

EL PAPEL DE LAS ELITES EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES QUE CONDUJO A LA FIRMA DEL TRATADO LIMÍTROFE DE 1881

Consuelo León Wöppke

Universidad de Playa Ancha
cleon@upa.cl

RESUMEN

Analiza la génesis del Tratado de Límites suscrito con Argentina de 1881 desde la perspectiva de los grupos de presión nacionales y trasandinos.

ABSTRACT

This article analyses the Boundary Treaty of Chile with Argentina of 1881, from the perspective of the pressure groups in both of the countries involved.

PALABRAS CLAVES: Historia Limítrofe, Tratado de Límites, Americanismo, Teorías de las Élités.

KEY WORDS: Frontier History, Boundary Treaty, Americanism, Theory of the Elites

Resulta innegable que Chile sufre hacia 1880 una serie de alteraciones territoriales, demográficas y económicas que producen serias alteraciones en el espíritu nacional. La reivindicación de Antofagasta y la incorporación de Tarapacá nos convierten en dueños de los únicos yacimientos de nitrato en explotación a nivel mundial; la pacificación de la Araucanía con Saavedra y Urrutia consolida nuestra soberanía en ese sector y la importancia que va adquiriendo el territorio de Magallanes por sus

mantos carboníferos y gracias al auge de la ganadería ovina, introducida por Dublé y Reynald hacia 1877 hacen que los intereses de nuestros nacionales se extiendan a nuevas actividades y a otras latitudes.

La distribución de la población ha variado siendo Valparaíso y Santiago, las capitales financiera y política respectivamente, las que muestran un mayor incremento demográfico. Se fue así conformando un enorme país con riqueza inmediata en su zona norte y con un potencial agrícola y ganadero en su extremo sur y oriental pero, lamentablemente, con una población preocupada mucho más de usufructuar de la riqueza rápida del norte que de poblar y desarrollar el enorme potencial que nuestros territorios australes encerraban.

Respecto a la mentalidad del grupo dirigente, diversos autores coinciden en señalar que la década del 60 muestra ya un debilitamiento del espíritu nacional y del sólido edificio político que Portales había construido. En efecto, el sistema portaliano de ejecutivo fuerte y, con la estrecha unión que reconocía entre Iglesia y Estado no era algo novedoso, como bien lo señala Heise, era solo "la reactualización del principio monárquico-colonial del gobierno unipersonal"¹, pero había permitido a Chile darse la necesaria organización para subsistir como nación. En cambio, la generación que llega al poder desde los 60 tiene, como elemento cohesionador, el rechazo a todo lo hispano, al Ejecutivo fuerte, y el apego a la doctrina liberal. Puede ser que entre ellos discutan sobre el rol de la Iglesia en la vida nacional pero todos "rojos" o "clericales", concuerdan que el sistema parlamentario, donde las prerrogativas del ejecutivo estén constreñidas al máximo, es el óptimo para nuestro país.

Muchos han sido los acontecimientos e ideas que han remecido a la sociedad chilena en aquellos años: la guerra contra España, la riqueza del norte, las doctrinas políticas francesas e inglesas, la doctrina librecambista de Courcelle Seneuil y tantas circunstancias más. Esto explica que nuestra clase dirigente no sea ya la austera y tradicional aristocracia agraria: es una "inteligentzia" culta i brillante, ligada a la banca y a la minería; librepensadora y anticlerical, que vibra más con la inconvertibilidad de la moneda que con los triunfos militares y que anhela instaurar un sistema político en el cual el Congreso – o sea donde ellos mismos – impongan su voluntad a un Ejecutivo dependiente.

¹ Julio Heise, Años de Formación y Aprendizaje Político 1810-1830 (Sgo: Ed Universitaria, 1978): 199.

La situación económica que vive nuestro país a fines de la década de los 70 e inicio de los 80, sólo tiene importancia, para nuestro estudio, ya que la transformación económica ha significado sucesivas instancias de expansión y crisis de manera tal que la época de la firma del acuerdo limítrofe con Argentina coincide con un momento de expansión económica donde el bienestar y la riqueza parecen inagotables.

Resulta conveniente recordar que entre 1860 y 1874, la economía nacional pasa por un período de crecimiento de las exportaciones debido tanto a la incorporación de nuevas tierras como al descubrimiento del mineral de Caracoles; pero en 1870, al alterarse las rutas de navegación y la aparición de nuevos productores cerealeros como India, Australia, Canadá y Argentina, la situación comienza a variar. Reconociendo con Encina que la agricultura nunca fue el pilar fundamental de nuestra economía, debemos recordar que su importancia disminuye aún más entre 1873 y 1881.² En cuanto a la minería, el bronceamiento de los mejores yacimientos y la aparición de nuevos distritos mineros a nivel mundial no constituyen un panorama óptimo para nuestra economía. Si a esto se suma la tendencia especulativa generada por Caracoles, coincidiremos con Pinto, que esto procedió y agravó la crisis que se produciría a partir de 1874, y que tendría su punto más álgido en 1878, al declararse la inconvertibilidad del billete de banco.

Hay autores como Martner³ que estiman que la Guerra del Pacífico al poner a Chile en posesión de inmensos recursos, constituyó la mejor solución para acabar con la crisis económica que vivía la República. Coincidiendo en parte con ese planteamiento, consideramos que el enfrentamiento bélico fue también una solución adecuada no sólo por reivindicar e incorporar una zona riquísima, sino que además al poner en tensión las fuerzas productivas del país y obligar a la industria nacional o sólo ha aumentar sino a duplicar su producción. Lo que podemos afirmar es que con la incorporación de Tarapacá, empieza un nuevo período de expansión de la economía chilena que significó para el Fisco una época de desahogo que le permitió "subvenir las crecientes exigencias de la administración pública ... sin necesidad de elevar las contribuciones existentes ni crear otras nuevas".⁴

² Francisco Encina, Nuestra Inferioridad Económica (Stgo: Ed. Universitaria, 1955): 40.

³ Daniel Martner, Historia Económica de Chile en Julio Jovet, Ensayo Crítico del Desarrollo Económico Social de Chile (Stgo: Ed. Universitaria, 1955): 65.

⁴ Adolfo Ibáñez, El Desvirtuamiento Nacional, 1860-1920. Separata Escuela de Negocios Universidad Santa María 1982, parte 4, N 2.

Cabe señalar que el gobierno chileno, fiel seguidor de las teorías liberales decidió terminar rápidamente con el monopolio estatal en las salitreras promulgando, en junio de 1881, un decreto que permitió a los nuevos tenedores de bonos salitreros peruanos llegar a ser dueños de la parte más valiosa de la industria⁵, y permitiendo de paso, la penetración violenta de los intereses ingleses en Chile.⁶

De todas formas, es innegable que la economía chilena tuvo un fuerte repunte entre 1878-1881, que logró contener la desvalorización del papel moneda y permitió pagar las adquisiciones bélicas sin necesidad de empréstitos externos.⁷ Esta situación económica era inmejorable para dirimir cualquiera controversia fronteriza: debemos recordar que la crisis de 1874 había sido superada, el salitre permitía al Fisco mirar con tranquilidad el futuro, la pesadilla de los pagos de los empréstitos extranjeros había desaparecido y todo el país vivía una sensación de placentero descanso. Esa situación fiscal permitía enfrentar con serenidad, y sin presiones foráneas, la vieja cuestión de límites con Argentina y definir libremente qué política exterior convenía adoptar.

Cabe recordar que esta riqueza afianza el poderío de los círculos gobernantes, pero también da origen a nuevos de interés, a pequeñas oligarquías nacionales y extranjeras, que empezarán a gravitar más y más en nuestro devenir nacional y sobretodo en la elaboración y ejecución de nuestra política exterior.

La Situación Externa hacia 1881

Hacia 1881, Chile parecía tener en parte, solucionados sus problemas en el área norte, los cuales como es bien sabido, arrastrábamos a lo menos desde la época de la guerra con España y que se agudizaron en la década del 70, por la contraposición de intereses de diferentes naciones sobre la zona norte donde estaban ubicados los únicos yacimientos de salitre explotados por esos días y donde convergían la necesidad europea de fertilizar sus desgastados campos con los planes del Presidente peruano Pardo tendientes a obtener la hegemonía y control sobre el área.

⁵ Aníbal Pinto, Chile un Caso de Desarrollo Frustrado (Stgo: Ed. Universitaria, 1955): 85.

⁶ En 1882, dominaban ya el 34% del salitre de Tarapacá contra el 36% que permanecía en poder chileno. Cf. Hernán Ramírez Necochea, Historia del Imperialismo en Chile (Stgo: Ed. Austral, 1960): 114.

⁷ Francisco Encina, Historia de Chile. (Stgo: Ed. Universitaria, 1955) Tomo XVII: 418 y ss.

Hay que recordar que, junto a las causas económicas tradicionalmente invocadas, existieron factores de índole cultural y social tales como los innumerables vejámenes a que fueron sometidos los trabajadores chilenos contratados para construir la red ferroviaria peruana y cuyo número, al inicio de las hostilidades y luego de las repatriaciones forzosas eran, a lo menos 20.000 hombres.⁸

Asimismo existía entre nuestros vecinos del norte una alianza militar secreta desde 1873 a las que en diversas oportunidades trataron de incorporar a Argentina. La existencia de ese pacto fue conocida en Chile por diferentes canales, tanto por informes de nuestros propios agentes diplomáticos como la información que la Cancillería brasilera proporcionó a nuestro gobierno en varias oportunidades además de hacerlas públicas en el Boletín de Pactos Interamericanos⁹, de ahí que resulte difícil de comprender la actitud del Presidente Pinto, concededor de dicha alianza, de poner en venta nuestros blindados cuando nos encontrábamos ya ante un conflicto en ciernes.

La violación por parte de Bolivia del Tratado bilateral firmado en 1874, motivó la ocupación chilena de Antofagasta en febrero de 1879 hecho que marca el inicio de la Guerra del Pacífico. Dicho conflicto guarda estrecha relación con la entrega de la Patagonia en 1881, pero eso no significaba que deba considerársela como causa del Tratado, o que éste fue el precio que Chile debió pagar para evitar que Argentina entrase en el conflicto.

Respecto a nuestra situación con Argentina, se debe recordar que teníamos vigente con ese país un solo Tratado, el de 1856, por el cual nos reconocíamos mutuamente como límites los que poseíamos al emanciparnos de España, y señalábamos como procedimiento para solucionar cuestiones limítrofes "el discutir las amigablemente" y en caso de no llegar a "un acuerdo someter la decisión al arbitraje de una nación amiga".¹⁰

⁸ Estos vejámenes fueron comprobados por el diplomático chileno quien fuera posteriormente Canciller de nuestro país, Adolfo Ibáñez. Informe Ibáñez a Prats. Lima, Agosto 1971 AMERECH, t 18 s/p. En Ximena Rojas, Don Adolfo Ibáñez, su Gestión en Perú y Bolivia: (Stgo. : Ed Andrés Bello, 1970): 29 y 42.

⁹ Cf. Mario Barros, Las Relaciones Internacionales de Chile durante la Guerra del Pacífico Conf. 31 de julio 1980. Sostiene que Godoy, Walker M. y Blest se lo comunicaron al gobierno y que Brasil además de publicarlo, se lo comunicó al Canciller chileno. El Departamento norteamericano lo publicó en Foreign Relations, el 15 de enero de 1874.

¹⁰ Art. 39 del Tratado de 1856. En Carlos Morla Vicuña, Estudio Historiográfico (Leipzig, 1903): 4.

Claro está que esto es sólo el marco legal al que debíamos atenernos. En la práctica, sólo unas cuantas personas estaban interiorizadas sobre nuestra extensión territorial, las conversaciones “pacíficas y amigables” generalmente no lo eran tanto pues a menudo la vecina nación amenazaba con enviarnos su escuadra o reunir 20.000 hombres para dirimir el conflicto. Cabe mencionar que tal contingente nunca pudo ser reunido, y la escuadra, a que se hace mención, consistía sólo en unos cuantos buques fluviales que Sarmiento se había preocupado de conseguir.¹¹ Esto muestra, más que todo, un estilo particular de resolver diferendos. En cuanto al arbitraje, sólo el tesón de Ibáñez hizo que éste fuera aceptado por Argentina en 1874 sobre toda la totalidad de los territorios en disputa, pero este mecanismo de solución pacífica de controversias nunca fue considerado como óptimo por los circuitos gubernamentales de la época quienes temían les fuese “endosada” la Patagonia, área que consideraban un páramo inhóspito e improductivo.

Diversas fueron las gestiones y personajes a quienes Chile entregó la labor de defender sus intereses en el plano internacional. Reconociendo, quizás, que ellos desplegaron sus mejores esfuerzos, se debe mencionar que, tanto por sus propias convicciones como por su escaso conocimiento sobre el valor del área disputada, plasmaron en nuestra sociedad el desprecio por nuestro patrimonio nacional, dando forma a las pretensiones argentinas. La misión de Barros Arana fue la que dio forma definitiva al Tratado que suscribiéramos años más tarde, relegando al olvido la buena solución del límite horizontal en los 45º S. propuesto en una ocasión por Ibáñez.¹²

Respecto al ya mencionado Tratado Secreto Perú-Boliviano, Argentina no entró “efectivamente” en él, a pesar de haber sido aprobado en principio tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara Alta.¹³ Muchas son las razones que se pueden invocar para explicar tal actitud pero, coincidiendo con Barros, diremos que, con su enfoque pragmático, dicha nación vio que nada podía conseguir por las armas que no pudiese conseguir por otros medios. Es más, presintió que por las armas lo más seguro era que perdiese lo que había ganado en la mesa de negociaciones y con el avance al sur de Río Negro. En ese sentido, se puede afirmar que la república Argentina, con sus frecuentes revueltas internas y con su menguado

¹¹ Cf. Teodoro Caillet-Bois, Historia Naval Argentina (Buenos Aires: Emecé, 1944): 496.

¹² Cf. Mateo Martinic, Presencia de Chile en la Patagonia Austral (Stgo: Ed. Andrés Bello, 1963): 76.

¹³ 8 de Octubre de 1873 el Senado argentino aprobó en principio dicho Tratado, tal como 2 semanas antes lo había hecho la Cámara de Diputados. Cf. Manuel Homazábal, Dialogando con Argentina (Stgo: Memorial del Ejército): 76.

potencial humano y militar, no representaba un enemigo de peso para Chile, menos aún cuando la situación del norte permitía visualizar la posibilidad de solucionar el diferendo bajo otro tipo de circunstancias. De ahí que resulte "singular", por calificarla de algún modo, la misión de Balmaceda al Plata para obtener la neutralidad argentina, cuando ya no nos era indispensable, pues el poderío naval peruano después de Iquique y Punta Gruesa declinaba, y sería definitivamente liquidado en octubre de ese año.¹⁴

Por esto, para entender cabalmente que el convenio de 1881 no representa un hecho inusitado o una renuncia inesperada de patrimonio territorial, debemos señalar dos aspectos: el primero consiste en reconocer que nuestros circuitos gubernamentales ya habían renunciado espiritualmente a la Patagonia, a lo menos desde 1876¹⁵; y en segundo lugar, la llamada "Expedición al Desierto" del General Roca, efectuada en plena Guerra del Pacífico, había logrado cambiar el panorama sin negociación ni discusión, al consolidar la presencia argentina en territorios patagónicos chilenos. Esta expedición significa un cambio de hecho en la situación, ya que, sin mediar palabra alguna, se rompió unilateralmente una situación de statu quo generando una ocupación efectiva que, aunque débil, era imposible de desconocer en 1881.

En síntesis, las relaciones con Argentina mostraban una fuerte contradicción jurídica existente y lo que realmente acontecía. Teniendo reconocido el "uti possidetis" como de principio demarcatorio, y el arbitraje como mecanismo de solución de controversias, tolerábamos una ocupación ilegítima de nuestros territorios, y habíamos renunciado implícitamente a lo segundo al no exigirlo por las armas en 1874, o cuatro años más tarde, cuando el pueblo enardecido apedreaba la Legación Argentina y pedía a voces marchar sobre Buenos Aires. En el fondo, sufrimos una distorsión de la imagen: le temimos más a una Argentina desunida y mal armada que a una alianza fuerte de dos países en la zona norte.

Pero aún queda un punto no muy claro. Quizás si el Tratado definitivo (1881) hubiese sido firmado en 1879 podríamos entender que ello se debió a las exigencias durante el curso de una emergencia. Pero, ¿Por qué en 1881 cuando ya no existía el problema norte, cuando, luego de Chorrillos y

¹⁴ El 8 de octubre de 1879, Latorre en Angamos liquida definitivamente el poder naval peruano. Cf. Encina, op cit., t XVII: 257.

¹⁵ Parece ser que la transacción propuesta en julio de 1876 por Irigoyen a Barros Arana, dio forma al pensamiento de nuestros dirigentes ya que sus bases aparecen casi de forma idéntica en julio de 1881.

Miraflores ya estábamos en Lima y en disposición de movilizar buen aparte de nuestro contingente? ¿Por qué si poseíamos fuerzas armadas eficaces que no estaban erosionadas ni desgastadas? ¿Por qué si teníamos recursos económicos como para enfrentar otra disputa? Podríamos responder diciendo que nuestros dirigentes eran "pacifistas a ultranza" y que les parecía inconcebible una guerra entre países hermanos; pero eso no sería cierto, ya que los mismos que clamaban contra la guerra en el caso argentino cantaban loas en el caso de los aliados. En último término, si aceptamos que la guerra no era un recurso inadmisibile en el caso argentino, ¿Por qué no exigimos un arbitraje imparcial en 1881 cuando contábamos para su aceptación con todo el respaldo que otorga un poder militar eficiente y victorioso? ¿Por qué no hicimos respetar nuestros derechos históricos cuando nada parecía oponerse a ello?. La respuesta, tal vez, sólo la podremos encontrar en el pensamiento y en el actuar de unos pocos ciudadanos que constituían nuestro grupo más selecto y que dominaban, sin contrapeso, en la arena política por aquellos años.

Podría, tal vez pensarse que hubo intereses extranjeros que de una u otra forma, influyeron sobre la decisión de firmar un tratado bilateral con Argentina en 1881. Es cierto que Gran Bretaña tenía intereses en ambos países y tal vez le era conveniente que no se produjera un nuevo conflicto en la zona. Pero, en ningún caso eran tan evidentes sus intereses como los que tenía en la zona norte, y que hacen considerar al secretario de Estado Norteamericano que la Guerra del Pacífico era simplemente "una guerra inglesa contra Perú con Chile como instrumento"¹⁶. En cuanto a Francia, pese a mantener una actitud solidaria con Perú en el conflicto y estimular planes como los Hydys para obstaculizar el triunfo chileno mediante una provocada insurrección del pueblo mapuche¹⁷, no muestra tampoco mayor interés al respecto.

Estados Unidos siempre demostraba interés en mantener su papel de liderazgo en América, interviniendo tanto para mantener la paz como para mantener alejada toda posible influencia inglesa en el Hemisferio. Bástenos recordar las actuaciones del Departamento de Estado o del Secretario de Estado Blaine durante la guerra. En cuanto a su ingerencia en la génesis del Tratado de 1881, tenemos una actuación oficial de ese país en la gestión de buenos oficios de los Ministerios norteamericanos Thomas A. y O. Osborn acreditados ante los gobiernos argentinos y chileno respectivamente.

¹⁶ Según Ramírez Necochea: 119

¹⁷ Carta de G. Hydys al Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 1879 en Revista Historia y Geografía N° 35, 1919: 431.

Para completar el panorama externo de aquellos años debemos mencionar a dos naciones: Alemania y Brasil, cuyas actitudes durante el conflicto norte sirvieron de contrapeso y evitaron, posiblemente, que otras naciones hubiesen tomado parte en la guerra inclinando favorablemente la victoria al lado de los aliados. Tenemos así en 1881, una situación internacional compleja pero no excesivamente peligrosa y que, en caso alguno, permite afirmar que nos vimos obligados a aceptar la imposición de un tratado limítrofe si no le hubiésemos deseado realmente. Esto no significa menospreciar las presiones externas que rodearon su nacimiento, sino simplemente sostener que ellas no fueron de tal magnitud como para convertirse en una obligación perentoria e ineludible para el Congreso o el Gobierno.

La Situación Interna de Chile hacia 1881

Se hace necesario entonces, siguiendo el pensamiento de Snyder¹⁸ analizar las variables domésticas que crearon el contexto y provocaron la política exterior asumida por Chile, poniendo especial énfasis en lo que se refiere a la toma de decisiones en materia bilateral hacia 1881.

El sistema político chileno e estructura a partir de la Constitución de 1833 que, junto con establecer una concentración del poder en manos del Primer Mandatario, crea todo un sistema de frenos y contrapesos destinados a controlar la autoridad presidencial radicándolos en el Senado, la Cámara de Diputados y el consejo ¹⁹. Existe también en el cuerpo legislativo otro mecanismo que será muy utilizado para ir anulando progresivamente la autoridad presidencial: Son las leyes constitucionales o periódicas que posibilitarán que los partidos políticos o los círculos dirigentes, vayan limitando el presidencialismo y el régimen vaya derivando hacia el parlamentarismo. Esta necesidad de que el Ejecutivo marche de acuerdo con el Congreso se irá acrecentando con los años sobre todo con las reformas constitucionales que la oligarquía lograra en 1874.

En cuanto a la conducción de las relaciones internacionales, la Constitución de 1833 radica en el Presidente de la República la facultad de

¹⁸ Bruck Snyder y Burton Sappin, "Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics" en Bruck Snyder y Burton Sappin *Foreign Policy Decision Making* (Nueva York, 1962)

¹⁹ Julio Heise, *Historia de Chile – El Período Parlamentario 1861 – 1952* (Stgo: Ed Andrés bello, 1974): - 22.

“conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones necesarias, concluir y firmar tratados de paz, alianza, de tregua, de neutralidad, etc.” Pero, al mismo tiempo, otorga al Congreso un papel importantísimo en este campo: como dice Irigoín ²⁰, le otorga la función de ejercer un control preventivo sobre estos actos del Ejecutivo antes de que ellos lleguen a perfeccionarse y ser eficaces; con esto, se pretende lograr que, en materia internacional, existiera un equilibrio que permitiese que nuestra política exterior fuese centralizada y unívoca sin carecer por esto de un control eficaz que evitase el Ejecutivo comprometiese la honra o el interés nacional en una maniobra personalista. Esta noción de equilibrio y control contemplada por la Constitución de 1833, no fue alterada por las diversas reformas y llega intacta a 1881.

Debido a la influencia del pensamiento liberal y del parlamentarismo anglo-francés, nuestra clase dirigente se empeñó, a través de diversas sociedades y partidos políticos, en obtener la modificación del sistema político formalizado por Egaña y Gandarillas. Estas modificaciones se lograrán por medio de las llamadas “enmiendas constitucionales”, cuyo estudio solicitará enfáticamente a las Cámaras el propio Presidente Errázuriz. Estas reformas, aprobadas entre 1871 y 1874 darán al Parlamento “el claro propósito de disminuir la influencia política del Ejecutivo”²¹. Así, el sistema político chileno se modificará en la década del 70 gracias al consenso unánime del gobierno y la clase dirigente. Como dice Edwards, al ser el liberalismo la “religión” de la época, no existen planteamientos dispares al respecto, salvo, tal vez, en cuanto a la intensidad o velocidad que debían tener dichas reformas²².

A estas modificaciones debe agregársele al uso o abuso de ciertas prácticas que fueron haciéndose habituales en el Parlamento y que se inspiraron en la estructura política inglesa. Esas prácticas eran las “interpelaciones” o derecho que tenían los legisladores de interrogar a los Ministros acerca de la gestión gubernativa y que, al no ser reglamentadas en cuanto a materia ni tiempo alcanzaron algunas a durar tres meses; y el “voto de censura” --otro sistema que expresaba una discrepancia entre el Gabinete y la mayoría de una Cámara-- y que consistía en un verdadero “recurso de

²⁰ Jeannette Irigoín, “La Evolución del Papel del Congreso en los Acuerdos Internacionales” en Walter Sánchez et alles, 150 Años de Política Exterior Chilena (Stgo: Ed. Universitaria, 1977): 126.

²¹ Heise: 38 y 39.

²² Por ej. Para Varas las reformas debían ser “fruto de experiencias paulatinas” mientras que Lastarria postulaba reformas rápidas y completas.

apremio” para que los Ministros abandonaran sus cargos con el objeto que el gobierno rectificara su rumbo político de acuerdo al sentir de la mayoría del Congreso”²³.

El Poder Ejecutivo se hallaba en 1881, con sus facultades cada vez más cada vez más restringidas. Como un representante de la Cámara de Diputados señala “el Presidente por sí sólo nada puede; necesita al concurso del Ministerio y éste no puede marchar sin estar apoyado por el Congreso”²⁴. Esto lo vivió el Gobierno de Pinto que, al tener que afrontar un voto de desconfianza su último gabinete, debió hacer esfuerzos sobrehumanos para traer a un Senador gobiernista desde Copiapó y levantar a otro desde su lecho de enfermo par atener la mayoría parlamentaria que les permitiese seguir en el Gobierno²⁵.

En cuanto al Congreso, si bien hay autores como Agor que le asignan una gran labor en la persistencia y estabilidad del sistema político chileno al servir de “palestra donde los partidos políticos se enfrentan, transan y ponen de acuerdo”²⁶, pareciera ser que su papel beneficioso no fue tan claro en las cercanías de 1881. Así Feliú señala que:

“en el Congreso el sistema político de las mayorías y minorías funcionó ordinariamente mal. De asuntos pequeños y fútiles, se hacía materia de partidos y cuando éstos eran de verdadero interés nacional se les declaraba cuestiones abiertas, que el Parlamento debía resolver a su leal saber y entender”²⁷.

O como señala el Presidente Pinto en plena Guerra del Pacífico: “es verdaderamente vergonzoso que en las circunstancias porque atraviesa el país, los Senadores y Diputados se ocupen de miserables intrigas políticas”.²⁸

En el sistema político que derivaba hacia el parlamentarismo, ejercieron gran influencia tanto los partidos políticos como los grupos de presión. En cuanto a los primeros son “agrupaciones espontáneas, hijas de los acontecimientos y del tiempo”²⁹ que adolecían de “pobreza doctrinaria,

²³ Heise: 62.

²⁴ Opinión del Diputado Pedro Montt en la sesión del 4/12 de 1881. Cf. Heise: 27.

²⁵ Heise: 33

²⁶ Weston Agor, El Senado Chileno (Stgo: Ed. Andrés Bello, 1973): 2.

²⁷ Feliú Guillermo, La Evolución Política, Económica y Social de Chile (Stgo: Anales U. Chile.): 81.

²⁸ Palabras de Pinto en sus apuntes personales de Julio de 1879 en Feliú: 75.

²⁹ Alberto Edwards, Historia de los Partidos Políticos Chilenos (Stgo: Ed. Del Pacífico, 1949): 12.

personalismo y fraccionamiento interno.”³⁰. Para nuestro estudio, consideraremos como partido político a las organizaciones políticas destinadas a llegar al poder y ejercerlo, y en ese sentido diríamos que hacia 1880 existían en Chile 4 partidos propiamente tales: el Conservador, el Nacional, el Liberal y el Radical. Con esto dejaríamos fuera al Liberal Democrático de 1876 que pretendía levantar la candidatura presidencial de Vicuña Mackenna, y en la post-guerra, el movimiento impulsado por el mismo Vicuña que trató de levantar la candidatura de don Manuel Baquedano. Si bien es cierto, generalmente se define partido político como una agrupación de personas que comparten una misma ideología o un conjunto de ideas políticas, consideramos que en este caso específico, ese criterio no es muy útil, pues todas las agrupaciones comparten la ideología liberal, o clasificamos como partidos a un buen número de grupos, clubes o sociedades políticas cuyas diferencias entre sí eran muy escasas.

Para ordenar de alguna forma los partidos políticos que habían logrado sacar adelante sus candidatos hacia 1881, deberíamos colocar en uno de los extremos del espectro político al Partido Conservador que permanece en la oposición durante el Gobierno de Pinto sin siquiera ser llamado a integrar el Gabinete de “ramillete” presidido por Varas y que debió estructurar la organización económica y militar de la guerra. Su gran característica es ser el defensor de la Iglesia y del Catolicismo. No es un partido que suscite grandes simpatías en los grupos dirigentes ya que el sentir general postulaba un anticlericalismo radical o, al menos la indiferencia religiosa³¹.

El Partido Nacional nace en 1857, al escindirse el Partido Conservador, y bajo el influjo de las brillantes personalidades de Montt y Varas. Triunfó en todo el país en 1861, pero de a poco se fue desgastando y perdiendo fuerzas. En 1871 lleva de candidato a Urmeneta, quien es derrotado por Errázuriz. Su fundamento es el orden y la autoridad fuerte y respetada.

El Partido Liberal empezó a cristalizar en el gobierno de Pérez por impulso de la sociedad de la Igualdad y la Sociedad Democrática. Entre sus fundadores está Lastarria y Federico Errázuriz. La mayoría de los autores coinciden en que los liberales sólo consiguieron llegar al poder por medio de la Fusión Liberal Conservadora. Quizás, por sus propias convicciones, este

³⁰ Gonzalo Vial, Historia de Chile (Vol. 1, Tomo 11): 574.

³¹ René León Echáis, Evolución Histórica de los Partidos Políticos Chilenos (Stgo: Ed. Fco de Aguirre, 1971): 60 y Sergio Guilistástegui, Partidos Políticos Chilenos (Stgo: Ed. Nascimento, 1964): 22.

partido no aparece muy cohesionado. Así, en 1876, se dividió entre los que apoyan a Amunátegui, a Pinto, a Vicuña Mackenna. Electo ya Pinto, las disensiones internas continuaron lo que llevó a "frecuentes crisis ministeriales y cambio de actitud entre las distintas fracciones"³² lo que ha llevado a que algunos consideren, como Balmaceda, que de no haberse producido el conflicto del norte, el Gobierno de Pinto hubiese terminado con una revolución interna³³. En la postguerra elevaron la candidatura de Santa María, que contaba con todo el apoyo oficial tan criticado por ellos mismos. De esta forma, este Presidente fue elegido con votos liberales, radicales y nacionales. Como acertadamente señala Edwards, lo que siempre le faltó a los liberales fue "un gran propósito nacional, de utilidad común" que le hubiese servido de lazo de unión y hubiese evitado el fraccionamiento interno.

El Partido Radical aparece también durante el Gobierno de Pérez, siendo sus primeros jefes lo hermanos Matta y lo Gallo, proclamando sus ideas a través del Club de la Reforma. Tenían mucha semejanza con los liberales, diferenciándose de ellos en el acendrado anticleralismo y en lo extremo de sus planteamientos. Desde 1871 envían al Congreso una pequeña pero brillante representación parlamentaria³⁴.

En lo que existen graves dificultades es si pretendemos medir en qué proporción están representados los partidos políticos en el Congreso hacia 1881. Esto se debe, a nuestro entender a la poca diferenciación que existe entre los diversos partidos políticos, a excepción tal vez del Conservador. De ahí que un liberal pueda ser, más adelante radical o aparezca apoyando, quizás, una candidatura nacional. Sucede, incluso que sobre relevantes figuras políticas, como serían los miembros del Gabinete, no existe consenso entre los autores al clasificarlos por partidos.

La política exterior, como es natural, no figura en los planteamientos de las distintas casas políticas y por lo general, salvo raros y excepcionales casos, el tema de las relaciones con Argentina era sólo de interés para algunos ciudadanos independientemente de su militancia política, o bien era utilizado como arma en contra del Gabinete o Gobierno de turno.

Donde mejor se muestran las disensiones internas de los partidos y el respeto presidencial por la mayoría parlamentaria, es en la duración y

³² León Echáis: 59

³³ Cf. Edwards: 82

³⁴ Feliú: 55

composición de los diferentes gabinetes que tuvo el gobierno de Pinto. Como señala Zegers, es difícil explicarnos la rotativa ministerial si no consideramos la inexistencia de una política definida, o criterios claros, que expliquen la elección o salida de los ministros. Para él, un factor determinante pudo ser las vigorosas personalidades políticas de los miembros de los gabinetes "inevitablemente contradictorias entre sí"³⁵. Esto lo vemos claramente en el caso de Lastarria y Prats, por ejemplo, incluso durante el conflicto del norte, los resquemores ideológicos no desaparecen, ya que Pinto se niega integrar a los conservadores en el gabinete, a pesar de la insistencia de Varas sobre la necesidad de contar con la cooperación de todos frente a esa emergencia nacional.

El sexto y último Gabinete de Pinto, presidido por Recabarren, fue el que debió afrontar el intento del Congreso por supeditar al Ejecutivo en el plano de las relaciones internacionales. El proyecto presentado al Senado, para su firma, acusaba al Ministerio de haber "rehusado a buscar sus inspiraciones" y de haber "desestimado la elevada cooperación" del Legislativo en los asuntos del norte³⁶. Esto significaba excederse ampliamente en las labores fiscalizadoras que le entregaba la Constitución de 1833. El voto de censura fue rechazado gracias a la brillante defensa de Varas que basó su alegato en la independencia de los poderes públicos.

Lo que realmente acontecía era que, gracias a las reformas constitucionales propiciadas por todos, el sistema político había otorgado un predominio sin contrapeso al Legislativo que se dedicaba a entorpecer la labor gubernamental más que a sus funciones propiamente tales. Como amargamente expresa Pinto:

"esta discusión como otras parecidas ha tenido la Cámara de Diputados sólo ha servido para demostrar la falta de inteligencia, la falta de educación y la falta de patriotismo de muchos que se dicen representantes del pueblo"³⁷.

Lo cual refleja que, en la práctica, los postulados liberales iban llevando a una situación que hacía extremadamente difícil poder gobernar. Así hubo meses enteros en que los Ministros no abandonaron el recinto

³⁵ Cristián Zegers, *Aníbal Pinto, Historia Política de su Gobierno*. (Stgo: Ed. Universitaria, 1969): 41.

³⁶ Senado de la República, Sesión Ordinaria, 3 Junio 1881 en Zegers: 78.

³⁷ Aníbal Pinto, apuntes personales del 26 de septiembre 1880 en Zegers: 51.

parlamentario justificando cada acto de ocupación en el norte³⁸, o que en plena guerra, en el mes de agosto de 1879, la Cámara destinara una sola sesión a asuntos administrativos y el resto del tiempo a calificaciones electorales. Esto demuestra cuán distinto era el interés que los parlamentarios demostraban por los asuntos electorales o por algunos aspectos del conflicto bélico en comparación el desinterés demostrado en la brevisima discusión del Tratado de Límites de 1881.

Hemos dicho que, junto a los partidos políticos, existían en Chile los hoy llamados "grupos de presión" los cuales tuvieron mucha mayor relevancia que los primeros en cuestiones de índole bilateral. Concordando con Gil en que "es un fenómeno poco estudiado en nuestro país"³⁹ se puede señalar que en el siglo pasado constituyen núcleos tal vez más poderosos que los mismos partidos, pues su influencia sobrepasa los límites partidistas y, actuando en forma independiente, no carecen de fuertes vinculaciones con dichas organizaciones políticas.

Entre los principales grupos de presión, poseedores de cierta influencia en la década anterior a 1881, se puede mencionar las sociedades o clubes políticos como el Club de la Reforma o la Sociedad de la Igualdad; las sociedades de índole americanistas; los grupos vinculados a ciertas personalidades como es el caso de Emilia Herrera de Toro; el círculo denominado "los amigos sinceros de Argentina", los círculos financieros y bancarios, fuertemente vinculados a Londres o Buenos Aires y, el sector militar.

La Sociedad de la Igualdad, formada por Bilbao y Arcos estaba empapada de la ideología socialista utópica que ambos traen de Europa. Se caracterizó por su agresividad y anticleralismo y fue frecuentada, entre otros, por Vicuña Mackenna. La discutida acción política exterior efectuada por Manuel Bilbao, hermano del fundador de esta sociedad, en política bilateral con Argentina parece corresponder, en todo caso, a una política deliberada de este grupo. Algunos historiadores han creído ver en esta sociedad una logia masónica. Para Pinto Lagarrigue, ella es sólo "una proyección al mundo profano" de dicha institución cuya labor sería mas bien de índole espiritual y subjetiva ⁴⁰.

³⁸ Federico Gil, El Sistema Político de Chile: 314.

³⁹ Gil: 314.

⁴⁰ Fernando Pinto Lagarrigue, La Masonería y su Influencia en Chile. (Stgo: Ed. Orbe, 1973): 159.

El Club de la Reforma tiene una amplia repercusión en el Congreso a partir de 1870. Es una de las organizaciones que se extiende a provincias, consiguiendo especial éxito en Valparaíso, Concepción, La Serena y Coquimbo donde existen también florecientes Logias Masónicas. Pinto Lagarrigue reconoce que su labor fue inspirada por la Masonería "desde un comienzo" y el grupo que organizó la campaña presidencial de Urmeneta provenía de diferentes partidos políticos, pero todos comulgaban con los principios del Club de la Reforma y "estaban fuertemente unidos por lo ideales de la Orden y fuertes lazos fraternales"⁴¹. Se menciona entre ellos a los nacionales Novoa, Ochagavía y Balmaceda; a los radicales Matta, Gallo y Arteaga Alemparte; a los liberales Vergara Albano e Izquierdo; a los reformistas como Lastarria, Reyes, y Urmeneta y a los progresistas Cousiño y Baeza. Luego de la elección presidencial, el Club como tal no efectúa motines o reuniones públicas, pero cuenta con 40 diputados que llevarían a efecto las reformas constitucionales.

La Sociedad Unión Americana se formó en nuestro país en la época de la guerra peruana contra España; a ella pertenecen los Gallos, los Matta, Santa María, Lastarria, Blanco Encalada, Vicuña Mackenna y Pinto, junto a destacados miembros de la intelectualidad chilena. Ellos postulaban la solidaridad con las naciones americanas e influenciarán la política exterior chilena no sólo en la década del 60s., sino también en el momento de suscribir el Acuerdo con Argentina. Pese a que afirman que la Sociedad "ha procurado abstenerse de toda intervención directa o indirecta en la política de los gobiernos y en los arcanos misteriosos de la diplomacia."⁴² la intervención de sus miembros, tanto en política interna como externa, es innegable sea como enviados especiales, congresales o ejerciendo la primera magistratura⁴³.

Como uno de los círculos mas influyentes de la sociedad chilena, en lo que se refiere a nuestras relaciones con Argentina, se puede mencionar al de doña Emilia Herrera de Toro, tanto por sus vinculaciones personales como por los estrechos lazos de amistad con influyentes personeros argentinos que habían estado exiliados en Chile en la época de Rosas. Su cuñado, Mariano de Sarratea, argentino avecindado en Valparaíso, fue el gestor del Tratado de 1878 que lleva su nombre e impulsor del convenio de 1881 y su yerno,

⁴¹ Ibid : 234 y 235.

⁴² Colección de Ensayos y Documentos relativos a la Sociedad Unión y Confederación de Pueblos Sudamericanos: 10

⁴³ Cf. la similitud entre los asistentes a la primera sesión de la sociedad con los influyentes en 1881. In loc cit: .27

José Manuel Balmaceda, se desempeñó como Ministro Especial en el Plata por asuntos de la neutralidad y después, como Ministro del gobierno de Santa María, que debió defender al Tratado de 1881 al iniciarse su trámite parlamentario. En cuanto a los exiliados argentinos que recibió en su casa y en Lo Aguila podemos mencionar, en otros, a los que llegarían a ser presidentes de la vecina nación Mitre y Sarmiento, al que redactaría la constitución argentina, Alberdi, a políticos como Sáenz Peña, Cañé, etc. Con todos ellos doña Emilia mantendría una fecunda y nutrida correspondencia que nos muestra cómo se vinculan e influyen las políticas internas y externas de ambas naciones debido a este círculo. Asimismo, dicha documentación demuestra que el mecanismo que llevó a la aceptación firma del Tratado de 1881 que, por lo demás, no era muy distinto de la anterior proposición de Irigoyen, fue hilvanada y dirigida por este grupo. Lo que no queda claro es si la idea surgió de doña Emilia, o su influencia fue utilizada por sus amigos argentinos. Son los mismos argentinos quienes más reconocen su influencia en la génesis del tratado bilateral de límites, como también reconocen la importancia que revestía la actuación de los miembros de este grupo. Así Sarmiento, refiriéndose a la misión de Balmaceda en el Plata, le escribe: "Si algún ministro chileno podía arreglar el asunto habría sido él, sino se ha hecho es que no se ha podido hacerse"⁴⁴.

Existe también otro grupo de presión, quizás no tan compacto y organizado como el anterior, conformado por chilenos cuyos ancestros eran argentinos y que, por lo tanto, siempre mantuvieron una actitud especial respecto a la nación trasandina. Entre ellos podremos mencionar al Presidente Pinto, hijo de dama tucumana, quien mantuvo con sus parientes argentinos una estrecha relación, informándose de lo que acaecía en aquel país por medio de su primo Helguera. Otro connotado miembro de este grupo es el amigo personal de Pinto, don Diego Barros Arana, hijo también de dama argentina. A Barros le correspondió ser Ministro de Chile en Buenos Aires a Partir de 1876, precisamente por sus nexos con esa nación; su pensamiento lo expresa en una carta a Mitre "en todo caso, me dejaría cortar una mano antes de consentir en un rompimiento"⁴⁵.

El círculo de los "altos negocios" ha sido menos estudiado que los anteriores. Está constituido por aquellos grupos de financistas, banqueros o industriales cuyos intereses, no siempre coinciden, presionarán a favor de un entendimiento con la República Argentina. Entre ellos se puede mencionar a

⁴⁴ Carta de Sarmiento a Emilia Herrera, Buenos Aires, 1879 en Teresa Pereira, "Emilia Herrera de Toro," Rev. Junta de Estudios Históricos de Mendoza, Nº 9, Tomo 1 (1978): 230.

⁴⁵ Carta de Barros a Mitre, 1-Agosto-1881. Archivo Mitre XX, 90-91 en Donoso, Barros Arana: .148.

los hermanos Juan y Mateo Clark, hijos también de dama argentina, y vinculados a políticos tanto chilenos como argentinos, tales como Balmaceda y Vicuña Mackenna, el Senador Igarzábal, el canciller Cevallos, Sarmiento y Rawson, a quienes, de una u otra forma, utilizaron para conseguir la aprobación del ferrocarril trasandino. En cuanto a los fondos, trataron de conseguirlos con capitalistas ingleses quienes rechazaron el proyecto por la desconfianza que les producía tanto el conflicto bélico del Pacífico como la "irresoluto cuestión de límites fronterizos" con Argentina, cuestión rápidamente subsanada con la firma del Tratado 1881⁴⁶. Uno de los socios de dicha empresa es Mariano Sarratea, quien convenció a Pinto de aceptar los buenos oficios norteamericanos que iniciaron formalmente la tramitación del Acuerdo. Sarratea es, además dueño del Telégrafo Trasandino, por medio del cual se negoció prácticamente entero dicho Tratado .

Existen en Chile otros grupos de presión importantes. Uno de ellos, las logias masónicas, actúa a través de los clubes políticos de las personalidades más destacadas, tanto de Chile como Argentina. Bástenos recordar que Pinto, Isidoro Errázuriz, Bilbao, los hermanos Blest Gana, Vicente Fidel López, Sarmiento, Alberdi, Mitre, Lastarria y la mayoría de los congresales de aquel período pertenecían a la Orden.

Un grupo que pudo tener mayor trascendencia fueron los militares, especialmente después de los triunfos obtenidos en el Norte y con la pacificación de la frontera araucana. A pesar de que durante la posguerra se opusieron a reducir nuestro poder naval "por las crisis de la preguerra con Argentina"⁴⁷, no se aprecia mayormente su influencia en el asunto de la Patagonia. Por otra parte, la fama de las glorias militares hizo que "fueran empujados o llevados por su propia voluntad" al ámbito de la política; al decir de Zegers los bandos políticos vieron en cada general o ministro de guerra afortunado, "un pretendiente" al solio. Cada grupo buscó su favorito⁴⁸; aún así, existe una escasa representación militar en el Congreso. El caso más relevante es el del General Baquedano, a quien Vicuña Mackenna y Amunátegui llevaron a la arena política para oponerlo a la candidatura oficial de Santa María.

En cuanto al papel de la Iglesia como grupo de presión, debe reconocer que siempre tuvo importancia tanto como institución, a través de

⁴⁶ Santiago Marín Vicuña, Los Hermanos Clark (Stgo: Ed. Baiches, 1929): 44 y ss.

⁴⁷ Frederick Nun, The Military in Chilean History. Essays on Civil-Military Relations 1816 – 1973: 70.

⁴⁸ Zegers, Cristian, op.cit. pág. 117.

sus arzobispos, como por medio del Partido Conservador; pero en materia limítrofe no parece haber desempeñado un rol importante.

Las Elites en el Proceso de Toma de Decisiones que Condujo a la Firma del Tratado de 1881.

Decíamos anteriormente que no podemos entender cabalmente por qué firmó un tratado de las características del de 1881 si no centramos nuestra atención en los círculos, elites o pequeños grupos de presión existentes en el estrado dirigente de nuestra sociedad en aquella época. Esas elites jugarán un papel importante en la génesis y durante toda la tramitación de dicho acuerdo internacional. Como ya habíamos mencionado, nuestra clase dirigente, a pesar de tener una enorme homogeneidad ideológica no actúa en materia política como un solo todo, sino se presenta fragmentada en sectores, grupos o círculos que compiten entre sí por el poder. Estas elites o círculos se generan frecuentemente en torno a un líder o personalidad relevante del ámbito financiero, cultural o político y no pueden ser confundidos con partidos políticos ya que, frecuentemente, los miembros de estos círculos trascienden e, incluso, terminan por provocar escisiones dentro de las organizaciones partidistas. Como señala Feliú, a menudo los líderes se "negaban a reconocer" el Partido al que pertenecían ⁴⁹.

En cuanto a política exterior, la diferencia fundamental entre los partidos políticos y estos círculos es que solamente los segundos tienen un planteamiento definido respecto al problema argentino, convirtiéndose en verdaderos grupos de presión. Ellos fueron quienes originan y llevan adelante las diferentes gestiones que cristalizan en la firma del Tratado de 1881.

Pareciera haber consenso entre los historiadores sobre la existencia de una multiplicidad de elites que interactuarían en la sociedad chilena de fines del siglo pasado. La diferencia estaría en que, mientras Edwards sostiene que ellas se formaron durante Errázuriz, Urzúa sostiene que son importantes ya durante la administración Pérez. Sin embargo los autores que con más detención se han preocupado por ellas son Góngora y Feliú. El primero menciona que a partir de la década de los 60 se incorporaron a la sociedad estos grupos que, según él, se diferencian conforme al origen de sus fortunas o prestigio social: es el caso de los Matta, los Gallo,

⁴⁹ Feliú: 75.

Subercaseaux y Cousiño cuyas fortunas vendrían del cobre y la plata; en el de los agricultores “modernos”, cuya riqueza provenía del comercio tales como Waddington, Lyon, Ross y Budge; y el de los extranjeros que ascendieron socialmente gracias a la política, como los Walker Martínez y Mac Iver. La “punta de lanza” para su ascenso social habrían sido los banqueros como los Edwards, Matte y Besa⁵⁰. En cuanto a Feliú, éste no les reconoce una labor muy positiva al expresar que dichos “círculos o grupos políticos, sin unidad ni control ... obstruían más que facilitaban la tarea del gobierno”⁵¹.

Es interesante resaltar que no sólo son los historiadores quienes reconocen la existencia y características de estos círculos, pues son los propios miembros de dichas elites quienes reconocen esto. A modo de ejemplo, bástenos recordar el testamento de 1865 de Vicuña Mackenna ⁵². De todas formas, ellos tienen conciencia de los excesos a que habrían transformado, prueba de ellos, el propio Lastarria se lamenta que dicho sistema se hubiese convertido en “el resorte de las ambiciones de los círculos”.⁵³

Ellos reconocen también que su acción conjunta logra hacer realidad sus aspiraciones, consistan éstas en buenos negocios, en detener una guerra o conseguir la aprobación de un tratado limítrofe. Para comprobar esto, basta leer los telegramas cursados entre distinguidas personalidades luego de la aprobación parlamentaria al acuerdo limítrofe. Respecto al procedimiento utilizado para conseguir sus fines, Barros Arana reconoce que posee “otros medios de trabajar más eficazmente” que hacer “discursos o escribir largas cartas destinadas a la publicidad”, refiriéndose a cómo ha “buscado adhesiones” a las gestiones de Pinto⁵⁴. Esto demuestra además, que en caso particular que nos preocupa, prefirieron utilizar “técnicas de pasillo” o de reuniones informales para conseguir la aprobación del Pacto, que el camino de informar adecuadamente a través de la prensa o en las sesiones del Congreso. En cuanto a las reuniones, se pensaron hacer en casa de Eugenio Vergara para “facilitar así el camino”⁵⁵ pero, finalmente, se efectuó en casa del Senador Marcoleta.

⁵⁰ Mario Góngora, Ensayo Histórico sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX (Stgo: Ed. La Ciudad, 1981):17.

⁵¹ Feliú: 75.

⁵² Cf. Zegers: 80.

⁵³ Feliú: 80.

⁵⁴ Donoso, Barros Arana: 148.

⁵⁵ Donoso: 148.

Los nexos entre las elites y los órganos de gobierno se pueden analizar viéndolas actividades dobles que connotados ciudadanos desempeñan. Feliú reconoce por ejemplo, que la elite que hizo fortuna en el Norte Chico se empezó a preocupar por la política y tuvieron sus representantes en ambas Cámaras, a la vez que se dedicaban a fundar y dirigir bancos⁵⁶, logrando con esto poseer influencia en el Parlamento al tiempo que introducían uno que otro Ministro al Gabinete. Pone como ejemplo de estas estrechas vinculaciones entre diferentes grupos, la promulgación del decreto sobre la inconvertibilidad del papel moneda en 1878, que favoreció, precisamente, al sector minero y exportador. Según él, toda duda desaparece al ver sus nombres y "establecer cuántos de los directores de bancos eran congresales"⁵⁷.

A nuestro entender, es más grave aún lo que dicho autor sostiene respecto a que los capitalistas extranjeros de la postguerra se valieron de los políticos chilenos, y de sus influencias, a fin de obtener protección presidencial para sus proyectos⁵⁸. Esto también, como ya hemos señalado, queda claro leer en la correspondencia de los Clark de cuán perentorio era para ellos la firma de un convenio limítrofe que diera suficiente seguridad a los inversionistas interesados en la construcción del trasandino.

Sea como fuere, es innegable que en la sociedad chilena, como tal vez en la argentina, existen variados círculos que funcionan de manera interdependiente y relacionada; por eso es posible apreciar cómo se consultan, se influyen y respetan mutuamente sus decisiones como comparten una actitud de pacifismo en las relaciones con Argentina. Esto permite entender porqué, salvó escasas excepciones, nadie se oponga a la entrega de territorios ni discuta los términos del Acuerdo de 1881 ya que, en el fondo, ese acuerdo es obra de estas elites y refleja tanto sus intereses como el poder de su influencia.

Respecto al proceso de toma de decisiones propiamente tal, debe señalarse que la decisión en materia internacional que deseaban las elites era aceptar una proposición trasandina, consiste en un tratado de límites en que nuestro país renunciaba a la Patagonia y a la mitad de Tierra del Fuego, con objeto que se reconociera definitivamente la soberanía chilena en el Estrecho de Magallanes e islas al sur de Beagle. Este proceso si inició por la acción conjunta de ciertas elites chilenas y argentinas interesadas, por

⁵⁶ Feliú: 46.

⁵⁷ Ibid: 49.

⁵⁸ Ibid: 52.

diversos motivos, en legalizar la ocupación argentina en la Patagonia antes que a Chile se le ocurriese exigir, apoyado en la fuerza, el cumplimiento de las normas acordadas en 1856.

El proceso se pone en marcha por acción conjunta de Sáenz Peña, los Clark, Balmaceda y Emilia Herrera de Toro quienes coordinan una entrevista del cónsul argentino Sarratea con el Presidente Pinto, la cual se efectúa el 8 de mayo de 1881⁵⁹. En ella, el Primer Mandatario acepta en principio la proposición argentina enviada por el canciller Irigoyen, que era prácticamente igual a la que su gobierno había rechazado por inconveniente años antes. Argentina, no obstante que la proposición era suya, al ver tan rápida aceptación, envía una contraposición por telegrama dos días más tarde. Debido fundamentalmente, que las relaciones bilaterales se hallaban interrumpidas, se prefiere continuar al proceso con la gestión de buenos oficios de los agentes norteamericanos acreditados en ambas capitales, la que se materializan el 25 de junio del mismo año; este hecho no es algo extraordinario, considerando el permanente interés mostrado por Estados Unidos ante cualquier conflicto que ocurriese en el continente y que, por otra parte, había existido una gestión similar de sus agentes diplomáticos en La Paz, Lima y Santiago, en relación con el conflicto del norte.

Generalmente se menciona como uno de los factores que hizo a Pinto acelerar al máximo las gestiones del Tratado, para concluirlo dentro de su mandato presidencial, el hecho de no haber existido certeza que Santa María fuese a aprobarlo posteriormente. Esta afirmación no parece acertada si leemos su carta desde Rancagua en que se manifiesta a Pinto ser totalmente partidario del acuerdo, a pesar de reconocer en él una cierta "fastidiosa ambigüedad"⁶⁰. A nuestro entender, la prisa del Presidente Pinto pudo ser motivada por un deseo personal de concluir su mandato con un tratado que sellara la paz con Argentina, como también por el hecho que una proposición, casi idéntica, había sido analizada y aprobada años antes por Barros Arana, prestigioso intelectual miembro de los mismos círculos en los que él confiaba.

Posiblemente, con el objeto de asegurarse una votación favorable, el gobierno dispuso aplazar al máximo la discusión en las Cámaras; esto ha sido generalmente interpretado como que fue debido a la conveniencia de que el acuerdo fuese aprobado primero por el Congreso argentino antes de

⁵⁹ Cf. Exequiel González Madariaga: Nuestras Relaciones con Argentina T. 1 (Stgo: Ed. Andrés Bello, 1970): 358.

⁶⁰ Carta de Santa María a Pinto, 16 de julio de 1881 en Donoso: 147.

presentarlo ante nuestro Poder Legislativo. En parte ello es cierto, pero tampoco podemos desconocer que el gobierno pudo entregar una información detallada a la totalidad del Congreso o a la opinión pública, en vez de proporcionar información privadamente, en una sola ocasión, y a un reducido número de senadores. Esa reunión, casi secreta, que se efectuó en casa del senador Marcoleta, representa un hito fundamental en nuestra historia limítrofe pues fue ahí, y no en el Congreso, donde efectivamente quedó sellado para siempre el destino de nuestros territorios australes al asistir a ella 10 senadores que comprometieron de antemano su voto a favor de tal acuerdo limítrofe.

Generalmente se sostiene que toda toma de decisiones en política internacional lleva implícita algo de misterioso, de reserva, de racional e irracional. La decisión que se tomó en 1881 contiene demasiados factores que, analizados desde nuestra óptica actual, resultan incomprensibles e indebidos, por decir lo menos: la excesiva reserva con que se manejó el asunto, la fecha demasiado próxima al término del plazo de ratificación en que fue presentado al Congreso, la presión del Ministro Balmaceda para que las Cámaras votasen rápidamente – incluso la amenaza de la renuncia del Gabinete si la votación no era la suficiente – (a pesar de que “su convicción personal era adversa al Pacto”)⁶¹. Esto nos podría llevar a pensar sobre la existencia de cierto interés en impedir que las Cámaras hicieran un examen a fondo del asunto. Como haya sido, lo que sí queda claro es que lo limítrofe no era, en ningún caso, un asunto motivante para los congresales⁶² lo que se confirma por la insignificante asistencia en el momento de la votación. Da la impresión de que a ella asistieron solamente los pocos que poseían conocimientos claros del asunto, y por lo tanto estaban en contra de él, y los que tenían algún interés particular o habían comprometido su adhesión al Tratado.

El pacto fue aprobado rápidamente en la Cámara alta, perteneciendo los tres votos en contra al senador Ibáñez, a Varas y Claudio Vicuña, según lo expresa el diario La Patria; en la Cámara Baja hubo algunas intervenciones brillantes, como la de Ambrosio Montt, quién descartó de plano la posibilidad de guerra entre los dos países en caso de no firmarse al Pacto, y la de Walker Martínez que lo rechazaba por haber sido presentado con carácter de apremiante. Votaron en su contra Irarrázabal, Walker Martínez, Pedro Montt y uno que otro diputado.

⁶¹ González Madariaga: 337.

⁶² De hecho en la Cámara de Diputados sólo asistieron 57 de los 109 diputados.

Con eso quedó finiquitado el trámite parlamentario a que debía someterse todo acuerdo internacional, con el objeto de establecer un necesario control para que el interés nacional no pudiese, eventualmente, ser perjudicado por alguna maniobra personalista del Ejecutivo. Por este motivo, por la misma génesis del tratado, por las presiones en juego, por las votaciones comprometidas, no podría considerarse este Tratado como obra exclusiva de Pinto, ni fruto de una apremiante situación estratégica en el norte, sino más bien como producto de los intereses y actuaciones de estos pequeños pero influyentes grupos, a los que hemos denominado círculos o elites. Cabe recordar que estos círculos tenían fuerza suficiente como para llevar a cabo sus aspiraciones, ya que tanto los congresales como el propio ejecutivo eran miembros de uno o varios de estos círculos.

El Tratado de Límites con la República de Argentina fue promulgado rápidamente como ley de la República y ha sido respetado por nuestro país con la buena fe que debe acompañar todo acuerdo internacional. Quizás sea la perspectiva del tiempo la que permite ver hoy, con mayor claridad que en 1881, todos sus defectos y debilidades, y sin entrar a considerar las consecuencias que de él se han derivado, se puede que si las elites de ayer velando por sus intereses, prefirieron aceptar un Tratado territorialmente lesivo para nuestra Patria, parece imperativo que en circunstancias similares, sean los especialistas los que fundamentada y técnicamente asesoren y provean los elementos de juicio para adoptar decisiones tan trascendentes para el porvenir del país.