilena facilitó entonces el alcance del número necesario para obtener la mayoría, y sorprender a los adversarios políticos debido a la inmediatez con la que se convocó a votar una vez asumido en el cargo (Clarín, 13/03/97: 18, La Nación, 13/03/1997: 10).⁵³ Cabe aclarar que el “conjunto-ganador” en Chile estaba constituido en el Senado por la coalición triunfante en las últimas elecciones: la Concertación de Partidos por la Democracia, pero que ésta no alcanzaban la mayoría.

Estos hechos permiten observar que la Legislatura chilena funcionaba como espejo de lo que sucedía en el parlamento argentino. 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.

Mientras tanto en este período la estrategia del “conjunto-perdedor” en Argentina 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 Néstor Kirchner (PJ). En dicho foro el diputado sureño Flores propuso convocar a una consulta popular. Esta idea recibiría una fuerte difusión en los medios, con el acompañamiento de proyectos de ley en el congreso, e inclusive la convocatoria a un

⁵³ Galaz Barraza, Javier, “Tratado de Campo de Hielo Sur aprobado en Comisión”. *Diario electrónico de COPESA* (en línea) (citado 12 de junio de 2005). Disponible en Internet: <http://www.copesa.cl/Casos/Camposhielo/Hielo.html>.

Galaz Barraza, Javier, “La operación Campo de Hielo”, *Diario electrónico de COPESA* (en línea) (citado 12 de junio de 2005). Disponible en Internet: <http://www.copesa.cl/Casos/Camposhielo/hielo1.html>

“escarapelazo” donde se convocaba a la ciudadanía a exigir la consulta (Barros Browne, 1999: 40). Sin embargo sería rechazada por el Poder Ejecutivo, ante una imagen del Presidente predominantemente negativa en la opinión pública como indicaban las encuestas, en particular con referencia al tema de los Hielos (Clarín, 17/12/1996: 9; 23/12/1996: 7; 26/12/1996: 8).

Frente a la incertidumbre sostenida de la ratificación del Acuerdo y también del Protocolo Adicional, con un parlamento argentino que no alcanzaba la mayoría en la Cámara de Diputados, en el período de receso legislativo surgieron numerosos rumores de mediación papal y conciliación. A pesar de la intensa campaña gráfica, radial y televisiva, demostrando las virtudes y beneficios de esta línea poligonal los resultados fueron magros en la suma de adhesiones (Clarín, 27/10/1996: 10; 12/01/1997: 7; 05/03/1997: 10; La Nación, 09/01/1997: 4). En aquel momento la difusión de dichos rumores estuvo 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 y que ahora se incorporaba a la mesa de negociación internacional (La Nación, 09/01/1997: 4).

Ante la apuesta doble de esta estrategia resulta esencial destacar que los conceptos de conciliación, mediación y arbitraje⁵⁴ - cuyos significados se utilizan en situaciones similares pero se tornan 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. Incluso existieron permanentes confirmaciones y desmentidas en torno a la aceptación de estos mecanismos de solución de controversias (Clarín, 26/10/1994: 11; 28/10/1994: 12;

⁵⁴ 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. En la conciliación el juez se limita a simples exhortaciones y consejos mientras no se halla dictado sentencia. Se denomina *mediación* (internacional) a la participación secundaria con fines conciliatorios, transaccionales o de apaciguamiento, con motivo de controversias interestatales. Se denomina arbitraje a la facultad discrecional confiada a un sujeto u organismo extrajudicial al que las partes han sometido un litigio, en virtud de una cláusula compromisoria, para que decida según su leal saber y entender (Garrone, 2000: 86, 200, 505).

29/10/1994: 6-7; 07/01/1997: 8; La Nación, 11/04/1997: 6; 12/04/1997: 1, 8; 12/12/1996: 1, 6; Los Andes, 07/01/1997: 2).

Al respecto, un análisis más detallado 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 debido a la existencia de un dictamen definitivo sobre esta zona: el Laudo arbitral de 1902. En otras palabras, conociendo la Cancillería argentina la imposibilidad de aplicar el arbitraje, 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 la intervención de una tercera parte que fallara de manera desfavorable, argumento que ya 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 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). En ambos países el tamaño de los “conjuntos-ganadores” era insuficiente para alcanzar el solapamiento indispensable para la ratificación. Esto conducía al estancamiento de la mesa de negociación internacional. Resultaba 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. Ésta parecía más compleja porque necesitaba comenzar a construir el consenso dentro del propio partido gobernante, durante un período pre-electoral donde se produce un efecto centrífugo contrario al Poder Ejecutivo. Esto conducía al enfrentamiento dentro del PJ entre duhaldistas, menemistas y orteguistas por la

carrera presidencial (Clarín, 29/03/1997: 12).⁵⁵ Distinta era la situación en Chile donde la oposición era externa a la coalición en el poder, y provenía de los partidos políticos de derecha y de sectores de las Fuerzas Armadas.

Por otra lado, 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 impidieran modificar la actual representación opuesta a la Poligonal (La Nación, 15/04/1997: 8). A pesar de la situación de obstrucción existente en el Congreso argentino, los representantes chilenos se mostraban reticentes respecto a cualquier reforma a la propuesta inicial ya que las rectificaciones indispensables se interpretaban como superadas en el Protocolo Adicional.

Mientras tanto, los Presidentes convinieron postergar el tratamiento en los Congresos hasta pasadas las etapas electorales (La Nación, 17/04/1997: 1, 11). 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, 10/01/1997: 5).⁵⁶ 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.

A pesar de estos gestos de acercamiento que prevalecían a nivel presidencial, 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 del país trasandino (Clarín, 09/05/1997:16).

⁵⁵ Los duhaldistas respondían a Eduardo Duhalde, ex vice-presidente de la Nación y entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, y los orteguistas a Ramón Ortega, gobernador de la provincia de Tucumán, ambos aspirantes a la presidencia de la Nación.

⁵⁶ 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.

Algunas de estas tensiones se podían inferir de distintos gestos a comienzos de 1996 como la instalación de una base aérea temporaria y una pista de aterrizaje, dos pequeñas bases navales y un cuartel permanente de carabineros cercanos a la zona de los Hielos Continentales (Clarín, 13/01/1996: 9; 16/01/1996: 9). En consecuencia en mayo de ese año se recibió la visita del Ministro de Defensa chileno, Edmundo Pérez Yoma, al cual el presidente Menem le planteó la posibilidad de convocar a una conciliación papal. Esta fue otra frente de presión que utilizó el gobierno argentino para acelerar el proceso de distensión, apelando a la memoria colectiva (Clarín, 13/05/1997: 14; 17/05/1997: 18).⁵⁷

Mientras tanto la “escalada de desconfianza” se agravaba a fines de 1996, frente a la compra y características del armamento a adquirir por parte de las Fuerzas Armadas chilenas después que el presidente William Clinton autorizara el levantamiento de la prohibición norteamericana de vender armas a Latinoamérica - nacida en el contexto de los años '70 (Clarín, 09/10/96: 17; 31/08/1997: 30). A ello se sumó la presentación del lanzacohetes “Rayo” o “misil de los pobres”, construido en forma conjunta entre Chile y la empresa estatal británica Royal Ordnance (Clarín, 31/08/1997: 30). Entonces el “conjunto perdedor” chileno apostaba a una estrategia militar de presión sobre Argentina, aunque no resulta muy claro si pretendía la ratificación de la línea poligonal – y en este aspecto contaba con algún respaldo del Poder Ejecutivo - o la búsqueda del abandono definitivo.

En contrapartida, Argentina fue aceptada como miembro extra-OTAN por Estados Unidos en octubre de 1997,⁵⁸ lo cual provocó fuertes críticas en particular en Chile, que proyectaba un posible escenario de desequilibrio militar en Latinoamérica (Clarín, 24/08/1997: 4; Grossi, 1999). Las ventajas del ingreso de Argentina le permitirían acceder a algunas licitaciones en el ámbito de la seguridad y defensa de los Estados Unidos, la participación en proyectos conjuntos en materia de desarrollo e investigación, y la adquisición de

⁵⁷ Se hace alusión a la mediación papal del Beagle en 1978.

⁵⁸ Hasta ese momento sólo seis países habían alcanzado esta categoría: Japón, Australia, Nueva Zelanda, Israel, Egipto y Jordania.

excedentes de armamentos (La Nación, 29/05/1997: 9). Éste último resultaba el aspecto más preocupante para algunos países de la región, aunque se tornaba un argumento insostenible teniendo en cuenta el bajo presupuesto argentino destinado al área de defensa que apenas superaba el 1% del PBI y le impedía acceder a tecnología y armamentos sofisticados por su alto costo (Bragagnolo, 1998: 254; Clarín, 09/10/1996: 17).

A esta inconsistencia deben anexarse los antecedentes latinoamericanos que demuestran que es una de las subregiones que presenta históricamente menor conflictividad interestatal, y además destina un porcentaje reducido del PBI al gasto militar, inferior entonces al 3% (Clarín, 05/02/1997: 14; 16/08/1997: 17). En consecuencia, difícilmente podría proyectarse una posible escalada bélica subregional, teniendo presente el fin de la guerra fría y el regreso de las democracias en América Latina. La escalada militar resultaba impensable si se planteaba desde el escaso presupuesto militar argentino y el proceso de democratización consolidado en el país, con las instituciones de defensa subordinadas al control del poder político y una política exterior cuyos objetivos se concentraban en el ámbito económico-comercial. Diferente era lo que sucedía en Chile, con un período de redemocratización débil, debido a la permanencia de estructuras institucionales y normativas existentes que respondían en forma subyacente al Gral. Augusto Pinochet, que aún mantenía su cargo de Jefe de las Fuerzas Armadas, a pesar de la existencia de un gobierno democrático.

Argentina durante la administración menemista había apostado al desarrollo de un plano cooperativo militar que desactivara definitivamente las hipótesis de conflicto (Bragagnolo, 1998: 255). Esta actitud le permitiría saltar internamente uno de los escollos más difíciles en el proceso de ratificación del Acuerdo: el sector nacionalista argentino, constituido por un grupo opositor compacto que nucleaba a la derecha política y las Fuerzas Armadas, a algunos sectores de la izquierda y la opinión pública sureña en general.

Los intentos de cooperación militar fomentados desde Argentina condujeron a una reunión de los Ministros de Defensa y Relaciones Exteriores

de ambos países en El Zapallar (Chile) en julio de 1997 donde establecieron la posibilidad de encarar maniobras militares conjuntas, y de control y comparación de los gastos militares de cada país a cargo de un organismo externo. Sin embargo, recién daría sus resultados en 1998 logrando disminuir las tensiones y discursos negativos de los miembros del Ejército aunque no colmara sus expectativas (Clarín, 18/07/1997: 11; 09/08/1997: 5).

El interés de 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 a comienzos de su mandato: solucionar o encaminar todos los problemas limítrofes pendientes con Chile (Bragagnolo, 1998: 246; La Nación, 15/08/1998: 6). Esto concernía a intereses personales y percepciones particulares del mandatario argentino que buscaba posicionarse con un alto perfil en la región y en el mundo, y que se hallaba ligado a una política de prestigio (Clarín, 30/03/1996: 15; 26/05/1996: 10).

Entre las prioridades de la Cancillería argentina en la relación bilateral se encontraba la integración comercial y energética, y la incorporación del país trasandino al MERCOSUR como miembro estratégico para una política hacia el Pacífico. El concepto del canciller Di Tella sobre “límites flexibles” y la campaña de información de la Presidencia de la Nación a la opinión pública en enero de 1997, confirman esta percepción del Poder Ejecutivo, desestimando la importancia de los límites territoriales y de soberanía (Escudé, 1997: 49).

Retornando a las estrategias del Poder Ejecutivo en torno a Hielos, uno de los últimos intentos por obtener la ratificación, y con la intención argentina de presionar fuertemente sobre sus legisladores, 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: 12). Sin embargo esta iniciativa se estancaría después de los nombramientos.

Finalmente, en octubre de 1997 Menem visitó al Papa Juan Pablo II antes de las elecciones legislativas en Argentina, encontrándose entre sus propósitos el obtener una declaración papal de participación en una posible conciliación (La Nación, 28/09/1997: 1, 10; Clarín, 29/09/1997: 16). 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.⁵⁹ Sin embargo, la solicitud al Papa de un mayor involucramiento en la cuestión sólo resultó en una exhortación del Vaticano a las Legislaturas, lo cual decepcionó al Presidente argentino que esperaba una mayor participación que le permitiera alcanzar la ratificación (La Nación, 11/10/1997: 11; Clarín, 12/10/1997: 2).

Los esfuerzos y presiones sobre el Congreso argentino finalmente se fueron diluyendo después de las votaciones del 26 de octubre, cuando la composición de la Cámara de Diputados fue modificada en favor de la oposición. Éste fue un duro revés para el Poder Ejecutivo que se había comprometido a obtener la ratificación del Protocolo Adicional después de las elecciones. 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 en las Comisiones, el 10 de diciembre de 1997, debido a la renovación de los legisladores argentinos en el Congreso (Clarín, 10/12/1997: 7). Esto implicaba desandar lo avanzado en el camino de la ratificación del Acuerdo. Éste no perdía estado parlamentario como se encuentra contemplado por reglamento según la Ley Olmedo – por lo cual podría los tratados nunca vencen en la Cámara – sin

⁵⁹ “Llamado conjunto”, Clarín digital (en línea), 11/04/1997 (citado el 22/09/2002). Disponible en Internet: <http://www.clarin.com/diario/1997/04/11/t-02102d.htm>

embargo implicaba derrumbar todo lo construido con tanto trabajo hasta ese momento.

Mientras tanto, Chile presionaba sobre el Poder Ejecutivo argentino con el argumento de impedir la firma del Convenio Bilateral de Integración y Cooperación Minera, que se concretaría recién en diciembre de 1997. Después de retrasar la suscripción durante más de dos años, la ratificación sería utilizada como un instrumento de presión, contando Chile con la ventaja competitiva de ser un fuerte exportador minero, y no encontrarse en una situación de dependencia del Convenio para desarrollar esta área estratégica. En éste se encontraba particularmente interesado Menem por los beneficios económicos proyectados, ya que según estimaciones realizadas por el gobierno argentino se convertiría en el quinto sector en importancia del país (La Capital, 04/02/1997: 10; Uno, 11/02/1997: 24). En particular este convenio facilitaría la promoción integrada de la actividad minera entre Chile y Argentina donde ya existían proyectos de empresas extranjeras para invertir en su explotación, como Barrick Gold Corporation, Western Mining Corporation y Pegasus Gold entre otras (La Nación, 15/01/1997: 10; Los Andes, 16/01/1997: 6; Diario de Cuyo, 21/01/1997: 6; 26/01/1997: 11-12; 14/02/1997: 6).

El contenido del Convenio destacaba el trato igualitario a inversores extranjeros y nacionales, pudiendo utilizar indistintamente la infraestructura existente de cualquier lado de la cordillera, sin obstaculizar el paso de los trabajadores. En el caso de Argentina se sumaban los enormes beneficios asociados a la disminución de aranceles (Idoyaga e Idoyaga, 1996: 10-12). Por lo tanto, también debe contemplarse en la cuestión de los Hielos el lobby de los actores transnacionales, a los cuales tangencialmente les interesaba destrabar la problemática del área para facilitar la explotación minera, buscando entonces acelerar la ratificación del Acuerdo. Dentro de este grupo se encontraban involucrados los intereses del presidente Bush (padre), inversor de una de las compañías participantes. Este dato no resulta menor teniendo en cuenta las “relaciones carnales” existentes entre Argentina y Estados Unidos (Hoy La Plata, 23/12/1996: 6-7; Solidaridad Iberoamericana, 1^a quincena de enero de

1997: 1), aunque se desconoce el grado de influencia que esta situación particular pudo haber generado en la cuestión de los Hielos.

El convenio minero cristalizaba los objetivos perseguidos desde la Cancillería argentina que centraba su eje en tres aspectos: la cooperación económica, la complementación energética, y la integración física - con la firma de convenios para la habilitación de pasos y el desarrollo de gasoductos (Clarín, 08/09/1997: 10) - convergentes con el auge de los fundamentos de la doctrina neoliberal en Latinoamérica, y la relación estratégica con Estados Unidos (Bragagnolo, 1998: 249; Escudé, 1997: 44-49). Sin embargo, si bien el lobby minero se considera que pudo haber resultado un elemento acelerador del proceso de resolución de la controversia fronteriza, escapa a los alcances de esta investigación el análisis del comportamiento y grado de influencia del mismo en la solución definitiva de los Hielos, aunque es un actor transnacional influyente que debe tenerse presente.

Mientras tanto, en la XIII cumbre del MERCOSUR realizada en Montevideo en diciembre 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 (Clarín, 15/12/1997: 2). El Ejecutivo chileno más allá de los discursos que culpaban a Argentina de ser “el único responsable” de las postergaciones, había perdido un senador en las elecciones de 1997, lo cual reducía su “grupo-ganador” dentro del Senado y le impedía alcanzar la mayoría necesaria. Por otro lado, Di Tella reconocía que Argentina no se encontraba en condiciones de ratificar el Acuerdo, y el Canciller Insulza lo confirmaba. Estas declaraciones públicas permitían abrir la puerta a otras “propuesta constructivas”, frente a la certeza que en Argentina la nueva composición parlamentaria era aún más desfavorable que la anterior y tornaban impensable la ratificación (Clarín, 15/12/1997: 2). En consecuencia, la diputada por el FREPASO, Graciela Fernández Meijide se trasladó a Chile para exponer la situación del Acuerdo en el Congreso argentino frente a la firme oposición con la nueva composición en las Cámaras (Clarín, 19/01/1998: 5). De esta manera el gobierno de Frei se

desentendía de presentar explicaciones en su mesa doméstica, sin presionar al Ejecutivo argentino.

En síntesis, la consolidación comercial, de inversiones y energética perseguida por ambos países facilitaba la aceleración de las voluntades para alcanzar un acuerdo en la mesa de negociación internacional, y en particular, en la mesa de negociación doméstica argentina (Ámbito Financiero, 24/01/1997: 10; La Nación, 11/12/1996: 5). Esta integración obligaba a superar la inflexibilidad del Poder Ejecutivo argentino a aceptar nuevas propuestas, y facilitaría el camino hacia la participación directa del Poder Legislativo en la mesa de nivel I.

La tercera etapa: la diplomacia parlamentaria.

Finalmente se iniciaba la tercera etapa, también denominada de “diplomacia parlamentaria” en diciembre de 1997. Si bien existen antecedentes y una superposición temporal entre esta fase y la anterior, es significativo recordar que estos son procesos que presentan elementos que surgieron diacrónicamente pero no necesariamente en sincronía. Al respecto, la propuesta de modificar por completo el Acuerdo era una idea existente desde hacía tiempo en el pensamiento de algunos legisladores argentinos, pero recién con la caída del dictamen se tornó en algo posible de concretar y aceptar por parte de la opinión pública y los legisladores de ambos lados de la Cordillera.

El contexto que favoreció la aceptación de la nueva propuesta se construyó sobre la base de numerosos encuentros previos - en pos de alcanzar la ratificación - entre los parlamentarios de la Concertación chilena, y la Alianza constituida entre radicales y frepasistas, los cuales pueden remontarse a 1996. Desde entonces, sobre estos encuentros se estableció una base de diálogo y confianza mutua a nivel del Poder Legislativo de ambos países que convergió en la elaboración del Protocolo Adicional, y posteriormente lo haría con el Acuerdo de 1998 (Clarín, 12/09/1996: 24; La Nación, 15/01/1997: 5).

El Poder Ejecutivo argentino se encontraba dispuesto a contemplar nuevas alternativas debido a las sucesivas defecciones involuntarias por las que había atravesado, y que intentaba evitar repetir en un período de estancamiento legislativo que se había extendido por más de cinco años, y que pretendía perpetuarse. Por otra parte, el giro electoral de octubre de 1997 implicó, en una segunda lectura, la definitiva pérdida de consenso dentro del propio partido gobernante. Esta última consecuencia anulaba la proyección a mediano plazo de una “posible” ratificación bajo la misma conducción partidaria, obstaculizando la postulación de Menem a una nueva reelección y obligándolo a priorizar algunas cuestiones políticas domésticas frente al inminente fin de su administración en 1999.

El comienzo de la tercera etapa podría darse por inaugurada con las palabras del ministro Di Tella el 24 de 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: 49; La Nación, 25/07/1998: 1, 6; Clarín, 26/07/1998: 12). Esta declaración exteriorizaba una situación que 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 impactaban en forma negativa dentro del nivel de negociación doméstico chileno que se hallaba muy seguro de conseguir la ratificación. De hecho los legisladores trasandinos habían intentado en vano durante ese año convencer a sus pares argentinos de la UCR – FREPASO para que aprobaran el Acuerdo.

La verborragia del canciller Di Tella en el MERCOSUR provocó serias tensiones que, además de requerir las disculpas diplomáticas pertinentes y la reinterpretación de sus palabras, generaron el estancamiento de negociaciones informales que se venían sucediendo en forma reservada a la opinión pública, y que recién serían destrabadas en la cumbre de Asunción en agosto de ese año (Clarín, 16/08/1998: 4; La Nación, 16/07/1998: 9; Los Andes, 16/08/1998: 6). Sin embargo, esta declaración tuvo un aspecto positivo que contribuyó a

acelerar los tiempos de negociación a ambos lados de la Cordillera para alcanzar los consensos necesarios antes de la finalización de los mandatos de Frei y Menem.

En Argentina ante la inminente caída del dictamen, el diputado radical Marcelo Stubrin, había presentado un innovador proyecto en el Congreso para “devolver” el Acuerdo al Poder Ejecutivo con la condición de renegociarlo. Sobre este aspecto es necesario recordar que el Congreso argentino sólo puede aprobar o rechazar la ratificación de un acuerdo, pero no se encuentra facultado para realizar ningún tipo de modificación sobre el mismo. El proyecto, 2206-D-1998 Stubrin y otros, fue aprobado el 15 de julio de 1998 por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y el 8 de setiembre por la Comisión de Defensa, sentando un precedente singular respecto a la extensión de las funciones del Poder Legislativo.⁶⁰

Este proyecto avanzaba más allá del uso del veto, abría una proyección de participación más activa del Poder Legislativo en la elaboración de la política exterior permitiendo hacer observaciones y sugerencias respecto a la composición y negociación de la agenda internacional. Incluso, en este caso en particular, permitió la concurrencia de los legisladores con el monitoreo directo de las negociaciones internacionales mediante la intervención de una Comisión Técnica integrada con especialistas y también legisladores (Barros Browne, 1999: 93-95; Clarín, 16/07/1998: 14). En aquel momento los criterios de mínima fijados por las Comisiones legislativas en la agenda de negociación argentina exhortaban a:

- ✓ Respetar los tratados contraídos con anterioridad que contemplan las altas cumbres divisorias de aguas;
- ✓ Otorgar las garantías necesarias para respetar el principio que sostiene que el agua que fluye hacia el río Santa Cruz sea considerada como recurso hídrico argentino exclusivo;

⁶⁰ Fue aprobado por amplia mayoría en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados con la excepción del voto de la diputada santacruceña peronista, Cristina Fernández de Kirchner (Los Andes, 16/07/1998: 6); y en la Comisión de Defensa se presentaría una situación similar con el voto de oposición de la diputada peronista santacruceña Rita Drisaldi (La Nación, 04/09/1998: 10).

- ✓ Presentar un adecuado distanciamiento de los fiordos oceánicos de la costa chilena. (La Nación, 16/07/1998: 2)

Este nuevo mecanismo presentado por la bancada radical había sido elaborado en marzo de 1997, con la colaboración del Dr. Omar Álvarez, especialista en Derecho Internacional y Técnica Parlamentaria. Este instrumento legislativo “(...) evitaba que el proyecto fracasara y que el Poder Ejecutivo sufriera una derrota legislativa” (Jozami, 2000: 200). Sin embargo, no fue presentado en el recinto hasta diciembre de ese año, ya que existía un pacto preestablecido entre Menem y los partidos políticos para excluir entre los temas de campaña electoral la cuestión de los Hielos (Clarín, 31/10/1997: 7).

Esta propuesta de renegociación se había planteado en forma previa ante los pares trasandinos para evitar cualquier resquemor antes del conocimiento de la opinión pública, e incluso evitar el impacto negativo en la mesa doméstica chilena. El gobierno de Frei ya había sufrido varias tensiones debido a los fallidos intentos de reforma de la Constitución y el modesto triunfo obtenido por el partido gobernante en las últimas elecciones aún no permitían inclinar las fuerzas políticas que eran favorables al pinochetismo (Clarín, 13/12/1997: 38; 07/01/1998: 30; 17/01/1998: 30).

Retornando al dictamen, la caducidad del mismo develó la importancia de la amenaza y/o 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. Por otra parte, la Alianza UCR-FREPASO que había ganado las elecciones, quería evitar heredar un problema creado por otro gobierno. En este sentido existía una manifiesta voluntad política de la oposición para cerrar la cuestión de los Hielos. Al respecto, el diputado frepasista, Dante Caputo señalaba “(...) creemos que en vez de una solución (el gobierno) ha creado un problema. Pero el acuerdo existe y es un hecho político. Pero este tema no puede tratarse aisladamente. Una cosa es la endeblez del Acuerdo y otra es la cuestión del Acuerdo en el

marco de una (futura) política exterior que destaque a Chile como aliado estratégico” (Clarín, 30/10/1997: 24). Estas palabras representan la percepción y creencias de la Alianza referidos a la política bilateral con Chile, que consideraban al país vecino como un socio privilegiado, y manifestaban la voluntad real de encontrar una resolución pacífica de la cuestión en el corto tiempo.

Resulta interesante detenerse con el fin de conocer una iniciativa de la derecha chilena que permite comprender mejor la percepción referida a Hielos y que es conocida como “la teoría del freezer”. Ésta pretendía congelar el tema por 15 o 20 años. La importancia en la postergación residía en obtener más ventajas para Chile extendiendo el margen de tiempo, entendiendo que de esta manera podían ampliarse los beneficios con mayores reclamos territoriales. Sin embargo, el propio gobierno chileno rechazó la propuesta, mientras en Argentina los legisladores manifestaban su oposición al congelamiento en el largo plazo (Clarín, 12/11/1997: 15; 16/08/1998: 4).

En consecuencia a finales de diciembre de 1997, con una nueva composición en el parlamento argentino, se formó la denominada “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 constituyendo el Comité Técnico junto con el representante de la Cancillería Carlos Foradori y su equipo, el Presidente de la Academia Nacional de Geografía, Gral. Roberto Arredondo y su Vice, el Ingeniero Bruno Ferrari Bono, y el Presidente de la Comisión Nacional de Límites Internacionales, Gral. Luis María Miró.

Esta Comisión desarrollaba una propuesta alternativa para presentar ante Chile, como lo había solicitado el propio gobierno argentino. El Poder Ejecutivo necesita de un instrumento claro de negociación en la mesa internacional que además le fuese útil al gobierno chileno para negociar internamente en su mesa de nivel II. Esta nueva propuesta, a diferencia del Acuerdo de 1991, era construida con el consenso parlamentario y de especialistas, lo cual ampliaba

aún más el tamaño del “conjunto ganador” en Argentina – debido a la trayectoria de los referentes técnicos convocados como Ferrari Bono, Arredondo y Miró - y resultaba una herramienta contundente para la negociación de Frei con la derecha chilena. En otras palabras, le brindaba “legitimidad” a la propuesta, como sostenía el representante de la Cancillería Foradori “(...) la participación de los legisladores le agregaba legitimidad a este nuevo proceso negociador”, percepción que también defendía ex Canciller Caputo (Barros Browne, 1999: 57, 91).

Mientras tanto, en las reuniones informales la contraparte chilena fue manejada por María Teresa Infante Caffi, Directora de Fronteras y Límites, junto con el geógrafo César Gatica Muñoz, acompañada además por un reducido grupo de legisladores. Estos fueron los senadores Jaime Gazmurri (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 Presidente Frei, por lo tanto sólo actuaban como observadores, aunque resulta altamente probable que su presencia se hallara extendida más allá de la mera observación (Barros Browne, 1999: 57).

Esta delegación se limitó a informar a la Cancillería de los adelantos que se iban estableciendo pero carecía de carácter negociador, se encontraba sin poder de decisión, sólo eran transmisores de las propuestas argentinas. Este perfil de la contraparte chilena apuntaba directamente a disminuir las tensiones internas que generaban una nueva modificación en el Acuerdo y el involucramiento de Chile como generador de ese cambio (Clarín, 16/08/1998: 4).

Mientras tanto, el Poder Ejecutivo argentino reconocía implícitamente, con la incorporación y participación del “Grupo de Notables” la importancia de establecer un acuerdo doméstico previo a la negociación internacional que permitiera garantizar la ratificación. En síntesis, la existencia de un acuerdo previo en la mesa del nivel II en Argentina y su contacto con la mesa del nivel II

en Chile facilitaron la fusión de las mesas de negociación domésticas de ambos países con la internacional, creando una mesa interméstica (de nivel I y II) de donde saldría el acuerdo definitivo. Sin embargo, resulta necesario aclarar que los legisladores y representantes del Poder Ejecutivo chileno carecían de un poder de decisión como sucedía con algunos de los representantes de la mesa argentina. Aún en estas condiciones fueron parte integrante fundamental en la elaboración de los lineamientos del nuevo acuerdo.

Estas negociaciones en la mesa interméstica fueron reservadas debido a la percepción que existía entre los integrantes de la Comisión argentina de provocar un efecto negativo en la opinión pública chilena si difundían las reuniones en la etapa de gestación y consolidación del grupo de trabajo, con serias posibilidades de fracasar. Por otra parte, el Poder Ejecutivo chileno era consciente de la imposibilidad de formar un grupo oficialismo-oposición como había logrado constituirse en Argentina (Barros Browne, 1999: 81-82). Es por ello que en las reuniones que se fueron sucediendo desde marzo de 1998 tuvieron un carácter “no oficial” para evitar interpretaciones erróneas en las atribuciones correspondientes en Chile al Poder Legislativo y su participación en temas de política exterior.

Luego de estos encuentros, que se extendieron hasta más allá de mediados de año, quedó elaborado el Acuerdo de 1998. Con referencia a la letra del tratado, 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”. Entonces se dividió la línea poligonal en tres partes, siendo dos tercios de ésta la sogá del volantín o barrilete (que abarca la zona Sur de los Hielos), y la tercera parte (Norte o restante) el cuerpo del mismo donde se concentrarían las discordias. En las dos terceras partes el límite fue acordado definitivamente, sin embargo el tercio restante continúa hoy sin delimitar y abarca desde el cerro Murallón al monte Fitz Roy, ocupando el cuadrante Norte ubicado entre los meridianos O 73°38'00” y O 72°59'00” y los

paralelos S 49°10'00" y S 49° 47'30" (Barros Browne, 1999: 69; La Nación, 02/01/2001: 1, 6; Clarín, 17/12/1998: 6).⁶¹

El nuevo Acuerdo sobre Hielos – que eludió presentar mapas de la zona sino sólo fotos satelitales - se firmó en Buenos Aires el 16 de diciembre de 1998, entre los presidentes Menem y Frei. (La Nación, 13/12/1998: 1, 8; 16/12/1998: 10). 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 rechazando el Acuerdo y fijando los criterios de mínima para la negociación con la participación de especialistas en el tema. De esta manera con la inclusión de legisladores en el ejercicio de la denominada “diplomacia parlamentaria”, el Poder Ejecutivo logró evitar la defección involuntaria, alcanzando sus objetivos de política exterior.

El nuevo Acuerdo fue elevado en los respectivos Congresos, donde consiguió primero la media sanción en Argentina, en el plenario de Diputados el 29 de diciembre de 1998 con 163 votos a favor, 8 en contra y 7 abstenciones, es decir con el 92% del respaldo legislativo de la Cámara Baja (Clarín, 30/12/1998: 6).⁶² Luego, conseguirían la aprobación en el Senado chileno, el 10 de marzo del año siguiente con 34 votos a favor y 12 en contra, contando con el 74% del apoyo de los congresistas (La Nación, 11/03/1999: 6).⁶³ Finalmente, la ratificación completa se postergaría para aprobarla en simultáneo en las Cámaras de Argentina y Chile, el 2 de junio de 1999 con un respaldo del 89% en Argentina y del 64% en Chile (Barros Browne, 1999: 95; La Nación, 03/07/1999: 8; Página/12, 03/07/1997: 7).⁶⁴

⁶¹ Ver Mapa N° 3.

⁶² Los votos negativos fueron: del justicialismo Cristina Fernández de Kirchner, Rita Drisaldi (ambas santacruceñas) Sergio Acevedo, Lidia Mondelo, Juan Domingo Zacarías, Orlando Aguirre; por el FREPASO, Ramón Torres Molina; por Cruzada Renovadora (San Juan), Nancy Avelín. (todos pertenecientes a distintas provincias no patagónicas); y se abstuvieron el demócrata mendocino Carlos Balter; las justicialistas fueguinas Carmen Dragicevic y Amalia Gudiño; por el Movimiento Popular Fueguino Ernesto Löffler y Marcelo Viaña; la autonomista correntina Catalina Méndez de Medina Lareu; y el justicialista Eduardo Mondino.

⁶³ Los votos negativos en Chile provinieron de los senadores designados por las Fuerzas Armadas, y los partidos de derecha; la UDI y RN.

⁶⁴ En este caso en el Senado Argentino las votaciones en contra fueron 42 a favor y 5 en contra del Acuerdo. La oposición estuvo a cargo de los peronistas santacruceños Daniel Varzat y Eduardo Arnold;

El resultado de las votaciones confirmaba la efectividad del acuerdo previo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo con tan sólo comparar el compás de espera en el tratamiento del Acuerdo de 1991 durante siete años – que finalmente fracasaría – , y los apenas seis meses entre la firma, tratamiento en Comisiones y ratificación definitiva del Acuerdo de 1998. Por otro lado, los acuerdos previos permitieron cumplir con los compromisos contraídos por el gobierno, evitando transitar por la delgada línea de la defección involuntaria. Finalmente, la insistencia del Poder Ejecutivo en evitar el ejercicio del veto fue un elemento que favoreció la proyección del Poder Legislativo al elaborar un nuevo instrumento legislativo que favoreció su participación en las decisiones referidas a la participación en política exterior, sentando un valioso precedente sobre la relación del Poder Legislativo en éste ámbito.

Alfredo Avelín (Cruzada Renovadora de San Juan); José Antonio Romero Feris (Partido Autonomista de Corrientes); Marcelo Romero (Movimiento Popular Fuegoño) y Luís León (UCR); sin embargo al momento de la votación Romero Feris no estuvo presente. Por otra parte, en Chile los votos a favor fueron 58 y provinieron en la Cámara Baja de todos los legisladores de la Concertación, 5 de RN, y 1 de la UDI, estos últimos pertenecientes a la derecha., contra 32.

Conclusiones.

El análisis de las negociaciones entre Chile y Argentina por los Hielos Continentales Patagónicos es un caso que permitió abordar el comportamiento de un actor infrecuentemente estudiado en el proceso de toma de decisiones en política exterior como es el Poder Legislativo. En este sentido, se examina la amenaza del ejercicio del veto como herramienta de presión y, principalmente, como apertura a una participación del legislativo en la formulación de las relaciones exteriores.

En el Acuerdo contraído en 1991 la ausencia de negociaciones domésticas previas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo permitió el uso de la amenaza del veto, que encontró como vocero del Congreso al principal partido opositor, la UCR, los sectores nacionalistas, especialistas y técnicos, y la población sureña en general. Esta situación sumada al escaso número del “conjunto-ganador” o de apoyo al Acuerdo – la mayoría de los miembros del partido gobernante - confluyeron en la postergación indefinida de la ratificación.

El contexto interno desfavorable a los intereses del gobierno argentino lo colocaron en más de una ocasión en una posición de defección involuntaria, provocando un desgaste en la credibilidad de la administración menemista que repercutió en las negociaciones domésticas en Chile postergando la ratificación en el Senado. El comportamiento legislativo chileno actuó como espejo del argentino, ya que al descreer de la palabra del gobierno justicialista esperaba primero el accionar de los legisladores argentinos para luego actuar. Sin embargo, el accionar del Congreso chileno resultó funcional a las intenciones del “conjunto-perdedor” argentino facilitando la extensión en el congelamiento del Acuerdo.

En relación con la búsqueda de la ratificación, 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 de su partido a un bloque monolítico. El cuadro de situación dentro del partido mostró por un lado,

en los sucesivos legisladores sureños y gobernantes santacruceños justicialistas una falta de disciplinamiento a las directivas enviadas por el Poder Ejecutivo nacional. Por otro lado, tampoco halló en los diputados “disidentes” – muchos de ellos no pertenecían a provincias patagónicas - un respaldo, aunque en este último caso los motivos de la oposición respondieron a causas referidas a cuestiones internas partidarias relacionadas con los procesos electorarios que, como sostienen Rossendorf y Pahre, jugaron en forma negativa en la administración Menem.

Por otra parte, el crecimiento en la composición del “conjunto-opositor”, 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 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.

En este punto cabe recordar el interés particular del gobierno menemista en convertirse en “aquel que resolvería todos los conflictos limítrofes”, y es por ello que percibía al veto legislativo como un obstáculo para alcanzar ese fin. Esta situación generó el despliegue de múltiples estrategias ejercidas desde la Cancillería para lograr destrabar la negociación doméstica que sucesivamente fracasó como consecuencia de la ausencia de acuerdos previos contraídos con el legislativo, impidiendo ampliar el “conjunto-ganador” de base.

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 el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo fortalecerían la credibilidad externa del gobierno en la ratificación de tratados y acuerdos, evitando la defección involuntaria. Esta agenda se torna indispensable cuando la temática a abordar afecta algún tema relacionado con la soberanía o resulta altamente sensible a la opinión pública. Efectivamente,

en la cuestión de los Hielos esta hipótesis pudo comprobarse nuevamente en la etapa de renegociación, pero esta vez en sentido positivo.

Ante la devolución del Acuerdo de 1991 al Poder Ejecutivo – a través del proyecto 2206-D-1998-Stubrin - se contempló una nueva negociación donde se fijaron previamente en las Comisiones de Diputados los puntos básicos y criterios de mínima para concurrir a la mesa internacional. La existencia de esta “agenda consensuada” conllevó a que una vez definido y firmado el Acuerdo de 1998 sólo tardara seis meses en recibir la ratificación completa de ambas Cámaras. En otras palabras, la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo resultó favorable a los intereses del gobierno debido a la negociación previa a la firma del acuerdo internacional, conduciendo a la cancelación del ejercicio del veto de los legisladores. Esta propuesta coincide con los argumentos que sostienen especialistas como Robert Putnam y Jorgyn Mo, como también con la opinión de expertos en mediación internacional como Zartam y Fisher.

En consecuencia, el análisis del Poder Legislativo a través de la amenaza en el ejercicio del veto permitió, por un lado, congelar el tratamiento del tema en el recinto parlamentario; en un segundo momento, frente a la persistencia de su oposición condujo al Poder Ejecutivo a retirar el Acuerdo de 1991 del Congreso con la presentación del proyecto Stubrin y renegociarlo; y finalmente, creó un espacio de participación legislativa en el proceso negociador del nuevo Acuerdo, dando lugar a la “diplomacia parlamentaria”, y con ello a la construcción de una mesa interméstica con Chile para la elaboración del Acuerdo de 1998.

Estos hechos permiten corroborar lo sostenido en la segunda hipótesis, donde el poder de veto funciona como instrumento de presión eficiente dotando al Poder Legislativo con la capacidad de apertura de un canal de participación directa en la formulación de la política exterior. Esto refuta los tradicionales argumentos sobre el rol de la Legislatura en la elaboración de la política exterior sostenido principalmente por autores de tradición realista y sistémicos dentro de las relaciones internacionales. Estudios orientados en la toma de

decisiones en el ámbito de la política exterior, y más aún tomando como objeto de estudio al Poder Legislativo son casi inexistentes en Argentina; más aún si se contempla el ejercicio del veto con el enfoque de Mo antes que el de Putnam.

En otras palabras, esta investigación innova en la perspectiva que tradicionalmente le asigna una función pasiva al Poder Legislativo en la definición de la política exterior, destacando en este estudio su rol a partir del uso del veto, incluso analizando la extensión de su participación, convirtiéndose en un tomador de decisiones. Esta confirmación abre una interesante perspectiva para futuros trabajos sobre el fortalecimiento de los mecanismos democráticos en general y en la elaboración de las políticas exteriores en Latinoamérica en torno al rol de los Congresos.

MAPAS

Índice de mapas.

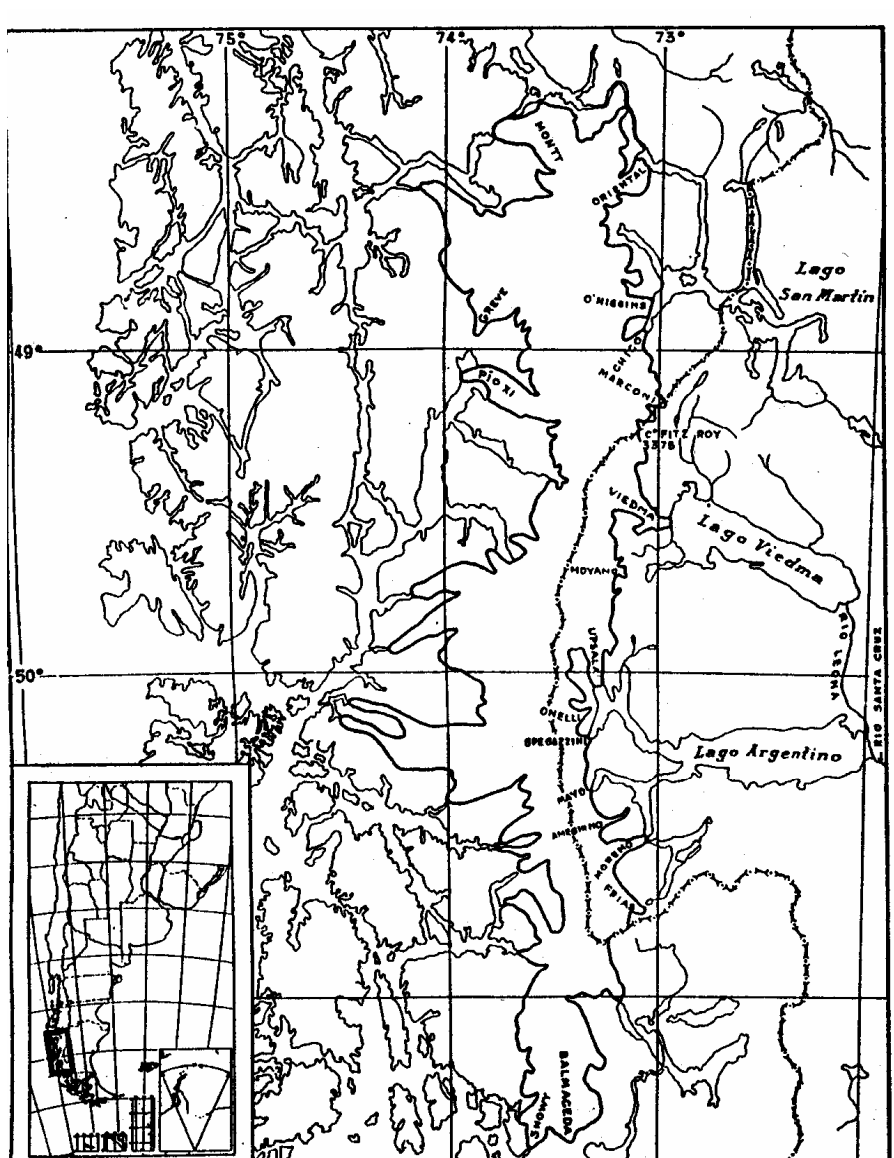
Mapa N°1: Ubicación de los Hielos Continentales Patagónicos.

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

Mapa N°3: Acuerdo de 1991 y 1998 sobre los Hielos Continentales Patagónicos.

MAPA 1

Ubicación de los Hielos Continentales Patagónicos



Fuente: Fernández, Jorge (1996) “Los Hielos Continentales”, ***Todo es Historia***, N° 351, p. 10.

MAPA 2

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

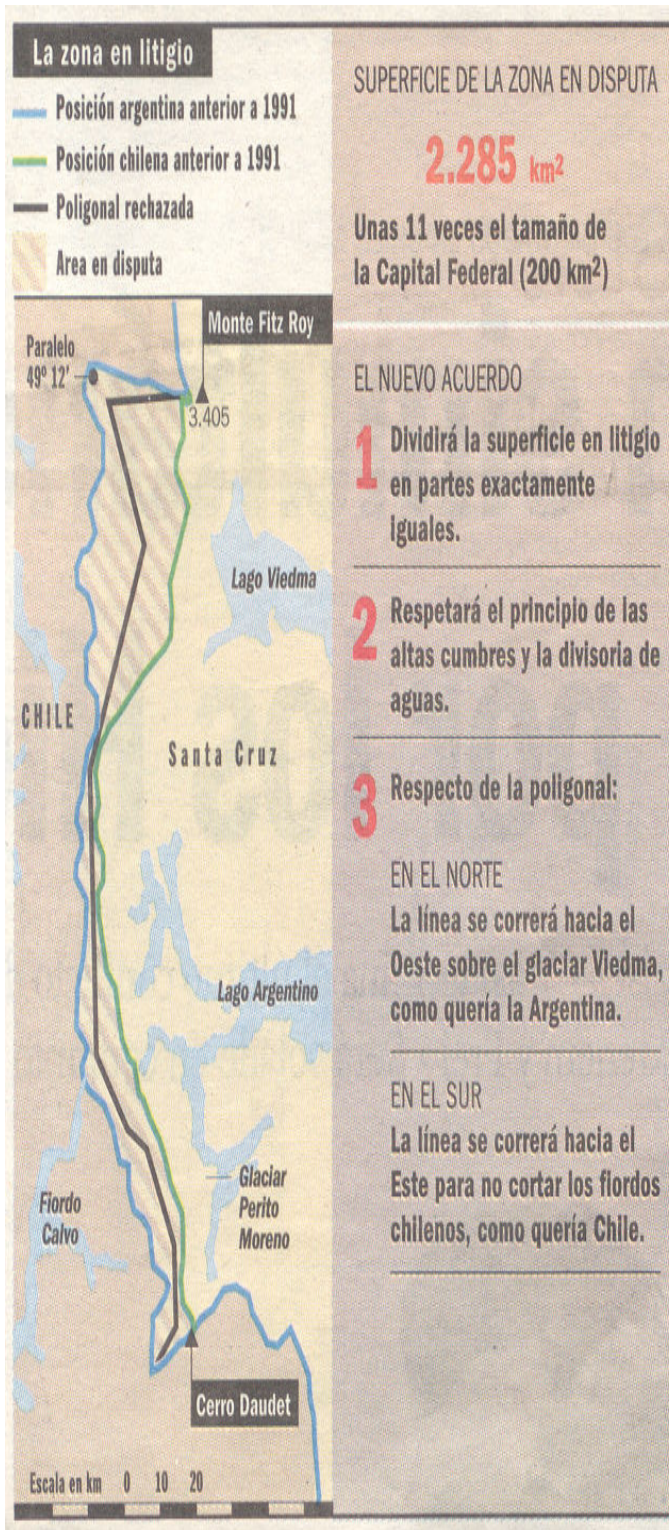


Fuente: **La Nación**, 17/12/1998, p.10

Fuente: material suministrado en la entrevista al Ing. Koessler Von Ilg.

MAPA 3

Acuerdo de 1991



Acuerdo de 1998



Fuente: **Clarín**, 02/07/1999, p. 4

Anexos.

Índice de anexos.

Anexo I: Consulta confidencial de Cancillería realizada al Dr. Jiménez de Aréchaga.

Anexo II: Material gratuito de distribución en la vía pública sobre Hielos.

Anexo III: Material gratuito de distribución en la vía pública sobre Hielos.

SECRET

CONSTITUTIONAL

El argumento jurídico fundamental para la ratificación del tratado de 1991 es la delimitación convenida, no corregida.

el su trayectoria, argumentando que, después de 90 años, una revisión parcial del todo en 1992.

50) Por intentar, después de 1902, que afirmo que ese limite "ya ha sido fardo de 1902", por mutuo acuerdo, pueden ser bien las partes, eso no podria determinado". Si bien, por el acuerdo de 1991, eso no podria modificado, como se hace por el acuerdo de 1991, eso no podria hacerlo un Tribunal arbitral.

02 221

See fig. C.1A

Ar-Þr-haga

ANEXO II

Material gratuito de distribución en la vía pública sobre Hielos

No Olvide

En 1878 comunica Chile al Presidente Avellaneda que "está dispuesto que someta al arbitraje, la Patagonia, El Estrecho de Magallanes y la Tierra del Fuego"

El Presidente Avellaneda rechaza de plano la inaudita propuesta. En 1979, Chile extiende su pretensión a la Región Cuyo.

¿Que pasaría si Chile reclama Cuyo, estableciendo artificialmente una cuestión litigiosa donde no la hay?

¿Tendríamos, en virtud del Tratado de Paz y Amistad de 1984, que recurrir a un arbitraje? Una barbaridad Jurídica de expansión que no podemos aceptar, permitir ni tolerar.

Lo dijo Bartolomé Mitre (1868)

"Hasta hoy, todos los pueblos del mundo han condenado del modo más terrible, al que atenta contra la integridad del territorio de un País en beneficio de un gobierno extranjero".

La Integración

La integración económica, comercial, cultural es necesaria pero no a costa de amputar territorio ni entregar bajo ningún concepto pedazos de la geografía Nacional. ¡No queremos nada de nadie, pero no queremos que nadie nos toque o se apodere de lo nuestro!

Conclusiones

1

Impedir la **amputación** de Nuestro Territorio

2

Repudiar la actuación de Nuestra Cancillería

3

Queremos la paz y la hermandad con los pueblos, en base al Derecho y a la Justicia y el Derecho y la Justicia es el respeto al tratado a **perpetuidad de 1881** que señala incuestionablemente a las Altas Cumbres de la Cordillera de Los Andes como el límite irremplazable y definitivo.

4

Nuestro voto en el Congreso de la Nación será categórico y terminante; **Contrario a este caprichoso e insolvente acuerdo.**

República Argentina, San Juan, Agosto de 1992

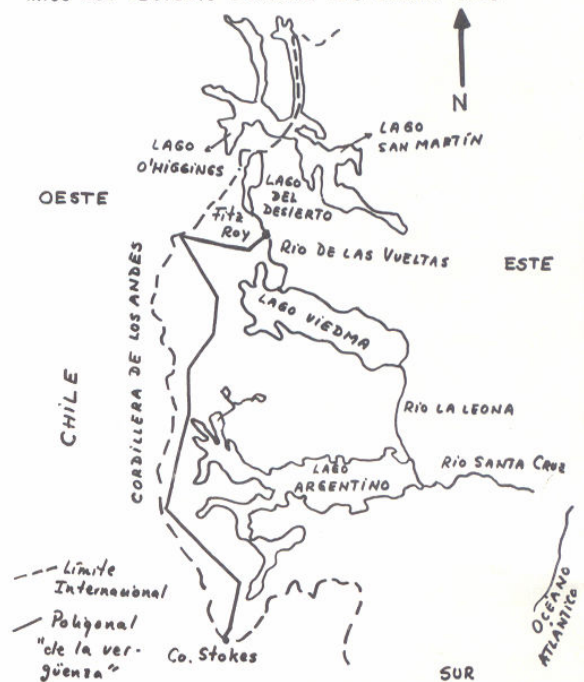
Dr. Antonio Achém
DIPUTADO DE LA NACION

Dr. Alfredo Avelín
DIPUTADO DE LA NACION
A PARTIR DE DIC. DE 1992
SENADOR DE LA NACION

República Argentina, San Juan, Abril de 1993

CROQUIS DE ORIENTACION GEOGRAFICA

UBICACIÓN GEOGRÁFICA
LAGO DEL DESIERTO - CUENCA RÍO SANTA CRUZ



HIELOS CONTINENTALES

Superficie: 22.500 Km²

Situación Actual

Chile 85% Argentina 15%

Pretensión Chilena

Chile 92% Argentina 8%

Principales Características

*Principal Reserva Mundial de Agua Potable

(Abastecería a 170.000.000 de personas)

*Declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO

Este resumen fue preparado con el asesoramiento del Tte. Cnel. (R) Lic. Rodolfo Werner Koessler Von Ilg, profundo conocedor de los temas que hacen a la soberanía del País y a la integridad del territorio nacional.

Su libro, "Acuerdo Leonino sobre nuestros Hielos Continentales", refleja un profundo conocimiento y un estudio detallado del tema de límites con nuestro vecino país República de Chile.

Presentación del Libro, día martes 20 de Abril de 1993 a las 18,30 hs. en el Club Progreso, Sarmiento 1334- Capital. Por el Senador de la Nación Dr. Alfredo Avelín.

CRUZADA RENOVADORA: Tucumán 1112 sur
Telefonos (064) 22 1124 / 2544 - 5400 San Juan ARGENTINA

SENADO DE LA NACIÓN, Dr. Alfredo Avelín
Telf. (01) 953 8446

ANEXO II

Material gratuito de distribución en la vía pública sobre Hielos



Hielos Continentales

Detalle del territorio nacional que el "Acuerdo Menem - Aylwin" propone entregar a Chile



REFERENCIAS

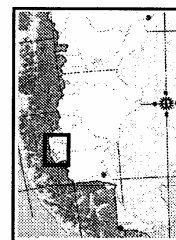
Límite Internacional
(Solo falta que se demarque)

Pretensión chilena

Poligonal del Acuerdo
Menem - Aylwin

Territorio nacional que
se entrega gratuitamente

UBICACION GEOGRÁFICA DE LA ZONA



Instituto Argentino de Relaciones Internacionales

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, COMIX.
- 1952-** 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.
- 1998- 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 simultánea en los Congresos argentino y chileno del Nuevo Acuerdo.

Bibliografía.

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.

Boletín informativo N° 351, H. Cámara de Diputados de la Nación, secretaría parlamentaria, 114º período parlamentario de sesiones ordinarias, labor de las comisiones desde el 23 de julio al 1º de agosto de 1996.

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)

FUENTES SECUNDARIAS

A- Periódicos y revistas consultados

Argentina:

Ámbito Financiero

Clarín

Diario de Cuyo (San Juan)

El Cronista Comercial

Hoy (La Plata)

La Arena (La Pampa)

La Capital (Rosario)

La Nación

La Opinión Austral

La Prensa

Los Andes (Mendoza)

Notisur

Página 12

Uno (Mendoza)

Chile:

El Mercurio

La Tercera

Otros:

Solidaridad Iberoamericana. Voz de la patria Grande.

Diario electrónico de COPESA - <http://www.copesa.cl>

B- Libros y artículos especializados.

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.), 2° semestre, N° 10.
- 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.
- _____ y Busso, Anabella (1994) "La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación", en CERIR, ed. (1994) **La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato**. 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: CARI/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: CARI/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: CARI/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: CARI/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.
- _____ y Lechini de Alvarez, Gladis (1994) "Introducción" en CERIR, ed. (1994) ***La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato.*** 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.
- Idoyaga, Marcelo e Idoyaga, Gustavo (1996) "La minería, un nuevo negocio en la Argentina", ***Conceptos. Boletín de la Universidad del Museo Social Argentino***, año 71, N° 3, Mayo/Junio, pp. 9-15.
- Grossi, Rafael Mariano (1999) ***Penúltima alianza: el proceso de expansión de la OTAN y el nuevo mapa de seguridad internacional***. Buenos Aires: ISEN/GEL.
- 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: CARI/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 (1998) "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.
- Miranda, Roberto (1994) "Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem". Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), ***Relaciones Internacionales*** (La Plata), N° 7, pp.101-111.
- _____ (2003) [a] "Políticas exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto", Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Rosario, ***Polítikós***, N° 1.
- _____ (2003) [b] ***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 Papayouanou, Paul A. (1997) "Using game theory to link domestic and internacional 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, Heraldo, comp. (1986) *América Latina y el Caribe: Políticas exteriores para sobrevivir*. Buenos Aires: GEL.
- _____ (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.
- _____ (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.
- _____ 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.
- Sabaté Lichstchein, Domingo (1985) *Problemas argentinos de soberanía territorial*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- _____ (1991): "Los tratados argentino-chilenos", *Boletín Naval*, N° 767, Buenos Aires.
- Satas, Hugo Raúl (1987) *Una política exterior argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- 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, Heraldo, comp. (1987) ***Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: continuidad en la crisis***. Buenos Aires: GEL.

Zartman, I.W. y Rasmussen, J.L., eds. (1997) ***Peacemaking in International Conflict***. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.