

ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES Y POLITICAS**

**DOCTORADO EN DERECHO**

**EL ARREGLO DEFINITIVO DE LIMITES INTERNACIONALES EN LOS  
ESTADOS FEDERALES. EL CASO ARGENTINO. APIPÉ Y TALAVERA**

**TESISTA: JOSE ERNESTO MEIXNER**

**DIRECTOR: ENRIQUE EDUARDO GALIANA**

**CORRIENTES, 29 DE MAYO DE 2025**

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

## INDICE

### TITULO I

#### Capítulo I

|                                                                                                    |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Planteamiento del Problema de investigación. ....</b>                                           | <b>7</b>  |
| <b>Marco teórico. Estado del Arte –avance del conocimiento en el tema- y Marco Conceptual.....</b> | <b>12</b> |
| <b>La Cuestión Metodológica .....</b>                                                              | <b>14</b> |
| <b>El Aspecto Dikelógico. La justicia. ....</b>                                                    | <b>18</b> |
| <b>El Aspecto Sociológico.....</b>                                                                 | <b>19</b> |
| <b>Clases de Repartos.....</b>                                                                     | <b>20</b> |
| <b>Orden de Repartos o Régimen.....</b>                                                            | <b>21</b> |
| <b>El Aspecto Normativo.....</b>                                                                   | <b>22</b> |

### TITULO II

#### LIMITES Y FRONTERAS

#### Capítulo I

|                                                 |           |
|-------------------------------------------------|-----------|
| <b>Límites y Fronteras. Conceptos .....</b>     | <b>25</b> |
| <b>Frontera Externa y Frontera interna.....</b> | <b>30</b> |
| <b>Frontera y Estado Nación.....</b>            | <b>31</b> |
| <b>De Hércules a Carlos V.....</b>              | <b>35</b> |
| <b>Hércules. El primero.....</b>                | <b>35</b> |

#### Capítulo II

|                                                                       |           |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Las Fronteras a lo Largo de la Historia. El Mundo Antiguo.....</b> | <b>37</b> |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                   |           |
|-----------------------------------|-----------|
| <b>La Gran Muralla China.....</b> | <b>39</b> |
|-----------------------------------|-----------|

## **Capítulo II**

|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| <b>Las Fronteras en Roma .....</b> | <b>47</b> |
|------------------------------------|-----------|

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| <b>El Muro de Adriano .....</b> | <b>48</b> |
|---------------------------------|-----------|

## **Título III**

### **El Mundo Moderno.**

#### **Capítulo I**

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Las fronteras en Estados Unidos y la geopolítica del destino manifiesto.....</b> | <b>56</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| <b>La independencia. ....</b> | <b>57</b> |
|-------------------------------|-----------|

|                                     |           |
|-------------------------------------|-----------|
| <b>La rebelión de Pontiac .....</b> | <b>59</b> |
|-------------------------------------|-----------|

|                                         |           |
|-----------------------------------------|-----------|
| <b>Traficantes y Agricultores .....</b> | <b>60</b> |
|-----------------------------------------|-----------|

|                                                         |           |
|---------------------------------------------------------|-----------|
| <b>La Doctrina Monroe y El Destino Manifiesto .....</b> | <b>64</b> |
|---------------------------------------------------------|-----------|

|                                     |           |
|-------------------------------------|-----------|
| <b>La Primera fue Luisiana.....</b> | <b>66</b> |
|-------------------------------------|-----------|

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| <b>Florida, la Segunda.....</b> | <b>67</b> |
|---------------------------------|-----------|

|                                          |           |
|------------------------------------------|-----------|
| <b>Ahora Texas, y todo lo demás.....</b> | <b>68</b> |
|------------------------------------------|-----------|

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| <b>Remember The Álamo. ....</b> | <b>69</b> |
|---------------------------------|-----------|

|                                                                          |           |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>La incorporación de Texas a estados Unidos y el drama final. ....</b> | <b>71</b> |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| <b>Old, Rough and Ready.....</b> | <b>73</b> |
|----------------------------------|-----------|

|                                             |           |
|---------------------------------------------|-----------|
| <b>El Tratado de Guadalupe Hidalgo.....</b> | <b>75</b> |
|---------------------------------------------|-----------|

#### **Capítulo II**

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>La Conquista del Desierto y la Noción de Frontera en la Argentina.....</b> | <b>76</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|

|                              |           |
|------------------------------|-----------|
| <b>La Primera Junta.....</b> | <b>79</b> |
|------------------------------|-----------|

|                                                  |           |
|--------------------------------------------------|-----------|
| <b>La Primera Campaña: Martín Rodríguez.....</b> | <b>81</b> |
|--------------------------------------------------|-----------|

|                                                                  |           |
|------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Bernardino Rivadavia. La Mano Dura.....</b>                   | <b>82</b> |
| <b>Ahora Rosas .....</b>                                         | <b>84</b> |
| <b>Las Más Conocidas de las Campañas.....</b>                    | <b>85</b> |
| <b>Colonización, donaciones, venta y reserva de tierras.....</b> | <b>88</b> |

## **Título V**

### **EL ARREGLO DE LOS LÍMITES INTERNACIONALES DE LA ARGENTINA**

#### **Capítulo I**

|                                                       |            |
|-------------------------------------------------------|------------|
| <b>El Derecho en Juego .....</b>                      | <b>95</b>  |
| <b>Las Normas Vigentes que se Deben Aplicar .....</b> | <b>103</b> |

#### **CAPITULO II**

|                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Argentina, Chile y los límites.....</b>                              | <b>110</b> |
| <b>Los Hielos continentales. El Tratado Menem –Aylwin.....</b>          | <b>112</b> |
| <b>Los Avatares de la Poligonal.....</b>                                | <b>115</b> |
| <b>La Poligonal en el Congreso.....</b>                                 | <b>117</b> |
| <b>Ahora Frei.....</b>                                                  | <b>119</b> |
| <b>La Propuesta de Federico Storani y el Trabajo Parlamentario.....</b> | <b>119</b> |
| <b>El Protocolo Adicional.....</b>                                      | <b>121</b> |
| <b>El Retiro de la Poligonal.....</b>                                   | <b>124</b> |
| <b>Una Nueva Alternativa.....</b>                                       | <b>127</b> |
| <b>Las Nuevas Negociaciones.....</b>                                    | <b>128</b> |
| <b>Por Fin. La Firma de Un Nuevo Acuerdo.....</b>                       | <b>131</b> |

|                                                 |            |
|-------------------------------------------------|------------|
| <b>Ahora Si. La Aprobación Legislativa.....</b> | <b>134</b> |
|-------------------------------------------------|------------|

### **CAPITULO III**

#### **Las Cuestiones de Límites con el Paraguay**

|                                                                                         |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Como Era en Un Principio.....</b>                                                    | <b>136</b> |
| <b>El primer Tratado entre la Confederación Argentina y la República del Paraguay.</b>  | <b>138</b> |
| <b>Después de la Guerra. Se Firma la Paz y se Acuerdan los Límites Definitivos.....</b> | <b>141</b> |
| <b>La Cuestión del Río Pilcomayo y los Tratados Complementarios.....</b>                | <b>144</b> |
| <b>El Tratado de Yacyretá y los Cambios que Vinieron.....</b>                           | <b>149</b> |
| <b>Las Notas Reversales.....</b>                                                        | <b>154</b> |
| <b>Río Paraná. Episodio I.....</b>                                                      | <b>157</b> |
| <b>La Faz sociológica. El Peso de los Hechos.....</b>                                   | <b>159</b> |
| <b>El Aspecto Normativo.....</b>                                                        | <b>164</b> |
| <b>Río Paraná. Episodio II.....</b>                                                     | <b>168</b> |
| <b>Y en Corrientes Qué.....</b>                                                         | <b>175</b> |
| <b>En el Siglo XXI.....</b>                                                             | <b>179</b> |
| <b>Conclusiones.....</b>                                                                | <b>185</b> |
| <b>Bibliografía.....</b>                                                                | <b>194</b> |
| <b>Fuentes.....</b>                                                                     | <b>197</b> |

## TITULO I

### Capítulo I

#### **Planteamiento del Problema de Investigación.**

Las buenas relaciones entre los estados modernos y, más aún, la posibilidad de integrarse efectivamente entre ellos y vivir en armonía, dependen en gran medida de la capacidad que tengan para superar enfrentamientos del pasado, evitar provocar conflictos nuevos y solucionar los que se vayan presentando.

En este sentido las cuestiones de límites son paradigmáticas. Resolverlas correctamente puede terminar con enfrentamiento de años y generar toda una corriente positiva de integración fronteriza, trabajo en común y desarrollo conjunto. No resolverlas o, peor aún, hacerlo de manera incorrecta es la mejor manera de garantizar conflictos futuros a plazo fijo.

Más allá de la satisfacción momentánea que puede recibir el que logra un gran beneficio en un arreglo de este tipo, el desbalance que provoca una solución inicua es motivo de resquemores en el perjudicado. Y siempre es el germen de futuras disputas o, por lo menos, un motivo de fricción que complica la relación bilateral.

La ventaja coyuntural que una parte obtiene en un arreglo no equitativo se convierte en una frustración a largo plazo si por ella se enturbia una relación que puede ser óptima. Y el aparente triunfo de uno se convierte en un fracaso real de ambos. Es por eso que estas son siempre decisiones que se deben adoptar con aguzado criterio político y una alta cuota de sentido común.

Es necesario sopesar cuáles van a ser las consecuencias a futuro del límite que se fije, y los problemas prácticos y de todo tipo que se pueden originar en una decisión que, aunque

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

aparezca como técnicamente correcta, en la práctica sea equivocada porque en lugar de solucionar los problemas existentes crea otros nuevos.

Es por eso que, sabiamente, la Constitución de la Nación Argentina dispone que el arreglo definitivo de los límites internacionales debe ser hecho por el congreso de la nación.<sup>1</sup> Decidir cual va a ser el límite definitivo entre dos países, eligiendo entre dos o mas opciones para interpretar un acuerdo político anterior, no puede nunca quedar a criterio de una comisión técnica. Esta podrá elaborar un dictamen, un proyecto, pero nunca la aprobación definitiva del límite.

Ni siquiera pueden hacerlo el Presidente de la Nación o el Ministro de Relaciones Exteriores en soledad. Si bien es cierto que es el Poder Ejecutivo el que negocia y firma los tratados debe, necesariamente, enviarlos al congreso para su aprobación.<sup>2</sup>

Esto es lo que manda la Constitución Nacional, y es lógico que así sea. Sin embargo, en la práctica, ello no siempre se cumple.

Al respecto existen en la historia reciente de nuestro país dos casos emblemáticos que representan, en un caso, la aplicación de esta norma y en el otro la violación de la misma.

Y es interesante compararlos porque se dieron simultáneamente pero, mientras en uno se cumplía puntualmente lo establecido en la Constitución Nacional, en el otro se la violaba groseramente.

En el caso de los Hielos Continentales, el poder ejecutivo nacional negoció con Chile una línea poligonal para delimitarlos definitivamente y mandó ese resultado al congreso para su aprobación. Ante la oposición de varios legisladores, especialmente los de Santa Cruz, el

---

<sup>1</sup> Artículo 75, inciso 15 de la Constitución Nacional

<sup>2</sup> Artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

congreso rechazó el acuerdo por vulnerar derechos de esa provincia. Esto obligó a los Ejecutivos de ambos países a renegociar el tratado durante casi 10 años, dándole una importante participación a los dos poderes legislativos, hasta que, finalmente, logró un nuevo acuerdo que fue enviado otra vez al congreso. En esta oportunidad el nuevo acuerdo fue aprobado por el congreso aún con el voto en contra de algunos legisladores que se seguían oponiendo a la solución acordada.

Esto muestra claramente como la representación que las provincias tienen en el congreso puede impedir que se concrete un arreglo de límites internacionales que sean perjudiciales para las mismas.

Esto fue posible porque el poder ejecutivo cumplió con la norma constitucional y envió para su tratamiento por el congreso la delimitación técnica de la poligonal que determinaba el límite en el terreno.

Todo lo contrario ocurrió en los casos del límite en el río Paraná en las adyacencias de la isla de Apipé y con la isla Talavera, aguas abajo y aguas arriba de la represa de Yacyretá.

Allí el poder ejecutivo, tanto en la época de la dictadura militar como en el gobierno del doctor Alfonsín, decidió, mediante Notas Reversales firmadas con Asunción, encargar la demarcación del límite establecido en el Tratado de Límites de 1876 para esa zona, a una Comisión Mixta Demarcadora de Límites Paraguay Argentina (Notas Reversales del 30 de agosto de 1979 y del 21 de diciembre de 1987).

Pero en estos casos, el lugar de hacer como hizo el presidente Menem que envió la poligonal acordada por los técnicos de ambos países al congreso para su consideración, el ejecutivo dio por terminada la cuestión con la tarea de la Comisión Mixta y tomó lo resuelto por esta como la demarcación definitiva sin dar nunca cuenta al congreso.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Es más, ni siquiera se produjo algún tipo de aprobación del trabajo realizado por una instancia superior a la Comisión Demarcadora, como el mismo Ministro o el Presidente de la Nación. O algún acto bilateral como un intercambio de notas aprobando el trabajo. Nada de eso ocurrió.

Es más, ni siquiera se produjo publicación alguna al respecto ni se notificó a la provincia ni a los municipios afectados, y menos aún a la población de la región directamente perjudicada por la fijación arbitraria de esos límites.<sup>3</sup>

Es por ello que los habitantes de la zona del lado argentino – Ituzaingó, Apipé etc.- han creído siempre que el límite internacional con la República del Paraguay pasa al norte de la isla de Apipé Grande, entre ésta y el territorio paraguayo. Y, aún hoy, rechazan la idea ya concretada jurídica y políticamente, de que el límite internacional con el Paraguay pase al sur de dicha isla entre ésta y la costa de Ituzaingó, a muy pocos metros de una de las playas más concurridas del litoral correntino y del que será uno de los puertos mas importantes sobre el río Paraná.

Menos aún pueden entender que las islas correntinas, donde viven más de dos mil personas<sup>4</sup>, estén rodeadas de agua paraguayas y que para acceder a ellas desde la Argentina se deba realizar un trámite migratorio.

Nunca se enteraron de que se estuviera tramitando la modificación de lo que, para ellos, eran límites absolutamente firmes e inmovibles y que, de un día para otro, resultaron gravemente alterados.

De la noche a la mañana se despertaron con la noticia de que, a muy pocos metros de la costa de Ituzaingó, las aguas son de jurisdicción paraguaya. Y que si los habitantes de la isla

---

<sup>3</sup> Esto ha sido así en la Argentina. Se desconoce si en el Paraguay se produjo algún tipo de difusión especial

<sup>4</sup> XXXXXX según el Censo de

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

de Apipé ponen un pie en el río Paraná, frente a su propia casa en la ribera, esas aguas del río Paraná no son argentinas, sino que son paraguayas.

Nadie sabía -casi nadie sabe aún- quien y como resolvió tal cosa. Es más, la mayoría sigue convencida de que el límite pasa al norte de la isla de Apipé y que lo otro son sólo versiones o noticias falsas. En buena medida esto impide que la resistencia y la reacción sean mayores.

Sin embargo, ya se han producido varios incidentes, de distinto nivel de gravedad, con pescadores y autoridades paraguayas que, felizmente, no llegaron a mayores por la prudencia de las autoridades y de los habitantes de la isla y de los integrantes de la prefectura Naval Argentina. Pero esta situación en cualquier momento podría desbordarse y provocar incidentes de mucho mayor gravedad que los que ocurrieron hasta ahora.

Y esto, hay que decirlo, no tiene que ver con el país fronterizo del que se trate porque, como se estudiará en profundidad en este trabajo, para también poder compararlas, en otras cuestiones limítrofes con el Paraguay -se analizará como ejemplo el caso de los límites en el Río Pilcomayo- se cumplió acabadamente con la manda constitucional enviándose las actuaciones al Congreso de la Nación cada vez que así correspondía. Lo que, si es posible, llama mas la atención porque se trata, en ambos casos, del mismo organismo burocrático -la Comisión Nacional de Límites Internacionales- que participó en todos los casos pero con diferencias muy notorias en su desempeño en cada uno de ellos.

Es por ello el tema central del trabajo consiste en demostrar como, en algunos casos de “fijación definitiva” de límites internacionales, no se ha cumplido con lo dispuesto en el artículo 75 inciso 15 de la Constitución Nacional y, pese a ello, se pretende que tal operación está legalmente ejecutada.

**Marco teórico. Estado del arte -avance del conocimiento en el tema- y marco conceptual.**

El complejo juego de relaciones de poder que se originan en el interior de un estado federal como la Argentina tiene múltiples aspectos y manifestaciones.

En lo que aquí importa se debe desentrañar cómo juegan e interactúan las facultades delegadas por las provincias al gobierno federal en cuanto al manejo de las Relaciones Exteriores del Estado Nacional y las correspondientes al arreglo definitivo de sus límites internacionales. Facultad, esta, que la constitución puso en cabeza del congreso de la nación

Además, en este caso, el esquema institucional ha sufrido también una importante modificación con la norma introducida por la reforma constitucional de 1994 que otorga a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.<sup>5</sup>

En pocos casos las conclusiones a las que se arribe van a tener tanta importancia práctica como en este punto. Se trata, en definitiva, de una cuestión que atañe a “un presupuesto vital del federalismo” (Hernández, 1997, p.34).

Está claro que las provincias cedieron a la nación la facultad de “arreglar definitivamente” los límites internacionales. Pero lo hicieron en el entendimiento de que tal arreglo definitivo tenga que hacerse, necesariamente, a través del congreso de la nación, donde cada provincia tiene sus representantes exclusivos en el Senado y la posibilidad cierta de ser oída a través de ellos y participar de la decisión que, en definitiva, se adopte.

Cualquier arreglo definitivo de límites internacionales implica siempre necesariamente la afectación, en uno u otro sentido, del territorio de alguna provincia.

---

<sup>5</sup> Artículo 124 de la Constitución Nacional

Sólo con la garantía que implica la presencia y participación de los senadores, que representan a cada provincia en el proceso de toma de decisión final, se entiende que las provincias hayan delegado esta facultad al congreso de la nación. Esta es precisamente la hipótesis que se presenta en este trabajo y que, curiosamente, nunca ha sido trabajada desde el punto de vista estrictamente normativo por los autores tanto de Derecho Constitucional como de Derecho Internacional Público.

Cuando los autores desarrollan esta temática se refieren a los tratados que fijan los límites y a las operaciones de delimitación y demarcación de manera general. Ninguno de ellos plantea el problema de la alteración que puede sufrir lo acordado en el plano político diplomático y plasmado en el tratado de límites, cuando esas decisiones se llevan a la práctica en la demarcación en el terreno. Y, menos aún, la necesidad de que esa última operación definitiva, en la cual se puede alterar en mas o en menos lo acordado en el tratado deba, necesariamente, pasar por el congreso de la nación.

En este sentido, paradójicamente, las expresiones más claras sobre el tema están en la página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay (Comisión Nacional Demarcadores de Límites) que expresa textualmente:

“La Demarcación -toda vez que haya respetado fielmente lo dispuesto por el Tratado de Límites respectivo- es una tarea definitiva, de valor jurídico y alcance político. Cuando la demarcación fue fiel al Tratado y aprobada por las Partes, ya no podrá modificarse lo allí acordado, salvo que, la tarea de los Demarcadores haya equivocado lo dispuesto por el Tratado de Límites respectivo. En este caso, prevalecerá lo dispuesto por el Tratado de Límites, por ser el instrumento jurídicamente fundador de la Delimitación y consecuente Demarcación y por ser, además, de valor normativo jerárquico superior a las Actas en las

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

que pudieron haber sido consignados los errores materiales en que hayan podido incurrir los Demarcadores”.

Es precisamente por esto que aquí se sostiene que, en nuestro sistema constitucional, esas operaciones de demarcación deben, necesariamente, ser aprobadas por el Congreso.

Protestas y reclamos de todo tipo se hicieron en diferentes instancias políticas por Diputados y Senadores Nacionales por Corrientes sin éxito alguno. Lo mismo ocurrió con solicitudes emanadas tanto de la Cámara de Senadores como de la Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes.

A decir verdad la mayoría de ellos estuvieron inspirados en la prédica constante del que esto suscribe que, desde el año 2005, viene insistiendo en cuanto ámbito le es posible actuar -político, académico, periodístico- en mantener el reclamo.

Sin embargo nada profundo se ha producido desde el punto de vista del análisis estrictamente jurídico constitucional de la cuestión. Y esa es la pretensión de este trabajo.

### **La Cuestión Metodológica**

En este trabajo se va a seguir el método planteado por el trialismo, o la llamada visión trialista del derecho, que sostiene que el fenómeno jurídico es un ente complejo al que hay que abordar, para entenderlo cabalmente, analizando los tres elementos que lo componen, esto es: justicia, conducta y norma.

Al decir de Sciuro Caldani “con o sin la denominación de “tridimensionalismo”, la referencia a las tres dimensiones es actualmente una de las orientaciones con mayor presencia en el pensamiento jurídico”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> SCIURO CALDANI, Miguel Ángel, Una teoría trialista del Derecho, Astrea, 2020. PAG.25

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Esto se dá particularmente en el Derecho Internacional donde uno de sus creadores, el maestro Werner Goldschmit, ha sido, también, uno de sus principales impulsores en sus obras de Derecho Internacional Privado y de Filosofía del Derecho

Así como lo fue Juan Carlos Puig en el campo del Derecho Internacional Público, cuyo planteo de este método, realizado en su obra *Derecho de la Comunidad Internacional*,<sup>7</sup> se utilizará aquí de manera permanente, tanto en la investigación como en el análisis y el desarrollo de los temas.

No se puede entender el fenómeno jurídico en toda su complejidad si nos limitamos solo a la faz normativa, esto es a la letra de los tratados, constituciones o leyes (aspecto normativo); o si solo atendemos a los hechos producidos por las conductas de los actores que generan o aplican esas normas (aspecto sociológico); o si solo nos quedamos en un juicio de valor respecto de esas normas o esas conductas (aspecto dialéctico).

Es preciso en cada caso realizar, al mismo tiempo, un análisis de cada uno de los tres aspectos a fin de tener una visión integral del fenómeno jurídico.

Para la visión tridimensional el Derecho es un fenómeno complejo que no se puede comprender ni explicar si no se entiende su estructura tridimensional.

El derecho no es pues, solamente, el conjunto de disposiciones contenidas en las normas jurídicas que pretenden regular la conducta humana y aplicar sanciones ante su eventual incumplimiento o determinar consecuencias ante la ocurrencia de ciertos supuestos.

Estudiar la norma en sus múltiples aspectos; el tipo legal, la consecuencia jurídica, la validez y la vigencia de las mismas es imprescindible en cualquier análisis jurídico. Pero no es suficiente.

---

<sup>7</sup> PUIG, Juan Carlos, *DERECHO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL*, Depalma.1986. p. 1 y stes

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Hacer todo esto, el análisis normativo del derecho, es decir, que es y cómo funciona una norma jurídica muchas veces es insuficiente si no explicamos cómo se originó esa norma en el seno de una sociedad determinada. (local, nacional o internacional). Como nació la norma. A que necesidades responde, que tipo de realidad pretende regular y, sobre todo, que relaciones de poder la generaron. A qué intereses individuales, grupales o colectivos responde y que necesidades pretende satisfacer. Y quien tuvo, en el momento de su sanción, el poder suficiente como para imponerla tal como finalmente quedó plasmada formalmente. Y este análisis es imprescindible no solo en cuanto el momento de creación o nacimiento de la norma sino también en cada uno de los momentos en que la misma se aplique. Una misma norma puede ser aplicada de manera distinta, y a veces hasta diametralmente opuesta, en diferentes momentos y circunstancias de una misma sociedad. Esto se ve claramente en la norma objeto central de este estudio. El inc. 15 del Art. 75 de la Constitución Nacional Argentina. En algunos casos fue acatado en su totalidad y, por ejemplo, la famosa “poligonal” acordada por los presidentes Menem y Aylwin fue enviada para su consideración por el congreso, mientras en otros no se lo hizo y se pretende que el límite ya está “aprobado” mediante un acta de una comisión técnica que no fue sometido a la aprobación de ninguna autoridad superior.

O, para seguir con las comparaciones y las diferencias, en la misma cuestión de límites con el Paraguay y aplicando la misma norma principal -esto el Tratado de Límites de 1876-, se procedió de manera correcta en los Tratados Complementarios de 1939 y 1945, para solucionar de manera definitiva los límites en el río Pilcomayo, y de manera absolutamente anormal en los casos de límites en el río Paraná.

Cuanto mas si se trata casos en los que el mismo texto de una norma se debe aplicar a sociedades distintas.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Esto es lo que se descubre cuando se recurre al aspecto sociológico del derecho que se podría definir como el análisis de las relaciones efectivas de poder que originan una determinada norma; o las que condicionan la aplicación de la misma en un momento determinado.

Pero aún no basta con sumarle al análisis normativo el estudio de los aspectos sociológicos del derecho. Esto es las relaciones de poder subyacentes. Es imprescindible verificar también cuanto de justicia se realiza tanto en la creación como en la aplicación de la norma y, sobre todo, cuanto de justicia garantiza un sistema jurídico en su conjunto.

De nada serviría, por ejemplo, tener un conjunto de normas impecables en su redacción si estas no se concretan en la práctica o si en ella su espíritu es desvirtuado.

Aquí entra el tercer elemento. El aspecto valorativo, que algunos denominan axiológico, refiriéndose a los valores en general y que Juan Carlos Puig designa como “dikelógico”, entendiéndolo que en el caso particular de la ciencia jurídica el valor esencial es el valor justicia. Por eso lo de dikelógico en honor a la diosa de la justicia.

Y Puig le da a este tercer aspecto del análisis del fenómeno jurídico una importancia superlativa, que va más allá de la mera discusión académica de si una normativa legalmente injusta puede ser considerada o no “derecho”.

La importancia de que un sistema jurídico sea considerado justo tiene relación directa con la estabilidad y persistencia del mismo.

Cuanto mas justo sea un sistema, y así sea percibido por todos, más estable será y más posibilidades de persistir en el tiempo tendrá.

Cuanto mas injusto sea, a la inversa, mas resistencias y reacciones en contrario generará y mas posibilidades de ser destruido o reemplazado por otro existirán.

Como dice Puig:

“Partimos así de una visión tridimensional que parece singularmente apropiada, porque aparte de constituir una orientación que goza cada vez mas del favor de los juristas, la comunidad internacional actual es por demás compleja y dinámica y no admite ya una explicación exclusivamente normativa o sociológica” (Puig,1986, pag 1)

Es importante realizar aquí un muy esquemático resumen del planteo de Puig de cada uno de los tres aspectos a considerar para comprender integralmente el fenómeno jurídico.

***El Aspecto Dikelógico. La justicia.***

La justicia integra el fenómeno jurídico como un valor natural y absoluto.

En lo que interesa aquí hay que decir que esa valoración se hace sobre la conducta humana y sobre las normas que pretenden regularla y generan un sentimiento de aprobación según que ese valor se vea o no realizado.

La conducta que interesa valorar aquí - como cuando se hace análisis sociológico - es la que atribuye potencia o impotencia entre los hombres, entendiendo por potenciando lo que enaltece o favorece la existencia y por impotencia todo lo que degrada u obstruye (Puig, 1986, pag. 2/3)

La justicia lo que hace es valorar las relaciones de poder entre los hombres, en su más amplia acepción.

La justicia no solo orienta al mundo jurídico, aunque no llega a realizarse plenamente; sino que, desde el punto de vista gnoseológico, nos señala lo justo o injusto de todos los repartos (ósea de la realidad social en su conjunto)

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

La justicia se nos presenta como una categoría pantónoma.

Categoría porque constituye un elemento esencial de nuestra concepción del universo sin el cual este no existiría o su análisis o conocimiento sería imposible.

Y pantónoma porque abarca absolutamente todas las relaciones. Las de todos los actores y las de todos los tiempos. Pasadas, presentes y futuras.

Es por eso que, como humanamente es imposible abarcar tal totalidad, la justicia humana es, por definición, imperfecta porque para hacer justicia es imprescindible apelar al fraccionamiento.

Esto es a delimitar espacial, temporal y personalmente la realidad que se pretende juzgar. Como no se puede tomar todas las relaciones causales se toman las directas, cercanas e inmediatas. Esto es se “recorta” el objeto –las relaciones- tal como proceden los investigadores en cualquier otra ciencia

### ***El Aspecto Sociológico.***

Está constituido por las llamadas “conductas de reparto”. Si bien es cierto que toda la realidad puede ser objeto de regulación por las normas jurídicas aquí también, como ya se dijo al desarrollarse el aspecto axiológico, lo que interesa particularmente al derecho son las conductas de reparto de potencia e impotencia.

Dicho más claramente las relaciones de poder en una sociedad o en un entorno determinado, que puede abarcar desde el más minúsculo escenario de un pequeño municipio hasta el de la comunidad internacional en su conjunto, pasando por escenarios nacionales o regionales si así fuera necesario.

Bien entendido que como aquí se analizan normas internacionales, o normas nacionales con efectos o incumbencias internacionales, siempre habrá que tener en cuenta que,

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

inevitablemente, estará presente, como telón de fondo, el escenario internacional en todos sus aspectos.

Los actores que se mueven en cualquier cuestión referida a límites o fronteras son por lo menos dos, aunque pueden ser mas los actores principales que se mueven a ambos lados de un límite o frontera. Estados nacionales, provinciales o municipales; comisiones vecinales, juzgados o autoridades religiosas, tenemos que contar una infinidad de otros entes, a veces a menudo más poderosos que los mismos estados, que actúan y ejercen poder y son los verdaderos repartidores.

Esto es lo que se debe determinar en cada caso; quien es el que hace el reparto y quienes son los que lo reciben o soportan, o sea los beneficiarios.

Un elemento fundamental a tener en cuenta es que aquí se debe determinar quien es el que verdaderamente hace el reparto, quien es el verdadero repartidor y no solo el que formalmente adopta la decisión, aunque muchas veces puedan coincidir.

Hay que desentrañar el detrás de escena. Quien o quienes son los que verdaderamente hicieron que la decisión se tome de otra forma, quien tuvo o tiene el poder para conseguir un resultado. Entendiendo poder como la posibilidad concreta de hacerse obedecer. De lograr que otros hagan lo que el repartidor quiere.

**Clases de Repartos.** El realismo distingue dos clases de reparto: el autónomo y el autoritario.

En el reparto autónomo repartidores y beneficiarios se ponen de acuerdo para realizarlo.

En el reparto autoritario, en cambio, el repartidor ordena o impone y los beneficiarios obedecen o acatan esa orden.

Es obvio que no siempre es fácil desentrañar quienes son los verdaderos repartidores y cuanto de autonomía puede existir en un contexto determinado. Pero de conseguirlo o no dependerá, en muchos casos, el éxito de la interpretación que finalmente se haga de los hechos y de las normas, y la justicia o injusticia que se obtenga como resultado final.

### **Orden de Repartos o Régimen.**

Los repartos no se dan de manera aislada, no son independientes uno de otros.

Si bien es cierto que puede existir un cierto grado de aleatoriedad, finalmente se terminan relacionando unos con otros y formando un régimen u orden de repartos – Códigos, Constituciones, Planes de Gobierno, Sistemas Políticos, etc.

Ese orden de reparto tiene, según los trialistas, distintos fundamentos o bases.

Así se puede reconocer un Orden de Reparto autoritario basado en el poder y un Orden de Reparto autónomo basado en la cooperación. (Puig, 1986)

Y, finalmente, Puig sostiene que la solidaridad es la base del Derecho Espontaneo, “pues si algunos repartos son considerados ejemplares, es porque los nuevos repartidores y beneficiarios se solidarizan con los repartidores y beneficiarios del reparto reputado ejemplar”. (Puig, 1986,pag 9)

Es obvio que ningún régimen puede caracterizarse como exclusivamente de una u otra manera. Siempre hay, además del tipo de reparto predominante, casos en los que la base del reparto es distinta. Que la base sea predominantemente una no significa que desaparezcan absolutamente las otras.

***El Aspecto Normativo***

Tanto las conductas de reparto – estudiadas en faz sociológica – como la valoración de las mismas a la luz de la justicia – aspecto dikeológico – son finalmente descriptas, reguladas e impuestas a la sociedad en una estructura formal que es la norma jurídica.

“La norma tiene una estructura típica. Por una parte describe un sector social y por el otro lo reglamenta. Estas dos partes de la norma se denominan, respectivamente, tipo legal y consecuencia jurídica” (Puig, 1986, p.10)

Esto es lo que se expresa como el abc del derecho:

- a) “La persona (o el Estado) que produce un daño debe repararlo (tipo legal más consecuencia jurídica); y
- b) La persona (o el Estado) que debiendo reparar un daño no lo hace es sujeto de una represalia o una sanción (tipo legal más penalidad)

Pero también, aclara Puig, que no siempre la consecuencia legal es una sanción: “no es menester concebir siempre la consecuencia jurídica como una sanción. Aun en el derecho interno, muchas son las normas que, en efecto, no la preveen. No hay más que pensar en las normas del Derecho Constitucional para ello.” (Puig, 1986)

Las normas no solo cumplen una función “descriptiva”. Otra de sus funciones es la de integrar el orden de repartos.

“Ordenamiento normativo. A semejanza de los que sucede con los repartos, que no están simplemente yuxtapuestos, las normas también se agrupan en ordenamientos normativos, que se constituyen merced a la existencia de normas integradoras y jerarquizadoras. Las normas integradoras establecen en el procedimiento de creación de otras normas. Cuando estas cumplen los requisitos

fijados, se considera que han sido incorporadas correctamente al ordenamiento, o sea, son vigentes. La vigencia normativa no quiere decir, pues, otra cosa que la cualidad de pertenecer correctamente al ordenamiento normativo.” (Puig,1986)

Y, finalmente, las normas cumplen también una función “jerarquizadora”. “Por otra parte, todas aquellas normas incorporadas según un mismo procedimiento, ó sea, en virtud de lo dispuesto por una misma norma integradora, forman un escalón, grupo o clase normativo.” (Puig,1986)

El planteo más importante en relación a lo que es en este trabajo se investiga esta seguramente en el concepto de infidelidad o inexactitud normativa.

“En su función descriptiva, la norma corre dos tipos de riesgo: el de la infidelidad y el de la inexactitud. En cuanto describe la voluntad de los repartidores, puede ser fiel o infiel. La norma es fiel cuando refleja en forma correcta lo querido; es infiel en el caso contrario. Como también “predice” lo que va a suceder, siempre que se dé su supuesto (tipo legal), la norma está sometida al riesgo de la inexactitud. Decimos que la norma es inexacta cuando su consecuencia en la realidad no se cumple” (Puig,1986)

Es necesario entonces determinar en primer lugar la fidelidad de la norma. Esto es si lo enunciado o prescripto en ella coincide con la voluntad de los repartidores. Si la intención de los que elaboraron la norma ha quedado efectivamente plasmada en el texto de la misma.

En las normas objeto de este estudio, si ellas responden a la voluntad de los constituyentes al momento de su creación, de los negociadores al momento de acordar un tratado y de los técnicos al momento de determinar algo en el terreno o en los planos.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En segundo lugar, para calificar la exactitud de la norma es necesario acudir a los aspectos sociológicos ya analizados y determinar en cada caso si en su aplicación se ha verificado el cumplimiento de lo establecido en la misma y en qué porcentaje de oportunidades ello ha ocurrido. O si, por el contrario, las relaciones de poder existentes al momento de su aplicación, la distorsionaron por completo.

Investigar, en todos los casos en que se debió aplicar la norma, si la consecuencia jurídica se verificó totalmente o si ello solo ocurrió en algunos casos y parcialmente. Y toda la inmensa gama de resultados que se pueden dar.

En muchos casos, como en el que aquí se estudia, es difícil definir o catalogar como exacta o inexacta a una norma porque las conductas de los repartidores en su aplicación son disímiles según los casos y las circunstancias. Queda pues para el jurista la tarea de determinar cuán exacta es la norma y qué hacer para que lo sea siempre.

## TITULO II

### LÍMITES Y FRONTERAS

#### Capítulo I

##### **Límites y Fronteras. Conceptos**

En este trabajo se sostiene que, en el sistema jurídico institucional de la República Argentina, para cumplir con lo establecido en el artículo 75 inciso 15 de la Constitución Nacional, hasta la última operación técnico jurídico-política que se haga para demarcar los límites del territorio nacional debe, ineludiblemente, ser enviada al congreso y ser aprobada por el mismo.

Los límites internacionales de la Argentina no estarán arreglados definitivamente hasta que el último mojón sea colocado en el terreno o la última boyas sea situada en el punto preciso que se acuerde y apruebe.

Para llegar a probar la exactitud de esta afirmación se va a recorrer un largo camino.

Para comenzar es necesario contextualizar la cuestión y tratar de fijar el alcance que se le va a dar a una serie de términos que no siempre son entendidos o interpretados de la misma manera. Es más, precisamente en la falta de acuerdo sobre el alcance, el sentido o la interpretación que se debe dar a varios de ellos, es donde gira buena parte de la cuestión a resolver.

Y esto no es una mera discusión terminológica sino que tiene que ver con el fondo mismo de la cuestión.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

La primera distinción, imprescindible, que hay que hacer es entre límites y fronteras en general y entre Límites Internacionales y Fronteras internacionales que es lo que aquí interesa.

Más adelante se va a volver sobre el tema, profundizando distintos aspectos del uso de estos términos a lo largo de la historia, en cada uno de los momentos particulares que se analicen; pero es imprescindible distinguir desde ya las diferencias básicas.

Límite es, en general, un concepto técnico-político, pero también jurídico, administrativo y, si se quiere, hasta burocrático.

Es un instrumento técnico. Una delgada línea que marca (por eso también se usó este término) con absoluta precisión hasta dónde llega un poder o una cosa y, exactamente, donde comienza otro u otra.

Un límite político señala el fin del territorio y de la competencia política de un estado y el comienzo de la de otro. Pueden ser límites de estados nacionales, provinciales o estatales, o departamentales, municipales, distritales o barriales. Depende de la naturaleza de las entidades políticas cuyo territorio estén delimitando.

Se puede ejemplificar casi hasta el infinito y hablar de límites jurisdiccionales que marcan la competencia de un determinado juez y no la de otro. De límites religiosos que definen hasta dónde llega la autoridad de determinado cardenal u obispo y donde comienza la de otro.

Los límites barriales en los municipios pueden llegar a ser más conflictivos que los internacionales y generar enconadas e interminables disputas entre vecinos o comisiones vecinales lindantes.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Con palabra frontera pasa algo parecido. En general se entiende por frontera un espacio más amplio que el límite. Ya no es una línea precisa y definida como este, sino algo que puede ser más o menos extenso según la naturaleza de lo que el límite mismo marca, separa o define.

Además se hizo corriente un uso analógico o extensivo del vocablo; y así se habla de fronteras de la ciencia, frontera agraria o frontera moral. Y aquí también se utiliza la palabra límite con el mismo sentido.

Pero los que para este estudio interesan son los límites internacionales y las fronteras internacionales.

Un límite internacional es, igual que cualquier otro, un instrumento técnico-jurídico-político. Pero la enorme diferencia es que, en este caso, lo que esa delgada línea separa son dos Estados Nacionales, dos entidades soberanas.<sup>8</sup>

Por eso mismo la naturaleza del límite internacional es diferente. Entre otras cosas porque también se proyecta al espacio hasta donde alcance la soberanía del estado.

El límite internacional marca con precisión milimétrica hasta dónde llega el poder soberano de un estado y donde comienza el de otro. Por eso mismo esta línea tiene que ser exacta y absolutamente indubitable.

Todas, absolutamente todas, las facultades inherentes o derivadas de la soberanía del estado se pueden ejercer con total plenitud exactamente hasta el límite; pero no más allá. No se puede avanzar en lo más mínimo porque a partir de allí es territorio del otro estado y es este quien ejerce su soberanía en ese espacio.

---

<sup>8</sup> Esto quiere decir, por definición, que no hay ninguna otra autoridad, de ninguna naturaleza, por encima de ellas

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Es por eso que son tan importantes las operaciones de demarcación y delimitación para evitar, desde el inicio, conflictos que pueden llegar a ser muy graves, como se verá mas adelante.

El concepto de frontera internacionales, a diferencia del de límite (al que definimos como un instrumento técnico-jurídico-político), un concepto geo ambiental, geopolítico o sociológico.

Se puede definir la frontera como el espacio más o menos amplio que se extiende a ambos lados de un límite internacional y en el cual los estados limítrofes se ejercen mutua influencia.

Ya no es una raya (palabra que también se usó como sinónimo de frontera o de límite) o una línea. Aquí ya se habla de un espacio. Un espacio que tiene una característica muy particular y es la de estar inmediatamente contiguo al límite.

Guglielmelli (1979) marca muy bien

“la diferencia entre límite y frontera. Aquel es un concepto lineal. Determina, simplemente, jurisdicciones nacionales. Frontera, constituye una idea *geo ambiental*; es decir se trata de un ambiente “geo cultural” de magnitud variable, que se extiende a partir del linde y qué está en estrecha vinculación con la frontera vecina.”<sup>9</sup>

Y en esto es fundamental la definición de la frontera como un ambiente geo cultural. Por eso, al profundizar el concepto, aquí se sostiene que su elemento más importante es el de

---

<sup>9</sup> GULIALMELLI, JUAN E. “ARGENTINA, GEOPOLÍTICA Y FRONTERAS” Revista *ESTRATEGIA*, marzo- abril de 1979, pag.5

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

espacio a ambos lados de un límite internacional donde los estados contiguos a ese límite *se ejercen mutua influencia*.

Ese es, y ha sido siempre, el elemento esencial que caracteriza a las fronteras. La posibilidad de traspasar los límites con la influencia cultural. Entendiendo “cultura” como todo lo que el hombre hace “para obrar sobre sí mismo y sobre la naturaleza”. Desde el arte hasta la guerra.<sup>10</sup>

Se debe entender la enorme amplitud de estas posibilidades de influir en el territorio y sobre la población vecina. Van desde lo espiritual como la música, el idioma, el arte, las tradiciones, pasando por la comida o la asistencia sanitaria hasta la economía en sus múltiples aspectos y formas; pudiendo llegar a la penetración de hecho a través de población migrante o, incluso, de grupos armados que llevan su propio conflicto al territorio vecino o lo utilizan de diversas maneras en el desarrollo de sus hostilidades.

Y, con respecto a este último punto, bien vale para distinguir los efectos que tiene en la práctica la distinción entre límite y frontera.

El límite al ser un elemento jurídico-político que marca, como se dijo, hasta donde llega el poder soberano de un estado y exactamente hasta donde puede ejercerlo, impide que las autoridades de ese estado ingresen legalmente, sin autorización, al territorio vecino. Si lo hacen estarían no solo violando la integridad territorial del otro y una serie de normas internacionales sino también sus propias normativas que, en general, no permiten actuar legalmente fuera de su territorio.

Esto desde el punto de vista jurídico formal de los límites internacionales. Pero, como se sabe, en todas las “fronteras calientes” los límites internacionales son sobrepasados como

---

<sup>10</sup> Ibid, pag.6

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

si no existieran. Fuerzas irregulares, guerrillas de todo tipo y color, paramilitares, parapoliciales, contrabandistas, narcotraficantes, y mezclas en distintas proporciones de todos ellos e incluso, en algunos casos, tropas militares o fuerzas de seguridad oficiales, operan en muchas zonas fronterizas en distintos continentes, moviéndose según sus necesidades, sin respetar para nada los límites establecidos.

Esta caracterización de la frontera como una zona donde se producen intercambios de influencias y el concepto mismo de cultura nacional lleva, necesariamente, a la necesidad de otra distinción también relevante para los fines de este trabajo. La distinción entre frontera externa o periférica y frontera interior.

**Frontera Externa y Frontera Interna.** La frontera periférica es, obviamente, aquella zona más o menos amplia situada junto a los límites internacionales de un estado. Es allí donde se producen de manera inmediata todos los procesos de intercambio de todo tipo propio de esas áreas. Ese intercambio, ese proceso de mutua influencia, en esa frontera se realiza fundamentalmente con los estados vecinos. Y el equilibrio de esa zona estará dado fundamentalmente por las relaciones de poder existentes a uno y otro lado de la frontera. El más notorio de estos desequilibrios es el demográfico que genera una penetración desde los territorios con mayor densidad poblacional hacia los deshabitados o menos habitados.

No ocurre lo mismo con la Frontera Interna.

Se debe entender como frontera interna todo el territorio del estado. Todo el cuerpo de la nación. Y el aspecto más sensible es el de la cultura nacional que es el que, precisamente, lo define como frontera.

Se ha dicho que el aspecto más importante en el concepto de frontera es el de intercambio de influencia, la posibilidad de ejercer influencia sobre el otro o de recibir influencia de él.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En la antigüedad esos intercambios se realizaban casi exclusivamente a través de los límites y de las fronteras periféricas. Era prácticamente la única zona donde los habitantes de un territorio tenían contactos con los de otro u otros o con los productos que estos generaban. Desde las especias al oro, pasando por el opio, las armas o los libros, tenían que ser transportados por vía terrestre o marítima e ingresar al territorio del otro atravesando su frontera periférica, navegando sus ríos y operando en sus puertos.

La información científica, política, filosófica, cultural, artística, periodística se transmitía por medio de soportes físicos. Y los libros, escritos, panfletos, cartas, partituras e instrumentos, así como las armas, máquinas o herramientas, debían ser transportados centenares o miles de kilómetros y atravesar muchas veces varias fronteras, límites, aduanas o controles hasta llegar a su destino.

Eso fue cambiando a partir de mediados del Siglo XIX y mucho más aceleradamente a partir del Siglo XX. El avance de los medios de transporte y de comunicación hizo que paulatinamente las cosas y, fundamentalmente, la información, no pudieran ser controladas ni detenidas o filtradas por las barreras tradicionales.

Está claro que hoy por hoy todo el territorio de un estado –no solo la periferia- está sujeto a la influencia de los otros. Que pueden ingresar al centro mismo de su territorio de una y mil maneras distintas, por medios legales o ilegales. Y que pueden hacerlo no solamente otros estados sino también una multitud de otros actores de diversa índole.

**Frontera y Estado Nación.** Los conceptos de límites y fronteras – tal como los conocemos hoy – son ínsitos a la noción de Estado-Nación. En la medida que la soberanía del estado sea absoluta e ilimitada más rígida e impermeable va a ser la frontera y más intangible el límite.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Y tiene aún más que ver con la forma que adopta el poder y los medios de los que se sirve en cada caso.

La frontera-límite puede, al mismo tiempo o alternativamente, ser el muro protector del vecino o de los vecinos peligrosos, o puede ser el obstáculo que dificulta las transacciones comerciales o el desarrollo de proyectos conjuntos o de integración o, simplemente, la vida en común de un grupo de gente y de intereses que, de no ser por esa molesta línea, muro o pared, vivirían compartiendo integralmente un espacio determinado.

La dureza, rigidez o fortaleza de las fronteras y límites tuvo y tiene directa relación con las prácticas y las doctrinas económicas y políticas en boga en cada momento y en cada lugar determinado.

Si la idea dominante es la de un mundo cerrado, con estados proteccionistas que no promuevan sino que, antes bien, dificulten o impidan el comercio internacional, la frontera se vuelve un elemento esencial de esa concepción pues es la valla que impide la entrada o salida de bienes que no se quiere dejar circular libremente. Y su eficacia como muro o barrera será decisiva para el éxito de ese modelo.

Si, por el contrario, se promueve el libre comercio y la libre circulación de bienes y servicios, las fronteras y los límites se convierten en un obstáculo que es necesario acotar, reducir o, incluso, eliminar definitivamente.,

Llegados hasta aquí es necesario considerar un aspecto básico que muchas veces pasa desapercibido en los análisis teóricos y que tiene un impacto decisivo en el terreno práctico.

El territorio de todo estado nacional es también un territorio aduanero. Los límites políticos de ese estado marcan, como se dijo antes, donde comienza y donde termina su soberanía. Y una de las manifestaciones básicas de esa soberanía consiste en determinar que

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

personas o que cosas pueden entrar o salir de ese territorio y, en todo caso, cuanto deben pagar para hacerlo.

Esta función de valla fiscal de la frontera es tan importante como la protectora física o se seguridad.

Esto, que parece una obviedad, pasa absolutamente desapercibido en la mayoría de los análisis o estudios del tema fronterizo –salvo en los especializados en la materia- y es de una singular importancia porque modifica y altera buena parte de las conductas de los actores que de una u otra manera se vinculan a la problemática fronteriza. Y está directamente relacionado, y cada vez más, con las decisiones que se toman al respecto por los distintos gobiernos.

Los gobernantes son, en realidad, muchas veces solo administradores temporarios de los estados y están en su gran mayoría subordinados o por lo menos se muestran impotentes para controlar, vigilar, disciplinar (o cualquier otro verbo que se quiera emplear) a los verdaderos dueños del poder.

En este sentido las fronteras molestan, son barreras, vallas, obstáculos, impedimentos para la libérrima circulación de (algunos) productos servicios o personas. Y entonces las mismas son violadas abiertamente a través de operaciones ilegales. U obviadas hábilmente mediante el uso, más o menos sutil, de diversas ingenierías jurídicas o económicas.

Aquí cabe reiterar lo que ya se dijo sobre la frontera interna. Una operación ilegal, o una hábil maniobra legal para evadir o eludir normas fiscales, sanitarias o de seguridad puede ser hecha para burlar mecanismos instalados en las fronteras periféricas o puede hacerse en cualquier aeropuerto del centro mismo de un territorio nacional.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

O, como en el caso de la Argentina, en puertos fluviales, ubicados dentro del territorio nacional, pero desde los cuales las mercaderías salen directamente hacia su puerto de destino en el exterior, sin ningún tipo de trámite o control aduanero posterior.

Otra necesaria distinción es la que hay que hacer entre ciertos bienes (soja, trigo, carne, minerales) que por su propia naturaleza no pueden circular sin ser transportados físicamente por lo que el control de su salida o entrada al territorio aduanero es mas fácil para los estados.

En cambio ciertos productos tienen hoy facilitada su circulación global por encima de casi cualquier barrera que le quieran poner los estados.

Los servicios de internet como tal, o los económicos o financieros que usan esa tecnología, pueden circular aún en contra de las restricciones que pretendan o les puedan poner los estados.

Capítulo aparte merece la "mano de obra" o la "fuerza de trabajo". Esta sufre, por un lado, restricciones a su circulación y trabas a su salida o ingreso y, por el otro, altísima demanda cuando es de buen nivel de formación o calidad ("calificada").

Y aquí también se da la enorme diferencia, especialmente a partir de la pandemia, según que el trabajo requiera el desplazamiento físico del trabajador o que su trabajo pueda ser hecho a distancia.

En este último caso los problemas se multiplican porque, en el más simple de los ejemplos, hay alguien que se supone está radicado en un estado y tributa en él,

pero vende su trabajo a alguien situado en otro estado y que le paga por ello. Y todas las operaciones se hacen vía internet y, generalmente, sin que los estados se enteren.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

A los dos estados le interesa controlar esos movimientos y, obviamente, ejercer sus potestades y percibir sus tributos.

Hay que entender que los conceptos de límites y fronteras que se han desarrollado hasta aquí corresponden a los que se dan el marco de los estados nacionales tal cual se conocen hoy. Es por eso que su definición y caracterización actual es necesaria porque lo que se quiere probar es la necesidad de que se cumpla con la normativa interna de esos estados nacionales para que la fijación de esos límites solucione los problemas existentes o, por lo menos, no genere nuevos. Y, entendiendo siempre, que el objetivo de este trabajo se centra en la forma y en los actos mediante los cuales los estados nacionales fijan esos límites.

La problemática limítrofe o fronteriza excede largamente ese marco y ha ido mutando a lo largo de la historia. Desde la naturaleza misma de los términos empleados -polisémicos si los hay- a las realidades a las que ellos se han referido en distintos momentos

Es por eso que, estando claro cuáles son los conceptos de límites y de fronteras que se van a utilizar en el análisis de fondo de este trabajo, es conveniente realizar un análisis retrospectivo de cómo se fueron produciendo esos cambio a lo largo de la historia pero también de las constantes propias de la naturaleza misma del fenómeno que se analiza.

### **De Hércules a Carlos V**

#### ***Hércules. El primero***

En uno de los doce trabajos que, según la mitología griega, el rey Euristeo le encargo a Hércules, este debía robar los Bueyes de Gerión, un monstruo gigante de tres torsos que vivía en la isla de Eriteia, situada en un mar más allá del Mediterráneo.

Hércules emprendió su décimo trabajo y cruzo el Mediterráneo entero pero, al llegar al extremo oeste, advirtió que no existía paso alguno que le permitiera cruzar al otro lado y

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

llegar a las islas. Entonces - para algo era Hércules - separo la tierra entre el continente europeo y el africano, creo el estrecho de Gibraltar, y levanto dos columnas una a cada lado para celebrar su hazaña.

Sin embargo dejo la advertencia en esas mismas columnas: "Non Plus Ultra". Este era el fin del mar navegable para el común de los mortales.

Aventurarse más allá no era aconsejable. Por eso Roma, aun con su enorme poder, se auto limitó al Mediterráneo – su mare nostrum – y no fue más allá. No por nada en el extremo Norte de la península Ibérica, el punto más avanzado hacia el oeste se denomina, precisamente, Finisterre.

Tuvo que llegar el siglo XV, para que los avances científicos y tecnológicos en materia de conocimientos geográficos y en tecnología aplicada a la navegación, por un lado, y notables sucesos geopolíticos, por el otro, impulsaran a los europeos a aventurarse - ahora si- a navegar por el Atlántico hacia el Sur y hacia el Oeste.

Cuando los turcos otomanos tomaron Constantinopla en 1453 y clausuraron las rutas comerciales hacia el este a los europeos no les quedó más remedio que buscar otros caminos para llegar al extremo oriente.

Los que empezaron este camino fueron - casi - exclusivamente los Portugueses. Sin embargo a partir de la unificación y de la expulsión de los musulmanes de su territorio, España se convirtió en un actor de primer orden en este proceso que culminó el 12 de octubre de 1492 con la llegada de Colón al continente americano, en una empresa impulsada por Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, que además casaron a su hija con Felipe, hijo de Maximiliano.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

No es pues casual que fuera su nieto, Carlos I de España y V de Alemania y del Imperio Romano Germánico quien, al convertirse en el monarca más poderoso del mundo, transformara aquella advertencia de Hércules en la afirmación contraria: "Plus Ultra". Lema que le permitió crear el imperio donde nunca se ponía el sol y que, desde entonces, figura como emblema de la Monarquía Española.

Y nada mejor que las columnas de Gibraltar y el cambio histórico de haber sido consideradas el punto final, el límite que no se podía acceder con seguridad a ser, desde entonces, solo el punto de partida para cuantas aventuras se quisieran emprender hacia cualquier lugar del mundo.

Esto marca, y sirve para entender, el doble sentido o, si se quiere, el doble alcance del término "frontera". Es a la vez, el punto extremo, el fin de un territorio, donde se termina todo, pero es también, a la vez, el punto de partida o de lanzamiento hacia otro nuevo.

## Capítulo II

### **Las Fronteras a lo Largo de la Historia. El Mundo Antiguo**

La mención y el estudio de distintos antecedentes históricos no es caprichoso ni se realiza por un aspecto puramente cosmético.

Cuando se analizan los aspectos etimológicos o semánticos de los distintos términos utilizados en distintas épocas y en distintos lugares, como cuando se investiga porque tal o cual civilización fijó, construyó o dispuso tal o cual frontera o límite físico o tal o cual sistema de control de circulación dentro de su territorio o en los bordes o márgenes del mismo se está, al mismo tiempo, reuniendo elementos para entender el presente.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Los motivos, razones u objetivos que los distintos estados o sociedades tuvieron para hacerlo en determinado momento de la historia son, muchas veces, los mismos que siguen teniendo en la actualidad

“Desde que hubo comunidades políticamente organizadas hubieron fronteras” es una frase repetida hasta el cansancio. Pero no por repetida es menos cierta.

Cualquiera sea la cultura que se analice se constata el mismo fenómeno. Una vez que los grupos humanos se asientan en determinado territorio y constituyen una comunidad más o menos estable y homogénea tienden a empezar un proceso de diferenciación de los “otros”. De los que no forman parte de ese grupo.

Y las actitudes frente a esta situación de hecho son esquemáticamente dos, reiteradas a lo largo de la historia en casi todos los casos.

Por un lado la desconfianza, el recelo, el temor, la incertidumbre originada en el desconocimiento del otro, de sus intenciones, de sus capacidades y, en definitiva, de su poder.

Por el otro la inevitable necesidad de convivir en un mismo espacio o en espacios cercanos, la posibilidad de tener relaciones más o menos amistosas, integrarse, comerciar, hasta aliarse para enfrentar a un tercer “otro” de ser necesario.

Este fenómeno se constata en todas y en cualquiera de las fronteras que se analicen en cualquier momento de la historia. Por eso un repaso de las más importantes o, por lo menos, más conocidas, puede servir para dejar en evidencia estos aspectos comunes y, a la vez, resaltar las particularidades de cada una de ellas.

## **La Gran Muralla China**

La gran muralla es probablemente el más importante ícono de los sistemas defensivos, y también de las formas que las distintas civilizaciones o culturas han adoptado para “separarse”, “distinguirse” o “protegerse” de las otras. Es por eso que no se puede realizar un inventario de las fronteras a través de la historia, por más somero que sea, sin referirse a ella.

La Gran Muralla, como la civilización o la cultura china misma, es la resultante de un proceso milenario en el que se acumularon y sobrepusieron distintas etnias, culturas, civilizaciones, intereses, visiones estratégicas o geopolíticas y, fundamentalmente, necesidades defensivas o de seguridad. No nació de una sola vez y no se terminó en el acto.

Como muy bien lo explica Lattimore:

La Gran Muralla China se desarrolló a partir de un sistema de fronteras amuralladas más antiguo, al que en general se ha prestado poca atención, a pesar de los notables avances realizados en los últimos años, especialmente por parte de los investigadores chinos, en el campo de la crítica de textos, en el de la identificación geográfica de las antiguas toponimias, y en el de la clarificación de la secuencia histórica de las relaciones entre los chinos y los diversos pueblos «tribales».<sup>11</sup>

Las investigaciones han sido muy importantes para conocer los distintos pueblos con los que los chinos tuvieron contacto desde la más remota antigüedad; y las características y particularidades de cada uno de ellos, así como los problemas que en cada caso le plantearon.

---

<sup>11</sup> Lattimore, Owen. Orígenes de la Gran Muralla China: teoría y práctica de un concepto de frontera. En ANTROPOLOGÍA POLÍTICA. Compilados por J. R. Llobera. EDITORIAL ANAGRAMA, BARCELONA. 1979

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Es por eso que la muralla fue construida y protegida, para luego ser abandonada por un tiempo, para luego ser reconstruida, modificada y mejorada y así sucesivamente.

Y es, además, en lo que se podría tener como una Fábula China con una inmejorable Moraleja, si no fueran estrictos acontecimientos históricos el mejor ejemplo de que de nada valen muros inexpugnables si los que están protegidos por los mismos se encuentran enfrentados entre ellos al punto que alguno prefiera “aliarse con los afuera” antes que sufrir los rigores de los propios de adentro.

Pero la pregunta que se hace Lattimore, y que se hacen todos, es “que factores dentro de la sociedad china promovieron el desarrollo de la Gran Muralla como forma de delimitación fronteriza.”<sup>12</sup>

Porqué esa monumental obra absolutamente inamovible, cuando la historia de los pueblos muestra flujos y reflujos territoriales de manera permanente y construir una obra de ese tipo es, de alguna manera, autolimitarse para ir más allá si se necesitara o se quisiera.

La primera explicación más acertada se centra en la cuestión geopolítica en sentido estricto. Esto es en la relación directa entre los factores geográficos y la política.

Cómo una determinada geografía permitió una determinada forma de producción, de base fundamentalmente agrícola intensiva, y de absoluta avanzada en relación a su época, y que la autoridad política debía “proteger” de los vecinos dedicados a la vida del pastoreo nómada o forestal que la podían poner en peligro.

Sin embargo, las murallas más antiguas no son las que separaban los pueblos chinos de los “barbaros”.

---

<sup>12</sup> Ibid

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Existen otras, mucho más antiguas, que separaban territorios chinos entre sí, que separaban un estado chino de otro estado chino.

“Puede decirse que la historia de la frontera de la Gran Muralla no ha hecho sino perpetuar la acción de aquellas fuerzas que, en fases anteriores, promovieron en la sociedad china la construcción de murallas de separación entre los distintos Estados nacionales chinos. Al mismo tiempo las rígidas fronteras políticas amuralladas se moldeaban según la diferenciación geográfica china entre las cuencas de los ríos, caracterizadas por una economía agrícola intensiva, principalmente agricultura de regadío, y las regiones esteparias del norte, con su economía extensiva de pastoreo.”  
(Lattimore, 1979)

Se podría decir que entre los Siglos XII y III AC China fue un imperio laxo que se extendía por sobre una multitud de estructuras locales, que algunos llaman feudales, en cierto sentido parecidas al esquema feudal europeo de la edad media.

Esto es una amplia zona agrícola caracterizada, como se dijo, por la explotación agraria intensiva en una geografía privilegiada que tenía, como centro político, una ciudad-fortaleza debidamente amurallada.

Esas zonas agrícolas fueron creciendo y ampliando su radio de acción, diferenciándose tanto de sus similares chinas como de los territorios salvajes de más allá de las estepas.

De a poco el proceso de centralización imperial fue avanzando. La homogeneidad entre los territorios chinos hizo ya innecesarias las murallas entre ellos y se hizo más patente la necesidad de protegerse de los territorios no chinos.

Fue justamente el esfuerzo por hacer estas unidades más amplias tan permanentes como la ciudad amurallada lo que condujo a la construcción de las primeras «grandes

murallas» que en el norte separaban Estado de Estado, separando la China agrícola, con sus ciudades amuralladas, de la estepa abierta, en la cual no existían ni ciudades amuralladas, ni ríos para la irrigación, ni canales para el transporte de grano. Esta fase constituyó tan sólo un estadio transitorio en el proceso de evolución. El paso siguiente fue la creación de una aún más masiva pirámide de poder «imperial», basada en una unificación mucho más amplia de las regiones homogéneas y de las ciudades amuralladas. A partir de entonces no fue ya preciso construir murallas para dividir las regiones. En el interior quedaron sólo las ciudades amuralladas, exteriormente la Gran Muralla que protegía la agricultura frente a los pueblos de las estepas. (Lattimore, 1979)

Este proceso se dio fundamentalmente entre los años 238 y 220 AC encabezado por Ch'in Shih Huang Ti, el denominado primer emperador.

Ch'in terminó con los estados separados demostrando que la concentración de poder militar y administrativo podía ser beneficiosa para todos. Concentró la economía y substituyó la administración del esquema feudal hereditario por profesionales de la burocracia imperial.

Este muro no solo tenía un papel defensivo. También sirvió como demarcación entre un pueblo asimilado en adelante al imperio y los pueblos nómadas que no pertenecían a él.

El muro juega así un papel de marcador de identidad y unificación de un reino recién formado. El emperador Qin Shi Huangdi también tomó otras muchas medidas trabajando para la unificación del reino, como la creación de una moneda de cobre única, un sistema métrico, la escritura o la construcción de una vasta red, la carretera. (Jessica Bontemps, 2020 )

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

A partir de la construcción de la muralla se dieron dos fenómenos contradictorios en la convivencia entre los pueblos chinos que quedaron “dentro de la muralla” y los otros pueblos con los cuales habían convivido, negociado y guerreado hasta entonces.

Por una parte Ch'in intentó, y consiguió, una suerte de sinicización de los habitantes allende la muralla integrándolos al sistema productivo y cultural del imperio.

Podemos ver que la línea de evolución de Ch'in combinaba la sinicización de los pueblos fronterizos con el avance hacia el lógico fortalecimiento del Estado chino en sí mismo, lo que hacía posible extraer fuerza de la frontera en lugar de tener que distraer fuerzas para la defensa de la frontera. (Lattimore, 1979)

Sin embargo esto, que fue un éxito rotundo, generó resquemores en la nobleza y el pueblo chino que lo acusaron de “barbarizar” la cultura china.

Así fue que:

La agregación política a Ch'in de tanta sangre tribal la que le otorgó una permanente fama de barbarismo en la historia china. Este hecho ha oscurecido siempre lo que constituye el principal logro de Ch'in en su período inicial de conquista: el conseguir, en un territorio marginal, atraer a las tribus nómadas hacia un tipo de economía intensiva y una línea de evolución china que demostraron dominar completamente la herencia racial, lingüística y cultural de las tribus mismas, si bien las características del experimento acabaron por teñir al pueblo de Ch'in de un tinte poco chino que llegó a resultar molesto a las más cultivadas gentes del centro de lo que constituía el mundo chino.” (Lattimore, 1979)

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En alguna medida esto, sumado a la excesiva militarización de la política y de la sociedad, lo que no era visto como conveniente por las fuerzas económicas, contribuyó a la caída de la dinastía Ch'in.

Advino así una nueva dinastía, la de los Han. La dinastía Han mantuvo y le dio permanencia a los cambios realizados por Ch'in Shih Huang Ti.

“La tarea que heredaron los Han, dinastía fundada en el año 206 a. C., fue la de soldar la grieta entre norte y sur, reafirmar el centro contra la periferia y, en general, remodelar de forma permanente el Estado imperial. Una vez llevado a cabo todo esto, los campos de arroz del sur quedaron abiertos de forma ilimitada a la penetración china.

La conjunción de la agricultura intensiva del norte con la aún más intensiva del sur y la sociedad fundada sobre ella, quedaron definitivamente integrados, bajo control. Los excedentes de grano sustraídos como tributo imperial pudieron ser transportados, de manera efectiva, a enormes distancias. El óptimo teórico de expansión, en resumen, experimentó un aumento progresivo, cuyo factor determinante era la potencia del Estado imperial centralizado.”(Lattimore, 1979)

Esto que señala Lattimore es decisivo porque la muralla adquirió desde entonces (aunque en cierto sentido ya lo tenía) un carácter dual. Por un lado era un muro defensivo pero, por el otro, era una verdadera autopista comercial -antecedente si se quiere o primera expresión de la ruta de la seda- por la que circularían todo los productos y mercaderes que hicieron inmensamente grande el comercio chino.

Esta es la primera gran etapa de la construcción de la gran muralla, además de la ya señalada etapa previa de la construcción de innumerables murallas internas a la que muchos autores consideran como la primera.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

La tercera y última se da ya en plena edad moderna con la aparición de los mongoles encabezados por Gengis Kan.

Gengis Kan superó la muralla tal como estaba entonces y logró penetrar y conquistar entre 1211 y 1215 gran parte del norte de China llegando hasta la misma Pekín y estableciendo una dinastía de origen mongol, la dinastía Yuan, cuyo exponente más conocido es, seguramente, Kublai Kan. Obviamente que en, tales circunstancias, continuar con la muralla no tenía sentido porque eran los mismos los que estaban ahora de uno y otro de sus lados.

Sin embargo la dinastía mongola de los Yuan fue derrocada por una rebelión popular acaudillada por el joven Hong Wu que tomó el poder como Zhu Yuanzhang fundando la dinastía Ming.

Zhu gobernó con mano de hierro pacificando y uniendo al país, generando políticas redistributivas que, aún hoy, serían revolucionarias y, ante la persistencia de peligro en el norte, decidió reactivar la construcción de la Gran Muralla comenzando la etapa más espectacular y ambiciosa de su historia.

Obviamente que los avances en los materiales y en las técnicas constructivas en relación a las empleadas siglos antes la hicieron mucho más resistente. Hay que decir que anteriores emperadores ya la habían ido mejorando y fortaleciendo.

Los Ming, además, mejoraron el diseño incorporando a las puertas tradicionales pasos fortificados que les permitían cruzar de un lado a otro para enfrentarse, si fuera necesario, en territorio enemigo a los posibles invasores

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Fue en ese tiempo, fin del Siglo XVI, cuando se terminó de construir la muralla con el aspecto con el que ha llegado al presente. Era un verdadero elefante blanco. Su mantenimiento era carísimo. Pero los mogoles acechaban. Y los manchúes también.

“Los historiadores estiman que había casi 750.000 soldados protegiendo la frontera. Vivieron en las fortificaciones en duras condiciones. El mantenimiento de este ejército y el muro pesa sobre las finanzas del estado ya socavado por las guerras con Japón y Corea en 1598 así como por una corte imperial muy gastadora. A principios del siglo XVII, las finanzas del país estaban en ruinas. A esto se suman las malas cosechas de 1627-1628 que provocaron hambrunas. Estallaron insurrecciones y alrededor de 1636, varias provincias escaparon del control del poder imperial. En 1644, los rebeldes se apoderaron de Pekín. El emperador se suicida. Es el comienzo de una guerra civil.”(BOTEMPS,2020)

Y es también el comienzo del fin. El colapso de la ideología del Muro. Los manchúes atacan. Quieren, una vez más, invadir China.

El general Wue Sangui al mando de las tropas que defienden las murallas se encuentra atrapado entre dos fuegos. De un lado los rebeldes chinos que tomaron el poder ahora quieren apoderarse del muro. Del otro los manchúes que quieren traspasar el muro y apoderarse de China.

Wue Sangui le abrió las puertas a los manchúes. Y cambió la historia. Las tropas penetraron en China sin tener que luchar.

Los manchúes, como los anteriores invasores-vencedores, formaron una nueva dinastía. Que fue la última: los Qing, que reinarían hasta 1912 cuando Pu Yi fue depuesto por una revolución.

### **Las Fronteras en Roma**

Es difícil analizar el tema fronteras en la historia de un pueblo, y de un Imperio, que tiene, en el mismo acto de su fundación mítica, un filicidio por una cuestión de límites.

Lo relata Tito Livio en su Historia de Roma :

“según la tradición más difundida, Remo, para burlarse de su hermano, saltó las nuevas murallas y, acto seguido, Rómulo, enfurecido, lo mató a la vez que lo increpaba con estas palabras: “Así muera en adelante cualquier otro que franquee mis murallas”.<sup>13</sup>

No es muy difícil pensar que, después de aquel suceso fundacional, por muy mitológico que haya sido, todo aquel que tuviera una responsabilidad institucional en Roma debía estar dispuesto a hacer respetar los límites a cualquier precio.

Y, sin duda, a lo largo de toda la historia de Roma sus líderes mantuvieron inalterable esa postura fundacional. Las fronteras de Roma fueron intocables.

Roma fue creciendo, apoderándose de más y más territorios, conquistando nuevos pueblos y romanizándolos; imponiendo en ellos la cultura romana y estableciendo, consecuentemente, nuevas fronteras que se iban moviendo acorde avanzaba en el espacio.

El imperio alcanzó su máxima expansión con Trajano y fue su sucesor Adriano el que finalmente fijó los límites definitivos, varios de ellos con obras de ingeniería notables, alguna de las cuales todavía hoy se pueden ver en el que otrora fuera territorio imperial.

El momento en el que fueron construidos, las características funcionales que tuvieron, y el servicio que prestaron al imperio, los convirtieron en un icono de la cultura romana. Al punto que la UNESCO ha declarado alguna de ellas patrimonio cultural de la humanidad.

---

<sup>13</sup> Tito Livio. Historia de Roma. Libro I, pag. 17)

## **El Muro de Adriano**

Tal vez las más importantes y conocidas sean, precisamente, los dos tramos del llamado Muro de Adriano a los que la entidad internacional presenta así en su página oficial:

Fronteras del Imperio Romano. Este sitio está compuesto por dos secciones de la frontera del Imperio Romano (“limes romanus”) que datan del apogeo de éste (siglo II) y se extienden a lo largo de 550 km por Alemania, siguiendo un eje noroeste-sureste hasta la región del Danubio. El sitio se ha inscrito como extensión de la Muralla de Adriano (Reino Unido), que ya figuraba en la Lista del Patrimonio Mundial desde 1987.

El “limes romanus” tenía una longitud total de 5.000 km y atravesaba toda Europa desde la costa atlántica septentrional de la Gran Bretaña hasta el Mar Negro. Desde aquí su trazado se orientaba hacia el Mar Rojo para pasar luego por África del Norte hasta alcanzar de nuevo la costa del Atlántico. Las dos secciones del “limes” comprenden vestigios de murallas, fosos, fuertes, ciudadelas, atalayas y viviendas civiles. Algunos de estos elementos se han descubierto en el transcurso de excavaciones arqueológicas o se han reconstruido, mientras que otros se han perdido para siempre. La Muralla de Adriano (Reino Unido), que tiene una longitud de 118 km, es un ejemplo notable de la manera en que se organizaba una zona militar en la Roma antigua. (UNESCO <https://www.unesco.org/archives/multimedia> )

Efectivamente, de toda la enorme extensión de muros y defensas que Roma fue colocando a lo largo de los siglos, quedan esos testimonios que permiten sacar algunas conclusiones acerca de la concepción de fronteras o de límites que tenían los que los construyeron.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Para el Siglo I d. C Roma se extendía desde el Atlántico hasta medio oriente y desde el centro de Europa hasta el norte de África, rodeando el Mediterráneo que era su “Mare Nostrum”.

En el año 98 Marco Ulpio Trajano se convierte en Emperador, el primero proveniente de una provincia –Hispania- y el que llevaría a Roma a su máxima expansión territorial acrecentando con varias conquistas el ya enorme territorio del Imperio.

A Trajano lo sucedió en el año 117 su sobrino Adriano –también nacido en Hispania- que llegó al trono con cuarenta años y con el apoyo de la emperatriz Plotina, que aseguró que Trajano lo había adoptado días antes de morir; así como del grupo “hispanico” del senado que se había fortalecido durante el reinado de este.

Adriano llegaba al poder con una experiencia política y militar poco común, adquirida en los casi veinte años de gobierno de su tío. Fue senador desde muy joven, pero también participó, y muy activamente, de casi todas las campañas militares de Trajano, demostrando un enorme coraje y gran talento militar. . “Aseguraba que no había nada acerca de la guerra o de la paz que no supiera” <sup>14</sup>

Tenía, además, una formación cultural y un conocimiento del mundo excepcional para la época, fruto de su admiración por el mundo griego y su vocación de viajero incansable.

De hecho, y a contrapelo –valga la expresión- de la costumbre romana de afeitarse al ras, él usaba una tupida barba al estilo griego que terminó imponiéndose también en Roma.

---

<sup>14</sup> Casio Dión,( Historia Romana citado por xxx youtube)

Alguien podría preguntarse: y todo esto, que tiene que ver con las fronteras, los límites y los muros. La respuesta es: Todo. “Tenía la idea de que la función principal de un gobierno es asegurar la paz, defender las fronteras...”<sup>15</sup>

Adriano cambió radicalmente la política desarrollada por Trajano, pese a haber sido su sucesor y el principal artífice de sus conquistas. O tal vez precisamente por eso. Sabía hasta donde, y como, se había llegado y que había a partir de allí.

Por eso, apenas asumido, sorprendió a todos con una decisión inesperada. El imperio no seguiría expandiéndose.

La decisión de Adriano consistió en consolidar lo ya obtenido fortaleciendo las fronteras. Roma podía conseguir la paz. Una decisión geopolítica brillante. No parecía razonable seguir avanzando para conquistar zonas agrestes y despobladas, o cuyas poblaciones aún siendo sometidas no iban aportar mucho a la grandeza de Roma. Y el costo de someterlas, y mantenerlas sometidas, podía llegar a ser enorme.

Adriano pensaba que era mucho más conveniente consolidar lo que ya se había ganado; romanizando a todas esas poblaciones de frontera y galvanizando su espíritu. Levantando barreras donde fuera necesario para proteger lo conquistado. Y, fundamentalmente, proyectando el poder romano desde o a partir de las fronteras.

En medio oriente retiró las legiones a la orilla occidental del Eufrates, dejando la seguridad de la otra orilla a cargo de sus titulares. Pero se dedicó a recorrer todas las fronteras europeas; visitando campamento por campamento de todas las legiones. Explicando el cambio de estrategia y lo mucho que había que entrenarse y lo mejor que

---

<sup>15</sup> MIRIAM GRIFFIN Universidad de Oxford

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

había que prepararse para garantizar la seguridad en ese esquema; y el nuevo rol que les tocaba a los legionarios en él.

«Los legionarios eran, primero y antes que nada, soldados, pero también llevaban a cabo otros trabajos: eran constructores, ingenieros, policías, y a veces incluso funcionarios civiles, y para cumplir con todas sus tareas, tenían que estar muy bien adiestrados», afirma, en este caso, John Wilkes en « El ejército romano ». (John wilkes, 1990). A ellos les tocaría un rol fundamental en la construcción de los muros.

En el año 122 Adriano llegó a Britania. Julio César la había invadido dos veces –durante la guerra de la Galias- en el 55 y en el 54 a. de C y, aunque no pudo conquistarla, dejó una pormenorizada descripción de su clima y su gente y de su forma de combatir en sus Comentarios. Finalmente la conquistó Claudio, en el 43 d. de C, después de un fallido intento de Calígula.

No obstante, las tribus del norte de la isla nunca pudieron ser dominadas y aún resistían siendo un peligro permanente. Era imperioso decidir qué hacer con ellas. Adriano, fiel a la estrategia ya adoptada, decidió abandonar toda idea de dominación, conquista o sometimiento y construir el muro que hasta hoy lleva su nombre.

“ La erección de una muralla que dividía la isla por su parte más angosta, sirvió al mismo tiempo para proteger las regiones fértiles y civilizadas del sur contra los ataques de las tribus nortañas. Inspeccioné personalmente buena parte de los trabajos, emprendidos simultáneamente sobre un terraplén de ochenta leguas; se me presentaba la ocasión de ensayar en ese espacio bien delimitado que va de una costa a otra, un sistema de defensa que más tarde podría aplicarse a otras partes.

Pero aquella obra puramente militar servía ya para la paz, favoreciendo la prosperidad de esa región de Bretaña; nacían aldeas y las poblaciones convergían hacia

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

nuestras fronteras. Los albañiles de la legión recibían ayuda de equipos indígenas; para muchos de aquellos montañeros, aún ayer insumisos, la erección de la muralla significaba la primera prueba irrefutable del poder protector de Roma; el dinero del salario era la primera moneda romana que pasaba por sus manos.

Aquella línea de defensa se convirtió en emblema de mi renuncia a la política de conquistas; al pie del bastión más avanzado hice levantar un templo al dios Término.”

Adriano, según Marguerite Yourcenar, en MEMORIAS DE ADRIANO. (Marguerite Yourcenar, 1951, págs. 170,171)

Mas allá de lo ficcional de la frase (hay que decir aquí que la crítica literaria destacó la enorme y seria tarea investigativa de la autora) la misma se corresponde sin dudas al contexto en el que se construyó la obra y a las verdaderas intenciones de su autor; así como a los resultados que efectivamente se lograron.

Se equivocan los que vean el muro solo como una obra puramente militar, destinada nada más que a la defensa; controlada y defendida permanentemente por tropas dispuestas exclusivamente para repeler un ataque.

La historia comprobó lo acertado de la visión estratégica de Adriano

Luego de su muerte, y contrariando su análisis el nuevo emperador, Antonino Pío, apoyándose en el muro ya construido y en la seguridad que brindaba, comenzó a construir una nueva muralla unos 160 kilómetros al norte conocida desde entonces como Muro de Antonino.

Este muro tenía una extensión de 40 millas romanas, unos 60,8 km, y contaba con muchos más fuertes que el Muro de Adriano. Sin embargo, y pese a ello, Antonino no pudo someter a las tribus del norte, fracasando en el intento.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En el año 164 su sucesor, Marco Aurelio, tuvo que abandonar el Muro de Antonino y volver al Muro de Adriano como barrera defensiva.

Entre el 208 y el 211 hubo otro intento de conquistar el norte. Septimio Severo ocupó temporalmente el Muro de Antonino pero tampoco pudo mantenerse y, finalmente, los romanos tuvieron que volver al Muro de Adriano.

El fracaso de los intentos de avanzar y mantener posiciones más al norte del lugar elegido por Adriano demostró cuánta razón tenía este cuando lo hizo.

Y esto tiene que ver con lo que se viene analizando aquí, con respecto a este muro en particular pero que bien puede servir para el análisis de todos los muros, fronteras o límites en general.

La mayoría de los que son o han sido exitosos es porque han cubierto más de una necesidad.

Se ha discutido mucho, en relación al Muro de Adriano, cuales fueron los motivos para hacerlo, para hacerlo allí y para hacerlo como se lo hizo.

En cuanto al lugar, y el mismo Adriano lo dijo, lo mismo que en la Mesopotamia y en Dacia, primó el convencimiento de que no se podía o no era conveniente avanzar “más allá”. Porque era peligroso, porque era caro, porque no se tenían los recursos –humanos y materiales-, porque el riesgo no valía la pena. Y por muchos otros más o por un mezcla de varios de ellos. El antiguo pero sabio “Non Plus Ultra” de Hércules.

Y en cuanto a la naturaleza (porque se lo hizo de esa manera y no de otra), y esto obviamente tiene que ver con el lugar, también pudieron haber varios motivos.

El primero, sin dudas, fue producir una prueba del enorme poder de Roma y del Emperador, esto es de Adriano mismo. Se dice que, al terminar de construirlo, se cubrieron

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

las piedras con yeso y se lo blanqueó con cal. Esto, sumado al hecho de que en la mayor parte de su extensión está situado en terrenos altos, lo hizo verdaderamente esplendoroso y visible desde mucha distancia.

El segundo, y rivalizando con el primero, la seguridad. El muro era una verdadera garantía defensiva. Cortaba la isla británica de un extremo a otro. Comprendía un foso profundo en su lado norte, la muralla propiamente dicha, una vía militar para la circulación defensiva, un vallum, o sea otro vado profundo pero esta vez en el interior rematado con un enorme montículo adyacente.

La muralla misma era de piedras y cada milla romana había un castillo y cada cinco millas un fuerte. Tanto en los castillos miliares como en los fuertes había tropas permanentemente.

Los soldados por una parte, como es obvio, garantizaban la seguridad en términos militares pero, además, controlaban el paso de personas, ganado y mercaderías de todo tipo, cuya circulación estaba permitida. Para ello, del lado norte de algunos de los castillos o fuertes, había una puerta y una calzada que posibilitaban el paso de personas, animales o mercancías; las que obviamente no hubieran sido construidas si el propósito hubiera sido solamente defensivo.

Esta era la tercera, pero no menos importante función del muro. Oficiaba perfectamente de aduana y, como si fuera una frontera moderna, realizaba tareas de control migratorio y fiscal.

Entonces el muro no solo impedía o era un freno para las eventuales expediciones agresivas sino que, fundamentalmente, imponía el control romano sobre la vida más allá de la frontera, en toda la región. Se podía hacer de todo pero, a partir del muro había que cumplir las reglas que imponía el imperio.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

El mensaje era claro. Roma no quería avanzar militarmente más allá del muro en son de conquista. Pero tampoco iba a permitir que se penetrara en territorio que ya consideraba propio. A partir del muro se proyectaba todo el enorme poder de Roma que iba a conseguir, tarde o temprano, la paulatina “romanización” de los territorios vecinos.

Adriano tenía claro, en el Siglo II, el moderno concepto de frontera como zona de mutua influencia. Y estaba dispuesto a usar el poder cultural romano para avanzar y conquistar más territorios sin tener que usar el poder militar.

Por eso no se equivoca Margarite Yourcenar cuando, en sus “Memorias”, le hace decir a Adriano: “Aquella línea de defensa se convirtió en emblema de mi renuncia a la política de conquistas.....la erección de la muralla significaba la primera prueba irrefutable del poder protector de Roma; el dinero del salario era la primera moneda.

### **Título III**

## **EL MUNDO MODERNO**

### **Capítulo I**

#### **Las fronteras en Estados Unidos y la geopolítica del destino manifiesto.**

En la historia del mundo hay muy pocos casos de estados (aunque esto pueda parecer extraño) cuyo territorio se haya expandido tan rápidamente a poco de nacer como tal, y aun antes, en un crecimiento continuo, abarcando todo cuanto podían abarcar y aún más. Y que, además, haya acumulado absolutamente todo lo que fue adquiriendo y lo mantenga hasta la actualidad sin perder un solo metro cuadrado de lo que obtuvo. Ese es el caso de los Estados Unidos de América.

De la conquista europea de la parte norte del continente americano - o sea de lo que hoy es México, Estados Unidos y Canadá- participaron fundamentalmente España, Inglaterra, Francia; algo Rusia y, fugazmente, Holanda.

A quien mire un mapa actual de Estados Unidos le resulta difícil creer que ese enorme país-continente nació a la vida independiente como una pequeña franja de territorio sobre el Atlántico, que es lo que ocupaban las 13 colonias que declararon la independencia en 1776.

Antes de que se cumpliera un siglo, más precisamente el 30 de marzo de 1867 a las 4 de la mañana William Seward, Secretario de Estado de Estados Unidos, acordó la compra de Alaska a Rusia por 7,2 millones de dólares.

Se cerraba así la adquisición de lo que sería el último estado en incorporarse plenamente a la unión en el continente.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Después vendría la guerra con España, la independencia de Cuba y la adquisición de Puerto Rico, Filipinas y Hawái.

***La independencia.***

Finalmente y, entre otras cosas, porque querían seguir avanzando hacia el oeste para adquirir más territorio, las trece colonias se independizaron. En realidad eran catorce porque el de Vermont es todo un caso que también tiene en la base cuestiones de límites.

Y todo este proceso estuvo siempre, de una manera u otra, ligado a una particular concepción de la frontera y de su papel decisivo no solo en la conformación territorial del estado sino también, y fundamentalmente, en la construcción de un ser nacional muy particular que nació en el momento mismo que los peregrinos llegaron a la costa.

Lo que es hoy - y lo que fue siempre – Estados Unidos está vinculado, para bien o para mal, con una concepción filosófica, política y religiosa muy particular que arranca con los padres fundadores y que se mantiene hasta la actualidad.

Se podría decir que la actitud misma de los peregrinos del Mayflower consistió en buscar, más allá de los límites del Estado y de la iglesia que constreñían su libertad, la posibilidad de crear una sociedad distinta en otras tierras.

Asumiendo todos los riesgos que ello implicaba. Comenzando por el de cruzar un mar absolutamente desconocido para asentarse en tierras que - lo sabían - estaban habitadas por otras personas con las que tendrían que alternar y aprender a convivir o con las que tendrían que pelear y derrotar para poder apoderarse de su territorio.

La historia-leyenda - de Pocahontas, tanto en las versiones más o menos científicas de la misma como en las que la literatura y el cine crearon para consumo masivo, son el mejor ejemplo de esa relación ambigua entre ingleses y nativos que tan pronto pasaban de la

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

negociación pacífica, la buena vecindad, y las relaciones hasta amorosas, a la guerra o a los enfrentamientos más crueles.

La historia de la hija del jefe nativo salvando de la muerte al joven cautivo europeo parece haber sido una historia - real o ficticia - repetida y exitosa tanto en los ámbitos de la conquista inglesa como en lo de la española.

Esa relación de amor/odio y de aliados/enemigos fue una constante entre los que, desde Europa, llegaban al "nuevo mundo" y los nativos del mismo. Se fueron aliando unos con otros alternativamente de acuerdo a los intereses en juego. Y cambiando de alianzas según le conviniera a cada uno de ellos.

John Fenimore Cooper lo describe acabadamente en “El último de los Mohicanos”, la primer gran novela americana.

Ambientada en la Guerra de los Siete Años - la primera guerra mundial para algunos- la novela narra la aventura de varios personajes enfrentados en el marco de la guerra entre ingleses y franceses, y sus respectivos aliados nativos, en lo que hoy es la frontera entre Estados Unidos y Canadá en la zona de los grandes lagos . Obviamente los buenos de la novela son los ingleses y sus aliados los buenísimos mohicanos; y los malos son los franceses y sus aliados, los malísimos hurones.

Esa guerra - la de los siete años - sirvió para definir límites y establecer fronteras en América, pero también en Europa y en Asia.

Sirvió para consolidar el poder del imperio británico en todo el mundo. Pero a la vez, en América, fue el germen de la revolución de las trece colonias.

Los ingleses expulsaron definitivamente a los franceses de lo que es hoy es Canadá y de todo el enorme territorio que hoy es el centro de Estados Unidos.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

El 10 de febrero de 1763 se firmó en París el tratado que puso fin a la guerra formalmente. Pero en América las hostilidades continuaron. La guerra en la antigua frontera franco-inglesa fue muy cruel. Las brutalidades de ambos bandos se sucedieron sin parar.

El optimismo de los colonos británicos a partir de la victoria y la expectativa de conseguir nuevas tierras para colonizar, en lo que había sido territorio francés, se terminó rápidamente.

***La rebelión de Pontiac***

Apenas terminada la guerra- o aún antes de que eso ocurriera- comenzó una rebelión de las tribus que habitaban territorios que estaban en poder de los franceses, con quienes tenían buenas relaciones, y que a hora pasaron a manos de ingleses que los trataban como indios.

Insatisfechos con las políticas británicas, y furiosos con las políticas del General Jeffrey Amherst, los nativos atacaron y destruyeron varios fuertes y mataron y capturaron a cientos de colonos.

La rebelión la encabezó el jefe ottawa Pontiac. De allí el nombre de la misma.

La mayoría de las tribus que se rebelaron habían sido aliadas de los franceses y rechazaban el manejo de los ingleses por varias razones. Los ingleses prohibieron el intercambio de ropa, comida, bebidas, armas y pólvora que se hacía con los franceses provocando la reacción de los nativos. Las armas eran necesarias para la caza. Además estaban convencidos que las tierras eran de ellos. Lo dejaron claramente advertidos a los ingleses.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Os creéis dueños de estas tierras porque se las habéis arrebatado a los franceses, quienes, ya lo sabéis, no tenían derecho a ellas, pues son propiedad de nosotros, los indios. Nimwha, diplomático shawnee a George Croghan, 1768. 1 Dowd, Gregory Evans (2002). War under Heaven: Pontiac, the Indian Nations & the British Empire.. Baltimore: Johns Hopkins University Press. ISBN 0-8018-7079-

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

También esperaban ayuda de los franceses, la que nunca llegó. Aunque algunos sostenían que la guerra fue instigada por ellos.

El Jefe Pontiac llegó a izar una bandera francesa en su poblado.

Algunas de las tribus incluso habían convenido con los ingleses que si no se aliaban a los franceses, una vez terminada la guerra iban a abandonar Ohio, cosa que, obviamente no cumplieron.

La guerra fue cruel por ambos bandos y quizás el evento más recordado y discutido – incluso en relación al éxito que supuestamente tuvo- fue la decisión del jefe inglés de intentar contagiar a los indios entregándole mantas contaminadas con viruela.

La corona británica intentó evitar la prosecución de la guerra ejerciendo una política similar a la que habían desarrollado los franceses.

Es más, el 3 de octubre de 1763 se produjo la Royal Proclamation por la que la corona prohibió a los colonos ingleses asentarse más allá de los montes Apalaches.

Esto causó el enorme enojo de los colonos ingleses que habitaban al este de los Apalaches, cuyas tierras estaban mucho más pobladas que la de los franceses y ya estaban soportando la enorme presión de los inmigrantes europeos que llegaban en oleadas demandando más y más territorio.

### ***Traficantes y Agricultores***

Frederick Jackson Turner marca muy bien las diferencias que, según él, hubo entre los colonos franceses y los ingleses, y sus muy diferentes relaciones con los indios.

Entre traficantes, los unos, y agricultores, los otros, como él mismo los define. Y, a la vez, explica con eso las distintas velocidades del avance de los europeos en su penetración hacia el oeste:

*“La velocidad desigual del avance nos obliga a distinguir entre la frontera del traficante, la del ranchero, la del minero y la del agricultor. Cuando las minas y los cercados para las vacas estaban todavía cerca de la “línea de las cascadas”, las caravanas de acémilas de los traficantes hacían oír sus campanillas a través de los Alleghanis, y los franceses de los Grandes Lagos fortificaban sus puestos, alarmados por la canoa de abedul del comerciante británico. Cuando los tramperos escalaron las Rocosas, el agricultor estaba todavía cerca de la desembocadura del Missouri.*

*¿Por qué atravesó tan rápidamente el continente el que traficaba con los indios? ¿Qué efectos trajo consigo la frontera del traficante? El comercio se desarrolló contemporáneamente al descubrimiento de América. Los escandinavos, Vespucio, Verrazano, Hudson, John Smith, todos traficaron en pieles. Los peregrinos de Plymouth se establecieron en tierras indias productoras de maíz y su primer cargamento de retorno estaba constituido por pieles de castor y madera. Los documentos que tratan de las diversas colonias de Nueva Inglaterra ponen de manifiesto la forma continua en que se llevó a cabo la exploración por los traficantes en las tierras vírgenes. Y esto puede aplicarse, todavía con mayor razón, al resto de las colonias. Todo a lo largo de la costa, desde Maine a Georgia, el tráfico con los indios abrió el curso de los ríos. Constantemente, el traficante se adentraba hacia el Oeste, siguiendo las viejas rutas del comercio francés. El Ohio, los Grandes Lagos, el Mississippi, el Missouri y el Platte —ejes de avance hacia occidente— fueron recorridos por los traficantes. Descubrieron los pasos de las Montañas Rocosas y*

*guiaron a Lewis y a Clark 25, a Fremontoy a Bidwell. La explicación de la rapidez de ese avance se relaciona con los efectos del tráfico sobre los indios. La factoría dejaba a las tribus desarmadas a la merced de aquellas que habían comprado armas de fuego —verdad que los indios iroqueses escribieron con sangre— y por ello las tribus más remotas y menos visitadas eran las que más ansiaban recibir al traficante. “Los salvajes”, escribía La Salle, “nos hacen objeto de más atenciones a los franceses que a sus propios hijos, pues, sólo nosotros podemos proporcionarles armas y mercancías”. Esto explica el poderío del traficante y la rapidez de su avance. Así entraron en las tierras vírgenes las fuerzas desintegradoras de la civilización. Cada valle, cada pista india, se convirtió en una fisura de la sociedad india, de tal manera que esa sociedad fue adquiriendo la estructura de un panal. Mucho antes de que aparecieran en escena los primeros colonos, la vida india primitiva ya había dejado de existir. Los campesinos se encontraron con indios armados de fusiles. La frontera comercial, al mismo tiempo que minaba el poder de los indios haciendo a las tribus dependientes en última instancia de los blancos, mediante la venta de armas de fuego, dio al indio un aumento de poder de resistencia contra la frontera agrícola. La colonización francesa estaba dominada por su frontera comercial, y, la inglesa, por la frontera agrícola. Había un antagonismo entre las dos fronteras como entre las dos naciones. Duquesne decía a los iroqueses: ¿No sabéis la diferencia que existe entre el rey de Inglaterra y el rey de Francia? Id a ver los fuertes que nuestro rey ha establecido y veréis que podéis cazar al pie mismo de sus muros. Han sido erigidos para protegeros en los sitios que frecuentáis. Los ingleses, por el contrario, apenas entran en posesión de un sitio, acaban con la caza. La selva cae ante ellos conforme avanzan y la tierra queda desnuda de forma tal, que ni siquiera podéis encontrar en ella algo con que construir un albergue para pasar la noche.*

***Y, sin embargo, a pesar de esta oposición entre los intereses del traficante y del agricultor, el comercio con los indios preparó el camino de la civilización. La pista del búfalo se convirtió en pista del indio y después en el sendero del traficante; estos senderos se convirtieron en carreteras, y las carreteras en autopistas, desdobladas por vías de ferrocarril”*** <sup>17</sup>

Esto explica claramente la reacción de los colonos ingleses contra el rey Jorge III, y que este haya sido uno de los motivos del levantamiento de las trece colonias y de la lucha por la independencia. La clara intención de los colonos de expandirse hacia el oeste, y la prohibición de la corona en tal sentido, marco una diferencia insalvable entre ellos. Y, fundamentalmente, les hizo ver la necesidad de constituir un gobierno propio, capaz de apoyar el avance hacia el oeste y la ocupación de todas esas tierras al costo que fuera necesario.

Todo esto hace pensar que el “Espíritu de Frontera” o el “Ser Americano” que muchos atribuyen al carácter de los Estados Unidos independientes, en realidad ya estaba presente en la etapa colonial y que tiene más relación con la impronta anglosajona. Donde poco o ningún valor o consideración se le da a los derechos de los ocupantes de cualquier territorio. Y donde era mucho más valorado el coraje, la decisión y la absoluta falta de límites del conquistador que fuera capaz de apoderarse por la fuerza de cualquier territorio que le fuera apetecible.

En rigor de verdad no hicieron más que repetir la historia de Inglaterra, donde la población original de las islas fue sometida por sucesivas oleadas de invasores a través de los siglos hasta conformar un tipo nuevo y distinto que es el inglés actual, o que eran los

---

<sup>17</sup> @inproceedings{Turner1987EISD, title={El significado de la frontera en la historia americana}, autor={Frederick Turner}, año={1987}, url={<https://api.semanticscholar.org/CorpusID:179077277>} }

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

ingleses que habían llegado a América y que seguían llegando para “conquistar el oeste”. Importándole poco o nada si esas tierras estaban habitadas y los derechos de sus habitantes. Antes bien estaban dispuestos o emplear toda la fuerza necesaria para vencer cualquier tipo de resistencia. Y eso era enormemente valorado.

Por eso la proclamación de 1763, con la que la corona pretendió limitar la expansión de los colonos ingleses hacia el oeste, fue rechazada.

En definitiva, quien se creía que era el Rey – o, en realidad, la Compañía de las Indias, o quien estaba detrás - para acordar una frontera o límite con Francia, o con los nativos, en detrimento de los intereses o de las ambiciones de los colonos que estaban dispuestos a cualquier cosa con tal de ir ganando más territorio.

Y esta ambición se constituyó en uno de los más sólidos argumentos y motivos de la lucha por la independencia. Pero esa ya es otra historia.

### ***La Doctrina Monroe y El Destino Manifiesto***

El 3 de septiembre de 1783 se firmaron en Francia dos tratados fundamentales.

En el Hotel York en la 56 Jacob- Benjamín Franklin, John Adams y John Jay por los Estados Unidos y David Hartley, en representación del Rey Jorge III, firmaron el tratado que reconocía la independencia de las trece colonias como los Estados Unidos de América.

Franklin no quiso firmar en la embajada inglesa así que se tuvieron que trasladar al Hotel York, que estaba ahí no más.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

El mismo día, en Versalles, Francia y España por una parte y la Gran Bretaña por la otra, firmaban un tratado de Paz que, además, reconocía la independencia de las trece colonias.

Estos dos tratados son el acta de nacimiento de la que vendría a ser, con el correr de los años, la potencia más importante del mundo. Y este acta fue suscripta, nada más y nada menos, que por las tres potencias que en ese momento eran las dueñas del mundo.

Se cerraba, por un momento, un reordenamiento del mapa del mundo que, como ya se dijo antes, se gestó con la guerra de los siete años, tuvo una solución transitoria por el Tratado de Paris de 1763, y se terminó de acomodar con la independencia de las Trece Colonias y el nacimiento de los Estados Unidos.

Esta joven nación en poco más de medio siglo sería una de las más grandes potencias y tendría uno de los territorios más extensos del mundo. Comenzaría por comprarle a Francia y a España los territorios que estos estaban recuperando ahora. La Luisiana Francia y la Florida España.

Muy bien lo predijo el conde de Aranda, firmante por España de estos tratados, al advertirle a Carlos III que:

La independencia de las colonias inglesas queda reconocida, y este es para mí un motivo de dolor y temor....Esta república federal nació pigmea, por decirlo así, y ha necesitado del apoyo y fuerzas de dos estados tan poderosos como España y Francia para conseguir la independencia. Llegará un día en que crezca y se torne gigante y aun coloso temible en aquellas regiones. Entonces olvidará los beneficios que ha recibido de las dos potencias, y sólo pensará en su engrandecimiento. La libertad de conciencia, la facilidad de establecer una población nueva en terrenos inmensos, así como las ventajas de un gobierno naciente, les atraerá agricultores y artesanos de todas las naciones; y dentro de

pocos años veremos con verdadero dolor la existencia tiránica de este coloso de que voy hablando. El primer paso de esta potencia, cuando haya logrado engrandecimiento, será el apoderarse de las Floridas a fin de dominar el golfo de México.<sup>7</sup> Después de habernos hecho de este modo dificultoso el comercio con la Nueva España,<sup>8</sup> aspirará a la conquista de este vasto imperio, que no podremos defender contra una potencia formidable establecida en el mismo continente y vecina suya. Estos temores son muy fundados, Señor; y deben realizarse dentro de breves años si no presenciamos antes otras conmociones más funestas en nuestras Américas. (Escudero, 2020, p 242,2438)

Estados Unidos, siendo ya un país independiente, seguiría adquiriendo territorio y avanzando hacia el oeste con la misma metodología empleada por las trece colonias desde el comienzo. Traer inmigrantes dispuestos a todo, penetrar en territorio ajeno -supuestamente “vacío”- y después negociar o guerrear para, al fin, terminar comprándolo o apoderándose de él.

### **La primera fue Luisiana.**

En 1803. Estados Unidos le compró a Napoleón – entonces Primer Cónsul – más de dos millones de km<sup>2</sup> por 15 millones de dólares.

La compra fue un éxito del presidente Thomas Jefferson que adquirió, de una, más de 20% del actual territorio. Todo el centro de Estados Unidos desde el Canadá al Golfo de México y desde el Misisipi, cuya navegación quedaba absolutamente controlada, hasta las rocallosas. En realidad estaba también comprando un pleito entre Francia y España, y también Inglaterra, pero ya lo resolvería en el futuro sacando nuevas y más ventajas de cada uno de ellos.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En lo que nos interesa con respecto al carácter de las fronteras lo que ilustra la consideración que se tenía a ese territorio es constatar los cambios de soberanía que había sufrido en el último medio siglo.

Había sido conquistado por Francia y formó parte de los territorios que Francia perdió por la guerra de los siete años pasando a soberanía española por el Tratado de Paris de 1763 que puso fin a la misma.

Sin embargo España se los devolvió – en secreto –a Francia el 1 de octubre de 1800, por llamado tercer tratado de San Idelfonso, creyendo que, de esa manera conseguían colocar un tapón –nada menos que la Francia napoleónica- entre sus colonias y el voraz estado norteamericano que avanzaba devorando todo. Y entonces, en ese contexto, Napoleón, 3 años después, se lo vendió a EEUU por quince millones de dólares violando el acuerdo según el cual se la debía devolver a España.

### **Florida fue la segunda.**

El 22 de febrero de 1819 se firmó en Washington el tratado Adams-Onís por el que Florida, una vez más, cambiaba de dueño. Pero ahora para siempre.

Después de haber sido descubiertas por España las floridas cambiaron varias veces de mano hasta que después de la guerra de la independencia de Estados Unidos el Tratado de Versalles de 1783 se las devolvió a España, pasando a formar parte de la Capitanía General de Cuba.

Sin embargo España nunca pudo ejercer plenamente su soberanía sobre ellas. Los colonos traídos y apoyados por Estados Unidos fueron ocupando la Florida Occidental que, según ellos, formaba parte del territorio de Luisiana comprada a Francia

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Hasta que, finalmente, proclamaron su independencia como la Republica de Florida Occidental el 23 de septiembre de 1810. El gobierno de Estados Unidos no acepto la independencia y en el mes de octubre el presidente James Madison la anexo al recién creado territorio de Orleans.

Finalmente el Tratado Adams-Onís terminó con la soberanía española sobre la Florida Oriental. En contra partida Estados Unidos reconocía, por el momento, la soberanía española sobre Texas, la que también venía reclamando como parte del territorio de Luisiana comprado a Francia. Por supuesto que ese reconocimiento duro poco.

**Ahora Texas... y todo lo demás.**

El lugar donde probablemente más resultados dio y donde mejor se vio el efecto político (y geopolítico, demográfico y económico) de la enorme migración hacia el oeste promovida sistemáticamente por Estados Unidos fue en Texas.

Además la apropiación de Texas sirvió no solo por si misma sino también porque a bre todo, a través de misiones católicas que buscaban evangelizar a los nativos. La más emblemática de ellas resultó ser El Alamo.

Cuando, en 1821, Méjico se independizó de España, Texas pasó a ser parte de este país como el Estado de Coahuila - Tejas, y permitió el asentamiento de colonos extranjeros.

Parte de la ola, de esa inmensa marea humana que ya venía desde el este, especialmente desde la compra de Luisiana por parte de Estados Unidos, llegó en nuevas oleadas a Texas. Pero, partir de 1830, Méjico empezó a prohibir el asentamiento de nuevos colonos extranjeros y quiso terminar con la esclavitud. Y allí comenzaron los problemas.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Y aquí podría plantearse el tema de fondo vinculado con las cuestiones fronterizas o limítrofes en general, relacionándola con la visión de Jackson Turner de la frontera americana en particular.

Que buscaban o que pretendían los inmigrantes al emprender esa peligrosísima aventura personal y muchas veces familiar.

Como actuó sobre ellos, sobre todos y cada uno de ellos, el entorno al que llegaban, al que penetraban, en el que tenían que vivir – o sobrevivir – y en el que pretendían instalarse solo por un tiempo para, poco después, partir de nuevo hacia otro destino, igual pero distinto, más hacia el Oeste, que los esperaba con los mismos peligros, los mismos interrogantes y las mismas expectativas que el anterior.

Como se vinculaba esa decisión individual, esa elección de vida para sí mismo y para sus familias, con la decisión “política” de pertenecer o formar parte de uno o de otro de los estados que estaban naciendo o que se estaban formando. O de luchar a favor, o en contra, de determinada forma de organización social o política de las sociedades en las que vivían. Tener o no tener esclavos, aceptar o rechazar la esclavitud, por ejemplo.

La historia de Texas tiene un poco de todo eso y, como toda historia, interpretaciones diferentes y, a veces, totalmente opuestas.

### **Remember The Álamo.**

“Recordad el Álamo” es una de las frases de las frases más emblemáticas del nacionalismo norteamericano. Sintetiza, para muchos, la lucha heroica del patriota “democrático” que defiende los valores de una sociedad “libre” enfrentando a un gobierno despótico que no respeta las voluntades individuales.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Y no es casual que se use el término “voluntades” individuales en lugar de los “derechos”. Porque una de las cosas que estos individuos – los que estaban en el Álamo– no querían, o no aceptaban, era que el gobierno mejicano los prohibiera tener esclavos.

Cuando el 6 de marzo de 1836, al amanecer, más de 1800 hombres del ejército mejicano atacaron a un reducido, mínimo, número de 185 tejanos refugiados en una antigua construcción religiosa reconvertida en un fuerte militar, no sabían que estaban dando nacimiento a una leyenda y creando uno de los símbolos más fuertes del poder de los Estados Unidos.

Hollywoods lo narró varias veces, contribuyendo a la leyenda. Y seguramente la versión más célebre es el clásico dirigido y actuado por John Wayne, en 1960, haciendo de David Crockett,, con Richard Widmark como Jim Bowie y Richard Boone como Sam Houston, entre otros.

Personajes como David Crockett y Jim Bowie pasaron a la historia y se convirtieron en seres legendarios, figuras casi mitológicas, iconos de una política que “hizo grande a Estados Unidos” como diría algún personaje contemporáneo.

Cual había sido y seguiría siendo esa política? Avanzar a como dé lugar sobre territorios vecinos – o no vecinos – sin considerar para nada si estos están deshabitados o no. Imponer sus intereses económicos de la manera que sea. Afirmar permanentemente que su sistema político es el mejor y que todos deberían adoptarlo. Aunque haya que imponérselo por la fuerza porque, en definitiva, es el mejor y favorece a todos.

Se mezclan así las concepciones del destino manifiesto con la del llamado imperialismo moral.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Así la migración desde Estados Unidos fue invadiendo Texas. Primero con los llamados “filibusteros” y después, promovidos por el mismo gobierno mejicano, por los “empresarios” que traían inmigrantes de a centenares y eran recompensados por ellos.

Inmigrantes que, obviamente, nunca cumplieron las normas que fugazmente existieron en Méjico de practicar la religión católica y hablar español.

Hasta que, finalmente, luego de algún torpe intento anterior, Texas declaró la independencia el 2 de marzo de 1836.

Una de las primeras medidas de la nueva república fue reestablecer la esclavitud que fuera abolida por la Primera República Federal Mejicana en 1829.

### **La incorporación de Texas a estados Unidos y el drama final.**

Más allá de la importancia simbólica, y del excelente uso político (comunicacional se diría hoy) que se hizo de ella tanto en Texas como en Estados Unidos, la batalla del Álamo no fue la batalla mas importante desde el punto de vista estratégico o militar.

La batalla decisiva se dio poco después, en San Jacinto, donde el ejército texano al mando de Sam Houston tomo de sorpresa al mejicano y lo derroto totalmente, haciendo prisionero a su jefe el General Santa Anna.

Este Hecho si fue decisivo ya que, según se dice amenazado de muerte, Santa Anna firmó el Tratado de Velazco y ordenó al resto del ejército mejicano poner fin a la campaña y retirarse hacia el sur.

Aunque no se reconocía allí expresamente la independencia de Texas, con lo resuelto quedaba de hecho asegurada. Texas era independiente, y no tardaría en anexarse a los Estados Unidos.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

El proceso fue constitucional y políticamente complejo. Y por eso mismo interesa repasarlo aquí.

En junio de 1843 Houston, Presidente de Texas, celebró un armisticio con Méjico mientras mantenía conversaciones con Inglaterra que lo presionaba por el tema de la esclavitud mientras, a la vez, le ofrecía a Méjico ciertas garantías en cuanto a la frontera siempre y cuando reconociera la independencia de Texas. Santa Anna rechazó la oferta porque ya se veía venir la anexión de Texas y el avance sobre el resto del territorio (Cárdenas Gracia, Jaime, 2023)

Houston particularmente negociaba con las autoridades mejicanas porque creía que el reconocimiento de la independencia por Méjico era imprescindible para evitar la guerra.

Pero cada uno hacia su juego. El presidente de Estados Unidos firmó un tratado y lo mando al senado para su aprobación. El 8 de junio de 1844 el Senado rechazó la anexión al no alcanzar los dos tercios que se necesitaban para aprobar el Tratado que el presidente John Tyler había firmado con Texas.

El mismo presidente acudió entonces a otro mecanismo. El previsto en el artículo IV Sección Tercera de la Constitución, para la admiración de nuevos estados a la unión, que solo requiere mayoría simple de ambas cámaras en una resolución conjunta. Ahora si el congreso aprobó la anexión el 26 de febrero de 1945.

Y el 01 de marzo de 1945 el presidente Tyler firmo la resolución conjunta del congreso que admitió a Texas como el estado número 28 de la Unión.

Se ha discutido si esta es la vía correcta, dado que Texas era una estado independiente, pero es indudable que en esta cuestión se ha reconocido que la última palabra la tiene el

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

congreso, lo que quedo ratificado por el fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos que en el año 1901 decidió en el caso de Lima vs Bidell, 182 US que la anexión era válida.

“A favor de la anexión se sostuvo jurídicamente que esta se había realizado correctamente porque todas las partes involucradas habían aceptado el procedimiento, es decir, tanto los Estados Unidos como la Republica de Texas validaron ese camino, y en el caso de Texas lo refrendaron con el voto popular, aunque mismo fuese inusual. Muchos años después la Corte Suprema de los Estados Unidos decidió en el caso de De Lima vs.Bidwell, 182 U.S. 1 (1901) que la anexión por una resolución conjunta del Congreso era válida conforme al derecho constitucional norteamericano.” (Cárdenas Gracia, Jaime. 2023, pag147)

Se convocó entonces a una convención constituyente para redactar una nueva constitución la que fue aprobada junto con su anexión a Estados Unidos.

Texas aprobó la anexión a Estados Unidos por 4245 votos a favor y 257 en contra en Octubre de 1845. En el mismo acto se aprobó también la nueva Constitución del Estado de Texas por 4174 votos a favor y 312 en contra. El 29 de diciembre de ese mismo año el Presidente Polk firmaba la incorporación de Texas a los Estados Unidos como el vigésimo octavo de la Unión. Cumplía así la promesa en la que basó su campaña electoral

Pero todo eso era solo el comienzo. Ahora empezaba la discusión por los límites.

***Old, Rough and Ready.***

Viejo, Rudo y Dispuesto: “Old, Rough and Ready” era el apodo con se conocía al General Zachary Taylor y que fue el artífice de la victoria militar de Estados Unidos sobre Méjico y que llego a presidente de los Estados Unidos derrotando al artífice político de esa guerra, el presidente James K. Polk.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Entre ambos, y pese -o gracias- a sus enfrentamientos personales y políticos, lograron la mayor adquisición territorial de la historia de Estados Unidos.

Primero Texas y, después, todo el oeste hasta el océano Pacífico. La política de expansión hacia el oeste había sido, precisamente, una de las bases del éxito político de Polk, tanto en la primaria de su partido como en la general. Su decidida posición en favor de la anexión de Texas le granjeó los apoyos necesarios para ser candidato y ganar la presidencia. Y pudo cumplir sus propuestas en su único mandato presidencial concretando en ese breve lapso la más exitosa materialización de la doctrina del Destino Manifiesto tal como la promulgara John L. Sullivan.

Y la materialización militar de las ideas de Polk las hizo a la perfección Zachary Taylor.

Apenas anexada Texas Polk ordenó a Taylor que se dirigiera a Río Grande al frente de cuatro mil hombres para proteger lo que Estados Unidos consideraba que era el límite de Texas con Méjico.

Para Méjico el límite estaba en el Río de Nueces y no en el Río Grande y el ejército de Texas estaba, entonces, en territorio mejicano. El 24 de Abril de 1846 el general mejicano Mariano Arista atacó a Taylor, lo que constituyó un *casus belli* a juicio de Estados Unidos, que le declaró la guerra a Méjico el 13 de mayo.

Gracias a la guerra el ejército norteamericano terminaría ocupando buena parte del territorio mejicano. Estados Unidos obtuvo victorias militares y políticas con el avance permanente de la población civil que iba ocupando el territorio y seduciendo a cierto porcentaje de los habitantes de estos territorios para que se rebelaran contra las autoridades mejicanas.

La República de la Bandera del Oso es el mejor ejemplo.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Surgió como una reacción de colonos californianos, casi todos venidos del este, en contra de las autoridades mejicanas de Alta California, cuando unos trescientos hombres armados, acaudillados por John C. Fréman -quien luego sería el primer candidato a presidente del Partido Republicano-; tomaron Sonoma y enarbolaron una bandera blanca con la imagen de un oso. De allí el nombre.

También se rebelaron militares mejicanos a los que el gobierno central envió a combatir la sedición.

Las tropas estadounidenses ocuparon Nuevo Méjico y California. Ganaron batallas como Palo Alto, Resaca de Guerrero o de la Palma Monterrey. En la famosa batalla de la Angostura pasó algo parecido a lo que ocurrió en la de Pavón en la Argentina. Santa Anna parecía ir ganando la batalla pero se retiró dejando a Zachary Taylor dueño del terreno pese a los daños sufridos.

Ambos ejércitos eran afectados por las internas políticas de sus respectivos gobiernos. Santa Anna dejaba y asumía el cargo de Presidente una y otra vez y Taylor desobedecía las órdenes del Presidente que, según él, pretendía impedir que ganara prestigio para que no creciera su figura política.

Finalmente los estadounidenses tomaron Ciudad de Mejico y se firmó un armisticio.

Sin embargo las negociaciones entre los plenipotenciarios y los mejicanos no llegan a buen fin y se reanudan las hostilidades en Molino del Rey y el Castillo de Chapultepec.

### **El Tratado de Guadalupe Hidalgo.**

Santa Anna renuncio, una vez más, y quedo a cargo del Poder Ejecutivo Manuel de la Peña y Peña, Presidente de la Corte de Justicia. Una vez más los negociadores mejicanos Luis Gonzaga Cuevas, Bernardo Couto y Miguel de Atristain se reunieron con el

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

norteamericano Nicholas Trist, que ya había sido destituido por el presidente Polk pero que continuo en la gestión apoyado por los generales Travis y Scott que estaban absolutamente enfrentados con Polk.

Finalmente, el 2 de febrero de 1845, en la Villa de Guadalupe Hidalgo, se firmó el Tratado por el cual Méjico perdió más de la mitad de su territorio que paso a formar parte de Estados Unidos en lo que hoy son estados de California Arizona, Nuevo Méjico, Texas, Nevada, Utah y partes de Colorado, Wyoming, Kansas y Oklahoma.

## Capítulo II

### **La Conquista del Desierto y la Noción de Frontera en la Argentina**

La Argentina presenta, como algunos otros estados, un caso particular cuando se trata el tema fronteras. Hay que hacer una clara diferencia entre las cuestiones limítrofes -necesidad de fijar definitivamente los límites internacionales- que tuvo con los estados vecinos a partir de la independencia de las ex colonias de sudamericanas; y las que surgieron de la necesidad de ocupar íntegra y efectivamente el espacio nacional que le correspondía por aplicación del “*utti possidetis iuris* de 1810”. Esto es la verdadera ocupación efectiva del territorio al que se tenía derecho. Aunque ambas en muchos casos estuvieron íntimamente relacionadas.

En las primeras el adversario o contendor fue otro estado vecino surgido del mismo proceso independentista con el que ahora había que acordar los límites entre ambos.

En el segundo caso lo eran los habitantes originarios que ya tenían una larga historia de conflictos y convivencia con los conquistadores y las autoridades coloniales pero que, súbitamente, cambiaron de estatus al triunfar la revolución.

Ya no eran súbditos del rey de España. Ahora eran habitantes (ciudadanos?) de estados independientes. Integrantes de su cuerpo político con los mismos derechos que el resto de la población. (O NO. aquí ya hay que hacer una clara distinción en los clivajes racistas y clasistas que se van a dar, en las elites de los nuevos estados, respecto a la población nativa-originaria y a los inmigrantes)

La primera de estas cuestiones se va a abordar en la parte central de este trabajo y de la segunda de ellas se va tomar aquí el más emblemático de los casos, la mal llamada conquista del desierto.<sup>18</sup>

En realidad se suele denominar como tal a la etapa final del avance político social económico y cultural del núcleo central porteño hacia los enormes territorios habitados por nativos o deshabitados cuando en realidad el proceso empezó ni bien se produjo la revolución de mayo. Y es, en buena medida, la continuación de la política colonial. Ahora en un nuevo contexto, a veces por otros medios, pero en muchos casos por los mismos actores que habían sido funcionarios coloniales y que ahora eran revolucionarios o, por lo menos, estaban al servicio de las nuevas administraciones.

Hay que destacar la lucidez y la astucia política derivada, seguramente, de la excelente formación de muchos de ellos y del conocimiento profundo que tenían tanto de las normas internacionales vigentes en esos momentos como de la realidad de la política internacional de la época.

Si bien la mascarada de Fernando VII pospuso por un tiempo la ruptura formal del estatus quo imperante entre las potencias europeas en relación al continente americano, era

---

<sup>18</sup> En este tema, como en casi todos, es útil y necesaria la aplicación de la visión trialista. La comprensión integral de estas cuestiones requiere de un análisis de las normas y reglas que se fueron sancionando o acordando, por un lado. Pero también, y simultáneamente, de las relaciones de poder imperantes en cada momento y de una valoración a la luz de la justicia de cada uno de esos casos.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

imprescindible preparar el terreno para cuando ella se hiciera efectiva y los sucesores de la corona española tuvieran que probar que capacidad jurídica y política tenían para sostener sus derechos territoriales.

La corona española, como las otras potencias coloniales, no ocupaba efectivamente todo el inmenso territorio que, en los papeles, se fueron repartiendo entre ellas. Apenas tenían dominio efectivo sobre una reducida parte de esos territorios cuya titularidad formal sobre el total se fue reconociendo a través de sucesivos tratados que, la más de las veces, sucedían a cruentas guerras o larguísimas disputas diplomáticas que recomenzaban cada tanto.

Sin embargo, en general, las potencias coloniales respetaban los límites negociados en los tratados y no avanzaban en los territorios acordados a las otras por mucho que estos estuvieran vacíos o no ocupados efectivamente por estas.

Esto, por supuesto, hasta que una nueva disputa obligaba a negociar todo de nuevo.

El mejor ejemplo de como las coronas incluso limitaban el avance de sus súbditos sobre determinados territorios para no irritar a otra potencia colonial, respetando los planes de expansión elucubrados en los gabinetes y acordados en los tratados, es la Proclamación Real de 1763 por la que Jorge III prohibió a los colonos de las trece colonias inglesas avanzar más allá de los Apalaches.

El veto indignó a los colonos que no entendían por qué no podían avanzar -es un decir porque en la realidad ya lo habían hecho- después de haber peleado contra los franceses por esos territorios y haberles ganado la guerra.

***La Primera Junta***

Distinta era la situación de los territorios que fueron de España, ahora en manos de los gobiernos revolucionarios cuya situación no estaba para nada consolidada. Lo que antes las coronas se repartían entre sí y se reconocían mutuamente ahora quedaba en una nebulosa hasta que se decidiera el destino de las revoluciones.

La herencia era enorme pero había que consolidar el poder y hacerlo efectivo en el territorio.

Lo habría reconocido expresamente Mariano Moreno en el Plan de Operaciones cuando decía "la obra de nuestra libertad, a la verdad, es tan grande, que por su aspecto tiene una similitud con los palacios de Siam, que con tan magníficas entradas, no presentan en su interior sino edificios bajos y débiles".<sup>19</sup>

El movimiento de mayo tenía una enorme fachada pero, detrás de ella, había que construir pacientemente el edificio de la revolución. Y la ocupación efectiva del territorio por parte de las fuerzas revolucionarias o de adictos a ella era, para Moreno, imprescindible para el triunfo de la revolución.

Por eso plantea, en el mismo plan de operaciones, la necesidad de ocupar Río Grande con partidarios de la revolución, consciente de que ese territorio iba a estar en disputa permanente con la corona portuguesa y que era imprescindible ocuparlo lo más rápido posible.

---

<sup>19</sup> No está agotada la discusión acerca de la autenticidad de este documento. La bibliografía que la discute es numerosa. Una recopilación de los documentos que se pudo rescatar oficialmente se encuentran en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Sección Diplomática y Consular, Caja N° 575, Expediente N° 21, 213 páginas.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Lo mismo ocurría con la frontera interna, ahí nomás pegada a Buenos Aires, por eso en octubre de 1810 la Junta de Gobierno, con las firmas de Saavedra como Presidente y Moreno como Secretario de Guerra, le ordenó a Pedro Andrés García la realización de una expedición hacia las pampas.

El desierto presentaba verdaderas encrucijadas si se piensa en sus posibilidades de representación porque se trata de un espacio pensado como límite y a la vez como ámbito de posibilidades infinitas (...) Un tribunal arbitral de la época señalaba... "para que un accidente natural constituya una frontera eficiente entre estados debe reunir dos condiciones primordiales fácil de reconocer, difícil de cruzar" (Claudia Torre, 2011, pag.11)

Y la junta tenía, necesariamente, que asegurar todas las fronteras del naciente estado argentino, comenzando por la más cercana. Y quien mejor que el Coronel Pedro Andrés García "considerado un gran especialista en la cuestión de fronteras con los indios del sur, partidario de una política que combinaba la amenaza de la fuerza con la seducción para atraerlos a la vida civilizada". (Florencia Roulet, 2015, pag.38)

García había llegado con Ceballos en 1776 como ayudante del Real Cuerpo de Ingenieros, trabajó en la creación de asentamientos urbanos y fuertes en la Patagonia entre 1778 y 1779 entre ellos San José en la península de Valdés y Carmen de Patagones. Formó parte de la campaña de Amigorena contra los pehuenches, que resultó en la firma de varios tratados de Paz con los caciques más importantes en 1782 y 1783.

La actuación de García y sus propias opiniones –cambiantes a veces- vertidas a lo largo de su ardua gestión en la frontera permite entender parte del fenómeno que se trata aquí. La necesidad de la burguesía –colonial primero, independiente después- de incorporar lo más rápido posible la mayor cantidad de tierra a su esquema productivo.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

La frontera fue entonces ese límite que se fue obteniendo por la fuerza; negociando, acordando, violando, peleando y volviendo a negociar. Ganando en cada uno de estos pasos avances de centenares o miles de kilómetros cuadrados de ese enorme territorio que tampoco tenía, hay que señalarlo, habitantes permanentes con siglos de antigüedad en él.

No solo que las distintas tribus no siempre tenían antigüedad como residentes en la zona de frontera, a la que, en muchos casos, también ellas se habían ido acercado para aprovechar las características propias de la misma, sino que estaban en conflictos y guerras permanente con alianzas cambiantes.

Además de estos conflictos entre tribus o grupos distintos por causas propias, se fueron incorporando a las peleas (obviamente que no todos en el mismo bando) entre los mismos conquistadores primero, entre realistas y revolucionarios después; y entre los distintos bandos revolucionarios por último. Unitarios y federales también tuvieron aliados y recibieron el apoyo de distintas tribus o grupos de indios.

### ***La Primera Campaña: Martín Rodríguez***

Martín Rodríguez fue otro de los personajes típicos de ese período. Siendo Brigadier General, en representación del gobierno de la provincia de Buenos Aires, firmó con los indios el emblemático Tratado de Paz de la estancia Miraflores el 7 de marzo de 1820.

Por el tratado se acordó la paz en el territorio y se estableció como límite definitivo la línea alcanzada por los hacendados de las estancias al sur del río Salado. Los indígenas debían devolver el ganado robado en los malones y, a cambio, recibirían trabajo en las estancias.

Se estipuló también que, en adelante, ningún habitante de la Provincia de Buenos Aires podía internarse más al territorio de los indios.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

No duró mucho. Para noviembre y diciembre se produjeron malones que atacaron Lobos y Salto. En este último participó el chileno José Miguel Carreras.<sup>20</sup> (NOTA)

Martín Rodríguez, ya gobernador de la provincia desde septiembre, organizó rápidamente una campaña contra los agresores en la que violó reiteradamente lo acordado en Miraflores, generando a su vez que las tribus que hasta entonces respetaban el pacto atacaran también a las poblaciones de la frontera.

Durante su gobierno organizó dos campañas más, logrando avances parciales en la frontera pero a un altísimo costo en vidas y económico sin lograr lo que en definitiva se buscaba que era pacificar la frontera.

***Bernardino Rivadavia. La Mano Dura.***

Bernardino Rivadavia, que fue ministro de Martín Rodríguez, siguió su misma política. Y aún la profundizó ya como Presidente de las Provincias Unidas del río de la Plata. En este tema a Rivadavia se lo cita más por la contratación del mercenario prusiano Federico Rauch “para matar indios” que por sus políticas de fondo que dan para un análisis más extenso y profundo.

“Hoy 18 de enero de 1826 para ahorrar balas degollamos a 27 ranqueles” es la frase que se le atribuye a Rauch. Y que es mucho más conocida que las acciones que efectivamente realizó.

Lo mismo ocurre con su muerte. “Lo mató el indio Arbolito. Le boleó el caballo y después lo degolló”, dicen. Lo que es cierto solo a medias. Pero los que escuchan o leen, y

---

<sup>20</sup> José Miguel Carreras fue, al igual que sus hermanos, un controvertido personaje de la guerra de la independencia y de los años posteriores a la misma. No solo por sus conocidos enfrentamientos con San Martín y O'Higgins sino también por el desarrollo de una intensa actividad político militar de este lado de la cordillera donde participó activamente de los enfrentamientos entre los principales caudillos y en los de estos con distintos grupos de indios con los cuales alternativamente guerreó o hizo alianzas.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

luego repiten la historia, creen, como aparece a primera vista, que se trató de un enfrentamiento entre tropas del ejército porteño contra los indios. Y no fue así.

El hecho se produjo en el combate de Las Vizcacheras y este fue, en realidad, una batalla entre Unitarios y Federales, apoyados unos y otros por contingentes de indios también enfrentados entre sí. Y “Arbolito” a esa altura ya no era solo “Arbolito”. Ya estaba bautizado y se llamaba Nicasio Maciel.

Rauch comandaba las tropas leales a Lavalle – que ya había fusilado a Dorrego-. El jefe de los federales era Prudencio Arnold que en sus Memorias describió así la muerte de Rauch

Cuando estuvo dentro de nosotros, reconoció que eran sus enemigos apercibiéndose recién del peligro que lo rodeaba. Trató de escapar defendiéndose con bizarría; pero los perseguidores le salieron al encuentro, cada vez en mayor número, deslizándose por los pajonales, hasta que el cabo de blandengues, Manuel Andrada le boleó el caballo y el indio Nicasio Maciel lo ultimó... Así acabó su existencia el coronel Rauch, víctima de su propia torpeza militar. (<https://pueblosoriginarios.com/biografias/arbolito.html>)

Todo esto parece anecdótico pero para nada lo es. Refleja la complejidad de las relaciones sociales, políticas y económicas, que se fueron gestando, desde la conquista y la colonia hasta la vida independiente. Lo importante en todo caso es distinguir quienes, donde y por qué peleaban. Y, en todo caso, en qué estaban de acuerdo y en qué diferían en la política a llevar adelante respecto a la frontera.

Lo cierto es que en la gestión de Rivadavia los indios perdieron una enorme cantidad de territorio. Y solo 538 familias criollas se apoderaron de más de 8 millones de hectáreas gracias a esas políticas. La frontera se iba moviendo. El territorio de la “civilización” se ampliaba. Y, finalmente, eran muy pocos los beneficiados.

**Ahora Rosas**

Rosas continuó la política de Rodríguez y de Rivadavia en cuanto al objeto a conseguir, esto es cada vez más territorio, cada vez más tierras para la producción.

Lo hizo con un estilo distinto y, probablemente, con una concepción distinta (paternalista) acerca de la naturaleza misma de los indios y de la relación de estos con la naturaleza y con el poder.

Apenas dejó de ser gobernador, en diciembre de 1832 comenzó a organizar, con los gobernadores de Mendoza, San Luis y Córdoba, su "campana al desierto". No era la primera. Y no sería la última.

Lo había anunciado en su último mensaje a la Legislatura

"Hacendados, vosotros sabéis que la campana y la frontera se encuentran hoy enteramente libres de los indios enemigos; que aterrados por los repetidos golpes de muerte que han sufrido en sus mismas tolderías, se han refugiado al otro lado del río Negro de Patagones y a las faldas de la Cordillera de los Andes. Nuestras divisiones acampan o corren sin recelo desde la laguna grande de Salinas hasta las márgenes del río Negro. Un esfuerzo más y quedarán libres para siempre nuestras dilatadas campañas y habremos establecido la base de nuestra riqueza pública, y acabado la empresa que ha burlado por más de dos siglos el valor y la constancia de nuestros mayores. Vosotros prestareis con el patriotismo acostumbrado cuanto sea indispensable para expedicionar sobre los últimos asilos de los indios enemigos y para perfeccionar la población de nuestras fronteras. La nueva administración tendrá la gloria de coronar al fin esta grande obra." (<https://www.todo-argentina.net.pagina=658>)

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

El gobernador de Mendoza, Pedro Nolasco, y el de San Juan, Juan Valentín Rivero, designaron a Facundo Quiroga para dirigir las operaciones. Quiroga solicitó y obtuvo cooperación de Tucumán, La Rioja y Catamarca y se convirtió en director de la campaña de Rosas que, finalmente, se organizó en tres columnas para cubrir todo el frente, desde el Atlántico hasta los Andes.

Para completar ese esquema de avance de la frontera integra hacia el sur el gobierno de Buenos Aires intentó sumar fuerzas chilena a la campaña pero eso, finalmente, no se concretó. Finalmente el resultado fue el esperado.

Penetró en territorio indígena, llegando a los ríos Colorado y Negro y ocupando Choele-Choel. La frontera se modificó, apoderándose de dos mil novecientas leguas cuadradas de tierra. La línea defensiva finalmente quedó establecida entre Bahía Blanca, pasando por Médano Redondo y Carmen de Patagones.

### ***Las Más Conocidas de las Campañas***

Las más conocidas fueron las de Alsina y Roca. Los dos ministros del presidente Avellaneda. El primero murió en el cargo. Roca pasó de ministro a Presidente de la Nación. Y buena parte los apoyos para esa candidatura se debieron a la, para la opinión dominante de la época, muy exitosa “campaña al desierto” como se la denominó.

Adolfo Alsina, Ministro de Guerra y Marina de Avellaneda, venía trabajando desde antes de serlo en el tema tierras. Pero no para conseguir nuevas sino para asegurar las existentes que eran permanente objeto de ataques en la frontera y generaban reclamos permanentes de los habitantes y hacendados de la provincia a los que Alsina ya había atendido como Gobernador.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Para eso precisamente había ideado y empezado a construir la famosa “zanja” que lleva su nombre

La idea de Alsina era construir una Zanja de más o menos 600 km, que se extendería desde la costa atlántica hasta Mendoza.

La zanja fue un foso de 2 metros de profundidad y 3 de anchura en la superficie y un parapeto de 1 m de alto por 4,50 m de ancho. Este último detalle se le olvida a muchos de los críticos contemporáneos de Alsina y aún actuales. Otros le encuentran similitud, a diferente escala, con la gran muralla China.

Así lo veía el mismo director de la obra el ingeniero francés Alfredo Ebelot.

Un foso es poca cosa; pero cuando tiene 80 leguas de largo se transforma en algo respetable. Adquiere un interés casi dramático si se piensa que marca el límite casi visible entre la civilización y la barbarie. El parapeto de adobe que lo bordea es, en pequeño, una muralla china. Es la misma solución, exhumada y remozada, de un problema tan viejo como el mundo: la lucha de los sedentarios contra los nómades. (Ebelot, Alfredo, 1968, pág. 109)

Por eso coincidía con la visión de Alsina, que decía

El indio no invade para pelear, ni tampoco por el placer de hacer mal –invade para poder regresar con lo que robe. Bien, pues, salvado el foso, consumada la invasión ¿qué hará el indio con el robo? No ha de pretender salir por donde entró, porque debe suponer que el paso está ocupado ó el obstáculo restablecido. ¿Se lanzará entonces a buscar salida con arreo, teniendo antes que derribar la muralla y borrar el foso? (Alsina, Adolfo, 1977.)

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

La construcción se inició en 1876 y se abandonó un año más tarde, como consecuencia de la muerte de Alsina. Para ese entonces la zanja tenía 374 km entre el sur de la provincia de Córdoba y el norte de Bahía Blanca, en la provincia de Buenos Aires.

El estado argentino, por fin, se había consolidado. La unión nacional prevista como primer objetivo en el preámbulo de la constitución nacional se había conseguido. Pero quedaba mucho por hacer.

Había que convocar realmente a todos los hombres del mundo que quisieran habitar el suelo argentino como también dice el preámbulo y el gobierno federal debía cumplir con el artículo 25 que lo conmina a fomentar la inmigración europea.

Para cumplir con ese mandato se sancionó, en 1876, la Ley n 817 “de inmigración y colonización” luego de un debate que llevó dos períodos parlamentarios.

Avellaneda destacaba las características que debía tener esa inmigración “buscada”. En su mensaje de elevación del proyecto al congreso decía:

Hasta ahora no se ha buscado la inmigración, aceptándose la que espontáneamente ha querido venir a la República, y en su internación y acomodo se invierten sumas considerables sin exámen, sin calificación, sin averiguar siquiera si el inmigrante ha de ser un poblador útil, que con su trabajo aumente la producción del país, y contribuya al fomento de la riqueza pública, y al mismo tiempo sus costumbres y su educación contribuyan a consolidar los elementos de civilización, de orden y de paz.

En el proyecto presentado se previene este mal, pues sin incluir la inmigración espontánea se procura elegirla buscándola en el norte de Europa y otros países del Sud, donde es tan

fácil encontrarla en condiciones más adecuadas que aseguren para nosotros los resultados buscados.<sup>21</sup>

Precisamente Alejandro Fernandez sostiene que

La apuesta por una política que a la vez promoviera y seleccionara la inmigración debía concretarse a través de cuatro acciones principales del Estado: el adelanto de pasajes marítimos a las familias que estuviesen dispuestas a instalarse como agricultores en las colonias, la donación gratuita de tierra o su venta a largos plazos, el traslado gratuito desde el puerto de desembarco hasta el lugar elegido para instalarse y el adelanto por un año de víveres, semillas, útiles y animales de labor y de cría. (Alejandro Fernández)

La segunda de estas acciones, la donación gratuita de tierras o su venta a largo plazo estaba expresamente dispuesta en la ley:

***Colonización, donaciones, venta y reserva de tierras***

82. El P.E. determinará los territorios destinados a la colonización, la que deberá principiar en cuanto fuese posible, por los puntos en que ya existiesen pobladores, y por aquellos que por su situación tuviesen una comunicación más fácil y rápida con los centros de población de la República.

83. Una vez hecha la designación a que se refiere el artículo anterior, se procederá a la mensura, subdivisión y amojonamiento de las secciones, y a la construcción en cada una de ellas, en el terreno destinado al efecto, de un edificio para alojar cincuenta familias, por lo menos, y para contener los acopios de víveres y demás útiles destinados a los pobladores.

---

<sup>21</sup> ( CONGRESO NACIONAL. Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1875. Buenos Aires: Imprenta Coni, 1876. t .II, p. 1190-1191. Citado por Alejandro Fernández.)

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

84. La oficina de Tierras y Colonias, de acuerdo con la de Inmigración, dispondrá la translación de las familias destinadas a cada Sección, inmediatamente después de encontrarse esta en las condiciones determinadas en el artículo precedente.

85. Los cien primeros colonos de cada Sección, que sean jefes de familia y agricultores, recibirán gratis, cada uno, un lote de cien hectáreas, los que serán distribuidos alternativamente.

86. Los lotes rurales restantes serán vendidos a razón de dos pesos fuertes la hectárea, pagaderos en diez anualidades, haciéndose el primer pago al terminar el segundo año.

87. La venta podrá limitarse a la cuarta parte de un lote, sin que pueda ser extendida a más de cuatro lotes a favor de un solo individuo. (Ley N°817)

Era pues imprescindible, si se quería cumplir con la ley, especialmente con la segunda parte referida a Colonización, conseguir la mayor cantidad de tierras posible para incorporarlas definitivamente al territorio dominado por el estado nacional. Había pues que ampliar la frontera mucho más allá del territorio que garantizaba la zanja de Alsina.

Y a eso se dedicó el nuevo Ministro de Guerra y Marina, Julio Argentino Roca. Y su éxito en la tarea lo haría Presidente.

Y no solo por el éxito militar de la campaña sino también, y fundamentalmente, por el destino que finalmente tuvo el territorio consolidado en la misma.

Cuando Roca comenzó la campaña ya los indios no tenían el poder de otrora. Así lo reconocían el Presidente Avellaneda y su Ministro Roca en el mensaje al congreso “Los ranqueles famosos en la Pampa por ser los más valientes se hallan reducidos en la actualidad a menos de seiscientas lanzas, a consecuencia de haberse presentado grupos numerosos de jefes de las fronteras de San Luis y Córdoba”, y muchos de ellos ya

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

estaban integrados al sistema, “prefiriendo vivir al abrigo y protección inmediata de la Nación y de sus tropas, antes que en el desierto.”(Avellaneda, Nicolás, 1878)

En el mismo mensaje Avellaneda cuando presentó su Plan para conseguir la sanción de una nueva ley. Esta para financiar la campaña, hace un pormenorizado análisis de la situación político institucional del país y de la necesidad de adquirir nuevas tierras para garantizar la seguridad de los productores actuales y permitir la llegada de nuevos

“En la superficie de quince mil leguas que se trata de conquistar, comprendidas entre los límites del Río Negro, los Andes, y la actual línea de frontera la población indígena que la ocupa, puede estimarse en veinte mil almas, en cuyo número alcanzarán a contarse mil ochocientos a dos mil de lanza, que se dedican indistintamente a la guerra y al robo, que para ellos son sinónimo de trabajo.

Los ranqueles, famosos en la Pampa por ser los más valientes, se hallan reducidos en la actualidad a menos de seiscientas lanzas, a consecuencia de haberse presentado grupos numerosos de jefes de las fronteras de San Luis y Córdoba, prefiriendo vivir al abrigo y protección inmediata de la Nación y de sus tropas, antes que en el desierto. Sus tolderías están diseminadas por familias, en una extensión de 600 leguas cuadradas aproximadamente, en medio de bosques espesos cortados a intervalos regulares por granes abras. Empiezan los primeros en Chocha a los 36° 6' de latitud y 7° 36' de longitud; y en el Médano Colorado a los 35° 52' de latitud y 7° de longitud, 60 leguas directamente al Sur de Tres de Febrero y van a concluir en Trarú-Lauquen, a 30 leguas al Sur de Poitagié, asiento del cacique Baigorrita. Veinte leguas al Oeste de esta línea de toldos y paralelamente a ella, corre el río Chadi-Leuvú, en dirección Norte Sur y este espacio intermedio se halla cubierto de un bosque muy espeso y bastante elevado, que carece de

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

agua, y es, por lo tanto inhabitable.....Como se ve, la Pampa está muy lejos de hallarse cubierta de tribus salvajes, éstas ocupan lugares determinados y precisos.

Su número es bien insignificante, en relación al poder y a los medios de que dispone la Nación. Tenemos seis mil soldados armados con los últimos inventos modernos de la guerra, para oponerlos a dos mil indios que no tienen otra defensa que la dispersión, ni otras armas que la lanza primitiva; y sin embargo, les abandonamos toda la iniciativa de la guerra, permaneciendo nosotros en la más absoluta defensiva, ideando fortificaciones que oponer a sus invasiones, como si fuéramos un pueblo pusilánime, contra un puñado de bárbaros.”(Avellaneda, Nicolás, 1878)

El presidente lo plantea con claridad. No se trataba de una operación militar arriesgada en la que sus integrantes iban a conquistar la gloria. Pero había que hacerla, había que dejar de ser pusilánimes y cambiar de táctica. Había que dejar la defensiva de las zanjás y fortificaciones y tomar la iniciativa incorporando nuevos territorios a las fronteras productivas.

Para los estancieros tenía una importancia tremenda. En esa fecha la frontera estaba, en muchos puntos, a menos de 300 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires y los ganaderos sufrían enormes pérdidas por los ataques constantes de los indios que la estrategia desarrollada hasta entonces lograba apenas controlar. Y, paralelamente, se necesitaba mucho más espacio para expandir la producción ganadera ya a esa altura encorsetada en los estrechos márgenes de la frontera.

Y a ese respecto el mensaje presidencial, hábilmente,- destaca que “El ministro actual de la Guerra ha recorrido personalmente estos lugares y puede asegurarse que son inmejorables para la ganadería y aun para la colonización. Abundan en pastos de varias clases; el agua dulce y clara se encuentra en grandes lagunas, al pie de los médanos de arena,

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

y, donde no se la ve en la superficie, se oculta tan de cerca que basta levantar algunas paladas de arena para que surja en abundancia del seno de la tierra.”(Avellaneda, Nicolás, 1878)

Hasta aquí la presentación presidencial destacaba dos de los objetivos de la propuesta; garantizar la seguridad absoluta de lo que ya se tenía, e incorporar nuevos territorios con seguridad garantizada en la frontera productiva.

Faltaba el tercero. El proyecto también apuntaba a consolidar la presencia del estado argentino en la Patagonia ante la cada vez más agresiva presencia chilena. Y así lo expresaba Avellaneda en un párrafo de su mensaje: “La importancia política de esta operación se halla al alcance de todo el mundo. No hay argentino que no comprenda, en estos momentos en que somos agredidos por las pretensiones chilenas, que debemos tomar posesión real y efectiva de la Patagonia, empezando por llevar la población al Río Negro que puede sustentar en sus márgenes numerosos pueblos, capaces de ser en poco tiempo la salvaguardia de nuestros intereses y el centro de un nuevo y poderoso estado federal, en posesión de un camino interoceánico fácil y barato a través de la Cordillera por Villa Rica, paso accesible en todo tiempo.” (Avellaneda, Nicolás, 1878) <sup>22</sup>

La ley finalmente se aprobó y entro en vigencia. Lo curioso del caso es que en su mensaje de elevación el presidente nada dice del objeto principal de la ley. El sistema que el estado nacional pretendía adoptar para financiar la campaña. La compra anticipada de los terrenos que supuestamente iban a ser liberados de indios e incorporados efectivamente al territorio nacional.

---

<sup>22</sup> Mensaje al Congreso Nacional de Nicolás Avellaneda sobre la “conquista del desierto”

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Y esta, la ley 947 del 5 de octubre de 1978, fue la primera y la más importante de una serie de leyes que permitieron a una ínfima parte privilegiada de la población vinculada a la élite económica y política, y a los sucesivos gobiernos de la época, quedarse con la casi totalidad de las tierras más fértiles y ricas del país. Le siguieron varias leyes similares o con el mismo propósito

“La ley de remate público del 3 de noviembre de 1882 otorgó 5.473.033 de hectáreas a los especuladores. Otra ley, la 1.552 llamada con el irónico nombre de “derechos posesorios”, adjudicó 820.305 hectáreas a 150 propietarios. La ley de “premios militares” del 5 de septiembre de 1885, entregó a 541 oficiales superiores del Ejército Argentino 4.679.510 hectáreas en las actuales provincias de La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut y Tierra del Fuego. La cereza de la torta llegó en 1887: una ley especial del Congreso de la Nación premió al general Roca con otras 15.000 hectáreas.

Si hacemos números, tendremos este balance:

- La llamada “conquista del desierto” sirvió para que entre 1876 y 1903, es decir, en 27 años, el Estado regalase o vendiese por moneditas 41.787.023 hectáreas a 1.843 terratenientes vinculados estrechamente por lazos económicos y/o familiares a los diferentes gobiernos que se sucedieron en aquel período.
  - Sesenta y siete propietarios pasaron a ser dueños de 6.062.000 hectáreas.
  - Entre ellos se destacaban 24 familias “patricias” que recibieron parcelas que oscilaban entre las 200.000 hectáreas de los Luro a las 2.500.000 obtenidas por los Martínez de Hoz.
- (Historia de la crueldad argentina Julio A. Roca y el genocidio de los Pueblos Originarios. Osvaldo Bayer coordinador - Buenos Aires : RIGPI, 2010.)

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Esta la principal y enorme diferencia entre el proceso de expansión de la frontera en Estados Unidos, la llamada “conquista del oeste”, y el avance de la frontera en la Argentina, conocida como la “conquista del desierto”.

En la “Conquista del Oeste” la frontera, el oeste, en estados Unidos se abrió, realmente, al “otro”, al inmigrante europeo, para ocupar territorio de “los otros”, los indios, los franceses, los españoles y los mejicanos y terminar construyendo ese enorme país-continente con una identidad propia construida, en buena medida, en la forja de la frontera. O, por lo menos, moldeada en ella.

En la “Conquista del Desierto” se ganaron enormes cantidades de tierras que se repartieron, por distintos mecanismos y mediante sucesivas leyes, entre los amigos del poder con lo que, al contrario de lo que ocurrió en Estados Unidos, no se generó una sociedad abierta, democrática y competitiva; sino que por el contrario se generó una sociedad oligárquica decidida a emplear cualquier medio para seguir detentando su poder tradicional.

### **Título III**

## **EL ARREGLO DE LOS LÍMITES INTERNACIONALES DE LA ARGENTINA**

### **Capítulo I**

#### **El Derecho en Juego**

Para entender, comprender e interpretar cabalmente el sentido y el alcance de una determinada norma jurídica, referida a una cuestión de límites, es preciso conocer, entender y valorar como actuaron las fuerzas económicas, sociales y políticas que conformaron los diferentes espacios territoriales, y como fue evolucionando el marco normativo -institucional que las contenía. Como lo indica la visión trialista, esto es haciendo un análisis simultaneo desde el triple punto de vista normativo, sociológico y dikeológico. Aunque no se lo explicita expresamente a cada paso.

La constitución actual, y el marco jurídico político nacional y regional, son la resultante de la historia y de las relaciones de poder existentes a lo largo de la misma, y así deben interpretarse.

Lo que hoy es la Argentina como estado lleva siglos de evolución. Tanto su conformación territorial como política son fruto de un largo proceso histórico que -para simplificar- podría analizarse comenzando desde los acontecimientos de Mayo 1810.

Pero para entender en profundidad muchas de sus particularidades, y las de sus vecinos que aquí interesan, es preciso remontarse a las distintas etapas de la ocupación española y portuguesa en el cono sur del continente americano (sin dejar de lado u olvidar los intentos de Inglaterra de intervenir y/o asentarse en el).

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

La Revolución de Mayo se produjo en el entonces Virreynato del Rio de la Plata que incluía los territorios de lo que hoy son Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y parte de Brasil.

Es muy común escuchar que “lo que hoy es la Argentina es fruto de la fragmentación de la unidad geopolítica que fue el Virreinato del Rio de la Plata”.

Sin embargo esta “unidad geopolítica”, esto es el Virreinato, en realidad fue una inteligente creación de la corona española pero que nunca llegó a consolidarse plenamente como tal ya que tuvo, en términos históricos, una existencia efímera, de 1776 a 1810.

A partir de allí. Esto es a partir de esa unidad geopolítica, que tenía como vecinos al Imperio de Brasil, a la Capitanía General de Chile y al Virreinato del Perú, se van a ir dando una sucesión de procesos hasta llegar a la conformación actual del mapa regional.

La primera de las cuestiones es la que enfrentó a las coronas de España y Portugal, y después a sus sucesores, Brasil por un lado y Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia por el otro. Arrancando con las Bulas Papales y siguiendo con el tratado de Tordesillas y todos los demás tratados que fueron firmando.

Portugal primero, y el Brasil independientemente después, emprendieron una agresiva penetración hacia el Oeste que los enfrentó con sus vecinos españoles y con los sucesores de estos.<sup>23</sup>

Desde las disputas por la Colonia del Sacramento, el tratado de Permuta, las bandeiras, las guerras jesuíticas, hasta la guerra de la Triple Alianza que destruyó al Paraguay y los

---

<sup>23</sup> Es importante también analizar los enfrentamientos con los nativos -esencialmente guaraníes- y con los jesuitas y la vasta estructura religiosa, política, cultural y militar que estos crearon.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

tratados y acuerdos sobrevinientes, fueron conformando una frontera que fue mutando a lo largo de la historia y desembocó en los límites que tienen los actuales estados del cono sur.

Cada uno de los Estados que surgieron de ese Virreinato sufrió su propio proceso político. Más o menos sangriento y doloroso en cada uno de los casos, pero difícil en todos ellos, hasta llegar a adoptar la forma política que tienen en el presente.

Y la forma de Estado que finalmente adoptaron no es casual sino que tiene que ver, precisamente, con la historia particular de cada uno de ellos.

Por eso Uruguay, Paraguay y Bolivia son Estados Unitarios y Argentina es un estado Federal, igual que Brasil.

La independencia y el reordenamiento territorial y político de las antiguas colonias españolas y portuguesa se dieron de manera simultánea y la interacción entre todas ellas fue intensa y permanente.

La mutua influencia y la participación activa de la mayoría de los líderes revolucionarios en el territorio, y en los procesos políticos, de los que hoy son estados diferentes fue una constante en esas primeras décadas de lucha por la independencia y la organización política de los nuevos estados.

Desde las disputas iniciales por la Declaración de la Independencia y por la forma de gobierno a adoptar, así como por el tipo de vínculos que, en todo caso, iba a ligar a cada una de las unidades políticas que estaban desarrollando el proceso, se generó una interacción permanente entre todas ellas.

Iban a ser independientes o no. Iban a ser una monarquía o una república. Serían estados unitarios o se vincularían en algún tipo de Federación o Confederación.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En este último caso cuan amplia sería y a quienes abarcaría ese tipo de asociación entre los diferentes estados que estaban luchando por su independencia. Y que, mientras empleaban todos sus recursos para defenderla militarmente, al mismo tiempo estaban tratando de organizar su nueva institucionalidad.

Lo plantearon Bernardo de Monteagudo en su Ensayo sobre la necesidad de una Federación General entre los Estados Hispano-Americanos y plan de su organización, el mismo libertador Simón Bolívar en su convocatoria al Congreso de Panamá y Juan Bautista Alberdi en su monumental obra Memoria sobre la Conveniencia y Objeto de un Congreso General Americano.

Todas estas ideas se frustraron o solo se realizaron parcial y esporádicamente. De allí la conocida frase de Bolívar “siento que he arado en el mar”.

De todos esos intentos el saldo más importante -para lo que aquí nos ocupa – es una regla o principio, establecido en varios de los tratados celebrados por los precarios estados independientes, por la que acordaban arreglar sus futuras posibles cuestiones de límites en base al principio que se conocería como el “uti possidetis iuris de 1810”.

Este principio establecía la obligación de respetar los límites fijados por España para sus distintas dependencias coloniales, ahora estados independientes, en el momento en que adquirieron la independencia.

Este principio, además de fijar un criterio para resolver entre los nuevos estados las posibles cuestiones de límites que surgieran entre ellos, también resultó un argumento sólido para impedir que otras potencias europeas ocuparan partes de los enormes territorios despoblados sobre los que los flamantes estados no podían ejercer la ocupación efectiva.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Esta aparente contradicción jurídica -a la luz del derecho romano- fue, en realidad, una genialidad jurídico-política.

La posesión es un hecho, y es lo que el derecho romano protegía en el interdicto posesorio a través de la formula “*uti possidetis ita posideatis*”, o sea “así como posees seguirás poseyendo”.

Al agregarle “*iuris*” se entendía que los nuevos estados americanos se reconocían entre ellos, y le exigían al resto de la comunidad internacional de la época que también lo hiciera, los límites que España había fijado en américa. Esto es lo que “poseían de derecho”, por ser herederos de España, aunque no lo pudieran ocupar efectivamente en su totalidad.

Esta posición generalizada de todos los nuevos estados sudamericanos y -hay que reconocerlo- la formulación del enunciado en 1823 de los que se conocería como “Doctrina Monroe” por parte de James Monroe, presidente de los EEUU, impidieron la ocupación de enormes extensiones del continente sudamericano que los nuevos estados no estaban en condiciones de ocupar efectivamente y, menos aún, de proteger o defender militarmente.

Alberdi proponía algo distinto. En primer lugar colocaba la solución de las cuestiones de límites “a la cabeza” de los temas que debería tratar el Congreso que él proponía que se reuniera. Pero, además, proponía una fórmula distinta a la del “*utti posidettis iuris* de 1810” con la que no coincidía en absoluto.

Precisamente en su citada Memoria Sobre la Conveniencia y Objeto de un Congreso General Americano sostenía:

La América está mal hecha, señores, si me es permitido emplear esta expresión. Es menester recomponer su carta geográfico política. Es un edificio viejo, construido según un pensamiento que ha caducado: antes era una fábrica española, cuyos

departamentos estaban consagrados a trabajos especiales, distribuidos según el plan industrial y necesario del fabricante; hoy cada uno de los departamentos es una nación independiente, que se ocupa de la universidad de los elementos sociales, y trabaja según su inspiración y para sí. En esta ocupación nueva, en este nuevo régimen de existencia, no siempre encuentra adecuado y cómodo el local de su domicilio para el desempeño de sus multiplicadas y varias funciones. Y tendría necesidad de variar el plan de su edificio; pero tropieza en los límites que estableció la metrópoli monárquica, y que ha respetado la América republicana. Tomo por ejemplo a los pueblos de Bolivia, que bajo el régimen colonial eran fábricas de fundiciones y acuñamientos metálicos de propiedad española, y que hoy no pueden ser lo que están llamados a ser: Estados comerciales e industriales, porque no tienen puertos de mar ni vehículos de inteligencia marítima con el mundo exterior y europeo. Entre tanto es constante que por medio de concesiones realizables de parte de otros estados, Bolivia, podría tener los medios que hoy le faltan para llenar su destino nacional. (Alberdi, Juan Bautista, 1844)

La lectura de esta obra prueba la madura visión que tenía Alberdi de la problemática futura del continente americano (y del mundo) y de cuál sería, a su juicio, la mejor manera de solucionar los problemas territoriales y evitar las tragedias que después sucedieron, como la guerra de la Triple Alianza, la Guerra del Pacífico y la Guerra Paraguay- boliviana.

No por nada ponía esta cuestión en el primer lugar de las que tendría que resolver un hipotético congreso que reuniera a todos los nuevos estados, antes colonias españolas.

Pero ni Monteagudo, ni Bolívar, ni Alberdi tuvieron éxito en su prédica. El mapa político de la América del Sur se fue definiendo al calor de las disputas internas, locales y regionales y de la influencia marcada de Inglaterra que, después de la derrota de Napoleón, se convirtió claramente en la potencia hegemónica a nivel mundial.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Así fue que, de aquella “unidad geopolítica” que, para algunos, fue el Virreinato del Río de la Plata, surgieron cuatro estados que tuvieron que resolver cuestiones de límites entre ellos y también con los vecinos del Virreinato; el Imperio de Brasil, el Virreinato del Perú y la Capitanía general de Chile.

Todo esto mientras, como ya se dijo, debatían en lo interno la forma de estado y la forma de gobierno que iban a adoptar y el tipo, alcance y profundidad de los vínculos políticos que iban a tener entre ellos a partir de cómo se constituyeran políticamente.

Esto es algo que hay que tener en muy cuenta en relación con el objeto de este trabajo.

Las reglas que cada estado se impuso para “el arreglo definitivo” de sus límites, en la estructura institucional que finalmente adoptó, están directamente relacionadas con las historias de cada uno de ellos y con esa estructura jurídico política que decidieron darse.

De todo ese largo proceso hoy se tiene, como ya se dijo, dos estados federales – Argentina y Brasil – y cuatro unitarios – Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Se toman en cuenta solo estos porque son los estados con los que Argentina limita y con todos los cuales ha tenido cuestiones de límites.

La forma de Estado adoptada es decisiva a la hora de establecer el procedimiento para el arreglo definitivo de los límites internacionales.

Y esto es así no por una cuestión meramente formal de como estén diseñadas las instituciones, o de como este redactado este u otro artículo de su Constitución, sino porque - como el análisis del aspecto sociológico lo indica- las formas de Estados no son producto del capricho o de la imaginación trasnochada de un legislador sino que son el fruto de los procesos históricos que originaron y fueron modelando la existencia de cada uno de los ellos.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Estados que, precisamente, por vivir procesos distintos de agrupación o de disgregación territorial y política, terminaron adoptando también formas institucionales diferentes unos de otros.

Y esto ha generado la necesidad de establecer normas diferentes, tanto para la consideración de los límites internacionales del estado, como para cuando se deban resolver cuestiones limítrofes o territoriales que afecten uno o varios de los estados parte dentro de un Estado Federal.

Es imprescindible tener en cuenta que en, este esquema de poder, cualquier modificación, por mínima que ella sea, en los límites externos del estado nacional-federal implica también, en todos los casos, una modificación en el territorio de alguno o de varios de los estados provinciales que componen el estado federal.

Es por eso que las normas constitucionales que regulan este tipo de cuestiones establecen, necesariamente, la participación de cada uno de los estados cuyos territorios puedan ser afectados, a través de los mecanismos institucionales previstos en la propia constitución.

Y esto, en el caso del régimen argentino, como se verá más adelante, tuvo marcada incidencia en la forma en la que se trataron y en los resultados que se obtuvieron en varias de las cuestiones de límites que enfrentó la Argentina.

Cumplir o no cumplir con lo estipulado en la Constitución ha provocado, en la práctica, resultados diferentes.

Cuando las provincias hicieron valer sus derechos, y el rol que la constitución les reconoce en el ordenamiento jurídico-político nacional, se obtuvieron resultados muy distintos de los producidos cuando ello no ocurrió.

Y esto se puede ver claramente si se analizan los procesos de negociación seguidos y los resultados alcanzados en distintos conflictos limítrofes que enfrentó la República Argentina. Estos casos sirven para demostrar la importancia de realizar una correcta interpretación y aplicación del artículo 75 inc. 15 de la Constitución Nacional, y todas las normas concordantes que deban aplicarse para resolver las cuestiones de límites con los estados vecinos.

### **Las Normas Vigentes que se Deben Aplicar**

La Argentina terminó siendo, finalmente, un estado federal como fruto de un largo, accidentado, difícil y hasta sangriento proceso ya descrito que, en su fase final, arrancó en 1810 y culminó en 1853.

Aunque – como ya se dijo- estas fechas también son arbitrarias ya que antes de 1810 y después de 1853 se produjeron acontecimientos que, de una u otra manera, influyeron en el modelo institucional que finalmente se adoptó y que hoy está vigente.

Pero es recién a partir de 1853, cuando se constituye el Estado-Nación que hoy es la República Argentina, que se separa definitivamente, y ya sin retorno, de los otros entes políticos-territoriales que habían constituido el Virreinato del Río de la Plata, y comienza a generar, ahora sí, su propio marco jurídico institucional interno definitivo.

Cuando, como lo describe con precisión magistral el Preámbulo de la constitución, los **representantes del pueblo de la Nación Argentina**, se reunieron en Santa Fe, para **constituir la unión nacional**, lo hicieron **por voluntad y elección de las provincias que la componen**, que decidieron convocarse allí, **en cumplimiento de pactos preexistentes**, para dar nacimiento a un nuevo estado nacional.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Fueron las provincias, preexistentes a ese estado nacional que estaba naciendo, las que decidieron crearlo. Y crearlo con esa forma: representativa, republicana y federal que, por fin, acordaron.

Para eso cada provincia tuvo que renunciar, tácitamente, a su soberanía, por la que habían peleado décadas; y delegarle expresamente, y para siempre, esas facultades soberanas al estado nacional que estaban creando.

Pero, en ese esquema novedoso que diseñaron, las provincias no se desentendieron del manejo de los asuntos nacionales. No delegaron en forma completa y total el manejo de las relaciones exteriores como en tiempos de la Confederación. Lejos de ello, establecieron una estructura institucional que abarca el todo (Estado Nacional), pero en la que las partes (las Provincias) tienen presencia permanente, y poder de decisión en las políticas que el Estado Nacional adopte.

Las facultades que delegaron expresamente en el gobierno nacional son ejercidas fundamentalmente por dos poderes: 1) El Poder Ejecutivo nacional -Presidente- que representa a la nación toda y es elegido por el pueblo de la nación en su conjunto. En la actualidad en forma directa y antes por un colegio electoral. Y 2) Un Congreso compuesto por dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires.

Y es en el congreso nacional donde las provincias ejercen su poder y participan, necesaria y obligatoriamente, de la adopción de las decisiones que finalmente se tomen en las cuestiones que, por imperio de la misma constitución, le corresponde resolver al congreso.

Los diputados son elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de CABA, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo estado. La Cámara de

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Diputados, pues, representa al pueblo de la nación en su conjunto aunque, obviamente, cada diputado debe también responder al mandato y a los intereses particulares de los electores de su distrito.

La Cámara de Senadores, en cambio está integrada, en la actualidad, por tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa por el pueblo de cada una de ellas.

Cada uno de esos tres senadores representa, fundamentalmente, a la provincia por la cual fue elegido y es la voz de la misma en el congreso. Eso no significa que no deba atender a los intereses generales de la Nación en su conjunto, sino que debe prestarle especial cuidado y dedicación a los temas en los cuales pueda estar involucrada su provincia y a los problemas que puedan afectar especialmente a su población o a su territorio.

La cuestión central de este estudio, esto es la facultad o la competencia para “**arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación**”, le corresponde al Congreso esto es a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, según lo establece expresamente el actual Inciso 15 del Artículo 75 de la Constitución.<sup>24</sup>

Esto quiere decir que los legisladores tienen que andar negociando personal y directamente con los gobiernos de los estados vecinos las cuestiones de límites? Obviamente que no.

Es el Gobierno federal, en su conjunto, el que según lo establece el artículo 27 de la Constitución Nacional “está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las

---

<sup>24</sup> Anterior inciso 14 del Art.67

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución”.

Y es importante remarcar que es el Gobierno Federal en su conjunto. En primer lugar porque es la terminología que usa el artículo citado, y en segundo lugar porque, como lo tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la celebración de un tratado internacional es un acto federal complejo en el que intervienen el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Nación.<sup>25</sup>

El manejo de las relaciones internacionales es, en general, una facultad del Presidente pero, en temas importantes requiere la participación del congreso en su conjunto o, por lo menos, del Senado. Dentro de esos temas importantes está, obviamente, la celebración de tratados internacionales.

La negociación y la firma de los tratados internacionales es facultad de poder ejecutivo según lo establece el inciso 11 del artículo 99 cuando dispone que es el Presidente el que **“Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras...”**

Pero, cuando se trata de un tratado en buena y debida forma, el trámite no concluye con la firma del Presidente. Debe, necesariamente, ser aprobado por el congreso, tal como lo establece el Inciso 22 del Artículo 75 de la Constitución Nacional que, entre las atribuciones del congreso, incluye la de **“Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede.”**

---

<sup>25</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación Fallo Ekmedjian c/Sofovich

Del análisis que se viene haciendo tanto desde lo sociológico como de lo normativo está claro que, cuando las provincias decidieron constituir la Nación y delegarle facultades a esta, le otorgaron al poder en el cual están plenamente integradas y sobre el que ejercen control político -esto es el Congreso de la Nación -, la facultad de **“arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas...”**. como única manera de poder controlar cualquier modificación de los límites, internacionales o internos, que afecte al territorio de alguna o de varias de ellas. Aprobando o rechazando esa modificación.

Queda muy claro que, en ningún caso, puede hacerlo el poder ejecutivo solo. Se requiere, siempre, el conocimiento y la posterior aprobación del Congreso de la Nación.

Y en un estado que tenga la estructura político-institucional, y la actual distribución territorial de la Argentina, donde todas las fronteras con todos los países vecinos forman parte del territorio de alguna provincia, es obvio que cualquier alteración que se practique sobre los límites internacionales del estado federal afectará siempre, necesaria e inevitablemente, el territorio de una o varias provincias o estados federados.

Es por eso, entonces, que las provincias se reservaron, a través de su participación en el Congreso Nacional, especialmente en el Senado, la posibilidad de controlar y aprobar o desechar los tratados que el Poder Ejecutivo negocie y firme sobre todos los “arreglos definitivos de límites del territorio de la Nación”.

Desde el punto de vista del derecho es básico el derecho que tiene cada una de las provincias que puedan ser afectadas por un arreglo de límites que perjudique o altere su territorio, o que tenga cualquier impacto sobre él, a participar en el congreso con voz y voto del análisis de la cuestión y de la discusión para aprobar o rechazar tal arreglo.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En la historia y en la práctica constitucional, política y académica de la Argentina nunca se ha debatido esta cuestión, planteada en estos términos.

De hecho, los trámites que han tenido los diversos conflictos limítrofes han sido diferentes; y muy distintos y variados los caminos burocráticos, institucionales o legales, que se han seguido o utilizado en distintos casos.

Y esto es ocurrió por múltiples razones. Desde momentos y procesos históricos diferentes y situaciones geográficas y políticas distintas, hasta actores políticos e institucionales absolutamente disímiles que, en cada caso, le impusieron su propia impronta a cada negociación en particular.

El análisis que comprueba la desigualdad en los trámites seguidos en cada caso, en distintas cuestiones de límites, pone también en evidencia la diferencia enorme en los resultados. Especialmente para el territorio de las provincias afectadas y sus intereses particulares, pero también para la Nación toda y su situación geopolítica.

Cuando el tratamiento de un conflicto de límites, y el de la solución propuesta hasta en sus más mínimos detalles, se llevó al congreso, fue posible analizarlo en profundidad en todos sus aspectos y discutir allí, durante el tiempo necesario, hasta llegar a un acuerdo final que dejó satisfechas a casi todas las partes. Y que, por sobre todas las cosas, preservó la defensa del interés nacional y permitió que las provincias que se veían afectadas participaran activamente del proceso.

En los casos en que eso no se hizo, y se prescindió del congreso, la cuestión nunca quedó solucionada del todo y hubo que reabrir las negociaciones después de años o décadas.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

O, lo que es peor aún, permanece irresuelta. Por más que desde algunos niveles de la administración nacional se pretenda que lo está, cuando en la realidad genera un peligroso nivel de conflictos que pueden escalar gravemente en cualquier momento.

Para probar la absoluta veracidad de lo que hasta aquí se ha dicho se tomaron tres casos paradigmáticos, para poder compararlos y establecer las diferencias apuntadas en cuanto a que se haya o no enviado la cuestión al congreso y los resultados obtenidos en cada caso.

Se trata de tres cuestiones puntuales, inmersas en dos procesos mucho más amplios de conflictos de límites entre la República Argentina y dos de sus vecinos.

El primer caso es ampliamente conocido como el de los Hielos Continentales y está enmarcado en el larguísimo y dificultoso proceso de discusión limítrofe entre Argentina y Chile que, como se sabe, comparten una de las fronteras más largas del mundo y la vienen discutiendo desde el momento mismo de su independencia.

Al segundo se lo puede denominar como “La cuestión de límites de la Isla de Apipé”, aunque está más referido al límite en las aguas del río Paraná que la rodean que a la isla misma, y está enmarcado en las cuestiones de límites entre Argentina y Paraguay y abarca también lo resuelto en relación a la isla Talavera e islas adyacentes.

El tercero, y paradigmático, es la cuestión de los límites el río Pilcomayo. Aquí también se podrá ver y se remarcará como, en los trámites de resolución de conflictos de límites entre dos mismos estados, estos han tenido conductas muy diferentes en cuanto a las facultades dadas a las comisiones demarcadoras y a la aplicación de la legislación interna. Por lo menos en el caso de Argentina.

Se puede decir que fueron muy diferentes, en las cuestiones de límites de la Argentina con el Paraguay, las normas que se aplicaron para regular el trabajo de una misma Comisión

Mixta y las prácticas que esta desarrolló; a) en el caso de la delimitación del río Pilcomayo, y b) en el caso del río Paraná.

Y hay que decir también, y es lo que se va a probar en este trabajo, que en un caso se realizaron los trámites en un todo de acuerdo con las normas vigentes, especialmente con las constitucionales y en el otro todavía no se ha podido lograr que se las respete.

## Capítulo II

### Argentina, Chile y los límites

El 23 de Julio de 1881, siendo Julio Argentino Roca presidente, Bernardo de Irigoyen por Argentina y Francisco B. Echeverría por Chile, “con el propósito de resolver amistosa y dignamente las controversias de límites que han existido entre ambos países”, firmaron en Buenos Aires el Tratado de Límites que ponía fin a décadas de disputa territorial entre los dos países. En siete escuetos artículos se resolvía una disputa de décadas que abarcaba mas de cinco mil kilómetros de frontera entre ambos países, **“quedando en todo caso como límite inmovible de las dos repúblicas el que se expresa en el presente arreglo”**, como se dice en los considerandos del tratado.<sup>26</sup>

El Artículo 1º del tratado dispone que

El límite entre la República Argentina y Chile es, de Norte a Sud hasta el paralelo cincuenta y dos de latitud, la Cordillera de los Andes.

---

<sup>26</sup> El tratado fue aprobado por el Congreso en la Argentina por la Ley Nº 1116 y el canje de instrumentos de ratificación se hizo en Santiago de Chile el 22 de Octubre de 1881

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

La línea de frontera correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dichas Cordilleras que dividan las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro.

Y, para el caso de que se suscitaran diferencias para su determinación en el terreno, el mismo artículo establece que

Las dificultades que pudieran suscitarse por la existencia de ciertos valles formados por la bifurcación de la Cordillera y en que no sea clara la línea divisoria de las aguas serán resueltas amistosamente por dos peritos nombrados uno de cada parte.<sup>27</sup>

Se cerraba así una larga etapa de controversias y disputas acerca de cuál era el criterio político-territorial para definir el límite entre ambos países. Y se abría otra, en la que comenzarían las discusiones acerca de cómo aplicar en el terreno los lineamientos generales establecidos en el texto del tratado y de cómo interpretar políticamente los criterios geográficos adoptados por el mismo.

Esos diferendos fueron varios, todos arduos, y se fueron resolviendo de manera diferente en cada uno de los casos.

El más conocido de ellos fue, seguramente, el llamado conflicto del Canal de Beagle, que estuvo a punto de generar un enfrentamiento armado en el mes de diciembre de 1978, el que fue evitado gracias a la Mediación del Papa Juan Pablo II y la misión del Cardenal Samoré, y que finalizó con un tratado especial en 1984.

---

<sup>27</sup> El mismo artículo, en su parte final disponía que, en caso de no arribar estos peritos a un acuerdo, "será llamado a decidir las un tercer perito designado por ambos Gobiernos. De las operaciones que practiquen se levantará un acta en doble ejemplar firmado por dos peritos en los puntos en que hubieren estado de acuerdo, y además por el tercer perito en los puntos resueltos por éste. Esta acta producirá pleno efecto desde que estuviere suscrita por ellos y se considerará firme y valedera sin necesidad de otras formalidades o trámites. Un ejemplar del acta será elevado a cada uno de los dos Gobiernos."

En lo que para este trabajo interesa se analizará el tratamiento de la cuestión conocida como la de los Hielos Continentales en la Argentina y de los Campos de Hielo en Chile.

### **Los Hielos Continentales. El Tratado Menem Aylwin**

Carlos Menem y Patricio Aylwin firmaron en Buenos Aires, el 2 de Agosto de 1991 el Acuerdo por el cual, precisamente, se pretendía resolver los 24 puntos fronterizos que –cien años después- aún estaban en discusión por la aplicación del Tratado de 1881.

Pero la historia no comenzó allí, ya que los gobiernos argentino y chileno venían trabajando en forma conjunta en la búsqueda de concretar una integración lo más profunda posible. Y, para ello, solucionar previamente los problemas de límites pendientes era una cuestión primordial.

Casi un año antes, el 29 de agosto de 1990, Menem y Aylwin habían firmado en Santiago de Chile una DECLARACION CONJUNTA en la cual, entre muchas otras cuestiones, en el punto I RELACIONES BILATERALES, y bajo el acápite ASUNTOS LIMITROFES, se encomendó a la Comisión Mixta de Límites Argentino-Chilena.

“16. Acelerar los trabajos de terreno y de gabinete encomendados a la Comisión Mixta de Límites Argentino-Chilena, por el artículo 1º del Protocolo de 1941. Para ello se comprometieron a proporcionar a sus comisiones de límites los recursos necesarios para la ejecución de sus tareas.

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<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Nótese que se establece la obligación de que las delegaciones elevarán , en un plazo de sesenta días, un informe completo sobre las cuestiones vinculadas a “la demarcación del límite internacional”.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

sobre el estado de situación de las cuestiones aún pendientes vinculadas a la demarcación del límite internacional.”

Las declaraciones sobre asuntos limítrofes están inmersas en los ochenta puntos que tiene el documento.

También tomaron decisiones que, en principio y aparentemente, no tenían nada que ver con el contexto del Acuerdo como, por ejemplo, en relación al medio oriente:

“SITUACION EN EL GOLFO PERSICO 77. Manifestar su profunda preocupación por la crítica situación planteada a raíz de la invasión a Kuwait por fuerzas militares de Irak, así como su más decidido apoyo a los esfuerzos de paz impulsados por la Organización de las Naciones Unidas. A tal efecto, expresaron el anhelo del pronto restablecimiento de la paz en la región, de acuerdo con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.”<sup>29</sup>

El 17 de Marzo de 1992 se produciría el atentado contra la Embajada de Israel en Buenos Aires.

Se puntualizan estos aspectos para que se entienda el contexto político nacional e internacional donde se fueron dando estos acontecimientos. La integración con Chile era prioritaria en el esquema de la política exterior de Menem. Tanto como el alineamiento internacional con Estados Unidos era la piedra angular de la misma.

---

<sup>29</sup> El 2 de agosto Sadam Husein había invadido Kuwait, desatando el conflicto bélico internacional más importante desde la guerra de Vietnam. Que no tuvo el efecto deletéreo que pudo tener en otro momento por que la guerra fría ya había terminado. Por eso también, y contrariando la historia, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU votaron por unanimidad una serie de Resoluciones sancionando a Irak.

En ese contexto el presidente Menem, que ya había iniciado su política de alineamiento incondicional con Estados Unidos, apoyó las sanciones a Irak y decidió enviar dos naves de guerra –el destructor Almirante Brown y la corbeta Spiro- al teatro de operaciones. Y lo hizo por un Decreto contrariando, por un lado, la tradicional neutralidad argentina y violando, por el otro, lo dispuesto en la Constitución Nacional al no solicitar autorización ni dar cuenta al Congreso.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Sin embargo, no por eso el Presidente Menem intentó prescindir del Congreso en el tratamiento de los temas de límites internacionales con Chile. En cambio si lo hizo, inicialmente, en la cuestión del Golfo al enviar las naves sin autorización del Congreso.

El 12 de septiembre de 1990, la Comisión Mixta, a través del Acta N°132 definió los 24 puntos que faltaban demarcar en la frontera. Ya en 1991, entre el 10 y el 12 de febrero, la Comisión se reunió en Punta Arenas, logrando resolver 22 de las 24 áreas sin demarcar. Quedaron dos áreas sin demarcar: Laguna del Desierto y "Hielos Continentales"

Y estas dos cuestiones son, precisamente, las que se busca resolver en el Acuerdo Menem Aylwin de 1991, dejando en manos de la Comisión Mixta la demarcación de los 22 puntos en los que no había controversia, sometiendo la cuestión del Lago del Desierto al mecanismo previsto en el tratado de 1984 de un Arbitraje Latinoamericano y, finalmente, adoptando lo que luego se conocería como la línea poligonal para establecer el límite en los Hielos Continentales.

La DECLARACION PRESIDENCIAL SOBRE LIMITES ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y LA REPUBLICA DE CHILE, que así se titula el documento suscripto por ambos presidentes, se firmó finalmente el 2 de Agosto de 1991 y tiene tres Anexos.

En el tercero de ellos se dan las “Instrucciones comunes de los Gobiernos de la República Argentina y de la República de Chile a sus respectivas Comisiones de Límites” para que demarquen la línea y fijen los hitos correspondientes en los veintidós puntos acordados.

Esto es muy importante remarcarlo en función de lo que aquí se analiza. **Son los dos presidentes los que, después de recibir los informes de las Comisiones de límites, les dan a estas las instrucciones para demarcar.**

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En el segundo Anexo se somete 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, de la 3a región”. Esto es la cuestión conocida como de Lago o Laguna del Desierto.

En el primer Anexo, que es el que a aquí más importa, se establece el “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”.

Esto es lo que se va a conocer, desde entonces, como **la Poligonal**, que pretendía resolver en forma definitiva la cuestión de los Hielos Continentales, y que “estará formada por los tramos de rectas comprendidos entre los puntos que se enumeran” en el art. 1 y “quedan identificados con las coordenadas que se indican” en el art. 2 de este Anexo.

La división así convenida, desde el monte Fitz Roy al cerro Daudet, otorgaba 1.238 kilómetros cuadrados a la Argentina y 1.057 a Chile.

Como ya se dijo: Ambos presidentes mandaron el Acuerdo a su respectivos Congresos.

**Los Avatares de la Poligonal**

Las reacciones a este Acuerdo, especialmente a la Poligonal, fueron, desde el comienzo, absolutamente dispares a ambos lados de la cordillera. Tanto en la faz gubernamental, como en distintos ámbitos públicos y privados, académicos, científicos y periodísticos.

En Chile se lo recibió como un avance importante para la solución de las cuestiones pendientes y que, de alguna manera favorecía o, por lo menos, no perjudicaba los intereses chilenos.

“Tras la visita del presidente Patricio Aylwin a Buenos Aires, la Cámara de Diputados chilena avaló por amplia mayoría los acuerdos alcanzados por los gobiernos argentino y

chileno. El acuerdo fue adoptado luego de que los diputados escucharon las exposiciones de los ministros de Relaciones Exteriores, Enrique Silva Cimma; de Economía, Carlos Ominami; y de Agricultura, Juan Agustín Figueroa” (Colacrai, 2004, pag.25)

En la Argentina, en cambio, apenas conocida, y aún antes de ser enviada oficialmente al congreso, la pretendida solución generó una avalancha de reacciones adversas, que ya se venían gestando en base a los trascendidos y declaraciones previas de algunos de los actores involucrados.

Así por ejemplo Alfredo Rizzo Romano, un prestigioso internacionalista, publicaba el 12 de Agosto de 1991 en la “REVISTA OTROS” un artículo donde, en base a anuncios del canciller Di Tella, sostenía que

“De los 24 problemas pendientes, 22 son de fácil solución y de pequeñas extensiones, pudiendo efectuarse recíprocas concesiones, pero tanto en Laguna del Desierto como en el Hielo Continental Patagónico, los títulos son irrefutables en favor de la República Argentina.

En mi humilde opinión la solución de remitir al arbitraje, sin la previa intervención de la Comisión de Conciliación Argentino Chilena, como establece el último Tratado de 1984, una zona de 500 Km.2, indiscutiblemente argentina y - de resultar confirmada la información que poseo - admitir como chilena aproximadamente la mitad de la zona del "Hielo Continental Patagónico" que integra el Parque Nacional Los Glaciares, donde recién hace 10 años se produjeron reclamaciones de Chile, y ha sido ocupado desde hace muchas décadas por la Argentina, se cometería un gravísimo error, máxime al no haber sido consultadas las Academias Nacionales de Geografía, Historia y Derecho, los expertos en temas limítrofes **y los propios miembros del Congreso que tendrán que convalidar**

**o no esta cesión territorial de alrededor de 1000 Km. 2**<sup>30</sup> y la solución arbitral que se aparta de un reciente Tratado y puede llegar a molestar a la Santa Sede, bajo cuya mediación se suscribió el mismo.” (Rizzo Romano, Alfredo, 1991)

Este tipo de reacciones, con artículos, declaraciones y análisis de especialistas se multiplicaron al infinito una vez que lo acordado por los presidentes tomo estado público.

### **La Poligonal en el Congreso**

Finalmente , el 27 de Febrero de 1992, el canciller Guido Di Tella envió al Congreso de la Nación un proyecto de ley tendiente a la aprobación del “ACUERDO ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y LA REPUBLICA DE CHILE PARA PRECISAR EL LIMITE EN LA ZONA COMPRENDIDA ENTRE EL MONTE FITZ ROY Y EL CERRO DAUDET, firmado en Buenos Aires el 2 de agosto de 1991”, y así comenzó otra etapa que sería profundamente enriquecedora y modificaría sustancialmente lo inicialmente acordado por los presidentes al firmar el Acuerdo.

El tratado recién comenzó a ser discutido en junio por las comisiones de Defensa y de Relaciones exteriores de la Cámara de Diputados y empezó a tener repercusión en los medios a partir de julio de 1992.

En la Argentina la oposición a la poligonal se fue generalizando en casi todos los ámbitos.

La Convención Nacional de la UCR, por ejemplo, dió mandato a sus legisladores para que se opongan al proyecto.

---

<sup>30</sup> Aquí Rizzo Romano plantea claramente su coincidencia con la tesis que se sostiene en este trabajo. Es el Congreso el que tenía que “convalidar o no” lo acordado, incluso por el Poder Ejecutivo.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Varios legisladores peronistas también lo hicieron, al igual que algunos de los entonces aliados al gobierno de Menem como los de Fuerza Republicana, la UCD y de partidos provinciales también aliados al gobierno.

Legislaturas provinciales se pronunciaron en contra como las de Chaco, Santa Cruz, Tucumán y el Senado de la Provincia de Buenos Aires, entre otros.

Lo mismo hicieron entidades como la Academia Nacional de Historia, el Círculo Militar y el Centro Naval, el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Confederaciones Rurales Argentinas, la Comisión de defensa del Hielo Continental Patagónico y la Academia Nacional de Geografía.

También empezaron a conocerse y hacerse públicas informaciones y opiniones desde el otro lado de la cordillera, según la cual la mayoría de los legisladores estaban en contra del acuerdo y se decía que, obviamente, así iban a votar.

En la Argentina, en el propio oficialismo estaba lejos de haber acuerdo y se realizaron todo tipo de reuniones para unificar posturas sin que se pudiera llegar a ningún acuerdo. Tampoco tuvieron gran repercusión apoyos que, en esa época, eran de mucho peso político, como el del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Eduardo Duhalde y el del Embajador en Chile, Antonio Cafiero.

A esa altura el radicalismo intentó proponer que realizara un plebiscito, mientras el gobierno publicaba solicitudes defendiendo el Acuerdo.

Al no poder avanzar sin correr el riesgo de perder la votación en ambos congresos, tanto Aylwin como Menem decidieron parar el tratamiento parlamentario del tratado de los dos lados de la cordillera.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Para complicar aún más la situación, en 1994 se conoció el fallo arbitral por el cual se le otorgaba prácticamente la totalidad de lo disputado en Laguna del Desierto de la Argentina. Esto repercutió obviamente tanto en los círculos de poder como en la opinión pública chilena, impactando de manera importante en el tratamiento del tema de los Hielos Continentales, como hasta entonces no había sucedido.

Esto hizo que ambas administraciones paralizaran la tramitación y dejaran de lado el tratamiento del tema por un buen tiempo. De hecho, en Chile no volvió a tratarse durante lo que restaba del mandato del Presidente Aylwin.

### **Ahora Frei**

En abril de 1996 el nuevo presidente de Chile Eduardo Frei visitó la Argentina y se reunió con Carlos Menem. Y en esta reunión los dos presidentes se comprometieron a impulsar de manera decisiva la aprobación del Tratado sobre Hielos Continentales en sus respectivos Congresos.

Menem declaró entonces que “antes de fin de año los parlamentos de ambos países habrán ratificado el acuerdo de H.C.” (Clarín 24 y 25/04 de 1996)

En conocimiento de la visita de Frei, y de lo acordado con Menem, la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz organizó un acto “Por la reafirmación de los derechos soberanos argentinos sobre los Hielos Continentales.” en el que estuvieron presente el gobernador Néstor Kirchner y su par de Tierra del Fuego José Estabilló.

### **La propuesta de Federico Storani y el Trabajo Parlamentario**

El canciller Guido Di Tella se reunió con los jefes de las bancadas mayoritarias de diputados el peronista Jorge Matzkin y el radical Federico Storani. En esa reunión Storani le planteó a Di Tella la posibilidad de firmar un Protocolo Adicional que aclare los puntos que

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

generaron incertidumbre “principalmente el de las Altas Cumbres y la naciente del rio Santa Cruz.”

Ante esta posibilidad Menem y Di Tella avanzaron en este sentido con la contraparte chilena y tuvieron aceptación parcial de Frei que dijo: “si el protocolo es para aclarar, para precisar detalles y para complementar, podría considerarse. Si, en cambio, pretende cambiar lo sustancial del acuerdo, entonces no es viable” (Eissa,2014, pag.30).

La Comisión Binacional creada por el Tratado de Paz y Amistad de 1984<sup>31</sup>, que presidía el senador Antonio Cafiero, realizó un trabajo importante para concretar el Protocolo Adicional que superara la resistencia a la poligonal.

En el mes de julio se recibió la visita de legisladores chilenos. Viajaron los diputados demócrata-cristianos Ignacio Walker y Renán Fuentealba y el socialista José Viera Gallo, y el senador socialista Carlos Ominami.

Y en el mes de noviembre se realizó otra reunión de legisladores argentinos y chilenos para tratar de avanzar en la aprobación del Acuerdo, pero sin ningún resultado. (Colacrai,2004, pag.28)

Mientras tanto las cancillerías seguían trabajando en el supuesto “Protocolo Adicional”, y reuniéndose con los legisladores, de uno y otro lado de la cordillera, para acordar el contenido del mismo y la estrategia a desarrollar para poder votarlo exitosamente.

---

<sup>31</sup> Artículo 12° Las Partes acuerdan crear una Comisión Binacional de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física.

La Comisión Binacional estará encargada de promover y desarrollar iniciativas, entre otros, sobre los siguientes temas: sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística.

Diciembre de 1996 fue un mes clave. Menem se reunió, antes de viajar a Chile, en la residencia de Olivos con legisladores del partido Justicialista para pedirle que aprobaran el tratado. Si bien la mayoría estuvo de acuerdo la oposición de muchos persistía. "Les pido que pongan lo mejor de sí para terminar definitivamente con los problemas limítrofes con nuestros hermanos chilenos", reiteró más de una vez el jefe del Estado, según el diario La Nación, que agregaba: "Menem estará en Santiago apenas tres horas. El y Frei entienden que no hace falta más tiempo para suscribir un documento con el que, según dicen, se despejan todas las dudas que puedan surgir del acuerdo del 91."<sup>32</sup>

### **El Protocolo Adicional**

Al fin, ese 10 de diciembre de 1996, Menem y Frei firmaron en Santiago el Protocolo Adicional al Acuerdo Menem-Aylwin de 1991 sobre los hielos continentales. Era un nuevo intento para conseguir la aprobación de los congresos de ambos países.

Mientras tanto, en la sociedad en general, crecía la resistencia a lo que se estaba acordando. Así, por ejemplo, la Academia Nacional de Geografía. sostenía que mientras "le cupo la satisfacción de ser consultada en el caso de la Laguna del Desierto y su pronunciamiento se tuvo en cuenta en la posición de nuestro país en el Tribunal Arbitral Internacional" en este caso "no ha sido requerida su opinión en ocasión del tratamiento del Hielo Continental Patagónico y en el trazado de esa línea llamada "poligonal".

Y terminaba aconsejando "No ratificar el Acuerdo sobre la zona del Hielo Continental Patagónico, que fuera firmado en agosto de 1991."<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> La Nación, 10 de diciembre de 1996

<sup>33</sup> Posición de la Academia Nacional de Geografía acerca del Acuerdo de 1991 de los Presidentes de Argentina y Chile sobre la zona del Hielo Continental Patagónico. En ACADEMIA NACIONAL DE GEOGRAFIA. ACERCA DE LOS HIELOS CONTINENTALES PATAGÓNICOS. Publicación Especial N° 11 1996

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

La reacción de las provincias patagónica fue mucho más dura, especialmente la de Santa Cruz y su gobernador Nestor Kirchner. “Unos días después, los bloques de la UCR y el FREPASO impulsaron en la Cámara Baja la convocatoria de una consulta popular vinculante para que fuese la ciudadanía quien definiera la posición argentina en la cuestión” (Colacrai, 2004, pag.28)

Como no había ocurrido en el 91 la repercusión en los medios y en la opinión pública fue mucho mayor, y la posición de cada uno de los actores quedó mucho más expuesta en las discusiones públicas en los distintos medios y en el debate parlamentario.

Como se ve claramente, el análisis de todas las derivaciones del tratamiento del tema en el Congreso de la Nación, así como del debate que ellas generaron en la opinión pública en general y, mucho más aún, en medios y sectores especializados, demuestra que debate parlamentario sirvió de disparador para la discusión pública del tema en todos los ámbitos y aporta decididamente a la tesis que aquí se quiere demostrar.

Al debatirse la cuestión en el Plenario Conjunto de las comisiones de Defensa y de Relaciones Exteriores se fueron conociendo detalles de las diversas negociaciones, del trabajo de la Comisión Mixta, de las opiniones de sus integrantes; y de las discrepancias entre estos y el ala política de la Cancillería, así como de los sucesivos contrapuntos con la contraparte chilena.

Nada de eso hubiera sido posible si la cuestión no se hubiera girado al Congreso y no se hubiera estado discutiendo allí. En una de esas reuniones se produjo, por ejemplo, un ilustrativo contrapunto entre el ex vice canciller Juan Carlos Olima y el integrante de la Comisión Mixta José María Miró, en relación a un informe del mismo

“Olima remarcó “que la decisión del gobierno de buscar un acuerdo por la zona de Hielos fue preexistente a su designación como Vicecanciller en febrero de 1991” e hizo hincapié

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

en las últimas páginas del informe de Miró, donde decía que “a este arbitraje internacional se llegará inevitablemente por decisión de una de las partes, cuando se bloquee e interrumpa el proceso demarcatorio, por la no coincidencia de las trazas presentadas”. Sin embargo, Miró sostuvo que Olima lo había descontextualizado y explicó que en el informe “proponía antes de intentar demarcar adoptar las siguientes medidas: realizar una traducción conjunta del Laudo de 1902 que está escrito en inglés y redactar un glosario común de términos del significado de los términos de los documentos que se iban a usar. De esta forma, se evitaría que Chile territorializara la demarcación fijando posiciones de máxima sin argumentos”.(Eissa, 2014 pg.32)

El oficialismo logró finalmente, el 16 de diciembre, el dictamen favorable de las Comisiones de Relaciones Exteriores y de Defensa para el Protocolo Adicional. Sin embargo decidió no enviarlo aún al recinto al no tener garantizada su aprobación. También porque se pretendía que fuera la Cancillería la que explicara en detalle el acuerdo a la opinión pública para no cargar con el costo de una solución que no reflejaba la totalidad de los reclamos argentinos.

En Chile también se avanzaba y en marzo del 97 la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Chileno aprobó el acuerdo. En el Congreso chileno parecía más fácil lograr la aprobación del tratado, pero se encontraban con el insalvable escollo de la simultaneidad en el tratamiento acordada por las dos Cancillerías y la dureza de algunas de las reacciones que se estaban dando en la Argentina.

La Convención Nacional de la UCR, por ejemplo, había reiterado “su rechazo al acuerdo Menem-Aylwin de 1991, fundamentando su determinación en que el Gobierno no había tenido en cuenta los antecedentes históricos y jurídicos existentes, como, entre otros, el Tratado de 1881 y el Protocolo de 1893 y que se “entregaban 1057 kilómetros cuadrados del

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

territorio argentino a la República de Chile, sobre la base de la curiosa poligonal, sin sustento legal conocido. Tomaba en cuenta un estudio realizado por la Academia Nacional de la Historia, que concluía que la poligonal "está trazada en una ubicación geográfica que no se corresponde con la letra de los convenios firmados y vigentes con Chile" y agregaba que vincular los límites a eventuales acuerdos de cooperación "es un grave error".(Colacrai, 2004, pag.29)

Las cosas empezaron a cambiar en 1998. A comienzos de Enero los cancilleres Di Tella e Insulza, reunidos en Montevideo, publicaron un Comunicado en el que se abrían a recibir propuestas alternativas de aquellos que estaban en contra de la poligonal.

### **El Retiro de la Poligonal**

El 24 junio de 1998 la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja aprobó por unanimidad un proyecto de declaración en el que se instó al Ejecutivo a que retire del Congreso el proyecto de la controvertida línea poligonal establecida por el acuerdo Menem-Aylwin de 1991.

“Hielos: pidieron el retiro de la poligonal. Diputados del PJ y de la Alianza buscarán que el Gobierno renegocie con Chile el acuerdo de esa demarcación fronteriza.” titulaba Martín Dinatale un artículo en el diario La Nación del 25 de Junio.

Y, en el mismo artículo, explicaba:

“La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados aprobó ayer, por unanimidad, un proyecto de declaración que insta al Gobierno a retirar los proyectos de ley que impulsaban la ratificación parlamentaria de los acuerdos de límites sellados entre la Argentina y Chile, para la demarcación de la frontera de los hielos continentales.

De esta manera, los legisladores del oficialismo y de la oposición buscarían que el Poder Ejecutivo renegocie el acuerdo firmado en 1991 entre Carlos Menem y el entonces presidente chileno, Patricio Aylwin, que propone la controvertida línea poligonal en la zona de litigio.”<sup>34</sup>

En la parte resolutive, en el artículo primero, se solicitaba al ejecutivo que Gobierno "retire los proyectos de ley mediante los cuales se aprueban el acuerdo entre la Argentina y Chile para precisar el límite en la zona comprendida entre el monte Fitz Roy y el cerro Daudet".

Y, en el segundo, se expresa la decisión política de que se deje sin efecto lo acordado en 1991 y se negocie de nuevo en base a parámetros distintos. Así dice que "La Cámara de Diputados vería con agrado que el Poder Ejecutivo lograra un acuerdo con la República de Chile en la aplicación de los principios jurídicos que rigen la delimitación entre ambos Estados contenidos en los tratados vigentes".

El 15 de Julio, con idéntico objetivo, la Comisión de Defensa aprobó una Declaración en el mismo sentido.

Al mismo tiempo el grupo interpartidario de diputados presentó una propuesta que pretendía ser superadora de todo lo hasta allí discutido. La propuesta era conocida y contaba, en lo político, con el aval del ex presidente Raúl Alfonsín y, se decía, también del Presidente Carlos Menem; así como de amplios sectores del Peronismo y de la Alianza. En lo técnico estaba respaldada por el trabajo de un experto como el ingeniero Bruno Ferrari Bono que era uno de los autores de la nueva traza. Dice Colacrai:

---

<sup>34</sup> Diario La Nación del 25 de Junio de 1998

“La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, el 15 de julio, aprobó una propuesta acordada por consenso, por el diputado justicialista Fernando Maurette (presidente de la Comisión), el radical Marcelo Stubrin y el frepasista Guillermo Estévez Boero, que respondía fundamentalmente a los criterios históricos de manera que, Chile no podía pretender punto alguno hacia el Atlántico, ni la Argentina hacia el Pacífico.”(Colacrai, 2004, pag.31)

Aparentemente José Miguel Insulza, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile también estaba de acuerdo en dejar de lado la “poligonal” del tratado Menem-Aylwin y el Protocolo Adicional Menem Frei, y “dispuesto a analizar nuevas alternativas si las consideramos convenientes”, según declaró el 25 de Junio.<sup>35</sup>

Pero todo se complicó inesperadamente en la reunión del Mercosur celebrada en Ushuaia el 25 de Julio a la que asistía una importantísima delegación chilena encabezada por el Presidente Frei.

**"La poligonal está muerta, hicimos el luto y la enterramos"** declaró allí el Canciller Guido Di Tella en un fugaz diálogo con algunos periodistas mientras los presidentes almorzaban.

En la conferencia de prensa formal que se desarrolló luego el Presidente Menem tuvo que hacer malabares dialecticos para explicar a su Canciller pero el fastidio de Frei era evidente. Y tendría consecuencias.

“Lejos de considerar que la poligonal está muerta, Frei dijo que esta traza "se encuentra a discusión en los parlamentos, donde lógicamente se produce un debate, en vías a su aprobación". **El presidente chileno agregó que, mientras la Argentina no le acerque**

---

<sup>35</sup> (La Nación, 26 de Junio de 1998)

**"una propuesta formal", alternativa a la poligonal, que resulte aceptable para ambos países, "siguen vigentes los acuerdos firmados".**

El desagrado en la delegación chilena era tal que, cuando la cumbre ya había terminado, Di Tella tuvo que aclarar sus dichos en una improvisada conferencia de prensa. El canciller explicó allí que, “tras pedirle al Poder Ejecutivo que retire el acuerdo sobre la poligonal del Congreso, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara baja aprobó una declaración con una serie de criterios para delimitar la zona en conflicto. Esta iniciativa, según Di Tella, se iba a convertir en una propuesta formal **cuando se cumplan varios pasos. Recién entonces, y si Chile acepta la alternativa, "se retirará la poligonal del Congreso".** <sup>36</sup>

### **Una Nueva Alternativa**

Pese a este episodio Menem comprometió a Frei para avanzar decididamente en su próximo encuentro, cuando ambos asistieran a la asunción del nuevo presidente del Paraguay Raúl Cubas Grau, el 15 de Agosto de 1998.

El 16 de Agosto, luego de la reunión, el diario La Nación titulaba “Hielos: Chile acepta estudiar una alternativa” y en la bajada informaban que “En un paso importante, Menem y Frei pidieron a los cancilleres que analicen ”una fórmula superadora”. Esta sería una alternativa a la línea poligonal como dice el mismo artículo.

“Los dos presidentes quieren dejar este asunto resuelto antes de la conclusión de sus respectivos mandatos” declaró Insulza. Menem, asimismo reiteró que mientras dure la negociación el acuerdo de 1991 mantendrá estado parlamentario a pesar de los pedidos que habían aprobado las comisiones de Relaciones \_exteriores y de -defensa de la Cámara de

---

<sup>36</sup> La Nación, 25 de julio de 1998

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Diputados. En el mismo sentido Insulza dijo: “No vamos a mover los tratados del lugar donde se encuentran”.<sup>37</sup>

A partir de allí los equipos técnicos de ambos países “iniciaron una serie de consultas tomando como punto de partida el documento elaborado por el Congreso argentino” (Eissa, 2014 pag.49). Esto último revela claramente el rol clave que le cupo al Congreso en las negociaciones.

### **Las Nuevas Negociaciones**

El primero de dichos encuentros se llevó a cabo el 19 de agosto en Buenos Aires con la presencia de María Teresa Infante y Carlos Foradori, los cuales discutieron cuestiones de procedimiento, para dejar el trabajo técnico a los expertos. La segunda se realizó en Chile con los mismos actores para recopilar antecedentes sobre el tema. Y una tercera reunión, nuevamente en Buenos Aires el 29 y 30 de agosto para continuar puliendo la propuesta. Y así sucesivamente hasta alcanzar la propuesta final. (Eissa, 2014, pag.49)

Para este avance fue tomado en cuenta, y resultó fundamental, el trabajo realizado por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de la Argentina y todos los aportes técnicos que había venido recibiendo y procesando en lo jurídico y político para hacerlo viable.

El gobierno de Chile, por su lado, anunció el 1 de octubre que trabajaría sobre “una nueva propuesta para el diferendo de los Hielos continentales. La poligonal ya no tiene quien la defienda. El gobierno chileno también la abandonó para elaborar una nueva propuesta”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> La Nación, 16 de Agosto de 1998

<sup>38</sup> La Nación, 2 de Octubre de 1998

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Precisamente para tratar de limar diferencias y acercar posiciones a fin lograr una solución finalmente aceptada por todos, o por lo menos por una gran mayoría, de los integrantes del bloque de diputados oficialista, este recibió, el 3 de noviembre, al Canciller Guido Di Tella y a los integrantes del equipo de trabajo que se había formado en Cancillería ( estuvieron presentes el Vicecanciller Andrés Cisneros, Carlos Foradori -encargado del tema Hielos Continentales-, Luis María Miró -miembro de la Academia Nacional de Geografía – y conspicuo integrante de las Comisiones de Límites).

Allí Di Tella reconoció como un error la traza de la poligonal del Acuerdo Menem-Aylwin e intentó, con su equipo, despejar las dudas y la resistencia que generaban en el bloque y en parte de la opinión especializada la que a esa altura ya se denominaba peyorativamente como “la nueva Poligonal”.

Todos estaban de acuerdo en que el Tratado Menem Aylwin debía ser retirado. Las divergencias empezaban al considerar la nueva traza del límite en los 200 kilómetros entre el cerro Fitz Roy y el cerro Daudet. “El proyecto que preveía tres lineamientos básicos: a) el establecimiento de la línea fronteriza por las cumbres más elevadas de la cordillera que dividan aguas; b) la garantía de que la cuenca del río Santa Cruz fuese considerada como recurso hídrico de la Argentina; c) el establecimiento de una cláusula que asegurara que la Argentina no pretendía acercamiento alguno a los fiordos ubicados en el Océano Pacífico. La inclusión de los puntos b) y c) como temas de discusión suscitó la oposición de los diputados Cristina de Kirchner, Sergio Acevedo y Lidia Mondelo (del PJ-Santa Cruz), y de sus colegas de Chubut José Manuel Corchuelo Blasco y Mario Das Neves, quienes argumentaban que 1) la soberanía del río Santa Cruz estaba fuera de discusión; y 2) los límites de la zona sur del glaciar cercana a los fiordos no debían ser modificados.”<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> “Di Tella buscó apoyo por los Hielos entre los diputados del PJ”, La Nación, 4 de noviembre de 1998

“Hielos. Sigue sin fecha la firma del acuerdo” tituló La Nación un artículo del 25 de Noviembre. El vicedecano Andrés Cisneros había viajado a Chile el día anterior para reunirse con Insulza pero no pudieron acordar una fecha para la firma porque “el gobierno trasandino debe, primero, consultar los lineamientos generales del texto con los integrantes de las comisiones respectivas de las dos cámaras del Congreso y con los miembros del Consejo de Política Exterior.”

Así lo confirmó el canciller chileno: "Tenemos varias fechas probables, pero esperaremos a concluir las consultas"<sup>40</sup>

Finalmente, en una nueva reunión entre ambos cancilleres, se acordó la fecha para la firma del nuevo tratado. El presidente Frei visitaría la Argentina entre el 15 y el 17 de diciembre y allí se firmaría el nuevo tratado.

El presidente de Chile, Eduardo Frei, llegará hoy al país para asistir mañana a la firma del acuerdo del diferendo por los hielos continentales, en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno. Con una cargada agenda, que incluye varios encuentros con el presidente Carlos Menem, y una cita con el jefe del gobierno porteño y candidato presidencial por la Alianza, Fernando de la Rúa, el mandatario trasandino arribará al mismo tiempo que llegará a Buenos Aires una decena de legisladores chilenos. Entre otros, llegarán el senador Jaime Gazmuri (presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara alta) y el diputado Edgardo Riveros (titular de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara baja). **Los legisladores chilenos y sus pares argentinos se reunirán para establecer las fechas en que el acuerdo será debatido en ambos congresos**, para almorzar en el Senado y visitar el Cabildo. Decía una nota del diario La Nación del 15 de diciembre.

---

<sup>40</sup> La Nación, 25 de Noviembre de 1998

Y es importante destacar el *viaje conjunto de los legisladores chilenos con el presidente y el hecho de que vinieran* a negociar con sus pares argentinos la forma en la que el Acuerdo sería tratado en ambos parlamentos. Esto es, al tratado en realidad no lo estaban finiquitando los ejecutivos para después mandárselo a sus respectivos congresos, sino que los estaban tramitando en conjunto y simultáneamente ambos poderes a ambos lados de la cordillera. “Un grupo de diez legisladores chilenos y argentinos se reunirá mañana en Buenos Aires para sincronizar los tiempos legislativos en que los dos congresos aprobarán el nuevo Tratado por los Hielos Continentales” decía también el diario Clarín.<sup>41</sup>

### **Por Fin, la Firma de un Nuevo Acuerdo**

"Mañana, la Argentina y Chile firmarán el acuerdo de hielos continentales para cerrar definitivamente su último litigio de límites. Es un buen acuerdo que refleja, con todo el rigor posible, la verdad de ese tramo fronterizo, y es resultado de un extraordinario procedimiento de trabajo conjunto y mutua comprensión.

"Es un gran triunfo, no de un país o de un sector particular, sino de todos. En su preparación se han involucrado legisladores de ambos parlamentos y también trabajaron intensamente especialistas académicos y técnicos de los dos países, lo que garantiza un alto grado de consenso que interpreta los anhelos y las expectativas, tanto de una sociedad como de la otra."

Escribía el canciller Guido Di Tella en el diario La Nación el 15 de diciembre<sup>42</sup>

Y así fue que el 16 de diciembre de 1998 ambas partes, “Deseosas de completar la demarcación de la frontera común” y “Recordando los propósitos señalados en la Declaración Presidencial de fecha 2 de agosto de 1991” llegaron a un nuevo “ACUERDO

---

<sup>41</sup> Clarín, 14 de diciembre de 1998

<sup>42</sup> La Nación, 15 de diciembre de 1998

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

ENTRE LA REPUBLICA ARGENTINA Y LA REPUBLICA DE CHILE PARA PRECISAR EL RECORRIDO DEL LÍMITE DESDE EL MONTE FITZ ROY HASTA EL CERRO DAUDET”, dice el Texto que firmaron Guido Di Tella por la Argentina y José Miguel Insulza por Chile.

En la misma fecha los presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei firmaron una DECLARACION CONJUNTA, que acompaña al ACUERDO, y en la que destacaron especialmente “la labor de los congresos como órganos fundamentales representativos de la voluntad de los pueblos, en la reafirmación de los pilares que sustentan la relación entre la República Argentina y la República de Chile, y son base de una política de Estado, sólidamente sustentada en los principios democráticos”, reconociendo así el papel decisivo que tenían los legislativos de ambos estados.

Martín Granovsky escribía en Página 12:

“Menem y Frei levantaron las carpetas con el acuerdo como si se tratara de un trofeo. Y, políticamente, lo era. El chileno vivía un momento de descanso en la lucha del gobierno <sup>43</sup>de Santiago por conseguir la liberación de Augusto Pinochet en Londres, y el argentino podía contar con el milagro de un acto de gobierno que, por una vez, casi nadie cuestiona. A la Casa Rosada fueron para la ceremonia el ex presidente Raúl Alfonsín y el candidato de la Alianza Fernando de la Rúa, y también los diputados opositores Marcelo Stubrin, Guillermo Estévez Boero y Dante Caputo.<sup>44</sup> (Página 12, 17 de diciembre, 1998)

En el mismo diario Raúl Alconada Sempé escribía ese día:

---

44 Pagina 12, 17 de diciembre de 1998

Y se hizo como se deben hacer las cosas en democracia. Se hizo con la participación de legisladores de todas las fuerzas políticas en representación del conjunto y del pluralismo; y de grupos técnicos y profesionales capacitados que aportaron su conocimiento para obtener la mejor solución posible.<sup>45</sup>

Y Carlos Escudé, también en ese mismo ejemplar, razonaba:

El acuerdo llega en un momento muy delicado para el futuro del Cono Sur, debido a que la detención de Pinochet en Londres y su probable extradición a España ha despertado demonios autoritarios y nacionalistas en Chile, lo que hace aconsejable que ambos gobiernos eliminen cuanto antes un litigio que es una posible justificación para la locura irredentista.<sup>46</sup>

Al presidente chileno lo acompañaban los legisladores Adolfo Zaldívar y Jaime Gazmuri. “Hace veinte años, en estos días previos a la Navidad, nuestros pueblos se preparaban para la guerra y hoy nos preparamos para la paz, para construir un futuro digno para nuestros pueblos”<sup>47</sup> (La Nación, 17 de diciembre de 1998)

Todos estos testimonios sirven para resaltar algunas de las cosas que en este trabajo se pretende probar.

Por una parte la importancia de que se haya cumplido con el texto de la ley – faz normativa en el análisis trialista- que obliga a que sea el congreso el que arregle definitivamente los límites y la vinculación de este hecho con el resultado positivo al que, finalmente, se arribó.

---

<sup>45</sup> Ex Secretario de Defensa y Vicecanciller durante el gobierno de Raúl Alfonsín

<sup>46</sup> Ex jefe de asesores del canciller Guido Di Tella.

<sup>47</sup> La Nación, 17 de diciembre de 1998

Y, por la otra, la importancia de tener presente siempre la faz sociológica, esto es las relaciones de poder que están presentes tanto en la generación como en la aplicación de una norma jurídica, y que en las cuestiones de derecho internacional tienen un peso fundamental en las posturas y en las acciones de cada una de las partes y, obviamente, en el resultado final del evento.

Faltaba ahora la concreción de la etapa con la que había empezado todo el largo conflicto institucional que se viene analizando. Esto es la aprobación formal y expresa de lo acordado por ambos ejecutivos por sus respectivos congresos. Aprobación que no la había podido conseguir la famosa “poligonal “ del Acuerdo Menem -Aylwin y que generó el proceso de revisión y análisis pormenorizado, que aquí se ha descripto, hasta llegar a acordar esta nueva delimitación que, ahora sí, parecía contar con la aceptación mayoritaria de ambos poderes legislativos.

### **Ahora Si, la Aprobación Legislativa.**

En la Argentina el primer paso se dió el 29 de diciembre. Luego de horas de debate la Cámara de Diputados aprobó el tratado por 163 votos a favor, 8 en contra y 7 abstenciones. Votaron en contra los diputados Ramón Torres Molina (Frepaso-Buenos Aires), Nancy Avelín (Cruzada Renovadora de San Juan), Juan Zacarías (PJ-Entre Ríos), Orlando Aguirre (PJ-Formosa), Lidia Mondelo, Sergio Acevedo, Rita Drisaldi y Cristina Kirchner (PJ-Santa Cruz). Se abstuvieron Eduardo Mondino (PJ-Córdoba), Catalina Méndez de Medina (Frenapu-Corrientes), Carmen Dragicevic y Ermelinda Gudiño (PJ-Tierra del Fuego), Mariano Viaña y Ernesto Loffler (Mo.Po.Fu.-Tierra del Fuego) y Carlos Balter (Demócrata de Mendoza).<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> La Nación. 30 de diciembre de 1998

El 16 de Febrero de 1999 Menem y Frei se encontraron en Ushuaia para celebrar los cien años del Abrazo del Estrecho entre Julio Argentino Roca y Federico Errazuriz y firmaron una Declaración Conjunta sobre el Fomento de la Confianza y la Seguridad.

En la noche del 10 de marzo el Senado chileno aprobó por 34 votos a favor y 12 en contra el Acuerdo limítrofe. "Tras un debate que se prolongó durante toda la jornada, los senadores decidieron votar en secreto y poco antes de la medianoche local (una de la madrugada argentina), trascendió la votación favorable al acuerdo."<sup>49</sup>

Lo votos a favor del acuerdo fueron de los senadores del oficialismo de Concertación Democrática. Votaron en contra representantes de la derecha (UDI y Renovación Nacional) y los senadores designados por las fuerzas armadas.

Finalmente, y luego de ocho años de idas y vueltas, duras polémicas, críticas cruzadas y un rechazo casi unánime al acuerdo de 1991 entre Menem y Aylwin, el 2 de junio de 1999, el nuevo acuerdo firmado por Di Tella e Insulza fue aprobado simultáneamente por la Cámara de Senadores de la Argentina y la Cámara de diputados de Chile.

Y se cumplía así con lo estipulado en la tesis objeto de este trabajo, respetando lo expresamente estipulado en el inciso 15 del artículo 75 de la Constitución Nacional, en cuanto a que corresponde al Congreso arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación.

---

<sup>49</sup> La Nación, 11 de Marzo

### **Capítulo III**

#### **Las Cuestiones de Límites con el Paraguay**

##### **Como Era en un Principio**

Para entender esta cuestión, en los términos en los que hasta hoy se puede discutir, es preciso remontarse a los finales de la guerra de la Triple Alianza, cuando Argentina y Paraguay firmaron tres tratados. Aunque, como ya se dijo antes, las cuestiones de límites entre lo que hoy identificamos como Argentina y Paraguay, estuvieron en la agenda política desde el comienzo mismo de la presencia española en la región.

La delimitación entre ambas surgirá cuando las necesidades políticas y eclesiásticas requieran, para una mejor administración, dividir el distrito rioplatense y crear en ese ámbito dos provincias, separadas por límites precisos. A partir de entonces se inició la delimitación de esa frontera; primero fue en la etapa colonial - directamente desde Madrid- más tarde, luego de la independencia, confusamente, entre diversas entidades políticas en formación y más tarde, y definitivamente, en el plano internacional y entre estados soberanos. (Maeder, 2010, p.8)

Cuando, en 1617, se separó la provincia del Guayrá o Paraguay de la del Río de la Plata se le dió jurisdicción sobre Asunción, Villa Rica del Espíritu Santo, Ciudad Real y Santiago de Jerez. La provincia del Río de la Plata incluyó a Buenos Aires como cabecera y a Santa

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Fe, Corrientes y Concepción del Bermejo. En ese momento no se asignaron límites precisos que demarcaran la jurisdicción de cada una de las provincias porque, al parecer, era innecesario.

Pero, a poco de andar, los problemas iban a ir apareciendo. Los problemas de las jurisdicciones eclesiásticas, el inmenso desarrollo del proyecto jesuítico, las cruentas incursiones de los “bandeirantes” y la enorme presión geopolítica de Portugal, iban a hacer que los conflictos fueran apareciendo.

Y es indudable que, como señala el mismo Maeder, el núcleo de los conflictos limítrofes en esta región fue, inicialmente, el sur de lo que hoy es Paraguay y el norte de lo que hoy es la provincia de Corrientes. Mucho más tarde, ya en pleno Siglo XX, el problema se extendió a otros tramos como ser el río Pilcomayo y, en la última etapa, la discusión sobre los límites fue afectada por la construcción de las grandes obras de infraestructura que se realizaron en ella.

Estas grandes obras no solo producen un enorme impacto económico y ambiental sino que también, y por eso mismo, se convierten en un factor que incide en toda la vida de una región y, obviamente, en los problemas fronterizos de la misma. Sobre todo cuando, como es el caso de una de las cuestiones de límites más importantes que aquí se analizan, el sitio donde se construye una obra está enclavado en el centro mismo del territorio objeto de disputas seculares.

El actual, o los actuales, puntos de disputa; esto es la definición de cuál debe ser el límite en el río Paraná aguas abajo de la represa de Yacyretá, y la adjudicación de la Isla Talavera y otros islotes aguas arriba de la misma, están absolutamente vinculados a disputas económicas y geopolíticas del pasado y del presente.

Allí, precisamente allí, está la Tranquera de Loreto; sitio de seculares disputas entre correntinos y paraguayos en las que, coincidentemente, siempre estuvieron mezclados Portugal y el Brasil; imperial primero y republicano después. Itamaraty es omnipresente.

Dejando de lado las disputas, cuentas muchas veces, de la etapa de la organización nacional de la Argentina, en las que Corrientes tuvo un protagonismo muy importante, es necesario recapitular qué ocurrió a partir de que se lograra “constituir la unión nacional” y arrancara a la vida con el formato jurídico-político y territorial que tiene actualmente.

### **El Primer Tratado entre la Confederación Argentina y la República del Paraguay**

El 15 de julio de 1852 el “Señor Director Provisorio de la Confederación Argentina, general Don Justo José de Urquiza, y el Señor Precidente (sic) de la República del Paraguay, Don Carlos Antonio López”, firmaron en Asunción, a través de sus plenipotenciarios Santiago Derqui y Demian Varela, un tratado de límites que, en lo que nos interesa para este trabajo, establecía claramente en su Artículo 2 que “La isla de Yaciretá queda perteneciente al territorio paraguayo; y al argentino, la isla de Apipé” Aclarando, en el párrafo siguiente, que “Las demás islas, firmes o anegables, pertenecen al territorio al que sean mas adyacentes”<sup>50</sup>.

Se reiteraba así lo negociado y firmado por Corrientes con el Paraguay en varios tratados anteriores, en cuanto a la adjudicación de la isla Apipé a la Argentina y la de Yacyretá al Paraguay. Pero ahora ya se lo hacía en nombre de la Confederación Argentina.

---

<sup>50</sup> <https://www.dipublico.org/>

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En el Artículo 1 se fijaba claramente que “El río Paraná es el límite entre la Confederación Argentina y la República del Paraguay, desde las posesiones brasileras hasta las leguas arriba en la boca inferior de la isla del Atajo”

Se establecían así los nuevos límites de la frontera sur del Paraguay, que desistía de sus ambiciones sobre la provincia de Misiones. A cambio conservaba el Chaco, reclamado siempre por Argentina y declaraba zona neutral la franja comprendida entre el Pilcomayo y el Bermejo.<sup>51</sup>

Ambas parte también se concedían mutuamente la navegación libre para sus respectivos pabellones en los ríos Paraná y Paraguay<sup>52</sup>

Pero el entusiasmo duró poco. El Congreso argentino no aprobó lo acordado, especialmente por la cuestión del Chaco, y todo volvió a fojas cero.

Este dato es bueno para hacer notar le papel relevante que siempre tuvo el poder legislativo argentino en la solución de las cuestiones de límites.

Al fin, el 29 de Julio de 1856, Tomas Guido por la Argentina y Nicolás Vázquez por el Paraguay firmaron en Asunción un nuevo Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación. López, previendo las diferencias que pudiera haber en el Congreso argentino, no lo quiso ratificar hasta que este no lo aprobara. Finalmente, el 6 de Noviembre, se produjo el Canje de Ratificaciones en Paraná.

---

<sup>51</sup> Artículos 4,5y 6 del Tratado

<sup>52</sup> Artículos 7 y 8 del Tratado

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

El tratado, como su nombre lo indica, tenía de todo. Pero en materia de límites posponía las soluciones. El Artículo 24 establecía, muy escuetamente, que “Queda aplazado el acuerdo de límites entre la Confederación Argentina y la República del Paraguay”.

Sin embargo, en lo que a este trabajo interesa, el Artículo 25 dispuso expresamente: “No obstante lo acordado en el artículo anterior se declara que la Isla de Apipé en el Paraná pertenece a la Confederación Argentina y la de Yacyretá al Paraguay”.

Esto es muy importante porque, pese a aplazarse las cuestiones de límites en general, se reiteraba así, una vez más, expresamente, la adjudicación de las dos islas. Lo que ya se había acordado en tratados anteriores, como el del '52, tanto con los sucesivos gobiernos centrales del río de la Plata, en sus diversas formas y manifestaciones, como con la Provincia de Corrientes en particular.

Esta reiteración expresada en los sucesivos tratados es muy importante porque, por un lado, prueba claramente el convencimiento que tenían todos los negociadores que se sucedieron a lo largo del tiempo acerca del dominio sobre cada una de las dos islas; y de cuál era, si hubieran tenido que definirlo en ese momento, el “canal principal del río Paraná” en ese tramo preciso. No podía ser otro que el que pasa entre ambas islas separándolas, dejando a la una pegada a la costa correntina ya la otra pegada a la costa paraguaya. Aplicar un criterio distinto hubiera sido absurdo.

Por otra parte la reiterada adjudicación de Apipé a Corrientes o a la Argentina, y de Yacyretá al Paraguay, explica el absoluto convencimiento de toda la población de la zona y, obviamente, de las autoridades provinciales y de las nacionales que ejercían jurisdicción en la misma –Prefectura Naval y Gendarmería Nacional- acerca de cuál era el límite internacional. No podía ser otro que el brazo del río que separa ambas islas.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

A nadie se le ocurrió, nunca, que el límite pudiera pasar entre la isla de Yacyretá y la costa paraguaya, o entre la isla de Apipé y la costa correntina. Si se hubiera querido algo así se hubiera hecho una salvedad muy expresa al respecto, plasmándola en una cláusula especial.

Después de esto todas las conversaciones sobre límites, y sobre cualquier otro tema, quedaron abruptamente interrumpidas por la más cruel de las guerras que azotara Sudamérica. La Guerra de la Triple Alianza o la Guerra del Paraguay, ‘‘Esa triste guerra que enlutara mi suelo guaraní’’, al decir de Julián Zini<sup>53</sup>

**Después de la Guerra. Se Firma la Paz y se Acuerdan los Límites Definitivos**

Finalizada la guerra, el 3 de febrero de 1876 Bernardo de Irigoyen por la Argentina y Facundo Machain por el Paraguay firmaron en Buenos Aires tres Tratados. El primero de ellos, el Tratado Definitivo de Paz, en cuyo artículo 1° se declara, ‘‘de conformidad a lo estipulado en el Acuerdo preliminar del 20 de Junio de 1870, reestablecida la Paz entre la República Argentina y la del Paraguay y entre los ciudadanos de una y otra República...’’.

En el artículo 2° del mismo tratado se estipula que ‘‘La designación (sic) definitiva de los límites que dividen a la República Argentina de la del Paraguay se establecerá en un Tratado especial, que será firmado simultáneamente con este y que tendrá la misma fuerza y valor que el presente’’.

Cumpliendo con lo estipulado en este artículo se firmó, el mismo 3 de febrero, el Tratado de Límites entre la República Argentina y el Paraguay.

---

<sup>53</sup> Julian Zini, Memorias de la Sangre, letra

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En este Tratado se establecen claramente los criterios para fijar los límites en los ríos Paraná, Paraguay y Pilcomayo, así como para atribuir a una u otra parte las islas existentes en ellos. Así mismo se decide someter al arbitraje del Presidente de los EEUU la zona central del Chaco.

El artículo 1 del Tratado establece que “La República del Paraguay se divide por la parte del Este y Sud de la República Argentina, por mitad de la corriente del canal principal del río Paraná, desde su confluencia con el río Paraguay, hasta encontrar por su margen izquierda los límites del Imperio del Brasil; perteneciendo la Isla de Apipé a la República Argentina, y la Isla de Yacyretá a la del Paraguay, como se declaró en el tratado de 1856.

Hay que destacar – porque es de suma importancia para la conclusión final de este trabajo- que, por enésima vez, se repite en este artículo la atribución de la Isla de Apipé a la Argentina y la Isla de Yacyretá al Paraguay. Adjudicación esta que -como ya se dijo- se había concretado en todos los tratados anteriores por lo que era evidente a esa altura, hasta para el mas desprevenido de los observadores y para todos los negociadores, décadas tras décadas y siglo tras siglo, que el canal principal del Río Paraná, a todo efecto, es el que separa estas dos grandes islas y que fueron reiteradamente atribuidas, en todas las negociaciones y en todos los tratados anteriores, de la misma manera. Apipé a la Argentina, o –antes- a Corrientes, y Yacyretá al Paraguay.

Como puede verse, el tratado en sus primeros tres artículos dispone con claridad que el límite en los ríos Paraná y Paraguay está en “la mitad de la corriente del canal principal y queda reconocido definitivamente como perteneciente a la República Argentina, el territorio del Chaco hasta el canal principal del Río Pilcomayo”

Nótese, porque es importante para las conclusiones finales, que el tratado usa siempre y en todos los casos la expresión “canal principal” y nunca “canal de navegación”. De hecho el Río Pilcomayo – central para el acuerdo al que se llegó – no es navegable. Es por ello que se puede afirmar que los negociadores del Tratado le dieron a la expresión “canal principal” un significado y alcance absolutamente distinto a la de “canal de navegación” que nunca fue usada en el texto.

El tratado, además, somete al arbitraje del presidente de E.E.U.U. el territorio al norte del río Pilcomayo.

Como ya se dijo, reiteradamente, la adjudicación de la isla de Apipé a la Argentina y de la de Yacyretá a Paraguay no fue novedosa ni se hizo por primera vez en 1876. Todo lo contrario. Se venía resolviendo en el mismo sentido en todos los tratados anteriores por lo que es obvio suponer que había pleno convencimiento que el “canal principal” del río Paraná era el que separaba ambas islas –una argentina y la otra paraguaya- y se constituía, por eso mismo, en el obvio límite natural entre Argentina y Paraguay.

De todos estos documentos se desprende que siempre estuvo claro que Apipé era territorio argentino y Yacyretá era territorio paraguayo, y que el brazo principal del río Paraná era el que separaba ambos territorios. De lo contrario se hubiera hecho alguna especificación en sentido contrario.

Lo mismo hace con la isla del Atajo o Cerrito la que también adjudicaba expresamente a la Argentina. Y determina que “Las demás islas firmes y anegadizas que se encuentran en uno u otro Río Paraná y Paraguay, pertenecen a la República Argentina o a la del Paraguay, según sea su situación más adyacente al territorio de una u otra República, con arreglo a los principios de Derecho Internacional que rigen esta materia.”

También es muy importante que en ese momento las partes dispusieron expresamente que “Los canales que existen en dichas Islas, incluso la del Cerrito, son comunes para la navegación de ambos Estados”. Esta cláusula, importantísima, ya estaba en los tratados anteriores, y se iba reiterar en muchos de los firmados después. Por lo que se puede entender que, a los efectos jurídicos, era irrelevante determinar cuál era “el” canal de navegación ya que todos eran “comunes” a ese propósito.

Hay que decir aquí que, precisamente, estas disposiciones referidas a la libre navegación, se repetirán, ampliarán y profundizarán en los sucesivos acuerdos. Pero sigue siendo uno de los motivos de conflictos. Sumado a los errores que se van a señalar en cuanto a la pretendida “determinación” de los límites.

Para realizar la adjudicación definitiva de las demás islas, tal cual se disponía en el tratado, la Argentina elaboro proyectos en 1919 y en 1924 que no fueron aprobados por el Paraguay.

Finalmente, terminando la década del treinta, se llegó a un acuerdo para comenzar la delimitación en el río Pilcomayo en el que -es importante destacarlo- se siguieron puntillosamente los pasos previstos en la Constitución Nacional para esos efectos.

### **La Cuestión del Río Pilcomayo y los Tratados complementarios.**

El 5 de julio de 1939 José María Cantilo, Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina, firmó en Buenos Aires, con el plenipotenciario paraguayo Higinio Arbo, un Tratado Complementario de Límites entre las Repúblicas Argentina y del Paraguay, con el propósito de “dar solución a la cuestión de límites que queda pendiente entre ambos países por la falta de determinación geográfica de parte del cauce del río Pilcomayo, límite

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

establecido en el Tratado de 3 de febrero de 1876 y el laudo arbitral de 12 de noviembre de 1878.”

En este tratado se acordaron expresa y detalladamente los límites de un sector en el art. I y, en el art. II, y se estipula que “Para determinar la línea de fronteras entre el Salto Palmar y Horqueta, en la zona excluida del artículo precedente, se resuelve constituir una comisión mixta compuesta de técnicos argentinos y paraguayos, que estudiará la zona comprendida entre los siguientes puntos...”

Según el art. IV esa comisión debía presentar un informe en el término de “dos años a partir de la ratificación del presente tratado”. Y se establece expresamente que, “Sobre la base de ese informe”, los gobiernos se comprometían a “pronunciarse sobre la línea de fronteras en la zona respectiva dentro de los seis meses de su presentación,” y, en caso de que no se llegara a un acuerdo, se obligaban a “resolver la disidencia recurriendo a uno de los medios de conciliación previstos en los tratados americanos que ligan a ambos países”

Quedó claro que la comisión solo haría un informe y que eran “ambos gobiernos” los que “sobre la base de ese informe” decidirían, finalmente, la “línea de frontera”.

A los efectos de la constitución y reglamentación de la comisión técnica mixta a que se refiere el tratado se firmó, en esa misma fecha, un Protocolo Especial (Artículo VII del Tratado).

En el Artículo 8 de ese Protocolo Especial, anexo al Tratado, se estipuló expresamente que “Terminados los trabajos de campaña, cuyo resultado la Comisión Mixta

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

hará constar en un diario que llevará por duplicado, la Comisión presentará dicho diario a los respectivos gobiernos, con un informe sobre las operaciones realizadas...”

La Comisión se constituyó en Buenos Aires el 9 de enero de 1940 “efectuando en esa fecha su primera reunión con el objeto de proceder a redactar y aprobar el Reglamento Técnico y Administrativo.”<sup>54</sup>

EL plazo de dos años fijado por el art. 4° a la Comisión Mixta para la realización de su trabajo y la presentación del informe final “fue prorrogado por un año en tres ocasiones sucesivas, la última de ella el 5 de noviembre de 1943.”<sup>55</sup>

La integración de la Comisión también fue variando produciéndose modificaciones tanto en la Delegación Argentina como en la Paraguaya.

El informe final de la Comisión fue firmado en Asunción el 16 de Agosto de 1944, y dice textualmente en sus “PROPOSICIONES FINALES”:

“en cumplimiento de lo establecido por los artículos 8° y 9° del Protocolo Especial Anexo al Tratado Complementario de Limites de 5 de julio de 1939, es decir, a fin de que ambos Gobiernos puedan concertar un tratado definitivo de límites, la Comisión Mixta de Limites Argentino–Paraguay formula en concreto, de común y pleno acuerdo, a los Gobiernos de la República del Paraguay y de la República Argentina, las siguientes proposiciones, que considera indivisibles”<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> INFORME FINAL DE LA COMISIÓN MIXTA DE LIMITES ARGENTINO PARAGUAY <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-16764-1945-232752/texto>

<sup>55</sup> Idem

<sup>56</sup> Idem

Queda claro en este párrafo cual fue la tarea y el alcance de lo realizado por la Comisión. Su trabajo fue hecho para que “ambos Gobiernos” finalmente pudieran, en base al mismo, “concertar un tratado definitivo de límites”. Esto se resalta expresamente en el párrafo final del Informe cuando dicen:

“Al dejar cumplido con el presente informe el cometido con que los han honrado los Gobiernos de la República del Paraguay y de la República Argentina, los delegados que suscriben, alientan, pues, la esperanza de que en breve sea posible arribar sobre su base a la determinación y a la demarcación definitiva de los límites entre ambos países hermanos.”<sup>57</sup>

Este informe, presentado en Asunción el 16 de Agosto de 1944, fue aprobado en la Argentina por el Decreto Ley N°27.177 del 9 de Octubre de 1944, que establece en su Artículo 2° “Dense instrucciones a la embajada argentina en Asunción para que, sobre la base del mencionado informe final, proceda a negociar con el gobierno de la República del Paraguay el tratado final de límites en la zona correspondiente al segundo sector, es decir entre Punto Horqueta y Salto Palmar.”

En base a esas instrucciones y al Informe de la Comisión se negoció y finalmente se firmó el Tratado del 1° de Junio de 1945 que fija los límites definitivos del río Pilcomayo en la zona comprendida entre Salto Palmar y Punto Horqueta

Es obvio pues que -como se verá mas adelante- en todas las etapas de las discusiones por la fijación, definitiva y en particular, de los límites previstos de manera general en el Tratado de 1876, se optó por la firma de tratados “complementarios de límites”

---

<sup>57</sup> Idem

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

para ir acotando el criterio de acuerdo a las particularidades geográficas especiales de los distintos tramos del río Pilcomayo.

Así se firmaron, como se acaba de ver, los tratados de 1939 y 1945 y sus respectivos protocolos complementarios.

En ellos se decide la creación y se reglamenta el funcionamiento de una Comisión Mixta Demarcadora de Límites a la que se le asignan funciones específicas, y en todos los casos se determina expresamente que, comenzando por la aprobación de su reglamento de trabajo, y terminando por los acuerdos a los que fueran llegando en sus conclusiones finales, debían ser sometidas a los respectivos gobiernos para su aprobación.

Así se ve claramente como el tratado, que se firmó en 1945, es fruto del trabajo de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites creada por el de 1939 y de las conclusiones o propuestas de esta. Y así lo dicen expresamente los firmantes del tratado de 1945 cuando afirman que, en **ese acto formal y mediante la celebración de un tratado en buena y debida forma**, vienen a

“establecer una línea de frontera que sirva de límite definitivo entre ambos países, conforme con las Propositiones Finales contenidas en el Informe Final de la Comisión Mixta de Límites Argentino-Paraguayo transcrito en el Acta N°16 de la misma, fechada en la ciudad de Asunción el 16 de agosto de 1944, Informe Final que agrega a este Tratado como anexo, el que fué debidamente aprobado por el Superior Gobierno de la República Argentina por Decreto N°27.177 M-240 del 9 de octubre de 1944 y por el Superior Gobierno del Paraguay por Decreto N°5.950 del 9 de noviembre de 1944”

Queda claro entonces que todos los pasos del trabajo de la Comisión estuvieron sometidos permanentemente a la aprobación de los gobiernos y que su tarea finalizó con una propuesta que debió, de nuevo, ser aprobada por los gobiernos para terminar, finalmente, en un tratado en buena y debida forma que, como tal, debió ser aprobado por el Congreso.

Es de hacer notar que, aún en 1945, y en pleno gobierno de facto, sin funcionamiento del congreso, si bien lo aprobó el presidente Farrel, mediante el Decreto N°16.764/1945 dictado en Acuerdo General de Ministros, en el art.2° se dispone expresamente: “Dese cuenta oportunamente al Honorable Congreso de la Nación”

Esto parece indicar que el gobierno de facto, pese a haber asumido las funciones del poder legislativo, entendía que esta cuestión, es decir la fijación definitiva de los límites internacionales era de tal importancia que debía, necesariamente, ser revisada por el congreso nacional cuando este volviera a funcionar regularmente. Tal como lo disponía entonces el artículo 67 inciso 14, actual artículo 75 inciso 15.

Y esto ocurrió efectivamente en 1949 cuando, habiendo regresado el país a la normalidad institucional, el Congreso sancionó la Ley N°13.579<sup>58</sup> por la que se ratifica el Decreto N°16.764/45. Lo que deja en claro la postura que tuvieron ambos ejecutivos, el del 45 y el del 49, en cuanto a que, en esta cuestión del “arreglo definitivo de los límites internacionales”, la última palabra la debe tener siempre el Congreso de la Nación, tal como lo dispone el Art.75 Inciso 15 de la Constitución Nacional.

### **El Tratado de Yacyretá y los Cambios que Vinieron**

---

<sup>58</sup> ARTICULO 1º—Continuará en vigor con fuerza de ley a partir de la fecha de su publicación, el decreto ley que se transcribe a continuación...

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

El 24 de febrero de 1967, en uso de las atribuciones conferidas por el Estatuto de la Revolución Argentina, se sanciona la Ley N°17.185 por la que se aprueba el Tratado de Navegación de los Ríos Paraná, Paraguay y de la Plata, suscripto con la República del Paraguay el 23/1/67, en el que “ambas partes ratifican el principio de la libre navegación de los ríos comprometiéndose a aplicarlo en sus respectivas jurisdicciones.” En el Artículo 1° se establece expresamente que: “La navegación por los ríos Paraguay, Paraná y de la Plata, dentro de la jurisdicción de ambas altas partes contratantes, es libre para los buques argentinos y paraguayos en igualdad de condiciones” y que “Cada alta parte contratante concederá a los buques nacionales de la otra alta parte contratante el mismo tratamiento que a sus propios buques en todo lo relativo a la navegación”.

Quedó pues así establecido expresamente, una vez más, que la navegación de los buques de ambas banderas era absolutamente libre.

El 03 de diciembre de 1973 se firmó en Asunción el Tratado de Yacyretá, concretando, por fin, las tareas que Argentina y Paraguay se habían propuesto en el Convenio del 23 de enero de 1958 para “realizar estudios técnicos tendientes a obtener energía eléctrica del río Paraná a la altura de las islas de Yacyretá y Apípe y a mejorar las condiciones de navegabilidad del mismo”.

En lo que aquí interesa, el Artículo V del tratado dispone, en su apartado 1.

Las instalaciones del aprovechamiento hidroeléctrico y sus obras auxiliares, así como las que se realicen para el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del río Paraná, mencionadas en el Artículo I y descriptas en el Anexo 'B', constituirán un condominio, por partes iguales, de ambas Altas Partes Contratantes y **no producirán**

**variación alguna en los límites entre los dos países establecidos en los Tratados vigentes.**

En el apartado 2. se establece específicamente que

El condominio que se constituye sobre las instalaciones y obras referidas no conferirá, a ninguna de las Altas Partes Contratantes, derecho de propiedad ni de jurisdicción sobre cualquier parte del territorio de la otra. Tampoco implica alteración ni cambio de las respectivas soberanías ni modifica los derechos actuales de las Altas Partes Contratantes sobre la navegación del Río Paraná.

Y, más importante aún, el artículo VI del Tratado establece que

A los efectos señalados en el artículo precedente, las Altas Partes Contratantes procederán a demarcar, antes de la iniciación de las obras e instalaciones, el límite establecido en el Artículo 1 del Tratado de Límites del 3 de febrero de 1.876.

Quedaron en claro, y perfectamente definidas, dos cosas muy importantes:

1. Que antes de comenzar las obras las partes debían demarcar los límites establecidos en el Tratado de 1876, y
2. Que nada de lo que se hiciera “producirá variación alguna en los límites entre los dos países establecidos en los Tratados vigentes”, ni “conferirá, a ninguna de las Altas Partes Contratantes, derecho de propiedad ni de jurisdicción sobre cualquier parte del territorio de la otra”. Y que “Tampoco implica alteración ni cambio de las respectivas soberanías ni modifica los derechos actuales de las Altas Partes Contratantes sobre la navegación del Río Paraná.”

En el apartado 1. del artículo VII se repiten las normas sobre libertad de navegación ya establecidas en varios tratados anteriores y que se reiterarían, a posteriori, en otros. Pero con un agregado importante. Se asegura la libre navegación tanto por el cauce natural del río Paraná como por las esclusas que se construyan.

Y en el apartado 2 del mismo artículo se le dá más fuerza todavía. Esta norma establece que “Las esclusas serán comunes para la navegación, en todo tiempo, de los buques y embarcaciones de guerra, mercantes, privados o de cualquier otra naturaleza de las Altas Partes Contratantes.”

La libre navegación queda pues garantizada plenamente, incluso para los buques de guerra de los estados parte, tanto en el cauce natural del río como en las esclusas que se construyan, tanto como parte definitiva de la obra o para la construcción de la misma.

Se puntualiza expresamente esto porque, como surge de estos artículos, los negociadores tuvieron mucho cuidado en que quedara expresamente sentado que ni la obra en sí, ni el proceso de construcción de la misma, podrían alterar los derechos soberanos de las partes en el territorio afectado, tal como se concibieron antes de proyectarse la obra y de iniciarse los trabajos.

Nada que alterara, temporal o definitivamente, la morfología de la zona o el curso mismo del río, tal como era cuando se firmó el Tratado de Yacyretá, o los límites establecidos en 1876 cuando se firmó el Tratado de Límites; ni en la obra tal cual como quedara cuando estuviera terminada, ni las modificaciones que hubiera que hacer para construirla, podían afectar el estatus quo ex antes. O sea: los límites en el río Paraná, tal como estaban acordados desde 1876, son intocables.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

No se podía ni se debía entonces vincular ninguna decisión en torno al cambio de criterio sobre los límites de la zona con la construcción de la obra, o de los accesos a las esclusas de la misma. O con necesidades vinculadas a los trabajos de la obra o a alteraciones que la misma produjera en cualquier sentido.

Todos estos criterios son los que no se respetaron, o se violaron claramente, en las Notas Reversales del 30 de Agosto de 1979 y en su consecuencia el ACTA NUMERO CUATRO (4) de la COMISION MIXTA DEMARCADORA DE LÍMITES ARGENTINO-PARAGUAYA firmada el 29 de mayo de 1981.

Se ve aquí claramente que el enfoque jurídico-político de los sucesivos gobiernos argentinos para resolver las cuestiones de demarcación pendientes con el Paraguay en el río Paraná fue muy diferente al adoptado por las gestiones que resolvieron, como ya se vio más arriba, las cuestiones en el río Pilcomayo.

Como ya se dijo, para resolver la demarcación definitiva y precisa del límite en los distintos tramos del río Pilcomayo -ciertamente muy diferente al Paraná en diversos aspectos- se firmaron dos Tratados Complementarios, uno en 1939 y otro en 1945, con sendos Protocolos Adicionales que fueron, todos, aprobados por el Congreso de la Nación. No es redundante destacar que estos mismos tratados se definen como “complementarios” del tratado de 1876.

En ellos se creó, y se reglamentó con precisión, el funcionamiento de una Comisión Mixta Demarcadora de Límites, estableciendo claramente su competencia y el alcance de su trabajo.

Esto, tan clara y detalladamente regulado en lo referido a los límites en el río Pilcomayo; y tan prolijamente cumplido en la práctica por todos los actores involucrados, no ocurrió de la misma manera en la demarcación definitiva del límite establecido en el Artículo 1° del Tratado de 1876 en el río Paraná.

### **Las Notas Reversales**

El 30 de agosto de 1979, ya en plena dictadura militar, se produjo en la ciudad de Asunción el intercambio de Notas Reversales entre el canciller argentino Carlos W. Pastor y el del Paraguay Alberto Nogues que marca el comienzo de las notables diferencias con el proceso seguido para la demarcación en el río Pilcomayo.

A fin de cumplir con el Artículo VI del Tratado de Yacyretá, según el cual se debía demarcar el límite establecido en el Tratado de 1876 antes de la iniciación de las obras, se decidió “encomendar su realización a la Comisión Mixta Demarcadora de Límites argentino-paraguaya”. Esto es a la misma comisión que había trabajado de manera excelente posibilitando la demarcación definitiva en el río Pilcomayo.

Hay unanimidad en todos los que tratan el tema, o citan las Notas, que esa (esto es que sea la misma Comisión del 39/45) fue la decisión de los firmantes, aunque no se lo dice expresamente en el texto de estas Notas. Pero las diferencias entre la actuación de la Comisión en uno y otro caso son sustanciales. Y se pueden apreciar fácilmente.

Su creación y funcionamiento había sido dispuesto, tanto en 1939 como en 1945, por sendos tratados en buena y debida forma; esto es aprobados por el Congreso

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

(Artículo 67 inciso 11, hoy 75 inciso 22 de la Constitución Nacional), y constituida y reglamentada en un Protocolo Especial como se dijo supra.

Ahora, para el río Paraná, se le encomienda esta nueva tarea mediante un mero intercambio de nota entre los dos cancilleres. Y solo se indica que la Comisión “elaborará un plan de trabajo para someterlo a la aprobación de ambos gobiernos”. Solo eso que, dicho sea de paso, tampoco se Cumplió. Nada se establece sobre que se debe hacer con el resultado final del trabajo de la comisión. Como si se lo había establecido, expresa y detalladamente, tanto en 1939 como en 1945.

Se podría pues entender que tales normas estaban vigentes y que la Comisión debía actuar de acuerdo a lo establecido en ellas.

En los dos Protocolos Especiales anexos a los Tratados Complementarios de Límites –el de 1939 y el de 1945- se establecen normas idénticas en cuanto a someter el resultado del trabajo de la Comisión a la consideración de ambos gobiernos. Así, los Artículos 7° y 8° del Protocolo Especial del Tratado de 1945, por ejemplo, disponen:

Artículo 7° Si en una determinada zona se produjeran divergencias sobre la ubicación de la línea demarcatoria, la 'Comisión Mixta Demarcadora de Límites' procederá al levantamiento de la zona cuestionada y a la confección de un plano a escala mayor. Este plano, acompañado de las actuaciones a que dieron lugar las divergencias producidas, será elevado a la decisión de ambos Gobiernos. La substanciación de tales divergencias no suspenderá la prosecución normal de los demás trabajos de demarcación.

Artículo 8° Terminada la demarcación correspondiente a cada período de trabajo, la 'Comisión Demarcadora de Límites' elaborará el plano respectivo de la zona demarcada,

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

en dos originales suscritos por todos los Delegados, que será elevado a ambos Gobiernos.

Y el Artículo IV del Tratado de 1945 estipula que:

ARTICULO IV La comisión mixta realizará sus trabajos y presentará su informe dentro del término de dos años a partir de la ratificación del presente tratado. Sobre la base de ese informe ambos gobiernos se comprometen a pronunciarse sobre la línea de fronteras en la zona respectiva dentro de los seis meses de su presentación, y en caso de no llegar a un acuerdo se obligan a resolver la disidencia recurriendo a uno de los medios de conciliación previstos en los tratados americanos que ligan a ambos países.

El procedimiento era absolutamente claro: Si había divergencias las sometían a los gobiernos, si no las había elevaban el plano en dos originales a ambos gobiernos. Dentro de los dos años la Comisión debía presentar un informe y, sobre la base de ese informe ambos gobiernos se comprometían a pronunciarse sobre la línea de frontera.

Quedaba muy claro, entonces, que eran los gobiernos –en el caso argentino el congreso- los que finalmente decidirían la cuestión basándose en el informe de la Comisión.

Así las cosas, el 16 de Agosto de 1944 se firmó -como ya se dijo- en Asunción el INFORME FINAL de la Comisión, que cada Delegación elevó a su respectivo gobierno. La Argentina dictó el Decreto-Ley N° 27.177/44<sup>59</sup> aprobando el informe en el Artículo 1° y dando instrucciones a la embajada argentina en Asunción para que, “sobre la base del

---

<sup>59</sup> Es muy importante tener en cuenta que Argentina en ese momento no funcionaba el congreso y que el poder ejecutivo –a cargo de un gobierno militar- había asumido sus funciones dictando Decretos-Ley.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

mencionado informe final, proceda a negociar con el gobierno de la República del Paraguay el tratado final de límites...”

En todos estos casos se cumplió puntiliosamente la normativa vigente en el esquema institucional argentino.

- A) El Poder Ejecutivo firmo un tratado creando una Comisión Demarcadora de Límites cuyo funcionamiento y competencias se fijaron en un Protocolo Adicional, siendo ambos aprobados por el congreso.
- B) La Comisión elaboró un Informe Final que fue elevado para su aprobación a los respectivos gobiernos, y
- C) Ese informe, una vez aprobado, se convirtió en la base de un nuevo Tratado, ahora sí definitivo que, una vez firmado por los ejecutivos, también fue enviado al Congreso para su aprobación.

Ese es el trámite correcto. El establecido en el Artículo 75 inciso 15) de la Constitución Nacional.

**Río Paraná. Episodio I**

Nada de esto ocurrió, en el año 1979, con relación a los límites en el río Paraná. Como ya se relató antes, los cancilleres argentino y paraguayo firmaron en Asunción las Notas Reversales del 30 de Agosto de 1979 para “demarcar el límite establecido en el Artículo 1° del Tratado de 1876” antes de la iniciación de las obras, tal como lo ordena el Tratado de Yacyretá, asignando esa tarea a la Comisión Mixta Demarcadora de Límites argentino-paraguaya.

Aquí cabe aclarar que –como ya se dijo antes- se entendió siempre, por todos cuantos participaron o se refieren al tema, que se trataba de la Comisión creada por los Tratados Complementarios de 1939 y 1945 para el río Pilcomayo y sus Protocolos respectivos, aunque las Notas de 1979 no lo dicen expresamente<sup>60</sup>, como si lo hacen las Notas intercambiadas luego en 1987. Tampoco se dice absolutamente nada en cuanto a plazos, competencias u obligaciones de la Comisión. Apenas se dispone que el “plan de trabajo” de la Comisión sería sometido a la “aprobación de ambos gobiernos”. De lo que se debía hacer con los eventuales resultados de ese trabajo no se dice absolutamente nada.

Lo que si queda claro, analizando el texto de las Notas Reversales, es el verdadero objetivo del acuerdo, y las relaciones de poder detrás del mismo -faz sociológica- que se analizarán en breve.

La intención no era demarcar el límite en TODO el tramo del río Paraná que hace de límite entre Argentina y Paraguay, esto es “desde su confluencia con el río Paraguay, hasta encontrar por su margen izquierda los límites del Imperio del Brasil”, sino solamente el tramo que era necesario “a los efectos establecidos en el Artículo V párrafo 3. del Tratado de YACYRETA, es decir la zona de obras e instalaciones referidas.”

Está claro que el repentino “interés” de los negociadores se originaba en la construcción de la represa. Y es obvio, con los resultados a la vista, que la demarcación fue hecha a la medida de las necesidades de la construcción de la obra o de los requerimientos de las partes en cuanto a indemnizaciones por el territorio afectado y violando claramente lo dispuesto en el mismo Tratado de Yacyretà, y en el Tratado de Límites de 1876.

---

<sup>60</sup> Lo dice expresamente Bobrik: “El 30 de agosto de 1979 se ampliaron las facultades de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites Argentino-Paraguaya para demarcar el límite fijado en el artículo I del Tratado de Límites de 1876”

El párrafo 3. del Artículo V del Tratado de Yacyretá establece que:

3. Las autoridades declaradas respectivamente competentes por las Altas Partes Contratantes establecerán, cuando fuere el caso y por el procedimiento que juzgaren adecuado, la señalización conveniente en las obras a ser construidas, para los efectos prácticos del ejercicio de jurisdicción y control.

No hubo pues intención, en ese momento, de “demarcar el límite” en todo el río Paraná sino solo en la zona de obras e instalaciones donde se iba a construir la represa y en el territorio afectado por la misma. Y había que hacerlo lo más rápidamente posible, aunque fuera solamente en esa zona. (“con el objeto de efectuar esa demarcación a la mayor brevedad posible” dice el texto de las Notas). Y con el claro propósito de poder efectuar “la señalización conveniente en las obras a ser construidas, para los efectos prácticos del ejercicio de jurisdicción y control.”

La pregunta -a responder con una investigación más profunda en ese sentido- es si esto era solo un requerimiento técnico propio de la ejecución de la obra<sup>61</sup> o si fue una oportunidad hábilmente aprovechada por la diplomacia paraguaya teniendo en cuenta el contexto geopolítico regional de ese momento para sacar ventaja de una delimitación “a las apuradas”, como se verá a continuación.

### **La Faz Sociológica. El Peso de los Hechos.**

---

<sup>61</sup> En relación a esto habrá que investigar también si no hubo presiones para hacer coincidir el límite internacional con el “canal de navegación” y no con el “brazo principal” atento a que el diseño de la represa coincidía mas con esta posibilidad.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

El 30 de Agosto de 1979 se firmaron en Asunción, en secreto para la Argentina, no solamente una, sino cinco Notas Reversales. Cada una de ellas sobre distintos aspectos de la construcción de la represa de Yacyretá.

Hasta allí llegó el Canciller argentino Carlos Washington Pastor, designado –por un Decreto Secreto de Videla<sup>62</sup>- Presidente de la Delegación Argentina, para firmar “Acuerdos relacionados con la puesta en marcha de la obra hidroeléctrica de Yacyretá”. El más importante de ellos era, sin dudas, el vinculado a la traza definitiva de la represa, que se venía discutiendo muy duramente desde meses atrás

Todas estas Notas deben ser objeto de estudio ya que constituyen una clara violación de nuestro ordenamiento constitucional al contener una o varias normas que modifican lo acordado en el Tratado de Yacyretá. Cosa que, obviamente, no se puede hacer por un mero intercambio de Notas Reversales.

Se llegaba así a un acuerdo acerca de cuál debía ser la traza definitiva de la obra, luego de un tiempo de tensas disputas. Disputas que estuvieron, incluso, cerca de frustrar la realización de la misma.<sup>63</sup>

Paraguay cuestionaba la traza de la represa acordada en abril de 1977 por Videla y Stroessner, sosteniendo que la misma inundaba una superficie demasiado extensa de su territorio, y pretendía modificarla; además de mejorar sustancialmente la indemnización a recibir por el terreno que, en definitiva, quedara inundado. Con estos argumentos

---

<sup>62</sup> Decreto S 2079/1979 del 28-08-1979. Se dejó sin efecto su carácter Secreto por el Decreto 2103 del 05/12/2012

<sup>63</sup> Diario abc. Nota de Ramón Casco Carreras. 18 de junio de 2016

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

amenazaba incluso –según algunos- con no seguir adelante con la construcción de la obra si no obtenía lo reclamado.

Para entender lo crítico de la situación hay que situarse en el clima de época que se vivía. Hay que recordar el momento histórico. Gobiernos militares –Dictaduras- en todo el cono sur, jugando a la geopolítica en plena crisis del petróleo en el marco de la guerra fría.

Argentina y Chile estuvieron a punto de ir a la guerra, a fines de 1978, por la cuestión del Canal de Beagle. Y, como es obvio, Paraguay y Brasil aprovecharon esta circunstancia para sacarle todas las ventajas que pudieron a una Argentina en peligro de guerra.

En la Cuenca del Plata Paraguay realizaba su tradicional juego pendular entre Brasil y Argentina, tratando de maximizar sus beneficios. La dictadura militar argentina se encontraba jaqueada internacionalmente por sus violaciones a los derechos humanos.

El gobierno de Estados Unidos, bajo la administración del demócrata James Carter, y los organismos internacionales de Derechos Humanos mantenían una presión constante sobre el gobierno militar. De hecho en el mes de Septiembre de ese 1979 arribaría a la Argentina, en su primera visita, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El juego geopolítico, cruzado con los intereses económicos vinculados a la construcción y explotación futura de la obra, daban para todo.

Así, por ejemplo, el general Juan Enrique Guglielmelli denunció en el número de Mayo/Junio de la revista ESTRATEGIA<sup>64</sup>, en una nota titulada “Yaciretá. “La mano negra”

---

<sup>64</sup> . La revista Estrategia fue el órgano de difusión del Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales (INSAR). Fundada y dirigida por el General de División Juan Enrique Guglielmelli. En ella publicaban sus artículos los mas importantes analistas de geopolítica y de relaciones internacionales de la época.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

trató de perturbar las negociaciones con un discurso apócrifo” como se había generado una nota falsa sobre una supuesta conferencia que él habría dado, frente al entonces Ministro del Interior General Albano Harguindeguy y al Almirante Isaac F. Rojas, en la que, supuestamente, habría denunciado en muy duros términos las maniobras de los negociadores paraguayos que discutían la traza de Yacyretá, y la injerencia y el pago de coimas por parte de Brasil para hacer fracasar las negociaciones y hacer caer o retardar la obra.

El objetivo obvio de esa fake news de los setenta era provocar el enojo de los negociadores paraguayos, que se indignaron con el militar argentino que era, sin dudas, una persona influyente en la política de la época y cuyas opiniones eran escuchadas en los más altos niveles de los gobiernos militares de la región.

Pero, lo verdaderamente extraordinario es que, en esa misma nota, se publica, en página 11, un gráfico —originado probablemente en la EBY- en el que están dibujadas las trazas alternativas de la represa. Las que se estaban discutiendo en ese momento. Y lo más curioso, que hoy llama poderosamente la atención, es que en ese mapa, de mayo/junio de 1979, ya está nítidamente marcado el límite internacional, que entonces no existía, en el río Paraná. Este es, precisamente, el límite que la Comisión Mixta — que todavía no se había creado— recibiría el encargo de “demarcar” recién meses después, en las Notas Reversales del 30 de Agosto de 1979. Y, más de ocho años después, en las del 21 de diciembre de 1987.

Exactamente el límite que la Comisión decidió aprobar por el ACTA NUMERO CUATRO (4) de 1981, y por el ACTA de la Reunión Plenaria Extraordinaria del 21 de Agosto de 1996, **ya estaba perfectamente marcado en un gráfico que se publicó en el número de Mayo-Junio de 1979 de la revista ESTRATEGIA.**

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Obviamente que esto le habrá pasado absolutamente desapercibido al autor de la nota porque, a la fecha de la misma, no se había encargado formalmente a nadie la tarea de “demarcar” el límite establecido en el Tratado de 1876.

Aunque, en rigor de verdad, el trazado final que tenía que tener el límite internacional en ese tramo del río Paraná estaba relacionado directamente con el trazado final de la represa, y se negociaba al mismo tiempo. Es evidente entonces, con ese gráfico a la vista, que ya se había acordado el límite en el río mientras todavía se seguía discutiendo la traza definitiva de la represa.

Definir con exactitud por donde pasaba el límite internacional y cual iba a ser la traza definitiva de la represa implicaba decidir a quien había que pagarle la indemnización por el territorio ocupado o a inundar, en el caso de la isla Talavera, y quien sería el que iba a tener autoridad sobre el territorio no ocupado por la obra una vez finalizada y puesta en funcionamiento la misma, en el caso de Apipé.

Es por eso que resulta obvio que los que tenían el poder ya habían decidido cuales tenían que ser los límites definitivos en la zona de la represa de Yacyretá. Y, probablemente, también ya estuviera decidido que ese acuerdo debía ser lo mas reservado posible y que jamás debería llegar al Congreso argentino cuando este funcionara.

Solo así se entiende que el Decreto designando a los negociadores argentinos que iban a ir a Asunción a firmar las Notas Reversales donde se acordó todo esto, firmado apenas dos meses después, fuese secreto.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Había que ceder en mucho con Paraguay para poder, finalmente, concretar la construcción de Yacyretá e impedir que Paraguay quedará absolutamente en manos de Brasil. Pero se tenía que hacer lo más discretamente posible.

Y esto se corrobora claramente si se toma nota que, muy poco tiempo después, el 19 de Octubre de 1979, Argentina, Brasil y Paraguay firmaban en Ciudad Presidente Stroessner<sup>65</sup> triples Notas Reversales por las que se acordaban diversos aspectos de la construcción, llenado y funcionamiento del emprendimiento brasileño-paraguayo de Itaipú, por un lado, y similares cuestiones en relación al proyecto argentino-paraguayo de Corpus por el otro.

Se llegaba así a una tregua -nada se resolvió definitivamente- que morigeraba relaciones que por momento fueron especialmente conflictivas en torno a la construcción de represas en la cuenca y que, además, tenían como telón de fondo la rivalidad y la competencia permanente de los dos grandes del cono-sur y el, también permanente, juego pendular del Paraguay que trataba de sacar ventaja de esa rivalidad.

Hay que recordar que para esa fecha el avance de las dos represas era absolutamente diferente. Pese a que el Tratado para construir la represa de Itaipú entre Paraguay y Brasil se firmó el 26 de Abril de 1973 y el Tratado para construir la represa de Yacyretá apenas meses después, el 3 de diciembre de 1973, la construcción de Itaipú estaba muy avanzada (se inauguró en 1984) y la de Yacyretá aún no había comenzado.

### **El Aspecto Normativo**

---

<sup>65</sup> Hoy Ciudad del Este. El solo nombre que entonces tenía el sector paraguayo de la triple frontera da la pauta del contexto histórico-político en el que se estaba firmando ese instrumento de trascendental importancia geopolítica

En ese marco se inscribe la designación y puesta en funcionamiento de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites la que, finalmente, reunida en Buenos Aires entre los días 26 y 29 de mayo de 1981, aprobó la traza del límite internacional en un tramo del río Paraná, tal como le había sido encomendado por las Notas Reversales del 30 de Agosto de 1979.

El ACTA NUMERO CUATRO (4) de la Comisión da cuenta del trabajo realizado, señalando que “Ambas Delegaciones han realizado el estudio de la documentación técnica disponible” en relación al tramo del río sobre el que le tocaba decidir, “con el objeto de formarse juicio a los efectos de la determinación de la línea límite.”

El Acta solo hace mención al “estudio de la documentación técnica”, cosa absolutamente atendible cuando se estaba por delimitar el territorio en el que se iba a construir una obra de ingeniería monumental que, con seguridad, presentaría mil y un requerimientos para su ejecución.

Pero eso para nada justifica que se hayan dejado de lado aspectos históricos esenciales para entender la voluntad de los negociadores de 1876<sup>66</sup>, así como la realidad social y política de la región, tanto la de ese momento como la que se iba a presentar una vez que la represa estuviera terminada y en funcionamiento, con el consiguiente impacto que iba a generar en el desarrollo de toda la zona.

Se deja constancia que, supuestamente, “Cada Delegación elaboró su proyecto de traza de límites...que corresponden a la zona de obras e instalaciones citadas” y que “Ambas Delegaciones intercambiaron sus respectivos proyectos de traza del límite, correspondientes a cada una de las siete (7) cartas citadas.”, aunque no se hace referencia alguna a las

---

<sup>66</sup> Es inaceptable suponer que los negociadores argentinos de 1876, al finalizar una guerra que causó centenares de miles de muertos, aceptaran un límite que dejara la enorme isla de Apipé -considerada argentina desde siempre- rodeada de aguas paraguayas.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

diferencias que tendrían que haber existido de tener cada una de las partes posiciones firmes en la defensa de su interés territorial.

Finalmente, en el PUNTO III, que lleva de título “PROPOSICIONES Y ASUNTOS VARIOS”, con lo que queda claro que la misma Comisión entendía que solo estaba proponiendo una solución, tal como lo había hecho según los Tratados de 1939 y 1945 y sus Protocolos Adicionales; la Comisión dispone en el apartado 1. que:

Luego, de analizar los proyectos de traza de Límite intercambiados entre ambas Delegaciones, resuelve aprobar como traza de límite Internacional de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 del Tratado del 03 de febrero de 1876 la que se indica en las cartas originales a escala 1: 50.000 confeccionadas en material transparente indeformable numeradas uno (1), dos (2), tres (3), cuatro (4), cinco (5), seis (6), y siete (7), que llevan como título la leyenda LÍMITE ARGENTINA-PARAGUAY en el ejemplar argentino y LÍMITE PARAGUAY-ARGENTINA en el ejemplar paraguayo.

Asimismo, el apartado 2. Dispone que, en cada una de las cartas, se inscriba una Nota aclarando que el límite indicado en la carta se ha trazado “conforme lo establecido en el Artículo I del Tratado Límites del 03 de Febrero de 1876 y no asigna soberanía sobre las islas”.

No se hace ningún tipo de aclaración al respecto de la atípica situación de enclave insular a que quedan sometida la isla de Apipé y todas las demás islas e islotes que la circundan. Ni de como se resolvería el nuevo problema que se creaba: Demarcar el límite internacional en cada centímetro de costa de cada una de las islas o islotes para deslindar la tierra argentina de las aguas paraguayas.

Y todo terminó allí. Por lo menos en la Argentina. En la traza “aprobada” y presentada como “PROPOSICION” en un Acta por la Comisión. Ese Acta nunca fue puesta a consideración de los gobiernos respectivos, ni fue objeto de aprobación mediante Notas Reversales, o por un Tratado en buena y debida forma, como ocurrió en los casos del río Pilcomayo, donde esta misma Comisión, creada como ya se dijo por el Tratado complementario de 1939 y reglamentada en su Protocolo Adicional, elaboró un Informe Final que fue adoptado en otro Tratado complementario en 1945, siendo todos ellos aprobados por sendas leyes del Congreso, tal como lo disponía el artículo 67 inciso 14, hoy Artículo 75 inciso 15 de la Constitución Nacional.

Un dato a tener en cuenta, especialmente en lo que hace al análisis del aspecto sociológico de la cuestión, es que todo esto ocurría en un gobierno de facto y en medio de fuertes disputas geopolíticas regionales. Con todo lo que esto implica.

Solo así se entiende que una propuesta que generaba una situación verdaderamente anómala, esto es crear un enclave insular en un lugar densamente poblado, con altísima circulación de todo tipo -turismo, pesca comercial y deportiva, navegación comercial y deportiva ,etc.- y que se incrementaría con la construcción de la represa, no mereciera consideración especial ni explicación alguna en relación a los obvios problemas de ejercicio de las jurisdicciones que generaría.

Es más que obvio –y se va a ampliar más adelante- que se dejó de lado el límite histórico acordado tácitamente en todas las negociaciones –y en todos los tratados- anteriores en las que, siempre y en todos los casos, se adjudicó la isla de Apipé a la Argentina y la de Yacyretá al Paraguay; sin que nunca jamás, en ninguno de ellos se definiera o tan siquiera se mencionara el carácter o la situación de enclave de la isla de Apipé. Esto tiene una sola y

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

única explicación racional posible: todos los negociadores, a lo largo de décadas, e incluso siglos, bajo regímenes políticos cambiantes, entendieron siempre, de uno y otro lado, que el brazo principal del río Paraná es allí el que separa ambas islas. Una argentina, Apipé. La otra paraguaya, Yacyretá. Separadas ambas por el que, sin dudas, los negociadores de 1876 consideraron, en ese tramo, el brazo principal del río Paraná.

Alterar esto tan groseramente requería de la máxima discreción, casi del secreto. Y así se hizo. Dejando toda la responsabilidad en cabeza de la Comisión Mixta. Como si se tratara de un mero acto técnico-administrativo de demarcación y no de un cambio político trascendental de los límites acordados en 1876, y que estuvieron absolutamente aceptados por más de un siglo por todos los pobladores de la región y por las autoridades de ambos países.

En todos esos largos años -mas de un siglo- no hubo un solo incidente originado en alguna discusión o divergencia acerca de cuál era, efectivamente, el límite acordado, vigente y aceptado hasta entonces por todos.

Los incidentes comenzaron cuando, a partir de lo resuelto por la Comisión Mixta en la reunión plenaria del 21 de Agosto de 1996, se empezó a conocer también lo resuelto, mucho antes, en el ya analizado ACTA NUMERO CUATRO (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 30 DE AGOSTO DE 1979) del 26 de Mayo de 1981.

Hasta ese momento se puede decir que nadie en Corrientes tenía conocimiento de lo allí resuelto. Es mas ni siquiera la Armada paraguaya había, hasta entonces, pretendido ejercer jurisdicción alguna en las aguas consideradas desde siempre argentinas.

**Río Paraná. Episodio II**

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

El 3 de diciembre de 1983 se iniciaba formalmente la construcción de la represa de Yacyreta<sup>67</sup> y, como ya ocurriera en la etapa anterior, el interés y la necesidad de arreglar definitivamente las cuestiones de límites aún pendientes se precipitaron.

Es por eso que “teniendo en cuenta la necesidad de proceder a la demarcación del límite establecido en los Ríos Paraguay y Paraná de nuestra frontera común y a la adjudicación de las islas que en ellos se encuentren.” el Embajador de la Argentina en el Paraguay Raúl Quijano y el Ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay, Carlos A. Saldívar, firmaron en Asunción el 21 de diciembre de 1987 las Notas Reversales, que Paraguay aprobó, años después, por Ley N° 883 del año 1996, en las que acordaron “efectuar esas tareas a la mayor brevedad.”<sup>68</sup>

Para ello dispusieron expresamente “encomendar su realización a la Comisión Mixta Demarcadora de Límites Argentino-Paraguaya, creada por el Artículo 2do. del Tratado Complementario de Límites definitivos del Río Pilcomayo, suscripto en la ciudad de Buenos Aires el 1° de junio de 1945”.

Se disponía también, como en las Notas del 30 de agosto de 1979, que la Comisión “elaborará su plan de trabajos para someterlo a la aprobación de ambos gobiernos” pero, a diferencia de aquellas, estas Notas dejaban expresamente establecido que se trataba de la misma Comisión creada en 1945.

Y esto es fundamental por lo que ya se dijo antes en relación a las normas que regulan el funcionamiento de la Comisión establecidas tanto en los Tratados de 1939 y 1945 como en sus Protocolos adicionales. En este caso no quedaba duda alguna que la Comisión

---

<sup>67</sup> <https://www.eby.org.ar/historia/>

<sup>68</sup> Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional <https://www.bacn.gov.py> › leyes-paraguayas )

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

tenía que cumplir con el mecanismo previsto en esas normas por las que había sido creada y que le fijaban atribuciones y competencias. (Artículo 8º del Protocolo y Artículo IV del Tratado, entre otros ya citados)

Según esas normas, una vez terminada la demarcación correspondiente a cada período de trabajo, la Comisión Demarcadora de Límites tenía que elaborar un plano de la zona demarcada, en dos originales suscritos por todos los Delegados, el que debía ser elevado a ambos Gobiernos.

Y, finalmente, debía presentar un Informe que serviría de base para que ambos gobiernos se pronunciaran sobre la línea de frontera en la zona respectiva, firmando un nuevo tratado el que sería aprobado por el Congreso. Así se hizo en el caso de la Frontera en el río Pilcomayo, como ya se ha descrito detalladamente pero, por lo que se pudo conocer hasta aquí, no ocurrió lo mismo con los trabajos de la misma Comisión en el caso del río Paraná. Por lo menos en la Argentina.

En el Paraguay por el contrario, como ya se señalara anteriormente, los Acuerdos celebrados por canjes de Notas el 30 de Agosto 1979 y el 21 de diciembre de 1987 para encargar los trabajos a la Comisión Mixta Demarcadora de Límites fueron aprobados expresamente por sendas Leyes del Congreso del Paraguay. La Ley N° 686 del año 1995 aprueba el primer canje de Notas y la Ley N°883 de 1996 aprueba el segundo.

La Comisión para cumplir mejor su trabajo dividió el tramo del río en tres zonas, una que va desde Confluencia a Itá-Ibaté, otra desde Itá-Ibaté a Corpus, y la tercera desde Corpus hasta la desembocadura del río Iguazú, y fue realizando las adjudicaciones de las islas en cada una de ellas por vez. Pero “teniendo en cuenta las necesidades del Ente Binacional Yacyretá” se decidió abordar primero en la zona del medio para determinar “con

prioridad el dominio de las islas comprendidas entre Itá-Ibaté y Corpus”. (Bobrik, 2013, p.50)

El 28 de diciembre de 1989 aprobó la adjudicación de islas en el tramo entre Itá-Ibaté y Corpus, el mismo tramo en el que ya había fijado los límites en 1981. Sin embargo, curiosamente, **dejó sin adjudicar la isla Talavera y las que se encuentran en el Canal de los Jesuitas “en razón de que no se ha completado el estudio que permita definir el dominio al que pertenecen dichas islas”** (Bobrik, 2013, pag.51)

El 5 de agosto de 1991 aprobó la traza del límite y la adjudicación de las islas comprendidas en el primer tramo, pero solamente en tres de las cuatro cartas que lo representaban. **Esto porque, según la delegación paraguaya, no se habían completado los estudios que hubieran permitido asignar la Isla Entre Ríos que estaba en esa carta.** (Bobrik, 2013, p.51)

La traza del límite y la adjudicación de las islas en la tercera zona, Corpus-Iguazú, recién se hizo en 1995, en una reunión celebrada a partir del 22 de junio, y no tuvo mayores problemas.

Pero en esa reunión también se vieron las cuestiones pendientes y conflictivas de las otras dos zonas y cuyo tratamiento aporta datos muy valiosos para la tesis que aquí se está presentando.

En la primera zona estaba pendiente la adjudicación de la Isla Entre Ríos según el nombre argentino, Isla Guazú según el nombre dado por los paraguayos. Como ya se dijo la falta de acuerdo sobre su destino había provocado que en 1991 no se aprobara la carta correspondiente a su ubicación porque “aún no se habían completado los estudios que les

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

permitiría definir el dominio al que pertenece la misma”. Para esta oportunidad ya se habían realizado los estudios y la delegación argentina “señaló que las mediciones indicaban que la isla está más próxima al territorio argentino”.

La delegación paraguaya, en cambio, sostenía que la isla siempre había estado habitada por paraguayos, que tenía su nombre en guaraní “isla Guazú” y que, incluso, en una época estuvo instalado en la isla un destacamento de la Armada paraguaya.

Por todos esos argumentos, y estando así la situación, **“la delegación paraguaya manifestó su imposibilidad de tomar una decisión a nivel de la Comisión Mixta por consideraciones que iban mas allá de lo estrictamente técnico” y que, por lo tanto la definición de la cuestión “debía ser considerada por la Cancillería paraguaya”.** (Bobrik, 2013, pag.52)

Se reconoce así, expresamente, que esta ya no va a ser una operación de “demarcación”.

Lo mismo ocurrió con las islas que estaban pendientes de adjudicación en la segunda zona. Para la delegación paraguaya la isla Talavera formaba parte de la Isla Yacyretá cuando se firmó el tratado en 1876 y era un desprendimiento de la misma y, por consiguiente, tanto Talavera como las demás islas que se encuentran en el Canal de los Jesuitas debían ser adjudicadas al Paraguay.

Para la delegación Argentina, en cambio, después de haber hecho las mediciones quedaba claro que la isla Talavera y las que se encontraban en el Canal de los Jesuitas estaban más cercanas a la costa Argentina pero, **atento a lo manifestado por la delegación paraguaya informaría a su Cancillería “donde el tema se hallaba en estudio”.**

Finalmente entonces, como dice Bobrik, la Comisión resolvió que:

“en consideración a que se han producido divergencias respecto al dominio de las islas “Entre Ríos”, “Talavera” e “islas del canal de los Jesuitas (Punto III- apartados 1 y 6 de esta Acta) **cada Delegación elevará a su respectiva Cancillería el informe sobre las divergencias producidas**”, procedimiento previsto en el Plan de Trabajo.” (Bobrick, 2013, pag.53)

Queda claro entonces que el tema superaba el aspecto técnico de la demarcación por lo que excedía la competencia de la Comisión Mixta y requería un acuerdo político en el mas alto nivel.

Un año después la Comisión Mixta Demarcadora de Límites se volvía a reunir, esta vez en Asunción los días 26,27 y 28 de junio, para considerar la cuestión pendiente de las adjudicaciones que faltaban de algunas de las islas de la primera y de la segunda zona del río Paraná, **pero solo para informarse, mutuamente, que ninguna de las dos delegaciones tenía todavía precisiones de sus respectivos ministerios y para acordar al respecto, como lo manifestó la delegación Argentina, que el tema “se encontraba a estudio en niveles que excedía el marco de la Comisión Nacional de Limites Internacionales de la República Argentina, como era de conocimiento de las autoridades paraguayas”.** (Bobrick, 2013, pag.53)

Quedó así ratificado, una vez mas, que se trataba de una cuestión de decisión política que “excedía el marco” de la competencia de la delegación argentina.

Menos de dos meses después, el 21 de agosto de 1996, la Comisión Mixta Demarcadora de Límites se volvió a reunir, esta vez en Buenos Aires, para realizar **una**

**Reunión Plenaria Extraordinaria en la que formalmente se incorporó el texto común acordado por las dos Cancillerías.** En él se pretendía resolver de manera definitiva la cuestión de la Isla Entre Ríos y la de la Isla Talavera y las demás situadas en el Canal de los Jesuitas, adjudicando la primera de ellas a la Argentina y las restantes al Paraguay.

El texto, incluido en el “ACTA DE LA REUNION PLENARIA EXTRAORDINARIA (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987)” da cuenta de que, como resultado de los estudios realizados por ambas Cancillerías, y por la atribuciones conferidas por Notas Reversales del 21 de diciembre de 1987 a la Comisión Mixta demarcadora de Límites Argentino-Paraguaya, para el cumplimiento del Tratado de Límites del 3 de febrero de 1876, **se reconoce que las superficies de la isla Talavera y de las ubicadas en el Canal de los Jesuitas en la 2da. Zona, fueron incluidas en el territorio de la República del Paraguay a inundar e indemnizar por el embalse de Yaciretá**<sup>69</sup> según Notas Reversales del 30 de agosto de 1979. Se reconoce que la isla Entre Ríos, en la primera Zona, está incluida en el territorio de la República Argentina. (Bobrik , 2013 p.54)

Queda claro aquí que esta no fue una mera operación de “demarcación”-. Por el contrario, fue una decisión de alta política ejecutada por ambas Cancillerías por la cual llegaron a una especie de transacción que, groseramente, se podía sintetizar en la formula “una isla para cada uno”, esto es si se le otorga la isla Talavera a Paraguay corresponde darle la isla Entre Ríos a la Argentina.

---

<sup>69</sup> Está claro en el análisis desde el aspecto sociológico que lo que a Paraguay le interesaba era que se reconociera su dominio sobre el territorio que se iba a inundar y que, por eso mismo, debía recibir cuantiosas indemnizaciones cuyo pago fue motivo de conflictos y escándalos.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Este acuerdo, como se reconoce en las actas anteriores, excedía las atribuciones de la Comisión, y fue tomada por ambas Cancillerías. Pero, precisamente por eso, por ser una decisión de alta política, que superaba lo meramente técnico, debió ser, luego, enviada al Congreso como lo dispone el artículo 75 inc. 15 de la Constitución Nacional. Cosa que, en este caso, tampoco se hizo.

Terminaba así uno de los capítulos más densos de la larga historia de diferendos limítrofes entre la Argentina y el Paraguay independientes. El Trabajo de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites había sido intenso, difícil y prolongado. Y había servido de mascarón de proa para blanquear modificaciones a los límites históricos decididas muy por encima de ella, pero evitando llegar al congreso como debió hacerse. Eso explica también tanta discreción y secretismo.

Sin embargo todo esto había pasado casi o absolutamente desapercibido para el gran público así como para la prensa nacional-aún la especializada-, y hasta para la dirigencia política que poco o nada de atención le prestó a los trabajos y a las negociaciones que se vienen relatando.

Algo muy distinto de lo que había ocurrido, y todavía estaba ocurriendo, con el tratamiento -que se estaba desarrollando en paralelo- del tema Hielos Continentales que - como ya se dijo en el análisis pertinente- concentró por alrededor de diez años la atención de la dirigencia política, de la prensa especializada y de la población en general, especialmente en las provincias patagónicas.

**Y en Corrientes Qué**

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

De todas estas actuaciones poco o nada se supo en la Provincia de Corrientes, cuyo territorio histórico estuvo permanentemente en juego en todas las negociaciones que se hicieron, sin que se le haya dado la más mínima participación en ninguna de las instancias.

Es más. Fueron pasando los años sin que se conociera públicamente en detalle todo lo que había ido generando la Comisión Mixta Demarcadora de Límites. En realidad, al comienzo, ni siquiera se conocía la existencia o el funcionamiento de la misma. Hay que recordar que su creación fue fruto de negociaciones encaradas a partir de un Decreto secreto del Presidente Videla, y que tampoco se le dio mucha difusión a la ampliación de sus funciones en 1987, ya en plena democracia.

En la provincia de Corrientes esto se empezó a conocer recién en la década de los 90, después de aquella famosa frase del Presidente Menem: “si aquí hay un monumento a la corrupción es Yacyretá”. Y tuvo más repercusión a partir de la etapa final del tratamiento del tema, y de lo resuelto en 1996, con respecto a la Isla Talavera lo que generó el comienzo de las protestas.

Y esto no sucedía solo en Corrientes. También en el Paraguay se creía que el límite internacional, el “canal principal” del río Paraná según el Tratado de 1876, era el que separaba la isla de Apipé de la costa de Ayolas. La mejor prueba de ello es que hasta la Justicia paraguaya así lo entendía. En efecto, un suceso acaecido en el año 1995 lo pone en evidencia.

En el mes de agosto de 1995 Ismael Romero, ciudadano paraguayo, apareció muerto en uno de los bancos de arena, que quedan al descubierto con la bajante del río, situado entre la costa de la isla de Apipé y la costa de Ayolas.

“La justicia de Paraguay no quiso tomar el caso, afirmaba que la jurisdicción no les pertenecía y los uniformados de la Armada paraguaya (en la foto) avalaron y confirmaron esta situación. Además firmaron un acta donde consta que el territorio es argentino y por lo tanto las actuaciones estaban bajo la jurisdicción de un juez argentino. La copia de dicha acta se encuentra en sede judicial en el juzgado de Ituzaingó, según el testimonio del ex funcionario judicial, doctor Luis Galarza.

La gráfica es la elocuencia concreta de este antecedente jurisdiccional. La foto tomada por órdenes del entonces juez Galarza muestra al oficial de policía Luis Nemesio Oliva redactando el acta que certifica que las actuaciones pertenecen a la argentina. El Juez Luis Galarza también aparece en dicha foto acompañado del funcionario de la Armada paraguaya que firmó el acta donde se deja constancia referente a la jurisdicción judicial que las propias autoridades judiciales del Paraguay reconocieron.

Las autoridades judiciales del Paraguay no quisieron entender en la causa, en consecuencia el juez argentino tuvo que recorrer unos 30 kilómetros en el río para llegar hasta el lugar del hecho. La ubicación geográfica de la muerte de Ismael Romero es muy cerca de la localidad de Ayolas, Paraguay. La carátula de la causa que obra en sede judicial de Ituzaingó es “Supuesta Muerte Dudosa” Exp 3567/95.”<sup>70</sup>

El relato de César Millán y las fotos que lo acompañan muestran una escena que parece de película. El féretro con los restos de la persona muerta; el escribiente de la Policía de la provincia de Corrientes labrando el acta sobre el féretro, y dos efectivos de la Armada paraguaya, dos de la Policía de la Provincia de Corrientes y el Juez, observando.

---

<sup>70</sup> César O, Millán, Yacyretá-Apipé y los límites. Méritos para una revisión. Diseño Gráfico. Estudio Complot. 2012

Esto muestra claramente que la convicción de que ese era el canal principal del río Paraná, y que las aguas que bañaban las costas de la isla de Apipé eran argentinas era absolutamente común, no solo del lado correntino sino también del lado paraguayo, incluso entre sus autoridades civiles y militares.

Pero las cosas estaban empezando a cambiar aunque muchos todavía no se dieran cuenta. La represa se había inaugurado el 7 de julio de 1994 y el paisaje alrededor de la misma fue cambiando rápidamente. La febril actividad desarrollada durante la construcción de la represa cesó casi por completo y la actividad en el río empezó a normalizarse, especialmente aguas abajo de la represa.

El tramo inmediatamente aguas abajo de la represa se convirtió en una verdadera pileta llena de peces que llegaban nadando aguas arriba y se encontraban con el paredón de la represa convirtiéndose en presas fáciles para la pesca deportiva y, sobre todo, para la comercial.

Y la Marina paraguaya se presentó en escena. Hasta entonces, mientras se desarrollaban los trabajos de la obra, cuya febril actividad hacía casi imposible cualquier control por su parte, no había aparecido. Pero ahora el escenario había cambiado.

Era obvio entonces que la Marina paraguaya quisiera controlar ese nuevo tesoro, e hiciera valer lo resuelto por la Comisión Mixta en el ACTA NUMERO CUATRO del 6 de mayo de 1981, según la cual esas aguas eran paraguayas y le correspondía a ella la jurisdicción absoluta sobre las mismas. Y empezaron a ejercerla. Cada vez con más fuerza. Tratando, con cada acto violento, de demostrar que las reglas habían cambiado, que las aguas eran paraguayas y que allí estaban ellos para reafirmarlo.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Por la misma época circulaban diferentes especulaciones periodísticas y políticas acerca de una inminente definición de ambas Cancillerías rompiendo el suspenso y otorgando la disputada isla Talavera, y los islotes próximos a ella, al Paraguay. Y ordenándole a la Comisión Mixta Demarcadora de Límites que adoptara, finalmente, esa decisión.

La difusión de todo esto, muy común en el Paraguay pero escasa y absolutamente restringida desde el gobierno argentino, hizo que en Corrientes comenzaran las reacciones y las críticas a la burda política de entrega territorial de los sucesivos gobiernos nacionales.

Las mas importantes, serias y fundadas de esas criticas fueron realizadas por el Ingeniero Manuel Vassallo que, en sucesivas notas publicadas, desde Julio de 1995, en los diarios y emisoras locales, y presentadas en charlas y conferencias, puntualizaba los notorios errores de los supuestos acuerdos alcanzados, o que se estaban por alcanzar.

En el congreso de la Nación comenzaron los reclamos de los legisladores correntinos. El Senador Nacional José Antonio Romero Feris y la Diputada Nacional Ana María Pando fueron los primeros en iniciar lo que sería una interminable lista de reclamos que se fueron renovando y continúan hasta hoy.

Los cambios que se fueron dando iban a servir para dejar en evidencia la ilegalidad de las medidas tomadas y lo inconvenientes que son para la Argentina en general y para la provincia de Corrientes en particular.

### **En el Siglo XXI**

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

El comienzo del nuevo siglo marcó un punto de inflexión en la historia argentina. En lo que nos interesa con respecto a los límites internacionales no puede decirse que haya cambiado demasiado en cuanto a la tarea de demarcación se refiere, En lo que si cambió, y para bien, fue en el inicio de una política de apoyo a zonas fronterizas.

A través del Programa La cancillería en el Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y del Programa Mi pueblo, el gobierno nacional comenzó una serie de actividades para impulsar, entre otras cosas, el desarrollo de regiones fronterizas.

En el marco de una decidida acción del gobierno nacional, junto con el gobierno provincial, se llevaron adelante diversas actividades para promover el desarrollo -entre otros lugares- de la isla de Apipé y de sus habitantes y su integración con los municipios vecinos de Argentina, y con Ayolas y toda la región paraguaya.

En este contexto, y con presencia reiterada, en ese marco, de autoridades nacionales en la provincia, Corrientes se vino a enterar, formalmente, cuál era el límite internacional que la Cancillería consideraba válido y vigente en esa zona del río Paraná. Y esto porque una de las cuestiones que más preocupaba a los habitantes de Apipé y de Ituzaingó -y así se lo plantearon en todas las reuniones de trabajo con los funcionarios nacionales- eran los continuos incidentes con personal de la Armada paraguaya que, de repente y como no lo había hecho antes, “pretendía” actuar, y de hecho lo hacía, aguas debajo de la represa y en las aguas que circundaban todo el territorio insular de Apipé, e incluso en las playas y costas del mismo. Aguas que la totalidad de la población de la zona, e incluso el personal de Prefectura Naval Argentina, estaban absolutamente convencidos de que eran argentinas.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Todos se preguntaban con qué derecho la Armada paraguaya pretendía ahora ejercer su autoridad en aguas argentinas. A que se debía esa flagrante intromisión fuera de su reconocida y respetada jurisdicción.

La totalidad de los habitantes de Apipé y de Ituzaingó estaban absolutamente convencidos que el límite internacional con el Paraguay pasaba por el brazo norte del río Paraná, esto es el que separa la isla de Apipé de la costa paraguaya, y por el brazo San José Mi que la separa de la Isla de Yacyretá. Era un valor entendido que por eso se había reconocido siempre, en todos los tratados de límites que se firmaron hasta entonces, que la isla de Apipé era argentina y la de Yacyretá paraguaya, siendo obvio que el límite internacional pasaba entre ambas.

Fue una auténtica y desagradable sorpresa cuando, en el marco de los trabajos desarrollados en los programas citados, ante una formal consulta realizada, el Ministerio de Gobierno y Justicia de la Provincia de Corrientes recibió la respuesta oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto de la Nación.

Se conoció entonces, por primera vez oficialmente, la existencia de las Notas Reversales del 30 de Agosto de 1979 por las que para “efectuar esa demarcación a la mayor brevedad” se encomendó la tarea a la Comisión Mixta Demarcadora de Límites argentino-paraguaya, y la del “ACTA NUMERO CUATRO (4 ) (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 30 -AGOSTO -1979)”, del 26 de mayo de 1981, en la que esta Comisión “resuelve aprobar como traza del límite internacional de acuerdo a lo establecido en el Artículo I del Tratado de Límites del 03 de Febrero de 1876, la que se indica en las cartas originales ...”.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Y más sorprendente y desagradable fue comprobar que, en esas cartas, el límite había sido demarcado como corriendo entre la isla de Apipé y la costa de Ituzaingó y no entre la isla de Apipé y la costa de Ayolas y entre las islas de Apipé y Yacyretá como había sido hasta entonces conocido por todos.

Pero, con un tono condescendiente que hace mas irritativa la nota, se explica que

“El error en que se incurre generalmente estriba en la difundida creencia de que no existe la posibilidad que una isla pueda estar rodeada de aguas pertenecientes a otro estado. Sin embargo existen una gran cantidad de ejemplos en este sentido en los límites internacionales, y este es uno de esos casos ya que la isla de Apipé, conforme a lo acordado por ambos países, se encuentra en aguas paraguayas”

Y con eso pretende “disipar las dudas planteadas, aclarando definitivamente el tema”. Solo faltaba una frase que diga “esto lo entiende hasta el mas bruto”.

Pero, sin embargo, en la NOTA-DYLF N°152/05 del 20 de Mayo de 2005 y en el “informe sintético producido por la Comisión Nacional de Limites Internacionales” que se transcribe nada se dice del “ACTA DE LA REUNION PLENARIA EXTRAORDINARIA (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987), Buenos Aires, 21 de agosto de 1996”, que se analizó más arriba, en la que se impuso una solución política transaccional permutando, en definitiva, la isla Talavera y las del Canal de los Jesuitas para el Paraguay, a cambio de la isla Entre Ríos para la Argentina.

Queda claro, como ya se dijo, que esta solución fue netamente política y poco y nada tuvo que ver con el trabajo técnico de demarcación realizado por la Comisión. Sin embargo todo el trámite terminó allí sin cumplir con las prescripciones legales vigentes.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Ninguno de estos actos fue elevado al Congreso de la Nación para su tratamiento o consideración o siquiera, de mínima, a Presidencia de la Nación. Y quedó claro, desde entonces que, para la Cancillería argentina, la posición oficial -reiterada hasta el presente- consiste en sostener que ninguno de ellos “requería de dicha tramitación”

Esta misma es la afirmación que se hace en la nota que el Ministro Felipe Solá envió, quince años después, al Gobernador de la Provincia Gustavo Valdés en respuesta a la consulta que este le hizo en relación a los límites en la zona de la isla de Apipé.

En efecto, ante los requerimientos que el Gobernador de Corrientes realizara, con fecha 29 de julio de 2020, tanto al Ministro de Relaciones Exteriores como al mismo Presidente de la Nación sobre las múltiples dificultades que provoca la supuesta solución aplicada a partir del ACTA NUMERO CUATRO (4) de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites, el Ministro enumera distintos instrumento jurídicos ya analizados en este trabajo y sostiene que los tratados, obviamente, fueron mandados al congreso pero que las notas reversales “no requerían de dicha tramitación”. Pero nada dice del ACTA citada, con el cual hasta ahora la Cancillería pretende haber concluido el trámite.

Lo que es mas llamativo, en relación a la cuestión de la isla Talavera -aunque no la nombra- el Ministro cita, y agrega como anexo, el Acta N°4 de diciembre de 1989 en la que no se resolvió la cuestión “en razón de que no se ha completado el estudio que permita definir el dominio al que pertenecen dichas islas”. (Bobrik, pag.51)

Ya anteriormente, en el ACTA NUMERO SIETE del 26-28 de junio de 1996, “la delegación argentina señaló que la cuestión se encontraba a estudio de niveles que excedían el marco de la Comisión Nacional de Límites de la República Argentina, como era de conocimiento de las autoridades paraguayas”

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En relación a esa cuestión el instrumento jurídico relevante es el ACTA DE LA REUNION PLENARIA EXTRAORDINARIA del 21 de agosto de 1996 donde, como ya se dijo, queda probado expresamente que hubo un acuerdo entre las dos Cancillerías para decidir políticamente el límite e, incluso, ir mucho mas allá determinando a quien se debe indemnizar por la inundación del embalse. Algo que, obviamente, excede en mucho la competencia de la Comisión Mixta.

En efecto. El Acta de la reunión del 21 de agosto dice “Como resultado de estudios realizados por ambas Cancillerías y por las atribuciones conferidas por Notas Reversales del 21 de diciembre de 1987.....se reconoce que las superficies de la isla Talavera y de las ubicadas en el canal de los jesuitas en la 2da zona, fueron incluidas en el territorio de la República del Paraguay a inundar e indemnizar por el embalse de Yacyretá según Notas reversales del 30 de agosto de 1970. Se reconoce que la isla Entre Ríos, en la primera zona, está incluida en el territorio de la República Argentina.” (Bobrik, pag.54)

Cualquiera se puede preguntar que tenía que decir una Comisión demarcadora de limites internacionales de un territorio, sobre quien debía pagar la indemnización por la inundación del mismo. Ella solo tenía que definir cuales fueron exactamente los límites que los negociadores fijaron para ese territorio -tal como estaba entonces- en un tratado celebrado hace mas de cien años.

La demarcación se debía hacer, en todos los casos, teniendo en cuenta como era el terreno antes de que se pensara siquiera en la construcción de la represa. Y no, de manera alguna, en función de las necesidades para la construcción de la represa o para cubrir los efectos de la misma.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Eso es lo que, como ya se dijo, establece expresamente el Tratado de Yacyretá en su Artículo V.

1. Las instalaciones del aprovechamiento hidroeléctrico y sus obras auxiliares, así como las que se realicen para el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del Río Paraná, mencionadas en el artículo I y descriptas en el anexo B, constituirán un condominio, por partes iguales, de ambas Altas Partes Contratantes y **no producirán variación alguna en los límites entre los dos países establecidos en los tratados vigentes**

2. El condominio que se constituye sobre las instalaciones y obras referidas no conferirá, a ninguna de las Altas Partes Contratantes derecho de propiedad ni de jurisdicción sobre cualquier parte del territorio de la otra. Tampoco implica alteración ni cambio de las respectivas soberanías

## CONCLUSIONES

De lo sucintamente relatado se pueden advertir las enormes diferencias existentes en el tratamiento de cuestiones que tuvieron que haber tenido un trámite idéntico. Y como en una de ellas se cumplió con lo establecido en artículo 75 inciso 15 de la Constitución Nacional y como, en la otra, se violó flagrantemente el mismo.

La cuestión vinculada a los límites en el río Pilcomayo fue resuelta en dos Tratados Complementarios del de 1876 y en sendos Protocolos Adicionales, en 1939 y 1945, siendo todos ellos aprobados por el Congreso de la Nación mediante las leyes respectivas.

En esos tratados y protocolos adicionales se creó la Comisión Mixta Demarcadora de Límites y se reglamentó su competencia estableciéndose expresamente que debía presentar

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

un informe en base al cual “ambos gobiernos se comprometen a pronunciarse sobre la línea de frontera”.

Según estos instrumentos el trabajo de la Comisión consistía en presentar un informe a ambos gobiernos, los que “debían pronunciarse” dentro de los seis meses de su presentación. Se establecía, además, expresamente que “en caso de no llegar un acuerdo” sobre ese informe, los gobiernos se obligan a “resolver su disidencia recurriendo a uno de los medios de conciliación previstos en los tratados americanos que ligan a ambos países”.

Queda pues en claro que la Comisión Mixta Demarcadora de Límites solo presentaba un informe, y que este debía ser aprobado por ambos gobiernos en forma expresa. Y a estas normas se debió haber ajustado la Comisión al trabajar sobre los límites en el río Paraná cuando tal trabajo se le encomendó, ya que no hubo ningún tratado que modificara lo regulado en los Tratados Complementarios y sus Protocolos respectivos.

Pero nada de todo lo relatado en relación a los límites en el río Pilcomayo ocurrió en el tratamiento de los límites en el río Paraná.

En 1979, y con el pretexto de cumplir con celeridad lo dispuesto en el Tratado de Yacyretá, se acordó mediante la firma de Notas Reversales, en plena dictadura militar y en negociaciones secretas, someter la demarcación de límites en la zona de construcción de la represa a la Comisión Mixta Demarcadora creada para demarcar los límites en el río Pilcomayo, aunque en este intercambio de Notas no se dice expresamente que sea la misma<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Bobrik así lo entiende: “El 30 de agosto de 1979 se ampliaron las facultades de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites Argentino-Paraguaya...” (Bobrik, 2013, p.48)

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

El 30 de agosto de 1979, en el ya analizado ACTA NÚMERO CUATRO, la Comisión Mixta, “luego de analizar los proyectos de traza de límites intercambiados entre ambas Delegaciones, resuelve aprobar como traza del límite internacional ...la que se indica en las cartas originales” que se agregan como Anexos del uno al siete.

Nada se dice del motivo del cambio del límite histórico vigente hasta allí. Solo se presentan las cartas con el nuevo límite sin ninguna consideración al respecto. Y allí terminó todo. El trámite de demarcación no dio un solo paso mas hasta el presente, pese a que el PUNTO III donde están estas apreciaciones se titula precisamente PROPOSICIONES Y ASUNTOS VARIOS.

Esto demuestra que ni la misma Comisión creía que esa fuera la decisión definitiva.

En 1987, y ya en plena democracia, el 21 de diciembre se realizó en Asunción un nuevo intercambio de Notas Reversales, por el cual se ampliaron las facultades de la Comisión a todo el resto del tramo del río Paraná compartido entre Argentina y Paraguay. Ahora si estableciendo, expresamente, que se trataba de la misma Comisión Demarcadora creada para el río Pilcomayo.

Se supone, entonces, que al ser la misma Comisión Mixta Demarcadora de Límites creada por los tratados de 1939 y 1945 y sus protocolos adicionales la que tenía que realizar la demarcación, la misma debió cumplir con todas las normas que esos instrumentos le imponen expresamente.

Sin embargo nada de esto ocurrió. Los trabajos se le encomendaron por sendos intercambios de Notas. No se presentó, en ningún caso, el Informe Final de lo actuado por la Comisión. Tampoco se pusieron estos trabajos a consideración de autoridad superior alguna,

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

esto es el Ministro del área o el Presidente. Al parecer se tuvieron, y aún se tienen, como válidos en calidad de último acto y como determinación definitiva del límite internacional entre los dos países las Actas de la Comisión.

Finalmente, y por lo que importa en relación con el objeto de este estudio, no se cumplió en estos casos con el mandato expreso del Artículo 75 inciso 15 de la Constitución Nacional que atribuye expresamente al Congreso de la Nación la facultad de “Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación”.

Y no se puede, para justificar que no se haya elevado a la consideración política de ninguna autoridad superior las ACTAS de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites, sostener que solo se trató de una operación de demarcación y no de una decisión política de delimitación.

En la doctrina se distingue, desde hace mucho tiempo<sup>72</sup> entre “delimitación” y “demarcación”, entendiendo que la primera es la instancia de la decisión política sobre el tema, en la que se presentan y evalúan la casi infinita cantidad de temas vinculados con una disputa territorial: humanos, históricos, ambientales, económicos, geopolíticos, etc. La segunda es solo una etapa técnico-administrativa consistente en determinar en el terreno lo que ya fue acordado, políticamente, en el más alto nivel.

Así, por ejemplo, Guillermo Lagos Carmona sostiene que:

---

<sup>72</sup> El primero en utilizarlos como de diferenciada significación ha sido el Diplomático y Oficial del Ejército británico en la India, Sir Henry Mc Mahon, de dilatada actuación para, entre otras cosas, definir la Línea límite entre el Tíbet y la India. En un discurso a militares en el año 1897 utilizó los términos Delimitación y Demarcación para referirse a ellos como etapas diferentes en la compleja y delicada labor de establecer la división de territorios entre Estados. Luego, el Gobernador inglés en la India, Lord George Curzon los utilizó en sus Lecturas en Oxford, a partir de 1907 y desde entonces quedaron establecidos como los vocablos que describen una y otra acción en la división de fronteras y territorios entre dos o más Estados. (<https://www.mre.gov.py/cndl/index.php>)

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

En el proceso de límites de una nación o Estado es necesario distinguir tres etapas:) la delimitación de la línea de frontera;b) la demarcación de la línea de frontera; y c) la conservación de la línea de frontera.

La delimitación es la fijación o determinación del límite. Generalmente es debatida y decidida en un nivel político o diplomático. Es un acto deliberativo, de plena jurisdicción. Agotada la discusión territorial, los representantes o agentes de los Gobiernos se ponen de acuerdo en el principio o los principios que se emplearán para describir el trazado y adaptarlo a un medio geográfico determinado.

El límite descrito en un Tratado o en una sentencia arbitral debe aplicarse en el terreno.

Sigue, pues, a la delimitación una operación técnica, la demarcación, o sea, la colocación fácilmente identificable de marcas o señales, hitos o mojones. La demarcación es un acto administrativo ejecutado por especialistas: comisiones demarcadora mixtas, formadas por delegados o comisarios de los Gobiernos.

Los delegados o comisarios demarcadores no tienen poder deliberativo o de decisión política. Su competencia es exclusivamente de ejecución técnica. (Lagos Carmona, 1966)

Y hay que prestar especial atención a este último párrafo donde marca, muy especialmente, que la competencia de los demarcadores es exclusivamente de ejecución técnica y que no tienen poder deliberativo o de decisión política.

En este mismo sentido, y con más fuerza aún, en el sitio oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, luego de hacer una clara distinción entre las operaciones de delimitación y de demarcación, se sostiene expresamente que:

La Demarcación -toda vez que haya respetado fielmente lo dispuesto por el Tratado de Límites respectivo- es una tarea definitiva, de valor jurídico y alcance político. Cuando la demarcación fue fiel al Tratado y aprobada por las Partes, ya no podrá modificarse lo allí acordado, salvo que, la tarea de los Demarcadores haya equivocado lo dispuesto por el Tratado de Límites respectivo. En este caso, prevalecerá lo dispuesto por el Tratado de Límites, por ser el instrumento jurídicamente fundador de la Delimitación y consecuente Demarcación y por ser, además, de valor normativo jerárquico superior a las Actas en las que pudieron haber sido consignados los errores materiales en que hayan podido incurrir los Demarcadores. (<https://www.mre.gov.py/cndl/index.php>)

No se puede aceptar entonces que la decisión de qué lo debe entenderse por “brazo principal” de un río internacional en el contexto determinado por un tratado firmado más de cien años antes, al finalizar la guerra más cruenta que afrontaron ambos países, y en el cual acordaron soluciones políticas para cuestiones por las que se venían enfrentando desde décadas atrás, pueda ser considerado un mero acto de “demarcación”.

El mejor ejemplo histórico de esto lo relata Luis V. Varela y es la famosa respuesta de Quirno Costa a Barros Arana cuando ambos, al frente de sus respectivas delegaciones estaban trabajando en la cordillera. Barros Arana pretendió incluir en el acta lo que él entendía por el «encadenamiento principal de los Andes».

Inmediatamente, el Perito Argentino replicó al señor Barros Arana que no podía admitir aquella definición, y, por tanto, no debía ocuparse de lo que en ella «había de más y de menos», por cuanto á los Peritos, en su misión de simples demarcadores, no les estaba dado interpretar ni. definir las cláusulas de los Tratados, sino simplemente cumplirlas; agregando que, si al hacerlo sobre el terreno, se producían

divergencias sobre la manera de aplicar esos Tratados, los Peritos estaban obligados á elevar la disidencia á los Gobiernos, para EL TRAZADO DE LA LÍNEA 15 que ellos interpretaran los términos de los pactos por ellos celebrados. (Varela, 1899, p. 14/15)

Y el mismo Varela, renglones mas abajo explica lo acertado de la decisión del perito argentino.

Los hechos justificaron completamente la previsión del Dr. Quirno Costa. Dos años después que éste hubo rechazado la definición de «encadenamiento principal de los Andes», hecha por el señor Barros Arana, fundado -aquél en que, eran los Gobiernos y no los Peritos, quienes debían hacer esa definición, el Gobierno de Chile presentaba al Argentino una interpretación del mismo Artículo 1º del Tratado de 1881, que era todo lo contrario de la indicada por el señor Barros Arana. (Varela, 1899, p. 15)

}

Queda pues claro entonces que la demarcación es una tarea exclusivamente técnica. Debe limitarse a señalar en el terreno lo que los negociadores acordaron en el terreno político.

Cualquier divergencia que exceda lo puramente mecánico y necesite consideraciones de otro tipo: políticas, jurídicas, geográficas, etc., está fuera de la competencia de los demarcadores y requerirá en su caso de una nueva negociación diplomática.

Es un acto de alto, altísimo, nivel político. Y en este nivel se tiene que decidir. Lo que se va a definir es cuál es realmente el límite entre dos estados nacionales, y por donde corre este durante kilómetros y kilómetros, alterando el estatus político y jurídico de una vasta región

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

densamente poblada, y generando con ello un impacto de incalculables consecuencias sobre la vida de miles de personas, afectando desde obvios intereses económicos hasta su forma de vida. Y generando una infinidad de nuevos problemas prácticos y de convivencia, que pueden derivar en cualquier momento en hechos de violencia.

Y menos aún se puede entender que, en cualquier instancia en la que haya que decidir si miles y miles de kilómetros cuadrados de territorio, o ríos, cerros o montañas enteras queden, definitivamente, bajo la soberanía de uno u otro estado, esa opción sea, finalmente, tomada en un Acta por tres técnicos, sin que haya sido decidida en lo mas alto del nivel político. Y que este Acta sea la última palabra del estado en la materia<sup>73</sup>, no sujeta a revisión por ninguna autoridad superior. Comenzando por las instancias administrativas y políticas del ministerio, hasta llegar al Ministro y al mismo Presidente o Jefe de Gobierno, según se trate. Y todavía sujeta -en el caso de la Argentina- a la aprobación o rechazo del Congreso.

Y que esto es así queda demostrado en las actuaciones de la misma Comisión Mixta, convocada por las Notas Reversales de 1987, en el trámite de adjudicación de las islas Talavera y Entre Ríos.

La Comisión fue demorando su decisión por “estar aguardando la pertinente instrucción de su Cancillería”, o porque la cuestión “se encontraba a estudio de niveles que excedían el marco de la Comisión” hasta que, al fin, y recién cuando recibieron “los estudios realizados por ambas Cancillerías” dispuso que “se reconoce que las superficies de la Isla Talavera y de las ubicadas en el Canal de los Jesuitas en la 2da. Zona fueron incluidas en el territorio de la República del Paraguay a inundar e indemnizar por el embalse de Yacireta según Notas

---

<sup>73</sup> Y la materia, en este caso, es una cuestión internacional por lo que el impacto que tiene sobre los intereses del Estado es mucho mayor aún.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Reversales del 30 de Agosto de 1979.”<sup>74</sup> Y también “Se reconoce que la Isla Entre Ríos, en la primera zona, está incluida en el territorio de la República Argentina”.

Esto no es un acto de demarcación decidido por la Comisión. Esto lisa y llanamente es aplicar en el terreno una decisión política del mas alto nivel que consagra una transacción entre ambas cancillerías que puede, incluso, implicar una modificación de lo acordado en el tratado de 1876. Es por eso que, como tal, debe ser girada al Congreso para su aprobación o rechazo.

Es por eso que, en un Estado Federal como la argentina, la decisión sobre cada centímetro cuadrado de territorio que se vaya a afectar por parte del Estado Nacional debe contar, necesariamente, con el consentimiento de la provincia de la que se trate y ser definida, en última instancia, en el Congreso Nacional donde todas están representadas.

Esa es la regla establecida en el Artículo 75 inciso 15 de la Constitución cuando dispone, sabiamente, que el arreglo definitivo de los límites del territorio de la Nación le corresponde al Congreso.

Y así debiera ser cumplido siempre.

---

<sup>74</sup> O sea una de las cinco Notas Reversales firmadas en Secreto ese día por el Canciller argentino

## **BIBLIOGRAFIA**

Alsina, Adolfo: La nueva línea de fronteras, Buenos Aires, Eudeba, 1977.

Amin, Samir. EL CAPITALISMO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN. 1999.

PAIDÓS

Barberis, Julio A, (2003) El territorio del Estado y la soberanía territorial. Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.

Bender, Thomas. HISTORIA DE LOS ESTADOS UNIDOS una nación entre naciones.2011. Siglo XXI Editores

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Bobrik, Gustavo Cristian. (2007) Enclaves insulares en ríos internacionales. El caso de los ríos Uruguay, Paraná y Paraguay. Aequitas. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas. USAL. Vol. 1 Núm. 1

Bontemps, Jessica. Historia de la Famosa Gran Muralla China. 2020 [http://histoire á sac á dos.com/historia-de-la-famosa-gran-muralla-china](http://histoire.asac.edu.com/historia-de-la-famosa-gran-muralla-china)

Briceño Monzón, Claudio Alberto La cuestión fronteriza en la conformación de la política internacional en Argentina y Venezuela: Siglos XIX-XX 2014 Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1067/te.1067.pdf>

Ciuro Caldani, Miguel Angel. Una Teoría Trialista del Derecho.2020. Editorial Astrea

Clemente, Hebe. LA FRONTERA EN LA HISTORIA NORTEAMERICANA. Revista Estrategia. Marzo-Abril de 1979

Colacrai, Miryam. LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA LOS VECINOS DURANTE LOS ´90. 2004 Universidad del CEMA <http://www.cema.edu.ar/ceieg>

Ebelot, Alfredo: Relatos de la frontera, Buenos Aires, Solar Hachette, 1968,

Eissa Sergio. Hielos Continentales: La política exterior argentina en los ´90. CAEI. Centro Argentino de Estudios Internacionales. e-book # 45

Entre fronteras: La Comisión de Límites a través de sus negativos fotográficos.Viernes 10 noviembre 2023 <https://www.cancilleria.gob.ar/>

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

Fenn Elizabeth A. Guerra biológica en la América del Norte del siglo XVIII: más allá de Jeffery Amherst. La revista de historia americana. vol. 86, núm. 4 (marzo de 2000), págs. 1552-1580 (29 páginas) Publicado por: Oxford University Press

Guglielmelli, Juan E. Argentina. Geopolítica y Fronteras. Revista Estrategia. Marzo-Abril de 1979

Guglielmelli, Juan E. "Yaciretá. "La mano negra" trató de perturbar las negociaciones con un discurso apócrifo. Revista ESTRATEGIA. Mayo-Junio de 1979

Lagos Carmona, Guillermo PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO EN MATERIA DE LÍMITES (Retirado del libro "Las Fronteras de Chile" (1966) - Carmona, G.L.)

Lanús, Juan Archibaldo. UN MUNDO SIN ORILLAS. 1996. EMECÉ EDITORES

Lattimore, Owen. Orígenes de la Gran Muralla China: Teoría y Práctica de un Concepto de Frontera. En ANTROPOLOGÍA POLÍTICA. Compilado por J.R. Llovera. Anagrama. Barcelona.1979

Maeder, Ernesto J. A., LA FRONTERA ARGENTINO-PARAGUAYA. ETAPAS DE SU DELIMITACIÓN. (1618-1950) Folia Histórica del Nordeste, N° 18 (Resistencia, 2010) IIGHI, CONICET - IH, UNNE

Millán, C.O. (2012) Yaciretá-Apipé y los límites. Méritos para una revisión. Ituzaingó. Edición del autor.

Omae, Kenichi. El fin del estado-nación. 1997. Editorial Andres Bello

Puig, Juan Carlos. Derecho de la Comunidad Internacional. 1986. Depalma

Rizzo Romano, Alfredo H. Laguna del Desierto. 12 de Agosto de 1991° REVISTA OTROS Id SAIJ: DACA910006

Roulet, Florencia. De la diplomacia a la opción militar: Pedro Andrés García en la frontera bonaerense. Mem. am. [online]. 2015, n.23-2, pp.137-170. ISSN 1851-3751.

Stamponi, Guillermo. Hielos Continentales. Aproximación a la bibliografía argentina. Editorial Universidad de Belgrano. Buenos Aires 2015.

Tito Livio. Historia de Roma. Libro I, Editorial Gredos, Madrid, 1982

Torre, Claudia. El otro desierto de la Nación Argentina, antología de narrativa expedicionaria, Buenos Aires, Ed. Universidad Nacional de Quilmes, 2011

Villatoro, Manuel P. La gran vergüenza que esconde la Leyenda Negra: la matanza inglesa de indios con mantas envenenadas. ABC Historia. 26/11/2018

**FUENTES****ACUERDOS, TRATADOS Y CONVENCIONES. ARGENTINA – PARAGUAY**

Tratado de Límites, Amistad, Comercio y Navegación con la República del Paraguay. Asunción, 15 de Julio de 1852. No aprobado por el Congreso Argentino.

- Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, celebrado en la ciudad de Asunción el 29 de julio de 1856 entre la Confederación Argentina y la República del Paraguay. Aprobado por Ley N° 102

- Tratado de Paz entre la República Argentina y el Paraguay. del 3 de Febrero de 1876. Aprobado por Ley N° 769

- Tratado de Límites entre la República Argentina y el Paraguay, del 3 de febrero de 1876. Aprobado por Ley N° 770

- Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre la República Argentina y el Paraguay del 3 de Febrero de 1876. Aprobado por Ley N° 771

- Tratado Complementario de Límites entre las Repúblicas Argentina y del Paraguay, del 5 de julio de 1939. Y Protocolo Especial Anexo al Tratado Complementario de Límites. Aprobado por Ley N° 12.600

- Acuerdo sobre Dragado y Balizamiento del río Paraguay del 10 de febrero de 1941.

- Convenio por el que se aclaran las disposiciones del artículo 4° del Acuerdo sobre Dragado y Balizamiento del río Paraguay de febrero 10 de 1941, del 25 de junio de 1941.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

-DECRETO-LEY N.º 27.177/44 Aprueba el informe final de la Comisión Mixta de Límites Argentino-paraguaya.

- Tratado Complementario de Límites Definitivos del 1 de junio de 1945. Aprobado por Decreto 16764 / 1945. Ratificado por Ley 13.579

- Tratado de Navegación de los ríos Paraná Paraguay y de la Plata, entre la República Argentina y la República del Paraguay, del 23 de enero de 1967. Aprobado por Ley N°17.185

- Acuerdo para la regularización, canalización, dragado, balizamiento y mantenimiento de río Paraguay entre la República Argentina y la República del Paraguay, del 15 de julio de 1969. Aprobado por Ley 18.435

- Convenio para el estudio del aprovechamiento de los recursos Río Paraná de 11 de octubre de 1971. Crea la Comisión Mixta Argentino Paraguaya del Río Paraná. Aprobado por Ley 19.307

-Tratado de Yacyretá del 3 de diciembre de 1973. Aprobado por Ley N° 20.646

- Acuerdo por canje de Nota Reversales N° 9 del 30 de agosto de 1979, encomendando a la Comisión Mixta demarcadora de Límites Argentino-Paraguaya demarcar el límite establecido en el artículo 1 del Tratado de Límites de 1876 y a los efectos establecidos en el artículo V, párrafo 3 del Tratado de Yacyretá. Aprobada en el Paraguay por LEY N° 868. Aprobada por la Honorable Cámara de Senadores el quince de junio del año un mil novecientos noventa y cinco y por la Honorable Cámara de Diputados, sancionándose la Ley, el siete de setiembre del año un mil novecientos noventa y cinco.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

- ACUERDO POR NOTAS REVERSALES N° 11 ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY SOBRE REDACCIÓN DEL ANEXO B DEL TRATADO DE YACYRETÁ. (DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS INSTALACIONES DESTINADAS A LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y AL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE NAVEGABILIDAD Y DE LAS OBRAS COMPLEMENTARIAS PARA EL APROVECHAMIENTO DEL RÍO PARANÁ)

Firma: Asunción, 30 de Agosto de 1979 Vigor: 30 de Agosto de 1979 Aprobada en la República del Paraguay por LEY N° 868. Aprobada por la Honorable Cámara de Senadores el catorce de diciembre del año un mil novecientos noventa y cinco y por la Honorable Cámara de Diputados, sancionándose la Ley, el veintiocho de mayo del año un mil novecientos noventa y seis, de conformidad al Artículo 206 de la Constitución Nacional.

- Acuerdo por Canje de Notas, de fecha 19 de Octubre de 1979 entre Argentina, Brasil y Paraguay sobre la construcción y funcionamiento de las represas de Itaipú y Corpus.

- Acuerdo por Canje de Notas N° 14 del 21 de diciembre de 1987, sobre LA DEMARCACION DE LIMITES EN LOS RIOS PARAGUAY Y PARANA Y A LA ADJUDICACION DE LAS ISLAS, TAREA ENCOMENDADA A LA COMISION MIXTA DEMARCADORA DE LIMITES ARGENTINA PARAGUAY. APROBADA POR LA República del Paraguay por Ley N° 883. Aprobada por la Honorable Cámara de Senadores el catorce de diciembre del año un mil novecientos noventa y cinco y por la Honorable Cámara de Diputados, sancionándose la Ley, el veintiocho de mayo del año un mil novecientos noventa y seis, de conformidad al Artículo 206 de la Constitución Nacional

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

LEY N° 887 QUE APRUEBA EL ACUERDO POR CANJE DE NOTA REVERSAL No. 7 DEL 29 DE SETIEMBRE DE 1992 CON LA REPUBLICA ARGENTINA Reserva ícticca tres kilómetros aguas abajo de Yaciretá.

- Acuerdo por Canje de Notas referido a la Navegación en los Canales de los Ríos Paraná y Paraguay, del 18 de junio de 1997. Aprobado por Ley N° 25.071BB

- Acuerdo para el establecimiento de un Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo entre la República Argentina y la República del Paraguay

- Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Ícticos en los Tramos Limítrofes de los Ríos Paraná y Paraguay. Aprobado por Ley N° 25.048

- Acuerdo por Canje de Notas: Nuevo Reglamento Técnico Administrativo de la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del río Paraná. Aprobado por Ley N° 25.592

ACTAS DE LA COMISIÓN MIXTA DEMARCADORA DE LÍMITES ARGENTINO-PARAGUAYA

- ACTA NUMERO CUATRO (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 30 DE AGOSTO DE 1979), Buenos Aires el 26 de mayo de 1981.

- ACTA NUMERO UNO (1) (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987), 1 de febrero de 1988.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

- ACTA NUMERO DOS (2) (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987), 24-27 de mayo de 1988.
- ACTA NUMERO TRES (3) (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987), 25-28 de abril de 1989.
- ACTA NUMERO CUATRO (4) (REFERENTE NOTAS RE-VERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987), 17-18 de diciembre de 1989.
- ACTA NUMERO CINCO (5) (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987), Asunción del Paraguay, 5-9 de agosto de 1991.- -
- ACTA NUMERO SEIS (6) (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987), 22 de junio de 1995.
- ACTA NUMERO SEIS (6) (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987), 22 de junio de 1995.
- ACTA NUMERO SIETE (7) (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987) 26-28 de junio de 1996.
- ACTA DE LA REUNION PLENARIA EXTRAORDINARIA (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987) Buenos Aires, 21 de agosto de 1996.
- ACTA NUMERO OCHO (8) (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987), Buenos Aires, 8-9 de mayo de 1997.

## ARREGLO DE LIMITES INTERNACIONALES

- ACTA NUMERO NUEVE (9) (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987), Asunción del Paraguay 20-22 de mayo de 1998.

- ACTA NUMERO DIEZ (10) (REFERENTE NOTAS REVERSALES DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1987), Asunción del Paraguay, 20 – 21 de mayo de 1999.