

PROBLEMAS LIMITROFES ARGENTINO-CHILENOS: HIELOS CONTINENTALES ANÁLISIS DE LA NEGOCIACION Y ALTERNATIVAS DE SOLUCION A LA POLIGONAL*

*Mariana Ariano,
María Constanza Crespo
María Jimena Rojas***

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En 1990, los presidentes de la Argentina, Carlos Menem, y de Chile, Patricio Aylwin, manifiestan su voluntad de abrir nuevos cauces en la relaciones bilaterales. Para instrumentar una política integrativa con Chile, era aconsejable concluir con los litigios limítrofes pendientes. Hasta que esto no sucediera era riesgoso llevar a cabo acuerdos trascendentes con Chile.

El objetivo del presente trabajo consistió en analizar las políticas implementadas por el gobierno argentino con respecto a uno de estos puntos fronterizos pendientes de demarcación: los Hielos Continentales. Tras el análisis del proceso de negociación, se elaboraron alternativas de solución a la cuestión.

La búsqueda de información se realizó en primer lugar en forma exploratoria-inductiva y luego adquirió características deductivas a medida que el grupo fue avanzando en la investigación.

La primer tarea consistió en la formulación del problema (en este caso se trató de una secuencia de problemas) que la Administración Menem debió

* El presente trabajo de investigación fue realizado para el Seminario sobre "Técnicas para la toma de decisiones" dictado por el Lic. Guillermo Schweinheim (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador). Agosto 1993.

** Lic. en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador.

enfrentar. Estos problemas fueron enunciados a partir de la definición de los objetivos y los obstáculos que impedían concretarlos en la forma deseada. La identificación de secuencias de problemas fue fundamental a los fines de efectuar cortes temporales en el análisis del caso. También se analizaron los principales actores implicados (externos e internos) y sus posiciones frente a la cuestión.

Una vez recopilada la información básica y formulados los problemas, se procedió a analizar las políticas implementadas hasta el momento, reconstruyendo en forma descriptiva el proceso decisorio en el período comprendido entre agosto de 1991 y agosto de 1993, realizando un diagnóstico de la situación.

En este período se identificaron dos problemas. El primero abarca desde principios de 1990 (cuando tras la asunción del presidente chileno Patricio Aylwin, los mandatarios de ambas naciones manifiestan su voluntad de avanzar en el proceso de integración); hasta la firma del acuerdo del 2 de agosto de 1991, por el cual se intenta superar uno de los mayores obstáculos para la integración bilateral: los conflictos limítrofes pendientes.

El segundo problema plantea especialmente las resistencias que genera en el Poder Legislativo y en la opinión pública en general la solución del litigio por Hielos Continentales mediante la poligonal acordada el 2 de agosto de 1991.

La definición de cada problema a partir de la identificación de objetivos y obstáculos, el análisis de las causas del problema según criterios específicos (de orden político-ideológico, económicos, jurídicos, sociales, etc.), la evaluación de las medidas adoptadas con vistas a la solución del problema y sus respectivos indicadores, constituyeron en su conjunto el **cuadro de situación**.

A partir de la evaluación de las políticas adoptadas el grupo procedió a operar como un *Staff* de diseño de nuevas políticas, generando ideas alternativas de solución para un hipotético decisor (en este caso un miembro del gobierno argentino). Estas alternativas fueron evaluadas desde la perspectiva de nuestro supuesto decisor conforme a distintos criterios:

1. Aptitud: pertinencia para el logro de la meta. La misma fue analizada a través de la:

- Naturaleza: grado de afinidad de la medida propuesta con el efecto deseado.
 - Integridad: grado de alcance o cobertura en la solución del problema.
 - Oportunidad: relación entre el tiempo necesario para la implementación de la medida y los tiempos establecidos por los decisores.
2. Factibilidad: grado en que los medios concebidos por los decisores se encuentran disponibles para su utilización eficaz y efectiva.
 3. Aceptabilidad: el grado de viabilidad de la alternativa planteada está en función de la relación costo/beneficio.
 4. Coherencia: grado en el que la alternativa propuesta es compatible con los objetivos de la política exterior del gobierno.

Finalmente, se recomendó una alternativa de solución fundamentando dicha elección. La recomendación de políticas alternativas tiene por objeto ayudar al decisor en la toma de decisiones, entendiendo que, *decidir* implica acortar la distancia entre el *cuadro de situación* y el *objetivo* deseado.

Cabe aclarar que el presente trabajo es una reconstrucción del proceso decisorio con respecto al tema de Hielos Continentales entre agosto de 1990 y agosto de 1993. Sin embargo, como desde esa fecha a la actualidad el acuerdo no fue tratado en los parlamentos de la Argentina y de Chile, el análisis realizado y las alternativas de solución planteadas todavía tienen plena vigencia.

Si bien la cuestión específica del tratamiento del acuerdo por Hielos Continentales no ha sufrido modificaciones; en los últimos tres años se han producido avances en otros aspectos de las relaciones bilaterales, entre ellos el laudo definitivo por Laguna del Desierto (totalmente favorable a la posición Argentina) y el ingreso de Chile como miembro del MERCOSUR.

Las perspectivas que estos hechos introducen en la solución del único conflicto de límites pendiente con el vecino país, serán analizadas en las conclusiones.

2. PROBLEMAS

- I. La voluntad manifestada por los presidentes de la República Argentina: Dr. Menem y de la República de Chile: Dr. Aylwin, de abrir nuevos cauces en la relación bilateral, se ve en parte obstaculizada por los litigios limítrofes pendientes.
- II. La solución del litigio por los Hielos Continentales, mediante la poligonal propuesta por el Poder Ejecutivo, se ve obstaculizada por las resistencias generadas dentro del Poder Legislativo y en distintos sectores afectados y/o con posiciones definidas en el tema.

3. PRINCIPALES ACTORES IMPLICADOS EN EL PROBLEMA. SUS POSICIONES FRENTE AL ACUERDO MENEM-AYLWIN

- Está de acuerdo con el Acuerdo (A)
- Está en desacuerdo con el mismo (D)

ARGENTINA

Poder Ejecutivo

- Presidente Carlos S. Menem (A)
- Ministro de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella (A)
- Vicecanciller Fernando Petrella (A)
- Embajador Juan Carlos Olima (A)

Poder Legislativo

- U.C.R.**
- Conrado Storani, vicepresidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados (D)
 - Dante Caputo, vicepresidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados (D)
 - Fernando De La Rúa, Senador (D)
 - Angela Sureda, Diputada por la Pcia. de Santa Cruz (D)
 - B. Kroemer, Diputado (D)

UCeDé	Federico Clérico, Diputado	(D)
Modín		(D)
Fuerza Republicana	Fernando López de Zavalía	(D)
PI	Oscar Allende, miembro de las Comisiones de Defensa y de Relaciones Exteriores	(D)
Demócrata Progresista	Martínez Raimonda	(D)
P.J.	Miguel A. Toma, presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados	(A)
	Juan C. Ruckauf, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados	(A)
	Grupo de los ocho, Carlos Alvarez	(D)
	Jorge Matzkin, presidente del bloque oficialista	(A)
	Humberto Romero, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Cámara de Diputados	(D)
	Graciela Caamaño, miembro de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados	(D)
	Arturo Antonio Puricelli, Senador por la Pcia. de Santa Cruz	(D)
	Alicia Saadi, Diputada	(D)

José C. Velasco, miembro de la Comisión
de Relaciones Exteriores de la
Cámara de Diputados (D)

Francisco Toto, miembro de la Comisión
de Relaciones Exteriores de la
Cámara de Diputados (D)

Poder Judicial (A)

Provincia de Santa Cruz

- Legislatura (D)
- Gobernador Néstor Kirchner (D)
- Pobladores Calafate (D)
- Comisión 9 de julio (D)

Gobernadores

- Pcia. de Buenos Aires, Eduardo Duhalde (A)
- Pcia. de Río Negro, Horacio Massaccesi (D)
- Pcia. de Córdoba, Eduardo Angeloz (D)

Organismos Especializados Independientes

- Comisión Nacional de Límites, Luis M. Miró (se abstiene)
- Comisión para la Recuperación
del Patrimonio Nacional (D)
- Liga de la Reconquista (D)
- Instituto Geográfico de Hielos Continentales (D)
- Academia Nacional de Geografía (D)

FF.AA.

- Instituto Geográfico Militar (no consultado) (se abstiene)
- Jefe de Estado Mayor Conjunto, Alte. Emilio Ossés (A)

Vicecanciller chileno Edmundo Vargas:

“El arbitraje no es el medio más racional para terminar con esta disputa, es caro, difícil y probablemente llegaría al mismo resultado”. (La Nación, 22/07/92)

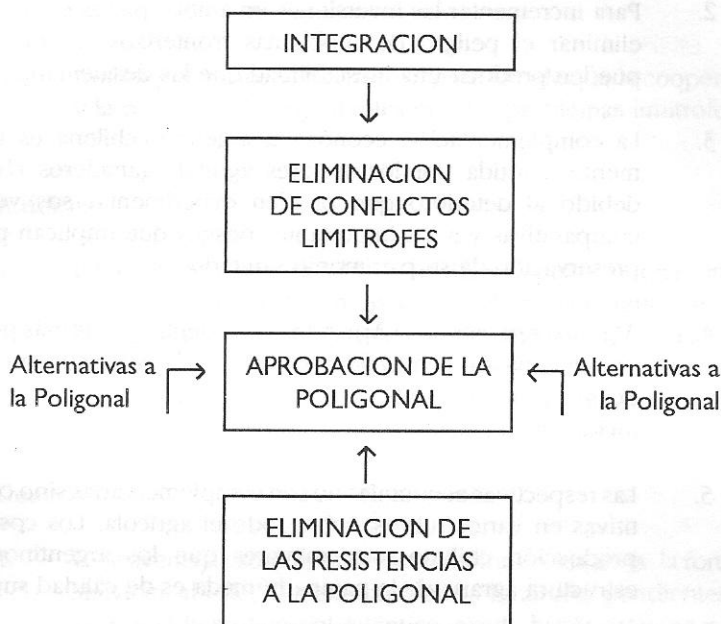
Diputado Federico Ringeling (Partido Renovación Nacional):

“...la Poligonal acerca la frontera de la Argentina peligrosamente hacia el Pacífico, quedando a pocos kilómetros, aproximadamente ocho, de los fiordos Andrew y Beel” (El Cronista Comercial, 28/07/92)

5. AGENDA GUBERNAMENTAL ARGENTINA (1990)

- Las negociaciones bilaterales argentino-chilenas están centradas en los siguientes puntos:
 - A. Complementación física; se busca facilitar el paso de productos argentinos por el Pacífico y chilenos por el Atlántico, y levantar las restricciones fitosanitarias a los intercambios.
 - B. La energía. Argentina proveerá a Chile de gas desde su zona central (Neuquén/Mendoza).
 - C. El cumplimiento de los marcos de integración previstos por el tratado de 1984 (complementación económica).
 - D. La resolución de los conflictos fronterizos subsistentes.

- Sucesión de objetivos planteados por el gobierno.



6. PROBLEMA I

La voluntad manifestada por los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin de abrir nuevos cauces en la relación bilateral, se ve en parte obstaculizada por los litigios limítrofes pendientes.

6.1. Causas

A) Económicas

1. La Argentina está interesada en lograr una salida al Pacífico para sus productos exportables; en tanto que Chile necesita corredores comerciales que le permitan colocar su producción hacia el

hemisferio norte y Brasil; al igual que gas para sus proyectos petroquímicos y para el consumo de sus principales ciudades.

2. Para incrementar las inversiones en ambos países es necesario eliminar el peligro de problemas fronterizos, ya que éstos pueden producir una inestabilidad que las desalentaría.
3. La complementación económica argentino-chilena es fuertemente resistida por los sectores agrícola-ganaderos chilenos debido al deterioro que pueden experimentar sus ventajas comparativas y a los importantes riesgos que implican para la preservación de su patrimonio sanitario.
4. Algunos sectores en la Argentina consideran que es más positiva una integración con Chile que con Brasil, especialmente a raíz del grave cuadro políticoeconómico que afecta a este país y que incide en su inserción en el Mercosur.
5. Las respectivas economías no son complementarias sino competitivas en varios rubros, sobre todo el agrícola. Los costos de producción chilenos son mayores que los argentinos y la estructura agraria de la pampa húmeda es de calidad superior.
6. La Argentina desea como objetivo de largo plazo la firma de un acuerdo de integración económica bilateral o la incorporación de Chile al Mercosur. Mientras tanto, firma distintos acuerdos económicos.

B) Políticas

1. Para instrumentar y ejecutar una política integrativa con Chile era aconsejable concluir o progresar en la demarcación fronteriza. Hasta que esto no sucediera era riesgoso implementar acuerdos trascendentes con Chile.
2. La posible solución de los problemas limítrofes facilitaría las relaciones del gobierno chileno con el Gral. Pinochet y los partidos de derecha con representación parlamentaria, al recibir satisfacciones territoriales a sus planteos geopolíticos.

3. El mantenimiento de problemas limítrofes es una excusa, sobre todo desde el punto de vista de los militares trasandinos, para preservar altos presupuestos de defensa y no perder espacios políticos.
4. Ambos gobiernos se basan en el principio de que la cooperación y la paz son más importantes que los problemas limítrofes.

C) Jurídicas

1. En el marco del tratado de 1984, en caso de que en una controversia entre Argentina y Chile el procedimiento de conciliación fracasare, ambas partes o cualquiera de ellas podría someter la controversia al procedimiento arbitral. La sentencia del tribunal será obligatoria para las partes, definitiva e inapelable.

D) Geopolíticas

1. La desventaja estratégica de la Argentina en esa zona: la fortaleza Malvinas al este, al oeste problemas limítrofes pendientes y el avance chileno hacia el Atlántico, aliado históricamente a Gran Bretaña; y al Sur un proceso no resuelto en la Antártida con probables reclamos futuros.
2. Chile desea lograr una vinculación terrestre del territorio central con su zona sur, porque en la región 3 y 4 sus hielos continentales lo obligan a recurrir al trasbordo marítimo. Esto podría lograrse a través de la continuación de la carretera austral cuya realización se aproxima a Villa O'Higgins, en las cercanías de Lago del Desierto.

6.2. Política (situación problema)

Ambos gobiernos (Argentina-Chile) se plantean agilizar la solución de los litigios limítrofes pendientes como condición para avanzar más rápidamente en el proceso de integración.

6.3. Medidas

1. Por la Declaración Conjunta Presidencial del 29/08/90 se decide instruir a la Comisión Mixta de Límites para que realice un informe sobre el estado de situación de las cuestiones limítrofes pendientes.
2. En la reunión extraordinaria del 05-12/09/90 la Comisión Mixta de Límites Argentino-Chilena, en cumplimiento de las instrucciones incluidas en la Declaración Conjunta de Santiago, analiza el estado de situación de las tareas programadas y se definen 24 puntos o sectores en los que existían cuestiones pendientes vinculadas con la demarcación del límite internacional.
3. La cancillería argentina le envía una directiva al presidente de la Comisión Argentina de Límites para acelerar la implementación de las tareas de demarcación dispuestas por la Declaración Conjunta de Santiago y definidas en el Acta 132.
4. Tras la reunión celebrada en Punta Arenas por las delegaciones argentina y chilena se le saca de agenda a la Comisión Mixta las cuestiones de Hielos Continentales y Lago del Desierto, con el propósito de buscar una solución entre ambas cancillerías.
5. La cancillería argentina propone:
 - a) Una fórmula de soberanía compartida en Lago del Desierto. (11/04/91)
 - b) Al fracasar la fórmula anterior propone la conformación de un parque ecológico en Lago del Desierto.
 - c) Posteriormente propone agregar la zona de Hielos Continentales.
6. La cancillería argentina aplica "la diplomacia del silencio" para evitar que los preacuerdos alcanzados con Chile, con respecto a los puntos limítrofes en discusión, sean abortados por las presiones y los intereses sectoriales que puedan existir en ambos países.

7. Las cancillerías argentina y chilena plantean darle una solución global a los problemas limítrofes pendientes durante la visita de Aylwin a la Argentina. No se presentan soluciones caso por caso sino un paquete de propuestas interdependientes entre sí.
8. Acuerdan no adelantar ningún detalle de los mecanismos convenidos para resolver los problemas de demarcación.
9. Se edita la carta topográfica del "Monte Fitz Roy" por el Instituto Geográfico Militar donde el límite de 1881 ha sido modificado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
10. A fines de julio de 1991, funcionarios de Chile y Argentina proceden a trazar una poligonal en la zona de los Hielos Continentales, que divide casi en partes iguales el territorio comprendido entre el límite internacional, conforme al tratado de 1881 y el territorio reclamado por Chile al este de dicha línea.
11. Sectores del gobierno argentino anticipan unilateralmente el acuerdo logrado con Chile por Lago del Desierto y por Hielos Continentales.
12. Ante la difusión anticipada del contenido del acuerdo el Canciller Di Tella tuvo que adelantar la defensa de los acuerdos y la búsqueda de consenso que tenía previsto desarrollar tras la visita del Presidente Aylwin.
13. La República Argentina y la República de Chile firman el 02/08/91 una declaración presidencial sobre límites y otros tratados y protocolos que permitirán avanzar en la integración económica.
14. Se avanza en la implementación de la decisión de someter a arbitraje la cuestión de Lago del Desierto.
15. Los gobiernos de Argentina y Chile firman el acuerdo de complementación económica en el marco de la ALADI, que será la base para la creación de un espacio económico ampliado en 1995.

7. INDICADORES DEL PROBLEMA I

7.1. Medida 1

- a) Los presidentes argentino y chileno firman en Santiago de Chile una Declaración Conjunta el 29/08/90.
- b) En los temas relacionados a "Asuntos Limítrofes" se incluyen instrucciones en los puntos 16 y 17:
 - "16. Acelerar los trabajos de terreno y de gabinete encomendados a la Comisión Mixta de Límites Argentino-Chilena por el artículo I del protocolo de 1941. Para ello se comprometieron a proporcionar a sus comisiones de límites los recursos necesarios para la ejecución de sus tareas.
 17. Instruir a los presidentes de sus respectivas delegaciones ante la Comisión Mixta de Límites, para que en un plazo de sesenta días eleven en común un informe completo sobre el estado de situación de las cuestiones aún pendientes vinculadas a la demarcación del límite internacional".
- c) El Canciller Silva Cimma, en una entrevista realizada por *Clarín* el 26/08/90, declara que subsisten entre Argentina y Chile una serie de litigios limítrofes "muy pequeños". Consultado sobre cuánto pesan esos problemas en la integración declaró que: "...cada día pesan menos. Si hay algún punto en el que los dos gobiernos nos hemos encontrado en coincidencia es en el que marca la necesidad de poner término a esos problemas cuanto antes. No creemos en su relevancia ni siquiera en el de Laguna del Desierto o en el de la Zona de Hielos Patagónicos". [...] "Ambos presidentes están en la onda de que hay que apurar eso y comenzar a ocuparnos del real sentido de la integración". (*Clarín*, 27/08/90)
- d) El Ministro de Economía chileno Carlos Ominami en su libro *La inserción de Chile en los mercados internacionales* (Editorial Dos Mundos, Chile, 1989) detalla los mercados estratégicos para su país. En esta lista no figura la Argentina.

7.2. Medida 2

- a) Del 5 al 12 de septiembre de 1990 se reúne la Comisión Mixta en Buenos Aires a fin de dar cumplimiento a las instrucciones que se incluyen en la Declaración Conjunta de Santiago del 29/08/90. La delegación argentina está presidida por su presidente: el Gral. (RE) Luis María Miró y la de Chile por su presidente el Embajador Luis Winter Igualt.
- b) Se elabora el acta 132, en la cual se definen 24 puntos o sectores en los que existían cuestiones pendientes vinculadas a la demarcación del Límite Internacional.
- c) No se plantearon conflictos o litigios en ninguna de estas cuestiones.

7.3. Medida 3

- a) El Secretario del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Raúl Carignano le encomienda al Presidente de la Comisión Argentina de Límites, Gral. (RE) Miró, una pronta reunión con su par chileno para acelerar la implementación de las tareas de demarcación dispuestas por la Declaración Conjunta de Santiago y definidas en el Acta 132.
- b) Entre el 10 y el 12 de febrero de 1991 se reúnen en Punta Arenas la delegación argentina presidida por el Gral. (RE) Miró y la delegación chilena presidida por el Embajador Illanes.
- c) El Embajador Illanes le entrega al Gral. (RE) Miró un anteproyecto de la reunión presidencial conjunta prevista para agosto de 1991.
- d) Se analizan las soluciones técnicas para proceder a la demarcación de los 24 puntos identificados.
- e) El embajador chileno expresó en dicha oportunidad que con respecto a Hielos Continentales:
 - 1. Debían respetarse las Actas de 1898 para su demarcación;
 - 2. Debía incluirse el punto 49° 12' del Cordón Mariño Moreno;

3. Era necesario disponer cuanto antes de la cartografía a escala adecuada para cumplir con todas las tareas técnicas en la ejecución de la demarcación.
Respecto de Lago del Desierto, Chile vería favorable su partición.

7.4. Medida 4

- a) Tras la reunión de Punta Arenas (10/02/91 al 12/02/91) la cuestión de Hielos Continentales y Lago del Desierto se saca de la agenda de la Comisión Mixta de Límites. Se produce un punto de inflexión, en lugar de una solución técnica de estas cuestiones, se busca llegar a un acuerdo político por medio de una negociación directa de partes.
- b) Según lo expuesto por el Gral. (RE) Etcheverry Boneo y confirmado posteriormente por el Gral. (RE) Miró.
- c) El 19/03/91 el Canciller argentino Guido Di Tella viaja a Chile para comenzar a definir los acuerdos que firmarán los presidentes Menem y Aylwin entre los que no figura el Acuerdo de Complementación Económica, ya que Chile no quiere asociarse con la Argentina hasta que no se establezca la economía de esta última.
- d) El 23/03/91 viaja a Chile el Vicecanciller Olima en un intento por solucionar la colocación de mojones en Lago del Desierto. Declara ante el Diario *El Mercurio* (30/03/91) que en Lago del Desierto no había argentinos, que no existía ningún asentamiento de Gendarmería Nacional.
Esto fue desmentido por las fotografías sacadas en la zona por un avión chileno.

7.5. Medida 5

- a) El 05/04/91 expertos de la Comisión Binacional de Límites recorren en forma conjunta la zona de Lago del Desierto.
- b) En los primeros días de abril de 1991 el Director de Fronteras y Límites de Chile, el Embajador Javier Illanes estuvo en Lago del Desierto; el

- miércoles 03/04/91 hubo una reunión secreta en el Congreso chileno para analizar el tema y las soluciones prealcanzadas con la Argentina.
- c) La propuesta de "soberanía compartida" realizada por la Argentina, en principio no fue desechada por el Canciller Silva Cimma, pero fue rápidamente atacada por sectores de derecha y las FF.AA. (*Clarín*, 11/04/91).
 - d) Ante la oposición militar a la coadministración, la Argentina propone entre abril y mayo de 1991, el establecimiento de un parque ecológico integrado por la región de Lago del Desierto y la zona contigua chilena. Ante el rechazo por parte de Chile, Argentina propone agregar la zona del Hielo Continental Patagónico y Chile rechaza nuevamente esta propuesta.
 - e) El Lago del Desierto es de vital importancia geopolítica para los chilenos, ya que de obtener sus reclamos podrían agregarle un tramo más a su moderna carretera, Augusto Pinochet, que se construye a lo largo de su territorio y que tiene como punto final la Ciudad de Punta Arenas. En estos momentos los glaciares y la discontinuidad territorial impiden realizar por el lado chileno las obras de infraestructura necesarias.

7.6. Medida 6

- a) El 19/04/91 (*Clarín*) se da a conocer a la opinión pública que existen 24 puntos de conflicto en la frontera argentino-chilena. De éstos, dieciséis son bigotes o corredores de corrección, con forma de triángulo, que salen de la línea fronteriza y, siguiendo una divisoria de aguas, se adentran en territorio chileno o argentino hasta un determinado punto (cerro, etc.), saliendo del mismo en línea recta. La idea era partir las diferencias y que cada país se quedara con superficies de la misma dimensión.

En cuanto a los Hielos Continentales, se plantea dejar para cuando se cuente con los medios necesarios (dinero y tecnología) su demarcación. Sin embargo, ambos países están de acuerdo con la traza del límite.

Lago del Desierto es un problema de demarcación que surge de la materialización en el terreno de la línea descrita por el árbitro en 1902.

- b) La cancillería argentina aplicará la “Diplomacia del silencio” para evitar que los preacuerdos trabajosamente alcanzados con Chile sobre dieciséis de los veinticuatro puntos limítrofes en discusión, sean abortados por las presiones e intereses sectoriales que puedan existir a ambos lados de Los Andes (*Ambito Financiero*, 22/04/91).
- c) El 26/06/91 el Secretario de Asuntos Latinoamericanos de la cancillería argentina, Alejandro Mosquera, reveló que los desacuerdos por Lago del Desierto y por Hielos Continentales podrían tener una pronta solución a través de “un acuerdo político” o una mediación, en cuyo caso el país más indicado es Suiza por tratarse de un país históricamente neutral (*Ambito Financiero*)

7.7. Medida 7

- a) En una entrevista concedida el 17/07/91 por el Embajador Olima al Lic. R. W. Koessler, explicó que ante la advertencia de Chile de llevar la zona de Hielos Continentales a un arbitraje, la Argentina se adelantaba cediendo menos de lo que un arbitraje le quitaría.
Ante la pregunta de qué pasaría si Chile pidiese posteriormente el arbitraje, manifestó que esto no sería posible pues Chile ya había dado su palabra.
Expresó también que esta cesión facilitaría las relaciones del gobierno chileno con el Gral. Pinochet al recibir satisfacciones territoriales a sus planteos geopolíticos (expresado en la conferencia dada por el Lic. Koessler en el centro de egresados del CTPAN el día 19/05/93).
- b) El Vicecanciller Olima no descarta la posibilidad de que se recurra al arbitraje de un tercer estado para solucionar el problema de demarcación limítrofe de Lago del Desierto (*Clarín*, 17/07/91).
- c) El 05/07/91 el Cnel. (RE) Huerta (Instituto Nacional del Hielo Patagónico) le comunica por medio de una nota a su superior el Dr. Cersossimo:
 - 1. Su preocupación con motivo de la negociación entre Argentina y Chile con vistas a eliminar las divergencias aún existentes sobre la frontera.

2. Fundamentalmente se refiere a dos de los veinticuatro puntos pendientes: Hielos Continentales y Lago del Desierto; su preocupación radica en el temor de que se llegue a un acuerdo sobre el tema por medio de negociaciones de personas que no tienen conocimiento de la zona.
3. Le comunica que si bien el Instituto está realizando trabajos en la zona desde hace cuarenta años y colabora con el IGM en la realización de cartas 1:100.000 no había sido consultado todavía por autoridades directas y responsables de la cancillería...[...]
4. Adjunta cartas de la zona en cuestión y aclara que cualquier otra línea que difiera de la que aparece en las cartas adjuntas no se adaptaría a los principios y tratados vigentes.
Carta leída durante la entrevista realizada al Cnel. (RE) Huerta el día 09/06/93.

7.8. Medida 8

- a) Desde 1982 el IGM trabajaba en la elaboración de la cartografía de la zona del Hielo Continental Patagónico, entre ellas, en la carta del Monte Fitz Roy, con la colaboración del Instituto del Hielo Continental Patagónico en las tareas de interpretación y nomenclatura.
- b) En julio de 1991 el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en virtud del artículo 3 de la ley 22963, ley de la carta (por la cual en la zona de frontera la cartografía del IGM debe ser aprobada por la cancillería) modifica el límite del tratado de 1881 (divisoria de aguas continental al NO del Lago Viedma).
- c) El IGM debe realizar la nueva traza desde el Monte Fitz Roy hasta el punto sur 49°12' sobre el Cordón Mariano Moreno como límite oeste, cediendo a Chile una zona de 250 km² al norte del glaciar Viedma.
- d) La modificación del límite se realiza sin conocimiento ni aprobación del Congreso Nacional a quien le corresponde la atribución de "arreglar definitivamente los límites del territorio nacional" (Constitución Nacional: art. 67 inc. 14).

- e) Según el Presidente de la Comisión Argentina de Límites Gral. (RE) Miró la zona del Monte Fitz Roy se trata de un bigote más. El Laudo de 1902 dice “hasta el Monte Fitz Roy 49°12’; y desde allí a la divisoria de aguas continentales al EN del Viedma.” Por lo tanto, según el laudo, se “entra” al Monte Fitz Roy por divisoria de aguas local y se “sale” en línea recta hasta la divisoria de aguas continental (como en cualquiera de los otros bigotes acordados), por lo tanto, la mitad de la cuenca del glaciar Viedma (250 km²) (Entrevista al Gral. (RE) Miró, el 24/06/93).

7.9. Medida 9

- a) Los cancilleres chileno, Silva Cimma y argentino, Guido Di Tella se reúnen en Buenos Aires el 25 y 26 de julio para terminar de “atar el paquete” por la cuestión limítrofe.
- b) En junio de 1991, según lo expresado por el Presidente de la Comisión Nacional de Límites en el recinto de la Cámara de Diputados en junio/julio de 1992, pocos días antes de la firma del acuerdo del 02/08/91, fue llamado de noche junto a sus asesores al despacho del Embajador Olima (Subsecretario de Relaciones Exteriores). Allí se encontró con funcionarios chilenos (el Subsecretario de Relaciones Exteriores E. Vargas y el Director Nacional de Límites y Fronteras Embajador Illanes). Sobre el escritorio estaba desplegado un mapa 1:100.000 de la zona de los Hielos Continentales con tres líneas, una correspondía al límite según el criterio altas cumbres divisorias de aguas, en el centro una sucesión de rectas que partían del cerro Fitz Roy hasta el Stokes y luego una tercer línea que se desplazaba al este dejando a la segunda en una posición equidistante. El Embajador Olima le comunicó que ese era el nuevo límite en los Hielos Continentales y posteriormente le dijo: “Por favor, lleve la carta y calcule las áreas comprendidas a la izquierda y derecha de dicha poligonal”. En otro piso, el Gral. Miró y sus técnicos realizaron un cálculo aproximado de las superficies y, como no eran equitativas ambas áreas, el Embajador Olima, corrigió la poligonal original hasta culminar el trazado firmado en el acuerdo del 02/08/91.

- c) Al ser interrogado el Gral. (RE) Miró sobre si había tenido conocimiento con anterioridad de las dos líneas trazadas al este del límite argentino-chileno, manifestó que dichas trazas no habían pasado, ni salido de la Comisión Mixta de Límites y que desconocía las razones de ese trazado. Informe del Gral. (RE) Miró a las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados el 07/07/92. Las actas de estas reuniones secretas fueron consultadas en la oficina de un diputado nacional.
- d) La zona del Hielo Continental se negoció bilateralmente. El criterio para tomar esta decisión se basa en dos argumentos:
1. Para hacer una cartografía de 1:50.000 era necesario hacer un relevamiento aerofotográfico o con sensores satelitales que iba a tardar dos años y costaría U\$S 1.000.000.
 2. Se debía hacer una prospección geológica para determinar sobre el terreno en qué lugar debajo de la capa de hielos están los picos montañosos y esto demandaría entre tres y cinco años.
- e) El gobierno negoció estos acuerdos basándose en el criterio según el cual la cooperación y la paz son más importantes que estos problemas limítrofes y sendos informes de YPF y del Instituto Geodésico Nacional, según los cuales no se ha detectado la existencia de petróleo o reservas mineras en la zona (*Clarín*, 01/08/91).

7.10. Medida 10

- a) El 24 de julio de 1991 el Presidente Menem anticipa unilateralmente que la Argentina y Chile acordaron someter a un arbitraje de la OEA el problema de la demarcación limítrofe en Lago del Desierto (*Clarín*, 25/07/91).
- b) El 26 de julio de 1991 se da a conocer a la opinión pública el reparto acordado con Chile en el Hielo Continental. El acuerdo fue logrado en negociaciones directas y divide al área de 2374 km² en dos partes casi iguales con una diferencia a favor de la Argentina (1300 km² para Argentina y 1074 km² para Chile). Con la decisión de someter el Lago del Desierto a un tribunal arbitral

Latinoamericano y el acuerdo a nivel técnico de los 22 puntos restantes se terminaría con los problemas limítrofes (*Clarín*, 27/07/91)

7.11. Medida 11

- a) Voceros de la cancillería argentina dicen que el Canciller Di Tella tuvo que salir a apagar focos de resistencia porque el gobierno no respetó el secreto sobre el contenido de los acuerdos pactados con Chile. Originalmente la difusión debía realizarse tras la visita del Presidente Aylwin al país.
- b) El Canciller Di Tella se reúne con:
1. Los Jefes de los Estados Mayores de las FF.AA. (29/07/91).
 2. La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Senadores (reunión reservada) (26/07/91).
 3. La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados (30-31/07/91).
- c) El Vicecanciller Olima se reúne con:
1. El ex Canciller y Vicepresidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados; Diputado Nacional Dante Caputo (26/07/91).
 2. Viaja a Río Gallegos el 29/07/91 para persuadir a la legislatura local de que no realice un "acto de reafirmación de la soberanía" en Lago del Desierto, el día que arribaría el Presidente Aylwin al país.

7.12. Medida 12

- a) El 01/08/91 llega a la Argentina en visita oficial el Presidente de Chile Patricio Aylwin, para firmar acuerdos limítrofes y de complementación económica.

- b) Anexo I del Acuerdo presidencial: "Acuerdo entre el gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de Chile para precisar el límite en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet".
- c) Anexo II del Acuerdo Presidencial: "Decisión y bases para someter a arbitraje el recorrido de la traza del límite entre la República Argentina y la República de Chile en el sector comprendido entre el hito 62 y el Monte Fitz Roy".
La Argentina y Chile desechan de común acuerdo la posibilidad de convocar a la comisión de conciliación conforme al tratado de 1984, ya que su dictamen no iba a ser obligatorio. (*Clarín*, 01/08/91)
- d) Anexo III del Acuerdo Presidencial: "Instrucciones comunes de los gobiernos de la República de Chile y de la República Argentina a sus respectivas Comisiones de Límites".
- e) Además de la resolución de los problemas limítrofes se implementa en forma conjunta una serie de acuerdos económicos: acuerdo de interconexión gasífera, mecanismos de control fitosanitario y bromatológicos para facilitar el intercambio bilateral, acuerdo minero, acuerdo de garantía de inversiones, etc. La idea de la 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 (*Clarín*, 01/08/91).
- f) La declaración presidencial sobre límites contiene, entre otros tratados y protocolos, el protocolo sobre recursos hídricos compartidos. Por este protocolo la cuenca del Río Santa Cruz pasaría a ser un recurso hídrico compartido entre Argentina y Chile si:
1. El tribunal para Lago del Desierto modificara la traza de la divisoria local establecida por el Laudo de 1902 a favor de Chile.
 2. Si mantuviera vigencia la carta de Monte Fitz Roy.
 3. Si el Congreso Nacional aprobara la Poligonal.

En consecuencia, la Argentina no podría seguir realizando obras de utilización de la cuenca sin una acción conjunta o coordinada con el gobierno de Chile.

Este protocolo también fue sometido a aprobación parlamentaria.

- g) Se realiza el 01/08/91 un acto de reafirmación de la soberanía Argentina en Lago del Desierto por parte de la Provincia de Santa Cruz.

7.13. Medida 13

- a) El 30/10/91 se firma el acuerdo entre la República Federativa del Brasil y los gobiernos de la República Argentina y de la República de Chile para el establecimiento de la sede del tribunal arbitral en la ciudad de Río de Janeiro, en las dependencias del Comité Jurídico Interamericano.
- b) El 31/10/91 se firma el compromiso para someter a arbitraje el recorrido de la traza del límite Argentina-Chile comprendido entre el hito 62 y el Monte Fitz Roy.
 1. El tribunal decidirá, interpretando y aplicando el Laudo de 1902, conforme al Derecho Internacional.
 2. No constituirán precedentes los criterios aplicados en las soluciones adoptadas en virtud de la Declaración Presidencial del 02/08/91.
- c) Se constituye el tribunal en la ciudad de Río de Janeiro el 16/12/91. Este funcionará en la sede del Comité Jurídico Interamericano.

7.14. Medida 14

- a) El 31/10/91 se firma en Santiago de Chile el Acuerdo de Complementación económica en el marco de la ALADI.

- b) La Sociedad Nacional de Agricultura de Chile se opone a la integración económica con la Argentina, ya que a su juicio plantea diversos inconvenientes:
1. El deterioro que pueden experimentar las ventajas competitivas chilenas.
 2. Los acuerdos bilaterales pueden significar importantes riesgos para la preservación del patrimonio sanitario chileno.
 3. La utilización de puertos chilenos por otros países puede significar el deterioro de los precios internacionales de los productos locales, si por ellos sale la misma producción que Chile exporta al mundo.
- c) Al ser consultado el Ministro de Economía chileno Carlos Ominami afirmó que “la complementación con la Argentina es una decisión presidencial que no puede ser doblegada por la presión de un grupo o sector, por más importante que éste sea” (*Clarín*, 31/10/91).
- d) Según el balance realizado el 31/12/91 sobre la marcha de la relación bilateral Argentina-Chile se observa que: sectores económicos como el turismo y la minería lideran el proceso integracionista. Las inversiones mineras están motivando la formación de *joint-ventures* y otro tipo de asociaciones empresariales.
- A esto se agrega el interés chileno por inversiones de capital en territorio argentino y la presencia de importantes empresas argentinas (sobre todo de la construcción) que compiten en el mercado chileno.

8. MEDIDAS DE CONSTRUCCION DE CONFIANZA

- A. Convocatoria a la reunión extraordinaria de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites del 5 al 12 de septiembre de 1990 y la elaboración del acta 132.
- B. Directivas sobre la demarcación dadas por la Cancillería Argentina a la Comisión Argentina de Límites (31/01/91).

- C. Reunión conjunta de las Comisiones de Límites de Argentina y Chile en Punta Arenas del 10 al 12 de febrero de 1991.
- D. Propuestas de la Cancillería Argentina sobre la conformación de un parque nacional y la fórmula de soberanía compartida.

9. FORMULA (SITUACION SOLUCION)

Firma del acuerdo del 02/08/91

- ANEXO I: Hielos Continentales (Poligonal)
- ANEXO II: Decisión de someter a arbitraje Lago del Desierto
- ANEXO III: Directivas a ambas Comisiones de Límites (bigotes o corredores de corrección).

10. ANALISIS DEL PROBLEMA I

10.1. Aptitud

- a) **Naturaleza**
La solución acordada por ambos gobiernos es afín a la naturaleza del problema.
- b) **Integridad**
Resuelve el problema íntegramente.
- c) **Oportunidad**
El acuerdo firmado el 02/08/91 brinda una pronta solución a los problemas limítrofes y permite avanzar en el proceso de integración, objetivo principal de ambos gobiernos.

10.2. Factibilidad

a) Medios a disposición

En el marco del Tratado de Paz y Amistad de 1984 se negocia dicho acuerdo que resuelve 23 puntos de conflicto limítrofes por negociación directa de partes y Lago del Desierto a través de un arbitraje.

b) Medios en oposición

- Al ser un acuerdo sobre límites que requiere la aprobación de los respectivos congresos, no se tuvo en cuenta la consulta previa a organismos técnicos ni la búsqueda del consenso político suficiente como para lograr dicha aprobación parlamentaria, de forma tal de comprometer previamente a técnicos y políticos en esta solución.
- La solución planteada por Hielos Continentales a través de la Poligonal y de Lago del Desierto, deja de lado los criterios jurídicos sostenidos por la Argentina en los Tratados de 1881, 1893, y 1941 y 1984: Altas Cumbres divisorias de aguas y el Laudo Arbitral de 1902.
- Existencia de medios técnicos a disposición para realizar la traza conforme al principio citado.

10.3. Aceptabilidad

a) Beneficios

- En caso de ser aprobado el acuerdo presidencial se lograría la solución definitiva de todos los problemas limítrofes pendientes, desde el punto de vista del gobierno, en un lapso menor al que demandaría la aplicación del criterio altas cumbres divisorias de aguas (a excepción de los corredores de corrección) y a un costo económico sensiblemente inferior.
- Se superaría uno de los principales obstáculos que según ambos gobiernos interfiere en el proceso de integración.

b) Costos

- En caso de futuros conflictos limítrofes con Chile este acuerdo puede ser esgrimido por el vecino país como un antecedente en el cual la Argentina dejó de lado los criterios jurídicos en la demarcación fronteriza.

- El costo político interno que implica haber acordado una traza que no responda a los tratados precedentes y sin la consulta previa a organismos técnicos especializados.
- La pérdida de explotación minera y turística en el parque nacional Los Glaciares y parte de la cuenca de alimentación del Río Santa Cruz.
- A través del Arbitraje por Lago del Desierto se deja de lado el artículo 6 del tratado de Paz y Amistad que establece que no podrían renovarse las cuestiones que hayan sido objeto de arreglos definitivos entre las partes.

10.4. Coherencia

La solución adoptada es coherente con los lineamientos de la política bilateral y con la política exterior planteada por la administración Menem.

11. PROBLEMA II

La solución del litigio por los Hielos Continentales, mediante la poligonal propuesta por el Poder Ejecutivo, se ve obstaculizada por las resistencias generadas dentro del Poder Legislativo y en distintos sectores afectados y/o con posiciones definidas en el tema.

11.1. Causas de la Poligonal

A) Político-Económica

Desactivar rápidamente el problema limítrofe de Hielos Continentales para avanzar hacia la integración económica y física con la República de Chile.

B) Técnica

Altos costos que implicaría la elaboración de la cartografía de la zona, siendo necesario para esto un relevamiento aerofotográfico que demandaría dos años y no menos de U\$S 1.000.000. Además, se requeriría una prospección geológica con el propósito de determinar

el lugar debajo de la capa de hielo en la cual se encuentran las altas cumbres, esta tarea técnica demandaría entre tres y cinco años.

C) Jurídica

Consecuencias desfavorables de un posible arbitraje por los Hielos Continentales, según un informe del jurista uruguayo Eduardo Giménez de Aréchaga, quien sostiene la existencia de mapas que harían vulnerable la pretensión jurídica de la Argentina.

11.2. Causas de la oposición a la Poligonal

A) Jurídico-Políticas

- No respeto de:
 - el Tratado de Límites de 1881;
 - el Protocolo Adicional y Aclaratorio de 1893;
 - el Laudo Arbitral de Eduardo VII de 1902; y
 - el Tratado Rothe-Ríos Gallardo de 1941
- Falta de consideración de la Constitución de Santa Cruz que determina que corresponde a la legislatura provincial autorizar la cesión de parte del territorio de la Provincia por unanimidad de votos de sus miembros.
- La cuestión de los Hielos Continentales sentaría un precedente peligroso para el arbitraje de Lago del Desierto y cualquier futura reclamación chilena, porque se reconocería que las altas cumbres divisorias de aguas han dejado de ser frontera para la Argentina.
- Transformación de una cuestión de demarcación en una de delimitación.

B) Técnica

No consulta a los organismos especializados antes de la firma del acuerdo (Instituto Nacional del Hielo Continental Patagónico, Instituto Geográfico Militar, Comisión Nacional de Límites Internacionales, Academia Nacional de Geografía y Secretaría de Recursos Hídricos).

C) **Geográfico-Políticas**

- Pérdida de territorio argentino en la zona que correspondería al Parque Nacional Los Glaciares.
- Posible modificación de la proyección de la Argentina sobre la Antártida, ya que Chile avanzaría unos 20 Km. hacia territorio argentino a través de la Poligonal.

D) **Geográfico-Económica**

Pérdida de parte de la cuenca de alimentación del Río Santa Cruz.

E) **Económica**

Pérdida de explotación turística y minera.

F) **Político-Ideológica**

La oposición tradicional entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical en el Congreso.

11.3. Política (situación problema)

Superación de las resistencias que genera la Poligonal acordada el 02/08/91 a través del convencimiento o persuasión del Poder Legislativo, provincias, organismos técnicos y opinión pública en general.

11.4. Medidas

1. El Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional el acuerdo firmado el 02/08/91 entre el Gobierno de la República Argentina y el gobierno de la República de Chile, para precisar el límite de la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet.
2. Las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados convocan a los organismos técnicos especializados con competencia en el tema de los Hielos Continentales, para que expongan sus opiniones y respondan a los interrogantes de los legisladores.
3. Reunión reservada convocada por el Presidente Menem en Olivos, con el Canciller Di Tella y la mayoría de los 27 diputados justicialistas

- miembros de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara Baja.
4. Reuniones explicativas a los bloques partidarios a cargo del Canciller argentino.
 5. Viaje del Canciller Guido Di Tella a Santiago de Chile para participar con su colega, Enrique Silva Cimma, de la clausura de la VI Reunión de la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física.
 6. Al peligrar la aprobación del acuerdo en el Congreso, se intentó lograr solamente el respaldo en las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa antes del viaje del Presidente Menem a Chile.
 7. Obtención por parte del gobierno del respaldo oficial del Partido Justicialista al acuerdo de límites con Chile.
 8. Reemplazo por parte de la Cancillería de los argumentos técnicos por jurídicos, amparándose en "razones de estado".
 9. Decisión de postergar el tratamiento del tema en comisión hasta el 26/08/92, por la no obtención del respaldo necesario después de una exposición del Canciller Di Tella en la Cámara de Diputados.
 10. Persuasión a los diputados del oficialismo que se oponen a la aprobación del acuerdo sobre Hielos Continentales.
 11. Campaña pública de esclarecimiento sobre el acuerdo de Hielos Continentales, en medios de comunicación del sur del país y de Buenos Aires, organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la Secretaría de Medios de Comunicación de la Nación.
 12. Exposición y debate el 19/08/92, entre el Vicecanciller Fernando Petrella y su antecesor, Juan Carlos Olima, en las Comisiones de Defensa y Relaciones Exteriores de la Cámara Baja.
 13. Ante la posibilidad de la no obtención de un dictamen favorable en comisiones que pudiera ser llevado por el Presidente Menem a Chile, se mantiene, a instancias de Di Tella, la decisión de realizar el viaje.

14. Intento, por parte del gobierno nacional, de aplacar los frentes de oposición provinciales.
15. El oficialismo impide las deliberaciones del plenario de las comisiones que debían producir despacho sobre el acuerdo firmado por los Presidentes Menem y Aylwin y no se fija nueva fecha para su tratamiento.
16. Viaje del Presidente Menem a Chile para considerar con Aylwin temas de integración y el apoyo del país trasandino en cuanto a las reclamaciones argentinas por la soberanía de Malvinas.
17. El bloque justicialista rechaza el pedido del bloque radical de votar en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados el acuerdo sobre Hielos Continentales.
18. La nueva estrategia del oficialismo consistiría en la postergación del tratamiento del acuerdo hasta tener la absoluta certeza de obtener un dictamen favorable.

12. INDICADORES PROBLEMA II

12.1. Medida 1

- a) El 27/02/92 es enviado al Congreso Nacional el Acuerdo de Límites del 02/08/91, seis meses después de ser firmado por los Cancilleres de Argentina y Chile.
- b) El Acuerdo comenzó a ser tratado por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja, en los primeros días de junio de 1992.

12.2. Medida 2

Entre junio y julio de 1992 se produjeron reuniones consultivas, convocando las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados a los siguientes organismos técnicos:

- a) Instituto Geográfico Militar, a través de su director, Cnel. Oscar Minorini Lima. Se le preguntó si el Instituto había colaborado con el trazado de la Poligonal, contestando negativamente. Sobre los costos e inconvenientes técnicos para realizar la demarcación pendiente en los Hielos, explicó que los trabajos no superarían el año y que no llegarían al millón de pesos, trabajando con los métodos más modernos.
- b) El Presidente de la Comisión Nacional de Límites Internacionales, Gral. de Div. (RE) Luis María Miró, manifestó que la Comisión Mixta de Límites, de la cual es Jefe por la parte argentina, no había sido responsable del trazado de la Poligonal, sino el sector político.
- c) El Embajador ante la Confederación Rusa J. C. Olima presentó cartografía sobre la zona y el trazado de la Poligonal.
- d) El Instituto del Hielo Continental Patagónico, a través de su director Cnel. Emiliano Huerta, en dos ocasiones, entre los meses de junio y julio de 1992, respondió a los interrogantes de los legisladores.
- e) Academia Nacional de Geografía e Historia.

12.3. Medida 3

- a) El 07/07/92 se produce la reunión entre el Presidente Menem, el Canciller Di Tella y los diputados justicialistas miembros de las Comisiones de Defensa y Relaciones Exteriores.
- b) Se acordó debatir el tema en la Cámara Baja el 12/08/92 y que el 14/07/92 se finalizaría con las consultas a los organismos técnicos. El 04/08/92 Di Tella concurriría a una sesión conjunta de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados, determinando el día 5 como fecha de votación en las Comisiones.

12.4. Medida 4

- a) Reunión con el bloque de diputados de la UceDé del Canciller Di Tella, el 29/07/92 en el Congreso; finalizado el encuentro los diputados no quisieron realizar ninguna declaración.
- b) Encuentro del Canciller Di Tella con el Grupo de los ocho, el 30/07/92. El Diputado Carlos Alvarez, finalizada la reunión, declaró: "...nosotros sostenemos nuestro voto negativo" y "...nuestro bloque cree que hay otras formas de negociación" (*La Nación*, 31/07/92).
- c) Reunión del Diputado radical Dante Caputo y el Ministro Di Tella, el 31/07/92.
- d) El Canciller Di Tella informó a la bancada radical de la Cámara de Diputados sobre el acuerdo por los Hielos Continentales, el 04/08/92. El bloque pidió una prórroga de treinta días que fue rechazada por Di Tella.
Al término de la reunión el Diputado Caputo expresó a la prensa "...nosotros vamos a votar por el rechazo del tratado" (*Clarín*, 05/08/92).

12.5. Medida 5

- a) El 31/07/92 el Ministro Di Tella viajó a Chile.
- b) Se firmó un acuerdo que establece el reconocimiento recíproco de estudios y títulos de educación primaria y secundaria. Otros acuerdos estuvieron referidos al cambio de productos, libre circulación de ciudadanos y la construcción de un gasoducto.

12.6. Medida 6

- a) Indicadores de desacuerdo:
 - Dip. Carlos Alvarez (Grupo de los ocho): "Nosotros sostenemos nuestro voto negativo" (*La Nación*, 31/07/92).
 - Dip. Caputo: "Nosotros vamos a votar por el rechazo del tratado" (*Clarín*, 05/08/92).
- b) Un vocero parlamentario reveló el 04/08/92 "...que las expectativas del Presidente Carlos Menem se reducirían, en lo inmediato, al despacho favorable de las comisiones de diputados, lo que lo colocaría en la misma situación que Aylwin" (*La Nación*, 05/08/92).
- c) Enfrentamiento el 26/08/92 de partidarios del Modín, entre los cuales se hallaban legisladores con concejales. Posteriormente los diputados y residentes de Santa Cruz hicieron su propio acto de repudio.

12.7. Medida 7

- a) Reunión de convencimiento del Canciller Di Tella con el bloque justicialista en el Consejo Nacional Justicialista el 04/08/92.
- b) Comunicado oficial del Partido Justicialista del 05/08/92, en el que se resuelve apoyar de "manera irrestricta" el acuerdo limítrofe con Chile.

12.8. Medida 8

- a) Presentación del Canciller Di Tella ante las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara Baja de un "informe secreto" del jurista uruguayo Eduardo Giménez de Aréchaga, el 02/08/92. En el informe se expresa que un arbitraje por los Hielos Continentales resultaría desventajoso para la Argentina.

12.9. Medida 9

- a) Para el 06/08/92, la intención de voto en la:
- Comisión de RR.EE. de la Cámara de Diputados era:
12 votos en contra del acuerdo, 9 a favor, 3 dudosos
 - Comisión de Defensa era:
11 votos en contra, 12 a favor y 2 dudosos.
(*La Nación*, 06/08/92)
- b) Para el 15/08/92, la intención de voto en la:
- Comisión de RR.EE. de la Cámara de Diputados era:
14 votos en contra del acuerdo, 11 a favor, 3 dudosos
 - Comisión de Defensa era:
12 votos en contra, 12 a favor y 1 dudoso.
(*La Nación*, 15/08/92)
- c) El 26/08/92 en la:
- Comisión de RR.EE. de la Cámara de Diputados:
el oficialismo perdería por 3 votos
 - Comisión de Defensa:
la derrota sería por 2 votos; si el diputado Folloni mantuviera su voto negativo (*Clarín*, 26/08/92).
- d) El 07/08/92, después de la exposición del Canciller argentino ante un plenario de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados, se realizaron las siguientes declaraciones: “No cambiamos nuestra postura” (Conrado Storani [h.] Diputado por la UCR) y “Cada vez estoy más convencido que debo votar por el NO” (Rafael Flores, Diputado por el PJ de Santa Cruz) (*La Nación*, 08/08/92).
- e) El Canciller Di Tella declaró que el gobierno aceptaría postergar la votación en el Congreso hasta el 26 de agosto, “No queremos decisiones apuradas”. (*Clarín*, 16/08/92)

12.10. Medida 10

- a) "El bloque analizará sanciones disciplinarias" (Jorge Matzkin, titular del bloque del PJ, *Clarín*, 07/08/92).
- b) Reunión entre el Diputado Matzkin y el Secretario General de la Presidencia Dr. Bauzá el 13/08/92, en la que se recomendó evitar sanciones a los diputados "díscolos" (oficialistas en desacuerdo con la Poligonal).
- c) Durante el mes de agosto de 1992 se plantearon diversas opciones para eliminar el obstáculo que representan los diputados justicialistas que están en contra del acuerdo con Chile:
- A. Que no concurran a la votación del 26/08;
 - B. Que cambien de comisión;
 - C. Que se abstengan de votar;
 - D. Que voten favorablemente por la postergación del tratamiento del acuerdo hacia el período extraordinario.
 - E. Aplicación de la disciplina partidaria para obligarlos a votar favorablemente.
 - F. Dejar que los "díscolos" elaboren su propio dictamen; de ser así habría tres dictámenes, el del partido justicialista por el SI, el de la UCR por el NO y el de los disidentes por el NO.
- La estrategia consistiría en afirmar que los votos negativos no pueden sumarse.
(*Clarín*, 26/08/92 y *La Nación*, 27/08/92).
- d) El diputado del bloque Afirmación Peronista Disidente, Raúl Rodríguez, presentó el 26/08/92 un proyecto que expresa preocupación por presiones y amenazas sobre ciertos diputados para que cambien su voto.
- e) El Embajador en Chile Dr. Antonio Cafiero envió una carta el 19/08/92 a los diputados oficialistas recomendando el voto en favor del acuerdo.

12.11. Medida 11

- a) Solicitada:
Informe a la opinión pública. Acuerdo argentino-chileno de 1991 sobre la Zona del Hielo Continental (05/08/92, *La Nación*, *Clarín* y *Ambito Financiero*).
- b) Solicitada:
Informar con Claridad (Hielos Continentales). Aclarar con Justicia (23/08/92, *La Nación*, *Clarín* y *Ambito Financiero*)

12.12. Medida 12

- a) Durante la reunión del Vicecanciller Petrella con los diputados de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa, se exhibieron mapas chilenos de 1953 y 1955, editados en 1958, con líneas fronterizas entre los montes Fitz Roy y Stokes, sobre los cuales aplicaron la Poligonal.
- b) El diputado por la UCR Conrado Storani (h) declaró que los nuevos aportes suministrados en la reunión "no fueron relevantes como para que nos lleven a cambiar de opinión" (*La Nación*, 20/08/92).

12.13. Medida 13

- a) El 13/08, en la reunión de gabinete, el Canciller Di Tella anunció que para fines de agosto o principios de septiembre el Presidente Aylwin podría haber hecho los arreglos necesarios para comunicarle a Carlos Menem que impulsaría su apoyo en favor de las gestiones argentinas en pro de la recuperación de la soberanía en las Islas Malvinas. Estarían pendientes también una serie de acuerdos comerciales con entidad suficiente para que el Presidente Menem viaje a Chile (*La Nación*, 14/08/92).
- b) El anuncio del reconocimiento de la soberanía argentina sobre las Malvinas por parte de Chile fue realizado a la prensa por el Senador Nacional por Santa Fe Luis Rubeo, el 20/08, después de ser comunicado por el Presidente Menem en una reunión con el bloque justicialista de la Cámara Alta el 19/08.

- c) Canciller Silva Cimma: "...no es efectivo que se haya estado planteando nada en el orden de intercambiar una petición sobre la aprobación del tratado limítrofe y subordinarlo a un apoyo de Chile o supuestos planteamientos sobre soberanía en las Malvinas" (*El Mercurio*, 21/08/92).
- "Nuestro país nunca ha reconocido la soberanía argentina sobre este archipiélago, aunque siempre ha expresado su acuerdo con sus aspiraciones de reivindicaciones territoriales" (*El Mercurio*, 21/08/92).

12.14. Medida 14

- a) Asamblea legislativa en Río Gallegos en apoyo a la soberanía y en rechazo del acuerdo (11/08/92).
- b) Repudio del acuerdo por parte de las legislaturas de Tucumán, Neuquén y Formosa (12/08/92).
- c) Manifestación popular en contra del acuerdo, en Río Gallegos (14/08/92).
- d) Actos de reivindicación de la soberanía popular de la legislatura de Santa Cruz y las delegaciones parlamentarias de Tierra del Fuego, Neuquén, Río Negro, Chubut y La Pampa (19/08/92).
- e) Pedido de la legislatura santacruceña al Congreso Nacional de que se sostenga la soberanía sobre todo el territorio de Santa Cruz (20/08/92).
- f) Ofrecimiento de diálogo por parte del Presidente Menem a los gobernadores de las provincias limítrofes con Chile e invitación a acompañarlo en su viaje al país trasandino.
- g) Los gobernadores de Río Negro, Chubut y Santa Cruz rechazan la invitación de viajar con Menem a Chile.

12.15. Medida 15

- a) Ante el fracaso de las presiones de la conducción del bloque del PJ para lograr que revean su posición los cuatro diputados del PJ opuestos al acuerdo, se posterga la votación en comisiones para el 27/08/92 a las 09.30 horas.
- b) El 26/08 se pasa a cuarto intermedio la sesión que debatía la ley de educación para el 27/08 a las 09.00 horas.
- c) El 27/08 el Diputado Ruckauf levanta a las 08.55 horas el plenario de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa que debían deliberar a las 09.30 horas, debido a que por reglamento cuando sesiona la cámara no pueden funcionar las comisiones al mismo tiempo.

12.16. Medida 16

- a) El 27/08/92 el Presidente viaja a Chile.
- b) El 28/08/92 los Presidentes Menem y Aylwin firman por primera vez una declaración conjunta donde se reconocen los derechos jurídicos de la Argentina sobre las Islas Malvinas.
- c) Se firman diversos acuerdos comerciales.
- d) El Embajador Javier Illanes, Director de Fronteras y Límites de Chile, plantea la posibilidad de revisar el acuerdo de simultaneidad en la aprobación parlamentaria. Dijo que un arbitraje por Hielos Continentales sería largo y costoso y que terminaría con algo muy similar a la Poligonal.
- e) El Presidente Menem, en Chile, desvinculó la solución de los problemas limítrofes con el apoyo de Chile por Malvinas.
- f) "Chile respalda las reclamaciones argentinas sobre las Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur y espacios marítimos circundantes" (Apartado de la página 4 de la Declaración Menem-Aylwin del 28/08/92).

12.17. Medida 17

- a) El diputado Ruckauf declaró “No vamos a aceptar las presiones del radicalismo para que se vote ahora”. Ratificó que su bloque “...sigue manteniendo la necesidad de aprobar el acuerdo” pero “...los tiempos para la votación serán decididos en consulta con todas las bancadas”. Rechazó el pedido ya que sólo el presidente de la comisión está facultado para llamar a votación (*Clarín*, 01/09/92).

12.18. Medida 18

- a) Rechazo del justicialismo al pedido de la UCR para votar en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados (*Clarín*, 01/09/92).
- b) Los Presidentes Menem y Aylwin manifestaron que están dispuestos a esperar todo el tiempo que sea necesario para llegar a una solución justa y equitativa en la demarcación de la zona de los Hielos Continentales. (*El Mercurio*, 29/08/92 y *La Prensa*, 29/08/92)
Menem aludió a los mecanismos de conciliación, primero, y arbitraje internacional, después, para el caso de que el tratado no resulte aprobado (*Clarín*, 29/08/92).
- c) El Embajador en Chile Antonio Cafiero expresó que “...la cordillera no se va a caer si no se firma el pacto... habría que seguir negociando para llegar a una solución en otro momento” (*Cronista Comercial*, 28/08/92).
- d) El 08/10/92 el Vicecanciller Fernando Petrella viajó a Chile para informar en la cancillería de ese país la actitud que adoptaría el Poder Ejecutivo argentino en el tratamiento del acuerdo por los Hielos Continentales y para sugerir un compás de espera ante la posibilidad de que Chile decida acudir al arbitraje.

12.19. Situación actual

Postergación indefinida del tratamiento del tema en Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados.

13. MEDIDAS DE CONSTRUCCION DE CONFIANZA

13.1. Internas

- a) Reuniones explicativas por parte de funcionarios de la Cancillería en el Parlamento. (julio/agosto 1992)
- b) Presentación del informe de Giménez de Aréchaga que brinda apoyo jurídico a la postura de la Cancillería argentina.
- c) Solicitadas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en medios de comunicación para informar a la opinión pública. (agosto 1992)

13.2. Externas

- a) Revisión del acuerdo de simultaneidad en la aprobación parlamentaria por parte de la Argentina y Chile como forma de dar más tiempo para la aprobación del mismo antes de recurrir al arbitraje.
- b) Renegociación del plazo para la aprobación del acuerdo en ocasión de la visita de Menem a Chile. (Agosto 1992)

14. ANALISIS DEL PROBLEMA II

14.1. Aptitud

- a) **Naturaleza**
La defensa del acuerdo llevada a cabo por la Cancillería es afín al objetivo planteado.

- b) **Integridad**
Sin embargo, esta política no logra la consecución íntegra del objetivo.
- c) **Oportunidad**
La defensa realizada por el gobierno es parcialmente oportuna, ya que se realiza antes de la aprobación del acuerdo en el Congreso pero no antes de la firma del mismo.
Por otro lado, recién se remite al Congreso el acuerdo para su aprobación parlamentaria mediante el mensaje 350 (febrero 1992) del Poder Ejecutivo al Legislativo.

14.2. Factibilidad

- a) **Medios a disposición**
1. El informe de Giménez de Aréchaga.
 2. Los costos económicos que implica la demarcación conforme al criterio: altas cumbres divisorias de aguas y la eventualidad de un arbitraje.
 3. Posibilidad de que un arbitraje adjudique a Chile territorio más al este de la Poligonal.
- b) **Medios en oposición**
1. Oposición en el Congreso a la aprobación del acuerdo (*El Cronista Comercial*, 31/08/92).
 2. Exposición de técnicos en las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados.
 3. Resistencia de la opinión pública a la cesión de territorio (Artículos 13 y 27 de la Constitución Nacional).
 4. Posibilidad de fracturas en el bloque oficialista por la postura sostenida por los diputados que se oponen a la Poligonal.
 5. Las declaraciones de Di Tella con respecto a un posible arbitraje desfavorable podrían ser tomadas en contra de la Argentina en el dictado de un posible laudo arbitral.

14.3. Aceptabilidad

a) **Beneficios**

- La rapidez sin mayores costos económicos en la resolución del último conflicto limítrofe pendiente.
- Posibilidad de que ante un eventual arbitraje la Argentina pierda más territorio que con la Poligonal (según el Canciller argentino Di Tella).
- Los beneficios de la situación actual (postergación indefinida del tratamiento del tema en comisiones) serían los siguientes:
 1. No se producen fracturas en el bloque oficialista.
 2. No se permite el protagonismo de la oposición.
 3. Se posibilita el tratamiento de otras leyes prioritarias para el Poder Ejecutivo Nacional (ley de educación, ley de previsión social, etc.)
 4. Nos encontramos así en la misma situación que en Chile y las relaciones siguen por canales óptimos continuando con el proceso de integración.
 5. De esta manera se evita un rechazo del acuerdo presidencial en el Congreso con el costo político que esto implicaría para el gobierno.

b) **Costos**

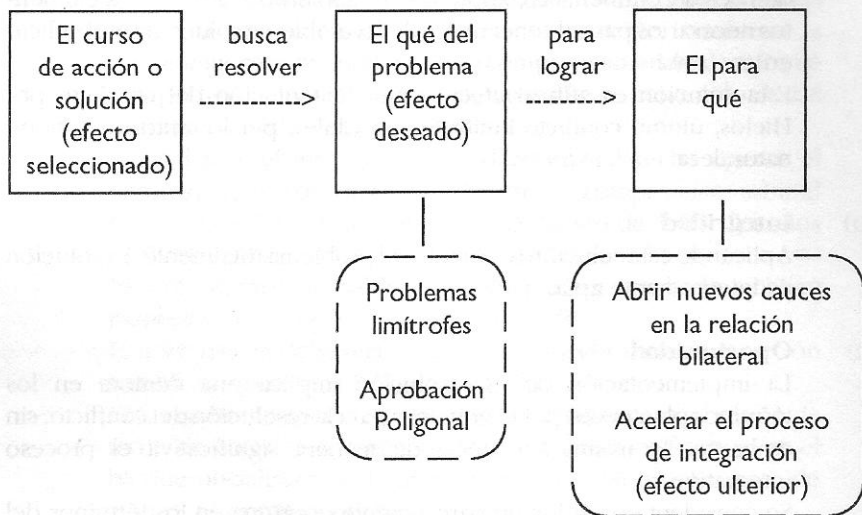
- Que el Congreso se vea comprometido en una decisión que implique cesión de territorio, presionado por el Poder Ejecutivo Nacional.
- Peligro de fractura del bloque oficialista debido a las presiones.
- Incremento del protagonismo de la oposición al encabezar el rechazo del acuerdo.

14.4. Coherencia

Dada la oposición encontrada en el parlamento y la sensibilidad de la opinión pública frente al tema, se considera que la medida implementada es coherente con la política del gobierno, ya que un eventual rechazo entorpecería cualquier curso de acción a emprender en las negociaciones bilaterales.

15. METODOLOGIA DE ANALISIS

Para el análisis de las soluciones se ha tenido en cuenta la siguiente metodología:



16. ALTERNATIVA DE SOLUCION (ADS) N° 1 "ARBITRAJE UNILATERAL"

Vencido el plazo de vida parlamentaria (dos años) del proyecto de ley en cuestión, dejar que el gobierno chileno lleve unilateralmente al arbitraje la zona de los Hielos Continentales.

Aceptar el recurso al arbitraje y presentar todos los elementos jurídicos e históricos disponibles y necesarios para obtener un laudo favorable a la Argentina.

ANÁLISIS DEL ADS N° 1

16.1. Aptitud

a) **Naturaleza**

Al dejar que el gobierno chileno lleve a arbitraje unilateralmente la zona de Hielos Continentales, aportando el gobierno argentino los elementos necesarios para obtener un laudo favorable, se soluciona el conflicto en esa zona.

Esta solución es afín al efecto deseado (solución del conflicto por Hielos, último conflicto limítrofe con Chile), por lo tanto, es apta en naturaleza.

b) **Integridad**

Aplicando esta solución se resuelve el problema totalmente. La solución es íntegramente apta.

c) **Oportunidad**

La implementación de esta solución implica una demora en los términos planteados por el gobierno para la resolución del conflicto; sin embargo, la misma no afecta de manera significativa el proceso integrativo.

Se considera esta solución parcialmente oportuna en los términos del gobierno.

16.2. Factibilidad

Chile puede recurrir unilateralmente al arbitraje según los términos del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Si bien el tema estaba definido por el Tratado de 1881, el Protocolo de 1893 y el Laudo de 1902, el manejo del problema que realizó el gobierno argentino, le permite a Chile presentar el argumento de "litis" sobre un aspecto que de otra manera había sido "objeto de arreglo definitivo entre las partes" (artículo 6 del Tratado de Paz y Amistad de 1984). Argentina no puede oponerse a que Chile concurra unilateralmente a un arbitraje por lo expresado en el párrafo anterior.

No existiendo condicionantes importantes para llevar a cabo esta solución, se considera que la misma es factible.

16.3. Aceptabilidad (en términos del gobierno argentino)

a) Beneficios.

- Al recurrir Chile unilateralmente al arbitraje, el gobierno no resulta como responsable directo de la implementación de esta decisión.
- Al aplicarse un método jurisdiccional (arbitraje) se posibilita a las partes la aplicación del derecho preexistente, conforme a procedimientos preestablecidos (compromiso arbitral) y frente a expectativas medianamente ciertas sobre el contenido de las normas y sus alcances.
El resultado del arbitraje debe fundarse en el derecho vigente, el derecho aplicable queda fijado en el compromiso arbitral (Tratado de 1881, Protocolo de 1893, Laudo de 1902, Tratados de 1941 y 1984).
- Es una alternativa viable para obtener un resultado político manejable en la opinión pública del país.
El gobierno no debe rectificarse con respecto al curso de acción tomado al acordar la Poligonal.
El Congreso no resulta comprometido en una eventual cesión de territorio con dos consecuencias: no se produce fractura en el bloque oficialista y se le niega a la oposición un elemento de ataque a la política oficial.

b) Costos

- Argentina se ve obligada a defender su postura y por lo tanto a compartir los costos del arbitraje (costos económicos).
- El costo político para el gobierno, producido por el cuestionamiento de que se haya dejado ir unilateralmente a Chile al arbitraje, se ve minimizado con el argumento de que si Argentina concurría bilateralmente al arbitraje estaría admitiendo la litis.
- Entre los elementos que afectan la aceptabilidad destacamos los siguientes antecedentes que debilitan la posición argentina:
 1. El precedente de la Poligonal acordada en negociaciones bilaterales directas entre los Poderes Ejecutivos.
 2. Las declaraciones del Canciller Di Tella con respecto al resultado desfavorable de un arbitraje pueden ser un precedente para la posición argentina.
 3. El informe desfavorable de Giménez de Aréchaga.

- Posibilidad de que el laudo arbitral entregue más territorio a Chile que la Poligonal.
Por lo expresado y desde el punto de vista del gobierno, esta solución es totalmente aceptable.

16.4. Coherencia

Esta solución es coherente con la política exterior del gobierno, ya que se llega al arbitraje por la no aprobación de la Poligonal en el Parlamento y por la decisión del gobierno chileno.

17. ALTERNATIVA DE SOLUCION (ADS) N° 2 "ARBITRAJE DE COMUN ACUERDO"

Al no contarse con suficientes votos a favor en comisiones y/o en las cámaras del Congreso, siendo un año electoral y dada la repercusión del tema, dejar que venza el plazo de vida parlamentaria (dos años) del proyecto del Poder Ejecutivo (la Poligonal acordada), llevar de común acuerdo con el gobierno de Chile a arbitraje la zona de Hielos Continentales.

ANALISIS DEL ADS N° 2

17.1. Aptitud

a) Naturaleza

Llevar a arbitraje de común acuerdo con Chile la zona de Hielos Continentales soluciona el problema limítrofe que obstaculiza la integración (según lo plantea el gobierno) y brinda una alternativa para superar la oposición a la Poligonal, por lo tanto, es afín al efecto que se desea lograr.

Es decir, la solución expresada es apta en naturaleza.

b) Integridad

Puesta en ejecución la alternativa planteada se soluciona el problema en su totalidad, por lo tanto, este curso de acción es íntegro.

c) **Oportunidad**

La implementación de esta solución implica una demora en los términos planteados por el gobierno para la resolución del conflicto; sin embargo, la misma no afecta de manera significativa el proceso integrativo.

Se considera esta solución parcialmente oportuna en términos del gobierno.

17.2. Factibilidad

- El gobierno dispone, para implementar esta ADS, el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Vencido el plazo de vida parlamentaria el Parlamento no puede oponerse a la puesta en marcha de esta ADS.
 - Los condicionantes para llevar a cabo esta acción serían:
 - El artículo 6 del Tratado de Paz y Amistad de 1984, según el cual no pueden renovarse “las cuestiones que hayan sido objeto de arreglos definitivos entre las partes”. Sin embargo el tratamiento de la cuestión llevado a cabo por el gobierno argentino le permitiría a Chile presentar el Argumento de *litis* sobre un aspecto que de otra manera habría sido objeto de arreglo definitivo.
 - El artículo 13 de la Constitución Nacional que garantiza la integridad territorial de las provincias que integran la nación.
- Por lo tanto y dada la interpretación que dio el gobierno al problema, se considera esta ADS parcialmente factible.

17.3. Aceptabilidad

a) **Beneficios**

- Puesta en práctica esta solución, se resuelve el obstáculo y, además, se muestra a Chile y al futuro tribunal arbitral la voluntad política de solucionar la controversia.
- Esta solución evita un costo político al Parlamento al no tener que expedirse sobre el acuerdo.
- Evita la fractura del bloque oficialista, niega protagonismo político a la oposición.
- Al aplicarse un método jurisdiccional (arbitraje) se posibilita a las partes la aplicación del derecho preexistente, conforme a

procedimientos preestablecidos (compromiso arbitral) y frente a expectativas medianamente ciertas sobre el contenido de las normas y sus alcances.

- El resultado del arbitraje debe fundarse en el derecho vigente, el derecho aplicable queda fijado en el compromiso arbitral (Tratado de 1881, Protocolo de 1893, Laudo de 1902, Tratados de 1941 y 1984).

b) **Costos**

- El desgaste político que le ocasiona al gobierno:
 1. La reacción de los parlamentarios que se oponen al acuerdo y a quienes el vencimiento del plazo de vida parlamentaria no les permite expresar el rechazo con su voto.
 2. La reacción del gobierno de Santa Cruz, la legislatura de esa provincia y otras legislaturas provinciales.
 3. La oposición de los distintos sectores que manifestaron su desacuerdo al tratamiento del tema.
- La Argentina, al ir al arbitraje de común acuerdo, admite la existencia de un litigio y sienta un precedente que puede ser utilizado por Chile para originar futuras controversias.
- Costo económico del arbitraje.

Del análisis de la relación costo/beneficio, resulta que la solución propuesta es parcialmente aceptable, según la posición adoptada por el gobierno,

17.4. Coherencia

Esta solución no es totalmente coherente ya que deja de lado los argumentos esgrimidos anteriormente contra un posible arbitraje.

18. ALTERNATIVA DE SOLUCION (ADS) N° 3 "APROBACION DE LA POLIGONAL"

Buscar la aprobación de la Poligonal, después del recambio de diputados por las elecciones de octubre, en sesiones extraordinarias, antes de que venza el plazo de vida parlamentaria.

ANALISIS DEL ADS N° 3

18.1. Aptitud

- a) **Naturaleza**
Esta solución resuelve la controversia limítrofe por Hielos Continentales y en este aspecto es apta.
- b) **Integridad**
Al solucionar la controversia en su totalidad, se la considera íntegra.
- c) **Oportunidad**
La alternativa propuesta no implica una demora significativa en la solución de la controversia, por lo tanto se considera esta ADS completamente oportuna.

18.2. Factibilidad

La implementación de esta solución está condicionada al triunfo del oficialismo en las elecciones parlamentarias de octubre del año en curso y a la posterior modificación de la composición de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara Baja.

El triunfo del oficialismo y la modificación de las Comisiones, dado el antecedente de los debates de 1992, no descarta totalmente la posibilidad de que este curso de acción encuentre una oposición significativa en el Congreso.

La efectivización de esta medida depende también de la aprobación del acuerdo en el Parlamento chileno.

No se respeta el artículo 13 de la Constitución Nacional que garantiza la integridad del territorio de las provincias que componen la Nación.

Como conclusión, la factibilidad de esta solución está en gran medida condicionada por futuros resultados electorales.

18.3. Aceptabilidad

La condicionalidad de la factibilidad afecta la relación costo/beneficio de este curso de acción, ya que a mayor oposición el costo político para el gobierno será mayor.

a) **Beneficios**

- Se logra un acuerdo sin los costos económicos que implica un arbitraje.
- Evita el riesgo de un laudo arbitral que no se ajuste a criterios técnicos y que eventualmente falle trazando el límite al este de la Poligonal.

b) **Costos**

- La cesión de territorio a Chile (1050 km²).
- El antecedente de dejar de lado el Tratado de 1881, el Protocolo de 1893, el Laudo Arbitral de 1902 y el Tratado Rothe-Ríos Gallardo de 1941 y que esto pueda ser usado por Chile en cualquier reclamación futura.
- Parte de la cuenca de alimentación del Río Santa Cruz pasaría a Chile.
- La Cancillería argentina renunciaría a alegar el instituto del Stoppel o doctrina de los costos propios (que contempla la contradicción entre la conducta jurídica de un Estado a través de manifestaciones públicas, silencio o actitudes generalizadas anteriores y sus posteriores reclamaciones).

Debido a los costos mencionados y a su dependencia del resultado de las elecciones, se considera que esta solución es sólo parcialmente aceptable.

18.4. Coherencia

La implementación de esta solución es absolutamente coherente con la política exterior del gobierno.

19. ALTERNATIVA DE SOLUCION (ADS) N° 4 "NEGOCIACIONES DIRECTAS"

No logra la aprobación del acuerdo presidencial de 1991 (Poligonal), volver a negociaciones directas con Chile (de acuerdo al artículo 4 del Tratado de Paz y Amistad de 1984) y aplicar los tratados vigentes (1881, 1893 y 1941).

ANÁLISIS DEL ADS N° 4

19.1. Aptitud

- a) **Naturaleza**
Es afín a la resolución de la controversia sobre Hielos Continentales, por lo tanto es apta en naturaleza.
- b) **Integridad**
Resuelve el problema en su totalidad y elimina el último problema de límites con Chile.
- c) **Oportunidad**
Si bien implica una vuelta atrás en las negociaciones y genera una demora de la resolución del conflicto en los términos planteados por ambos gobiernos en 1991, no imposibilita la solución del problema. Se considera esta ADS como parcialmente oportuna.

19.2. Factibilidad

- Existen los medios técnicos para realizar un estudio que defina perfectamente la demarcación conforme al principio de las más altas cumbres que dividen aguas por parte de la Comisión Mixta.
- En caso de arribar a un acuerdo de partes el artículo 1 del Tratado de 1881 y artículo 8 del Protocolo de 1941, contemplan la posibilidad de que se recurra a un perito técnico de un tercer Estado, designado por ambos países.
- La implementación de este curso de acción está seriamente condicionada a la aceptación por parte de Chile de volver a la aplicación de los tratados que el propio gobierno argentino dejó de lado con su política de 1991.
- A su vez, Chile puede oponerse en las diferentes etapas de la negociación y recurrir finalmente a un arbitraje unilateral. Por lo expresado hasta ahora esta solución es sólo parcialmente factible.

19.3. Aceptabilidad

a) **Beneficios**

- Mayor aceptación de la opinión pública y de los organismos especializados en el tema.
- La Argentina mantiene los argumentos esgrimidos históricamente, altas cumbres divisorias de aguas.
- Se agotan las instancias previstas por los tratados vigentes.
- No se ceden territorios argentinos a Chile.

b) **Costos**

- El tiempo que demoraría la realización de las tareas demarcatorias en forma unilateral o recurriendo a un tercer perito.
- Costos de los trabajos de la Comisión Mixta Demarcadora (U\$S 781.000 según informa el Instituto Geográfico Militar presentado al Ministro de Relaciones Exteriores)
- Costo político de volver atrás en un curso de acción ya implementado, aunque esta solución sea aceptada por un gran número de sectores.
- De no lograrse acuerdo en las diferentes etapas previstas en el Tratado de 1984, persiste la posibilidad de que en última instancia se recurra a un arbitraje, con los costos económicos y políticos que esto implica.

Según los costos/beneficios esta ADS es parcialmente aceptable.

19.4. Coherencia

Esta solución es incoherente con la política exterior del gobierno.

20. CUADRO COMPARATIVO DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION (ADS)

	Aptitud (oportunidad)	Factibilidad	Aceptabilidad	Coherencia
ADS N° 1	Parcialmente oportuna	Completamente factible	Completamente aceptable	Completamente coherente
ADS N° 2	Parcialmente oportuna	Parcialmente factible	Parcialmente aceptable	Parcialmente coherente
ADS N° 3	Completamente oportuna	Poco factible	Parcialmente aceptable	Completamente coherente
ADS N° 4	Parcialmente oportuna	Poco factible	Parcialmente aceptable	Poco coherente

21. CONCLUSION

De la comparación entre las diferentes soluciones, resumida en el cuadro comparativo, surge como mejor curso de acción la ADS N° 1: Vencido el plazo de vida parlamentario (dos años) del proyecto de ley en cuestión, dejar que el gobierno chileno lleve unilateralmente al arbitraje la zona de Hielos Continentales. Aceptar el recurso al arbitraje y presentar todos los elementos jurídicos e históricos disponibles y necesarios para obtener un laudo favorable a la Argentina.

Para implementar esta solución se recomienda adoptar las siguientes medidas.

1. Instruir a los presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara Baja para que no se someta a debate el Acuerdo Menem-Aylwin de la Poligonal, durante el período de sesiones ordinarias.
2. No incluir la discusión del tema en extraordinarias, aún en caso de ganar las elecciones para diputados de 1993.
3. Informar al gobierno de Chile que no se obtiene la aprobación del acuerdo en el Parlamento y que se sugiere las negociaciones directas.
4. En caso de que Chile acepte las negociaciones directas, se recomienda la implementación de la ADS N° 4.
5. En caso de que Chile recurra al arbitraje unilateralmente, se recomienda firmar conjuntamente el compromiso arbitral.
6. Elección del personal idóneo y preparación adecuada de las memorias a presentar.
7. Avanzar en el proceso de integración.

22. CONCLUSIONES FINALES

Aunque algunos problemas aparecen en forma repentina y desaparecen repentinamente, la característica de la mayoría de los mismos es que sus idas y venidas se producen a lo largo de un período de tiempo.

La existencia del ciclo de vida de un problema (latencia - desarrollo - activación - quietud) y la posibilidad de que éste se reinicie, nos permite presentar un trabajo que si bien fue realizado hace tres años no ha perdido vigencia debido a que este tiempo coincidió con el período de quietud del mismo.

El problema planteado inicialmente: la solución de los conflictos limítrofes con Chile, tiene un período de existencia latente (hasta 1990) a partir del cual comienza a activarse (ingresa en la agenda bilateral) y aumenta su potencia hasta que impulsa la toma de decisiones (mecanismos de solución propuestos por ambas cancillerías, distintas formas de neutralizar los obstáculos en la opinión pública y en los Congresos, etc.); después de un tiempo el problema deja de estar activo y comienza a declinar. Se pierde interés en él y vuelve a un estado de quietud (en agosto de 1993). En la actualidad el problema pareciera estar activándose nuevamente.

Con respecto a la realidad descrita en 1993, hay dos nuevos elementos que deberíamos incorporar:

- 1) El laudo por Laguna del Desierto dictado el 21-11-1994, totalmente favorable a la posición argentina. La tradición política de este tipo de sentencias consiste en compensar al menos beneficiado con una parte de lo reclamado. Normalmente este tipo de Tribunales falla en equidad; sin embargo en este caso se fallo en derecho. Chile inicialmente dice que va a cumplir el fallo pero luego interpone un recurso de revisión (en enero de 1995) por interpretación y error de hecho. Finalmente en octubre de 1995 el Tribunal ratifica el fallo del año anterior.
- 2) La firma de un programa de liberación comercial por el cual Chile se asocia con el MERCOSUR para lograr una zona de Libre Comercio en 10 años. La mayoría de los productos de intercambio comercial (el 90%) sufrirán una desgravación inicial de aranceles del 40% que llegarán al 0% al cabo de 8 años (el 10% restante se completará a los 10, 15 y 18 años).

Dicho acuerdo ya cuenta con la aprobación de la Cámara de Diputados chilena (13-08-1996).

Si bien en estos últimos años se han verificado algunos intentos por impulsar el tratamiento parlamentario del acuerdo de 1991 por Hielos Continentales, hasta el momento, éste no ha sido aprobado por los Congresos de la Argentina y de Chile. Legisladores de ambas naciones argumentan que tal como está planteado, el acuerdo no favorece a sus respectivos países.

En junio de 1995, fracasa el intento negociado a nivel de Cancilleres de acelerar el tratamiento en los Parlamentos del acuerdo por la poligonal, en el marco de una crisis institucional chilena provocada por la decisión de la Corte de sancionar con prisión al General Manuel Contreras. Por otro lado el gobierno argentino quería esperar la renovación en diciembre de ese año de la Cámara de Diputados, y recién después tratar dicho acuerdo (*Ambito Financiero*, 28/11/95).

En diciembre de 1995 la Armada chilena invita a Senadores de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa de ese país a recorrer la zona de Hielos Continentales.

En enero de 1996 la Fuerza Aérea chilena comienza a construir una base en Hielos Continentales.

Paralelamente la Argentina levanta la base aérea instalada en Río Gallegos (Santa Cruz) y la traslada a Tandil (Buenos Aires) (*Ambito Financiero*, 9/01/96).

Con motivo de la visita a nuestro país del Presidente chileno Eduardo Frei, en abril de 1996, los mandatarios de ambos países se comprometen a impulsar antes de fin de año la ratificación del acuerdo limítrofe (*Clarín*, 5/5/96). Durante el mes de julio de 1996, en distintas oportunidades el Canciller argentino Guido Di Tella expresa la intención del gobierno de darle solución inmediata al tema o de lo contrario ir a un arbitraje.

Las principales alternativas planteadas actualmente serían:

1. El arbitraje. El cual no sería solicitado por alguna de las partes, sino por un tercer país del MERCOSUR, quien convocaría a un tribunal arbitral

con el argumento de la seguridad jurídica del tratado constitutivo de la asociación.

2. La demora de ambos Congresos en aprobar el Tratado despertó recientemente una solución que había sido descartada en 1991, y consistía en convertir a la zona en un parque ecológico binacional bajo el patrocinio de la ONU.

Esta posibilidad, descartada por los negociadores, es aceptada por Eduardo Frei, pero condicionada a la previa aprobación del Tratado firmado en 1991 (*Ambito Financiero*, 29/4/96).

3. La nueva fórmula elaborada por ambas cancillerías que permitiría destrabar el acuerdo (reconocida por el Canciller Di Tella en una reunión en el Senado) consiste en un Protocolo Adicional y Aclaratorio del acuerdo de 1991 (*Ambito Financiero*, 29/05/96).

El objetivo de este Protocolo sería aclarar los alcances del acuerdo original, teniendo en cuenta el Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas (26-06-1971) y el Protocolo Específico Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos (2-08-1991).

El acuerdo de límites del 2-08-1991 (Poligonal) le otorga a Chile a perpetuidad la propiedad exclusiva sobre la cuenca superior del Río Santa Cruz (1.500 Km²) y el condominio o copropiedad de toda la cuenca del Río Santa Cruz (40.000 Km².) hasta su desembocadura en el Atlántico.

Según este Protocolo Adicional ambos países se comprometerían a "sacar" del derecho internacional las fuentes del Río Santa Cruz, de forma de impedir que alguna vez Chile reclame derechos sobre su curso. "Las partes gozarán de completa libertad en la utilización de sus recursos hídricos situados en sus respectivos territorios y que reconocen sus fuentes en los glaciares de la zona..." (*Ambito Financiero*, 3/06/96).

La tesis del gobierno (que también sería aceptada por el bloque radical) es que este Protocolo Adicional podrá ser más fuerte que el derecho internacional.

El argumento se basa en la existencia de un nuevo derecho internacional que habilita este tipo de acuerdos específicos o particulares.

El problema residiría, según sus opositores, en que en el futuro, cualquier tribunal internacional hará valer la jurisprudencia frente a un compromiso bilateral.

El gobierno argentino confía que la situación en el Congreso será favorable para la aprobación del Tratado luego que en la nueva Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados fueran marginados todos los legisladores patagónicos. Sin embargo, los diputados de todos los partidos sumados a la mayoría de los que representan a las provincias limítrofes con Chile han llevado a que esta votación sea la más difícil que enfrenta el gobierno en el Congreso. Se estima que la mitad de los diputados del PJ se manifestarán en forma negativa sobre el proyecto.

Varios expertos han dicho que con los métodos de cateo digitales del terreno y por radiofotografías satelitales se puede saber por donde pasa el límite debajo de los hielos. Este argumento es lo que mueve al *lobby* anti-hielos a pedirle al gobierno que retire el Tratado del Congreso y reclame un arbitraje internacional en la zona (*Ambito Financiero*, 13-06-1996).

Aún a la luz de estos nuevos indicadores, las alternativas de solución propuestas en el trabajo original siguen siendo igualmente válidas y vigentes.

Por un lado, el riesgo e incertidumbre que implica el recurso del arbitraje, tras la experiencia tenida en Laguna del Desierto, no ejerce hoy en la opinión pública nacional el efecto negativo que causaba tres años atrás (Alternativa de Solución N° 1).

El desconocimiento por parte de la Argentina del principio de altas cumbres divisoria de aguas en la solución dada a través de la Poligonal, no resultó perjudicial para su defensa ante el Tribunal de Laguna del Desierto. Ante esto, se podría esgrimir que estos acuerdos entre partes no sentarán precedentes para futuras reclamaciones chilenas. Sin embargo, el riesgo que implica dejar de lado los principios jurídicos sobre los cuales se estableció históricamente la delimitación y la demarcación fronteriza entre Argentina y Chile no deja de ser enorme, ya que se estaría abriendo la puerta a posibles problemas en el futuro.

La principal oposición a la realización de la demarcación conforme a los principios jurídicos establecidos (altas cumbres divisoria de aguas) consistía en los altos costos (alrededor de U\$S1.000.000) y el tiempo necesario (entre 2 y 5 años) para su realización. Se consideró que la opción política entonces, agilizaría la solución definitiva del tema. Sin embargo, el tratado lleva más de tres años en los cajones legislativos y, en definitiva, de acceder a un arbitraje deberemos hacernos cargo de la mitad de los costos en que

incurra el Tribunal (la Argentina debió pagar U\$S1.000.000 en concepto de gastos incurridos por el Tribunal para Laguna del Desierto).

Por otro lado, la posibilidad de realizar un relevamiento técnico y la consecuente demarcación de la zona, y el ofrecimiento del gobierno de la provincia de Santa Cruz de hacerse cargo del costo del mismo, son argumentos que presionarían para volver a negociaciones directas con Chile y aplicar los tratados vigentes, altas cumbres divisorias de aguas (alternativa de Solución N° 4).

Finalmente, el temor chileno a un nuevo fallo desfavorable (que podría poner en peligro la gobernabilidad de la Concertación Democrática ante las fuerzas que se oponen al acuerdo de la poligonal, el Socialismo y el Pinochetismo); y la posibilidad de firmar un Protocolo Adicional al acuerdo del 2 de agosto de 1991 que limite sus alcances en cuanto al control chileno sobre la cuenca del Río Santa Cruz, introducen nuevos elementos que permitirían solucionar la cuestión sin recurrir a un arbitraje pero modificando algunas disposiciones del acuerdo original, frente a la oposición que éste ha encontrado en ambos parlamentos.

La solución del "*problema limítrofe*" por Hielos Continentales era considerado por el gobierno argentino como el último obstáculo para la integración. Sin embargo, la reactivación de esta cuestión se da casi simultáneamente con el ingreso de Chile al MERCOSUR (25/06/96).

Es poco probable que pueda haber perjuicios comerciales, políticos o culturales en caso de no aprobarse el acuerdo. Nadie alentará el armamentismo ni la tensión por esta causa. La historia reciente, con un tratado dormido durante tres años, durante los cuales Chile siguió negociando su incorporación al MERCOSUR, es el más claro ejemplo de esto.

BIBLIOGRAFIA

- **Tratados Consultados:**

- 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.

- Declaración Conjunta Argentino-Chilena. 29 de agosto de 1990.
- Acta N° 132.
- Declaración Presidencial sobre Límites entre la República Argentina y la República de Chile. 2 de agosto de 1991.
- Protocolo Adicional sobre Recursos Hídricos Compartidos entre la República de Argentina y la República de Chile. 2 de agosto de 1991.
- Tratado entre la República Argentina y la República de Chile sobre Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones. 2 de agosto de 1991.
- Acuerdo de Complementación Económica entre la República de Argentina y la República de Chile.
- Acuerdo con el Gobierno de la República Federativa del Brasil y los Gobiernos de la República Argentina y de la República de Chile para el establecimiento de la sede del Tribunal Arbitral en la Ciudad de Río de Janeiro.
- Compromiso para someter arbitraje el recorrido de la traza de los límites entre la República Argentina y la República de Chile en el sector comprendido entre el Hito 62 y el Monte Fitz Roy.
- Declaración Conjunta Presidencial Argentino-Chilena. Agosto de 1992.
- Actas de las siete reuniones del Consejo del Acuerdo de Complementación Económica celebradas el: 30-10-91, 8-4-92, 29-7-92, 10-12-92, 5-5-93, 27-8-93, 12-12-93.

• **Diarios Consultados:**

- *La Nación* (Argentina).
 - *Clarín* (Argentina).
 - *Ambito Financiero* (Argentina).
 - *El Mercurio* (Chile).
-
- Koessler, Rodolfo: "Acuerdo leonino sobre nuestros Hielos Continentales". Buenos Aires, 1993.
 - Diario *Ambito Financiero*. Suplemento especial sobre Chile, 5 de julio de 1993.
 - *Revista Apertura*, Chile S.A., Edición 38, julio 1992.