

Mario Valenzuela F.: *El Enigma de la Laguna del Desierto: Una Memoria Diplomática*
(Santiago: LOM Ediciones, 1999, 255 pág.).

LA CRISIS DE LAGUNA DEL DESIERTO

Emilio Meneses Ciuffardi

Víctimas de la miopía ideológica

La historia de la consolidación territorial e institucional de las repúblicas americanas ha corrido paralela a procesos de demarcación fronteriza. Ellos, en su línea más gruesa, se fundaron mayormente en las divisiones dejadas por el período colonial. Donde el administrador peninsular fue explícito y los hitos se apoyaban en la geografía, la fijación de límites no tuvo mayores problemas. Pero en aquellas regiones apartadas, poco pobladas, con geografía difícil, sin grandes barreras naturales en que apoyarse, los Estados entrarían en conflictos territoriales, como consecuencia de la natural tendencia a expandir su esfera de acción. No es coincidencia que las guerras territoriales del siglo XIX y XX ocurrieran en zonas remotas, la mayoría de las veces alejadas de las capitales y donde los límites estaban sujetos a interpretaciones diversas y contradictorias. No obstante, las grandes conflagraciones de esa era, como la Guerra de la Triple Alianza (1865-70), la Guerra del Pacífico (1879-83) y la más tardía Guerra del

EMILIO MENESES CIUFFARDI. Doctor en Relaciones Internacionales (Oxford University). Profesor titular de estudios de defensa en la P. Universidad Católica de Chile.

Chaco (1932-35), fueron más la excepción que la regla, ya que aun cuando los conflictos de intereses limítrofes estuvieron presentes en todo el continente, mayormente fueron resueltos sin recurrir a las armas. Es cierto que muchas veces no hubo recurso a la fuerza porque una o ambas partes no estaban en condiciones de emplearla, pero el uso de las armas fue, a menudo, el reflejo de cierta torpeza, ignorancia sobre la propia postura negociadora e incluso meros actos de desesperación. Ninguna guerra es inevitable, siempre existe la opción de transar o rendirse ante la presión o amenaza del adversario, pero hay ciertas razones o motivos por los cuales los líderes y sus pueblos prefieren recurrir a las armas, abriendo un curso de acontecimientos muy difícil de predecir y extremadamente peligroso. Esta realidad es la que dio origen desde la antigüedad remota a la diplomacia. Como notara hace ya tiempo un estudioso de la política internacional, no fueron sino las consecuencias de la guerra las que dieron origen al oficio diplomático¹.

La política exterior chilena durante el siglo XX estuvo orientada de preferencia a maximizar las capacidades de la participación del país en el sistema internacional, en base a una estrategia de proyección de imagen, *statu quo* territorial, sujeción a las normas internacionales y proactivismo en materia de ayuda económica². Esta tendencia adquiriría algunos rasgos adicionales después de la Segunda Guerra Mundial: se buscaría incentivar la transferencia de recursos desde las potencias industriales, nuestra diplomacia se focalizaría en los aspectos multilaterales y se mantendría una postura distante respecto del conflicto de la Guerra Fría. Esto último es una reflexión no menor de la realidad de los equilibrios internos de la política nacional. Así las cosas, la agenda tradicional de la política exterior decimonónica, sustentada en un régimen político estable, finanzas sanas y fuerzas militares poderosas, con énfasis en la política hacia los vecinos y las grandes potencias, sería paulatinamente abandonada y, como resultado, la política exterior y la de defensa seguirían cursos divergentes³. Se pondría mayor énfasis internacional en el carácter democrático del régimen político chileno, como un recurso para testimoniar y sacudir la conciencia del mundo desarrollado, al extremo de llegar a hacer de este argumento un arma arrojada en diferentes foros multilaterales por algunos primeros mandatarios y

¹ Véase Hans Morgenthau, *Politics Among Nations* (1967).

² Emilio Meneses, "Coping with Decline: Chilean Foreign Policy During the Twentieth Century, 1902-1972" (1988), tesis doctoral, Oxford.

³ Emilio Meneses, "Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa, 1943-1973" (1989), pp. 39-70.

ministros de relaciones exteriores⁴. En cierta medida, la política exterior chilena asumió las características de una agenda ideológica, en una era por lo demás dominada por las ideologías. En este contexto, la crisis fronteriza chilena del siglo XX, que inició su largo ciclo en 1954 para terminar en 1984, tomó por sorpresa a muchos líderes políticos chilenos. Llegó en un mal momento y los encontró sin recursos conceptuales para enfrentarla y sin medios materiales para darle una salida pacífica pero decorosa. El libro de Mario Valenzuela es un testimonio de un aspecto no menor de esa larga crisis, de los vacíos y carencias de una política exterior por lo demás algo pretenciosa, y también un reflejo de los dilemas y contradicciones de que fueron presa los actores involucrados.

Un breve repaso a la escasa literatura que trata la política exterior de los períodos presidenciales de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964) y Eduardo Frei Montalva (1964-1970) nos entrega, en general, una visión autocomplaciente o al menos moderadamente positiva de cómo los actores de aquella época juzgaban su desempeño y las circunstancias en que les tocó dirigir las relaciones internacionales de Chile⁵. Son innegables los logros de la política multilateral chilena de aquellos años, resultado no menor de la semilla sembrada durante las décadas de los años cuarenta y cincuenta⁶, período que se juzga como pionero y heroico desde la perspectiva del desarrollo de políticas que redundarían, a inicios y mediados de la década de los años sesenta, en una notable proyección de Chile en las organizaciones internacionales y sus organismos dependientes. La relativa popularidad internacional de Chile se reflejaba en la creciente presencia de sus delegados en las testeras de diferentes organismos dependientes de la ONU y OEA. Al decir de un ministro de la época, la política exterior chilena había ganado en prestancia y había adquirido caracteres universalizantes⁷. Desde un alejado rincón del mundo, una elite político-diplomática con ambiciones de nueva clase, que pregonaba desde el elevado campo moral de los cambios sociales e internacionales, comenzaría a embriagarse con los aparentes éxitos de una política exterior de pequeña potencia que,

⁴ Casos notorios fueron los presidentes Gabriel González Videla y Eduardo Frei Montalva, así como los ministros Carlos Martínez Sotomayor y Gabriel Valdés Subercaseaux.

⁵ Por ejemplo, véanse aspectos de la política exterior de Jorge Alessandri en el artículo de Joaquín Fernando, "Chile y la 'Cuestión Cubana' 1959-1964" (1982). Sobre la visión del ex ministro Carlos Martínez Sotomayor, véase Meneses, "Coping with Decline..." (1988). Para la perspectiva de Gabriel Valdés, libre del filtro de la reivindicación histórica, véase su discurso al Senado del 6 de enero de 1965, *Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores* (1965), pp. 10-21.

⁶ Meneses, "Coping with Decline..." (1988), pp. 253-320.

⁷ Entrevista a Carlos Martínez Sotomayor, 1987.

por un breve lapso, pretendió ignorar los fundamentos de la política internacional nacida hace tres siglos en Westfalia.

En forma paralela a esta triunfalista visión de redención reformista e ilustrada, habían pervivido en el seno de las sociedades del Cono Sur otros dos discursos que, aunque ajenos y distantes entre sí, proclamaban conclusiones opuestas. En nuestro país, el primero de esos discursos, de carácter histórico y legalista, argumentaba que Chile había perdido territorios como resultado de negociaciones mal concebidas y de entreguismos inconfesables. Conforme a algunos testimonios, los representantes chilenos habían cedido una y otra vez a las presiones diplomáticas de los sucesivos gobiernos argentinos. Chile, en aras de la paz, según esta visión, entregó grandes extensiones territoriales que le habían pertenecido por “derecho histórico”. De acuerdo a las pruebas documentales que aportaban, la Patagonia Oriental y otras regiones menores habrían sido entregadas en sucesivas “cuotas”⁸. Otra vertiente de igual signo se desarrolló en Argentina, culpando a sus respectivos gobiernos de haber “perdido” las posesiones heredadas del antiguo Virreinato de la Plata. En opinión de un conocido cientista social argentino, la noción de pérdida territorial, profundamente acendrada en la psique trasandina, llevaría a la clase educada a sentir una sensación de permanente frustración⁹.

Otra corriente, argumentando con una lógica muy diferente, arribó a conclusiones similares tanto en Chile como en otros países del Cono Sur. Se trata de los cultores de la geopolítica. Empleando primero los métodos de la geografía y de la historia, y más tarde los de la ciencia política, llegarían a la conclusión genérica de que los países tienden a expandirse territorialmente hasta donde encuentran oposición; aquellos que lo logran con éxito es porque han tenido una población más vigorosa y gobiernos más decididos. Algunos cultores de esta disciplina, empleando algunas de las enseñanzas de la geopolítica, daban razones tanto en Chile como en Argentina para la expansión territorial a costa del vecino¹⁰. Sus escritos encenderían los ánimos y la voluntad de imponer visiones territoriales y políticas mutuamente excluyentes. Ciertamente es que el cuadro no resulta simple; muchos historiadores, juristas, geógrafos y cientistas políticos de ambos lados de los Andes no se dejaron llevar por el irredentismo ni el expansionismo, pero sus visiones no lograron dominar la discusión ni se ganaron las primeras

⁸ Dos trabajos ya clásicos del irredentismo territorial son el de Óscar Espinoza Moraga, *Nuestra Verdad sobre los Límites en el Cono Sur* (s/fecha), y el de Exequiel González Madariaga, *Nuestras Relaciones con Argentina* (1970).

⁹ Carlos Escudé, “Argentine Territorial Nationalism” (1988), Vol. 20, pp. 139-165.

¹⁰ Una muy buena compilación del pensamiento geopolítico en el Cono Sur se encuentra en la tesis de Howard Pittman, *Geopolitics in the ABC Countries* (1981).

planas. Cuando las condiciones fueron propicias para una crisis, como la de 1965 en Laguna del Desierto, aparentemente sólo hubo espacio para los que se decían partidarios de la integración y que inicialmente pretendieron ignorar la seriedad de los hechos, y también para los que llamaban a las armas para defender el derecho del Estado propio a tener un espacio donde proyectarse. Entre esas dos trincheras imaginarias habría de caminar la política exterior de la “Revolución en Libertad” del gobierno de la Democracia Cristiana en la segunda mitad de los años sesenta.

La política exterior de Frei Montalva se estrenaría en términos muy auspiciosos. Los democratacristianos llegaron al poder en las mejores condiciones históricas posibles, escogidos por la política de Estados Unidos y Europa Occidental como modelo de alternativa democrática viable al casticismo revolucionario¹¹. En “política exterior” ambicionaban hacer lo mismo que, con apoyo parlamentario abrumador, harían en política interna, es decir, avanzar en todos los frentes en forma simultánea. Así, aspiraban a reformar la carta de la OEA, realizar la integración latinoamericana, establecer un constructivo diálogo Norte-Sur, liderar el trato igualitario con Estados Unidos, iniciar un definitivo proceso de desarme continental, incorporar de pleno a Chile al bloque de los No Alineados y restablecer sólidos lazos diplomáticos con el mundo socialista. Para estos fines contaban con un enorme capital de buena voluntad internacional. Además, el destino los había liberado milagrosamente de un molesto inconveniente: Alessandri había roto relaciones con Cuba en agosto de 1964 para facilitarle las cosas al candidato democratacristiano Eduardo Frei, en el evento de que éste ganase las elecciones presidenciales en septiembre de ese mismo año. En un acto de generosidad que aparentemente nunca fue bien comprendido por el gobierno democratacristiano que asumió en 1964, la administración saliente le había pavimentado el camino para hacer una política continental libre del debate ideológico que habría traído consigo la decisión de romper o mantener relaciones diplomáticas con Cuba¹². No en vano el principal estudio académico hasta hoy sobre la política exterior de la Democracia Cristiana (1964-1970) consigna que el rompimiento anticipado con Cuba fue consubstancial para dar libertad de acción a la política exterior de esa época, de lo contrario habría habido un clima de constante debate nacional, del que tampoco habría salido airosa la aparente unidad ideológica democratacristiana¹³.

¹¹ Véase, por ejemplo, Edward M. Korry, “Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos (1963-1975)” (1998).

¹² Fermandois, “Chile y la ‘Cuestión Cubana’ 1959-1964” (1982).

¹³ Manfred Wilhelmy, *Chilean Foreign Policy: The Frei Government, 1964-1970* (1973).

Una cadena de antecedentes desafortunados

El estrecho valle donde se encuentra Laguna del Desierto corre en sentido Norte-Sur al oriente de la principal cadena de los Andes patagónicos, limitando al Norte con el Lago O'Higgins-San Martín y al Sur con el Monte Fitz-Roy. A la fecha del Fallo Arbitral de 1902 su existencia era desconocida en sus aspectos más relevantes, en particular por el hecho de que desagua tanto hacia el Atlántico por el Sur como al Pacífico por el Norte, vía el Lago O'Higgins. El mapa del Árbitro lo dividió en tres partes irregulares, mediante una traza que asignaba el extremo norte a Chile, la sección central a Argentina y la porción sur a Chile. Así las cosas, de haber seguido la demarcación fronteriza un desarrollo libre de incidentes o sin la publicación de mapas que alteraran la traza arbitral, el proceso habría terminado en seguros problemas de delimitación por no apoyarse en la realidad orográfica de la región.

Pero éste no era el único problema que aquejaba a la posición chilena y sus intereses. Desde mediados del siglo XIX se había hecho proverbial la ignorancia geográfica de los peritos chilenos, hecho que no pasó inadvertido por la contraparte argentina. De ahí la manida costumbre de ciertas autoridades geográficas argentinas de cambiar los nombres de algunos montes patagónicos, recurso mediante el cual los límites fueron desplazados en forma reiterada hacia el Oeste en detrimento de los intereses chilenos. En parte, esta relativa ignorancia chilena se debía a la dificultad de acceso desde la costa del Pacífico al centro de la región. El valle donde se ubica Laguna del Desierto es una prueba palmaria de esta dificultad, ya que su acceso por el Oeste está obstaculizado por una cadena de montes y ventisqueros. Los patrullajes de Carabineros de Chile en ese sector estaban supeditados al cruce del Lago O'Higgins y la actividad económica de los ganaderos, fuesen chilenos o argentinos, necesariamente se realizaba hacia el lado del Atlántico, factor no menor cuando llegó la hora de la verdad en 1994.

Otro problema que gravó siempre la posesión chilena en la división territorial de la Patagonia fue el acuerdo histórico de 1881 que consignaba que el límite correría por "las más altas cumbres que dividen las aguas". Este concepto aparentemente claro y elegante se estrelló con la realidad orográfica de la Patagonia Central, pues, como observaría el árbitro británico, las más altas cumbres no constituían un solo encadenamiento y no se daba origen a un nítido *divortio aquarum*. Así, las altas montañas tendían a estar más hacia el Oeste y la divisoria de las cuencas más hacia el Este. No es sorprendente que los argumentos argentinos enfatizaran las montañas y

los chilenos hicieran hincapié en la separación de las aguas; entre ambas líneas quedaban casi 90.000 km cuadrados que fueron asignados en 1903, bajo un criterio de equidad, por la Corona Británica. Completas cuencas que desaguan al Pacífico quedaron bajo control argentino, algunos altos montes quedaron dentro del territorio chileno. Podría decirse que hubo cierta asimetría en el fallo británico, que prefirió seguir la divisoria de las aguas cuando corría más o menos al centro o al Oeste de la zona en disputa, y optó por no seguirla cuando la divisoria corría muy al Este. De esta manera la división territorial dejó siempre una extensión más amplia hacia el lado Atlántico, hecho que no es sino una reflexión más de que la cordillera de los Andes seguiría siendo el referente más importante para el límite chileno-argentino hasta el Paralelo 52 grados Sur. La zona de Laguna del Desierto vierte mayormente sus aguas al Atlántico. En este sentido, virtualmente no existe cuenca que haya sido asignada a Chile en 1903 que desagüe al Atlántico en toda la Patagonia, hecho que se confirmaría en el fallo de 1994.

Posiblemente el problema que hizo más difícil la pretensión chilena fue un acto propio, que Mario Valenzuela destaca en su libro. Empleando fotografía aérea proporcionada por el gobierno de los Estados Unidos, el Instituto Geográfico Militar (IGM) chileno publicó en 1953 un mapa que dejaba prácticamente todo el valle glaciar de Laguna del Desierto en territorio argentino, salvo en su extremo norte (p. 37). La traza de este mapa se contradecía con la del Árbitro, como Mario Valenzuela y otros investigadores contribuirían a esclarecer cuando obtuvieron los documentos originales del archivo británico a fines de los años cincuenta. El error costaría caro: primero Argentina, en repetidas oportunidades, y luego los árbitros latinoamericanos consignaron que un documento oficial del gobierno de Chile había declarado ese territorio como argentino. Todas las correcciones realizadas posteriormente no pudieron borrar el hecho. Por supuesto, Argentina también cometió error similar: habría un mapa argentino empleado en las escuelas de ese país que consignaba la Laguna del Desierto como chilena, pero al parecer esa prueba no fue llevada al tribunal oportunamente¹⁴.

Al error previo se le sumaría otro con el tiempo. Las autoridades chilenas en diversas oportunidades insistieron en no apoyarse en el mapa del Árbitro británico, que aun cuando no dejaba la totalidad de la cuenca de la Laguna del Desierto en manos chilenas, sí le asignaba más de dos tercios de la misma. Esto queda en clara evidencia en el diametral cambio que se le hizo en 1964 al mapa del IGM de 1953, como se consigna en la obra de

¹⁴ La existencia de dicho mapa me la hizo notar Hernán Santis, profesor geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Valenzuela (pp. 37-38). Es posible argumentar que hubo honesto error en lo realizado en 1953, lo sorprendente es que durara tanto y alcanzara tanta difusión. Es efectivo que si se hubiese seguido la línea arbitral habría habido dificultades para hacer una división territorial mutuamente satisfactoria: la orografía no habría sido respetada y la zona más austral asignada a Chile en dicho mapa habría quedado aislada del resto del país. Pero enfrentados a esa situación, una comisión de límites conformada por personas de sentido común sin duda habría encontrado una solución salomónica. Mas no ocurrió así: el arrebatamiento y miopía de algunas autoridades chilenas, que Valenzuela deja entrever en su obra, parecen haber tenido una buena cuota de responsabilidad en lo que sucedería finalmente.

Otro error que incidiría en la crisis de 1965 fue la total ausencia mental del gobierno demócratacristiano en relación a la seriedad del problema. Una revisión de los planteamientos del gobierno recién electo muestra la lejanía cognoscitiva de los ejecutores de la política exterior en lo que tenía que ver con los problemas territoriales chilenos¹⁵, al contrario de lo que habían sido las preocupaciones más recurrentes de Jorge Alessandri al final de su administración, para quien este problema con Argentina crecía en términos alarmantes¹⁶. Los sueños de grandeza de una nueva clase gobernante dominada por la urgente aplicación programática de sus postulados ideológicos probaron ser, al final, un filtro que se interponía entre lo que ellos tenían enfrente y lo que querían realmente ver. Conforme a las ideas de integración latinoamericana del nuevo gobierno demócratacristiano, los problemas fronterizos, aparte de ser decididamente artificiales, molestos e inoportunos, deberían quedar atrás tarde o temprano, porque el círculo virtuoso de la integración y el entendimiento de los pueblos los convertiría en una cosa del pasado. La historia, según esta visión, se encargaría de enterrar ese rasgo de egoísmo incivilizado que es el nacionalismo, que convertía a las FF. AA. en inoportunos e indeseados actores de la política latinoamericana¹⁷. Para el nuevo gobierno, entonces, se trataba de sortear los últimos problemas artificiales causados por ese nacionalismo estrecho.

Y un último problema: los demócratacristianos consideraban que el militarismo latinoamericano no sólo era enemigo de la democracia sino de su ideario socioeconómico en particular. Al “gorilismo” de Brasil y Argen-

¹⁵ Gabriel Valdés, discurso al Senado del 6 de enero de 1965. *Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores* (1965).

¹⁶ Entrevista con Julio Philippi, agosto de 1986.

¹⁷ Para una dramática nota sobre la imagen que tenía la Democracia Cristiana sobre las FF. AA. chilenas, véase Andrea Ruiz-Esquide, “Las Fuerzas Armadas durante el Gobierno de Eduardo Frei y Salvador Allende” (1994).

tina, como llamaban al movimiento militarista conservador del Atlántico, lo veían como una amenaza para las instituciones democráticas, para la reforma social y para la paz internacional en América Latina. Paradójicamente, ese enemigo ideológico, en el país vecino, ahora amenazaba emplear precisamente el problema limítrofe para apoderarse del poder en Buenos Aires. Se presenta entonces un peculiar juego del tipo “gana o pierde”. Si el Chile de Frei y Valdés no aceptaba las condiciones propuestas por el gobierno argentino, el que a su vez actuaba forzado por las presiones de los militares, Illia estaba irremisiblemente perdido. Si los chilenos las aceptaban, Illia podría permanecer en pie, pero entonces el territorio en disputa quedaría en manos argentinas. Sumidos en el angustiante dilema, los hechos demostrarían que Frei-Valdés acabarían con las manos vacías: Laguna del Desierto terminaría íntegramente ocupada por Gendarmería después de la muerte del teniente Merino, y de todos modos el general Onganía derrocaría a Illia seis meses más tarde. Chile perdió desde un inicio el control del territorio en disputa y la Democracia Cristiana internacional perdería la hegemonía ideológica continental a manos del erguimiento de las “fronteras ideológicas”.

Drama en una Embajada

El grueso del relato de Mario Valenzuela gira en torno a los hechos que sucedieron en la región de Laguna del Desierto entre abril de 1965 y diciembre de 1966 mientras él era Consejero de la Embajada de Chile en Buenos Aires. Esos hechos reflejan principalmente la correspondencia de esa legación con Santiago y las conversaciones y entrevistas con miembros del gobierno argentino y personeros chilenos de paso. Hay interesantes detalles preliminares referidos a su participación en la obtención de antecedentes en los archivos británicos a fines de la década de los años cincuenta, y también un tercer capítulo sobre el período que media entre su traslado a Quito y el fallo arbitral de 1994 (pp. 21-36 y 201-229, respectivamente). En consideración al mucho tiempo que medió entre esos hechos y la fecha de publicación del libro (1999), llama la atención la gran cantidad de material que guardó o que posteriormente consiguió el autor, a pesar de sus nulos esfuerzos, según manifiesta, para recabar información de la Cancillería chilena mientras fue embajador en Dinamarca entre 1990 y 1993.

La relación documental, más los antecedentes de los apuntes de Valenzuela de esos años y los comentarios y reflexiones posteriores que agrega al texto, reflejan una larga historia de constantes errores y equivoca-

ciones que se acumularían irremisiblemente hasta producirse el homicidio del teniente Merino, de Carabineros de Chile, a manos de Gendarmería argentina, para que luego, en los días siguientes, avanzaran las fuerzas trasandinas hasta ocupar todo el territorio en conflicto. La secuencia de entrevistas y memorandos va mostrando cómo se fueron concatenando los hechos de la crisis fronteriza en medio de los esfuerzos de ambos gobiernos democráticos por mantener a raya la presión de los militares en Argentina y a la oposición de derecha en Chile.

Mientras va entregando antecedentes sobre los intercambios de notas, Valenzuela intercala aquí y allá datos sobre las aparentes actividades realizadas por el gobierno de los Estados Unidos y sus agencias de inteligencia para evaluar la situación de seguridad en ambos países australes, y sobre ciertas operaciones psicológicas y periodísticas. Aparentemente se configura el cuadro de una confabulación de Washington con las fuerzas armadas argentinas, por un lado, y los elementos golpistas de la derecha chilena, por otro. Aun cuando no se los acusa abiertamente, Valenzuela parecería indicar que el incidente fronterizo se vio orquestado por maniobras tendientes a desestabilizar las democracias del Cono Sur. Pero los hechos consignados por Valenzuela pueden tener otras interpretaciones. Washington, al parecer, habría reaccionado a la petición de los militares argentinos de evaluar la situación de seguridad de esa nación en relación con una posible guerra de guerrillas alimentada desde el exterior, para lo cual envió a expertos a realizar una inspección ocular y redactar un informe. Como lo indica la guerra irregular y terrorista que plagaría al país vecino en los años setenta con su secuela de miles de muertes, las sospechas de los militares trasandinos no estaban tan alejadas.

Sin embargo, en Chile la situación no era tan compleja, nadie en sus cabales pretendía derrocar a Frei Montalva. La derecha reaccionó alarmada por la aparente pérdida territorial que se avecinaba a la luz de lo que el mismo gobierno indicó repetidas veces a lo largo de la crisis como zona bajo legítima jurisdicción chilena. La incapacidad mostrada por la administración Frei se le presentó a la derecha como una oportunidad para criticar a un gobierno que acababa de lanzar su proyecto de reforma agraria que se orientaba, precisamente, a desposeer a sus miembros más connotados y a sustraerles su base electoral más importante. Por lo demás, el nacionalismo conservador chileno sintió genuinamente que la torpeza de un gobierno inexperto y arrogante —que el mismo Valenzuela intenta demostrar— estaba a punto de hacer perder parte del patrimonio nacional, frente a lo cual argumentó con la necesidad de fortalecer las capacidades militares. Lenguaje que obviamente sacaría de sus casillas a los democratacristianos. La

protesta de la derecha llevó al gobierno de Frei a aplicar la Ley de Seguridad Interior del Estado a los dirigentes del Partido Nacional, los que terminaron en la cárcel.

En octubre de 1965, Frei e Illia, siguiendo el ejemplo y los buenos resultados del encuentro previo de Alessandri y Frondizi (1959), decidieron reunirse en Mendoza. La cita cumbre se dio en un marco de franca cordialidad que pretendía enviar mensajes de solidaridad democrática y entendimiento de dos gobiernos reformistas pero moderados¹⁸. Entre los varios temas por tratar, surgió el de la presencia de efectivos de Carabineros en el sector de Laguna del Desierto. En su momento fue considerado como un tema de carácter secundario al lado de las preocupaciones por la política continental y los aspectos económicos de las relaciones bilaterales. La solución acordada fue el retiro unilateral de Carabineros, para que luego avanzaran fuerzas de Gendarmería hasta lugares que, se subentendía, estas últimas habían ocupado previamente. Valenzuela consigna una orden de Gabriel Valdés en ese sentido después de terminado el encuentro presidencial. No queda claro, en atención al documento citado, si dicha orden contó con la aprobación presidencial o si simplemente el Canciller actuó por iniciativa propia (pp. 59-61).

En los próximos días se desarrollaría la tragedia y la consiguiente crisis fronteriza. En un contundente proceso narrativo, Valenzuela relata los hechos desde la perspectiva de los documentos manejados y emitidos por la Embajada en Buenos Aires y por las diversas entrevistas que el embajador Hernán Videla Lira, el propio Valenzuela y otros funcionarios sostuvieron con autoridades locales y chilenas. Mientras las autoridades en Santiago aseguraban a la Embajada que no había más de seis carabineros en la zona y que se habían retirado del sector sur de Laguna del Desierto, la evidencia que lograba recoger el agregado militar chileno en Buenos Aires, coronel Carlos Prats, indicaba exactamente lo contrario. De acuerdo a la evaluación de inteligencia de este oficial, faltarían nada más que días para un encuentro fatal en el que los carabineros estarían en abierta inferioridad de condiciones y en territorio que, si bien los chilenos consideraban en litigio, las autoridades argentinas lo estimaban como indiscutiblemente propio. Las advertencias escritas y verbales del embajador Videla, hombre de derecha y amigo personal de Eduardo Frei, pero que parecía no tener credibilidad ante el canciller Valdés, no dieron resultado, ni tampoco los argumentos de Valenzuela y de otros en el sentido de que los derechos chilenos eran

¹⁸ Joaquín Fernandois, "Paralelismo de las Democracias: Encuentros y Desencuentros (1958-1966)" (1996), pp. 223-245.

frágiles en esa zona, y que por tanto se estaba viviendo una situación en extremo explosiva (pp. 65-77).

Gendarmería argentina respondió a las órdenes de avanzar en forma anticipada. Los antecedentes que aporta el autor nos muestran unos militares trasandinos decididos a crear una situación de hecho, sorprender a los chilenos “violando suelo patrio”, con el consentimiento del gobierno de Buenos Aires. Se desata una campaña de prensa en Argentina, orquestada por los sectores civiles militaristas, en la que habría destacado el embajador argentino en Santiago, Nicanor Costa Méndez, y por las FF. AA. mismas, que muestra a los chilenos cometiendo un acto de osadía inaudito. Frente a esto, el gobierno de Illia aparece acosado en dos frentes: la situación inadmisible creada por los chilenos que parecen no atinar y la presión de los propios militares argentinos que desean derribarlo. Quedaba poco espacio para un compromiso a no mediar un rápido retiro de los chilenos, lo que desafortunadamente no ocurre. La muerte del oficial chileno (el teniente Merino) no produce un anticlímax. Por el contrario, luego de un aparente forcejeo al interior de las autoridades argentinas, comienza la ocupación de la cuenca de la Laguna del Desierto por las fuerzas de Gendarmería, en medio de un nutrido intercambio de mensajes entre los gobiernos. Valenzuela nos muestra una Embajada intentando mostrar lo difícil de la posición chilena mientras en Santiago se emiten instrucciones apresuradas e incluso atrabiliarias y, por momentos, que indican un cierto fastidio del canciller Valdés, quien parece estar con la mente en otro lugar.

Mientras la prensa argentina pone en alerta de los audaces pero torpes intentos chilenos de crear una situación de supuesta soberanía por la vía de la ocupación, el estado de ánimo en Chile es de efervescencia por la muerte del teniente Merino, de Carabineros de Chile, y por la aparente transigencia de la administración Frei en dejar que el territorio en litigio sea ocupado por Gendarmería. En medio de toda esta disputa, Valenzuela nos muestra un gobierno argentino deseoso de que se constituya la Comisión de Límites en el lugar, para trazar la frontera y evitar la prolongación del conflicto. Mientras tanto las autoridades chilenas aparecen posponiendo esa medida por razones que no parecen del todo claras, al menos para el lector del libro de Valenzuela. Los días se suceden, con intensas negociaciones en las que aparece en forma recurrente la advertencia del canciller Zavala de que el gobierno argentino no puede ceder a la petición chilena de que Gendarmería no avance, porque de hacerlo Illia caería irremisiblemente. A lo cual, al parecer, Frei y Valdés terminan claudicando sin reconocerlo.

Como salida, se acuerda celebrar una reunión de Ministros de Defensa en la localidad de Balmaceda, Coihaique, durante los días 8 y 9 de

diciembre, para inaugurar la constitución de la XXIV Comisión Mixta de Límites. El motivo de que se realizara una reunión de los encargados de la defensa en vez de una reunión de cancilleres no se ve con claridad en el texto de Valenzuela. Aparentemente, es el resultado de la necesidad de que los militares argentinos “sientan” cercanía con lo que allí se acordará, pero también puede ser que se trate de una falta de interés de parte de los cancilleres Valdés y Zavala por negociar los aspectos más cruciales del compromiso. Ante la historia, si había un fracaso, la responsabilidad se compartiría con los uniformados. Gendarmería era una dependencia del Ministerio de Defensa argentino, Carabineros dependía entonces del Ministerio del Interior chileno. De hecho, de acuerdo con los antecedentes que proporciona el autor, las autoridades chilenas no mostraron ningún interés en cooperar para que funcionara la reunión de la Comisión. El encuentro tuvo lugar ya tardíamente, a mediados de 1966, cuando Argentina amenazó con ocupar el resto del valle con Gendarmería. Lo concreto es que la Comisión no lograría definir nada, no hubo espacio para un acuerdo y el asunto dormiría hasta ser retomado por Aylwin y Menem en 1990.

Para el gobierno de Illia sus días estaban contados de todos modos. En opinión de Valenzuela, las concesiones tácitas de los chilenos sirvieron sólo para darle un respiro adicional. Su suerte estaba echada, era asunto de tiempo. Lo que parece extraño en la situación de pugna entre el Ejecutivo y los militares del país vecino es el silencio del Congreso y de la opinión pública; dicho de otro modo, resalta la fragilidad de las bases de la democracia trasandina. La población civil, aparentemente convencida de la debilidad de su gobierno, prefirió darle la espalda. El incidente de Laguna del Desierto pudo haber contribuido a esta falta de apoyo. La caída de Illia el 28 de junio constituyó un duro golpe para la democracia en el Cono Sur y para los planes de integración que lideraba la Democracia Cristiana chilena. Con la asunción del general Onganía vendría el entendimiento de los gobiernos militares de Brasil y Argentina. Juntos propondrían la construcción de las “fronteras ideológicas” para poner fin al avance de la revolución marxista y de sus aliados, medida frente a la cual Chile quedaría aislado y a la defensiva. Se iniciarían los años de la batalla ideológica de los gobiernos militares de derecha contra los gobiernos reformistas de América Latina, la que sólo llegaría a una tregua indecisa con el Consenso de Viña de 1969.

Los riesgos de las visiones unidimensionales

El gran mérito de la obra de Mario Valenzuela es el de dejar al descubierto las enormes fisuras que presentó el caso chileno de Laguna del Desierto, desmintiendo una tradicional visión de que el manejo de las mate-

rias fronterizas por parte de nuestros políticos, diplomáticos y militares ha sido siempre profesional e impecable. Fue una larga cadena de errores desde la aparición del mapa del Instituto Geográfico Militar (IGM) de 1953, pasando por la renuencia inicial en los años cincuenta y sesenta para llegar a una transacción basada en el mapa del Árbitro, continuando por el incidente de Carabineros y Gendarmería, que terminaría con la ocupación por estos últimos de la zona en disputa, para finalizar en 1994 con un arbitraje que se planteó en términos tales que Chile no podía sino obtener un fallo adverso. Emergen rasgos de la idiosincrasia nacional que, sabidos o sospechados, la mayoría de los chilenos preferimos ignorar o pasar por alto. El problema pasó a ser real desde el momento en que el IGM publicó una carta que asignó todo el territorio litigioso a la República Argentina. De allí en adelante se pretendió echar tierra al asunto, negándolo, indicando que habría un supuesto error o que este mapa simplemente tenía el carácter de “preliminar”. El único camino después de 1953 era salir al público e indicar que existía dicho error, explicando las causas de su origen, manifestando de paso que lo único válido para el gobierno chileno era el mapa del Árbitro y que la zona presentaba características geográficas tales que se requería un particular esfuerzo de ambos países para llegar a una solución equitativa.

La obsesión por el secreto dentro de ciertos círculos de la diplomacia y la administración del Estado chilenos se volvió en contra de los intereses territoriales del país. El mismo secreto de Estado que cumple la importante función social de proteger a los ciudadanos inocentes se transformó en la barrera informativa que dejó fuera del escrutinio público a los que cometieron errores inexcusables. Quedó en evidencia una práctica inveterada de la clase política y administrativa chilena: escudarse en el secreto para proteger su propia ineficiencia. La cadena de errores y omisiones que deja el rastro del proceso de Laguna del Desierto señala una larga lista de personalidades que deben una explicación al país por lo ocurrido. El mérito de Mario Valenzuela es señalarlos con el dedo. La improvisación, la negligencia, el oportunismo versallesco, la carencia de profesionalismo, la frivolidad, la festinación de los argumentos, emergen por doquier en la narración de Valenzuela, pero, es necesario decirlo, a veces el autor fuerza los argumentos y ve conspiraciones y complots donde no los hay.

La lucha por dar a conocer su visión desde un puesto de menor rango en la Embajada chilena en Buenos Aires parece ciclópea y con todas las probabilidades en su contra. No es de extrañarse: intentar que el país enmendara errores, que por lo demás no todos los aceptaban, desde un puesto importante pero alejado de los centros de decisión, resultó una tarea imposible. Pero no sólo fue la dificultad para llamar la atención sobre la

precariedad de la situación lo que se conjuró contra la visión de Valenzuela. También las características de sus argumentos y su propia perspectiva ideológica jugaron decisivamente contra la aparente certeza de sus juicios. Su visión inclinada a las ideas socialistas, su indesmentible hostilidad hacia los Estados Unidos, a los militares golpistas y a la derecha chilena le significarían ser mirado con sospecha por muchos, en especial por sus camaradas del Servicio Exterior, por definición escépticos, conservadores y conciliadores por necesidad profesional.

El denodado esfuerzo por cumplir con su deber más allá de lo esperado y deseado, en aquellos días del episodio de Laguna del Desierto, llevó a Mario Valenzuela a crear una dinámica de relaciones conflictivas con el estrecho círculo de la Embajada chilena en Buenos Aires y con aquellos que observaban lo ocurrido desde Santiago, en donde sin duda su desempeño comenzó a ser juzgado como “inapropiado, excesivo, muy intenso” o cualquier otro apelativo que en el enrarecido mundo de los pasillos de la diplomacia chilena significan la antesala del ostracismo profesional y la condena social. No es necesario ser testigo para deducir que desde Santiago se había identificado rápidamente el origen del tono y demandas contenidas en muchos de los oficios que provenían de la Embajada en Argentina. Cuando pasó el temporal no demoraron en llegar las sanciones contra quienes, a pesar de haber cumplido sus deberes más allá de lo esperado, habían cometido el error de insinuar la ineptitud de las autoridades y de sus colegas. La falta de respuesta a muchos memorandos y oficios habla por sí sola. Su posterior traslado a Quito y su calificación profesional anual insatisfactoria lo dijeron todo.

Las memorias de Valenzuela no son necesariamente la historia de una oscura constelación de fuerzas del mal operando en contra de un esforzado profesional y su causa justa. También es la reflexión de que los actores que se apartan e intentan ir abiertamente en contra de los cánones de operación de la institución a la que pertenecen —por muy deformadas que sean sus reglas efectivas—, no sólo resultan perdedores, sino que también fracasan en el objetivo último de enmendar los errores que el país estaría cometiendo. El autor hace, en último término, un juicio postrero contra los vicios de la política y diplomacia chilenas representados en este caso en el lamentable episodio de Laguna del Desierto. Pero del cual el lector no puede extraer las lecciones que le permitirían vislumbrar una posible solución a los males que aquejan a un aspecto tan importante de nuestra política exterior. Valenzuela parece dejarse llevar por la idea de que, en lo referente al destino final de lo que ocurriría con esa región en disputa, todo dependía de lo que se hiciera o dejara de hacer en la Embajada de Chile en Buenos

Aires. Más aún, sus juicios sobre la naturaleza de ciertas decisiones, sobre las instrucciones recibidas, sobre las palabras de diversos personeros, etc., resultan algo oscuros para el lector.

Cada cierto trecho Valenzuela deja caer expresiones que desorientan y obligan a volver atrás para verificar si se perdió algún elemento importante, para descubrir entonces que una lectura más cuidadosa no ayuda. Hay construcciones del argumento que, al parecer, simplemente Mario Valenzuela no desea compartir con el lector o que implicarían posiblemente un grado de iniciación muy especial y oculta al entendimiento del lego. Veamos algunos ejemplos: “Zavala manejó hábilmente la reunión” (p. 57), “Las órdenes de cumplir lo acordado [...] no fue transmitida [...] por razones fútiles” (p. 77), “El Embajador [...] trae una versión del Jefe de la Patrulla [...] que causó estupor [...]” (p. 83), “Videla anuncia que por valija remite copia del croquis. Una burla —nos parece a Elgueta y a mí” (p. 100), “Es una situación que no vacilo en calificar de dramática” (p. 113), “[...] justo después que Zavala trataba de vender la mercadería del avance de la Gendarmería” (p. 121), “Este texto me parece más bien una burla [...]” (p. 140), “Cuando yo veía con estupor el Mapa del Árbitro [...]” (p. 149). Si aventuramos que en la conversación de trabajo con sus pares o superiores empleaba afirmaciones similares a las de arriba, no sería sorprendente que sus apreciaciones fueran desatendidas o de plano rechazadas, como él mismo reconoce en más de una oportunidad. Una mente rápida que no explicita todo lo relevante a la hipótesis que transcurre por su interior puede hacer fracasar el mejor razonamiento y derrotar la más noble causa.

Finalmente hay un último elemento que permea la obra y que sin duda debe ser una razón no menor de las dificultades que tuvo este diplomático para persuadir a sus contemporáneos de la fuerza de sus argumentos. Es cierto, este trabajo es una memoria y necesariamente está enfocado desde la perspectiva del individuo que la escribe. Pero su lectura muestra el énfasis del autor por afirmar la certeza de su visión. Argumenta sin analizar suficientemente las motivaciones y razones que pudieron tener sus contradictores. Valenzuela no otorga el beneficio de la duda a sus interlocutores, ellos caen simplemente en tres grandes categorías. La primera es la de los acertados, inteligentes y abnegados, entre los que sobresalen Elgueta, Prats y José M. Barros. La segunda es la de los torpes, siniestros o arrogantes: Valdés, Otero, Gumucio, Illanes, Vargas, Silva Cimma, Costa Méndez. La tercera es la de los tibios y acomodaticios: Videla, el Ministro argentino Sanz, el general Huerta, etc. Puede tener alguna razón, pues hasta en la máxima exageración hay un grano de verdad. Pero su juicio también falla por otro lado. No deja lugar para apreciar la intervención de otras fuerzas o

factores que pudieran haber influido legítimamente en la toma de decisiones de los actores políticos de la época. El peso de las ideologías en boga, las prioridades políticas de los gobiernos de Frei e Illia, las percepciones corporativas de las distintas instituciones estatales de Chile y Argentina, los intereses y las preocupaciones legítimas de otras potencias, el peso de otros factores en la agenda internacional de la época, nada de eso parece tener mucha influencia a los ojos de Valenzuela. La centralidad de lo que ocurría o dejaba de ocurrir en la Embajada y el dramatismo protagónico que envuelve su gestión personal dominan la obra que, sin faltar a la verdad, afecta a la proporción y trascendencia de los hechos.

Las memorias siempre tienen algo de reivindicativo, en especial cuando las escriben los que se opusieron o se negaron a formar parte de grandes errores colectivos. La obra de Mario Valenzuela, si bien aporta una gran cantidad de antecedentes desconocidos y refresca la memoria adormecida de muchos hechos poco edificantes, tiene algo de eso. No obstante las limitaciones de este trabajo, algunas de las cuales el mismo autor se adelanta en reconocer, porque no dispuso de todos los antecedentes, ellas no constituyen obstáculo para reconocer que este libro es un toque de advertencia. Es una lección importante para no dejarse sumir en la autocomplacencia de una diplomacia falsamente cosmopolita o en la frivolidad de desconocer y reinterpretar los reveses de la política limítrofe chilena, que por fortuna en el siglo XX fueron pocos, en relación con los escasos medios de que dispuso Chile para defender y promover dignamente sus intereses. La gran enseñanza que nos debería dejar esta obra es la misma que admonitoriamente indicaba el ministro Joaquín Fernández en la década de los cuarenta, en el sentido de que no hay postura ideológica que pueda reemplazar al profundo conocimiento de los hechos y al sentido de las proporciones, requisitos que deben guiar a los encargados de la política exterior de los países pequeños.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Escudé, Carlos. "Argentine Territorial Nationalism". *Journal of Latin American Studies*. Vol. 20 (1988), pp. 139-165.
- Espinoza Moraga, Óscar. *Nuestra Verdad sobre los Límites en el Cono Sur*. Santiago: s/f.
- Fernandois, Joaquín. "Chile y la 'Cuestión Cubana' 1959-1964". *Estudios Históricos*, N° 5 (1982), P. Universidad Católica de Chile.
- Fernandois, Joaquín. "Paralelismo de las Democracias: Encuentros y Desencuentros (1958-1966)". En Fernandois y otros, *Nueva Mirada a la Historia*. Santiago: Editorial Ver, 1996.

- González Madariaga, Exequiel. *Nuestras Relaciones con Argentina*. 4 Vols. Santiago: Andrés Bello, 1970.
- Korry, Edward M. "Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos (1963-1975)". *Estudios Públicos*, 72 (primavera 1998).
- Meneses, Emilio. "Coping with Decline: Chilean Foreign Policy During the Twentieth Century, 1902-1972". D. Phi. Thesis, Oxford, 1988.
- Meneses, Emilio. "Ayuda Económica, Política Exterior y Política de Defensa, 1943-1973". *Estudios Públicos*, N° 35 (1989).
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations*. Nueva York: Knopf, 1967.
- Pittman, Howard. *Geopolitics in the ABC Countries*. 5 Vols., tesis doctoral, American University. Washington DC.; Ann Arbor: UMI, 1981.
- Ruiz-Esquide, Andrea. "Las Fuerzas Armadas durante el Gobierno de Eduardo Frei y Salvador Allende". Monografía, Centro de Estudios del Desarrollo, Santiago, 1994.
- Valdés, Gabriel. Discurso al Senado del 6 de enero de 1965. En *Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Santiago, 1965.
- Wilhelmy, Manfred. *Chilean Foreign Policy: the Frei Government, 1964-1970*. Ph. D. Thesis, Princeton University. Ann Arbor: UMI, 1973. □