

Sergio Eissa

Hielos Continentales

La política exterior argentina en los '90



CAEI Centro Argentino
de Estudios
Internacionales



Hielos Continentales

La política exterior argentina en los '90

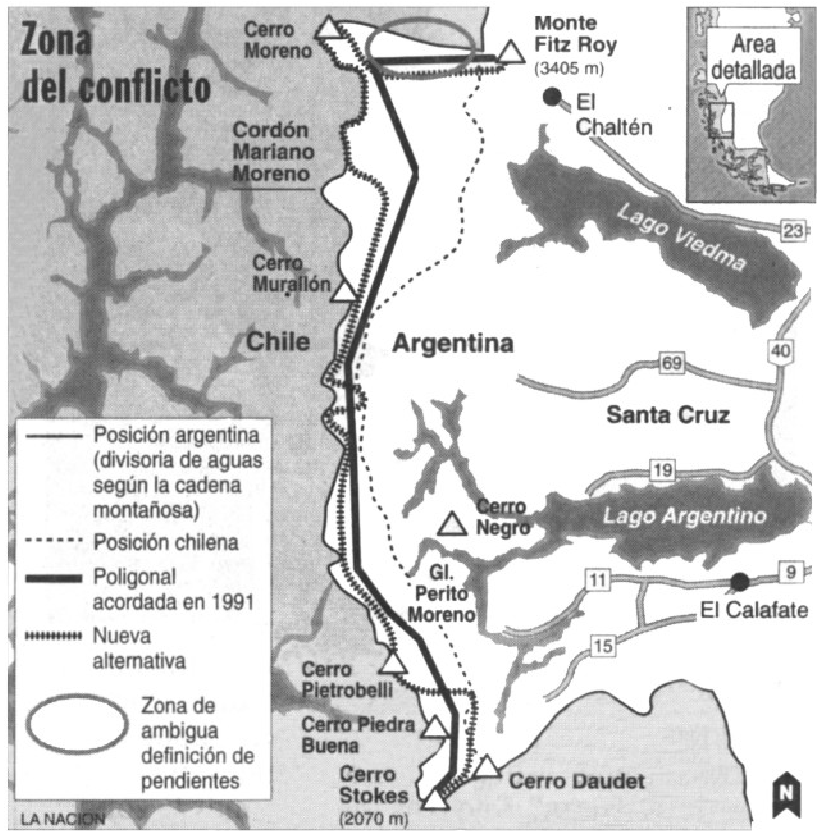
INDICE

Mapa de la región	4
Introducción	5
Capítulo Primero: Lineamientos conceptuales	7
Capítulo Segundo: La Poligonal	13
Capítulo Tercero: Interludio	23
Capítulo Cuarto: La Línea Ferrari Bono	35
Capítulo Quinto: Acto Final	55
Conclusiones	58
Fuentes	62
Bibliografía	63



A mis padres, Noemí y José, por todo el esfuerzo que hicieron para que yo estudiara.
A la Universidad Pública que me permitió estudiar.
A Cecilia, mi colega, amiga y compañera en el camino de la vida.
A mis dos soles, Mercedes e Iara, para que sigan sonriendo.





“...dejadme contar al mundo, aún ignorante, cómo ocurrieron estas cosas.”¹

INTRODUCCION

El 3 de junio de 1999 la Cámara de Senadores de la República Argentina y la Cámara de Diputados de la República de Chile aprobaron en forma simultánea un Tratado por el cual se fijaron los criterios para la demarcación de la frontera en el sector de Hielos Continentales. Este Tratado, que fue firmado por los Presidentes Carlos Saúl Menem de Argentina y por Eduardo Frei de Chile el 16 de diciembre de 1998; puso fin a un largo proceso iniciado a principios de la década del '90. Este tuvo su primer punto culminante cuando los Presidentes de esos países, Carlos Saúl Menem y Patricio Aylwin, firmaron, el 2 de agosto de 1991 en Buenos Aires, un Acuerdo por el cual se intentó poner fin a la delimitación de la tercera frontera más extensa del mundo. Dicho instrumento legal buscó resolver, sobre un total de veinticuatro puntos, veintidós de acuerdo a las recomendaciones de la Comisión Mixta de Límites; sometió a un arbitraje, a cargo de un jurado latinoamericano, a Laguna del Desierto; y dejó en manos de un acuerdo político entre las partes, el sector comprendido entre el Cerro Fitz Roy y el Cerro Daudet, para demarcar la frontera en el área de los Hielos Continentales. Sin embargo, este último punto fue ampliamente rechazado por casi todos los sectores políticos y académicos, lo cual finalmente condujo a una nueva etapa y a una nueva decisión, que contó con la aprobación del Congreso en la fecha citada al inicio del párrafo.

El presente libro estudia el proceso de toma de decisión que llevó, en una primera instancia, a la adopción de una **Poligonal** y en una segunda, al trazado de lo que se dio en denominar **la línea Ferrari Bono**, como solución al problema de delimitación en el sector de Hielos Continentales, poniendo el acento en las variables internas que influyeron en las vicisitudes que culminaron con la aprobación de la segunda alternativa.

El análisis del *cómo* y los *quiénes*² permitirá indagar en los *por qué*: en las causas que influyeron en las decisiones de cada una de las etapas del proceso.

¹ Shakespeare, William, Hamlet, en Historia de la Literatura, Tomo 3, Tragedias, Editorial R.B.A. S.A., Barcelona, 1994, p. 95.

²“El observador puede discernir que una determinada acción es imprudente y puede llevar al desastre, pero ni el juicio ni el resultado sirven para explicar *el por qué de esa actuación de los actores*. Solamente trascendiendo sus propios juicios y adoptando la perspectiva de los actores puede el observador hacer un análisis” (Mena, 1989: 17).



Pero seguir este camino conlleva un riesgo. Un riesgo porque, como señala Russell (1990), encarar un estudio de este tipo lleva al autor a tener que indagar en un terreno de difícil acceso, dado que los actores de este “drama” no siempre están dispuestos a echar luz sobre las decisiones que han tomado. A esto se suman, las controversias públicas y no públicas que se han originado y que surgen siempre que se trata un tema que afecta la pérdida o no de territorio en manos de otro país; lo que en su conjunto provoca que los principales protagonistas de este “acto”, prefieran seguir manteniendo oculto, ante la opinión pública, el guión de la obra que se ha llevado a cabo.

Cabe aclarar que el presente trabajo, no abre juicio sobre los resultados del proceso de toma de decisión. Es decir, si solucionó aquello que le había dado origen o si era la solución técnicamente correcta; si no más bien, se indaga en los problemas y cuestiones *internas* que llevaron a que la delimitación de la frontera argentina - chilena se introdujera en la agenda, desencadenara el proceso estudiado y culminará en la solución adoptada.

Así, para poder llevar adelante este estudio, se recurrió a la investigación bibliográfica, una búsqueda en diarios, revistas y actas de las sesiones de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa y del plenario de la Cámara de Diputados de Argentina y a entrevistas a distintos actores.

El libro está estructurado en tres grandes partes. La primera desarrolla los elementos teóricos necesarios para el análisis del proceso de toma de decisión. En la segunda parte se efectúa el análisis del proceso de decisión. Mientras que en la tercera se exponen las conclusiones.

Iniciemos pues, la primera etapa del viaje que nos servirá de “guía” para el análisis del proceso de toma de decisión.



CAPITULO PRIMERO: LINEAMIENTOS CONCEPTUALES

1) Consideraciones teóricas

- *Variables internas y externas*

Mientras en el resto del mundo, ya desde los años '50, se intentaban establecer relaciones causales entre los factores internos y externos y la acción de los Estados; en Latinoamérica, aún en fechas recientes, los estudios sobre política exterior tendían más a describir que a explicar las acciones exteriores de los países. Si bien, el retorno a la democracia y el creciente protagonismo de los países de la región incentivaron la producción académica; los análisis sobre política exterior continuaron trabajando con enfoques y marcos conceptuales que eran utilizados universalmente y que no tenían en cuenta las particularidades regionales. A partir del boom académico producido en la disciplina en los años '80, se incorporaron las perspectivas teóricas que analizaban la vinculación existente entre el contexto interno y el externo. Si bien en la actualidad, la proliferación de actores transnacionales, la interrelación entre actores oficiales y no oficiales de otros Estados con los nuestros, la interdependencia económica y el creciente flujo de información, han hecho esa diferencia poco determinante; la distinción analítica entre variables externas e internas continúa siendo una herramienta analítica de utilidad.³

Así, a los fines del presente análisis se sigue la clasificación de Russell (1991: 3 – 6 y 1990: 257) que distingue entre:

Variables Internas	Variable Externa
Individuales	Sistémica
Rol	
Gubernamentales	
Sociales	

Las **variables individuales** se refieren a las características de los encargados de formular y ejecutar una política. Estas variables “reúnen creencias individuales, imágenes, valores, capacidades, actitudes, talentos y experiencias previas”. Estas variables son importantes porque según Tomassini (1990: 220), han servido “para reforzar la conciencia de que estos elementos perceptivos y actitudinales son un elemento importante de la conducta de los actores

³ Ver Russell (1991), Trevisan (1992), Van Klaveren (1992).



individuales en el proceso decisorio, e incluso en la dinámica de grupo que se genera al interior de las instituciones que intervienen en dichos procesos”.

Las **variables de rol** “son las que hacen que los actores respondan a, y mantengan, ciertos patrones de comportamiento con independencia de sus características individuales, debido a que estas últimas son filtradas y atenuadas por las normas y expectativas que las culturas, sociedades, instituciones y grupos atribuyen a un rol particular”.

Las **variables gubernamentales** incluyen “las prácticas institucionales y todos los aspectos de la estructura gubernamental que limitan o fortalecen las elecciones que realizan los tomadores de decisión”.

En cuanto a las **variables sociales** debemos tener en cuenta: 1) factores políticos internos, como ser el régimen político y de gobierno, sistema electoral, partidos políticos, opinión pública, entre otros, 2) factores culturales, como ser el sistema de creencias y de valores predominante en una sociedad, 3) factores económicos y factores sociales, tales como los niveles de participación y estratificación social.

Finalmente, las **variables sistémicas** comprenden “todos los factores humanos y no humanos externos que influyen en las decisiones de política exterior”; como por ejemplo, las acciones de otros Estados, situación geográfica, orden internacional, entre otras.

De esta manera, en este libro se pondrá el énfasis en las variables internas que pudieran haber incidido en el proceso de toma de decisión sobre los Hielos Continentales.

- ***Política exterior como política pública***

A los fines de este análisis se entenderá que la política exterior es, siguiendo a Roberto Russell (1990: 255), “la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables - político/diplomático, militar/estratégica y económica - y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral“. En este sentido, se considera a la misma como una política pública, en dónde interactúan, durante su diseño e implementación, actores internos - sociales y políticos - y externos en un “escenario” moldeado por las variables que se han señalado en el apartado precedente.



En efecto, Robert Putnam (1988: 432) sostiene que para estudiar los determinantes internos de la política exterior debe ponerse especial énfasis en los partidos políticos, actores sociales, grupos de interés (económicos y no económicos), legisladores, opinión pública, elecciones, prensa, y no únicamente en los agentes del poder ejecutivo y en las instituciones. Esto implica descartar la noción de que la política exterior es la acción producida por un Estado, pensado como un actor racional y monolítico. Pese a esta última aclaración, debe quedar claro que, si bien en el proceso de toma de decisión intervienen actores sociales y estatales, articulados en un complejo mecanismo social de interacciones e influencias mutuas, en el caso de la política exterior, la decisión final y la implementación, queda a cargo del actor estatal.

En síntesis, se sostendrá que la política exterior como política pública será el resultado final del proceso de toma de decisión, originado, como veremos enseguida, en una situación problemática, que se ha introducido en la agenda.

- ***El proceso de toma de decisión***⁴

La política pública es el resultado final de un proceso de toma de decisión, el cual está dividido en varias etapas. Debe quedar claro que esas etapas sólo pueden ser separadas analíticamente, porque en “la realidad” el proceso suele ser desordenado y caótico y, cada una de sus fases suelen estar superpuestas, interactuando y retroalimentándose mutuamente (Aguilar Villanueva, 1993). Más que obedecer a un orden temporal, obedece a un orden lógico, que los analistas construimos para estudiar el tema.

En general, los autores sostienen que el **reconocimiento del problema** constituye la primera etapa del proceso de toma de decisión. Los problemas son construcciones lógicas que estructuramos de tal manera que tengan una respuesta; es decir, que la solución sea parte de la definición del mismo. O dicho de otra manera, la forma en que se analiza el problema, sesga, recorta el abanico de soluciones posibles (Aguilar Villanueva: 1993).

Ahora bien, un problema para entrar en la agenda debe, antes que nada, transformarse en una cuestión pública. No todos los problemas entran en la agenda pública. Para ello éstos deben ser objeto de debate por parte de los actores sociales y políticos en cuanto a sus componentes, causas, consecuencias, acerca de cómo puede ser resuelto y en cuanto a si requiere algún tipo de acción por parte de alguna agencia estatal. Luego, en este debate será importante, en un

⁴ Siguiendo a Roberto Russell (1991: 11), el proceso de toma de decisión “se vincula con la dinámica decisoria”, donde “participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada. Esto último es realizado por actores gubernamentales domésticos (estructura decisoria)”. Salvo donde se indica, en este apartado seguimos la estructura analítica de Carlos Mena (1989).



primer momento, el marco en el cual se desarrolla el mismo, porque son los acontecimientos sociales, entre ellos los económicos, y los actores sociales quienes se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecen su primera definición. Sin embargo, de esto no se sigue que la cuestión ingrese a la agenda del gobierno y menos aún que éste le dé tratamiento prioritario: **el Estado además de regular y de actuar como filtro de las cuestiones públicas, puede introducir las mismas en la agenda** (Aguilar Villanueva, 1993).

Como se ha visto más arriba, el Estado ejerce “un poder público en función de que, en última instancia, las políticas son fijadas e implementadas” por él (Repetto, 1998: 10 – 11). Pero debe recordarse que en el Estado intervienen diferentes agencias que compiten entre sí y donde la competencia también se desarrolla hacia el interior de las mismas, y con el resto de los actores, tanto internos como externos. Por ello, según Barbara Geddes (1994), si se desea saber y explicar las preferencias de un Estado con relación a las estrategias que desarrolla, es necesario saber *quienes* tienen el poder y, *qué* desean y *creen*. Para ello se debe ver al Estado como el conjunto de individuos que reflejan sus intereses; es decir, que los líderes políticos y los burócratas son individuos racionales que **intentan maximizar el éxito de sus carreras**. Entonces, las decisiones que tomen en materia de política pública, reflejarán sus intereses. Así, podríamos explicar las políticas del Estado como resultado de las *elecciones racionales* de los funcionarios que persiguen el *éxito de sus carreras* y que actúan dentro de determinados *marcos institucionales y contextuales*, que determinan los incentivos; es decir, las preferencias y comportamientos determinados por los requisitos para progresar impuestos por: a) el papel que desempeñan en el gobierno y por su b) pertenencia a partidos políticos, profesiones y “camarillas” de liderazgo que estructuran el acceso a los cargos en el gobierno. En el mismo sentido, Robert Putnam (1988) afirma que el actor que lleva adelante una negociación internacional tiene intereses personales y visiones políticas independientes de su electorado. Dicho autor sostiene que algunos de los motivos para que el negociador se comporte de esta manera pueden ser: a) incrementar sus recursos políticos o minimizar potenciales pérdidas a nivel doméstico; b) modificar el balance de poder en el ámbito doméstico y; c) seguir su propia concepción de interés nacional en el contexto internacional.

Como se dijo, **la identificación del contexto** se vuelve crucial para analizar la pertinencia y extensión del problema, y sus posibles efectos en caso de que no se lo incorpore a la agenda. En este sentido, evaluar qué criterios fueron utilizados para definir el problema, las personas y organizaciones afectadas o involucradas y cuáles son las restricciones de tiempo con las que se enfrenta el decisor, nos permiten analizar cómo el problema se convirtió en una cuestión pública e ingresó en la agenda de gobierno y los por qué de una decisión adoptada.

Una segunda etapa sería la **evaluación de las alternativas**, la cual va a estar en función de lo expuesto con anterioridad; es decir, en cómo fue definido el problema en la interacción entre los actores sociales y los actores políticos. Luego,



a la hora de elegir una alternativa, el decisor considera consciente o inconscientemente al menos cinco factores en el momento de elegir la misma.

En el primero, se realiza una apreciación completa del proceso político, como así también de las interacciones institucionales y personas incluidas en el proceso. En el segundo factor, se tienen en cuenta las variables que el decisor puede manipular. Esto dependerá, fundamentalmente, de la ubicación del mismo en la estructura decisoria. En el tercero, se evalúa la importancia del problema; es decir, determina su prioridad a fin de evitar malgastar recursos. En el cuarto lugar, el decisor debe analizar la calidad y la cantidad de la información y si está haciendo una interpretación correcta de la misma. Finalmente, la personalidad del decisor constituye un factor relevante, especialmente en momentos de crisis.

En resumen, para que una cuestión entre en la agenda y reciba la atención del Estado, la misma debe ser de interés de la sociedad y/o del gobierno, dado que éste puede filtrar o introducir temas en la agenda gubernamental. Pero éste está compuesto de una pluralidad de actores que actúan en función de sus intereses y de los de sus agencias, e interactúan también con actores sociales y extranjeros. De esta manera, la evaluación de las alternativas y la selección de alguna de ellas va a estar en función de todo lo expuesto previamente.

Por último, y como se sostuvo en la introducción, el proceso de toma de decisión tuvo dos puntos culminantes. El fracaso en la implementación del primero condujo al segundo. Por ello, es importante estudiar cuales pueden ser las causas del éxito o del fracaso en la implementación de una política.⁵

En este punto se tendrán en cuenta tres factores. El primero se denomina **fuentes de política** y en un régimen democrático éstas derivan del Poder Ejecutivo, del Legislativo, de la interacción entre ambos y de los niveles más altos de la burocracia estatal. Es importante tener en cuenta las distintas fuentes, porque las mismas tienen distintos roles, poderes y funciones en el gobierno, lo cual define su capacidad para definir, seleccionar y ejecutar una política determinada. **Por otra parte, las distintas fuentes no siempre se complementan para la materialización de las políticas. Por lo tanto, “en algunos casos, hay oposición entre ellas, lo que naturalmente afecta su ejecución, aún cuando las opciones estén claramente definidas”.**

El segundo se denomina **claridad de la política** y se refiere a que cuanto más precisa sea la definición del objetivo de la política, más probable es que la concreción de ésta se haga en armonía con la intención original y mayor es, por ende, la posibilidad de que sea ejecutada completamente. Por el contrario, la

⁵ “La discusión (en la literatura académica) se ha centrado en los actores estatales como tomadores de decisión (decision makers), pero la implementación de las decisiones es igualmente importante” (Geddes, 1994: 14).



implementación de la política falla cuando en las instancias superiores de decisión de los gobiernos hay confusión respecto a la misma o cuando hay distintos sostenedores de ésta, cuyo apoyo obedece a diferentes razones.

El tercero se denomina **apoyo para la política**. En este punto, se debe evaluar el interés que la política genera en los decisores originales, como así también, la cantidad de poder que tenga el decisor político y la voluntad real percibida para usar ese poder para facilitar la ejecución. Casi todas las políticas se enfrentan a un marco muy variado de actores con intereses contrapuestos, los cuales pueden oponerse a la política en sí o a su ejecución. En este último caso tratarán de corregir la misma.

Como se verá, el análisis del caso será realizado distinguiendo las etapas que componen el proceso de toma de decisión, porque de esta manera es posible distinguir los elementos que se han señalado en esta primera parte: los actores que intervinieron en el proceso, sus motivaciones e intereses, y en definitiva, cuáles han sido las variables internas que desencadenaron y condujeron a las decisiones que se adoptaron.



CAPITULO SEGUNDO: LA POLIGONAL

- ***Antecedentes en la relación limítrofe con la Republica de Chile⁶***

El primer antecedente que podemos encontrar, en lo que respecta a las fronteras entre nuestros dos países, data del 21 de mayo de 1684 cuando se hizo referencia a que el límite este de la Capitanía General de Chile, creada cuatro años antes, era la “cordillera nevada “. Esta expresión fue mantenida cuando, por Cédula Real del 1º de agosto de 1776, fue creado el Virreinato del Río de la Plata, fijándole por límite occidental la “cordillera nevada “.

En 1824, ya independizados de la Corona Española, ambos países firmaron un Tratado de Amistad que reconocía el principio de “uti possidetis juris” (tendrás lo que poseías) para delimitar ambos territorios. El criterio de la Cordillera de los Andes como límite entre Argentina y Chile fue expuesto en la Constitución chilena de 1833, afirmando que el territorio de ese país se extiende desde el desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos y desde la Cordillera hasta el Pacífico.

El 30 de agosto de 1855 Justo José de Urquiza firmó el segundo Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Chile, en donde se mantuvo el principio de “uti possidetis juris” y el mismo criterio de límites fijado en la Constitución chilena de 1833. En dicho Tratado aparecía, por primera vez, la figura del arbitraje como instrumento para dirimir las diferencias entre los dos países.

Luego de un período de enfrentamientos diplomáticos, en especial durante el gobierno de Nicolás Avellaneda, el Presidente Julio Argentino Roca firmó el Tratado que fijó a perpetuidad los límites entre nuestros países. En su Art. 1º se expresa: “El límite entre la República Argentina y Chile es, de norte a sur hasta el paralelo 52º de latitud, la Cordillera de los Andes. La línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dichas cordilleras que dividan aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro”. Dicho Tratado, que estableció el límite a lo largo de 5.300 Km de frontera, sólo pudo concretarse en 2.560 Km de su extensión, por divergencias en la interpretación del mismo. Para salvar esta situación las partes recurrieron a acuerdos de partes, tal como el Protocolo Adicional y Aclaratorio de 1893, que fijó el principio de exclusión bioceánica.

En 1896 se firmó un acuerdo por el cual las divergencias que surgieran entre los peritos por la traza de la frontera, serían sometidas al fallo de su Majestad Británica. Así, en 1898 se confeccionaron las Actas de las Conferencias celebradas por los Peritos Moreno y Barros Arana sobre las posiciones de cada país respecto a la línea de frontera. En estas Actas se solicitó laudarse a la Corona Británica conforme a lo resuelto en 1896.

⁶ Ver Cristina Fernández de Kirchner (1996) y el suplemento especial “Hielos Continentales” de Ambito Financiero de fecha 13/01/97.



El 28 de mayo de 1902 se firmaron los Pactos de Mayo que están integrados por tres documentos, donde:

- a) Argentina ratificaba su neutralidad en el Pacífico;
- b) se establecía como árbitro permanente a su Majestad Británica; y donde
- c) se acordaba un desarme temporario.

El 20 de noviembre del mismo año el Rey Eduardo VII dictó el Laudo Arbitral, faltando delimitar la frontera (según la Postura Chilena) en Tierra del Fuego, la Puna de Atacama y en otros 25 puntos geográficos.

Fue recién en 1941 cuando ambos países firmaron el Protocolo Relativo a la Reposición de Hitos en la frontera argentina - chilena. Este Acuerdo creó una Comisión Mixta de Límites, que tendría por objetivo la demarcación de la frontera entre el Cerro Zapaleri hasta el Canal de Beagle, sobre la base de los criterios precedentes.

El 6 de noviembre de 1965 se produjo un serio incidente en Laguna del Desierto por el cual el teniente chileno Hernán Merino, murió a consecuencia de un enfrentamiento entre los Carabineros y la Gendarmería Nacional argentina. El 5 de diciembre de ese año, ambos países acordaron distender la situación para que la Comisión de Límites iniciara su trabajo.

Entre ese año y 1972 se produjeron diferentes incidentes en la frontera y distintas controversias en torno a la posesión de las Islas Picton, Lenox y Nueva en la zona del Canal de Beagle. En abril de ese último año se puso en marcha el proceso arbitral que culminó el 2 de mayo de 1977, cuando la Corona Británica comunicó al gobierno argentino, entre otras cosas, que las tres Islas en disputa habían sido otorgadas a Chile. Luego de un largo proceso en el que se estuvo al borde de la guerra (Navidad de 1978), ambos gobiernos aceptaron en mayo de 1979 la mediación del Vaticano; que comunicó reservadamente en 1980 su propuesta, la cual no difería substancialmente de lo establecido por el laudo. Luego del "interregno" de la guerra de Malvinas y producido el retorno de la democracia en la Argentina, las partes retomaron la mediación papal, la cual finalizó, el 2 de mayo de 1984, cuando ambos gobiernos intercambiaron en el Vaticano los instrumentos de ratificación del nuevo Acuerdo. Con este Tratado de Paz y Amistad no sólo se resolvió el problema de la soberanía sobre las tres Islas, sino también, se fijó el límite en la boca del Estrecho de Magallanes y el límite marítimo al sur del Canal del Beagle.⁷ Asimismo, se estableció un mecanismo para solucionar diferendos, que prevé el **acuerdo de partes**, la **conciliación (designando a un tercer país o al Vaticano)** y el **arbitraje** (Arts. 4, 5 y 6), ya no a cargo de los ingleses, sino de un Tribunal Latinoamericano acordado entre ambos países.

⁷ Para este último punto ver Roberto Russell (1990) y Archibaldo Lanús (1984).



A pesar de que a lo largo de la frontera aún quedaban sectores por demarcar⁸ y pese a un primer intento del gobierno argentino de avanzar más rápido en este sentido⁹, fue recién con la restauración de la democracia en Chile, cuando el tema volvió a formar parte de la agenda de los Presidentes.

- **El contexto**

El 8 de julio de 1989, con cinco meses de anticipación y en medio de una profunda crisis económica, asumió la Presidencia de la Nación Carlos Saúl Menem. Dicho evento en la política local coincidió con un cambio en la estructura de poder internacional, cuyo símbolo más significativo fue la caída del muro de Berlín.

En el orden interno, esta primera etapa, que podemos extender hasta febrero de 1991, estuvo signada por dos nuevos picos hiperinflacionarios, que terminaron por consumir a dos ministros de Economía: Néstor Rapanelli y Erman González. Asimismo, a los problemas económicos se sumaron una nueva asonada militar y varias denuncias por corrupción.

A principios de 1991, Menem realizó un cambio de gabinete que, sin modificar la estructura de alianzas que lo apoyaba, permitió el ingreso como Ministro de Economía del entonces Canciller Domingo Felipe Cavallo. Asimismo, mediante un acuerdo parlamentario con la Unión Cívica Radical (U.C.R.), el Congreso Nacional aprobó en marzo la Ley N° 23.928 de Convertibilidad, por la cual se instauró una paridad cambiaria de 10.000 australes por dólar. Este rígido esquema monetarista pudo sostenerse gracias al ingreso de capitales externos entre 1991 y 1994, la privatización de las empresas públicas hasta 1995, la mejoría en la recaudación impositiva y una profunda reforma del Estado que, además de las privatizaciones, redujo el personal administrativo y privatizó el sistema de seguridad social. Asimismo, la desregulación externa, el MERCOSUR¹⁰ y la firma de acuerdos bilaterales con terceros países, contribuyeron al crecimiento económico que se produjo entre 1991 y 1994.¹¹

En este marco, debido a la vulnerabilidad externa que soportaba el país y a una segunda fase de transición dominada por las urgencias económicas, **Menem colocó las variables económicas al primer lugar de las prioridades de la**

⁸ Esta afirmación podría ser discutible, como se verá más adelante. Algunos sostenían que toda la frontera ya había sido demarcada, mientras que otros, inclusive Chile, sostenían que no. Debe recordarse que demarcar implica llevar al terreno los criterios ya fijados en el Tratado de 1881, principalmente.

⁹ Entrevista realizada por el autor al ex Vicecanciller Raúl Alconada Sempé.

¹⁰ El MERCOSUR es una Unión Aduanera imperfecta integrada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El acto fundacional fue el Tratado de Montevideo firmado el 26 de marzo de 1991.

¹¹ Ver Gustavo Emmerich (1996) y Mario Rapoport (2000).



política exterior (Russell, 1990).¹² Según Russell (1995: 35 y 37) “en el comienzo del gobierno de Menem el centro de la política argentina estaba ocupado por las demandas económicas y sociales”, siendo acentuadas por el fenómeno de la hiperinflación. En este sentido, el interés nacional quedó definido “en términos esencialmente económicos“. En síntesis, esta definición de la política exterior, en cuanto a sus objetivos y prioridades, se debió, según el mismo autor (Russell: 1995: 36), a una lectura que hizo el gobierno de Menem del contexto internacional y de la situación del país.¹³

Primero, consideraba que el orden emergente se caracterizaba por la interdependencia y la cooperación entre países y por el triunfo de la filosofía democrático - liberal. Segundo, que la globalización económica tornaba obsoleto el anterior esquema de crecimiento por sustitución de importaciones. **Finalmente, que debían buscarse relaciones preferenciales, tal como se hizo con el Reino Unido en el siglo XIX, en primera instancia con los EE.UU., luego con los países vecinos de la región (MERCOSUR, Bolivia y Chile) y la Unión Europea y, más adelante con Japón y el sudeste asiático.**¹⁴

De esta manera, fueron las cuestiones económicas las que articularon la acción externa del país hacia la región, en tanto se percibió que la interdependencia se estaba articulando a través de grandes bloques regionales, por lo que se hacía imprescindible que América Latina, según el gobierno, tomará más conciencia de esa situación. De esta forma, con respecto a **Chile**, “**la coincidencia de gobiernos democráticos permitió un mayor entendimiento y el consiguiente fortalecimiento de la relación bilateral a través de avances concretos en la integración física y energética y en la complementación económica** “ (Cavallo, 1996: 365 y 366).

Así, el gobierno de Menem decidió enfrentar el problema del desarrollo argentino a través de un conjunto de políticas públicas, diseñadas más en función de una mejor inserción en el nuevo orden económico mundial que en el desarrollo autónomo. De esta manera, la política exterior, como política pública, formó parte de esta estrategia (Busso, 1999).¹⁵

En síntesis, en los términos de este trabajo, la cuestión socialmente problematizada fue la crisis del desarrollo económico y en esta dirección fueron articuladas las políticas públicas, y entre ellas, la política exterior.

¹² Por su parte, el Embajador Raúl Ricardes, en una entrevista realizada por el autor, sostiene que “es cierto que con Menem se produce un cambio importante en la política exterior. Este cambio buscaba que al anunciarse esta nueva etapa económica del régimen constitucional, el gobierno entendía que debía tener mejores relaciones con los Estados Unidos”.

¹³ Ver afirmaciones y declaraciones de Domingo Cavallo, Guido Di Tella y Carlos Escudé en Roberto Russell (1990: 334). Ver también Domingo Cavallo (1996); Guido Di Tella (1996) y Carlos Escudé, Carlos (1992).

¹⁴ Ver también Alfredo Bruno Bologna (s/f: 10).

¹⁵ Ver también Anabella Busso y Alfredo Bologna (1994).



Finalmente, debemos decir que la política exterior estuvo concentrada en el Ejecutivo y en la figura presidencial, que actuó como “ejecutora” de la misma (Trevisan: 1994).¹⁶ Esto se debió, en primer lugar, al carácter presidencialista de nuestra Constitución, que hace que el Presidente juegue el rol de árbitro o ejecutor de la política exterior. En segundo lugar, a la falta de continuidad democrática entre 1930 y 1983, que imposibilitó el fortalecimiento de las instituciones, particularmente del Congreso de la Nación y de la Cancillería y; por último, al afán de protagonismo del Presidente Carlos Menem en materia internacional.

- **Reconocimiento del problema y metas**

En este contexto, Menem inició su política exterior hacia Chile, buscando mejorar las relaciones entre Santiago y Buenos Aires. Durante la visita a la Argentina del Presidente electo de Chile, Patricio Aylwin, se iniciaron conversaciones para realizar una evaluación del Tratado de Paz y del proceso de integración que ambos Presidentes aspiraban reactivar.¹⁷

Así, dentro del contexto que hemos descrito más arriba, pueden detectarse los siguientes puntos en la agenda gubernamental argentina durante 1990, en cuanto a las relaciones bilaterales con Chile (Ariano: 1996):

- a) Facilitar el paso de productos entre ambos países y levantar las restricciones fitosanitarias;
- b) proveer a Chile de gas desde las provincias de Neuquén/Mendoza;
- c) iniciar la complementación económica prevista en el Tratado de 1984 y;
- d) **resolver los problemas fronterizos.**

La resolución de este último punto ascendió al tope de la agenda porque era necesario construir medidas de confianza antes de avanzar con otros temas de la agenda; especialmente el referido a la integración y a los aspectos económicos.¹⁸ En este sentido el Canciller chileno Silva Cimma señaló el 27 de agosto de 1990 que “ambos Presidentes están en la onda que hay que apurar eso (los problemas limítrofes) y comenzar a ocuparnos del real sentido de la integración “.¹⁹

¹⁶ Ver también Anabella Busso (1999).

¹⁷ La Nación, 28 de febrero de 1990 y 11 de marzo de 1990, Ambito Financiero, 1º de marzo de 1990 y Clarín, 11 de marzo de 1990.

¹⁸ Según Ariano (1996: 185 – 187) algunos de esos temas eran: a) el establecimiento de una salida al Pacífico para Argentina y un corredor hacia el Brasil para Chile, b) la necesidad de incrementar las inversiones entre ambos países, c) la necesidad de doblar la resistencia de los sectores agropecuarios chilenos a la complementación económica argentino - chilena, d) que la Argentina tenía como objetivo de largo plazo la incorporación de Chile al MERCOSUR y e) que la solución de los problemas limítrofes facilitaría la relación del gobierno chileno con Pinochet. Como vemos la resolución de la cuestión limítrofe es previa, para la perspectiva de los actores, para avanzar con los acuerdos en materia económica; que como vimos, se inscribirían dentro de los lineamientos generales que le impuso Menem a la política exterior.

¹⁹ Clarín, 27 de agosto de 1990. Ver también las solicitadas del Gobierno Nacional en La Nación, Clarín y Página 12 del 5 de agosto de 1992 y en Clarín del 23 de agosto de 1992.



Esta declaración, no hacía más que confirmar la orientación dada a la política exterior, a la que ya se ha hecho referencia; para la cual la resolución del problema no sólo posibilitaría avanzar en el proceso de integración económica, atendiendo de esta manera a la situación económico – social interna, sino también, para colaborar en el fortalecimiento de la incipiente democracia chilena.

Las negociaciones iniciadas apenas asumido Aylwin culminaron el 29 de agosto del mismo año, cuando los Presidentes firmaron en Santiago de Chile una declaración, que en sus puntos 16 y 17 decía:

- 1- Que se debían acelerar los trabajos de terreno y de gabinete encomendados a la Comisión Mixta por el Artículo I del Protocolo de 1941;
- 2- Que en un plazo de sesenta días, la Comisión Mixta debía elevar un informe sobre el estado de la situación a las respectivas Cancillerías.²⁰

- ***Generación de alternativas y decisión***

Siguiendo las directivas presidenciales se reunió en Buenos Aires, del 5 al 12 de septiembre del mismo año, la Comisión Mixta presidida por el General (RE) Luis Miró, por Argentina, y el Embajador Luis Winter Iguait, por Chile. Dicha Comisión estableció en su Acta N° 132, Anexo II, punto b), la existencia de veinticuatro puntos en donde aún faltaba demarcar, **no detectándose conflictos o litigios.**

En efecto, “la traza acordada por los peritos mencionada en las actas de 1898, no fue incluida en el arbitraje de 1902 por existir acuerdo de los países sobre el límite (...) Existiendo constancias en numerosas actas de la Comisión Mixta de Límites Argentina – Chilena de la voluntad de demarcar dicha zona, incluso hasta poco antes del acuerdo en discusión (...) En la reunión celebrada el 29 de agosto de 1898, el perito chileno declaró que el límite entre los dos países estaba configurado por la división natural y efectiva de las aguas del continente sud - americano (...) que la ubicación topográfica de la línea propuesta es enteramente independiente de la exactitud de los planos y que, en esta virtud, declara que dicha línea no es otra que la divisoria natural y efectiva de las aguas del continente sudamericano” En efecto, según el Embajador Julio Barberis, “en 1898 se reunieron los peritos Barros Arana y Francisco Moreno y trazaron las respectivas líneas chilena y argentina. En aquellos puntos que resultaron coincidentes quedó fijado el límite; en aquellos otros donde había diferencias debía someterse al arbitraje británico. Entre los montes Fitz Roy y Stokes quedó fijado el límite en aquella oportunidad pues ambos peritos dibujaron la misma

²⁰ Ver también Miryam Colacrai (2004).



línea. Por lo tanto, esa zona está delimitada y lo único pendiente era la tarea de demarcación.”²¹

Se pidió entonces instrucciones a Cancillería y se elevó adjunto, un proyecto para que lo firmara el Ministro de Defensa, por el cual se ordenaba al Instituto Geográfico Militar que acelerara los trabajos para demarcar en la zona de los Hielos y para que preparara un presupuesto para la elaboración de la cartografía. El 12 de noviembre, la Cancillería envió la nota, la cual fue respondida por el Instituto el 18 de diciembre.²²

Mientras tanto, el Gral. (RE) Luis Miró solicitó instrucciones a Cancillería en vista de la reunión plenaria anual del 20 de noviembre, preparatoria para el encuentro con los chilenos. El 31 de enero de 1991, el Secretario de Cancillería, Raúl Carignano, encomendó a Miró acelerar las tareas de demarcación en los puntos definidos en el Acta 132.

A todo esto, Menem había decidido realizar un cambio de timón en la gestión económica de Argentina. El 1º de febrero de 1991 fue designado como Ministro de Economía el hasta entonces Canciller, Domingo Cavallo, siendo reemplazado Guido Di Tella, que se había desempeñado como Embajador en los Estados Unidos. Más tarde, el 5 de febrero, el Embajador Juan Carlos Olima fue nombrado a cargo de la Vicecancillería: éste se había desempeñado al frente de la Dirección de América del Sur durante los últimos años del gobierno de Alfonsín.²³

Días más tarde, la Comisión Mixta se volvió a reunir en Punta Arenas del 10 al 12 de febrero, con la presencia del Gral. (RE) Luis Miró, presidiendo la delegación argentina, y del Director General de Fronteras, Embajador Javier Illanez Fernández por la parte chilena. Este último expresó que, respecto al sector del Campo de Hielo (Hielos Continentales), se debía: a) respetar para su demarcación las Actas de 1898, b) incluir el punto 49º 12' del cordón Mariano Moreno y c) confeccionar la cartografía a una escala adecuada, para proceder a la demarcación. En cuanto a Laguna del Desierto, el Embajador sostuvo que Chile veía favorable una partición.

²¹ Fuente B. Frente a lo acordado en la Comisión Mixta, Cherniak (2001) sostiene que “la controversia en la región de los Hielos Continentales es previa al Acuerdo de 1991”.

²² Según lo manifestado por el Coronel Oscar Minorini Lima en la Reunión de la Comisión de RR.EE. y Culto del día 14/7/92.

²³ Desde esa Dirección se colaboró con la oposición democrática chilena a Pinochet (Página 12, 10 de julio de 1991). “La democracia argentina se consolidó trabajosamente, sin duda, desempeñó con éxito su misión de propagar dicho sistema político en la región (...) Argentina (...) realizó una diplomacia enérgica de difusión de las ventajas de la democracia como condición para lograr la paz, la cooperación y la amistad entre los pueblos (...) El respaldo de Argentina a las fuerzas políticas que pugnaban por cambios democráticos en Chile y Paraguay, fue resuelto, cuidadoso y militadamente. Se llevó a cabo con indudables riesgos, pero con mucho respeto a la autonomía de las fuerzas políticas que trabajaban desde el exilio y constituyó una práctica activa de la solidaridad con los movimientos democráticos de los países vecinos” (Stubrin: 2005). Asimismo, esta colaboración no estuvo limitada a lo formal. Por ejemplo, para el plebiscito que definía la continuidad o no de Pinochet en el gobierno chileno, se facilitó el viaje de los exiliados chilenos a su país para votar (Fuente B).



El 18 de febrero, la Comisión elevó un informe secreto a la Cancillería, indicándose en su punto 2 cómo se debería seguir actuando. Para esa fecha, según expresiones del Gral. (RE) Echeverry Boneo y confirmadas luego por Luis Miró²⁴, **se retiró de la agenda a Hielos Continentales y a Laguna del Desierto**. Por otro lado, durante ese mes, y según lo manifestado por el Ministro Davedere, Chile habría planteado que “si no se solucionaba la cuestión de los Hielos, ellos no iban a estar de acuerdo en solucionar otros tres puntos en la frontera, entre ellos un glaciar en el Río Plomo en Mendoza. **Entonces, si no se solucionaba este punto, hubieran quedado cuatro puntos pendientes y no sólo uno**”.²⁵

Durante el mes de marzo las autoridades de la Cancillería argentina viajaron a Chile para avanzar en la búsqueda de coincidencias para la firma de un acuerdo. Durante las visitas de Guido Di Tella a Chile, entre el 13 y el 19 de marzo, **se le planteó al Canciller argentino la no inclusión del Acta de Complementación Económica, debido a la inestabilidad económica argentina (Ariano et al, 1996)**.²⁶ Asimismo, el Vicecanciller Olima viajó a Chile el 23 del mismo mes para buscar una solución a la demarcación en Laguna del Desierto.

Como vemos, Chile utilizó como estrategia, no solamente la de vincular la solución del problema de demarcación en Hielos Continentales al resto de los 22 puntos sin demarcar, sino también a la firma del Acta de Complementación Económica (Ariano et al, 1996).²⁷

Luego de una recorrida por dicha zona, Silva Cimma visitó el 3 de abril al Congreso chileno para analizar el tema. Dos días más tarde, la Comisión Mixta de Límites recorrió también la mencionada región. En ese momento, la solución de soberanía compartida, que no era rechazada por el Canciller chileno, fue fuertemente objetada por los sectores políticos de la derecha en general y las Fuerzas Armadas chilenas en particular²⁸: Según Ariano (1996) este sector de la frontera sería de vital importancia estratégica para Chile, dado que le permitiría ampliar la autopista Augusto Pinochet.

²⁴ El Canciller Di Tella (en la Nación, 20 de enero de 1997), el Vicecanciller Cisneros (en La Nación, 5 de febrero de 1997) y el ex Vicecanciller Olima (en las reuniones conjuntas de las Comisiones de RR.EE. y Defensa durante 1996 y en Clarín, 17 de diciembre de 1996) van a insistir en que el tema no fue retirado de la Comisión de Límites, sino que por el contrario se siguió una recomendación de Miró del 10 de noviembre de 1989, por la cual se sostenía en la necesidad de no dejar avanzar el “proceso demarcatorio antes que ambas partes coincidieran en la interpretación de los instrumentos jurídicos aplicables” (La Nación, 5 de febrero de 1997). A esta afirmación Miró responderá que fue sacado de contexto y que él había sugerido realizar unas medidas previas para evitar que Chile “territorializara” la demarcación fijando posiciones de máxima sin fundamento (Clarín, 17 de diciembre de 1997). Ver también Ariano (1996: 192).

²⁵ Debate que tuvo lugar el 4 de septiembre de 1992, organizado por el Instituto y el Departamento de Geografía de la UNBA (Fernández de Kirchner, 1996: 19). La cursiva es del original.

²⁶ La cursiva es mía.

²⁷ Como veremos más adelante, esta estrategia se mantuvo en el segundo proceso de toma de decisión.

²⁸ Clarín, 11 de abril de 1991.



El 19 de abril, se informa a la opinión pública argentina que existían 24 puntos en la frontera, en donde aún faltaba demarcar.²⁹ Ante esta filtración, Cancillería decidió aplicar la diplomacia del silencio para no entorpecer las negociaciones³⁰.

Entre abril y mayo se propusieron distintas soluciones para Laguna del Desierto. Argentina propuso la creación de un parque ecológico (11 de abril), junto con la zona limítrofe chilena, rechazada por este país. Ante esto, nuestro país ofreció incluir también en el parque a los Hielos Continentales, para encontrar una solución conjunta, lo cual también fue objetado por el país transandino.

El Secretario de Asuntos Latinoamericanos Alejandro Mosquera reveló el 26 de junio que tanto Laguna del Desierto como Hielos Continentales podrían tener una solución política, porque según la Cancillería no era posible hallar una solución técnica. Sin embargo, en la reunión de la Comisión de RR.EE. del 17 de julio de 1992, Miró sostuvo que no hubo negativas de la Comisión Chilena de Límites para ponerse a demarcar en esa zona.³¹ No obstante, el gobierno argentino “subordinó” las razones topográficas a las políticas: cerrar rápidamente los conflictos limítrofes y acelerar la cooperación, la integración física y los vínculos económicos con Chile (Colacrai, 2004).³²

Durante esos días, el Gral. (RE) Luis Miró fue citado al despacho del Embajador Olima, donde se encontró con la presencia del Subsecretario de RR.EE., Edmundo Vargas, y con el Director Nacional de Límites y Fronteras, Embajador Illanez. Olima le mostró la traza de una Poligonal en el sector de Hielos Continentales y, le informó que ese sería el nuevo límite. Luego, le pidió que

²⁹ Clarín, 19 de abril de 1991.

³⁰ Ambito Financiero, 22 de abril de 1991.

³¹ La negrita es mía. Por otro lado, Olima reconoce en la misma reunión que no fue una decisión topográfica, sino política; lo cual es confirmado por el Vicecanciller, cuando en 1996, durante una reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores, el entonces Diputado sostenga que “se siente *el chivo expiatorio* de este acuerdo por las críticas que se le formulan pese a que la firma del convenio (...) **fue una decisión política del Presidente Carlos Menem y el Canciller Guido Di Tella**” (Clarín, 6 de diciembre de 1996). La cursiva es del original y la negrita es mía. Ver también, Clarín del 10 de diciembre de 1996. Por último, el 17 de febrero de 1997 en La Nación, el Embajador Olima sostiene que “quedaban dos vías: una, fingir que íbamos a una demarcación para luego terminar en un arbitraje. Dos, tomar una decisión final, que fue la que tomó el Gobierno para terminar el problema limítrofe con Chile”. Asimismo, en el mismo reportaje, señala que no recomendaría un arbitraje porque “nos sería perjudicial”. Ver también Ariano (1996: 194). Además, en una instancia del arbitraje de 1898, “Chile argumentó que una divisoria de aguas no podía correr por zonas de hielo (Contramemoria, pp. 185 y 189). Abstracción hecha de los problemas técnicos implicados en tal argumento, el mismo tampoco tienen valor decisivo en el presente caso, toda vez que Chile reconoció en las audiencias que, en la práctica de la Comisión Mixta de Límites, hay varios precedentes en que una divisoria de aguas está trazada sobre zonas de hielo (acta del 19 de 1994, pp. 37-44)”. Dictamen de la minoría 17 de diciembre de 1996.

³² “Di Tella y Olima fracasaron al pretender subordinar el territorio a otras prioridades políticas” (Fuente B). Según la Fuente C había una decisión política de clausurar todas las cuestiones limítrofes con Chile para así avanzar con el proceso de integración.



calculara las áreas que quedaban de cada lado; las cuales al no ser equitativas, fueron corregidas por Olima hasta obtener la versión final.³³

El 6 y 7 de julio, el Canciller Di Tella se encontró con su par chileno, Silva Cimma. Más tarde, el 10 de julio, se produjo un encuentro similar entre Olima y Edmundo Vargas Carreño. El 17 de julio, en una entrevista reservada entre Olima y Rodolfo Koessler, el primero le manifestó al segundo, que ante la advertencia chilena de llevar los Hielos a un arbitraje, se decidió ceder a Chile menos de lo que se perdería en el mismo, facilitando de esta manera también, las relaciones del gobierno chileno con las fuerzas Armadas y con Pinochet.³⁴ Asimismo, y para esa misma fecha, declaró a los medios, que no se descartaba un arbitraje para solucionar la demarcación en Laguna del Desierto.³⁵

El 24 de julio Menem adelantó las características del acuerdo, que fue informado oficialmente a la opinión pública el 26 de julio. Entre esa última fecha y el 31 del mismo mes, se informó a las FF.AA., a las Comisiones de RR.EE. de Diputados y Senadores, a la Legislatura de Santa Cruz y al ex Canciller, y en ese entonces, Diputado Nacional Dante Caputo.

Finalmente, el 2 de agosto se firmó en Buenos Aires el Acuerdo entre ambos países, estableciéndose: a) en el Anexo I, la Poligonal, b) en el Anexo II, someter a un Arbitraje con un jurado latinoamericano, Laguna del Desierto³⁶ y c) en el Anexo III, se establecieron las instrucciones para las Comisiones de Límite en referencia a los "bigotes". Asimismo, se firmaron distintos acuerdos económicos: interconexión gasífera, acuerdo minero, acuerdo de garantías de inversiones, entre otros.

³³ En la reunión de la Comisión de RR.EE. del 17 de julio de 1992, Miró sostiene que sólo tuvo una serie de reuniones con el Embajador Olima sobre por donde debía pasar el límite en los Hielos y que se enteró de la Poligonal en la reunión mencionada (Acta de las sesiones de la Comisión de RR.EE. de la Cámara de Diputados). Ver también Ariano (1996: 196). Según Kirchner (1996: 10), la reunión se realizó una noche del mes de julio, de acuerdo a lo manifestado por Miró en la Reunión de la Comisión de RR.EE. y Culto del día 22/6/92. El 17 de febrero de 1997 el diario La Nación publica un reportaje al Embajador Olima. En el mismo se le pregunta por qué la Poligonal fue trazada sin la participación de la Comisión Mixta de Límites, ante lo cual responde: "Es falso. Le pedí al General Miró (Presidente de la Comisión Argentina de Límites) que participara del trazado. El alegó que era sólo un técnico y que debía remitirse a los tratados. Pero en los otros 22 conflictos – en los que participó – no se aplicaron los tratados, sino una equivalencia de superficies; se sabía que había problemas prácticos. Cuando trazamos la Poligonal, en mi despacho con funcionarios argentinos y chilenos, se elaboró a mano alzada un primer trazado y se llamó a los técnicos para que calcularan las superficies para cada país, hasta arribar a la traza definitiva" (La Nación, 17 de febrero de 1997).

³⁴ El Prof. Rodolfo Koessler era Presidente de la Comisión Argentina de Defensa de los Hielos Continentales Patagónicos. Esta información es revelada en una conferencia realizada en el Centro de Egresados del CPTAN el 19 de mayo de 1993 (Ariano et al, 1996: 194).

³⁵ Clarín, 17 de julio de 1991.

³⁶ Según la Fuente C, Chile no aceptaba una solución política para Laguna de Desierto, porque su gobierno no quería aparecer entregando ningún kilómetro de esa porción de la frontera, por la muerte del carabiniero ocurrida en 1965.



En declaraciones a la prensa se sostuvo que **“la idea de Cancillería es facilitar a través de estos acuerdos el movimiento de personas, capitales y bienes a ambos lados de la frontera, mientras se continúa negociando la posibilidad de firmar un acuerdo de integración bilateral o la incorporación de Chile al MERCOSUR”** (Ariano, 1996: 199).³⁷ Asimismo, según Carlos Cherniak (2001: 36) “la cuestión de los Hielos Continentales debía ser resuelta a través de la negociación bilateral evitando, en la medida de las posibilidades, un juicio arbitral, porque ello era coherente (...) al proceso de consolidación de la democracia chilena y era estratégico para el interés nacional y de la subregión en su conjunto.”

Mientras tanto, el 31 de octubre se firmó en Santiago un acuerdo de complementación económica en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Hacia el 31 de diciembre de 1991, sectores económicos como el turístico y el minero lideraban el proceso integracionista (Cherniak, 2001). El 17 de marzo de 1992, las empresas chilenas Chilgener y Chilectra se preadjudicaron la Central Puerto y, el 12 de junio del mismo año, diez empresas - entre ellas YPF - decidieron invertir mil millones de dólares para venderle gas a Chile a partir de 1995.³⁸

CAPITULO CUARTO: INTERLUDIO

Luego de la firma, el Tratado ingresó en la Cámara de Diputados, aunque su tratamiento en Comisión fue demorado hasta junio de 1992 debido a las urgencias electorales de ambos gobiernos.

En primer lugar, la Cámara de Diputados de la Argentina fue renovada parcialmente en 1991: el peronismo triunfo por el 40,4% de los votos frente al 29,1% del radicalismo, aunque sin obtener la mayoría³⁹. En segundo lugar, la elección del Senador porteño se realizó el 28 de junio de 1992 resultando vencedor Fernando De la Rúa (U.C.R.) con casi el 50% de los votos. Finalmente, en la misma fecha, la coalición gobernante chilena triunfó en las elecciones

³⁷ La negrita es mía. Ver también Clarín, 1º de agosto de 1991 y también el programa “Hora Clave” de Mariano Grondona del 12 de diciembre de 1996, en donde el entonces ex Vicecanciller Diputado Juan Carlos Olima declaró que “las inversiones chilenas vinieron a partir de la decisión política de ambos Presidentes (...) Necesidad de construir confianza (...) los temas no son lineales”. Por otro lado, habrían pesado dos criterios: 1) hacer la cartografía implicaba una inversión de U\$S 1.000.000 y un tiempo de dos años de trabajo, 2) realizar la prospección geológica “para determinar sobre el terreno en que lugar debajo de la capa de los hielos están los picos montañosos”, demandaría de tres a cinco años. Además, según un informe de YPF y del Instituto Geodésico Nacional, no habría reservas mineras o de petróleo en la zona (Ariano et al, 1996: 197).

³⁸ Página 12, 17 de marzo de 1992 y 12 de junio de 1992.

³⁹ Es importante señalar que el Partido Justicialista, sólo tuvo mayoría propia en la Cámara de Diputados en el período 1995/97, cuando contó con 132 legisladores propios. En 1989/91 tuvo 112, en 1991/1993 119 y en 1993/95 124 (Anuario Clarín, 96/97). Estos números y que 1991 haya sido un año electoral, explicaría porque se demora un año el análisis del Tratado en la Cámara de Diputados.



municipales que se realizaron en todo el país.⁴⁰ Superadas estos test electorales, el Tratado comenzó a ser debatido en la Cámara de Diputados de la Argentina. Específicamente, las Comisiones de RR.EE. y de Defensa lo analizaron entre junio y agosto de 1992.

Sin embargo, la atención pública estuvo centrada en el debate en torno a la posibilidad de una reforma constitucional, en la elección del Senador porteño y en un supuesto caso de tráfico de dinero, que involucraba a una funcionaria presidencial y que se conoció como "Yomagate". Durante toda la primera mitad del año los diarios más importantes del país dedicaron sus principales páginas a estos temas.⁴¹

Todos estos hechos, principalmente la cuestión electoral, llevaron a que el estudio del Tratado en el Congreso se iniciará un año después de su firma y que, a su vez, recién se hiciera mención al debate en la Cámara de Diputados por la Poligonal el 10 de julio de 1992; cuando ya hacía varios días que se venían realizando las rondas de consultas con los técnicos en las Comisiones de RR.EE. y de Defensa. Ese día el periodista Daniel Santoro del diario Clarín sostuvo que Menem quería realizar un viaje a Chile, previsto originalmente para el 6 y 7 de agosto, a principios de septiembre con la media sanción del Tratado "bajo el brazo". Para ello, el 7 de julio se realizó una reunión reservada en la Quinta de Olivos, a la cual concurren Di Tella, el ex Vicecanciller Olima (por entonces Embajador en Rusia) y 27 diputados del Justicialismo, pertenecientes a las Comisiones mencionadas más arriba.⁴²

En la misma fecha (10 de julio), el diario La Nación informó que los técnicos e instituciones reconocidas no fueron consultadas para la elaboración de la propuesta y sostuvo específicamente, que la única tarea que se le encomendó al Instituto Geográfico Militar fue la elaboración de un presupuesto para realizar la cartografía de la zona, la cual había sido entregada en diciembre de 1991.⁴³ En

⁴⁰ La Nación, 28 de junio de 1992.

⁴¹ Con respecto a la elección porteña ya dijimos que triunfó el candidato radical, Fernando de la Rúa frente al candidato justicialista, Avelino Porto. Este triunfo más que revitalizar al radicalismo desató una disputa interna entre el mencionado, Eduardo Angeloz y el ex Presidente Raúl Alfonsín por la presidencia del Partido. En cuanto al Yomagate, el mismo involucraba supuestamente a la cuñada y funcionaria presidencial, Amira Yoma. Finalmente, el Partido Justicialista había impulsado la Reforma Constitucional y para ello, por un lado, había creado una Comisión de Juristas para que elaboren una propuesta y por el otro, había presentado en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara baja un Proyecto de Convocatoria a un plebiscito, para que sea la opinión pública la que se pronuncie acerca de la oportunidad o no del mismo. El tema pareció finalmente descartado cuando Menem señaló públicamente "que no le interesa la reelección". Ver por ejemplo Clarín, 20 de mayo, 4 de junio, 28 de junio, 3, 4, 5 y 7 de julio de 1992 y La Nación, 2, 3, 4, 7, 8, 14, 28 de junio, 2, 4 y 8 de julio de 1992. Inclusive el diario La Nación le realiza un reportaje al Presidente chileno Patricio Alwyn (1990-1995), donde en ningún momento se toca el tema de Hielos Continentales.

⁴² Clarín, 10 de julio de 1992.

⁴³ "Que ninguno de los organismos técnicos importantes que pudieran emitir dictámenes y/u opiniones a saber: Instituto Nacional del Hielo Continental, la Academia Nacional de Geografía, el Instituto Geográfico Militar, la Asociación Geológica Argentina y la Comisión de Límites Internacionales, han sido consultadas al momento de hacer el acuerdo mencionado." Dictamen de la minoría 17 de diciembre de 1996.



esta línea, durante la sesión del 14 de julio el ex Vicecanciller Olima fue criticado no solamente por la Unión Cívica Radical (U.C.R.) y la Unión de Centro Democrático (Ucede – partido aliado del gobierno), sino también por los expertos que fueron citados a las Comisiones.⁴⁴

Durante la segunda mitad de julio, la opinión pública tuvo la oportunidad de escuchar distintos pronunciamientos en contra del Acuerdo de la Poligonal. Al pronunciamiento de la Convención Nacional de la U.C.R., que ya había dado mandato a sus legisladores para que se opusieran al proyecto el 4 de julio de 1992, se sumaron el Grupo de los 8⁴⁵ y los entonces aliados tradicionales del P.J., como ser los Partidos Provinciales, Fuerza Republicana y la Ucede, como así también, algunos legisladores oficialistas. Por un lado, también se pronunciaron en contra las legislaturas del Chaco, Santa Cruz, Tucumán, el Senado de la Provincia de Buenos Aires, entidades y legisladores provinciales de Santa Cruz. Por el otro, se conoció la oposición de la mayoría de los legisladores chilenos a votar favorablemente el Tratado; lo cual llevó al Canciller chileno a evaluar la posibilidad de someter la cuestión de los Hielos Continentales a un arbitraje.⁴⁶ En cuanto a los actores sociales de Argentina, también se pronunciaron en contra la Comisión de Defensa del Hielo Continental Patagónico presidida por el Coronel (RE) Rodolfo Koessler y Sofía Pinedo; el Círculo Militar y el Centro Naval; la Academia Nacional de Geografía; el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal; la Academia Nacional de Historia; el Dr. Julio Barberis; los Ingenieros Pedro Svarka y Bruno Ferrari Bono y Luis Miró, entre otros (Cherniak, 2001).

El 29 de julio el Vicecanciller Petrella rechazó las críticas a la Poligonal, señalando que era difícil y caro demarcar⁴⁷ y que no existía el peligro de que la Poligonal pudiera ser invocada para modificar otros puntos de la frontera. Por el contrario, el Diputado Justicialista por Santa Cruz, Rafael Flores, sostuvo que no se conocían antecedentes al reclamo con anterioridad a 1980, que la Poligonal se apartaba de los principios establecidos en el Tratado de 1881, que las nacientes del río Santa Cruz quedaban del lado chileno, que se modificaba la proyección sobre la Antártida, que no era caro demarcar y, que la Cancillería no había enviado al Congreso ningún tipo de documentación que avalara su posición.⁴⁸

El 31 de julio, Di Tella viajó a Chile y en el marco de la reunión de la Comisión Argentino – Chilena de Cooperación e Integración, se encontró con su par chileno, Enrique Silva Cimma. Antes de viajar sostuvo ante diputados de la

⁴⁴ La Nación, 10 y 15 de julio de 1992. Clarín, 26 de julio de 1992.

⁴⁵ Disidentes del P.J., entre los que podemos mencionar a Carlos Álvarez, Abel Fatale, entre otros.

⁴⁶ La Nación, 14, 20, 21, 22, 30 y 31 de julio de 1992. Clarín, 26 y 27 de julio de 1992.

⁴⁷ El glaciólogo francés Louis Lliboutry sostuvo que era posible demarcar y que la divisoria de aguas pasaba por el cordón Mariano Moreno (La Nación, 31 de mayo de 1998 y 13 de febrero de 1999). Un experto consultado por el mismo diario sostuvo que era factible medir la zona con georadar en treinta días (La Nación, 31 de julio de 1996).

⁴⁸ La Nación, 29 de julio de 1992 y Clarín, 26 de julio de 1992.



Ucede y del P.J., que concurrir a un arbitraje sería un fracaso, aunque sin aclarar los motivos de esa afirmación.⁴⁹

A todo esto, Menem decidió apurar los tiempos, presionando a sus legisladores, y adelantando su viaje a Chile para el 1º de septiembre. Sin embargo, luego de una reunión de Di Tella con los diputados radicales, los cuales ratificaron su rechazo al Tratado, se conoció además que, los diputados justicialistas, miembros de las Comisiones que estudiaban el tema, Francisco Toto, Humberto Romero, Graciela Camaño y José Manuel Corchuelo Blasco, votarían en contra del Acuerdo. De esta manera, en ese momento el gobierno parecía contar solamente con 13 votos contra 12 en la Comisión de Defensa y con 13 votos contra 14 en la Comisión de Relaciones Exteriores. Ante esa situación, se tomó la decisión de postergar el debate hasta el 26 de agosto con vistas a ganar tiempo y la opinión favorable de la sociedad.⁵⁰

El 5 de agosto por primera vez, el Poder Ejecutivo Nacional publicó una solicitada en todos los diarios respaldando la aprobación del Tratado y repitiendo los argumentos esgrimidos más arriba por Petrella. Un día después, el Partido Justicialista emitió un comunicado a favor de la Poligonal.⁵¹

Con tres días de diferencia, los diarios La Nación y Clarín señalaron en sus editoriales que “el problema de los Hielos debe ser examinado con ceñidos criterios de valoración jurídica y política. Ello permitiría elaborar un criterio objetivo respecto de un Tratado controvertido” y que “cabría preguntarse si las instancias para la búsqueda de una solución alternativa (...) están agotadas. Aparentemente, no es así”.⁵² También, las Confederaciones Rurales Argentinas manifestaron su rechazo, mientras que el Episcopado decidió no aceptar el pedido de Di Tella de concurrir a informarles, porque “la Agenda no permite agregar otros asuntos”.⁵³

Entre el 12 y el 27 de agosto se inició un debate entre el Gobierno, la conducción del Partido Justicialista y el Bloque Justicialista en Diputados para analizar la situación de los “legisladores rebeldes”. Las opciones evaluadas fueron desde una eventual sanción partidaria hasta la posibilidad de separarlos de las Comisiones. Pese a esos intentos, en los cuales intervino personalmente el Presidente, no se tomó ninguna decisión y los cuatro diputados mencionados mantuvieron su postura. Tampoco resultaron exitosos los pronunciamientos públicos a favor de la Poligonal de los entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde y del Embajador argentino en Chile, Antonio Cafiero.⁵⁴

⁴⁹ Clarín, 28, 30 y 31 de julio de 1992 y La Nación, 1º de agosto de 1992.

⁵⁰ La Nación, 3, 5, 6, 7 y 8 de agosto de 1992.

⁵¹ La Nación, 5 y 6 de agosto de 1992. Clarín, 5 de agosto de 1992. Página/12, 5 de agosto de 1992.

⁵² Clarín, 13 de agosto de 1992 y La Nación, 10 de agosto de 1992, respectivamente.

⁵³ La Nación, 12 de agosto de 1992 y Clarín, 13 de agosto de 1992. Las comillas son mías.

⁵⁴ La Nación, 12 y 13 de agosto de 1992 y Clarín, 14, 19, 20 y 27 de agosto de 1992.



Por otra parte, Di Tella rechazó para esa fecha el pedido del radicalismo de convocar a un plebiscito y sostuvo que si hubieran hecho una campaña más activa, tal vez el tema se encontraría más avanzado. Días más tarde, el 19 de agosto, el Canciller concurreó junto a Petrella a informar al Congreso de la Nación.⁵⁵

Para esos días, Carlos Escudé, ex asesor del Canciller Guido Di Tella, difundió en los medios dos informes del jurista uruguayo Eduardo Jiménez Aréchaga y del Embajador argentino Marcelo Delpech, que señalaban que en caso que la Argentina concurre a un arbitraje, éste podría serle desfavorable. Ambos estarían basados en un supuesto mapa de los peritos Moreno y Barros Arana, cuya traza se aproximaría a la pretensión chilena.⁵⁶

El 23 de agosto, el Gobierno volvió a publicar una solicitada defendiendo el Acuerdo; en la cual se volvía a insistir en que las diferencias cartográficas existían desde principios del siglo XX y que era necesario solucionar la cuestión limítrofe para poder avanzar con la integración entre Argentina y Chile.⁵⁷

El 27 de agosto, el Justicialismo, utilizando una argucia reglamentaria, levantó la sesión conjunta de las Comisiones, ante la certeza de que el Tratado podría ser rechazado. Según los números que manejaba el oficialismo, en la Comisión de Defensa se perdía 13 a 12 y en la Comisión de Relaciones Exteriores 16 a 12. Entre los votos negativos se contaban los cuatro diputados justicialistas.⁵⁸

Ante las oposiciones de los distintos sectores políticos y sociales, y al no contar con el número necesario para aprobarlo en ambos países, el 29 de agosto en Santiago de Chile, Menem y Aylwin decidieron congelar la discusión del Tratado en los respectivos Congresos.⁵⁹ Un día más tarde, Chile apoyó por primera vez los reclamos argentinos sobre las Islas Malvinas.

⁵⁵ Clarín, 14, 16 y 20 de agosto de 1992.

⁵⁶ Clarín, 20 de agosto de 1992. El 17 de febrero de 1997 en La Nación, Olima parecería confirmar este dictamen cuando sostiene que un arbitraje “sería perjudicial”. Por otro lado, la Fuente A me señaló que cuando el Canciller Di Tella le solicitó su colaboración, entre la información que le envió, se encontraba el mencionado dictamen. El Dr. Carlos Escudé señaló por su parte al diario Clarín que estaba a favor de la Poligonal “porque la línea trazada en 1898 por Moreno y Barros Arana *describe una traza que se parece mucho a la aspiración máxima de Chile*” (Clarín, 17 de diciembre de 1996). El subrayado es del original. Sin embargo, Luis Miro sostuvo en la Cámara de Diputados que “si era cierto (...) como decía el Canciller Di Tella (...), que en un arbitraje no debilitaría la existencia de los mapas 10 y 11 del Perito Moreno que dan un límite distinto del que ha reclamado la Argentina (...); que no es cierto, porque el Perito Moreno también dibujó pocos meses después el mapa 14, que hace un límite distinto. **Los mapas reflejan el conocimiento geográfico de la época, pero el fallo del Rey Eduardo VII dice que los principios son los que mandan, más allá de lo que digan los mapas**” (Cherniak, 2001: 14). Ver también Colacrai (2004).

⁵⁷ Clarín, 23 de agosto de 1992.

⁵⁸ Clarín 27 de agosto de 1992.

⁵⁹ Clarín, 28 de agosto de 1992. “(L)egisladores de la oposición y del mismo bloque peronista bloquearon en 1991 la ratificación de este acuerdo”, como así también, “el Senado chileno” (Clarín, 24 de abril de 1996). Ver también, Clarín del 9 de diciembre de 1996.



Las urgencias de ambos gobiernos, y en especial del Presidente Menem, como veremos, parecían ser otras. Mientras tanto durante 1992 las inversiones trasandinas alcanzaron los 600 millones de dólares, en 1995 las mismas treparon a 5.400 millones; lo cual representaba el 63 % del total de las inversiones chilenas en el exterior (Castro, 1997). La integración económica ya estaba en marcha.

El 2 y 3 de septiembre de 1993, Chile reiteró “el respaldo de su país a las reclamaciones argentinas sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes”, subrayando que la solución de la disputa de la soberanía constituía una cuestión de interés hemisférico.⁶⁰ Ese mismo año, se efectuaron tareas de terreno en la línea limítrofe común, de acuerdo a lo establecido en las instrucciones de ambos gobiernos a las respectivas Comisiones de Límites del 2 de agosto de 1991.⁶¹

En 1993, el Partido Justicialista ganó las elecciones de renovación parlamentaria, aunque sin obtener la mayoría, y la mayor parte de las gobernaciones provinciales. A fines de ese año, el Presidente Menem comenzó a impulsar con fuerza una reforma constitucional que, entre otras cosas, buscaba eliminar la cláusula que prohibía la reelección inmediata. Dicho objetivo fue finalmente alcanzado, cuando a fines de ese año Menem acordó con la U.C.R.⁶² la reforma de la Carta Magna, la cual se concretó en agosto de 1994.

En ese último año, se reiteró la declaración chilena acerca de Malvinas y se difundió además, que el comercio entre los dos países se había incrementado en un 250 % en los últimos seis años. El 21 de octubre de 1994 se conoció el fallo del Tribunal Arbitral Latinoamericano, por el cual se le otorgó la totalidad de Laguna del Desierto a la Argentina.⁶³ **Mientras el tema de Hielos Continentales, que no fue considerado como un tema importante en la opinión pública chilena cuando fue firmado el Tratado de 1991 y durante su posterior debate, adquirió relevancia luego del fallo arbitral: el gobierno chileno no podía políticamente soportar el riesgo de un nuevo arbitraje si fracasaba la Poligonal (Cherniak, 2001).**

Pese a la recesión económica, el Presidente Menem fue reelecto para el período 1995-1999, **obteniendo su partido la mayoría en la Cámara de Diputados.**

⁶⁰ El Presidente Menem aseguró a los Senadores que si aprobaban la Poligonal, “los chilenos reconocerían formalmente la soberanía argentina en Malvinas” (Colacrai, 2004: 27).

⁶¹ Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa, 1º de mayo de 1994, pp. 21 y 64.

⁶² Esta decisión del Comité Nacional encabezado por Raúl Alfonsín, fue duramente resistido por la mayor parte del radicalismo porteño encabezado por Fernando De la Rúa.

⁶³ Memoria Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa, 1º de mayo de 1995, pp. 21 y 86. Recordemos que el Acuerdo del 2 de agosto de 1991 había sometido a un arbitraje de un Tribunal Arbitral Latinoamericano, de acuerdo a lo dispuesto en el Tratado de 1984, el caso de Laguna del Desierto. Luego de dos apelaciones presentadas por el gobierno chileno, el fallo quedó en firme.



Durante el mes de marzo de 1996 se intensificaron los contactos entre ambos gobiernos para concluir exitosamente las negociaciones, iniciadas en 1994, para que Chile se incorporara al MERCOSUR.⁶⁴

El 24 de abril de 1996, durante una visita del Presidente Frei a la Argentina, ambos gobiernos se comprometieron a impulsar la aprobación parlamentaria. En esa fecha se informó que: “Los gobiernos de Argentina y Chile acordaron reimpulsar a mediados de año el tratamiento parlamentario del acuerdo por la zona de Hielos Continentales, que está empantanado en los Congresos de ambos países desde 1991 (...) El nuevo impulso político al acuerdo será a mediados de año y no antes, porque el gobierno chileno quiere primero esperar que este lista su propia cartografía sobre la zona”. Un día después, Menem sostuvo que “antes de fin de año los Parlamentos de ambos países habrán ratificado el acuerdo de Hielos Continentales”.⁶⁵

Sin embargo, el deseo presidencial de ver ratificado el Tratado, no era una tarea sencilla. Días antes de la visita del Presidente chileno, se realizó en Santa Cruz un acto por la reafirmación de los derechos soberanos argentinos sobre los Hielos Continentales, convocado por la Cámara de Diputados de la Provincia. En la misma, el Gobernador de la Provincia, Néstor Kirchner, acompañado por el Gobernador de Tierra del Fuego, José Estabillo, rechazó el acuerdo y solicitó al Congreso “la reincorporación de los diputados santacruceños a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, de donde fueron excluidos sin motivo aparente”.⁶⁶ Para esa fecha, dicha Comisión estaba integrada por quince Diputados peronistas, dos del Frepaso, nueve radicales, Aldo Rico del Movimiento por la Dignidad Nacional (MODIN), Carlos Balter del Partido Demócrata Mendocino, Ricardo Gómez Diez del Partido Renovador Salteño y el ex Vicecanciller, entonces enrolado en las filas bordonistas, Juan Carlos Olima. Los números estaban muy ajustados para la aprobación del Tratado. Ante esto, el Canciller Di Tella solicitó una reunión con el Diputado Matzkin, Presidente del bloque justicialista y con Federico Storani, Presidente del bloque radical. Por un lado, el primero, le preguntó si la aprobación del Tratado era una prioridad, dado que era mucho más prioritario para el gobierno “contar con un bloque de diputados del justicialismo unido, que saque las leyes que necesita el Ejecutivo”. Por el otro, el segundo le planteó que “una forma de destrabar el debate sería la firma de un protocolo adicional entre ambos países que aclare los puntos que generaron incertidumbre, principalmente el de las altas cumbres que dividen aguas y la naciente del río Santa Cruz”.⁶⁷

⁶⁴ Clarín, 11, 13, 15, 23 y 28 de marzo, 1º, 19, 20 y 24 de abril.

⁶⁵ Clarín, 24 y 25 de abril de 1996. Según el diario Clarín del 7 de diciembre de 1996, los gobiernos de ambos países quieren apurar la firma del Tratado antes de las elecciones parlamentarias de 1997.

⁶⁶ Clarín, 22 de abril de 1996. El diputado frepasista le señalaría luego al gobernador que dos días antes, él había sido incorporado a la Comisión.

⁶⁷ Clarín, 22 y 26 de abril de 1996.



Esto último fue el camino elegido por el gobierno y que encontró eco en el gobierno chileno. El 25 de junio, el Presidente chileno, Eduardo Frei, señaló: “Si el Protocolo es para aclarar, para precisar detalles y para complementar podría considerarse. Si, en cambio, pretende cambiar lo sustancial del acuerdo, entonces no es viable”. Por otro lado, en esa fecha, Chile decidió incorporarse como socio privilegiado al MERCOSUR (lo que se denominó la fórmula del 4 + 1) y firmó una declaración por la que reconocía la soberanía Argentina en las Islas Malvinas.⁶⁸

Durante la primera semana de julio de 1996 llegaron al país cuatro legisladores chilenos: los diputados Ignacio Walker (Presidente de la Comisión de Defensa del Congreso chileno y demócrata cristiano), Renán Fuentealba (demócrata cristiano), José Viera Gallo (socialista), y el senador Carlos Ominami (socialista). Ellos se reunieron en el Congreso argentino con los integrantes de la Comisión Biparlamentaria, presidida por el Senador Antonio Cafiero (Justicialista), para analizar la factibilidad de redactar un Protocolo Adicional para superar las resistencias a la Poligonal. El 27 de noviembre se realizó una reunión entre los legisladores chilenos y argentinos para tratar de destrabar la aprobación del acuerdo, pero sin que se llegara a ningún resultado (Colacrai, 2004).

A principios de diciembre se supo que las Cancillerías de ambos países realizaban intensas gestiones para acordar la redacción final del Protocolo Adicional, a fin de que el mismo fuera firmado por ambos Presidentes en Antofagasta, Chile. Dicho Protocolo pretendía dejar a salvo las nacientes del río Santa Cruz y los reclamos de Chile y Argentina sobre la Antártida. Para lograr su aprobación, el Canciller Di Tella se reunió con el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara baja, Erman González y otros legisladores oficialistas, para analizar el Protocolo y acordar la estrategia a seguir para su aprobación.⁶⁹

El 4 de diciembre de 1996 se reinició el debate en la Cámara de Diputados, donde nuevamente la UCR, el Frente País Solidario (FREPASO⁷⁰) e inclusive una veintena de legisladores justicialistas señalaron su oposición a la Poligonal y al Protocolo; particularmente en la Comisión de Relaciones Exteriores, los diputados Julio Miglizzo y Leticia Branculli comunicaron al bloque que no votarían a favor de la iniciativa. Asimismo, en esa fecha, se realizaron en casi todas las ciudades patagónicas actos de protesta, en las cuales se solicitó al Congreso rechace la Poligonal. Sin embargo, el primer imprevisto no provino del Congreso, sino desde Chile. El 5 de diciembre se informó que la firma del Protocolo se veía retrasada por presiones del Congreso chileno: ese país solicitó eliminar el párrafo referido a las nacientes del río Santa Cruz, lo cual fue rechazado por la Cancillería argentina.⁷¹

⁶⁸ Clarín, 25 de junio de 1996.

⁶⁹ Clarín, 2 y 3 de diciembre de 1996.

⁷⁰ Integrado por el Frente Grande, la Unión Socialista (Socialismo Democrático y Socialismo Popular), Partido Intransigente, Democracia Cristina y País.

⁷¹ Clarín, 4 y 5 de diciembre de 1996.



El día 6 de diciembre, los Vicecancilleres de Argentina, Andrés Cisneros y de Chile, Mariano Fernández, se reunieron en Buenos Aires para tratar de acordar la redacción final del párrafo referido a las nacientes del río Santa Cruz; la cual fue acordada finalmente el día 7 de diciembre.⁷²

El 9 de diciembre, mientras Andrés Cisneros sostenía que no existían alternativas al Acuerdo, Raúl Alconada Sempé, ex Vicecanciller durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín, sostuvo que se podía negociar otro acuerdo y que las alternativas eran: a) no hacer nada, b) concurrir a un arbitraje, c) que la Comisión Mixta realizara la demarcación o d) constituir un Parque Ecológico. Para esa misma fecha, mientras el Gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, volvía a encabezar una marcha de repudio en su provincia; la UCR y el FREPASO, reiteraban que votarían en contra del Tratado. Por otro lado, en Chile la derecha volvió a manifestar su oposición a la Poligonal. Particularmente, el Senador Horvath pidió que se garantice el acceso directo al Fitz Roy, que según él, la Poligonal no garantizaba.⁷³

El 10 de diciembre de ese año, antes de la firma del Protocolo Adicional en Santiago de Chile, el Presidente Menem se reunió con los legisladores justicialistas en Olivos para solicitarles que aprobaran el acuerdo; y aunque los mismos respondieron afirmativamente, no lograron despejarse totalmente las resistencias que persistían desde hacía cuatro años.⁷⁴

Ante la firma del Protocolo, la Academia Nacional de Geografía, dio a conocer su oposición y pidió que se respetara el Tratado de 1881. Una editorial de Clarín, firmada por Walter Curia, señaló su oposición diciendo que Argentina y Chile habían dado muestras de su vocación de integración, pero el acuerdo “no reconoce ninguna pretensión Argentina sobre los límites establecidos hace ya más de un siglo”. Asimismo, sostenía que “**el gobierno nunca explicó claramente las razones de esa decisión**” y de lo que se estaba tratando era “el trazado de un nuevo límite y no (...) de la demarcación del límite”. Además, agregaba, esa decisión no fue consultada a “los técnicos y académicos que estudian desde hace tiempo la cuestión” y que se trató en realidad de un “acuerdo político entre dos gobiernos”.⁷⁵ Días más tarde, en otra editorial, se sostuvo que “ningún acuerdo sobre límites puede subordinarse a urgencias que surgen de los calendarios electorales de los gobiernos” y que “este Protocolo no ha logrado (...) despejar las dudas que genera el acuerdo de 1991 ni, por lo tanto, las resistencias que ha despertado”.⁷⁶

⁷² Clarín 6 y 7 de diciembre de 1996.

⁷³ Clarín, 9 y 10 de diciembre de 1996.

⁷⁴ Clarín, 9, 10 y 11 de diciembre de 1996. Ver también, La Nación, 11 de diciembre de 1996.

⁷⁵ Clarín, 10 y 11 de diciembre de 1996. Ver también editoriales de la Nación, 19 de diciembre de 1996.

⁷⁶ Clarín, 15 de diciembre de 1996. Ver también Página/12, 11 de diciembre de 1996. La negrita es mía.



El tratamiento en las Comisiones volvió a ser problemático para el gobierno argentino, a lo cual se sumó la repercusión pública que el tratamiento en el Congreso no había alcanzado en 1992. Los principales diarios del país manifestaron en sus editoriales su oposición al Tratado y al protocolo. Incluso los programas de televisión, a diferencia de lo ocurrido en 1992, le dedicaron un amplio espacio. Ante esa situación el Presidente le pidió al Canciller y a otros integrantes y ex miembros del Palacio San Martín, que salieran a defender el Tratado (Cherniak, 2001).

En consecuencia, el Canciller manifestó que deseaba que el Acuerdo fuera aprobado antes que se iniciara la campaña para las elecciones legislativas de 1997, para evitar “que se convierta en una cuestión electoral” y agregó, que si no se aprobaba la línea Poligonal se debería concurrir a una Conciliación Obligatoria en manos de un tercer país o a un Arbitraje para dirimir la diferencia en torno a la demarcación. Asimismo, sostuvo que “no es que no se podía hacer la demarcación, sino que no tenía sentido intentarla”. Agregó que los satélites no servían, porque el problema era básicamente jurídico: “Los chilenos decían que hay que demarcar sobre el Cerro Campana, en base al criterio Moreno – Barros Arana, lo que nosotros no aceptamos. Chile usa el argumento jurídico diciendo que ya se acordaron seis o siete puntos demarcados por los peritos en el siglo pasado, lo que nosotros negaríamos en un arbitraje”. Y continuó diciendo: “En 1991 se discutió muy fuertemente la posibilidad de ir a un arbitraje para Laguna de Desierto y para Hielos. Nos pareció que por los méritos que había Laguna debía ir a arbitraje (...) En cambio, para Hielos nos pareció más prudente, **más expeditivo hacer un acuerdo de partes**”. Y para terminar, agregó que “nuestros derechos sobre toda la zona de los Hielos Continentales son indiscutibles”.⁷⁷

Entre el 11 y el 17 de diciembre continuó el debate en el plenario conjunto de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara baja. El 11 y 12 de ese mes las sesiones tuvieron carácter secreto, para que Juan Carlos Olima explicara los motivos que dieron origen a la Poligonal. También, fueron invitados a exponer el Gral. (RE) Luis Miro de la Comisión Mixta de Límites y Julio Barberis, miembro del Comité arbitral latinoamericano.

En dichos debates se conoció que Chile había aceptado, seis meses antes de la firma del acuerdo, realizar la demarcación. Asimismo, se produjo un contrapunto interesante entre Olima y Miró en torno a un informe de este último del 10 de noviembre de 1989. En una de las sesiones, Olima remarcó “que la decisión del gobierno de buscar un acuerdo por la zona de Hielos fue *preexistente* a su designación como Vicecanciller en febrero de 1991” e hizo hincapié en las últimas páginas del informe de Miró, donde decía que “a este arbitraje internacional se llegará inevitablemente por decisión de una de las partes, cuando se bloquee e interrumpa el proceso demarcatorio, por la no coincidencia de las trazas presentadas”. Sin embargo, Miró sostuvo que Olima lo había

⁷⁷ Clarín, 16 de diciembre de 1996. La negrita y el subrayado son míos.



descontextualizado y explicó que en el informe “proponía antes de intentar demarcar adoptar las siguientes medidas: realizar una traducción conjunta del Laudo de 1902 que está escrito en inglés y redactar un *glosario común de términos del significado de los términos* de los documentos que se iban a usar. De esta forma, se evitaría que Chile *territorializara* la demarcación fijando posiciones de máxima sin argumentos”.⁷⁸

El 13 de diciembre el Justicialismo postergó la presentación de un dictamen favorable a la aprobación del Tratado, ante la sospecha de no contar con el número suficiente para aprobarlo. Aunque el Acuerdo hubiera sido aprobado en las Comisiones, el mismo hubiera sido rechazado en el plenario de la Cámara; dado que se hubieran opuesto al mismo casi veinte Diputados del PJ, 68 de la UCR, 24 del FREPASO, 16 Provinciales, 2 del MODIN y 2 de la UCD, por lo que sólo hubiera habido 110 votos a favor, sobre un total de 257. En esa misma fecha, el Presidente descartó la convocatoria a un plebiscito, medida solicitada por la oposición.⁷⁹

Finalmente, el 18 de diciembre de 1996, el Poder Ejecutivo argentino, logró que las Comisiones de RR.EE. y Defensa, le dieran despacho favorable al Acuerdo. Para ello, el oficialismo revirtió el criterio de doble voto de los diputados que pertenecían a ambas Comisiones; reduciendo, de esta manera, a 48 el total de votos y alcanzando 25 el dictamen de la mayoría.⁸⁰ Sin embargo, los legisladores justicialistas no quisieron llevar al recinto el despacho aprobado, porque consideraban que su aprobación era difícil y porque preferían que la Cancillería explicara a la opinión pública claramente el acuerdo y así no asumir todo el costo político (Colacrai, 2004).

A pesar de este ardid reglamentario, el año concluyó sin que el plenario de la Cámara de Diputados aprobara el Acuerdo y sin el tratamiento por parte de la legislatura chilena, que postergó el tema hasta marzo. Para esa fecha, se mencionó en los medios de comunicación la posibilidad de la existencia de un pacto secreto entre Frei y Menem a fin de llevar el tema a una conciliación, si el mismo no era aprobado para fines de marzo, lo cual fue negado por los distintos presidentes.⁸¹ **Sin embargo, en abril de 1997, ante la imposibilidad del gobierno argentino de lograr la aprobación del acuerdo, el Canciller Di Tella, en un encuentro en Santiago de Chile, le sugirió a su par trasandino la posibilidad de comenzar a evaluar otras alternativas,⁸² que ya habían sido analizadas por el Presidente, el Canciller y algunos legisladores durante el mes de enero: la conciliación y el arbitraje. Sin embargo, ambas posibilidades no eran aceptables para el gobierno chileno porque temía que, a la luz del resultado arbitral de Laguna de Desierto, se fortaleciera la**

⁷⁸ Clarín, 17 de diciembre de 1996. La cursiva es del original.

⁷⁹ Clarín, 13 y 14 de diciembre de 1996. Ver también, La Nación, 26 de diciembre de 1996.

⁸⁰ Clarín 18 de diciembre de 1996. La Nación, 18 de diciembre de 1996.

⁸¹ Noticias, 18 de enero de 1997. La Nación, 9 de enero de 1997. Ver Colacrai, Miryam (2004: 29).

⁸² La Nación, 29 de noviembre y 14 de diciembre de 1997.



oposición liderada por Augusto Pinochet. Por ello, sumado a las urgencias electorales en Argentina, se decidió postergar el tratamiento (Colacrai, 2004).

Según Carlos Cherniak (2001: 2 y 35), el abandono de la Poligonal implicaba que **“el objetivo del Presidente Menem de convertirse en el protagonista exclusivo de la culminación de todos los problemas con Chile no fuera factible.”** Y agrega que **“la ansiedad por lograr ser reconocido como el Presidente que pusiera fin a todos los problemas limítrofes pendientes entre Argentina y Chile, había sido el objetivo político prioritario para Menem; y ni el Vicecanciller Juan Carlos Olima a cargo del tema, ni los demás funcionarios diplomáticos de carrera que colaboraron con él, tuvieron la convicción y la firmeza para alertar a la superioridad sobre los peligros que esa iniciativa traía consigo. La Poligonal se transformó, por su propia falta de realismo, en un obstáculo en vez de un medio para solucionar la última gran controversia entre Argentina y Chile. Todos aquellos que sintieron que fueron subestimados o simplemente no fueron consultados, mantuvieron fuertes críticas hacia el Acuerdo de 1991 provocando que el mismo estuviera condenado al fracaso.”**

Mientras tanto durante ese año, continuaron realizándose numerosas actividades entre ambos países. Durante el mes de enero se subscribieron los acuerdos mineros de El Pachón y Pascua Lama; a lo cual se sumó, la realización de la Primera Reunión del Grupo de Trabajo sobre medidas de Integración Austral en Comodoro Rivadavia el 22 y 23 de mayo y la segunda, el 24 y 25 de noviembre, en Punta Arenas. El 30 de junio se realizó la apertura de las propuestas para el estudio técnico complementario del corredor alternativo al paso de Cristo Redentor. El 24 y 25 de julio se llevó a cabo en Santiago de Chile la XXV Reunión del Grupo Técnico Mixto para lograr avances en la integración física y el 6 de agosto celebró su X reunión la Comisión Binacional argentino – chilena de Cooperación Económica e Integración Física. Por último, durante la visita del Presidente Frei a la Argentina, se firmaron: el Tratado sobre Controles Integrados de Frontera, el Protocolo Específico Adicional sobre Cooperación en materia forestal, el Acuerdo de Cooperación en materia de catástrofes, el Reglamento de funcionamiento de los Comités de Frontera y el Acuerdo Complementario sobre la Apertura y Cierre de Pasos Fronterizos, entre otros.⁸³

Así mientras el intercambio comercial y económico y, la integración física y política continuaban su ritmo, el triunfo de la Alianza integrada por la Unión Cívica Radical y el Frepaso, el 27 de octubre de 1997, provocó la pérdida de la mayoría relativa del Justicialismo en la Cámara baja. Este resultado complicó aún más la aprobación parlamentaria del Tratado, lo cual obligó a los actores a cambiar el carácter de la decisión y a buscar un nuevo mecanismo para alcanzar el objetivo propuesto.

⁸³ Memoria detallada sobre el estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, 1º de marzo de 1998.



CAPITULO QUINTO: LA LINEA FERRARI BONO

- **Contexto**

Hemos visto que el Tratado estuvo “congelado” entre agosto de 1992 y diciembre de 1996 y, más adelante, veremos que el “segundo acto” se iniciaría recién a fines de 1997. Para poder entender estas situaciones es preciso repasar el escenario político de esos años.

Por un lado, luego de que el Justicialismo triunfara en las elecciones legislativas y de gobernadores de 1993, aunque sin obtener la mayoría en la Cámara baja, el Presidente Menem impulsó a fines de ese año una reforma constitucional para modificar, entre otras cosas, la cláusula que impedía la reelección inmediata. Raúl Alfonsín, Presidente de la Unión Cívica Radical, firmó con el Presidente el “Pacto de Olivos”, acordando los términos de la reforma constitucional; porque entendía que el radicalismo podía atomizarse ante una nueva derrota electoral⁸⁴, y que el país corría un serio riesgo institucional si se forzaba la interpretación del procedimiento establecido en la Carta Magna para su reforma.⁸⁵ La Convención Nacional Constituyente sancionó el nuevo texto de la Constitución Nacional en agosto de 1994; la cual en su Artículo 90 y en su Cláusula Transitoria Novena, habilitó al Presidente Carlos Menem a presentarse como candidato para un nuevo y único período presidencial de cuatro años.

Por otro lado, la expansión económica registrada durante los años anteriores se revirtió en 1995 agudizándose por el “Efecto Tequila”. Durante ese año, el PBI cayó un 4,4%, la desocupación alcanzó el 18,6% en mayo, con una tasa de subocupación cercana al 10% y con un incremento de la pobreza del 25% en el Gran Buenos Aires.⁸⁶ A pesar de la grave situación socio-económica, la fórmula Carlos Menem – Carlos Ruckauf resultó electa en 1995 con el 49,9% de los votos.⁸⁷ Asimismo, el Partido Justicialista obtuvo la mayoría en la Cámara de la Diputados, alcanzando los 132 legisladores. La crisis económica se prolongó durante 1996 y luego de una leve recuperación en 1997, el país entró en recesión durante el último trimestre de 1998. El triunfo electoral peronista acentuó las

⁸⁴ Señalemos que algunos dirigentes del radicalismo, entre ellos el Gobernador de Río Negro y candidato a Presidente en 1995, se habían mostrado de acuerdo con la reforma constitucional impulsada por Menem.

⁸⁵ El Diputado Ucedeista Duradoña y Vedia había presentado un proyecto, por el cual se entendía que los dos tercios exigidos por la Constitución para aprobar un proyecto de reforma en ambas cámaras, se refería a los “presentes” y no al total de los miembros.

⁸⁶ Efecto Tequila fue la denominación que se le dió en los medios a la crisis que sufrió México en diciembre de 1994. Ver Emmerich (1996: 106-108) y Rapoport (2000: 937).

⁸⁷ Se evitó la realización de una segunda vuelta porque el Artículo 97 de la Constitución reformada establece que “cuando la fórmula más votada en la primera vuelta, hubiere obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación.”



peleas internas centradas en la política económica (Emmerich, 1996: 115)⁸⁸ (en 1996 se lanzó la segunda reforma del Estado) y, sobre todo, la pugna para suceder a Menem en 1999 (Rapoport, 2000: 937).⁸⁹

Estas disputas en el peronismo fueron afectadas por la conformación de una Alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frepaso. Dicha fuerza triunfó en las elecciones legislativas de 1997, derrotando al Justicialismo y, en particular, al Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde: oponente de Menem y principal candidato presidencial justicialista. El Presidente aprovechó esa derrota para disputar con el gobernador la autoridad y la candidatura partidaria con vistas a las elecciones presidenciales de 1999; minando, así, las posibilidades electorales del justicialismo. Finalmente, el candidato de la Alianza, Fernando de la Rúa triunfó frente al candidato peronista, Eduardo Duhalde, el 24 de octubre de 1999.

Es importante retener este contexto político, porque el Presidente Menem utilizó la política exterior como una herramienta más para intentar alcanzar una segunda reelección en 1999.

En resumen, el rol preponderante que jugó el Presidente Menem en el proceso decisorio de la política exterior, no se vio modificado; sino que por el contrario se intensificó, en tanto se utilizó la política exterior con fines de política interna.

- ***Reconocimiento del problema y metas***

Si como señaláramos más arriba, la introducción de la cuestión limítrofe entre la Argentina y Chile en la agenda, se debió a la necesidad de crear medidas de confianza que permitieran avanzar con el resto de los temas de la agenda bilateral; no podríamos sostener lo mismo ahora. La relación política, económica y comercial entre ambos países había crecido significativamente, a pesar del fallo desfavorable para Chile en lo que refiere a Laguna del Desierto y a la existencia del problema demarcatorio en Hielos Continentales.

Chile integraba el MERCOSUR ampliado desde 1996, había respaldado el reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas, se había avanzado también en áreas sensibles como la defensa nacional. Durante la década del '90, en lo que respecta a lo económico y comercial, mientras se multiplicaban las inversiones chilenas en la Argentina (4.954 millones de dólares entre 1994-2000), crecía fuertemente el intercambio comercial. Chile se convertía en el tercer comprador de productos argentinos y la Argentina en el sexto cliente más

⁸⁸ A fines de Junio de 1996, Roque Fernández, hasta entonces Presidente del Banco Central, reemplazó a Domingo Cavallo al frente de la cartera económica.

⁸⁹ Rapoport (2000: 937). La pelea por la sucesión presidencial se desarrolló principalmente, entre Carlos Menem y Eduardo Duhalde.



importante de ese país.⁹⁰ Asimismo, se habían firmado el Tratado Minero y Eléctrico, y Chile se había transformado en el segundo destino de las exportaciones de gas y petróleo de Argentina en 1997.

Entonces, **las cuestiones comerciales y económicas no fueron las que volvieron a introducir el tema en la agenda, sino más bien se convirtieron en un elemento más de presión a la hora de reiniciar la negociación por los Hielos Continentales.** Pensamos, en cambio, que lo que introdujo nuevamente la cuestión en la agenda y en el orden de prioridades del Presidente Menem, fue su "interés" de encontrar una rápida solución antes de la finalización de su mandato para pasar a la historia como el mandatario argentino que resolvió todos los problemas limítrofes con Chile.⁹¹

El 21 de septiembre de 1998, durante la cena de camaradería de las Fuerzas Armadas, Menem expresó su anhelo "de ver superado el conflicto limítrofe con Chile, por los Hielos Continentales, antes de fin de año".⁹² El diario La Nación, un mes más tarde, señaló que "(A)mbos (Menem y Frei) se fijaron como objetivo terminar con todos los diferendos antes del final de sus respectivos mandatos. Para Menem no es sólo un objetivo de política exterior, **es también una obsesión personal con la historia que se escribirá de sus dos presidencias**".⁹³

- **Generación de alternativas y decisión**

Ante el desgaste que venía sufriendo el Canciller Guido Di Tella en el frente interno, debido a la oposición del Congreso a la Poligonal, donde se encolumnaban muchos legisladores oficialistas, y por la fuerte oposición que se había generado entre los actores sociales; y porque el gobierno chileno, en el frente externo, percibía que la falta de tratamiento de la Poligonal en el Congreso se debía a una falta de compromiso por parte de la Cancillería, Guido Di Tella decidió en enero de 1997 solicitarle a Carlos Foradori que constituyera un Grupo de Trabajo sobre Hielos Continentales (GTCON), integrado por todos los funcionarios de carrera que fuesen necesarios, con los objetivos de:

- a) "Generar conciencia en la diplomacia chilena que la Cancillería argentina había cumplido con su compromiso de impulsar la aprobación parlamentaria del Tratado de 1991, y que pese a ello, el mismo no contaba con la mayoría de los votos necesarios para su aprobación en la Cámara de Diputados (...) Consecuentemente era necesario reabrir la negociación";
- b) "Elaborar una propuesta alternativa pero suficientemente consultada y

⁹⁰ Clarín, 18 de mayo de 2000.

⁹¹ Ver La Nación, 17 de abril de 1997.

⁹² La Nación, 22 de septiembre de 1998.

⁹³ La Nación, 16 de noviembre de 1998. La negrita es mía.



consensuada dentro del país para luego alentar una renegociación con la diplomacia trasandina”;

- c) “Organizar los recursos humanos y técnicos disponibles para el caso que hubiera que recurrir a una instancia arbitral” (Cherniak, 2001).

Este Grupo realizó una investigación sobre la problemática de Hielos Continentales y participó de seminarios, conferencias, congresos en Argentina y en el extranjero para divulgar la posición argentina, defendiendo la Poligonal⁹⁴. Paralelamente comenzó a contactarse con algunos legisladores, entre ellos Marcelo Stubrin, para construir lazos de confianza personal y profesional que permitiera desarrollar tareas conjuntas, y con los expertos, que no habían sido consultados en su oportunidad, para evaluar una alternativa a la Poligonal. Entre ellos cabe mencionar al Ing. Bruno Ferrari Bono, el General (RE) Luis Miró, ambos miembros de la Comisión Nacional de Geografía, al Dr. Julio Barberis, y se contactaron a integrantes de la Academia Nacional de Geografía, de Historia y de Ingeniería, el Centro Argentino de Ingenieros, la Subsecretaría de Recursos Hídricos, el Instituto Argentino de Recursos Hídricos, el Instituto Geográfico Militar, la Gendarmería Nacional, Parques Nacionales, el Colegio Público de Abogados, la Comisión Nacional de Actividades Aeroespaciales y el Instituto Nacional del Hielo Continental Patagónico.” Asimismo, “el grupo de académicos, contactados por el GTCON, se pusieron informalmente en contacto con pares chilenos para explorar una solución alternativa“ (Cherniak, 2001: 21, 22 y 24).

Pero el triunfo de la Alianza en las elecciones para la renovación parcial de la Cámara de Diputados en la Argentina, modificó la relación de mayorías en la Cámara Baja. Ante esta situación, la Cancillería argentina comenzó a tantear en forma discreta a la oposición, con el fin de procurar un acuerdo político que facilitara la aprobación del Tratado. Paralelamente, en Bariloche durante un Seminario organizado por el Centro Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), legisladores de ambos países tuvieron la oportunidad de intercambiar extraoficialmente ideas para destrabar la aprobación del Tratado.

Sin embargo, esos primeros contactos entre el oficialismo y la oposición fracasaron rápidamente; lo que provocó, luego de una comunicación con Guido Di Tella, la suspensión del viaje del Canciller chileno a Bariloche en donde iba a participar de un Seminario de IDEA con Felipe González y legisladores argentinos del oficialismo y la oposición. Para esa fecha, el Canciller argentino manifestó que “seguimos pensando en la ratificación en el Congreso, pero con cierto pesimismo por la actitud que adoptaron algunos miembros de la Alianza”⁹⁵. Pero las posiciones en la oposición tampoco eran unánimes: mientras Raúl Alfonsín y Graciela Fernández Meijide eran los más proclives a llegar a un acuerdo político

⁹⁴ En realidad el grupo de Foradori fue designado para defender la Poligonal. Más tarde cuando se dieron cuenta que la aprobación era imposible, apoyaron la búsqueda de otra alternativa (Fuente B).

⁹⁵ La Nación, 15 de noviembre de 1997.



con Chile, Carlos Álvarez junto con legisladores de las provincias patagónicas eran los más reticentes en aprobar el acuerdo.⁹⁶

Ante esta situación, el Canciller Di Tella intentó convencer a su par chileno de avanzar en la búsqueda de una nueva propuesta. Sin embargo, esta idea era rechazada por Chile, como así también la posibilidad de un arbitraje⁹⁷; a la luz del resultado obtenido en Laguna del Desierto, como ya hemos comentado. Por el contrario, ese país seguía defendiendo la Poligonal como solución al diferendo y en todo caso, aceptaría postergar la aprobación del Tratado sin plazos. Esto último no era aceptable para Di Tella, porque Menem **“quiere pasar a la historia como el Presidente que terminó con los diferendos limítrofes entre la Argentina y Chile”**.⁹⁸

En este marco, y a pesar de las divergencias existentes, tanto el oficialismo como la oposición, coincidían en que un arbitraje perjudicaría la relación entre ambos países, por lo que habría que buscar fórmulas más imaginativas. Fue en ese punto, cuando se reflató la idea de constituir un Parque Binacional, utilizando el sector argentino y chileno de los Hielos Continentales,⁹⁹ impulsada por Alconada Sempé y Federico Storani.¹⁰⁰ Sin embargo, la idea del Parque Binacional fracasó antes de empezar. Según el Diputado Nacional por la Alianza Marcelo Stubrin, “la idea aparece atractiva a primera vista, porque uno piensa en que se puede proteger mejor esa zona, pero a la hora de fijar verdaderamente el límite estaríamos otra vez ante el mismo problema: ¿hasta donde llega el territorio de cada uno?”.¹⁰¹ En el mismo sentido, se pronunciaron fuentes en el país hermano, volviendo a subrayar que Chile estaba lejos de querer aceptar otro arbitraje.

Así, a pesar de haber contado con una mayoría suficiente como para aprobar el Tratado y pese a que el Protocolo Adicional tenía despacho de la Comisión de Relaciones Exteriores, el gobierno no había logrado hasta esa fecha convencer a sus propios legisladores acerca de las bondades del mismo. Cabe tener en cuenta que el 10 de diciembre se vencían los despachos de Comisión y, según lo manifestado anteriormente, los legisladores de la oposición insistían en la necesidad de buscar propuestas superadoras para cerrar definitivamente la cuestión limítrofe; para así poder avanzar en la profundización de la “integración económica entre los dos países, que se está dando en el marco del MERCOSUR, el bloque comercial que integra Argentina y al que está asociado Chile”.¹⁰²

⁹⁶ Fuente B.

⁹⁷ La Nación, 1 de diciembre de 1997. En un reportaje concedido a Clarín el 20 de abril de 1996, el Presidente chileno, Eduardo Frei, sostiene que el fallo de Laguna del Desierto “es un tema doloroso para Chile”.

⁹⁸ La Nación, 29 de noviembre de 1997. La negrita es mía.

⁹⁹ Ibidem y La Nación, 21 de noviembre de 1997

¹⁰⁰ Fuente B.

¹⁰¹ La Nación, 5 de diciembre de 1997

¹⁰² La Nación 21 y 22 de noviembre de 1997.



El 14 de diciembre Di Tella le manifestó oficialmente al Canciller chileno Insulza que el Tratado de Hielos Continentales no tenía posibilidades de ser aprobado en el Congreso Argentino. Asimismo, pese a la desmentida¹⁰³, en la reunión se barajó la posibilidad de acudir al Vaticano para que el Papa Juan Pablo II designara al titular de la Comisión de Conciliación.¹⁰⁴ En la misma fecha, tanto Di Tella como Insulza, sostuvieron públicamente que estaban dispuestos a escuchar propuestas alternativas al Tratado de Hielos Continentales (Cherniak, 2001: 21). Por su parte, Di Tella agregó en forma desafiante que "(El) que esté en contra que proponga algo"; lo cual fue reafirmado por su colega al sostener que "prefiere que voten, aunque sea para rechazar el acuerdo".¹⁰⁵ De vuelta al país, el Canciller arremetió contra la Alianza "por considerar que no ofrece alternativas para alcanzar la ratificación parlamentaria del acuerdo (...) y descartó (...) la posibilidad de recurrir a una eventual conciliación papal".¹⁰⁶

En respuesta, los Diputados Federico Storani y Carlos Becerra presentaron un Proyecto por el cual proponían "la creación de una Comisión legislativa especial con el objeto de impulsar hasta su concreción, las tareas cartográficas del Instituto Geográfico Militar pendientes, como también convocar a los organismos especializados a los fines de determinar los procedimientos más adecuados para realizar la demarcación del límite establecido en el Tratado de 1881".¹⁰⁷ **Casi al mismo tiempo, el 23 de diciembre y muy discretamente, la Directora de Fronteras de la Cancillería chilena, María Teresa Infante, aceptó la invitación del Ingeniero Bruno Ferrari Bono y de varios parlamentarios de ambos países para analizar en Buenos Aires una eventual propuesta que deje de lado la Poligonal, respetando los Tratados tradicionales entre nuestros países y el principio de la división de aguas.**¹⁰⁸ Días después, el Diputado Marcelo Stubrin presentó un Proyecto de Resolución sin precedentes en la historia del Congreso argentino, en el cual se proponía devolver al Poder Ejecutivo el acuerdo de Hielos Continentales.¹⁰⁹

Paralelamente, luego de meses de trabajo se firmó el 30 de diciembre en Antofagasta y en San Juan el Acuerdo de Integración y Complementación Minera

¹⁰³ "No vamos hacia la conciliación. Pero debemos cumplir con las instituciones" (La Nación, 15 de diciembre de 1997). "Di Tella sostuvo que la existencia de esa Comisión, no implica que se vaya a conciliar nada en particular" (La Nación, 17 de diciembre de 1997). "El Presidente Carlos Menem no descartó ayer la posibilidad de solicitar una mediación papal" (Clarín, 17 de mayo de 1997). Ver también Clarín, 13 de mayo de 1997.

¹⁰⁴ La Nación, 16 de diciembre de 1997. Ver también Clarín, 23 de diciembre de 1997.

¹⁰⁵ La Nación, 15 de diciembre de 1997.

¹⁰⁶ La Nación, 17 de diciembre de 1997. Clarín, 22 de enero de 1998.

¹⁰⁷ La Nación, 18 de diciembre de 1997.

¹⁰⁸ La Nación, 20 de junio de 1998. Participan también de esa reunión el jurista Julio Barberis, el geógrafo Luis Miró de la Comisión Mixta de Límites, el Ingeniero Mario Bertone del Instituto del Hielo Continental y los Ingenieros José Speziale y Víctor Pochat (La Nación, 28 de enero de 1998 y La Nación, 26 de julio de 1998).

¹⁰⁹ La Nación, 27 de diciembre de 1997. La expresión "sin precedentes" se refiere al hecho de que por primera vez el Congreso de la Nación decidió devolver al Poder Ejecutivo, un Tratado Internacional firmado por este último.



y el de Interconexión Eléctrica entre Argentina y Chile, por el cual se estableció “la eliminación de las líneas de frontera en los yacimientos que se extienden a ambos lados de la cordillera. De esa forma, los trabajadores tendrán, en cada país, una sola boca de ingreso a las minas, y quedarán eliminados los trámites inmigratorios y de paso de máquinas e insumos”.¹¹⁰ De esta manera, el Proyecto de Pascua – Lama, que preveía una inversión de U\$S 800 millones para la extracción de oro y el de Pachón, que proyectaba una inversión de U\$S 700 millones para la extracción de cobre, podrían ponerse en marcha para alcanzar en los próximos años inversiones cercanas a los U\$S 6.000 millones. Así, según los estudios realizados, de los U\$S 38 millones que exportaba Argentina en 1993, en concepto de exportación de minerales, se alcanzarían los U\$S 1.300 millones en el 2000.¹¹¹

Aunque pudiera parecer que en principio no existía un vínculo con el problema de demarcación en los Hielos; la cuestión económica, como habíamos dicho, en este caso el tratado Minero, fue usada como un elemento de negociación y presión. En efecto, el 17 del mismo mes, el Canciller chileno José Miguel Insulza, confirmando lo expresado por Guido Di Tella a los medios de comunicación dos días antes, sostuvo: “Es imposible que el gobierno chileno apruebe el acuerdo minero antes que el de Campos de Hielos (...) Lo lógico es despachar primero Campo de Hielos y después dedicarse al tratamiento del acuerdo minero”.¹¹²

Si bien la Concertación poseía mayoría en la Cámara Baja chilena, lo cual le hubiera permitido avanzar en la aprobación del Tratado; parecía existir un compromiso tácito con Di Tella, por el cual no sólo se acordó que debía ser la Argentina la que diera el primer paso hacia la aprobación, sino también una estrategia común para doblegar la resistencia de los legisladores argentinos y chilenos hacia la Poligonal.

Por otro lado, y durante el mismo mes, Carlos Menem¹¹³, al ser consultado por el periodismo, reveló que una Comisión de notables de ambos países se encontraba trabajando para encontrar una solución al conflicto. Dicha declaración, produjo un intercambio diplomático que obligó, por una parte, al Canciller chileno a brindar explicaciones al Congreso de su país, en donde sostuvo que si bien se realizaron consultas con especialistas, “el gobierno chileno no acepta ni ha propuesto la formación de una Comisión de notables para evaluar y para analizar el asunto” y que la posición de ese país “no ha variado un centímetro”.¹¹⁴ Por la otra, la Cancillería Argentina emitió un comunicado para reafirmar que “no ha variado su firme intención de que el Tratado de Hielos Continentales suscripto en

¹¹⁰ La Nación, 30 de diciembre de 1997.

¹¹¹ La Nación, 29 y 30 de diciembre de 1997.

¹¹² La Nación, 2 y 17 de enero de 1998.

¹¹³ El Canciller Di Tella le había informado al Presidente que Ferrari Bono le había dado cuenta del primer encuentro fructífero entre técnicos e intelectuales de ambos países (La Nación, 8 de enero de 1998).

¹¹⁴ La Nación, 7 de enero de 1998.



1991 sea considerado en los parlamentos” de ambos países, aclarando que “la reunión de expertos tiene carácter privado”.¹¹⁵

Con este telón de fondo, el 15 de enero de 1998 la Diputada del FREPASO Graciela Fernández Meijide fue recibida en el Palacio de la Moneda, Casa de Gobierno de Chile, por el Presidente Eduardo Frei y allí reiteró que si bien “es algo que tenemos que solucionar (...) no vamos a votar a favor de la Poligonal”.¹¹⁶

Mientras en la Argentina Menem volvía a expresar su disgusto por la no aprobación del Tratado, lo que en su opinión hubiera significado dejar abierto el litigio para las generaciones futuras¹¹⁷; Chile repetía su estrategia de atar la cuestión de los Hielos al resto de los otros 22 puntos limítrofes resueltos por el Tratado del 2 de agosto. Si bien el Canciller argentino señaló que esa era una mala interpretación de lo sostenido por el gobierno chileno, en declaraciones al Diario el Mercurio, Insulza sostuvo que “estos acuerdos se han cumplido en parte importante, incluso el referido arbitraje, a pesar de las muy dolorosas consecuencias que tuvo para nuestro país. Queda pendiente, sin embargo, la aprobación del tratado sobre campos de hielo. Este tratado es parte integral de los acuerdos”.¹¹⁸

Paralelamente, el GTCO frente a la posibilidad de un arbitraje, analizó la situación jurídica con el Dr. Julio Barberis y presionó a Chile para proponer en reemplazo de Jiménez de Aréchaga al Monseñor Gabriel Montalvo al frente de la Comisión Permanente de Conciliación (Cherniak, 2001: 23).

El 31 de enero de 1998 se encontraron en Davos, Suiza, los Presidentes y los Cancilleres de ambos países, en donde volvieron a insistir en la necesidad de que ambos Parlamentos ratificaran el Tratado firmado en 1991. Sin embargo, este pedido era meramente retórico porque el Gobierno Argentino no contaba con el número suficiente de legisladores en la Cámara de Diputados; y porque también el Gobierno Chileno, como resultado de las elecciones legislativas de diciembre, había visto comprometida su situación en el Senado.¹¹⁹

En ese momento, la solución parecía encontrarse en un callejón sin salida. Por un lado, Chile no quería abandonar la Poligonal por el costo político que le significaría; sino también porque le permitía contar con un elemento más de negociación y presión¹²⁰, al vincular este tema con el resto

¹¹⁵ La Nación, 8 de enero de 1998. Ver también La Nación, 9 de enero de 1998. Los diplomáticos argentinos no podían aparecer como oficialmente vinculados al grupo de académicos que analizaban las alternativas a la Poligonal y por otro lado, en el frente doméstico, cualquier iniciativa impulsada por la Cancillería iba a tener poca credibilidad (Cherniak, 2001: 22).

¹¹⁶ La Nación, 16 de enero de 1998. Clarín, 16 de enero de 1998.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ La Nación, 20 de enero de 1998. Ver también Clarín, 15 de diciembre de 1997 y 22 de enero de 1998.

¹¹⁹ Clarín, 1º de febrero de 1998.

¹²⁰ “Un retiro unilateral del acuerdo (de los Hielos Continentales) sería un gesto que dañaría las relaciones entre la Argentina y Chile” (La Nación, 1º de julio de 1999).



de los veintidós puntos limítrofes¹²¹ y con el recién firmado Tratado Minero¹²². Por otro lado, Menem, en el empeño de encontrar una solución antes de la finalización de su mandato y ante la posible paralización del proceso de integración, puesto de manifiesto en la no ratificación del Tratado Minero, instaba a buscar una solución alternativa. Finalmente, la Alianza tampoco aceptaba la Poligonal, pero no deseaba dejar sin solución este problema para un futuro e hipotético gobierno.¹²³ El 19 de abril del mismo año los Cancilleres se volvieron a encontrar, luego que el Cardenal Gabriel Montalvo rechazara integrar la Comisión de Conciliación Permanente, lo cual le había permitido a Chile aventar la posibilidad de un nuevo arbitraje.¹²⁴

De esta manera, esta sucesión de hechos condujo a que la reunión de los notables y legisladores de ambos países, se convirtiera en el único camino posible para encontrar una nueva solución.

El 23 de junio, a pesar de la aireada protesta de la diputada justicialista por Santa Cruz, Cristina Fernández de Kirchner, los Diputados Marcelo Stubrin y Estévez Boero por la Alianza y Fernando Maurette por el Justicialismo, reconocían que desde hacía cuatro meses estaban dialogando a título personal y en forma reservada, para llegar a una propuesta alternativa al acuerdo de la Poligonal. Dicho borrador contemplaría la frontera natural entre los dos países según el Tratado de 1881 y aceptaría que ésta no se acercara a los fiordos chilenos, protegiendo también a los afluentes del río Santa Cruz.¹²⁵ Además se supo que la misma era del conocimiento de Di Tella por lo menos desde el mes de marzo a través del Diputado Maurette.¹²⁶

¹²¹ La Nación, 8 de marzo de 1998.

¹²² “Nos parece prudente esperar a que se defina la situación de Campos de Hielo, porque entonces habrá mejor clima entre nuestros legisladores”, sostuvo el Canciller chileno al diario La Nación el 10 de abril de 1998. “Se nos habló de la minería y en ese sentido se advirtió que era necesario aprobar el tratado sobre Hielos Continentales porque de lo contrario no se firmaría el acuerdo minero. Esta fue una clara extorsión del gobierno chileno, aceptada por nuestro Canciller, aunque días atrás señaló ante los señores Diputados que era razonable aceptar lo relativo a los Hielos para evitar un problema pendiente entre Argentina y Chile, ello significa la clara aceptación de la extorsión a la que nos somete Chile en relación con el tema minero” (Avelín, 1997: 21).

¹²³ La Nación, 28 de enero y 15 de marzo de 1998. Recordemos que la Alianza había ganado en las elecciones legislativas de 1997.

¹²⁴ La Nación, 19 de abril de 1998 y Clarín, 3 de abril de 1998. Ver también (Cherniak, 2001: 23).

¹²⁵ Esta versión fue confirmada por el Senador chileno Andrés Zaldívar Larraín, aunque insistió en la necesidad de ratificar la Poligonal y de evitar un arbitraje y por el Canciller Di Tella, que aclaró que, aunque se le han facilitado técnicos de la Cancillería a dichos legisladores, no conoce ningún detalle acerca de dicha propuesta (La Nación, 23 de junio de 1999). Ver también La Nación, 24 de junio de 1999 y las declaraciones del Canciller chileno, en sintonía con el Senador de dicho país, en La Nación del 25 de junio de 1999.

¹²⁶ La Nación, 26 de junio de 1999 y Clarín, 22 de junio de 1998. “El Presidente del Senado de Chile, Andrés Zaldívar Larraín y los legisladores aliancistas Guillermo Estévez Boero y Marcelo Stubrin confirmaron ayer la primicia de Clarín en el sentido de que parlamentarios chilenos y argentinos mantienen negociaciones reservadas para buscar una solución alternativa al acuerdo por los Hielos” (Clarín, 23 de junio de 1998).



Efectivamente, la filtración publicada en el diario Clarín¹²⁷ significó un primer obstáculo para el trabajo que venían desarrollando estos tres legisladores, porque no se había avanzado en el dialogo con Chile y porque dentro de sus partidos las posiciones no eran uniformes.

En efecto, las posiciones en la Alianza por ejemplo, no eran uniformes. Por un lado, estaban aquellos (Chacho Álvarez) que creían que el Tratado debía ser rechazado para ocasionarle un grave perjuicio político al gobierno de Menem, más allá de las implicancias que tuviera para la relación con Chile. A este grupo se sumaba la posición de los legisladores justicialistas patagónicos. Otro grupo (Federico Storani, el alfonsinismo y Graciela Fernández Meijide) sostenía que “había que pasar el mal trago” y aprobar la Poligonal para que no quedara como herencia para el futuro gobierno de la alianza.

Un tercer grupo (Marcelo Stubrin) sostenía que, por un lado, el rechazo del Tratado ocasionaría un importante perjuicio a las relaciones argentino – chilenas, y por el otro, que el Tratado tal como estaba no podía ser aprobado. Asimismo, si se optaba por congelar cualquier decisión respecto al acuerdo, y dado que según lo previsto en la Ley Olmedo¹²⁸ éste no perdería estado parlamentario, era una permanente bomba de tiempo para las relaciones argentino - chilenas. Es por ello, que Marcelo Stubrin sostuvo que la Cámara de Diputados estaba en condiciones de resolver la devolución al Poder Ejecutivo del Tratado propuesto e instarlo a reabrir las negociaciones diplomáticas. Así en diciembre de 1997 presentó “un proyecto de resolución para dar en devolución al Poder Ejecutivo el Acuerdo Menem – Alwyn y, para solicitar que se reabran las negociaciones diplomáticas sobre la base de los principios jurídicos establecidos en el Tratado de 1881 con su protocolo adicional de 1893, las actas firmadas por los peritos de ambos países en 1898, el laudo arbitral de 1902, el protocolo de 1941 Rothe – Ríos Gallardo y el Tratado de Paz y Amistad de 1984.”¹²⁹

A inicios de 1998, Fernando Maurette (PJ) y Guillermo Estévez Boero (PS) viajaron a Chile a realizar una reunión con tres Senadores chilenos. Los Senadores chilenos sostuvieron que la Poligonal era la solución definitiva y que habían pagado un alto costo político para que fuera aprobada en el Senado de su país. Por ello, estos legisladores solicitaban el cumplimiento del gobierno argentino de lo acordado y que **éste no era un tema aislado, sino que formaba “parte de la negociación de los veintitrés puntos restantes que figuraban en la Declaración Presidencial sobre Límites de 1991.”** Expresaron su desconfianza en el gobierno argentino y su negativa a retirar la Poligonal. Los legisladores argentinos subrayaron que la Poligonal no era parte integrante de los restante veintitrés puntos, y que se debía ser realista porque el triunfo de la Alianza en 1997 había sepultado la Poligonal. Finalmente los chilenos aceptaron

¹²⁷ Aparentemente a instancias de la Cancillería (Fuente B).

¹²⁸ Los Tratados no pierden estado parlamentario.

¹²⁹ Honorable Cámara de Diputados.



que la Poligonal era inviable, que no se podía dejar el problema sin resolver y que estarían dispuestos a escuchar una propuesta alternativa.¹³⁰

De regreso a la Argentina, los legisladores argentinos realizaron una serie de reuniones reservadas con diplomáticos y especialistas en la materia. Esta información se filtró a los medios de comunicación, lo cual obligó a adelantar los tiempos.¹³¹

Si bien, el gobierno chileno continuaba insistiendo estratégicamente con la Poligonal, esta nueva alternativa podría interesarle al país vecino porque contemplaba no sólo la cuestión de los fiordos, sino también del acceso al cerro Fitz Roy.¹³²

Así, el 24 de junio la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja aprobó por unanimidad, el retiro del Tratado de la Poligonal para demarcar Hielos Continentales. El proyecto basado en el presentado por el Diputado Marcelo Stubrin en diciembre de 1997, solicitaba también al Poder Ejecutivo que alcanzara “un acuerdo con la República de Chile en la aplicación de los instrumentos jurídicos que rigen la delimitación entre ambos Estados contenidos en los tratados vigentes”. Las Cancillerías de ambos países coincidieron en que estaban dispuestas a escuchar ofertas, siempre y cuando constituyeran una mejora con respecto a la Poligonal y contaran con el acuerdo de ambos Congresos: Por su parte, el gobierno chileno descartaba además el congelamiento del Tratado suscripto en 1991.¹³³

Durante los últimos días del mes de junio, la Cámara de Diputados se enfrascó en una discusión, que no conoció límites partidarios, que estuvo dirigida a definir si el Congreso debía seguir avanzando con la diplomacia legislativa. Finalmente, la misma quedó saldada cuando Fernando Maurette, uno de los miembros de la Comisión negociadora, sostuvo que “los legisladores argentinos no vamos a demarcar ningún límite con la República de Chile en la zona de Hielos Continentales. Sólo nos remitiremos a lo político y no a lo técnico”.¹³⁴ No era casual la posición de este legislador quien mantenía al Canciller al tanto de las negociaciones.¹³⁵

¹³⁰ Fuente B.

¹³¹ Fuente B.

¹³² El 26 de Junio el Canciller Insulza respalda nuevamente la Poligonal, aunque admite la posibilidad de renegociar el Tratado y que están dispuestos a “analizar nuevas alternativas” si son convenientes para Chile y si tienen posibilidades ciertas de aprobación (La Nación, 26 de junio de 1999).

¹³³ La Nación, 25 y 26 de junio de 1999 y Clarín, 25 de junio de 1998.

¹³⁴ La Nación, 26 y 30 de junio de 1999.

¹³⁵ La Nación, 26 de junio de 1999. “(V)arios legisladores cercanos al gobierno de Eduardo Frei consideraron que la reciente actitud de los diputados argentinos (...) *puede responder, de alguna manera, a intereses de la Casa Rosada*” (La Nación, 30 de junio de 1999). También Fuente B.



Mientras en Chile se criticó la posición pasiva del gobierno y la participación de legisladores de ese país con sus pares argentinos,¹³⁶ en la Argentina la Comisión de Relaciones Exteriores comenzó a trabajar en la redacción de un documento que definiera políticamente los puntos a tener en cuenta en la futura demarcación.¹³⁷

Para esa fecha, senadores chilenos se encontraron con sus pares argentinos y pese a la insistencia del país hermano en la Poligonal, se aceptó la posibilidad de estudiar otras alternativas¹³⁸, siempre y cuando tuvieran carácter oficial.

- ***Implementación***

El 25 de junio de 1998 el Canciller chileno, José Miguel Insulza, declaró: “Estamos dispuestos a analizar nuevas alternativas si las consideramos convenientes” (Colacrai, 2004: 31).

“(El) fracaso de la Poligonal es un hecho” y la nueva alternativa “tiene la ventaja de contar con la coincidencia de sectores del oficialismo y de la Alianza, y de un experto como el Ingeniero Bruno Ferrari Bono, uno de los diseñadores de la nueva traza” y “que se ha obtenido consenso para avanzar hacia el acuerdo definitivo” señaló en los primeros días de julio una fuente de la Cancillería al diario La Nación. En el mismo sentido se pronunció el ex Presidente Raúl Alfonsín: “Esto abre el camino para el acuerdo definitivo. Yo acompaño las conversaciones que se llevan a cabo”.¹³⁹

Por su parte, Insulza manifestó al diario La Nación el 12 de julio que si bien hubo una reunión entre legisladores argentinos y chilenos, éstos últimos los remitieron a la Cancillería Trasandina. Esta por su parte, sostuvo que la Poligonal sigue vigente, dado que no se podía desechar sin ningún costo político lo que se firmó en 1991, que no había voluntad de discutir Acuerdos fronterizos y que, para discutir una nueva propuesta, la misma tenía que ser mejor que la Poligonal y debía tener carácter oficial.

Esta nueva situación produjo un contexto favorable para discutir conceptos e intereses de ambas partes. En ese sentido, Argentina sostuvo que “el límite que se defina debería pasar por las cumbres más elevadas de dichas cordilleras que

¹³⁶ La Nación, 26 de junio de 1999.

¹³⁷ Fuente B.

¹³⁸ La Nación, 27 de junio de 1999. “(L)os cinco miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta le prometieron (a Insulza) que no se resistirán “solamente a analizar” una posible nueva vía alternativa de solución al litigio limítrofe” (La Nación, 1º de julio de 1998). Ver también Clarín, 29 de junio de 1998.

¹³⁹ La Nación, 4 de julio de 1998 y Clarín, 2 de julio de 1998.



dividan las aguas y pasar por entre las vertientes que se desprendan a un lado y a otro”, conforme lo expresaba el Tratado de 1881 y el Laudo de 1902. Por su parte, Chile planteó “la necesidad de acordar un mejor acceso al Cerro Fitz Roy que el determinado por el Laudo Arbitral de Laguna de Desierto, un alejamiento razonable de la línea fronteriza que se establezca de los fiordos Andrews y Peel y una equitativa distribución de kilómetros para ambos países” (Cherniak, 2001: 25).

El 15 de julio la Comisión de Defensa también aprobó solicitar al Poder Ejecutivo el retiro de la Poligonal, tal cual lo había hecho oportunamente la Comisión de Relaciones Exteriores. Ese mismo día, esta última Comisión aprobó un proyecto por el cual se le solicitaba “al Poder Ejecutivo que archive la Poligonal y proceda a demarcar la frontera entre la Argentina y Chile”¹⁴⁰ siguiendo las siguientes pautas:

- Demarcar la zona de Hielos Continentales entre el Cerro Fitz Roy y el paralelo 49º 12´.
- Garantizar que todas las aguas que fluyen hacia la cuenca del Río Santa Cruz sean consideradas recurso hídrico de la Argentina.
- Alejar la frontera de los fiordos oceánicos, ratificando que la Argentina no pretendía ningún punto en el Pacífico.
- Solicitar el asesoramiento de la Academia Nacional de Geografía.

El 22 de julio el Canciller argentino Guido Di Tella le acercó a su par de Chile, José Miguel Insulza, la nueva propuesta elaborada por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados. El Canciller chileno manifestó en dicha oportunidad, que su país necesitaba tiempo para estudiar la alternativa a la Poligonal, aunque oficialmente sostuvo que “no la puede considerar ni hacer comentarios porque no es una propuesta formal ni concreta”.¹⁴¹

El día anterior un grupo de legisladores, integrado por Fernando Maurette, Marcelo Stubrin, Guillermo Estévez Boero, el frepasista Rafael Flores y el ex Canciller Dante Caputo, concurren al Instituto Geográfico Militar, en donde funcionaba la Academia Nacional de Geografía, para entrevistarse con sus autoridades. Allí le solicitaron al General (RE) Roberto Arredondo y al Ingeniero Bruno Ferrari Bono, el asesoramiento de la Comisión y el monitoreo de todos los pasos que llevara al Acuerdo final con Chile.¹⁴²

Sorprendentemente, el clima de confianza que se había generado en torno a la nueva propuesta, fue quebrado por las declaraciones pronunciadas por Guido Di Tella en el marco de la cumbre del MERCOSUR. Allí durante un diálogo con los periodistas, el Canciller argentino sostuvo que “la Poligonal está muerta, hicimos luto y la enterramos”. Este exabrupto obligó al Presidente Carlos Menem a

¹⁴⁰ La Nación, 16 de julio de 1998 y Clarín, 16 de julio de 1998.

¹⁴¹ La Nación, 21 y 23 de julio de 1998 y Clarín, 22 y 23 de julio de 1998.

¹⁴² La Nación, 23 de julio de 1998.



manifestar que el acuerdo de la Poligonal “no fue considerado y hubo muchas reservas respecto del mismo (...) A partir del congelamiento se empezó a conversar nuevamente del tema, y desde mi punto de vista, podemos llegar a un nuevo acuerdo. Que se haya enterrado la Poligonal no quiere decir que no podamos seguir conversando. El primer proyecto, en principio está muerto; pero el diálogo que nos llevará a feliz término, no”.¹⁴³

Pese a las aclaraciones, el gobierno chileno expresó su disgusto por las declaraciones, al igual que otros sectores de ambos países. El Presidente chileno, Eduardo Frei, sostuvo que la Poligonal “**forma parte de un todo que no se puede desagregar**” y añadió que dicha traza “se encuentra en discusión en los parlamentos, donde lógicamente se produce un debate, en vías a su aprobación”. Más adelante agregó que “mientras la Argentina no le acerque *una propuesta formal*, alternativa a la Poligonal, que resulte aceptable para ambos países, *siguen vigentes los acuerdos firmados*”.¹⁴⁴

El 25 de julio, de ambos lados de la cordillera, comenzaron los contactos para recomponer la situación creada por las declaraciones de Di Tella. Por un lado, la Cancillería argentina sostuvo que nuestro país “ha señalado siempre que no adoptará en esta cuestión actitudes unilaterales y que mantendrá el Tratado de 1991 en el Congreso si no se encuentra una solución mejor, resultado del acuerdo entre las partes”. Por otra parte, el Canciller trasandino, a través de un comunicado, señaló que si bien las declaraciones del Canciller argentino no han tensado las relaciones entre los dos países, las mismas y los proyectos del Congreso argentino lo han preocupado seriamente y les recordó que “existen obligaciones pendientes” y que “hay que preguntarle a Chile si está dispuesto a negociar, y Chile no está dispuesto a negociar”. Agregando sin embargo, que “una propuesta alternativa argentina debe ser *clara, completa y acordada entre ambos países*”.¹⁴⁵

Simultáneamente, mientras ese frente se acallaba, la derecha chilena encabezada por el Senador Horvarth, intentaba presentar también una fórmula alternativa al Tratado de 1991, la cual fue rápidamente desechada por la Cancillería de ese país.

El 15 de agosto de 1998 la nueva alternativa pareció cobrar impulso de la mano de ambos Presidentes. De esta manera, las afirmaciones de Di Tella más que un exabrupto, parecieron palabras cuidadosamente calculadas para poner claramente sobre la mesa una realidad: que la Poligonal no tenía posibilidades de ser aprobada por el Congreso Argentino y que por lo tanto, no tenía sentido insistir en dicho Tratado. En este sentido, fue el Presidente Menem el que apeló a su colega Frei “**para decirle que el tiempo político de ambos se**

¹⁴³ La Nación, 25 de julio de 1998.

¹⁴⁴ La Nación, 25 de julio de 1998. Resaltado del original.

¹⁴⁵ La Nación, 26 de julio de 1998. Resaltado del original. Clarín, 12 y 19 de agosto de 1998.



está agotando”¹⁴⁶; dado que el mandato de ambos gobernantes finalizaba entre diciembre de 1999 y marzo del 2000”. Un día antes se habían encontrado ambos Cancilleres y, aunque Insulza sostuvo que el encuentro presidencial sólo había tenido por objetivo retomar el diálogo interrumpido en Tierra del Fuego, Di Tella afirmó que creía que “los encuentros servirán para algo más que retomar el diálogo (...) No nos vamos a reunir para hablar de la Poligonal, **queremos hablar de algo que el Congreso pueda aprobar**”.¹⁴⁷ Esta afirmación finalmente se vio confirmada cuando ambos Cancilleres declararon a los medios de comunicación que: “Nos dieron instrucciones de perseverar en el diálogo para resolver los problemas pendientes” y que “**los dos Presidentes quieren dejar este asunto resuelto antes de la conclusión de sus respectivos mandatos**”.¹⁴⁸

Para llegar a esta declaración fue necesario, como decíamos, la intervención de ambos mandatarios. Luego de una reunión entre los Cancilleres, en la cual no se logró consensuar los pasos a seguir, la situación se destrabó durante un encuentro entre ambos Presidentes; de la cual participaron también, los Cancilleres, los Embajadores Pérez Yoma y Alejandro Mosquera, el Vicecanciller Cisneros y en una sala contigua, la Directora de Límites chilena, María Teresa Infante, el encargado de Hielos de la Cancillería argentina, Carlos Foradori y el ingeniero Bruno Ferrari Bono, de la Academia Nacional de Geografía. En la misma se acordó que, luego de aceptar que la Poligonal se encontraba en una vía muerta, no se retiraría el Tratado de los Congresos, que no se congelaría el conflicto a futuro y que se buscaría una fórmula superadora sobre la base de la propuesta argentina. Así, los equipos técnicos de ambos países iniciaron una serie de consultas tomando como punto de partida el documento elaborado por el Congreso argentino.¹⁴⁹

El primero de dichos encuentros se llevó a cabo el 19 de agosto en Buenos Aires con la presencia de María Teresa Infante y Carlos Foradori, los cuales discutieron cuestiones de procedimiento, para dejar el trabajo técnico a los expertos. La segunda, se realizó en Chile con los mismos actores para recopilar antecedentes sobre el tema. Y una tercera reunión nuevamente en Buenos Aires el 29 y 30 de agosto para continuar puliendo la propuesta.¹⁵⁰ Y así, sucesivamente hasta alcanzar la propuesta final (Cherniak, 2001).

Paralelamente, esta nueva alternativa se continuó discutiendo en el Congreso argentino. El 21 de agosto el Canciller Di Tella, se encontró con los autores de la iniciativa, Marcelo Stubrin, Fernando Maurette y Guillermo Estévez Boero, para acordar que el pedido de retiro de la iniciativa y las guías para el nuevo acuerdo se aprobaran cuanto antes en el recinto de la

¹⁴⁶ La Nación, 14 de agosto de 1998. La negrita es mía.

¹⁴⁷ La Nación, 15 de agosto de 1998.

¹⁴⁸ La Nación, 16 de agosto de 1998.

¹⁴⁹ Ibidem. Clarín, 16 de agosto de 1998.

¹⁵⁰ La Nación, 20 y 28 de agosto de 1998.



Cámara Baja. El 3 de septiembre, Bruno Ferrari Bono y el Gral. (RE) Roberto Arredondo defendieron y fundamentaron técnicamente la nueva propuesta en la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, pese a la oposición de las Diputadas por Santa Cruz, María Cristina Fernández de Kirchner y Rita Drisaldi. Finalmente, el 8 de septiembre, esa Comisión aprobó también los lineamientos que debían seguirse para la demarcación del límite en Hielos Continentales.¹⁵¹

Durante el mes de septiembre, técnicos de ambos países visitaron la zona del conflicto a fin de acumular más datos para ajustar los detalles de la propuesta alternativa.¹⁵² Uno de los obstáculos era la petición chilena de que se hiciera una distribución equitativa del territorio en disputa (Cherniak, 2001).

El 1º de octubre el Canciller chileno José Insulza anunció que Chile trabajará en la nueva propuesta presentada oficialmente por la Cancillería argentina. En una rueda de prensa, el Canciller sostuvo que su objetivo era “liquidar este asunto de una vez por todas”, agregando que “cuando tenemos un cambio de política lo decimos directamente, no tenemos miedo” y que el mismo obedecía a que no habría “una solución pronta al tema de Campo de Hielo si Chile no toma mayor iniciativa en la materia”. Además, afirmó que el nuevo acuerdo debía guiarse por las más elevadas cumbres que dividen aguas, debía garantizar a Chile “el pleno acceso al monte Fitz Roy” y alejar a la Argentina de los fiordos en el límite sur. Asimismo, informó que iniciaría una serie de consultas en su país para trabajar en una nueva propuesta. Finalmente, volvió a insistir en que el “gobierno chileno no enviará al Congreso el Tratado Minero (que permite la explotación de los yacimientos en frontera) hasta que no esté resuelto el diferendo limítrofe”.¹⁵³

Mientras los técnicos de ambos países continuaban su trabajo y el Canciller chileno buscaba convencer de los beneficios de la nueva propuesta a la derecha chilena, un factor inesperado se introdujo en la agenda de los dos países, para complicar y agilizar a la vez la solución del diferendo limítrofe de Hielos Continentales.

El 17 de octubre Scotland Yard comunicó en Londres que el ex Dictador chileno Augusto Pinochet Ugarte, que se encontraba en el Reino Unido de la Gran Bretaña para someterse a una operación, “fue arrestado el 16 de octubre de 1998 por un pedido de extradición, en la jurisdicción del Quinto Magistrado de la Corte

¹⁵¹ La Nación, 22 de agosto, 1º, 2 y 4 de septiembre de 1998.

¹⁵² Clarín, 20 de septiembre de 1998.

¹⁵³ La Nación, 2 y 3 de octubre de 1998 y Clarín, 16 de agosto de 1998.



Nacional de Madrid, acusándolo de que entre el 11 de septiembre de 1973 y el 31 de diciembre de 1983 asesinó ciudadanos españoles en Chile”.¹⁵⁴

Rápidamente, el gobierno argentino, a través del Presidente Menem ofreció **”su total respaldo, en forma inequívoca y absolutamente drástica, a la posición del gobierno de Chile**, contraria al juzgamiento del ex Dictador fuera de las fronteras de su país”. Esta declaración presidencial no era solamente un mensaje hacia el frente interno, en vista de que existían pedidos similares por parte del Juez Garzón hacia militares argentinos, sino también hacia Chile; dado que, por un lado, la decisión británica podría poner en peligro la gobernabilidad en dicho país y que, por el otro, de esa circunstancia inesperada se podría obtener beneficios prácticos para la Argentina, no sólo en la relación con Chile, sino también en la relación con Gran Bretaña.¹⁵⁵ Ese gesto del Gobierno argentino fue repetido durante la visita del Dr. Menem al Reino Unido, en donde además, ratificó el camino elegido en la solución del diferendo limítrofe; el cual esperaba estuviera resuelto para fin de año. Sin embargo, el Canciller Di Tella, que ya tenía agendada una reunión con su par chileno para la primera quincena de noviembre, declaró prudentemente que: “Hay que trabajar para que ese pronóstico se convierta en realidad”.¹⁵⁶

Mientras en la Cámara de Diputados de Argentina se continuaban debatiendo dos Proyectos, en uno de los cuales se solicitaba al Poder Ejecutivo que retirara la Poligonal y en el otro, se fijaban los lineamientos para demarcar la frontera en Hielos Continentales; la prudencia de Di Tella parecía confirmarse. El 5 de noviembre el Canciller chileno José Insulza suspendió su viaje a la X Reunión del Consejo de Ministros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en donde junto a su par argentino tenía previsto analizar la marcha de la nueva propuesta para dirimir el conflicto entre los dos países. Ese repentino “nubarrón”, debido a “cuestiones internas del gobierno”¹⁵⁷, pareció disiparse recién cuando el 11 del mismo mes el Embajador chileno en la Argentina, Edmundo Pérez Yoma, junto al Canciller argentino, Guido Di Tella, anunciaron que ambos Cancilleres iniciarían una ronda de consultas con técnicos y miembros del Congreso¹⁵⁸ para generar un fuerte consenso en torno a la nueva propuesta y que hacia fin de mes se encontrarían para determinar cómo y cuando se firmaría el

¹⁵⁴ Clarín, 18 de octubre de 1998.

¹⁵⁵ Clarín, 23 de octubre de 1998. Ver Editorial de Germán Sopena en La Nación del 23 de octubre de 1998.

¹⁵⁶ La Nación, 29 de octubre de 1998.

¹⁵⁷ La Nación, 6 de noviembre de 1998.

¹⁵⁸ El 12 de noviembre el Canciller Di Tella, junto con Carlos Foradori, se encuentra con Fernando Maurette, Marcelo Stubrin, Guillermo Estévez Boero (impulsores de este nuevo acuerdo), Dante Caputo, Marcelo López Arias y Marta Ortega de Araújo. Al final de la reunión se muestra optimista de que el Tratado sería aprobado por amplia mayoría (La Nación, 13 de noviembre de 1998). Asimismo, a fines de Octubre y principios de Noviembre, Luis María Miró Carlos Foradori y otros funcionarios de Cancillería, expusieron ante los bloques del Frepaso y del Justicialismo aspectos técnicos del nuevo Acuerdo. Al finalizar dichos encuentros, varios diputados señalaron que “por primera vez se hizo lo que se debía hacer” (La Nación, 15 de noviembre de 1998). Ver también Clarín, 12 de noviembre de 1998.



Tratado.¹⁵⁹ Esta declaración fue confirmada por el Canciller chileno cuando durante una breve escala en Buenos Aires en camino a Malasia, sostuvo que “lo estamos afinando, no falta mucho”.¹⁶⁰

Durante esta etapa fue fundamental la colaboración de los medios de comunicación, porque cualquier filtración del contenido del acuerdo hubiera alentado a los sectores chilenos que se oponían a la firma del Tratado. Asimismo, el rol de algunos editorialistas en Argentina y el trabajo desarrollado por el Embajador chileno Pérez Yoma fueron fundamentales para ganar consenso en torno a la propuesta en Argentina (Cherniak, 2001: 27).¹⁶¹¹⁶²

Finalmente, el 18 de noviembre la Cámara de Diputados aprobó tanto el proyecto que solicitaba al Poder Ejecutivo que retirara la Poligonal, como el que fijaba los criterios para un nuevo trazado.

Mientras los técnicos de ambos países continuaban trabajando en la nueva demarcación, el 20 se conoció que el Canciller Di Tella debió cancelar su encuentro con su par chileno, agendado para el 25 de ese mes, dado que para esa fecha las Cámaras de los Lores darían a conocer su fallo acerca de la situación judicial de Augusto Pinochet.¹⁶³

A pesar de esta primera demora, el Vicecanciller Cisneros se trasladó a Chile para encontrarse con Insulza para seguir trabajando en el tema. El mismo día que la Cámara de los Lores autorizaba el proceso a Pinochet en Gran Bretaña, en el encuentro mencionado se acordaba que el nuevo Tratado estaría dividido en dos secciones, cuyos puntos de referencia serían el cerro Fitz Roy y los fiordos; en los cuales se trabajaría con coordenadas fijas, sin la inclusión de mapas. Asimismo, se informó que el mismo sería firmado durante los primeros días de diciembre; aunque no antes que el Ministro de Interior Británico Jack Straw decidiera si liberaba o procedía a extraditar a España al ex Dictador chileno.¹⁶⁴

A pesar de que el 1º de diciembre los técnicos de ambos países habían terminado de redactar el acuerdo final, la firma del mismo, prevista inicialmente para el día 4, debió ser postergada a raíz de una maniobra dilatoria de los senadores de derecha chilenos. Aunque los mismos argumentaron que deseaban más tiempo para estudiar el acuerdo, en realidad estaban buscando presionar al gobierno del país trasandino para que se comprometiera a resolver la cuestión judicial de Pinochet.¹⁶⁵ Finalmente, el 4 de diciembre Di Tella e Insulza acordaron

¹⁵⁹ La Nación, 12 de noviembre de 1998.

¹⁶⁰ La Nación, 13 de noviembre de 1998. El 16 de noviembre La Nación informa que ya estaban en marcha los preparativos para la firma del Tratado y para recordar el encuentro de Julio A. Roca y Federico Errázuriz, cuando se encontraron cien años atrás en el Canal de Beagle.

¹⁶¹ Fuente B.

¹⁶² Fuente B.

¹⁶³ La Nación, 20 de noviembre de 1998.

¹⁶⁴ La Nación, 24, 25 y 27 de noviembre de 1998.

¹⁶⁵ La Nación, 2 y 3 de diciembre de 1998.



que la firma fuera postergada para la segunda quincena de ese mes, cuando el Presidente chileno Eduardo Frei visitara la Argentina.¹⁶⁶

A partir de ese momento se “dispararon” un conjunto de medidas, una suerte de *quid pro quo*¹⁶⁷, tendientes principalmente a doblegar la resistencia a la firma del Tratado.

El 9 de diciembre se inició la cumbre del MERCOSUR, en la cual, a propuesta de Argentina, se rechazó “la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes nacionales, a la vez, (que respaldaron) el desarrollo progresivo de la normativa internacional sobre la responsabilidad penal del individuo por la Comisión de ciertos crímenes de trascendencia internacional”.¹⁶⁸ El 10 de diciembre, el diario Clarín informó que el Presidente Eduardo Frei estaría “evaluando el levantamiento de los vuelos directos entre Chile y las Malvinas (...) Esta posibilidad (...) figura entre las varias medidas que estudia el gobierno chileno frente al nuevo escenario que tendrán sus relaciones con Londres a raíz del caso Pinochet”.¹⁶⁹ Un día después y en una conferencia de prensa brindada por el Canciller chileno José Miguel Insulza, no solamente confirmó esa medida¹⁷⁰, sino que también declaró que “si hubiera estado el gobierno actual y este Canciller, jamás, jamás, este país habría tomado una decisión distinta de apoyar a la República Argentina en sus reivindicaciones (...) Uno nunca, y espero que se haya aprendido la lección, uno nunca debe apoyar a una potencia extracontinental en contra de sus hermanos del continente porque finalmente se termina pagando las consecuencias (...) Espero que los que no aprendieron la lección esa vez la aprendan ahora”.¹⁷¹ Por último, el 15 de diciembre Chile respaldó por escrito “los legítimos derechos de soberanía de la Argentina en la disputa referida a la cuestión de las Islas Malvinas” y ambos gobiernos expresaron “su más enérgico rechazo a toda aplicación extraterritorial de legislaciones nacionales extranjeras”, lo cual “es incompatible con el principio de igualdad soberana de los Estados” y puede derivar “en actitudes intervencionistas que alteren sus normales relaciones”.¹⁷² Finalmente, mientras Lan Chile suspendía sus vuelos a Malvinas en abril, medida que fue acompañada por otros operadores aéreos de países miembros del MERCOSUR, Argentina decidía no concurrir a la Cumbre Iberoamericana realizada en La Habana, Cuba en 1999.

¹⁶⁶ La Nación, 5 de diciembre de 1998.

¹⁶⁷ Expresión latina que significa que una cosa se sustituye por otra equivalente.

¹⁶⁸ La Nación, 9 y 15 de diciembre de 1998.

¹⁶⁹ Clarín, 11 de diciembre de 1998.

¹⁷⁰ Luego de una reunión del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) se decidió “prolongar por tiempo indefinido la presencia en Chile del Embajador ante Gran Bretaña (...), suspender toda visita oficial o reunión oficial bilateral de cualquier naturaleza con los gobiernos de Gran Bretaña y España (...) recomendar a los operadores aéreos suspender sus vuelos comerciales a las Islas Malvinas e instar a otros operadores de transporte a adoptar medidas similares” (Clarín, 12 de diciembre de 1998).

¹⁷¹ Ibidem.

¹⁷² Clarín, 16 de diciembre de 1998.



Mientras esto sucedía, durante la semana del 6 al 12 de diciembre, los negociadores argentinos se encontraban con Julio Barberis, con el titular de la Comisión Nacional de Límites Gral. (RE) Luis Miró, quienes se mostraron muy conformes con el Acuerdo alcanzado. Asimismo, técnicos de ambos países se encontraron en Buenos Aires para “homologar los distintos sistemas de conversión cartográfica”.¹⁷³

El 13 de diciembre se conocieron los detalles del acuerdo, que demarcaba la zona en dos partes. La primera, en la zona sur entre el Cerro Daudet y el Cerro Murallón precisaba con claridad “una serie de hitos naturales y sus correspondientes coordenadas geográficas sobre la línea divisoria de aguas, con sólo dos excepciones”: a) la zona de Laguna Escondida donde se acordó mantenerla bajo soberanía argentina pese a su cercanía a los fiordos del pacífico, aunque corriendo los hitos convencionales hacia el este de la divisoria de aguas, y b) en el Cerro Stokes donde el límite se corre al oeste para incluirlo. En la parte norte “se incluyó la pretensión chilena de lograr un mejor acceso al Fitz Roy, a partir de hacer llegar la línea del límite desde dicho cerro hasta el Paso Brecha de los Italianos por la divisoria continental de aguas, y desde allí se acordó dirigir la línea del límite hasta un punto ubicado a 200 metros al norte de la Aguja Bífida con sus precisas coordenadas, y de allí por una línea recta por el paralelo del lugar hasta un punto al noroeste del lago Viedma sobre la divisoria continental de aguas, conforme lo estableció el fallo de SM Británica (...) El hecho que el Tratado no dijera expresamente que desde el punto determinado a 200 metros al norte de Aguja Bífida la línea del límite deberá dirigirse hacia el Cordón Mariano Moreno (...) evitaba que pudiera precisarse en forma automática la diferencia en cantidad de kilómetros cuadrados de territorio en disputa que le correspondería a cada parte”; lo cual permitió que se facilitara su aprobación en Chile (Cherniak, 2001: 31 – 33).

El Tratado fue firmado finalmente el 16 de diciembre en Buenos Aires. En dicha ceremonia, a la cual asistieron el ex Presidente argentino Raúl Alfonsín, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Dr. Fernando de la Rúa, los legisladores argentinos Fernando Maurette, Marcelo Stubrin, Guillermo Estévez Boero y Dante Caputo, los legisladores chilenos Jaime Gazmuri y Adolfo Zaldívar, los miembros del Gabinete argentino, el Presidente Menem manifestó que “resolver esta cuestión no fue fácil, fue muy difícil” y que no era “meramente un acuerdo sobre una cuestión de límites, sino un mensaje a la comunidad de naciones que demuestra el modo en que dos pueblos hermanos y amantes de la paz son capaces de vivir orgullosamente en democracia”. A su vez Frei agregó que “hace veinte años, en estos días previos a la Navidad, nuestros pueblos se preparaban para la guerra y hoy nos preparamos para la paz, para construir un futuro digno para nuestros pueblos.”¹⁷⁴

¹⁷³ La Nación, 13 de diciembre de 1998.

¹⁷⁴ La Nación, 17 de diciembre de 1998.



CAPITULO SEXTO: ACTO FINAL

El 29 de diciembre la Cámara de Diputados de la Argentina aprobó por amplia mayoría, con la oposición de Ramón Torres Molina (Frepaso – Buenos Aires), Nancy Avelín (Cruzada Renovadora – San Juan), Juan Zacarías (PJ – Entre Ríos), Orlando Aguirre (PJ – Formosa), Lidia Mondelo, Sergio Acevedo, Rita Drisaldi y Cristina Fernández de Kirchner (PJ – Santa Cruz), el Acuerdo de límites firmado entre Argentina y Chile.¹⁷⁵

El 15 de febrero de 1999 Menem y Frei se encontraron en el Estrecho de Magallanes para recordar los 100 años del encuentro entre el Presidente argentino, Julio Roca y el Presidente chileno, Federico Errázuriz.¹⁷⁶

El 10 de marzo el Senado chileno aprobó por mayoría el Acuerdo de Límites firmado entre ambos países, con el rechazo de los senadores de la UDI y Renovación Nacional y, los representantes de las Fuerzas Armadas.¹⁷⁷

El 2 de junio de 1999, el Senado de la República Argentina y la Cámara de Diputados de la República de Chile, aprobaron simultáneamente el Tratado de Hielos Continentales luego de ocho años de marchas y contramarchas. Mientras que en Chile se opusieron los legisladores de la Renovación Nacional (RN) y de la Unión Democrática Independiente (UDI), en Argentina manifestaron su desacuerdo los senadores Alfredo Avelín (Cruzada Renovadora – San Juan), José Antonio Romero Feris (Autonomista – Corrientes), Luis León (UCR – Chaco), Daniel Varizat y Eduardo Arnold (PJ – Santa Cruz). El 26 del mismo mes, el Tribunal Constitucional chileno ratificó la aprobación, ante una impugnación presentada por doce senadores de derecha y por los designados por Pinochet.¹⁷⁸

Entre 1999 y 2001 no se produjo ningún avance en el proceso de demarcación de acuerdo a los criterios acordados. Otras prioridades y la crisis económica del 2001 habían desplazado a este tema de la agenda de los gobiernos.

En el año 2006 a raíz de la publicación de unos mapas por la Secretaría de Turismo de Argentina, que no se ajustaban a lo acordado por ambos países, en cuanto a mostrar la región norte de los Hielos Continentales como pendiente de demarcación, Chile presentó una queja formal al gobierno argentino. A esa protesta se sumaron las expresiones del Senador chileno, Antonio Horvath, del partido opositor de derecha Renovación chilena y originario de esa región, que

¹⁷⁵ La Nación, 30 de diciembre de 1998.

¹⁷⁶ La Nación, 16 de febrero de 1999.

¹⁷⁷ La Nación, 11 de marzo de 1999.

¹⁷⁸ La Nación, 3 y 26 de junio de 1999 y Clarín, 3 de junio de 1999.



sostuvo que había una campaña sistemática por parte de los argentinos para convencer a la ciudadanía sobre su pretensión de límites.

Recordemos que la región fue dividida en dos zonas. La primera, en la zona sur, entre el Cerro Daudet y el Cerro Murallón se precisa con claridad una serie de hitos naturales y sus correspondientes coordenadas geográficas sobre la línea divisoria de aguas, con sólo dos excepciones: a) la zona de Laguna Escondida donde se acordó mantenerla bajo soberanía argentina pese a su cercanía a los fiordos del pacífico, aunque corriendo los hitos convencionales hacia el este de la divisoria de aguas, y b) en el Cerro Stokes donde el límite se corre al oeste para incluirlo. En la zona norte se incluyó la pretensión chilena de lograr un mejor acceso al Fitz Roy (o Chaltén), a partir de hacer llegar la línea del límite desde dicho cerro hasta el Paso Brecha de los Italianos por la divisoria continental de aguas, y desde allí se acordó dirigir la línea del límite hasta un punto ubicado a 200 metros al norte de la Aguja Bífida con sus precisas coordenadas, y de allí por una línea recta por el paralelo del lugar hasta un punto al noroeste del lago Viedma sobre la divisoria continental de aguas, conforme lo estableció el fallo de SM Británica. El hecho que el Tratado no dijera expresamente cómo desde el punto determinado a 200 metros al norte de Aguja Bífida la línea del límite deberá dirigirse hacia el Cordón Mariano Moreno evitaba que pudiera precisarse en forma automática la diferencia en cantidad de kilómetros cuadrados de territorio en disputa que le correspondería a cada parte; lo cual, como hemos señalado, permitió que se facilitara su aprobación en Chile. Esto último es lo que falta que la Comisión Mixta establezca en el terreno. Se tratan sólo de 60 Km sobre un total de 5.300 Km. Aquí, el problema es principalmente de índole técnico, ya que se trata de establecer cual es la divisoria de aguas debajo, precisamente, del campo de hielo.

El 30 de agosto de 2006, la Cancillería argentina emitió un comunicado en dónde instaba al gobierno chileno a iniciar los trabajos de demarcación lo antes posible, tal como había sido solicitado por nota el 27 de febrero de ese año. El Ministerio agregó que debido a que no se había recibido respuesta por parte del gobierno chileno, la Cancillería había instruido a la Comisión Argentina de Límites Internacionales "para que reitere a su contraparte la necesidad de comenzar los trabajos de demarcación lo antes posible y proponga la puesta en marcha de las primeras tareas necesarias para ello".

Como dijimos ese trabajo técnico estaba demorado porque Argentina había dejado sin presupuesto a la comisión por la crisis del 2001 y Chile no había hecho lo suficiente para impulsarla definitivamente.

A principios del año 2008, el Ejército Argentino colaboró con el Instituto Geográfico Nacional para actualizar la cartografía de la zona. El 8 de enero de 2009 se realizaron nuevos vuelos de los helicópteros del Ejército con personal del Instituto Geográfico Nacional, como parte de un acuerdo entre las cancillerías de



ambos países. Por su parte, el Ejército chileno también estuvo efectuando el mismo trabajo en la región.¹⁷⁹

A la fecha (octubre de 2009) se espera que para el verano de enero del 2010 continúen los trabajos para establecer una cartografía que sea aprobada por ambas partes. Es un largo trabajo que espera a los técnicos y a los diplomáticos argentinos y chilenos para terminar con esta tarea de demarcación.¹⁸⁰ Tal vez, sino no se presentan contratiempos de ningún tipo, en el 2018 (ojala que antes) podamos reeditar el abrazo de José de San Martín y de Bernardo O Higgins en el valle de Maipú, que a diario nos recuerdan que son más las cosas que unen a ambos pueblos: un pasado y un destino en común.

¹⁷⁹ Fuente C

¹⁸⁰ Fuente C



CONCLUSIONES

Al inicio de este libro sostuvimos que el análisis del *cómo* y los *quiénes* nos permitiría indagar en los *por qué* de este “drama” que hemos estudiado.

Dichos *por qué* no han sido únicos ni uniformes a lo largo del proceso que llevó casi diez años. Por ello, debemos diferenciar el proceso que conduce a la Poligonal y el proceso que conduce a la línea Ferrari Bono. También, debemos distinguir la formulación de la política de su implementación.

Vayamos por partes.

El 8 de julio de 1989, Menem asumió la presidencia en medio de una profunda crisis económica que había sido marcada intensamente por un estallido hiperinflacionario. A lo largo de ese año y hasta febrero de 1991, dos nuevos picos hiperinflacionarios conmovieron al país y terminaron con las gestiones de dos Ministros de Economía.

Estos factores internos llevaron a que la sociedad reclamara al gobierno la solución de esa situación económica. El ingreso de esta cuestión a la agenda gubernamental como prioritario, implicó que las políticas públicas fueran estructuradas en función de su lógica. De esta forma, la política exterior, vista como una política estatal más, fue definida también en clave esencialmente económica; pasando a ser definido el interés nacional en términos de desarrollo económico. Un ejemplo de lo dicho anteriormente es el proceso de toma de decisión que concluyó con el Acuerdo de la Poligonal el 2 de agosto de 1991.

Vistos en la necesidad de avanzar en la complementación económica bilateral con Chile, de manera de facilitar el flujo de capitales entre ambos lados de la cordillera, los problemas de demarcación pendientes parecían un escollo para lograr esa meta. Introducido el problema en la agenda, convertido en cuestión, el gobierno argentino trató de diseñar políticas que le permitieran superar ese inconveniente y así, poder avanzar con los acuerdos económicos para acelerar la integración económica entre ambos países.

Entonces, en ese primer momento, fue una **variable societal** (específicamente, la económica), la que provocó que la resolución de los problemas limítrofes ingrese a la agenda de gobierno.

Sin embargo, las variables individuales fueron las que jugaron un rol fundamental a la hora de adoptar la Poligonal. Y en este punto debemos diferenciar también el **contexto de la decisión** del **contexto de la ejecución**.

Con respecto a la primera digamos que cuando el Presidente Menem decidió adoptar la Poligonal en 1991 - en medio de la crisis económica, en medio



de un cambio en la política económica y en un año electoral -, se enfrentaba a tres situaciones desde su perspectiva:

- a) la estrategia chilena de vincular la solución de Hielos Continentales a los otros problemas limítrofes y a los acuerdos de complementación económica,
- b) la posibilidad de un fallo adverso para Hielos Continentales en caso de recurrir a un arbitraje¹⁸¹ y,
- c) que hubiera sido dificultoso y prolongado continuar con la demarcación por la vía de la Comisión Mixta de Límites.

Ante este panorama se decidió por una solución política y no técnica.

Luego de descartar las alternativas de soberanía compartida, de parque ecológico binacional, se optó por el trazado de una línea Poligonal para Hielos Continentales: había que construir medidas de confianza que, a partir de una decisión política, permitieran la llegada de inversiones chilenas, la inversión de argentinos en Chile y en cierta manera, facilitar la transición democrática en el país hermano.

Con respecto a la ejecución, ya en 1992, recordemos que ya habían sido superadas la prueba electoral y la crisis económica; por lo que la decisión de insistir con la implementación de la Poligonal, obedeció más a los intereses del Presidente Menem; es decir, a las variables internas de tipo individual. Al buscar la aprobación de la Poligonal, utilizando la política exterior con fines de política interna, Menem buscaba, en el largo plazo, pasar a la historia como el Presidente argentino que solucionó todas las cuestiones limítrofes con Chile. El objetivo de corto plazo era obtener la reelección presidencial en 1995. Entonces, la decisión de postergar la cuestión en 1992 se debió a que el Presidente de la Nación preveía un potencial fracaso de la Poligonal en el Congreso de la Nación debido a la oposición de los actores políticos y sociales, lo cual podría afectar sus objetivos personales de corto plazo.

Cabe mencionar que esa oposición se desarrolló en dos etapas. La primera durante junio de 1992, que estuvo concentrada principalmente en el Congreso, dado que tuvo poca repercusión en la sociedad civil porque en la agenda pública se encontraban instalados otros temas. En la segunda, entre julio y agosto del mismo año, se sumaron los actores sociales: partidos políticos, técnicos, medios de comunicación y opinión pública. Así, la falta de claridad en la enunciación de la política por parte del Poder Ejecutivo, la falta de complementariedad entre éste y el Congreso y más aún, la falta de incentivos tanto para el Presidente como para los Diputados de adoptar una decisión que, a esa altura, era resistida por todos los sectores, condujo a la postergación del tratamiento de la Poligonal.

¹⁸¹ Diferente era el caso de Laguna del Desierto, que se decidió someter a la resolución de un Tribunal Arbitral Latinoamericano, tal cual lo establece el Tratado de 1984.



Pero el Presidente tampoco estaba interesado en que el tratamiento se postergara sine die. Así, al volver a insistir con la aprobación de la Poligonal durante 1996, luego de haber sido reelecto, Menem continuaba buscando su objetivo de largo plazo; mientras que el segundo se había reformulado: obtener una segunda reelección en 1999. Esto último fracasó al triunfar la Alianza en 1997 y por la oposición, dentro del PJ, del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde.

Sin embargo, el manifiesto interés de Menem de ver concluido con éxito el Tratado durante su segundo mandato; la invariable oposición legislativa, que se vio reforzada por el eco aún mayor que tuvo el tema en la opinión pública; y la estrategia chilena de vincular cuestiones, provocó el fracaso de la implementación de la Poligonal y el cambio de carácter en la decisión original. Así, se inició un nuevo proceso a fines de 1997, que culminó exitosamente en la Navidad de 1998 con la adopción de la Línea Ferrari Bono.

En este segundo proceso, la decisión adoptada durante la formulación pudo ser implementada porque, no solamente se conjugaron el incentivo del Presidente de alcanzar algún tipo de acuerdo antes del fin de su mandato presidencial en 1999; sino también, por los intereses del resto de los actores (la complementariedad de las fuentes). Por distintas razones, tanto la Alianza como el PJ querían ver solucionada la cuestión: ninguno de los dos sectores políticos quería heredar la cuestión para un futuro e hipotético gobierno a partir de diciembre de 1999.

Para concluir es posible realizar la siguiente analogía. Podemos imaginar a los países como si fueran átomos que interactúan entre si en una estructura. El resultado de dichas interacciones será consecuencia de la interacción y de lo que ocurre dentro de ellos. Mientras los átomos están compuestos por electrones, protones y neutrones que se mueven en órbitas y en el núcleo de los mismos; dentro de los países tenemos actores sociales y políticos, agencias gubernamentales, con intereses y valores, que se mueven en “escenarios” moldeados por diferentes variables: la sistémica, la societal, la gubernamental y la de rol. Mientras la sistémica actúa sobre todo el conjunto, las otras moldean el escenario donde se mueven los actores de acuerdo a sus intereses y valores, es decir, las variables individuales.

Ahora bien, no existe una única configuración al interior de cada átomo/Estado: ésta varía de Estado en Estado y difiere también en cada proceso de toma de decisión. No sólo se modificará la importancia de cada variable, con la cual cambia el escenario, sino también los actores que participen serán distintos en cada proceso.

¿Por qué todo esto? Porque creemos que la política exterior, y por eso la hemos pensado como una política pública, es el resultado de la interacción de los



actores – políticos sociales e internacionales -, en un complejo entramado configurado por diferentes variables. Dicho entramado, variará en el tiempo y de tema en tema.

Así, podríamos pensar – en materia de política exterior - en un continuo en donde en un extremo tendríamos al país comportándose como “actor racional” y en el otro extremo, una política exterior fuertemente influida por los procesos y actores sociales, pasando por un Estado en donde ésta puede estar determinada por un actor externo. Pero de nuevo esto no sería unívoco, sino que variaría de tema en tema.

En síntesis, rephraseando a Barbara Geddes, la política pública será el resultado de las elecciones racionales de los actores que persiguen el éxito en sus carreras y que actúan dentro de determinados marcos internacionales, gubernamentales y de rol.

Por último, del caso que hemos estudiado, podríamos concluir que:

- a) las variables individuales jugaron un rol importante a la hora de formular la política,
- b) el Congreso ha ganado protagonismo, pero su actuación en determinados temas dependerá del interés que tengan en él los diferentes actores que lo componen,
- c) las prácticas institucionales (variables gubernamentales) en la Argentina continúan otorgándole un rol relevante al actor “Presidente” en la toma de decisiones,
- d) las mismas prácticas hicieron que el actor "burócrata" limitará su accionar a los aspectos técnicos, jugando, sin embargo, un rol importante en la oposición a la Poligonal y en la elaboración técnica de la Línea Ferrari Bono,
- e) transcurridos apenas nueve (9) años de democracia (1992), y más aún en 1996, los actores sociales jugaron un papel fundamental en el rechazo de la Poligonal, lo cual nos lleva a pensar, que su rol será cada vez más importante en la política exterior y,
- f) las variables sistémicas no fueron relevantes en el caso estudiado.

Finalmente es importante destacar que, en tanto consideremos a la política exterior como una política pública más, es necesario romper los compartimentos estancos de cada una de las disciplinas de las ciencias sociales, de manera tal de poder dar cuenta, con más riqueza, de los distintos procesos de política. Esta "obra" que aquí termina pretende ser una muestra de lo dicho anteriormente y creemos que, en la medida que realicemos más estudios de casos con enfoques transdisciplinarios, podremos seguir estudiando y contando "al mundo, aún ignorante, como ocurrieron estas cosas".¹⁸²

¹⁸² Shakespeare, William, op cit, p. 95.





FUENTES

- Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet, 2 de agosto de 1991.
- Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile para precisar el recorrido del límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet, 16 de diciembre de 1998.
- Acta N° 132 de la Comisión Mixta de Límites.
- Declaración conjuntas Argentino - Chilena, 29 de agosto de 1990.
- Declaración presidencial sobre Límites entre la República Argentina y la República de Chile, 2 de agosto de 1991.
- Diario Página/12, 1990, 1991, 1992 y agosto a diciembre de 1996.
- Diario Clarín 1990, 1991, 1992, agosto de 1996 a febrero de 1997, años 1998 y 1999.
- Diario La Nación, junio a agosto de 1992, junio de 1996 a febrero de 1997 y del 31 de octubre de 1997 al 20 de agosto de 1999.
- Diario Ámbito Financiero, Suplemento Especial sobre Chile del 5 de julio de 1993 y el suplemento Especial sobre Hielos Continentales del 13 de enero de 1997.
- Documentos técnicos, tales como los publicados por: la Universidad del Museo Social Argentino, el Centro Argentino de Ingenieros, la Academia Argentina de Asuntos Internacionales, Realidad Energética Año 12 N° 56, el Instituto de Estudios Sobre la Soberanía y mapas de la zona.
- Entrevista con la Fuente A durante 1999.
- Entrevista con la Fuente B durante el 2005.
- Entrevista con la Fuente C durante el 2009.
- Entrevista al Embajador Raúl Ricardes del 29/11/96
- Entrevista al ex Vicecanciller Alconada Sempé del 12/12/96.
- Memorias detalladas sobre el estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de



Ministros, 1º de marzo de 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999.

- Mensajes Presidenciales del 1º de mayo de 1992, 1993 y 1994.
- Programas de Hora Clave emitidos el 13/8/92, 12/12/96 y 4/12/97.
- Protocolo Adicional de 1996.
- Revista Noticias.
- Sesiones de la Comisión de RR.EE. y de Defensa de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Tratado de Paz y Amistad entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile, 29 de octubre de 1984.

BIBLIOGRAFIA

- Andina, Cecilia (1997), "El Beagle: una resolución pacífica", mimeo, Buenos Aires. Trabajo presentado en el Seminario Toma de Decisiones y Política Exterior Argentina (1976-1996), dictado por Carlos Soukassian.
- Avelín, Alfredo (1997), Hielos Continentales patagónicos – La historia nos juzgará, Plus Ultra, Buenos Aires.
- Ayoob, Mohammed (1995), The third world security predicament: statemaking, regional conflict and the international system, Lynne Rienner Publishers, Colorado.
- Ariano, Mariano; Crespo, María Constanza y Rojas, María Jimena (1996), "Problemas limítrofes Argentinos - Chilenos: Hielos Continentales", Post Data Revista de Reflexión y Análisis Político, Nº 2, Buenos Aires.
- Bologna, Alfredo Bruno (s/fecha), "La inserción argentina en la sociedad internacional", en CERIR, La política argentina 1994/1997, Ediciones CERIR, Rosario.
- Bragagnolo, Jorgelina (s/fecha), "Chile, el nuevo rumbo de las relaciones bilaterales", en CERIR, La política argentina 1994/1997, Ediciones CERIR, Rosario.



- Busso, Anabella (1999), Las relaciones Argentina – Estados Unidos en los noventa: El caso Cóndor, CERIR, Rosario.
- Busso, Anabella y Bologna, Alfredo Bruno (1994), “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación”, en CERIR, La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato, Ediciones CERIR, Rosario.
- Castro, Jorge (1996), “Del problema limítrofe a la alianza con Chile”, en Archivos del Presente, N° 6, Buenos Aires, octubre - diciembre.
- _____ (1997), “Hielos Continentales: de problema limítrofe a la alianza con Chile”, en Di Tella, Torcuato (comp.), Argentina – Chile: ¿desarrollos paralelos?, GEL, Buenos Aires.
- Cavallo, Domingo (1996), “La inserción argentina en el primer mundo”, en Silvia Jalabe (comp.), La política exterior argentina y sus protagonistas (1880 - 1995), GEL.
- CEPAL (1996), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el caribe, CEPAL.
- Cherniak, Carlos Bernardo (2001), “La cuestión de los Hielos Continentales como modelo de construcción de una política de estado”, Tesis de la Maestría en Relaciones Internacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Argentina, Buenos Aires.
- Cisneros, Andrés (1996), “La lógica jurídica y la lógica de la integración”, en Archivos del Presente, N° 6, Buenos Aires, octubre - diciembre.
- _____ (1999), “Argentina: Historia de un éxito” , en Cisneros, Andrés (Comp.), Política Exterior Argentina (1989-1999). Historia de un éxito, GEL, Buenos Aires.
- Colacrai, Miryam (2004), “La política exterior argentina hacia los vecinos durante los ‘90”, Universidad del CEMA, Documento de Trabajo N° 1, Julio.
- Coulombis, Theodore y Wolfe, James (1979), Introducción a las relaciones internacionales, Ed. Troquel, Buenos Aires.
- De la Rosa, Carlos Leonardo (1998), Acuerdo sobre los Hielos Continentales.



Razones para su aprobación, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza.

- Di Tella, Guido (1996), "Política exterior argentina: actualidad y perspectivas (1991 - 1995)", en Silvia Jalabe (comp.), La política exterior argentina y sus protagonistas (1880 - 1995), GEL, Buenos Aires.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (1996), "Tras la reelección: ¿el desencanto? ", en Post Data Revista de Reflexión y Análisis Político, N° 2, noviembre, Buenos Aires.
- Escude, Carlos (1992), "Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior argentina inaugurada en 1989 (o breve introducción al realismo periférico)", Roberto Russell (comp.), Política exterior argentina en el nuevo orden mundial, GEL, Buenos Aires.
- Geddes, Barbara (1994), Politician's dilemma. Building state capacity in Latin America, The University of California Press, Los Angeles.
- Herrera Vegas, Jorge Hugo (1996), "Crónica de la negociación MERCOSUR - Chile", en Archivos del Presente, N° 5, Invierno, Buenos Aires.
- Kirchner, Cristina Fernández de (1996), Hielos Continentales, Dirección General Boletín Oficial e Imprenta de la Provincia de Santa Cruz, Río Gallegos.
- Koessler von Ilg, Rodolfo (circa 1997), Hielo Continental Patagónico, Comisión Argentina Defensa Hielo Continental Patagónico, Buenos Aires.
- Lanús, Archibaldo (1984), De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina (1945-1980), EMECE, Buenos Aires.
- Mena, Carlos (1989), Toma de decisiones y políticas, GEL, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1982), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N° 1, Caracas.
- Putnam, Robert (1988), "Diplomacy and domestic politics", en International Organization, Volume 42, Number 3, Summer.
- _____ (1993), "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", en Peter Evans, Harold Jacobson y Robert Putnam (comps.), Double-edged diplomacy, University of California Press, London.



- Rapoport, Mario (2000), Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000), Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Reppetto, Fabián (1998), “Una mirada institucional a las políticas sociales”, sin datos. Una versión anterior de este trabajo fue publicada en Perfiles Latinoamericanos N° 12, México, julio-diciembre.
- Russell, Roberto (1990), “El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976 - 1989), en Roberto Russell (comp.), Política exterior y toma de decisiones en América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- _____ (1990), “Estudio introductorio“, en Roberto Russell (comp.), Política exterior y toma de decisiones en América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- _____ (1990), “Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas“, en Roberto Russell (comp.), Política exterior y toma de decisiones en América Latina, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- _____ (1991), “Variables internas y política exterior“, mimeo, Buenos Aires.
- _____ (1992), “Estudio Introductorio “, en Roberto Russell (comp.), Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior, GEL, Buenos Aires.
- _____ (1990), “Política exterior de Menem“, en América Latina Internacional, Volumen 7, N° 24, abril - junio.
- _____ (1995), “Políticas exteriores: hacia una política común“, en Mario Rapoport (comp.), Jornadas internacionales Argentina y Brasil en el MERCOSUR: Políticas comunes y alianzas regionales, GEL, Buenos Aires.
- Soukiassian, Carlos (s/fecha), “Nuevos patrones en la política exterior argentina. Balance y perspectivas para la década del noventa“, en Afers Internacionales, N° 20.
- Speziale, José (1993), ¿Por qué son importantes los Hielos Continentales



patagónicos y el Lago del Desierto?, Centro Argentino de Ingenieros, Buenos Aires.

- Storani, Federico (1996), “Hielos Continentales y la línea Poligonal “, en Archivos del Presente, N° 6, Buenos Aires, octubre - diciembre.
- Stubrin Marcelo (2005), “Una visión de las relaciones argentino/norteamericanas. Diversas interacciones desde el fin de las dictaduras hasta el presente imperfecto”, mimeo, Buenos Aires.
- Tomassini, Luciano (1989), Teoría y práctica de la política internacional, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Trevisán, Miryam Colacrai de (1992), “Perspectivas teóricas en la bibliografía de la política exterior argentina“, en Roberto Russell (comp.), Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior, GEL, Buenos Aires.
- Trevisán, Miryam Colacrai de (1994), “Introducción”, en CERIR, La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato, Ediciones CERIR, Rosario.
- Van Klaveren, Alberto (1992), “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, en Estudios Internacionales, Año XXV, N° 98, abril - junio 1992.
- Villanueva, Luis Aguilar (1993), “Estudio introductorio”, en Villanueva, Luis A. (comp.), Problemas Políticos y Agenda de Gobierno, Ed. Miguel A. Porrúa, México.
- Villanueva, Luis Aguilar (1994), “Estudio introductorio”, en Villanueva, Luis A. (comp.), La implementación de las políticas, Ed. Miguel A. Porrúa, México.
- Zaldivar Larraín, Adolfo (1996), “El acuerdo conveniente para Argentina y Chile”, en Archivos del Presente, N° 6, Buenos Aires, octubre - diciembre.

