

Conmemoraciones, notas, reflexiones, entrevistas ...

UN CENTENARIO: LOS PACTOS DE MAYO

Martha S. Páramo de Isleño *

La firma de los Pactos de Mayo, cuyo centenario se cumple este año, constituye un punto de inflexión en las negociaciones diplomáticas del conflicto limítrofe que, durante los siglos XIX y XX, hemos mantenido con Chile.

Nuestro país, desde mediados del siglo XIX, en todas las contiendas sobre límites en que se vio envuelto, perdió territorios a favor de los países vecinos. En este sentido, la política exterior del *uti possidetis* o *statu-quo* que se adoptó tendría que haber acordado unas líneas de gestión que partieran de posiciones mucho más duras, admitir mayor firmeza diplomática, procedimientos que Argentina no tomó, sino que actuó con debilidad.

Dentro de lo que hoy se configura como Mercosur, nuestra diplomacia no tuvo siempre en cuenta que está posicionada, por la geografía y la geopolítica, no solo en el extremo del continente, sino que ubica entre dos naciones fuertes, como lo son Chile y Brasil. Esta situación, en los momentos en que se demarcaban los límites, pocos diplomáticos la consideraron con amplitud. Por otro lado, algunos historiadores ven en esta política de aplazamiento de la resolución de la cuestión de los límites con Chile, una sutil manera de maniobrar diplomáticamente, ya que Argentina podía *esperar segura de su indudable progreso, que su desarrollo más poderoso, le permitiría imponer sus justas miras sin el más remoto temor de agresión.* (Etchepareborda).

Es cierto que, en esa época, la percepción de los intereses nacionales estaba centrada en asegurar las fronteras interiores, promover la inmigración europea, en impulsar la explotación de la pampa húmeda., extender líneas férreas. Además, como bien dice Archibaldo Lanús, *Hasta 1880 las precarias*

* Profesora Consulta de la Universidad Nacional de Cuyo. mspi@infovia.com

estructuras administrativas y las escasas directivas internacionales del Estado, no permitieron dar proyección ni estabilidad a una política exterior más concentrada en atender hechos aislados que en llevar a cabo una verdadera estrategia nacional.

Determinar el espacio geográfico propio es establecer el ámbito del ejercicio de la soberanía. Espacio geográfico que era escasamente conocido, como mínima la conciencia territorial. 1880 sería una fecha de cambio en relación con este tema, pues aparecen textos de viajes, cartografías, documentos; se incorporan términos y se barajan conceptos tales como usurpación, arbitraje, neutralidad, instancias diplomáticas, etc., al referirse a las controversias de límites.

La problemática con Chile ha sido la más compleja y difícil de resolver entre las cuestiones limítrofes que nuestra nación ha tenido con los países vecinos, no solo originada porque se comparte una larga cordillera fronteriza, unos más de 4 mil kilómetros, y que se encuentra entre las más altas del mundo, sino por la propia geografía chilena – *una loca geografía* al decir de Benjamín Subercaseaux -. Esta ubicación, la de una estrecha franja de tierra, situada entre la cordillera y el Océano Pacífico, que es el más ancho del planeta, originó una lucha para vencer el aislamiento decimonónico y a la vez fue un incentivo para presionar un avance hacia el este. La Constitución chilena de 1822 expresaba en su art. 1° que *el territorio de Chile conoce por límites naturales al sur, el Cabo de Hornos; al norte el desierto de Atacama; al oriente Los Andes; al occidente el Mar Pacífico*. Como señala Mariano Pelliza *no es de uso que en un instrumento jurídico de esta clase se establezcan y consignen los límites territoriales que, como generalmente sucede, están determinados por convenciones...* lo que estaría demostrando que los chilenos sabían bien hasta dónde llegaba su tierra.

Algunos Antecedentes

Antes de entrar a recordar los Pactos de Mayo, cabe mencionar algunos instrumentos jurídicos anteriores, con los que ambas naciones intentaron zanjar esta cuestión. No se puede dejar de citar el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación firmado el 30 de agosto de 1855 – que tendría un vigencia de doce años – cuyo artículo 39 establecía que *ambas partes contratantes reconocen como límites de sus respectivos territorios los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española el año 1810, y convienen en aplazar las cuestiones que han podido o puedan suscitarse sobre esta materia, para discutir las después pacífica y amigablemente, sin recurrir jamás a medidas*

violentas, y en caso de no arribar a un completo arreglo, someter la decisión al arbitraje de una nación amiga... De aquí en más, saltando por sobre este articulado, las demandas y pretensiones chilenas irán en aumento; ya iniciadas en 1843 cuando Chile instaló el fuerte Bulnes en el estrecho de Magallanes, lo que motivó una reclamación del gobierno argentino.

En enero de 1878 se ajustó el Tratado Barros Arana – Elizalde que estableció la línea limítrofe ente ambos países en las más altas cumbres que dividen aguas, con lo que se alejaba la pretensión chilena sobre la Patagonia y el acceso al Océano Atlántico, aspiración buscada por Chile, para mantener una relación más directa con el mundo occidental europeo.

Chile se aferrará a la divisoria de aguas y Argentina a las más altas cumbres; la cordillera, al sur del paralelo de 40° se bifurca y ríos que nacen al este la atraviesan para volcar sus aguas en el Océano Pacífico debido a que la masa continental sufre una inclinación general en esa dirección. La divisoria de aguas no coincide con las más altas cumbres principalmente desde Cerro Tronador y lago Nahuel Huapí al sur.

Bernardo de Irigoyen y Francisco de Borja Echeverría estamparon sus firmas, en julio de 1881, en el Tratado que pretendió solucionar definitivamente el conflicto limítrofe con el vecino país, (a instancias de Estados Unidos que había ofrecido su mediación diplomática ante un posible desenlace armado). Sus siete artículos, de ambigua redacción, no pusieron fin a las divergencias. Los historiadores que se han ocupado del tema han tomado, frente a este convenio, diferentes posiciones; para unos, fue un éxito para Chile, que sostuvo la pretensión sobre la Patagonia con el objetivo de quedarse con el Estrecho (Ruiz Moreno...). Para otros, Argentina se aseguró la paz, porque concluida la guerra del Pacífico – en la que nuestro país no solo permaneció neutral, sino que desaprovechó diplomáticamente la ocasión de proceder con firmeza y de anudar las relaciones con Perú y Bolivia – no estaba en condiciones de sostener una guerra con la nación trasandina (Moreno Quintana, Ferrari...)

La interpretación del artículo 1° que disponía *...la línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dicha cordillera 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 estos a un acuerdo, será llamado a decidirlos un tercer perito nombrado por ambos Gobiernos...* motivará una ardua y larga tarea, en la que descolló como heroico defensor de

los derechos argentinos, el perito Francisco Moreno, frente a la posición del perito chileno, Barros Arana; la postura irreconciliable a la que se llegó hizo anclar en punto muerto las negociaciones.

Adelantándose a los problemas que se suscitarían, el art. 6° remitía al fallo de una potencia amiga.

Expresa Scenna que con el Tratado, nuestro país renunció a la mitad oriental del Estrecho de Magallanes a cambio de su neutralización, manteniendo Argentina los 10 km. de la boca atlántica; se cedió parte de Tierra del Fuego y lo más grave, se tuvo una frontera ilógica y abierta en el extremo sur.

Rizzo Romano, por su parte opina que el límite en el archipiélago fueguino fue fijado en forma arbitraria e injusta para nuestro país...*que desde la época colonial ejerció jurisdicción sobre estas islas, dependencias de las Malvinas. En el peor de los casos considero que la división artificial debió continuar hasta la extremidad sur continental, sin detenerse en las aguas del Beagle...*

Para el historiador Armando Braun Menéndez lo fundamental de este Tratado, *seguramente el más importante que haya suscripto la República durante su vida independiente, consiste en haber asegurado definitivamente el dominio argentino sobre toda la Patagonia oriental, desde Los Andes hasta la costa Atlántica...*

La ratificación fue difícil en ambos países. En el Congreso Bernardo de Irigoyen lo defendió durante tres largas sesiones secretas; en una de ellas presentó un documento elaborado por el perito Moreno en donde se apreció que en el extremo sur, como las más altas cumbres entran en el Océano Pacífico o rozan las costas, hay una serie de entrantes marinas, entre ellas el seno de la Última Esperanza, que quedarían en territorio argentino, con lo que nuestro país tendría una salida al Pacífico. La oposición más fuerte a la ratificación fue la realizada por Estanislao Zeballos. Finalmente el Tratado se aprobó por cuarenta y siete votos a favor y catorce en contra.

Dice Ferrari que la historia no dio la razón al optimismo de Irigoyen, pues por el Protocolo del 1° de mayo de 1893, la Argentina renunció expresamente a pretender punto alguno hacia el Pacífico, como Chile al Atlántico.

Se plantea respecto al Tratado de 1881, que más allá de los aciertos y errores y de las fatigosas negociaciones *queda sin respuesta el interrogante sobre cuáles hubieran sido los términos del Tratado si la Argentina no le garantizaba a Chile su neutralidad en la guerra del Pacífico* (Figari).

De inmediato surgieron dificultades y dilaciones en la demarcación de límites, y en 1896 otro protocolo adicional establecerá que las diferencias que se presentaran entre los peritos serían sometidas a la decisión del rey de Gran Bretaña. A esta altura las tratativas eran seguidas con apasionado interés por la opinión pública y el periodismo; el mensaje del Presidente Urriburu al inaugurar el período legislativo de ese año demuestra las circunstancias dramáticas que se vivían, que llegaban al borde de una casi segura guerra.

Ambas naciones hicieron gastos en una carrera armamentista que las llevó a aumentar su deuda pública. El informe que envió a Washington el funcionario en Buenos Aires Willim Paine Lord, expresaba en 1902 *...las condiciones que prevalecen en Argentina y Chile afectan sustancialmente su crédito y su bienestar. Ambos países han hecho ingentes gastos para equipar y mantener fuerzas de ejército y marina...Ambos países están empeñados con importantes deudas y enfrentados al déficit...Ninguno de ellos puede contratar un empréstito en el exterior sin pagar una elevada tasa de interés y dar garantías de cumplimiento por los gastos adicionales que su política de guerra les hace sufragar, y ambos gobiernos saben que sus pueblos saben que el único remedio al que puede cualquiera de ellos recurrir para llenar las condiciones financieras existentes, es exigir nuevos impuestos de cualquier naturaleza, aunque casi todo lo que puede ser imponible se halla ahora gravado hasta el límite más elevado...las perspectivas no son prometedoras, siendo los negocios pesados, los empleos escasos y las quiebras frecuentes...* (en Courtney Letts de Espil)

Este fue el más grave problema tanto de política exterior como de finanzas, al que debió hacer frente Julio A. Roca al llegar a su segunda presidencia, quien concertó con el presidente chileno Federico Errázuriz una entrevista personal en el Estrecho de Magallanes. En febrero de 1899 en Punta Arenas, ambos presidentes no resolvieron nada, pero se creó lo que se llamó *el espíritu del Estrecho*, luego de la reunión que alejaba el fantasma de una guerra inminente. De aquí surgieron los Pactos de Mayo.

No obstante, en 1901, al asumir Germán Riesco la presidencia en el vecino país por la muerte de Errázuriz, volvió la carrera armamentista originada por una serie de incidentes fronterizos en el sur, lo que hizo decir a Roca que si estallaba la guerra *ellos se quedarán en cueros y nosotros en paños menores*.

El peligro bélico originó gestiones de paz llevadas a cabo por el banquero argentino Ernesto Tornquist, el político chileno Jorge Huneeus y la diplomacia de Gran Bretaña. Luego de las conversaciones previas se designaron para concretar las negociaciones a dos nuevos ministros plenipotenciarios; por

Argentina, José A. Terry y por Chile José Francisco Vergara Donoso. Por otro lado, el ministro de relaciones exteriores argentino, Dr. Amancio Alcorta, murió a comienzos del mes de mayo; antes de su deceso tenía preparadas las instrucciones a las que debía ajustarse Terry, instrucciones que no fueron modificadas por su sucesor, Joaquín V. González., quien ocupó el nuevo cargo por poco tiempo.

Los Pactos de Mayo

Los instrumentos diplomáticos que integran los Pactos de Mayo son:

- a) El Acta Preliminar al Tratado de Arbitraje por la que ambos ministros plenipotenciarios acuerdan solucionar todos los problemas de modo amistoso;
- b) El Tratado General de Arbitraje: a través de sus quince artículos, ambas naciones se obligan a someter a juicio arbitral todas las controversias que no puedan ser solucionadas mediante negociaciones directas; se designa como árbitro a Su Majestad Británica que deberá decidir de acuerdo con los principios de Derecho Internacional y cuya sentencia sería inapelable (salvo algunos casos en que se admitiría recurso de revisión ante el mismo árbitro), la sentencia deberá decidir definitivamente cada punto en litigio, con expresión de sus fundamentos.
- c) La Convención sobre limitación de armamentos navales: con sus cinco artículos ambas naciones se comprometen a no aumentar sus armamentos navales por cinco años, a desistir de las naves de guerra que tienen en construcción, y a disminuir sus escuadras produciendo una discreta equivalencia de fuerzas.
- d) Acta sobre demarcación de la frontera. Los diplomáticos, interpretando los tratados y protocolos anteriormente firmados, acordaron pedir al árbitro la designación de una comisión para fijar en el terreno los deslindes que determine la sentencia.

Los Pactos fueron rubricados el 28 de mayo de 1902 en la ciudad de Santiago de Chile por Vergara Donoso y José Terry, firmándose meses más tarde, instrumentos complementarios que aclararon algunos puntos. Uno de los más conflictivos resultó la obligación de una *discreta equivalencia* entre las dos

escuadras; se estableció entonces que no era necesaria la enajenación de buques, buscándose por otros medios ese equilibrio *a fin de que ambos Gobiernos conserven las escuadras necesarias, el uno para la defensa natural y el destino permanente de la República de Chile en el Pacífico y el otro para la defensa natural y el destino permanente de la República Argentina en el Atlántico y Río de la Plata.*

Fue difícil la ratificación de los Pactos en los Congresos de ambas naciones.

En nuestro país, en sesiones secretas, Joaquín V. González, ministro interino de Relaciones Exteriores, debió hablar en cada una de las Cámaras defendiendo la negociación. Justificó la elección de Inglaterra como árbitro y subrayó el *...europeísmo de nuestra población y de nuestra cultura y las diferencias que nos separan de las demás naciones sudamericanas...* Expresa Irazusta que González alegó en el Senado a favor de los Pactos con razones que eran la negación del cargo que desempeñaba, aunque más tarde González *habría de alinearse en una posición nacional muy distinta de la que sostuvo en ese momento.*

El senador por Jujuy, Domingo T. Pérez fue el único opositor en el Senado, enfatizando que no era válido el argumento de que Argentina no tenía intereses en el Pacífico.

Las discusiones más rípidas tuvieron lugar en la Cámara de Diputados de la Nación, donde las voces contrarias más fuertes fueron las de Adolfo Mujica y Rómulo Naón. Interesa mencionar que se refutó a Joaquín V. González y a Manuel Quintana sobre la posición de Argentina y su política continental desde la época de la emancipación exponiendo interesantes ideas que diferencian lo que deben ser, por un lado, las relaciones políticas entre los Estados y por el otro, los intereses económicos que cada uno defiende.

Otras opiniones favorables a los Pactos fueron las de Carlos Pellegrini, Luis María Drago, Luis V. Varela; se manifestaron opositores Indalecio Gómez, Victorino de la Plaza, Estanislao Zeballos. Este último, a través de la Revista de Derecho, Historia y Letras, escribió una serie de artículos que puntualizaban su posición contraria a los Pactos. Esta Revista se hizo eco de todas las críticas hacia la resolución tomada por el gobierno de Roca.

El laudo arbitral fue firmado por Eduardo VII el 20 de noviembre de 1902. Estaban en litigio 94.000 km² de territorios ubicados entre las más altas cumbres (tesis argentina) y la divisoria de las aguas (tesis chilena); el resultado del fallo otorgó 54.000 km² para Chile y 40.000 km² para Argentina.

Los dos diarios rectores del periodismo, La Nación y La Prensa tuvieron posiciones encontradas frente al arbitraje. El primero opinó que el texto del laudo era sobrio y preciso y que estaba *pronunciada la última palabra en la cuestión a la que no cabía agregar ningún comentario; ...el acatamiento impone el deber de reconocer que no se tenía más derecho que el que el árbitro consagra...Sea pues, bienvenido el laudo...*

Por su parte, el diario La Prensa impugnó el laudo de manera terminante. Al analizar los territorios adjudicados a Chile expresó *...son territorios que hace sesenta años figuraban en el mapa de la República Argentina y que hoy pertenecen a Chile en virtud de tratados, transacciones, protocolos y el reciente laudo arbitral...el fallo funde un verdadero condominio en lagos y aguas de la región que fue litigiosa. Es un gravoso legado a las futuras poblaciones de la comarca...la República Argentina ha sido vencida en el pleito...por la gestión diplomática inepta de su causa. A eso se debe que Chile haya pasado Los Andes y que sea hoy condómino de la República Argentina en ríos, lagos y valles de la Patagonia cordillerana. Es la pura verdad, dolorosa pero indestructible...el pueblo argentino debe grabarla en su conciencia...*

El Presidente Roca consideró a los Pactos como el hecho de mayor trascendencia de su gobierno. Y en cierto sentido así fue, pues garantizó por décadas una cordial relación con Chile que permitió centrar la tarea de gobierno en otros objetivos.

Dice Ferrari que los Pactos de Mayo se inscriben en dos constantes de la política exterior argentina, que son el pacifismo y el aislacionismo. A la primera respondía la Convención del desarme naval y el recurso ilimitado al arbitraje, aún a riesgo de que se tradujera en pérdidas territoriales. La tendencia al aislamiento continental afloraba en la renuncia a intervenir en las cuestiones del Pacífico.

El entonces Obispo de Cuyo, Monseñor Marcolino Benavente, unido a la feligresía católica de la provincia, había animado las rogativas que se elevaron pidiendo por la solución pacífica del conflicto; interesó a los poderes oficiales y a varios particulares para dejar testimonio de la acción de gracias por la solución de paz que se había alcanzado. Esta se concretó en la estatua del Cristo Redentor que desde entonces se levanta en la frontera argentino-chilena, mirando hacia el NO, como siguiendo la línea demarcatoria de los límites.