

LÍMITES CON BOLIVIA. A PROPÓSITO DE UNA RECIENTE -Y RESISTIDA- DEMARCACIÓN TERRITORIAL*

LIMITS WITH BOLIVIA APROPOS OF A RECENT -AND REJECTED- TERRITORIAL DEMARCATION

*Gustavo Barbarán ***

Resumen: El trabajo distingue entre delimitación y demarcación y señala la situación limítrofe entre Argentina y Bolivia. Refiere los documentos internacionales que fijan el límite entre los dos países y se detiene en la colocación de un hito intermedio en el tramo limítrofe comprendido entre Peña Orco y Cerro Mecoya, cuestionado por los pobladores del Abra de Santa Cruz. Toma posición en torno a la más adecuada solución al problema.

Palabras-clave: Límites entre Argentina y Bolivia - Demarcación - Hito entre Peña Orco y Cerro Mecoya.

Abstract: The paper distinguishes between delimitation and demarcation. It addresses the boundaries between Argentina and Bolivia and cites international documents that establish the boundary between the two countries. It focuses on the placement of an intermediate milestone on the boundary in the section located between Peña Orco and Cerro Mecoya, issue questioned by the residents of Abra de Santa Cruz. He takes position in the question of the most appropriate solution to the problem.

Keywords: Boundary between Argentina and Bolivia - Demarcation - Milestone between Peña Orco and Cerro Mecoya.

SUMARIO: I. Límites y marcas.- II. Brevísima reseña histórica.- III. Acerca del Tratado de 1925.- IV. El hito innúmero.- V. Lo institucional.- VI. Geoestrategia.

* Trabajo recibido para su publicación el 8 de mayo de 2014 y aceptado el 6 de agosto del mismo año. La colocación de un hito intermedio en el tramo limítrofe comprendido entre Peña Orco y Cerro Mecoya tomó conocimiento público por una investigación de El Tribuno. El Instituto de Derecho Internacional de la Universidad Católica de Salta decidió incluir el tema en su calendario académico 2014. Esta nota fue escrita a título personal y para aproximar al público interesado a lo suscitado en el departamento de Santa Victoria.

** Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Internacional de la Universidad Católica de Salta. Director del Instituto de Derecho Internacional Público de la Universidad Católica de Salta.

I. Límites y marcas

No se trata de un problema de límites, sino de una demarcación cuestionada principalmente por pobladores del Abra de Santa Cruz y vecindades.

Demarcar siempre es consecuencia de la definición de un linde. No obstante, una demarcación morosa o defectuosa puede generar una controversia de escalada imprevisible. También ha sido frecuente que, en caso de delimitaciones y demarcaciones complicadas, las partes involucradas posterguen *sine die* las instancias correspondientes, a fin de no complicar el relacionamiento bilateral, más que deseable entre vecinos con lazos comunes. Ya pasó con Chile: en agosto de 1991, los presidentes Carlos Menem y Patricio Aylwin -aprovechando el impulso del *Tratado de Paz de 1984*- firmaron una serie de acuerdos destinados a mejorar las relaciones bilaterales. Tres de ellos apuntaban a cerrar cuestiones pendientes mediante el arbitraje para Laguna del Desierto, una traza poligonal en los Hielos Continentales y colocación de hitos en 22 sitios pendientes de ubicación durante decenios.

Nada impide, pues, que Argentina y Bolivia continúen colocando tantos mojones cuantos sean necesarios para una precisa delimitación territorial, sin perjuicio de la capacidad que exhiba cada parte para defender la posición propia, para lo cual es imprescindible tener claros los intereses y objetivos. Después, cada cual sabrá aprovechar lícitamente estudios de títulos, antecedentes (dentro de los cuales la posesión adquiere singular relevancia) y demás circunstancias para sostener derechos. La memoria de Zaccarías Sánchez, citada por el periodista Robustiano Pinedo, puede ser de mucha ayuda. ¿Quién tiene razón?: en esta clase de asuntos, por lo general, la tiene el país que hace mejor las cosas y eso implica varias tareas de involucramiento y definiciones previas. Inquieta entonces, por dar un ejemplo, que ningún partido político salteño se haya pronunciado formalmente sobre la problemática. El recién estrenado Consejo Económico y Social tiene ahí un asunto estratégico para abordar.

II. Brevíssima reseña histórica

Tres tratados argentino-bolivianos hacían referencia al límite binacional, desde aquel suscripto en julio de 1859. En ese acuerdo, en los de 1865 y 1868, la definición fue postergada hasta cuando hubiera un clima propicio, ya que los dos países privilegiaban la construcción de su respectiva institucionalidad, que no era nada fácil. Fue el gobierno boliviano el que apuró una definición, preocupado por la guerra de la Triple Alianza, que involucraba territorios que Bolivia y Paraguay reivindicaban, lo cual quedó expuesto en el Protocolo Adicional del 27 de febrero de 1869. Bolivia ya tenía abierto otro frente complicado que no pudo resolver con el Tratado de Límites con Chile de 1866, fermentando la guerra de 1879 en el Pacífico.

En tal contexto se llegó al primer *Tratado de Límites* de 1889 (precedido por una sugestiva *Convención de modus vivendi*, de junio de 1888), cuyo art. 1º fijó de manera precaria aquellos límites a la vez que proponía la demarcación por dos peritos por cada parte. Previendo las dificultades para demarcar 765 km de punta a punta, se firmaron protocolos adicionales en 1894, 1895, 1897 (cesión de Yacuiba) y 1911, tan obligatorios como los tratados.

Más de tres décadas después, la Argentina y Bolivia adoptaron el texto de un nuevo *Tratado Definitivo de Límites*, así llamado, en La Paz el 9 de julio de 1925, con “el deseo de resolver cuestiones de interpretación [...]” suscitadas por la aplicación del tratado anterior, reconociendo lo ya demarcado (por ejemplo, hitos de las quebradas del Cuartel y de la Quiaca), aunque nada impidiera nunca efectuar los “retoques” necesarios.

En suma, todos esos tratados, protocolos adicionales y notas reversales deben ser cumplidos e interpretados de buena fe, con el afán imperecedero de una “paz inalterable y amistad perpetua”, mediante un criterio compensador que bien destacaba Zacarías Sánchez. Por ende, cualquier cuestión surgida con motivo de alguna demarcación debe guiarse por un espíritu de colaboración y responsabilidad, sin perjuicio de congelar el trámite si ello resulta más conveniente a las partes.

III. Acerca del Tratado de 1925

Su art. 1º es más detallado que el texto de 1889. En lo que al interés actual implica, y tomando desde el desemboque de la Quebrada de Sansana, la norma dice en la parte pertinente: “Desde esta confluencia se trazará una línea recta a la naciente occidental de la quebrada de la Raya, por la cual se descenderá a su unión con el río de Yanalpa. Desde este punto se trazará otra línea recta de occidente a oriente a la cima del Cerro Mecoya (4211 mts.). Del Cerro Mecoya, la línea descenderá hacia las nacientes del Arroyo Mecoyita, cuyo curso seguirá hasta el Río Santa Rosa, por el que se bajará hasta su confluencia hasta el Río Santa Victoria” (los destacados son propios para destacar tantos accidentes geográficos mencionados en tres párrafos).

Del plexo de documentos bilaterales cabe destacar las notas reversales cruzadas entre las cancillerías en octubre de 1925, mediante las cuales “[...] se da solución a las divergencias que pudieran suscitarse en la aplicación del Tratado Definitivo de Límites en lo que concierne al dominio de las propiedades particulares”. Ambas partes se comprometieron a que tales propiedades de ciudadanos argentinos o bolivianos -con títulos emergentes de las autoridades competentes de cada país- que pasen a la soberanía del otro, serán respetadas por las autoridades y los ciudadanos de las dos naciones, con un plazo para inscribirlos. Si fuese inexorable que la soberanía de esa parte corresponda a la hermana República, será ineludible por tanto que se respete el dominio, uso y goce de los predios involucrados que queden bajo la nueva jurisdicción.

Así, la cuestión quedó centrada en el trayecto de Peña Orco (hito IV-2) a la cima del Mecoya (hito IV-3), existiendo un hito IV-4 en la naciente del arroyo Mecoyita. El nuevo hito (aún sin denominación) está en el Valle de Santa Cruz, entre la Escuela Frontera Argentina y el Abra de Rejará, hasta noviembre pasado territorio argentino.

Lo hasta acá expuesto se basa en decisiones habidas en altos niveles; otra cosa es acomodarlo en el terreno.

IV. El hito innúmero

Existen dos modos genéricos de fijar límites: los arcifinios que se corresponden con elementos de la naturaleza (altas cumbres, nacientes de aguas, ríos, lagos, brazos de mar),

y los límites artificiales o geodésicos que utilizan coordenadas geográficas (meridianos y paralelos). Sin embargo ha sido práctica corriente la mixtura. ¿Cómo se hace cuando en el territorio delimitable hay cumbres, nacientes de agua, quebradas, valles, abras, etc.?: el art. 1° del Tratado de 1925 menciona todos esos criterios. El de “las cumbres más elevadas de dichas Cordilleras que dividan las aguas” del Tratado con Chile de 1881 apenas sirvió para delimitar el 40% del extenso límite común.

Habrá alguien que quizás pueda explicar por qué se optó por una línea recta prácticamente desde Yavi a la cima del Mecoya (Cerro Porongal, para el Tratado de 1889); aunque en territorios así nunca la línea es implacablemente “recta”.. y que se las arreglen los peritos. Eso se advierte en los planos adjuntos a la memoria de la Comisión Demarcatoria constituida en 1940 (la Argentina se tomó trece años para ratificar el acuerdo de 1925): en los 466 kms que lindan con territorio salteño, los mapas indican que los expertos buscaron razonablemente puntos de referencia considerando las características geográficas de la zona y demás situaciones atendibles a los efectos del amojonamiento.

Por lo que estamos conociendo ahora y, en especial, en razón del reclamo de los pobladores de la olvidada región, se advierte una situación compleja y bien valdría la pena revisar la reciente demarcación con la prudencia que exigen sus consecuencias: cambio de estatus territorial y de nacionalidad. Ya están saliendo a la luz los “daños colaterales” producidos a las personas que desde varias generaciones establecieron allí sus proyectos de vida, pese a la histórica desatención de la cual son víctimas los argentinos que habitan en los distintos bordes del país.

V. Lo institucional

Otro aspecto que conviene abordar se relaciona con lo jurídico-institucional. De acuerdo con el art. 75 inc. 15 de la Constitución Nacional reformada (que mantiene la redacción del art. 67 inc. 14, CN 1853), es competencia exclusiva del Congreso arreglar los límites del territorio de la Nación y fijar los de las provincias. Le corresponde al Poder Ejecutivo Nacional hacerse cargo de las tareas demarcatorias, usualmente por peritos designados por el Ministerio de Relaciones Exteriores para integrar las comisiones mixtas que se formen. Verdadero *punctum dolens* para nuestro ordenamiento.

¿Qué facultades tiene una provincia en caso de cercenarse -o agregarse- una porción territorial? ¿Qué papel juega?, ¿debe/puede jugar alguno? Se trata de una temática sobre la cual casi no existen antecedentes y que valdría la pena analizar a fondo. [Los Congresos argentino y chileno rechazaron en su momento la traza poligonal propuesta por las cancillerías por los Hielos Continentales, siendo tenaz opositora la entonces diputada nacional Cristina Fernández, con apoyo activo de los santacruceños. En el trabajo del IDI habrá un capítulo dedicado a este aspecto en el cual intentaremos alguna aproximación].

A mi entender, y sin que eso implique ceder facultades, la Cancillería debió anticipar a la provincia lo que se estaba gestando y tomar conjuntamente las previsiones necesarias para, en primer lugar, defender la traza anterior; y en su defecto resguardar los intereses y derechos de los pobladores, que hoy se sienten abandonados por sus autoridades y buscan cobijo en Bolivia, como ya ocurrió años antes en el asunto Viscachani. No hay

explicación para tanto hermetismo o acaso está involucrado un interés superior ultra-secreto de seguridad nacional.

VI. Geoestrategia

Concluyo esta nota con una referencia del contexto internacional. Lentamente se va produciendo un giro tendiente a instalar un nuevo esquema de seguridad mundial, antesala del nuevo orden. En esa tendencia los países de gran superficie, suficientes recursos naturales y mucha población ejercerán liderazgo, involucrados en un multipolarismo con bloques regionales bien identificables.

¿Tiene sentido en ese contexto pelear por un módico pedazo de tierra en el margen olvidado de una provincia periférica de un país subdesarrollado? Pareciera que en nuestro país todavía persiste una miopía histórica: el mal de la Argentina es su extensión. Lo cierto es que en la era de la globalización y de la integración, los Estados siguen siendo los principales actores de la política internacional. Ésta es una época en que tener integrados física y espiritualmente un país tanto como movilizados el aparato productivo, con integralidad y equilibrio, acreciendo los recursos tangibles e intangibles del poder nacional, es tarea primordial. Los bordes en todo el perímetro de nuestro territorio (incluso mar territorial, zona económica exclusiva y plataforma continental), con excepción quizás de la región del litoral, están a la buena de Dios.

La República Argentina tiene legislación pero carece de política territorial y de fronteras. El momento de mayor desatención ocurrió -a mi entender- a partir del dec. 483/1996, fundamentado en la ley 24.629 de Racionalización Administrativa en época de Menem, suprimiendo la Superintendencia Nacional de Fronteras y trasladándola de Defensa a la órbita del Ministerio del Interior.

Los procesos de integración por suerte han logrado que las fronteras no sean hipótesis de conflicto, atendiendo a tres modos de acción propios de su naturaleza geoambiental: protección, aproximación y proyección (criterio igual de aplicables a los no menos olvidados bordes fronterizos de Salta con las seis provincias linderas). La mayoría de los países del mundo con vocación de liderazgo es muy cuidadosa en este empeño, ya que hace a principios imprescindibles para la convivencia pacífica en el mundo como los de soberanía, integridad territorial y jurisdicción exclusiva.

Es fundamental preservar la relación con Bolivia y, particularmente para los salteños, la buena vecindad con el Departamento de Tarija. En función de esa intención resulta imprescindible que se aclare cuanto antes cómo y porqué hemos llegado a esto.

