

# FEDERICO PUGA BORNE Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE CHILE DURANTE EL PERÍODO PSEUDOPARLAMENTARIO

ARTURO IRARRÁZAVAL GOMIEN

## 1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende ser una investigación jurídico-histórica de la actividad diplomática del doctor Federico Puga Borne, principalmente sobre su participación en los conflictos limítrofes de Chile durante el período pseudoparlamentario (1891-1925)<sup>1</sup>.

En Chile, tras años de creciente tensión entre los poderes del Estado, estalló la Guerra Civil de 1891, que enfrentó a las fuerzas del Ejecutivo con las del Congreso. Luego de la victoria de éste último, se inicia formalmente un nuevo período constitucional, el Pseudoparlamentarismo, en el que predominará sin contrapeso la clase dirigente a través del poder legislativo. En esta etapa surgen una serie de conflictos internos, de carácter político, social y económico, que harán crisis en 1924. A través de la nueva Constitución de 1925 se intentará poner fin al predominio parlamentario.

Pero en este período no sólo hay conflictos internos, sino que también internacionales. Hacía pocos años que había terminado la Guerra del Pacífico, y sus consecuencias marcarían los años pseudoparlamentarios. Esta contienda, que enfrentó a Chile con Perú y Bolivia, se inició en el año 1879 y sus secuelas se arrastraron durante décadas. Con Perú terminó formalmente en 1883 con la suscripción del Tratado de Ancón, pero el carácter provisorio de algunas disposiciones de éste mantuvieron vivo el conflicto hasta la firma de un nuevo Tratado entre ambas Naciones en 1929. Con Bolivia la guerra concluyó, de modo provisorio, con el Pacto de Tregua de 1884 y, definitivamente, en 1904, con la suscripción de un Tratado de Paz. Además, las relaciones de Chile con Argentina eran muy tensas en esos años. Se logró en 1881 firmar un Pacto Chileno - Argentino que pondría fin a las diferencias que mantenían ambos países, pero como se estudiará, éstas continuaron durante el período pseudoparlamentario. Los Tratados recién mencionados dan inicio a un período de intenso trabajo por parte de los Gobiernos de los países involucrados, ya que era necesario poner en práctica las distintas cláusulas acordadas y salvar las diferencias aún no resueltas para hacer efectivos y duraderos los anhelos de paz.

En Chile la tarea no fue fácil. Como señala Gonzalo Vial C., el Gobierno tendrá que enfrentar dos tipos de inconvenientes: los propios de su situación interna y los producidos en el ámbito internacional. Respecto a los primeros, derivados en parte del parlamentarismo imperante, expresa:

---

<sup>1</sup> Para este trabajo se utilizó como base un bosquejo de biografía inédito realizado por su hijo Mariano Puga Vega. Para algunos antecedentes familiares se contó con la colaboración de su nieto, el doctor Federico Puga Concha. Gran parte de esta investigación, se confeccionó a partir del archivo personal de Federico Puga Borne, conservado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción.

“Tuvimos un inestable actuar internacional. Causas: la constante y acelerada rotativa en los ministerios y combinaciones partidistas; las luchas “doctrinarias”, con su estéril derroche de energías; otro desgaste semejante, acarreado por la guerrilla parlamentaria; la costumbre de mezclar abusivamente los conflictos limítrofes y la política interna; y la febril y desquiciadora actividad desarrollada por nuestros “belicistas”, para quienes la solución universal era ir a la guerra, fuese la provocación grande o pequeña”<sup>2</sup>.

En cuanto a los inconvenientes internacionales, señala:

“Fuimos entonces un país acosado. Y no era extraño. La Guerra del Pacífico, junto con darnos nuevas superficies territoriales e inmensas riquezas mineras, nos acarrió el odio y el revanchismo de quienes –con buenos o malos títulos– habían anteriormente poseído y aprovechado unas y otras. Al mismo tiempo, la victoria sobre Perú y Bolivia causó gran inquietud entre los países cercanos (Argentina) o lejanos (Estados Unidos) que aspiraban a una hegemonía americana, los cuales presumieron un rival para sus pretensiones en el Chile triunfador. Por último, significaba un asedio más difuso, pero también indiscutible, la penetración económica inglesa y los vínculos que ella nos creaba con el Imperio, esos años en el apogeo; otras potencias –Alemania, los Estados Unidos– se incorporarían luego al asedio económico”<sup>3</sup>.

En aquellos años la labor de personas como Federico Puga Borne, que lograron estar por sobre las dificultades mencionadas, permitió convertir en realidad las ansias de armonía entre los diferentes países del cono sur de América. Gracias al esmero de ellos, casi desconocido por las generaciones actuales, varios de los conflictos fronterizos aún pendientes en los inicios del siglo xx encontraron solución.

El doctor Federico Puga a lo largo de su vida pudo aportar mucho en este proceso de paz: como Ministro de Relaciones Exteriores, como parlamentario, como diplomático y como chileno, ayudando a crear un marco jurídico adecuado para que las relaciones diplomáticas de Chile pudieran desenvolverse de modo pacífico a lo largo de los años sucesivos.

No sólo sirvió al país en el ámbito diplomático, también a través de su profesión, la medicina, y de otra de sus pasiones, la enseñanza. Aunque este trabajo se enfocará desde la perspectiva de las relaciones de Chile con sus países vecinos, se aprovechará la parte primera para hacer una breve referencia a otras facetas de su vida.

La fuente principal de esta investigación estuvo constituida por los apuntes y documentos pertenecientes al doctor Federico Puga Borne. Éstos, al ser una fuente directa, permiten adquirir un conocimiento más exacto de su pensamiento y labor. Hasta ahora no se había realizado un estudio sobre su vida; en muchos libros se le menciona, a veces brevemente y en otras ocasiones con mayor profundidad. A partir de estas citas se podría reconstruir una buena parte de su vida y obra, pero tener acceso a sus archivos posibilita conocer antecedentes y opiniones personales a los que no se habría llegado de otro modo.

Los archivos están compuestos por una serie de carpetas que contienen la relación de diferentes hechos en los que participó Federico Puga. Generalmente están escritos en un tono impersonal, pero por el detalle de las informaciones descritas se percibe que el autor tuvo una participación activa en los sucesos relatados. Muchas de estas notas no se reducen a descripciones generales, sino que corresponden a una relación periódica del desarrollo de los acontecimientos, lo que da una visión más cabal y completa de ellos. Además se incluyen muchos recortes de diarios de la época para completar estos apuntes.

<sup>2</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *Historia de Chile 1891-1973*, 2ª ed., vol. 1, t. I, p. 304.

<sup>3</sup> *Ibid.*

Es de justicia destacar la visión histórica de Federico Puga Borne. Estos archivos son fruto de un esfuerzo consciente por aportar a las generaciones futuras una fuente de información directa. Como se señala al finalizar la primera parte de esta investigación, su inquietud histórica le fue reconocida en vida, cuando en 1928 el Presidente de la República, Carlos Ibáñez del Campo, le pidió que redactara la historia diplomática de la Cancillería chilena.

Este trabajo no pretende ser un estudio completo de los archivos de Federico Puga. La cantidad de temas que se tratan en ellos y la profundidad con que son desarrollados, da espacio para realizar otras investigaciones. Se dio una mayor importancia a aspectos de carácter jurídico, centrándose en la labor diplomática del doctor Federico Puga. Continuamente se hace referencia y se profundiza en conceptos e instituciones propias del Derecho, principalmente del Derecho Internacional y de Historia del Derecho Nacional.

El autor agradece especialmente la ayuda que le proporcionaron Sergio Carrasco, ex Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción y promotor de este estudio, Amaya Álvez, José Miguel Barros, Juan José Fernández y Eduardo Gomien.

## 2. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA VIDA DEL DOCTOR FEDERICO PUGA BORNE

### 2.1. ANTECEDENTES FAMILIARES

Federico Puga Borne nació en Chillán el 30 de octubre de 1856, y vivió durante casi ochenta años, hasta su fallecimiento en Santiago el 9 de agosto de 1935. Fue uno de los seis hijos del matrimonio constituido por Federico Puga y doña Vitalia Borne Riquelme. Es una familia con antiguas raíces patrias, como puede apreciarse en el árbol genealógico que se acompaña<sup>4</sup>.

El fundador de la familia en Chile fue don Alonso de Puga Novoa y Molgrovejo<sup>5</sup>, quien llegó en 1618, procedente de Orense, Galicia. Don Fernando Campos Harriet en su obra "Historia de Concepción" lo señala como Alcalde de dicha ciudad en los años 1639 y 1650<sup>6</sup>. Luego sería Procurador del Reino. Era un acaudalado propietario agrícola, dueño de las haciendas de Changay de los Palomares y Ventocura o San Antonio de Padua<sup>7</sup>. En 1628 contrajo matrimonio con doña Isabel de Quiroga y Azocar. Entre sus hijos está el capitán Francisco de Puga y Quiroga, el que también es nombrado en la obra antes citada como Alcalde de Concepción, en el año 1671. Se casó con Luisa Ordóñez de Pineda y Velásquez de Silva, oriunda de Lima. Su hijo, José Puga y Pineda, concertó nupcias en 1725 con doña Manuela Girón de Montenegro y Esparza, la que posteriormente se unió en segundas nupcias al argentino Juan Gómez de Vidaurre. De los Puga Girón, José, Maestre de Campo y Oficial Real de las Reales Cajas de Concepción, contrajo matrimonio con Petronila Figueroa de Córdoba y Solar. Dos hijos de este matrimonio, Juan de Dios y Manuel, son ascendientes de Federico Puga Borne y ambos están unidos a la familia del Libertador Bernardo O'Higgins.

<sup>4</sup> Debido a su nacimiento en Chillán, algunos autores lo han considerado un Hijo Ilustre de esa ciudad: Cfr. AMUNÁTEGUI SOLAR, Domingo, *Hijos Ilustres de Chillán*, pp. 78-79.

<sup>5</sup> DE LA CUADRA GORMAZ, *Familias Chilenas*, vol. 2, p. 412.

<sup>6</sup> CAMPOS HARRIET, Fernando, *Historia de Concepción. 1550-1970*, 1ª ed., p. 223.

<sup>7</sup> FIGUEROA, Pedro Pablo, *Diccionario Biográfico de Chile*, 4ª ed., t. 2, p. 518. Se nombran varios datos de la familia Puga al hablar de Juan de Dios Puga.

Juan de Dios Puga Figueroa<sup>8</sup> fue Regidor y Depositario General del Cabildo de Concepción en 1796. En 1817 era Coronel de un regimiento de milicias de caballería en Cauquenes y prestó grandes servicios en la causa de la independencia, participó en el desastre de Yerbas Buenas y en el sitio de Talcahuano. Falleció en octubre de 1822 en Curicó, siendo Gobernador de dicha provincia. Había contraído matrimonio con su prima doña Isabel Vidaurre Ugalde. Entre sus hijos están Rosario y el capitán de milicias Salvador Puga Gómez, quien fue hecho prisionero en el desastre de Rancagua y recluido en la Isla Quiriquina desde 1814 a 1817. Luego participó junto a su padre en Yerbas Buenas.

Rosario Puga y Vidaurre fue la madre del único hijo del Libertador Bernardo O'Higgins, Pedro Demetrio O'Higgins<sup>9</sup>. Posteriormente tuvo otro hijo, Federico, quien llevó sólo el apellido materno y que es el progenitor del doctor Puga Borne. Federico Puga conoció a su medio hermano Pedro Demetrio y fue a visitarlo a la hacienda Montalván en Perú, donde el Libertador Bernardo O'Higgins pasó sus últimos años<sup>10</sup>.

Manuel de Puga y Figueroa, quien fue nombrado Regidor Perpetuo de Concepción, tuvo en 1793 una hija, Nieves, de doña María Isabel Riquelme Meza, la madre de don Bernardo O'Higgins. Nieves se casó en Concepción el 31 de mayo de 1808 con don Juan Agustín Borne Anderson, natural de Sterling<sup>11</sup>, capitán de marina irlandés al servicio de Chile. Borne Anderson falleció fusilado a bordo de su nave, "La Dolores", cuando ésta fue capturada el 23 de agosto de 1819 por el realista Vicente Benavides en los mares de Arauco, según relata Benjamín Vicuña Mackenna:

"El pérfido pirata ocultaba, sin embargo, bajo aquel petulante regocijo, la sombra de un negro crimen. Apenas había caído en sus manos la Dolores, hizo fusilar secretamente a su capitán don Agustín Borne, bajo el pretexto de ser cuñado del Director O'Higgins"<sup>12</sup>.

Fueron padres de doña Vitalia Borne Riquelme, la madre de Federico Puga Borne.

Se concluye de estos antecedentes que Federico Puga Borne está doblemente emparentado con Bernardo O'Higgins: por línea materna es nieto de una media hermana del Libertador y, por el lado paterno es nieto de la madre de su único hijo, Demetrio O'Higgins.

## 2.2. ESBOZO DE SU VIDA PERSONAL

Federico Puga Borne nació en Chillán y pasó sus primeros años en la hacienda familiar de Santa Isabel de Diguillín, La Quebrada y Tierras Coloradas. Su padre, Federico Puga, fue abogado y perteneció al Partido Liberal. Fue diputado propietario por Chillán en el período 1858 a 1861, participó en la Comisión Permanente de Elecciones y Calificadora de Elecciones

<sup>8</sup> FUENTES, Jordi [et al.], *Diccionario Histórico de Chile*, 8ª ed., pp. 481-482.

<sup>9</sup> ORREGO VICUÑA, Eugenio, *O'Higgins, Vida y Tiempo*, p. 475.

<sup>10</sup> O'HIGGINS, Demetrio, "Correspondencia de Demetrio O'Higgins con doña Rosario Puga y doña Isabel Vidaurre", en: *Boletín Academia Chilena de la Historia*, N° 33, p. 46. También EYZAGUIRRE, Jaime, *O'Higgins*, 9ª ed., pp. 214, 255 y 443.

<sup>11</sup> MUÑOZ CORREA, Juan Guillermo, "Los antepasados maternos del Libertador O'Higgins", en: *Revista Libertador O'Higgins*, Instituto O'Higiniano de Chile; año X/ N° 10, p. 142.

<sup>12</sup> VICUÑA MACKENNA, Benjamín, *La guerra a muerte*, ed. Obras Completas de Benjamín Vicuña Mackenna publicada por la Universidad de Chile, vol. xv, pp. 78-79. Se aclara a pie de página que: "Borne no era hermano político sino pariente lejano del General O'Higgins, siendo casado aquél con una señora Puga, que aún existe muy anciana en la capital. Torrente le llama cuñado, y el señor Barros Arana ha seguido su error".

de la Cámara de Diputados. En 1868 fue electo diputado suplente por Itata e hizo reemplazos en la Comisión Permanente de Hacienda e Industria<sup>13</sup>.

Sus padres le dieron una esmerada educación. Junto al estudio del Latín, piano y violín, cursó la enseñanza básica en el Liceo de Chillán y a la edad de doce años se trasladó a la capital para continuar su formación en el Instituto Nacional, donde egresó en 1873 con el grado de Bachiller. Siguió la carrera de Medicina en la Universidad de Chile.

Una vez recibido vivió varios años de modo independiente, absorbido por sus ocupaciones. En 1890 contrajo matrimonio con doña Julia Vega Lizardi. Ella era nieta del General español Nicolás Vega, quien radicado en San Juan de Argentina cruzó la Cordillera de los Andes con el General San Martín y peleó en las batallas de Chacabuco y Maipo. Posteriormente huyó del Gobierno de Rosas en Argentina y se radicó en Copiapó donde casó sucesivamente con dos hermanas Fourques, Dolores e Isabel. Su hijo Severo Vega Fourques contrajo matrimonio con doña Elisa, hija de Manuel Dionisio de Lizardi Toro, siendo los padres de Julia Vega L.<sup>14</sup> Era prima hermana de Félix Avelino Aramayo Vega, Ministro de Bolivia, parentesco que influiría en las gestiones realizadas por Federico Puga en los inicios de las conversaciones que darían lugar al Tratado de Paz y Amistad de 1904 entre Chile y Bolivia.

El matrimonio Puga Vega tuvo diez hijos. En esa época la tasa de mortalidad infantil era alta. Ellos vieron morir a tres de sus hijos, uno de apendicitis y los otros de enfermedades al corazón y respiratorias. Ésta fue una de las razones por la que se trasladaron a vivir a San Bernardo algunos años, donde había mejores aires para que los niños crecieran sanos. Durante esa época trabajó como médico en el Hospital San Bernardo.

Federico Puga vivió de modo muy intenso su vida. Tenía vocación de servicio a los demás, lo que se manifestó tanto en su profesión de médico como en su labor docente y política. Nunca tuvo grandes rentas, y lo poco que ganaba se le iba en sacar adelante su numerosa familia. No vivió en la miseria, pero sí modestamente<sup>15</sup>. Por ejemplo, cuando estuvo en Francia como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario durante la Primera Guerra Mundial no le llegaba el dinero que debía enviarle el Gobierno pasando grandes apuros, en las noches salía a recorrer las calles de París con su mujer pensando como alimentarían al día siguiente a su numerosa familia. Su sencillez no sólo era económica, sino también cualidad de su carácter: ya mayor sufría de desmayos, cuando sentía que venía uno se tenía que echar al suelo y levantar los pies, fuera en la casa o en la calle, cosa a la que no le daba la mayor importancia<sup>16</sup>. Si bien era sencillo, no por esto descuidado en su vestir o limpieza, en las fotografías que se conservan de su persona siempre se le ve correctamente presentado.

Destaca en su faceta política la fuerza con que defendía sus ideas y los principios que sustentaba. A la vez, esto no lo llevaba a encerrarse en una visión estrecha; si podía contribuir al bien del país lo hacía, aunque para ello tuviera que trabajar en gobiernos de otra tendencia. Por ejemplo en dos ocasiones, desde octubre de 1905 a mayo del año siguiente y desde junio de 1907 a agosto de 1908, fue Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización en

<sup>13</sup> VALENCIA AVARIA, Luis, *Anales de la República*, 2ª ed., t. 2 reactualizado, pp. 202-203, 231 y 233. Se entiende "diputado propietario" en contraposición a "diputado suplente". Estas suplencias son de carácter personal, es decir, se es suplente de un diputado propietario en particular. Fueron establecidas por la reforma de 13 de agosto de 1874 a la Constitución de 1833 y derogadas por la del 9 de agosto de 1888 (Cfr. VALENCIA AVARIA, Luis, *op. cit.* (n. 13), t. 1, pp. 207 y 220).

<sup>14</sup> DE LA CUADRA GORMAZ, *op. cit.* (n. 5), vol. 1, p. 261.

<sup>15</sup> Cfr. RIVAS VICUÑA, Manuel, *Historia política y parlamentaria de Chile*, t. 2, p. 64.

<sup>16</sup> Ambos relatos fueron hechos por el doctor Federico Puga C., nieto de Federico Puga Borne, al autor el día 27 de octubre de 1998.

el Gobierno de don Pedro Montt M., cuando en 1905 había apoyado la candidatura de su contrincante, don Fernando Lazcano Echaurren.

Tuvo gran inquietud cultural durante toda su vida, no sólo en los temas que veía diariamente, sino que también en una gran variedad de tópicos. Fue un gran admirador de la cultura francesa, la que aprendió a admirar por influencia familiar y que también inculcó en sus hijos. En sus períodos como Ministro de Justicia e Instrucción Pública, bajo la presidencia de José Manuel Balmaceda F. y de Federico Errázuriz E., envió estudiantes y artistas a estudiar al extranjero, y él mismo era amigo de varios intelectuales y escritores de la época, por ejemplo de Augusto Goéminne Thomson, más conocido como Augusto D'Halmar, quien con otros formó un círculo llamado la Colonia Tolstoiana en San Bernardo, de la cual Federico Puga fue su protector<sup>17</sup>.

En sus archivos personales destaca el orden y la meticulosidad con que llevaba sus asuntos. Tenía copias de las cartas enviadas, de sus entrevistas con distintas personas, etc. También guardaba recortes de diarios siguiendo noticias determinadas, día tras día, durante semanas. Por último, gran parte de sus documentos son manuscritos de su puño y letra.

Para terminar de delinear su personalidad, aunque no era un fervoroso creyente, su educación y la de sus hijos fue católica. Fue gran amigo del Arzobispo de Santiago y fundador de la Universidad Católica, Monseñor Mariano Casanova y Casanova. Además, durante los años 1899, 1905 a 1906 y 1907 a 1908 se relacionó con varios miembros de la Jerarquía eclesiástica debido a su cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización.

### 2.3. MÉDICO Y CIENTÍFICO

Su interés por las ciencias naturales le llevó 1875 a estudiar la carrera de Medicina en la Universidad de Chile, recibéndose de Médico Cirujano en 1879. Su profesión se transformó en una pasión que no le abandonaría en el resto de sus días, a pesar de sus múltiples ocupaciones.

Ya antes de terminar su carrera universitaria, en 1877, fue nombrado ayudante en el Museo Nacional de Historia Natural. En aquella época surgió su afición por la farmacopea, que luego se plasmaría en su tesis *Calistegia rosea PH. Purgante Indígena de la Familia de las Convolvuláceas* que fue publicada en los *Anales* de la Universidad<sup>18</sup>. En ella estudia los efectos medicinales que tiene esta planta nativa de nuestro país, con el objeto de incentivar la investigación científica sobre la acción fisiológica y terapéutica que tienen los medicamentos naturales de nuestra flora autóctona. A principios de siglo su obra *Farmacopea Chilena*, escrita con el doctor Juan B. Miranda, sería por el decreto N° 166 del 20 de enero de 1905 del Presidente Germán Riesco, adoptada como Farmacopea Nacional.

Una vez en mano el título de Médico Cirujano en el año 1879, Federico Puga fue a Valparaíso a iniciar su vida profesional. Empezó a trabajar en el Liceo de Valparaíso, donde el 21 de mayo de 1879 asumió la dirección del Museo de Historia Natural. En éste realizó una gran labor para mejorar la calidad de la colección existente, logrando que llegara a ser una de las muestras de Historia Natural más completas en el país.

En la ciudad porteña trabajó como médico de sanidad y cirujano del Hospital Militar. Luego seguiría ejerciendo la profesión médica, cuando se trasladó a Santiago en el Hospital San Juan de Dios y al irse a vivir a San Bernardo en el Hospital del lugar.

Tenía grandes conocimientos en lo que se refiere a higiene pública: desde 1881 es Secretario de la Junta de Higiene de Valparaíso según consta en certificado de la Intendencia de ese

<sup>17</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 1, t. 1, pp. 257-266.

<sup>18</sup> PUGA BORNE, Federico, "Calistegia rosea PH. Purgante Indígena de la Familia de las Convolvuláceas", en: *Anales de la Universidad de Chile*, t. 15, 1ª sección, pp. 267-291.

puerto, fue nombrado Delegado de la Junta Central de Salubridad en 1887 y al año siguiente representante de Chile en el Congreso Sanitario que se efectuó en la capital del Perú, donde fue designado correspondiente de la Sociedad Médica Unión Fernandina de Lima. En 1886 y 1887 realizó por encargo del Gobierno una inspección del estado sanitario del país estudiando las condiciones higiénicas del territorio, informando de manera que sus observaciones se tradujeron en proyectos de ley y medidas administrativas de salubridad para las poblaciones. En esos años combatió un estallido de Cólera a nivel nacional y publicó un folleto para enseñar cómo prevenir y curar esta enfermedad<sup>19</sup>. En 1892 fue el primer director del Instituto de Higiene de Santiago y de la revista que éste comenzó a publicar. Editó un estudio sobre la administración sanitaria en Chile, que presentó con gran éxito al Congreso Nacional de Higiene de Buenos Aires, luego del cual fue nombrado miembro del Círculo Médico Argentino<sup>20</sup>.

En 1891 se había dictado la *Ley de Comuna Autónoma*, promovida por Manuel José Irrarrázaval L., con el objeto de descentralizar en las Municipalidades una serie de funciones que hasta ese momento habían correspondido al Gobierno, como por ejemplo el cuidado de la salubridad, aseo y ornato de las poblaciones<sup>21</sup>. Al principio la organización de las nuevas atribuciones comunales fue desordenada, dando lugar a dificultades en la administración pública. En concreto, en el aspecto salubridad el Gobierno, ante esta ineficiencia en la gestión municipal y frente a la insuficiencia de las Juntas, fue cercenando atribuciones comunales y creó en 1896 el Consejo Superior de Higiene Pública<sup>22</sup>. Federico Puga tuvo activa participación en este Consejo, del cual era miembro.

En 1891, desde sus inicios, participó en la “Société Scientifique du Chili” (Sociedad Científica de Chile). Ésta surgió del interés por las ciencias de un grupo de franceses residentes en el país, participaron en ella los científicos más conspicuos e ilustres de la sociedad chilena de la época, y alcanzó a tener gran renombre nacional e internacional. Sus publicaciones, las *Actes*, cooperaron al crecimiento de la vida científica del país<sup>23</sup>. En ella el doctor Puga Borne varias veces detentó cargos de dirección, siendo en los últimos años de su vida presidente de la misma.

Gran parte de los estudios realizados por Federico Puga fueron confeccionados como aportes a esta institución, entre ellos figuran un trabajo sobre la acción ponzoñosa del veneno de la araña del trigo de 1892: “El *Latrodectus Formidabilis* de Chile”, que tuvo gran acogida entre los especialistas aracnólogos de todo el mundo. Por ejemplo el Comité Central de la Exposición Centroamericana le otorgó por este trabajo un Diploma de Medalla de Oro en Guatemala en 1898. Este tema le había impresionado desde pequeño, ya que en su infancia había visto morir a un campesino por una picadura de aquel arácnido.

Otra investigación importante fue sobre la “Antroposoterapia”, método curativo que dio a conocer en el Congreso Científico Chileno de 1894, y que luego expuso en la Société Thérapeutique de París en 1914, por la que fue designado Miembro Correspondiente Honoris Causa de la misma, y su comunicación fue reproducida en los anales de la Sociedad. Respecto a los estudios publicados por Federico Puga se puede consultar su bibliografía en los

<sup>19</sup> PUGA BORNE, Federico, “Cómo se evita el Cólera, Estudio de Higiene Popular”, en: *Boletín de Medicina*.

<sup>20</sup> AGUIRRE DE MAINO, Isabel Margarita, *Chile a color. Biografías*, t. 3, pp. 1254-1256.

<sup>21</sup> Cfr. “Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno correspondiente al año 1891”, t. único, pp. 261-313. Se denominó oficialmente “Ley de organización y atribuciones de las Municipalidades” de 22 de diciembre de 1891. Se promulgó el 24 de diciembre de 1891 y se publicó en “Diario Oficial” N° 4.111, de 24 de diciembre de 1891.

<sup>22</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.*, vol. 1, t. 2 p. 510.

<sup>23</sup> *Ibid.*, vol. 1, t. 1, p. 298.

*Anales Chilenos de la Historia de la Medicina* y en la biografía realizada por Pedro Pablo Figueroa<sup>24</sup>.

Participó en la gestación, desarrollo y éxito de los Congresos Científicos Chilenos. El primero se realizó en Valparaíso en 1894 y fue presidido por Diego Barros Arana. Federico Puga Borne fue el Secretario General. Presidió el cuarto Congreso, que se realizó en Talca. En varios de estos presentó trabajos e investigaciones sobre los más variados temas, desde proponer que Chile tuviera un Servicio Meteorológico bien organizado hasta crear una Escuela para Ciegos.

Intervino en la creación del Jardín Zoológico Nacional, y fue nombrado en varias oportunidades como miembro de la Junta de Vigilancia de esta institución, Cuando fue Ministro Plenipotenciario de Chile en París le recibieron en la Sociedad Zoológica de Francia como miembro correspondiente. También la Sociedad de Ciencias de Argel lo acogió en su seno.

Como médico tuvo una destacada participación en la Guerra del Pacífico. En 1881 era Jefe del Servicio Sanitario del ejército en campaña y asistió a las batallas de Chorrillos y Miraflores. Después fue Cirujano Adjunto Extraordinario del Ejército de Operaciones en el Perú y Cirujano Jefe en el Ejército de Ocupación en 1884, durante la campaña de Arequipa. Estuvo a cargo del Hospital de Guadalupe en Callao y posteriormente se le encargó dar forma a los Servicios Sanitarios de las localidades de Locumba y Pacocha<sup>25</sup>.

Durante la Primera Guerra Mundial, siendo Ministro en Francia, en los días en que el Gobierno francés se trasladó a Burdeos ante el peligro de que los alemanes tomaran la capital, encabezó la instalación de un hospital militar en Merignac, donde trabajó él y dos de sus hijas como enfermeras. Más tarde prestó servicios en el hospital militar del Val de Grace y luego en un hospital chileno establecido por los compatriotas que aún permanecían en Francia. El Gobierno del Presidente Poincaré lo honró con la Orden de la Legión de Honor en el grado de Gran Oficial, distinción que por primera vez era concedida en tal grado a un diplomático chileno. Posteriormente se le otorgó la Medalla de la Reconnaissance Francaise.

#### 2.4. EL EDUCADOR

Federico Puga tenía gran experiencia en el campo de la docencia. Mientras trabajó en el Museo de Historia Natural del Liceo de Valparaíso hacía clases de Historia Natural, Geografía Física y Cosmografía. Entre el 22 de marzo de 1882 y el 10 de abril de 1883 ocupó el cargo de Rector de este Liceo<sup>26</sup>. En esta ciudad también trabajó en Sociedad de Instrucción Primaria y en la preparación del envío chileno a la Exposición Internacional de Londres. Al volver de la Guerra del Pacífico en 1884 comenzó a impartir las cátedras de Medicina Legal y de Higiene en la Escuela de Medicina de la Universidad de Chile<sup>27</sup>. Tuvo una destacada participación por la publicación de estudios, entre estos el primer Compendio de Medicina Legal de Chile en 1896, y por tratar de hacer más prácticas estas clases, que en aquellos años se enseñaban de un modo teórico. Para esto llevaba a los alumnos a la antigua morgue, ubicada en Teatinos cerca de Mapocho para presentarles casos reales<sup>28</sup>. En 1891 se le nombró secretario de la Facultad.

<sup>24</sup> ÁBALOS DEL PEDREGAL, Ximena, "Bibliografía para el Estudio de la Historia de la Medicina en Chile", en: *Anales Chilenos de la Historia de la Medicina*, año III, vol. único; pp. 300-301. FIGUEROA, Pedro Pablo, *op. cit.* (n. 7), pp. 519-525.

<sup>25</sup> *Ibid.* Resume de modo bastante completo la carrera médica de don Federico hasta el año 1897.

<sup>26</sup> "Liceo de Valparaíso", en: *Anuario del Ministerio de Instrucción Pública correspondiente al año 1889*, pp. 175-180.

<sup>27</sup> ENCINA, Francisco A., *Historia de Chile*, t. 18, p. 390.

<sup>28</sup> VIDAL OLTRA, Jaime, "Esbozo histórico de la Medicina Legal en Chile", en: *Anales Chilenos de la Historia de la Medicina*, año II, vol. 1, 1<sup>er</sup> semestre, p. 168.

En cinco ocasiones encabezó el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública. Luchó por sacar adelante numerosas iniciativas en el campo educacional: creación de pensionados externos para los liceos, formación de bibliotecas en las cabeceras de departamentos, costeo el gabinete de Ciencias Naturales del Instituto Nacional y el Museo de Bellas Artes de Chillán, etc. Refiriéndose a su labor Pedro Pablo Figueroa señala que:

“Numerosas obras de progreso para la instrucción llevó a cabo, poniendo en evidencia una energía de voluntad insuperable y una actividad admirable para el trabajo administrativo. Sin duda alguna ha sido uno de los Ministros de Instrucción Pública de mayor iniciativa en el sentido del progreso de la educación y de la enseñanza”<sup>29</sup>.

Entre sus obras más importantes destacan las siguientes:

En primer lugar el Instituto Pedagógico<sup>30</sup>. Este proyecto llevaba tiempo sin concretarse. En 1886 y en 1887 dos Ministros de Justicia e Instrucción Pública, Pedro Gana y Pedro Lucio Cuadra, habían fracasado en el intento de hacerlo. Al asumir el ministerio en 1888, Federico Puga, dio instrucciones al Ministro de Chile en Alemania, Domingo Gana, para que contratara profesores. A la vez se instruyó a todos los directores de liceos para que propusieran nombres de los que serían los futuros alumnos. Con esta política de hechos consumados los problemas de carácter ideológico que habían frenado su fundación se vieron sobrepasados por la realidad. El nuevo Ministro del ramo materializaría su nacimiento oficial en abril de 1889 con la dictación de su Estatuto Orgánico. El doctor Puga, nuevamente Ministro en junio de ese año, vería iniciar sus clases<sup>31</sup>. Entre los estudiantes de la primera generación estuvo don Enrique Molina Garmendia, fundador y primer Rector de la Universidad de Concepción.

Durante su primer período como Ministro de Justicia e Instrucción Pública decretó en 1888 la fundación de la Escuela Dental dependiente de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile y como un anexo del hospital de San Vicente de Paul. Esta Escuela adquirió a principios de siglo reputación internacional con el doctor Valenzuela Basterrica, y es la antecesora de la actual Facultad de Odontología de la Universidad de Chile. Con la reorganización llevada a cabo por Federico Puga y el Ministro Bañados Espinosa, más la creación de las escuelas especiales, la Facultad de Medicina quedó en condiciones de otorgar seis títulos profesionales: médico cirujano, farmacéutico, dentista, matrona, flebotomo y enfermero<sup>32</sup>.

Intentó mejorar las condiciones en que vivían los presos: visitó junto con el Presidente Federico Errázuriz Echaurren la Isla de Juan Fernández con el propósito de instalar ahí una colonia penal, proyecto que no se formalizó. En 1897 se construyó un segundo piso en la Penitenciaría de Santiago para aliviar la falta de espacio en que vivían los reclusos. Por decreto del 30 de diciembre de ese año creó la primera Escuela Correccional del país para reos menores de dieciséis años. También se urgió al Congreso para que despachara un proyecto de ley en tramitación destinado a penar la embriaguez, que causaba grandes estragos, tanto que el 47% de la población carcelaria tenía ese origen<sup>33</sup>.

Durante sus ministerios se construyeron cuarenta y tres nuevos edificios escolares, manifestación del impulso que se le dio a la educación en aquella época. Además se crearon

<sup>29</sup> FIGUEROA, Pedro Pablo, *op. cit.* (n. 7), pp. 519-525.

<sup>30</sup> Para una breve relación de la Fundación del Instituto Pedagógico, *Cfr.* MUÑOZ H., José M., *Historia elemental de la Pedagogía Chilena*, pp. 271-274.

<sup>31</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 1, t. 1, pp. 156-163.

<sup>32</sup> ENCINA, Francisco A., *op. cit.* (n. 27), t. 19, p. 354. Don Julio Bañados Espinosa fue Ministro de Justicia e Instrucción Pública bajo la presidencia de don José Manuel Balmaceda F. Él elaboró el *Estatuto Orgánico del Instituto Pedagógico* que marcó su nacimiento en abril de 1889.

<sup>33</sup> EYZAGUIRRE, Jaime, *Chile durante el Gobierno de Errázuriz Echaurren. 1896-1901*, p. 74.

numerosos planes de estudios y se emitieron directivas sobre la publicación y distribución de los textos de enseñanza. Los hizo imprimir en talleres nacionales y adquirió para el Estado la propiedad literaria de algunos de ellos.

La educación en estos años fue materia de grandes controversias. Durante el Gobierno de Domingo Santa María G. se dictaron las llamadas leyes laicas con el objeto de traspasar al Estado funciones que antes realizaba la Iglesia: dirigir los cementerios, el registro de personas y los matrimonios. Todo se enmarcaba dentro del proceso de secularización que afectó a las cúpulas dirigentes en la segunda mitad del siglo XIX, influidas por doctrinas liberales y materialistas de Europa. Se produjo una fuerte polarización en el campo religioso y político, y ésta se manifestó en materias comunes a ambos, como por ejemplo la enseñanza. Aquí se mezclaban además cuestiones prácticas, como el asimilar los adelantos técnicos de la época y terminar con ciertos abusos del sistema.

Una de estas cuestiones prácticas fue la reforma a la malla curricular de la enseñanza escolar: aplicar el método concéntrico. Valentín Letelier y Claudio Matte desde Berlín, donde por encargo del Gobierno se empapaban de las técnicas educativas germanas, recomendaron en 1885 la aplicación de este método. Como explica Diego Barros Arana, éste “trata de sustituir la enseñanza de ramos aislados independientes unos de otros, por otra simultánea de todos los ramos a la vez, comenzando por las nociones más rudimentarias de cada uno de ellos, que se irán ensanchando gradualmente de año en año” formando círculos concéntricos. En Chile se planteó en 1886 la reforma, la cual fue muy discutida, y su defensa correspondió a Barros Arana, Letelier y Federico Puga. Discutían entre otros, con educadores católicos que eran partidarios de enseñar las asignaturas de una sola vez y tomar un examen final<sup>34</sup>.

Pero esta cuestión práctica se enmarcaba dentro del problema de la libertad de enseñanza: antiguamente la examinación de los colegios particulares, entre ellos los de inspiración religiosa, se efectuaba ante comisiones del Instituto Nacional, por lo que de hecho para evitar una desventaja de sus alumnos frente a alumnos de liceos fiscales, debían seguir los planes estatales de educación. Por ello los educadores particulares lucharon por conseguir la enseñanza libre, que finalmente obtuvieron en 1872. El problema se originaba ahora en que algunos colegios abusaban disminuyendo las exigencias en los exámenes.

En este contexto, Federico Puga fue acusado por un diputado conservador de atentar contra la libertad de enseñanza: había ordenado que las comisiones oficiales que tomaban los exámenes en los establecimientos particulares de enseñanza no lo hicieran en aquellos que no ofrecían suficientes seguridades, con el objeto de imponer una mayor seriedad a lo que el ministro calificaba de “comercio de exámenes”<sup>35</sup>. Como no logró superar la discrepancia que se produjo en el seno del Gabinete, se retiró de éste. Luego vería como la medida patrocinada por él se impuso por su propio peso<sup>36</sup>.

También organizó el Congreso Nacional Pedagógico en 1889, en el cual se reunieron profesores primarios y normales del Estado, venidos desde los más remotos lugares, con los educadores germanos que asesoraban al Gobierno en el desarrollo de la educación nacional y los más prestigiosos educadores del país.

El doctor Puga Borne también luchó por el desarrollo de la cultura desde el Congreso. Fue en períodos sucesivos, de 1900 a 1903, presidente de la Comisión Mixta de Presupuestos. Desde ahí contribuyó a dar respaldo a este tipo de iniciativas. Por ejemplo fomentó el otorgamiento

<sup>34</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 1, t. 1, pp. 155-156.

<sup>35</sup> PUGA VEGA, Mariano, *Vida del doctor Federico Puga Borne. 1856-1935*, escrito inédito, p. 45. Archivo Personal de Federico Puga Borne.

<sup>36</sup> *Cfr.* FIGUEROA, Pedro Pablo, *op. cit.* (n. 7), pp. 519-525.

de subvenciones a las escuelas nocturnas de obreros y becas de estudio en el extranjero para docentes y artistas. También en el Senado, cuando en 1898 surgió la amenaza de un conflicto armado con Argentina, se opuso a que se desviarán fondos destinados a la educación para financiar los gastos militares, estos debían encararse totalmente con otros recursos:

“En este ramo, las economías no son aceptables por ninguna consideración.

Yo no aceptaré sino aquellas modificaciones que contribuyan a poner orden, corrección, regularidad en la inversión de los fondos públicos. Combatiré todas las reducciones y supresiones que importen la clausura de un establecimiento, de un curso, de una clase.

(...) No vengamos a dar por cimientos al edificio de la defensa nacional la ignorancia de la juventud.

No menoscabemos el servicio de la enseñanza con una medida que la herirá de muerte, sin llenar por eso las exigencias de la seguridad nacional.

Lo que se obtendría con semejante medida, sería matar un vivo para engendrar un aborto<sup>37</sup>.

## 2.5. VIDA PÚBLICA

Federico Puga Borne desarrolló a temprana edad una vocación de servicio público, que se manifestó fuertemente en su dedicación a la política. Desde su cargo de Parlamentario, Ministro de Estado, Ministro Plenipotenciario o cumpliendo alguna misión específica intentó contribuir al desarrollo chileno.

Destacó por defender sus ideas y principios, lo que a veces le ocasionó grandes contradicciones y críticas. Por ejemplo, habiendo sido Ministro de Justicia e Instrucción Pública del Presidente Balmaceda, se distanció de él al no compartir su política, que luego desencadenaría la Guerra Civil de 1891 entre las fuerzas partidarias del Ejecutivo y del Congreso. Al ser opositor de la conducta gubernamental fue perseguido por la policía del Presidente y separado de la cátedra universitaria, tuvo que huir de la capital y buscar refugio en el fundo La Esperanza de Peumo, donde se escondió bajo el seudónimo de “Antonio”<sup>38</sup>. No obstante se negó a firmar como Diputado el Acta de Deposición del Presidente.

Desde temprano manifestó esta vocación de servicio. Tan sólo con 17 años ingresó al Congreso Nacional donde trabajó durante treinta y cinco años. Los escaños que obtuvo fueron<sup>39</sup>:

- 1873-1876: Diputado suplente de Francisco Prado Aldunate por Parral.
- 1876-1879: Diputado suplente de Pedro Nolasco Gandarillas por Parral.
- 1879-1882: Diputado propietario por Chillán. Estuvo en la Comisión Permanente de Policía Interior.

<sup>37</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta “Argentina”, Apartado discurso en la Cámara de Senadores el 15 de junio de 1898, pp. 5-6.

<sup>38</sup> FUENTES, Jordi [et al.], *op. cit.* (n. 8), p. 481. También Cfr. ENCINA, FRANCISCO A., *op. cit.* (n. 27), t. 19, p. 360 y t. 20, pp. 76-77.

<sup>39</sup> VALENCIA AVARÍA, *op. cit.* (n. 13), t. 2 reactualizado, pp. 252, 264, 277, 280, 291, 294, 306, 309, 318, 324, 360-361, 368-369, 371-372, 380, 382-383, 392, 394 y 400. También URZÚA VALENZUELA, Germán, *Historia Política de Chile y su evolución Electoral (Desde 1810 a 1992)*, pp. 171-403. La Constitución de 1833, vigente al ingresar Federico Puga al Congreso como Diputado Suplente, sólo establecía como requisito una edad mínima en el caso de los senadores (36 años cumplidos) (Cfr. VALENCIA AVARÍA, *op. cit.* (n. 13), t. 1 reactualizado, pp. 176-177. Constitución de 1833, arts. 21 y 32).

- 1882-1885: Diputado propietario por Chillán. Estuvo en la Comisión Permanente de Negocios Eclesiásticos.
- 1885-1888: Diputado suplente de José Ignacio Montes Santa María por Bulnes. Hizo reemplazos en la Comisión de Educación y Beneficencia.
- 1888-1891: Diputado propietario por San Felipe. Hizo reemplazos en la Comisión de Gobierno y Relaciones Exteriores.
- 1897-1903: Senador por Ñuble. Presidente de la Comisión Permanente de Gobierno y Relaciones Exteriores hasta el 20 de octubre de 1897 en que por acuerdo del día anterior se dividió en una de Gobierno y en otra de Relaciones Exteriores, don Federico participaría en ambas hasta 1900. En el período 1900-1903 participó en la Comisiones Permanentes de Relaciones Exteriores, Instrucción Pública, Presupuesto e hizo reemplazo en las de Gobierno y Guerra y Marina. Desde el 6 de marzo de 1901 al 17 de noviembre de 1905 fue Vicepresidente de la Cámara de Senadores.
- 1903-1908: Senador por Ñuble. En el período de 1903 a 1906 estuvo en las Comisiones Permanentes de Relaciones Exteriores, Presupuestos e Instrucción Pública. En el período siguiente, desde 1906, en las de Relaciones Exteriores y Presupuesto, y realizó reemplazos en la de Constitución, Legislación y Justicia. También conformó la Comisión Conservadora en el período de receso 1906-1907.

En 1908 cesó su labor parlamentaria por haber aceptado un cargo diplomático. Como faltaba menos de un año para concluir el período senatorial no hubo elecciones complementarias.

El doctor Puga también fue nombrado en diversas ocasiones Ministro<sup>40</sup>:

- a) Bajo la presidencia de José Manuel Balmaceda Fernández:
  - 12 de abril de 1888 a 2 de noviembre de 1888: Justicia e Instrucción Pública.
  - 11 de junio de 1889 a 12 de octubre de 1889: Justicia e Instrucción Pública.
- b) Bajo la presidencia de Federico Errázuriz Echaurren:
  - 20 de noviembre de 1896 a 4 de marzo de 1897: Justicia e Instrucción Pública.
  - 13 de marzo de 1897 a 11 de mayo de 1897: Justicia e Instrucción Pública.
  - 27 de junio de 1899 a 2 de septiembre de 1899: Relaciones Exteriores, Culto y Colonización.
- c) Bajo la presidencia de Germán Riesco Errázuriz:
  - 21 de octubre de 1905 a 7 de mayo de 1906: Relaciones Exteriores, Culto y Colonización.
- d) Bajo la presidencia de Pedro Montt Montt:
  - 12 de junio de 1907 a 29 de agosto de 1908: Relaciones Exteriores, Culto y Colonización.
- e) Bajo la presidencia de Juan Luis Sanfuentes Andonaegui:
  - 16 de junio de 1920 a 1 de julio de 1920: Interior
  - 23 de junio de 1920 a 1 de julio de 1920: Interino de Justicia e Instrucción Pública.

Puede llamar la atención la corta duración de algunos de estos períodos ministeriales.

La causa no está en una deficiente gestión administrativa de Federico Puga, sino en las peculiaridades que caracterizaron el sistema político vigente en Chile durante estos años, denominado tradicionalmente "*Parlamentarismo Chileno*" o "*Pseudoparlamentarismo*". Esta etapa del desarrollo institucional de Chile, aunque tiene sus antecedentes en el período Liberal (1861 a 1891), tradicionalmente se circunscribe entre la Guerra Civil de 1891 y la

<sup>40</sup> VALENCIA AVARIA, *op. cit.* (n. 13), t. 1 reactualizado, pp. 507-508, 520, 523, 534, 536 y 554.

dictación de la Constitución de 1925<sup>41</sup>. Abarca casi por completo la vida política de Federico Puga. Al ser un sistema contaminado derivó en el fracaso, una de cuyas muestras más elocuentes fue la rotativa ministerial que se produjo y que afectó al doctor Puga en el ejercicio de sus cargos<sup>42</sup>. Fernando Campos Harriet describe este fenómeno del siguiente modo:

<sup>41</sup> Cfr. BAÑADOS ESPINOSA, Julio, *Gobierno Parlamentario y Sistema Representativo*, y HEISE GONZÁLEZ, Julio, *El período Parlamentario. 1861-1925*, t. 2, Democracia y Gobierno Representativo en el período Parlamentario (Historia del Poder Electoral).

<sup>42</sup> Cfr. CAMPOS HARRIET, Fernando, *Historia Constitucional de Chile. Las Instituciones Políticas y Sociales*, 6ª ed., pp. 271-275, 281-285 y 356-374.

El régimen parlamentario que se desarrolló en Chile durante esta época no corresponde a la concepción clásica de este sistema de gobierno. Esto se debe a que nunca se formalizó constitucionalmente, sino que se gestó de modo paulatino a partir de diversas circunstancias históricas. Su origen inmediato está en la Revolución de 1891, la que causó ese mismo año el inicio de una Guerra Civil entre los partidarios del Presidente José Manuel Balmaceda F. y los del Congreso Nacional. La victoria de los seguidores del Congreso, permitió a los congresistas imponer las condiciones de una nueva organización estatal. Pero la lucha entre el Parlamento y la autoridad presidencial tiene en 1891 sólo su desenlace, ya que sus orígenes se remontan a la misma Constitución de 1833. Ésta fue la que organizó de modo más definitivo la institucionalidad chilena, todavía débil en los primeros años de la era republicana, y la que rigió hasta 1925.

En esta carta constitucional ya se encuentra en germen, a pesar de establecer aparentemente la primacía de la autoridad presidencial, el régimen parlamentario. Esto se debe a que el Congreso Nacional estaba dotado de la facultad de aprobar o no las leyes periódicas, sin las cuales no podía gobernar el Presidente. Estas leyes eran las que fijaban anualmente el presupuesto de la Nación y las fuerzas de mar y tierra, y cada dieciocho meses la que autoriza el cobro de las contribuciones. Durante los primeros años en que rigió la Constitución de 1833 no hubo mayores problemas, los parlamentarios se unían al Presidente en su esfuerzo por consolidar un Estado de Derecho. Pero en la medida en que éste se iba asentando y los partidos políticos desarrollándose, el Congreso iba exigiendo su independencia de acción. Durante el Gobierno de Manuel Bulnes P. se iniciaron las interpelaciones a los Ministros. Éstas consistían en que el Poder Legislativo exigía a los miembros del Gabinete presidencial justificar ante él sus actuaciones políticas, so pena de quitarles la confianza. En este caso los Ministros de Estado debían dimitir. El mismo Presidente Manuel Montt T., máximo representante de la autoridad presidencial entre la Carta de 1833 y la de 1925, estuvo a punto de renunciar en 1857 cuando el Congreso decidió no aprobar la ley que autoriza el cobro de contribuciones si no cambiaba el Gabinete, finalmente tuvo que ceder.

El autoritarismo presidencial se apoyaba en la intervención de las elecciones parlamentarias, pero de todos modos no lograba dominar a los partidos. Estos lucharon desde el Congreso y lograron quebrantar este autoritarismo con la aprobación de reformas constitucionales destinadas a acotar las atribuciones del Primer Mandatario, que se iniciaron bajo la administración de José Joaquín Pérez M. y que se llevaron a cabo bajo la de Federico Errázuriz Z. A medida que pasaban los años las fricciones entre el poder presidencial y las pretensiones de los parlamentarios iban en aumento. Durante la Guerra del Pacífico la tensión disminuyó, el peligro exterior relegó a un segundo plano las discusiones internas, pero una vez terminada se reanudaron rápidamente. Con el Presidente Domingo Santa María G. hubo una nueva crisis, que finalmente se superó. Pero la siguiente crisis, ya con José Manuel Balmaceda F., no seguiría igual suerte, en 1891 el conflicto madurado durante muchos años y gobiernos desembocaría en una guerra entre el Primer Mandatario y el Congreso.

Luego de concluida la Guerra Civil de 1891 no se produjeron grandes reformas en la Constitución con el objeto de implantar derechamente un régimen parlamentarista, sino que se asentaron definitivamente ciertas prácticas políticas que aseguraban al Congreso la primacía sobre el Poder Ejecutivo, entre estas la más importante fue fiscalización, por cualquier motivo o acto, de los Ministros de Estado y los votos de censura o desconfianza al Gabinete: éste renunciaba si no contaba con el apoyo de la mayoría parlamentaria. Por otro lado, no se estableció la facultad presidencial de disolver el Parlamento, la que en un régimen parlamentario normal hace contrapeso al poder del Congreso y permite que haya un justo equilibrio entre los poderes estatales. Al no producirse este equilibrio, el régimen pseudoparlamentario

“En 33 años de parlamentarismo desfilaron por el Gobierno, a través de las diversas combinaciones, el increíble número de 530 ministros, a través de 121 cambios, considerando las crisis totales y parciales.

Los gabinetes alcanzan, en muchos períodos presidenciales, una duración media de tres o cuatro meses.

La ineficacia y la esterilidad simbolizan esos años. Lo cual no impide que el país progrese: la vida no puede detenerse.

Se acumulan diferencias sociales y amarguras de clase y regiones enteras viven en el abandono y en la incomprensión. Una combinación política sucede a la otra. El simple examen de las cifras nos indica que fue imposible planear o prever, y que ninguna labor continuada pudo, no digamos emprenderse, sino siquiera diseñarse”<sup>43</sup>.

En 1908 don Federico dejó el Congreso ya que fue nombrado Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Francia, España, Bélgica y Holanda. Al poco tiempo sus funciones se circunscribieron sólo a Francia, donde permaneció hasta abril de 1917, mes en el que se hizo efectiva la jubilación que había solicitado tiempo antes<sup>44</sup>.

Su designación para asumir este cargo no estuvo exenta de críticas. En esta época, las actuaciones de los Ministros eran continuamente revisadas por los partidos políticos desde el Congreso, por lo que generalmente detrás de los juicios personales se ocultaban intereses partidistas: indirectamente eran comentarios a favor o en contra de la administración ejecutiva. La persona de Federico Puga fue objeto de una ruidosa polémica con ocasión de este nombramiento.

Por un lado lo atacaban:

“Aún no se repone el país de la sorpresa que le produjo la designación de Ministro de Chile en Francia recaída en el ex ministro de Relaciones, señor Puga Borne.

Fundadas razones ha tenido la opinión pública para no dar su aprobación a la manera como se quiso poner término al largo proceso que se había formado sobre la provisión de este cargo diplomático” (...) <sup>45</sup>.

Y por otro lo defendían:

“No podía haberse puesto término más acertado a este conflicto que traía amenazada la estabilidad ministerial, dado el carácter político del nombrado. Dejando a un lado las consideraciones políticas de este nombramiento, que ha causado sorpresa, no puede desconocerse el buen acierto del Gobierno al confiar a la persona del señor Puga Borne, una de las más altas representaciones diplomáticas que Chile mantiene en el extranjero”<sup>46</sup>.

---

establecido en Chile degeneró y luego de las tres décadas en las que rigió, dejó al país frente a una nueva crisis institucional. Él quiebre se superó con la dictación de una nueva Constitución en 1925 y la implantación de un régimen presidencialista, aunque tardó años en asentarse el nuevo orden institucional.

<sup>43</sup> CAMPOS HARRIET, Fernando, *Historia Constitucional de Chile...* (n. 42), p. 285.

<sup>44</sup> *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, correspondiente al período Diciembre de 1915 a Noviembre de 1919*, pp. 44-45. La ley especial que acordó su jubilación se promulgó por decreto de 25 de enero de 1917. Detenta la categoría de Ministro Plenipotenciario por cuanto la de Embajador sólo se creó en la Administración del Presidente Carlos Ibáñez del Campo, luego de las reformas que se promueven a la Cancillería desde 1927 con el objeto de modernizarla. Cfr. BARROS VAN BUREN, Mario, *Historia Diplomática de Chile*, 2ª ed., p. 763.

<sup>45</sup> *Diario La Ley*, de 17 de noviembre de 1908.

<sup>46</sup> Archivo de Federico Puga B., Apartado de documentos varios, recorte de un diario de Talca, de 13 de noviembre de 1908.

Lo cierto es que, a pesar de las críticas, el nombramiento se mantuvo y Federico Puga partió a Europa como Ministro de Chile. En Francia le tocó vivir gran parte de la Primera Guerra Mundial<sup>47</sup>. Durante la primera crisis del salitre a causa de los inicios del conflicto, el Gobierno chileno encomendó a Federico Puga la formación de stocks de salitre en el continente europeo. Para esto organizó una sociedad mixta con los Gobiernos de Francia e Inglaterra que adquiriría la totalidad de la producción del mineral y se encargaría de su transporte, almacenaje y distribución, pero finalmente el proyecto no se concretó porque el Gobierno de Chile no quiso poner en peligro la neutralidad del país frente al conflicto. Durante esta misma crisis del comienzo de la guerra se volvió a discutir un posible monopolio estatal o semiestatal sobre las ventas del salitre. Varias personas de la época, entre ellos Federico Puga, hicieron planes sobre un proyecto de esta naturaleza, pero no prosperaron por la presión de usuarios, fleteros, distribuidores y otros que veían afectados sus intereses, y que creían que el Gobierno sólo buscaba tener una mayor participación en las ganancias<sup>48</sup>.

Sus últimas actuaciones políticas fueron de gran importancia: en 1918 se le ofreció organizar el Gabinete del Presidente Sanfuentes A., lo que no aceptó por no tener el apoyo necesario; dos años después sí lo haría al tener que presidir en el cargo de Ministro del Interior las elecciones presidenciales de 1920, que fueron causa de gran agitación popular; también en 1920 se le encomendó realizar una misión confidencial a Lima para averiguar las disposiciones del Presidente peruano respecto de iniciar conversaciones tendientes a resolver el conflicto de Tacna y Arica; se le designó miembro de la Delegación que representaría a Chile ante la Sociedad de las Naciones, cargo al que renunció; y durante la primera administración del Presidente Arturo Alessandri P., fue nombrado integrante de la Delegación representante de Chile ante la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya<sup>49</sup>.

En otros aspectos, cuando ejerció el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización bajo la presidencia de Federico Errázuriz E. y de Pedro Montt M. también destacó su labor en la tercera área que componía la cartera. Su prioridad fue colonizar el extremo sur, para ello procuró que los consulados de Chile en el exterior dieran a conocer esta faceta del país y sus avances, y realizó una serie de actos administrativos que fortalecían la defensa de la soberanía chilena al materializar la posesión que se ejercía teóricamente en esas zonas. Además se preocupó de su estudio científico, por ejemplo en 1896 promovió la primera expedición a la Antártida, que realizaría el científico sueco Otto G. von Nordenskjöld, miembro del Instituto

---

<sup>47</sup> Este conflicto bélico enfrentó a las principales potencias del Viejo Continente entre 1914 y 1918. Se habían polarizado en dos grupos, los Aliados encabezados por Inglaterra y Francia, y las naciones del Eje Central dirigidas por Alemania. Aunque Chile se declaró neutral, la guerra produjo grandes consecuencias para Chile. En su comienzo los países beligerantes acondicionaron sus economías a las necesidades bélicas con el consiguiente cierre de los mercados tradicionales, entre ellos el salitrero por parte de sus principales importadores europeos: Alemania y Francia. A esto se sumó la dificultad de transportarlo y la drástica restricción de los créditos extranjeros que recibían sus elaboradores. Todo lo anterior ocasionó una primera crisis de la industria salitrera. Cuando se estabilizó la guerra aumentó la demanda por parte de las fábricas de armamentos, que lo utilizaban como materia prima. Pero este auge fue de corta duración, cuando se hizo la paz y con la creación del salitre sintético, la industria chilena del salitre entró en una nueva crisis que ya fue definitiva: de los casi tres millones de toneladas exportadas en 1918 se bajó a ochocientos mil, *Cfr. VILLALOBOS R., Sergio [et al.], Historia de Chile*, pp. 618-619.

<sup>48</sup> VIAL CORREA, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, p. 536.

<sup>49</sup> RIVAS VICUÑA, *op. cit.* (n. 15), t. 2, pp. 63-67, 193-195, 233-241 y 254. Respecto a la representación ante la Corte Internacional de Arbitraje de la Haya también: BARROS VAN BUREN, Mario, *op. cit.* (n. 44), p. 722; y "Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización" correspondiente al período Noviembre de 1919 a Junio de 1923, p. 123.

Geológico de la Universidad de Uspala, la cuál finalmente se frustró. Por el apoyo prestado al investigador el rey de Suecia lo hizo Comendador de la Orden de la Estrella Polar<sup>50</sup>.

En el campo de la colonización también promovió una ley para conceder el derecho de colonos a los que hayan cultivado tierras fiscales por más de tres años al sur de la Provincia de Concepción hasta 1907, permitiendo regularizar la situación de muchas personas que no podían adquirir la propiedad de los predios que habitaban por no cumplir todos los requisitos para ser colono nacional o extranjero<sup>51</sup>.

## 2.6. RECONOCIMIENTO

Las líneas anteriores son sólo una síntesis de la vida del doctor Federico Puga Borne, de una vida intensa y fructífera en diversos aspectos. Esta fecundidad, y de modo especial el aporte que hizo a Chile en el ámbito diplomático le fue reconocido en vida, cuando el Presidente Carlos Ibáñez del Campo le pidió que redactara la historia de la diplomacia chilena:

“Considerando que el Ministerio de Relaciones Exteriores carece de una historia metódica y completa de la Cancillería en que los funcionarios diplomáticos y consulares de Chile puedan imponerse de los antecedentes históricos que marcan la verdadera tradición en la política internacional del país; que la tarea de redactar esa Historia de la cancillería debe ser confiada a una persona que haya vivido personalmente la vida de esa Cancillería; y que en la persona de don Federico Puga Borne se reúnen los requisitos aludidos tanto por las elevadas funciones en que ha servido al país como por el alto espíritu que ha inspirado sus actos de hombre público, DECRETO: Designase a don Federico Puga Borne para que redacte la Historia diplomática de la Cancillería chilena, dando principio a su tarea con los anales diplomáticos referentes a las cuestiones internacionales derivadas de la Guerra del Pacífico” (...) <sup>52</sup>.

Una artículo publicado en la Revista Zig-Zag a los pocos días de su fallecimiento refleja también la profundidad de la labor desplegada a lo largo de su vida en el servicio público:

“Don Federico Puga Borne fue uno de estos que pudieran llamarse héroes de paz. Héroes sin estridencias, entregados al trabajo tesonero y anónimo, no acarrean tras sus nombres ni el entusiasmo popular ni el aplauso fácil de las masas impresionables... Con el doctor Puga Borne desaparece una de las figuras de más raigambre científica y uno de los valores más sólidos con que contó el país durante los últimos 25 años. Su talento, su preparación, su actividad infatigable lo encontraron siempre en los primeros lugares, dispuesto siempre a servir a la patria y a sus semejantes” <sup>53</sup>

<sup>50</sup> AGUIRRE DE MAINO, Isabel Margarita, *op. cit.* (n. 20), p. 1256.

<sup>51</sup> *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*, libro LXXVIII, 1908-I, pp. 198-200. Ley N° 2.087 del 17 de febrero de 1908.

<sup>52</sup> Archivo de Federico Puga B., Apartado de documentos varios, Copia del Decreto N° 980 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 20 de agosto de 1928. Está firmado por el Canciller Conrado Ríos G. Sólo alcanzó a escribir seis capítulos sobre la Historia Diplomática de la Guerra del Pacífico. Luego debió abandonar por motivos de salud, ya tenía más de setenta años, esta labor. En su archivo personal se conserva estos documentos.

<sup>53</sup> “Don Federico Puga Borne”, en: *Revista Zig-Zag*, N° 1587, pp. 59-61.

### 3. GESTIONES DIPLOMÁTICAS REALIZADAS POR FEDERICO PUGA BORNE.

#### 3.1. CONTEXTO HISTÓRICO:

##### LA DIPLOMACIA CHILENA EN EL PERÍODO PSEUDO-PARLAMENTARIO

Federico Puga desarrolló la mayor parte de su actividad diplomática y política en el período pseudoparlamentario de la historia de Chile (1891-1925)<sup>54</sup>. Para describir con mayor precisión su labor, se trazará una breve reseña de la situación internacional chilena en esa época. A su vez, para entender con profundidad la política limítrofe de Chile durante esos años es necesario hacer referencia al origen de sus límites.

#### *a) Origen de los límites de Chile*

Los primeros antecedentes limítrofes de Chile se remontan al período indiano. La corona española tuvo a bien señalar las fronteras de cada reino americano, al ir otorgando los títulos de exploración, conquista y gobernación. Pero, al pertenecer todos estos reinos a un mismo dueño, no se preocupó de verificar la demarcación en terreno de los límites fijados. Además, las grandes distancias, la precariedad de los instrumentos utilizados, la imprecisión de los mapas que se elaboraban, impedían que dicha demarcación fuera precisa en los lugares donde se efectuaba<sup>55</sup>.

En el caso de Chile<sup>56</sup>, luego de la fracasada expedición de Diego de Almagro en 1535, se inició la exploración y conquista definitiva con Pedro de Valdivia. El 18 de abril de 1548, Pedro de la Gasca, en representación del rey, lo designa Gobernador de Chile, confirmando el nombramiento realizado por el Cabildo de Santiago luego de la muerte de Francisco Pizarro. Los límites eran de norte a sur, desde el paralelo 27° al paralelo 41° (desde el norte de Copiapó al sur de Puerto Octay), y desde oeste a este, desde el mar Pacífico hasta 100 leguas tierra adentro. En 1554, Jerónimo de Alderete obtuvo en nombre de Valdivia, la ampliación de la Gobernación de Chile hasta el estrecho de Magallanes. A su vez hizo una petición personal de ser enviado, con título de gobernador y capitán general, a descubrir y poblar la tierra “desde el dicho estrecho de Magallanes por la costa del mar del Sur adelante hasta trescientas leguas”. Esta petición fue concedida por el Rey en el mismo año, previo informe favorable del Consejo de Indias, en los términos “... Nos ha parecido conceder como por la presente concedemos al dicho capitán Jerónimo de Alderete la gobernación de la tierra que como dicho es, está de la otra parte del dicho estrecho de Magallanes”.

Al conocerse la muerte de Valdivia el Rey nombra a Alderete Gobernador de Chile confirmando la ampliación del territorio de la gobernación hasta el estrecho de Magallanes y le solicita en otra cédula datada el mismo día que envíe una expedición al sur del estrecho para que tome posesión de ellas en nombre del Rey. Y así se repite en el nombramiento de sus sucesores. El Gobernador García Hurtado de Mendoza cumple la orden de enviar una

<sup>54</sup> Cfr. nota 42.

<sup>55</sup> “Las demarcaciones fronterizas del nuevo continente se hicieron a base de las divisiones nativas anteriores a la llegada de los españoles, o de acuerdo a las fronteras naturales. Estas demarcaciones no fueron nunca muy cuidadosas y originaron casi todas las guerras de la América independiente”, Cfr. BARROS VAN BUREN, Mario, *op. cit.*, (n. 44), p. 16.

<sup>56</sup> Para una relación detallada de la evolución de los límites chilenos, vd. LAGOS CARMONA, Guillermo, *Los Títulos Históricos. Historia de las fronteras de Chile*, 2ª ed.

expedición al estrecho. El capitán Juan Ladrillero toma posesión del territorio adyacente al estrecho en nombre del Rey de España, del Virrey del Perú y del Gobernador de Chile el 9 de agosto de 1558. Continuando con esta tarea, en 1584 Pedro Sarmiento de Gamboa funda las colonias Nombre de Jesús y Rey Don Felipe, de corta y triste historia. A pesar del fracasado intento de poblar la zona del estrecho, ésta sigue dependiendo de la Gobernación de Chile, manteniéndose una continuidad administrativa en los nombramientos de las autoridades.

Posteriormente, cuando en 1616 y 1619 se descubre y confirma la existencia del estrecho de Le Maire o San Vicente, se ordena la vigilancia de dicho paso como obligación del Gobernador de Chile, bajo cuya jurisdicción se encontraba, dependiente del Virrey de Lima. En 1736 el Virrey del Perú señala la necesidad de defender el Reino de Chile contra el ataque de naves extranjeras y en 1744 los Oficiales Reales de Santiago en informe al Consejo de Indias limitan el territorio de Chile en el Cabo de Hornos. El Gobernador Amat y Juniet incluía los estrechos de Magallanes y San Vicente en la Historia Geográfica e Hidrográfica del Reino de Chile y la Corona hacía otro tanto en el Mapa de la América Meridional de 1775 confirmado en 1802.

Respecto a la zona norte se debe señalar que el reino de Chile estaba incorporado originalmente al Virreinato del Perú, cuya jurisdicción llegaba hasta el estrecho de Magallanes según ley de 13 de septiembre de 1543, que fijaba por primera vez sus límites. La Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias de 1680 señalaba que la Audiencia de Lima tenía “por distrito la costa que hay desde esa ciudad hasta el reino de Chile exclusive”. A su vez, establecía el Corregidor de Arica, perteneciente al distrito de la Audiencia de Lima, debía cumplir los mandamientos de la Audiencia de Charcas. Es decir, no había otra jurisdicción española entre Lima y Chile. Charcas no ejercía jurisdicción entre Perú y Chile. El límite norte de la Gobernación de Chile, según lo dicho estaba originalmente en el valle de Copiapó, pero el proceso de conquista durante el siglo XVI lo extendió al despoblado que estaba inmediatamente al norte. Los expedicionarios y las autoridades consideraban el despoblado como parte de Chile, aunque el Chile “poblado” se iniciara efectivamente en Copiapó. A su vez, en el ámbito administrativo el límite también se termina fijando al norte del despoblado de Atacama, en el río Loa<sup>57</sup>.

En 1563 se había desmembrado de Chile la provincia de Tucumán, que fue incorporada a la Audiencia de Charcas. Esta provincia tenía como límite oriental la Cordillera de los Andes y como límite sur la provincia de Cuyo, perteneciente a la Gobernación de Chile. Por tanto, ésta última iniciaba su frontera septentrional por el oeste en la zona de Copiapó y al cruzar la cordillera descendía hasta el límite norte de la provincia de Cuyo, que se extendía hasta 100

---

<sup>57</sup> LAGOS CARMONA, Guillermo, *op. cit.* (n. 56), pp. 468 y ss. Cita a modo de ejemplo al historiador Alonso de Góngora Marmolejo, quien en su *Historia de Chile de 1575*, haciendo referencia al regreso de Diego de Almagro a Chile, señala: “... se volvieron todos, no por el camino que habían venido, sino por el despoblado de Copiapó, por respeto de no volver a pasar la Cordillera Nevada, donde tan mal les había sucedido. Aunque con mucho trabajo, después de haber pasado el despoblado, y llegados a Atacama, puestos en tierra del Pirú, se fueron a Cuzco...”. Respecto al reconocimiento administrativo, señala que en 1793 el virrey del Perú ordenó hacer un Plano General del Reino de Chile que se inicia desde 21 ½ de Latitud Sur, es decir el río Loa, incluyendo todo el despoblado o desierto de Atacama en el territorio chileno. Y en 1796 en la “Guía Política, Eclesiástica y Militar del Virreinato del Perú”, compuesta por orden del Gobierno, se señala como frontera meridional el río Loa, que separa al virreinato del desierto de Atacama y del reino de Chile.

Por otra parte es necesario señalar que documentos y antecedentes que no son del todo claros y precisos, motivaron, junto a la necesidad de tener un puerto propio, las pretensiones bolivianas en el Pacífico a los pocos años de la Independencia.

leguas hacia el este. Estos límites son confirmados en la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias, sancionada en 1680 y promulgada al año siguiente. Y no sufre modificación hasta la creación del Virreinato de la Plata en 1776, cuando se desmembran las ciudades de Mendoza y San Juan del Pico que son incorporadas al nuevo virreinato. Estas ciudades formaban la provincia de Cuyo, por lo que sencillamente se entiende que se separa dicha provincia de la Gobernación de Chile. Los límites de Chile al oriente de la cordillera tendrán como margen norte las nacientes del río Diamante. Así también lo señalaba el Mapa de la América Meridional de 1775, tenido a la vista para reorganizar los territorios de la Corona. Con la creación del Virreinato de la Plata también se modificará la jurisdicción de la Audiencia de Charcas, base de la futura Bolivia, que será separada del virreinato del Perú para ser anexado a la Plata.

En resumen, a la época de la Independencia chilena, los límites de la nueva República eran por el norte, entre el mar y la cordillera, el despoblado de Atacama, y al este de la cordillera, el límite sur de la provincia de Cuyo. La frontera sur estaba constituida en los hechos por el Cabo de Hornos. De los títulos mencionados no podría desprenderse necesariamente una soberanía de Chile en la zona antártica hacia 1810.

En los primeros años de la Independencia sólo se sabía la existencia de tierras desconocidas y heladas en el polo sur. Su exploración más detenida comenzó recién en 1819. Por tanto, los títulos indianos no hacen referencia específica a la Antártida como territorio chileno. No puede excluirse esa pretensión soberana, si se acompaña de actos de posesión y del fundamento de vecindad, política que ha seguido el Gobierno de Chile desde comienzos del siglo xx, pero se han discutido los reales alcances de los "títulos históricos" que sustentaría Chile para originar sus pretensiones soberanas en la Antártida<sup>58</sup>. Influyen las declaraciones expresas de límites descritas por las Constituciones de 1822, 1823, 1828 y 1833<sup>59</sup>, que señalaban como frontera sur del país el Cabo de Hornos. Por otra parte se hace referencia a que la soberanía de la Corona española se extendía hasta el mismo Polo Sur en virtud del Tratado de Tordesillas, pero España al reconocer la independencia de Chile en el Tratado de 1844 hace referencia a los límites que Chile se fija en su propia Constitución, y no a los márgenes que ella estableció en la época indiana. Algunos autores, como José Miguel Barros, prefieren originar la soberanía chilena de la Antártida en el Decreto de 6 de noviembre de 1940 del Presidente Pedro Aguirre Cerda, que fija los límites que Chile reclama sobre el continente helado<sup>60</sup>.

Esta breve reseña de la evolución de los límites en la época indiana es importante, ya que serán los antecedentes existentes en los años de la independencia. Entre 1810 y 1824 se independizaron la mayoría de los reinos de la América meridional. Las nuevas Naciones eran débiles y debían dedicarse principalmente a asegurar su soberanía frente a España u otras potencias europeas. Por otra parte, la necesidad de hacer frente a un *enemigo común* hizo surgir un fuerte sentimiento de hermandad americana entre las nacientes repúblicas. Esta situación las llevó a posponer posibles discusiones sobre conflictos limítrofes entre ellas. Por ejemplo, Fernando Campos Harriet sintetiza la política exterior del Gobierno de Bernardo O'Higgins en: obtener el reconocimiento de la Independencia por España y las otras potencias, obtener la neutralidad de las otras potencias ante los esfuerzos militares y diplomáticos de Fernando VII

<sup>58</sup> "La capitánía aparecía también como heredera de todos los derechos que tenía la corona en la región antártica, lo que había quedado estipulado en diversos documentos que arrancaban desde el siglo xvi". VILLALOBOS R., Sergio [et al.], *op. cit.* (n. 47), t. 2, p. 284.

<sup>59</sup> VALENCIA AVARIA, *op. cit.* (n. 13) t. 1, pp. 83, 116, 153, 173 y 207. Por reforma constitucional de 9 de agosto de 1888 se suprimió el artículo primero de la Constitución de 1833, que contenía los límites del territorio chileno. Ni la Constitución de 1925 ni la de 1980 han vuelto a incluir esta norma.

<sup>60</sup> Cfr. BARROS, José Miguel, "Visión global de los límites del territorio chileno", *Clase magistral dictada en la Universidad de las Condes*, 28 de mayo de 1998.

para recuperar su antiguo imperio, evitar todo intento de establecer monarquías en América y robustecer una política de unión americana<sup>61</sup>.

Se fue formando poco a poco, gracias al esfuerzo de los primeros diplomáticos y constitucionalistas latinoamericanos “una solución o acuerdo conocida como la doctrina del *uti possidetis* que posteriormente fue incorporada a tratados internacionales y fallos arbitrales<sup>62</sup>. La base de esta doctrina señala que los gobiernos republicanos de la América española se fundan entre los límites de los antiguos virreinos, capitanías generales o presidencias. Busca dar razón de los límites de las nuevas repúblicas, permitiendo aplazar posibles conflictos limítrofes entre ellas hasta la consolidación del proceso emancipador de América, e impedir que otros países de Europa pretendan territorios no ocupados materialmente hasta la fecha.

Los primeros conflictos internacionales de Chile vienen a confirmar lo recién expresado. No se debieron a controversias limítrofes, sino a la defensa del proceso emancipador americano y chileno: la organización de la Expedición Libertadora del Perú en 1820, la guerra contra la Confederación Perú - Boliviana entre 1837 y 1839, y la misma guerra contra España en 1865.

Uno de los primeros en fomentar un nuevo espíritu fue Diego Portales P., quien promovió un giro en la política exterior chilena. Tenía “el convencimiento íntimo de que la paz interna de Hispanoamérica era el mejor garante de su independencia” (de Chile)<sup>63</sup>. Esta razón motivó su resuelta oposición a la Confederación Perú - Boliviana, que selló con su muerte. No se trataba de defender una fraternidad internacional por sobre los intereses de Chile, sino fortalecer en primer término el propio país. Intervenir en asuntos de terceros Estados sólo se justificaba cuando peligraba la estabilidad nacional. Que esta misma guerra contra la Confederación Perú - Boliviana no buscaba solucionar un posible conflicto limítrofe, que ya existía incipiente por la ocupación boliviana de Cobija, se manifiesta en la inexistencia de un Acuerdo de Paz que pusiera término a la contienda y que aprovechara de fijar los límites entre las Repúblicas de Chile y Bolivia. Como señala Sergio Carrasco Delgado: “Y finalmente, diremos que ningún Tratado selló el término de esta guerra con que los pueblos del cono sur de América iniciaban en época tan temprana su vida de relación”<sup>64</sup>.

#### b) El inicio de los conflictos limítrofes

En los inicios del Gobierno de Manuel Bulnes P., una vez estabilizada la soberanía nacional y afianzadas las instituciones internas, se materializó la preocupación por hacer efectiva la soberanía chilena en territorios extremos, hasta ahora casi inocuados.

Por el extremo norte, al desarrollarse la explotación de yacimientos guaneros, el Congreso Nacional aprobó la ley de 31 de octubre de 1842 por la que se declara la propiedad chilena de éstos al sur de la bahía de Mejillones<sup>65</sup>. Esta norma declaraba tácitamente hasta donde llegaba la soberanía de Chile, por lo tanto donde estaba el límite septentrional del país, y la decisión de no defender derechos en la zona comprendida entre Mejillones y el Loa<sup>66</sup>. Y por el extremo

<sup>61</sup> CAMPOS HARRIET, Fernando, *Historia Constitucional de Chile* (n. 6), pp. 130-131.

<sup>62</sup> DURÁN BACHLER, Samuel, “Uti Possidetis. Doctrina latinoamericana”, [separata], *Atenea*, N<sup>o</sup> 432-433, p. 7.

<sup>63</sup> LORENZO SCHIAFFINO, Santiago, “Portales y la política internacional”, en: *Portales: El hombre y su obra: La consolidación del gobierno civil*. Compilación de Bernardino Bravo Lira., p. 294.

<sup>64</sup> CARRASCO DELGADO, Sergio, *Historia de las relaciones chileno-bolivianas*, 1<sup>a</sup> ed., p. 44.

<sup>65</sup> PEÑA LÓPEZ, Rolando, *Manual de Derecho Internacional Público*, t. 2, p. 20.

<sup>66</sup> El artículo 1<sup>o</sup> de la Constitución de 1833, entonces vigente, señalaba que el territorio chileno se extiende por el norte desde el desierto de Atacama. Respecto a las implicancias de esta declaración

sur, el 21 de septiembre de 1843 Chile tomó posesión oficial del estrecho de Magallanes y se ordenó fundar el Fuerte Bulnes. En 1849 nació Punta Arenas.

Esta política chilena provocó la reacción de los países vecinos, que reclamaron de estas medidas. Por una parte, el 30 de enero de 1843 el Ministro boliviano en Santiago le envió una nota al Gobierno chileno pidiendo la revocación de la ley de octubre del año anterior ya que abarca territorio de esa Nación, pues su límite meridional está en el río Salado, ubicado en el paralelo 26 de latitud sur. Por otra, el gobierno trasandino protestó el 15 de diciembre de 1847 por la ubicación del fuerte chileno en tierras argentinas y reclamó como propios todos los territorios entre los Andes y el Atlántico, así como los que estaban más allá del estrecho.

En ambos casos, el Gobierno de Chile no reaccionó con una política violenta, sino que propuso realizar estudios que aclararan las diferencias. Respecto al extremo norte inició una investigación y señaló que la mejor solución consistiría en la firma de un Tratado de Límites. Sería el modo de sentar un fundamento que validara en la era republicana los límites fijados de acuerdo con antecedentes indios<sup>67</sup>. Pero problemas internos del país altiplánico dilataron la discusión del acuerdo. Además, Bolivia comenzó a exigir que Chile se retirara de la zona en conflicto para hacer avanzar las negociaciones. La situación iba adquiriendo cada vez un carácter más belicoso, tanto que el 5 de junio de 1863 el Congreso de Bolivia aprobó una ley que autorizaba al Gobierno de esa Nación a declarar la guerra a la República de Chile si no se desocupaba el litoral en conflicto. En 1866, al apoyar Chile y Bolivia al Perú en su guerra con España, se produjo un acercamiento que permitió estrechar las relaciones, y que fructificaron en un Tratado de Límites suscrito ese mismo año.<sup>68</sup> Pero en la aplicación del Tratado hubo una serie de dificultades que provocaron nuevas discusiones. El Gobierno de Chile buscaba un arreglo definitivo e inició conversaciones que dieron lugar al Tratado de 1874<sup>69</sup>.

Con Argentina se inició una etapa de estudios que dio lugar el 30 de agosto de 1855 a al primer Tratado de Paz, Amistad, Límites y Comercio entre ambas Repúblicas, el cual fue

---

constitucional y el significado de la proposición 'desde' Cfr. GÓMEZ, Santiago Carlos, *El epílogo de la guerra de 1879*, pp. 12-13.

<sup>67</sup> Además de los títulos indios que podía esgrimir cada parte, estaba la ocupación de Cobija, iniciada durante la primera anarquía chilena. Cobija fue declarada puerto boliviano por decreto del Presidente Andrés de Santa Cruz en 1833, aunque Chile seguía considerando la zona como propia y así lo señalaba tanto en sus constituciones como en su gestión administrativa (Cfr. VALENCIA AVARIA, Luis, *op. cit.* (n. 13), t. 1, pp. 83, 111, 116, 153 y 173). Para más antecedentes, vd. EYZAGUIRRE G., Jaime, *Chile y Bolivia. Esquema de un proceso diplomático*, pp. 23-47; CARRASCO D., Sergio, *op. cit.* (n. 64), pp. 17-118 y FRÍAS VALENZUELA, Francisco, *Manual de Historia de Chile*, pp. 291-292, 324, 344-351, 359, 398.

<sup>68</sup> CHILE, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976*, t. 2, *Tratados Bilaterales Chile-Bolivia*, pp. 31-32. Incluye copia íntegra del Tratado. Fue suscrito el 10 de agosto de 1866 en Santiago por el Canciller chileno, Álvaro Covarrubias, y por el Ministro Plenipotenciario de Bolivia, Juan Ramón Muñoz C. Las ratificaciones fueron canjeadas el 9 de diciembre de 1866 y se promulgó el 13 de diciembre del mismo año. Estableció una solución ecléctica: la frontera en el paralelo 24 de latitud sur y la repartición por mitad de los impuestos derivados de la exportación del guano y otros minerales entre los paralelos 23 y 25.

<sup>69</sup> *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976*, cit. (n. 68), t. 2, pp. 48-49. Contiene copia completa del Tratado. Suscrito en Sucre el 6 de agosto por el Canciller boliviano, Mariano Baptista, y por el Ministro Plenipotenciario de Chile, Carlos Walker M. El canje fue el 28 de julio de 1875 y su promulgación el 25 de octubre del mismo año. Terminó con la medianería entre los paralelos 23 y 25 establecida en 1866, continuó fijando el límite en el paralelo 24 y comprometió a Bolivia a no aumentar las contribuciones existentes sobre capitales, personas e industrias chilenas durante 25 años.

promulgado 30 de abril de 1856<sup>70</sup>. En él se optó por reafirmar el principio del *Uti Possedetis*, es decir, otorgar validez a los límites que existían en los años de la independencia, pero no se especificaron cuales eran estos. Además se señaló que cualquier controversia se llevaría a arbitraje. La situación siguió sin mayores variaciones durante los siguientes tres lustros. A comienzos de la década de 1870 Argentina vuelve a manifestar pretensiones sobre la Patagonia. El Gobierno chileno intenta acentuar su presencia en la zona conflictiva: se decide internacionalizar el estrecho de Magallanes para la navegación de todas las banderas<sup>71</sup>, se promovió el crecimiento de Punta Arenas, se invirtió en una cañonera para el patrullaje de los canales y se introdujo la crianza ovejera en Tierra del Fuego<sup>72</sup>. Hubo varios intentos de negociar una solución definitiva, que por distintos motivos no fructificaron. El inicio de la Guerra del Pacífico y su desarrollo fue gravitante en el transcurso de estas negociaciones, las que finalmente decantaron en la suscripción de un Tratado de Límites el 23 de julio de 1881<sup>73</sup>, por el cual Chile renunciaba a la Patagonia y al extremo oriental de Tierra del Fuego, y Argentina al estrecho de Magallanes.

La violación del Tratado de 1874 por las autoridades bolivianas había desencadenado el inicio de la Guerra del Pacífico, que enfrentaría a Chile con Bolivia y Perú<sup>74</sup>. Se rompieron las relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia. El 12 de febrero de 1879 representante de Chile en Bolivia, Pedro Nolasco Videla, enviaba la última nota al Gobierno de Daza. En ella le señala las consecuencias que tendrá su actitud:

“Roto el Tratado de 6 de agosto de 1874, porque Bolivia no ha dado cumplimiento a las obligaciones en él estipuladas renacen para Chile los derechos que legítimamente hacía valer antes del tratado de 1866 sobre el territorio a que ese Tratado se refiere. En consecuencia, el Gobierno de Chile ejercerá todos aquellos actos que estime conveniente para la defensa de sus derechos y el Excelentísimo Gobierno de Bolivia no debe ver en ellos sino el resultado lógico del rompimiento que ha provocado y de su negativa reiterada para buscar una solución justa e igualmente honrosa para ambos países”<sup>75</sup>.

Las acciones bélicas se iniciaron con el desembarco y toma de Antofagasta el 14 de febrero de 1879. El Gobierno Boliviano declaró la guerra a Chile el 1° de marzo. El Gobierno de Chile le pidió a Perú que manifestara su neutralidad, pero frente a la negativa de éste<sup>76</sup>, se vio

<sup>70</sup> *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976, cit.* (n. 68), t. 3, *Tratados Bilaterales Chile-Argentina*, pp. 16-26. Contiene copia completa del Tratado.

<sup>71</sup> *Cfr.* BARROS VAN BUREN, *op. cit.* (n. 44), pp. 299-300. Esta intención del Gobierno de Chile fue dada a conocer a través de una circular de fecha 23 de octubre de 1873 que se envió desde la Cancillería a todos los países marítimos.

<sup>72</sup> CUNILL G., Pedro, *Geografía de Chile*, pp. 18-19.

<sup>73</sup> *Memoria de Relaciones Exteriores y de Colonización presentada al Congreso Nacional en 1881*, p. 169, y *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976, cit.* (n. 68), t. 3, pp. 64-65. Contiene copia del Tratado. Las ratificaciones se canjearon en Santiago el 22 de octubre de 1881. Se promulgó el 26 de octubre de 1881 y se publicó en el *Diario Oficial* N°1.369, de 28 de octubre de 1881.

<sup>74</sup> Para una visión peruana y boliviana de la guerra, *vd.* PONS MUZZO, Gustavo, *Historia del Perú. República 1868-1985*, 4ª ed., y KLEIN, Herbert S., *Historia de Bolivia*, 8ª ed.

<sup>75</sup> BULNES P., Gonzalo, *Guerra del Pacífico*, vol. 1, p. 121.

<sup>76</sup> Bolivia había suscrito con Perú un Tratado Secreto de Alianza Defensiva el 6 de febrero de 1873, que señala: “las Altas Partes Contratantes se unen y se ligan para garantizar mutuamente su independencia, su soberanía y la integridad de sus territorios respectivos: obligándose en los términos del presente

obligado a declarar la guerra simultáneamente a Bolivia y Perú. La declaración fue aprobada por el Congreso Nacional el 3 de abril y publicada en el Diario Oficial el 5 de ese mes<sup>77</sup>.

Bolivia fue definitivamente derrotada en la Batalla de Tacna, el 26 de mayo de 1880, luego de lo cual se retiró del conflicto bélico, que continuaría sólo entre Chile y Perú. Las tropas chilenas ingresaron triunfalmente en Lima el 17 de enero de 1881 y durante los años siguientes el ejército chileno ocupó el Perú bajo el mando del Contralmirante Patricio Lynch S. La guerra se radicó en la Sierra peruana, donde habían huido los restos del ejército derrotado. Finalmente en 1883 se pudo asentar un Gobierno peruano con el General Miguel Iglesias, que posibilitó la firma del Tratado de Paz de Ancón<sup>78</sup>.

Con Bolivia sólo se pactó una tregua indefinida en 1884, que estableció el sometimiento a las leyes chilenas del territorio ubicado entre el río Loa y el paralelo 23, el restablecimiento de las relaciones comerciales entre ambos países, otorgándose franquicias especiales a Bolivia para comerciar en Tacna y Arica, y la devolución, por parte de Bolivia, de las propiedades salitreras confiscadas a chilenos y de los productos percibidos por el secuestro realizado en estas empresas al inicio de la contienda<sup>79</sup>.

### *c) La política internacional de Chile durante el período pseudo-parlamentario*

Finalizadas las campañas militares de la Guerra del Pacífico, y hasta los inicios del período pseudoparlamentario, la situación internacional de Chile gozaba de una cierta estabilidad, gracias a los recientes Tratados suscritos con Perú, Bolivia y Argentina. Ellos venían a decantar la configuración limítrofe de Chile, incierta en los primeros años de vida independiente. Los antecedentes indianos, insuficientes e imprecisos en su mayoría, habían sido complementados y actualizados con la aprobación de estos acuerdos, suscritos por Repúblicas independientes y soberanas.

Pero al poco tiempo se vio que esta estabilidad era más aparente que real. Por de pronto con Bolivia sólo se había suscrito una Tregua, que no ponía fin definitivo al estado de conflicto ni permitía integrar con seguridad los territorios anexados en virtud de dicho Tratado. El Tratado de Ancón acordado con Perú había dejado una cláusula pendiente, ya que su artículo tercero establecía que las provincias de Tacna y Arica serían administradas por Chile durante 10 años,

---

Tratado a defenderse contra toda agresión exterior bien sea de otro u otros Estados independientes o de fuerza sin bandera que no obedezca a ningún poder reconocido". En virtud de este pacto, Perú se vio obligado a intervenir a favor de Bolivia contra Chile. Respecto a los antecedentes de este Tratado, *vd.* CARRASCO D., Sergio; *op. cit.* (n. 64), pp. 82-86.

<sup>77</sup> *Diario Oficial* N° 618 y N° 619. *Cfr.* BARROS VAN BUREN, Mario, *op. cit.* (n. 44) pp. 362-368.

<sup>78</sup> El Tratado de Ancón fue suscrito en el puerto peruano de Ancón por Jovino Novoa Vidal en representación de Chile, y por los señores José Antonio de Lavalle y Mariano Castro Z. a nombre del Perú, el 20 de octubre de 1883. Las ratificaciones fueron canjeadas en Lima el 20 de mayo del año siguiente. En Chile fue promulgado el 21 de mayo de 1884 y publicado en el *Diario Oficial* N° 2.129. *Cfr.* Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976, *op. cit.* (n. 68), t. 1, Tratados Bilaterales Chile-Perú, pp. 93-95. Se incluye copia íntegra del Tratado

<sup>79</sup> La tregua se acordó en un documento denominado Pacto de Tregua que fue firmado el 4 de abril de 1884 en Valparaíso por el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Aniceto Vergara A., y por los representantes de Bolivia, Belisario Boeto y Belisario Salinas. Las ratificaciones de este acuerdo se canjearon el 29 de noviembre de 1884. El Tratado se promulgó el 2 de diciembre de 1884 y se publicó en el *Diario Oficial* N° 2.289, *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976, cit.* (n. 68), t. 2, pp. 56-58. Incluye copia completa del Tratado.

al cabo de los cuáles se realizaría un plebiscito que decidiría su soberanía definitiva. Y respecto a Argentina, serios conflictos en las comisiones encargadas de demarcar los límites de acuerdo a las disposiciones del Tratado de 1881 hacían peligrar la paz alcanzada.

Una crisis interna en Chile, lleva el país a la Guerra Civil de 1891, que marca el inicio de una nueva época en la historia política de Chile, el pseudo-parlamentarismo<sup>80</sup>. Esta etapa coincide casi exactamente con el esfuerzo desplegado por la diplomacia chilena para consolidar la paz alcanzada con sus países vecinos luego de la Guerra del Pacífico, y decantar los límites derivados de los Tratados suscritos.

Recién iniciados los primeros años del período pseudoparlamentario, surgieron diferencias en la aplicación de los Tratados suscritos en los años anteriores. En paralelo tendrá que negociar con los Gobiernos de Perú, Bolivia y Argentina, en un clima de tensión que por momentos se temió acabara en nuevos conflictos armados.

En 1893 se cumplía el plazo estipulado en Ancón para realizar el plebiscito que decidiría la soberanía de las provincias de Tacna y Arica. Chile y Perú emprendieron negociaciones para celebrarlo, pero éstas fracasaron sin llegar a acuerdo sobre la manera de organizarlo. Se inician, desarrollan y malogran negociaciones con Perú a lo largo de casi 40 años con el objeto de buscar una fórmula que satisfaga a ambas partes. En algunas de estas negociaciones participó Federico Puga Borne en calidad de representante del Gobierno de Chile o las dirigió siendo Ministro de Relaciones Exteriores. Durante ese lapso Chile sigue una política de “chilenización” sobre los territorios en disputa, que facilite la victoria si se llega a realizar el plebiscito.

La situación con Bolivia seguía pendiente, y el Gobierno chileno buscaba lograr una paz definitiva que permitiera centrarse en las diferencias con Perú y Argentina. Manteniendo equilibrios se suscriben los Pactos de 1895 en los que Chile se compromete a ceder a Bolivia las provincias de Tacna y Arica en caso de ganar el plebiscito, u otro puerto en caso de perderlo. La aprobación de estos acuerdos en el Congreso chileno levantó una férrea oposición en algunos políticos y parlamentarios, entre los que destaca Federico Puga. Esta postura significaba mantener las diferencias con Bolivia cuando la tensión con Argentina crecía rápidamente derivada de las diferencias que sostenía Chile y el país trasandino por la aplicación del Tratado de 1881, y que llevaría a ambos países al borde de la guerra en 1898<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Cfr. nota 42.

<sup>81</sup> En cuanto a la demarcación misma, el mayor escollo se debió a la diferencia de criterios que originó el artículo primero del Tratado de 1881: *“El límite entre Chile y la República Argentina es, de norte a sur, hasta el paralelo 52 de latitud, la cordillera de los Andes. La línea fronteriza correrá en esta extensión por las cumbres más elevadas de dicha cordillera que dividen las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro (...)”*. Como explica Gonzalo Izquierdo F.: *“dicha disposición resultó clara en las zonas cordilleranas del norte y del centro. Pero en las regiones patagónicas la línea divisoria de las aguas con frecuencia no coincidía con las más altas cumbres. Esta realidad dio origen a serios problemas en la interpretación de lo pactado: los argentinos alegaban que la línea limítrofe no se apartaba de las más altas cumbres absolutas; en cambio, los chilenos insistían en que la línea demarcatoria debía ajustarse al “divortium aquarum”, estableciendo la frontera de acuerdo con aquellas alturas cordilleranas que dividían las aguas*. El problema es que el optar por uno u otro criterio significaba acercar la frontera al océano Pacífico o Atlántico. Por esto en 1893, con el objeto de facilitar el arreglo, se pactó un Protocolo Aclaratorio del Tratado de 1881 que en su segundo artículo establecía que *“la soberanía de cada Estado sobre el litoral respectivo es absoluta, de tal suerte que Chile no puede pretender punto alguno hacia el Atlántico, como la República Argentina no puede pretenderlo hacia el Pacífico”*. Cfr. IZQUIERDO F., Gonzalo, *Historia de Chile*, t. 3, p. 194. Para los tratados vd. *Memoria de Relaciones Exteriores y de Colonización presentada al Congreso Nacional en 1881*,

La controversia con Argentina se solucionó con la suscripción de los Protocolos de 1898 por los cuáles se decidió aceptar las fronteras demarcadas por los peritos en que no hubiere controversias, establecer el arbitraje ante Su Majestad Británica de las diferencias y confirmar el principio establecido en 1893 de no pretender Chile influir en las costas del Atlántico, ni Argentina en las del Pacífico.<sup>82</sup> El conflicto rebrotó a las pocas semanas al no llegarse a arreglo sobre el futuro de la Puna de Atacama, diferencia limítrofe en la zona norte de ambos países que había sido excluida de los Protocolos recién suscritos. Finalmente se logró un acuerdo, que fue simbólicamente refrendado por la reunión en Punta Arenas entre los Presidentes de Chile y de Argentina, más conocida como el “*abrazo del estrecho*”, en febrero de 1899.

En el intertanto se habían desahuciado los Pactos suscritos en 1895 con Bolivia, pero su firma había producido un efecto negativo en el Perú. Cuando se supo en Lima que el Gobierno chileno se había comprometido condicionalmente a ceder Tacna y Arica a Bolivia cundió la indignación, ya que todavía estaba presente en la opinión pública que Perú había entrado en la Guerra del Pacífico defendiendo a Bolivia, y que ésta se retiró en 1880 dejando a Perú sólo durante el resto del conflicto. Esta reacción no favorecía las relaciones entre Chile y Perú, cuando todavía estaba pendiente la realización del plebiscito de Tacna y Arica. Por su parte, el Presidente del Perú, Nicolás de Piérola, propuso en 1898 al Ministro de Chile en Lima colonizar Bolivia, dividiéndolo entre Chile, Perú y Argentina. La proposición fue rechazada por el Gobierno chileno. Cuatro años después, dejada ya la presidencia del Perú, insistiría, proponiendo una división exclusiva entre Chile y Perú, lo que fue nuevamente rechazado<sup>83</sup>.

La situación era compleja, pues Chile mantenía una relación muy tensa con Argentina y temía que Perú se le uniera en contra. Por su lado, el Gobierno de Lima tenía problemas con Ecuador, y pensaba que Chile podría aliarse en contra suya. Por último, el Gobierno chileno quería solucionar definitivamente el conflicto con Bolivia, que seguía en estado de tregua. En el mismo año 1898 surgió una nueva iniciativa de conversación por parte del vicepresidente del Perú, Guillermo Billinghurst, que dio lugar a la suscripción de un Memorándum el 9 de abril de ese año<sup>84</sup>. Se estableció en su primer artículo que para facilitar la organización del plebiscito, antes se sometería al fallo arbitral de la Reina Regente de España, doña María Cristina de Hasburgo-Lorena, quienes tendrían derecho a voto, cuestión previa era de gran importancia ya que la mayoría de los nacidos en dicha zona eran peruanos, pero la mayoría de los actuales residentes eran chilenos. Este Protocolo, mal recibido en Chile, nunca fue aprobado en el Congreso. Se preveía que la Reina podría fallar a favor de Perú, lo que significaría perder el plebiscito y entregar parte de Tarapacá a Bolivia, en virtud de los Tratados de 1895, todavía en discusión parlamentaria esos meses. Perú, esperando ver el desenlace de las diferencias chileno-argentinas, y preocupado en disputas con Ecuador por el dominio exclusivo de la zona de nacimiento del río Amazonas, tampoco exigió su cumplimiento.

---

*cit.* (n. 73), p. 170. También en *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976*, *cit.* (n. 68), t. 3, pp. 64 y 76-79.

<sup>82</sup> *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976*, *cit.* (n. 68), t. 3, pp. 89-92. Son cuatro actas suscritas en Santiago por el Canciller de Chile, Juan José Latorre B., y el Ministro Plenipotenciario de Argentina, Norberto Piñero, en los días 15, 17 y 22 de septiembre de 1898. Fueron publicadas en el *Diario Oficial* de 23 de septiembre de 1898.

<sup>83</sup> BARROS VAN BUREN, *op. cit.* (n. 44), p. 591.

<sup>84</sup> *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976*, *cit.* (n. 68), t. 1, pp. 108-112. Se incluye copia completa del Memorándum. Éste se denominó “Sobre una solución definitiva respecto al dominio y soberanía de los territorios de Tacna y Arica” y fue firmado en la ciudad de Santiago por el Canciller chileno Raimundo Silva Cruz y por el Ministro peruano Guillermo E. Billinghurst.

Las diferencias entre Bolivia y Chile se mantenían, aunque continuaban los esfuerzos por llegar a una solución. En Bolivia persistía la esperanza de obtener una salida al mar, y en Chile se consolidaba la idea de suplir la entrega de un puerto con compensaciones económicas. En agosto de 1900, a raíz de la gestión de Abraham König V., quien en una nota mostró crudamente el sentir chileno, las relaciones entre ambas Naciones volvieron a quedar casi suspendidas.

Cuando Perú, luego del fracaso del Protocolo de 1898, volvió a insistir en la realización del plebiscito, Chile defendió su posición y reanudaba la política de *chilenización* luego del intervalo producido por la Guerra Civil de 1891. Perú protestó, pero Chile se excusó afirmando que el Tratado de Ancón le autorizaba a administrar Tacna y Arica como provincias chilenas. En enero de 1901 se rompieron las relaciones diplomáticas. Perú, desde su Cancillería, acusaba a Chile frente al resto de las naciones de retener indebidamente Tacna y Arica y dilatar sin razón alguna el plebiscito sobre ellas.

Con relación a Argentina, luego del “abrazo del estrecho”, se volvió a iniciar un período de tensiones. Los incidentes fronterizos continuaban, bullía la opinión pública en ambos países y se prosiguió la carrera armamentista. Luego de varias gestiones, el 28 de mayo de 1902 se firmó un Tratado para acordar el inicio del arbitraje pactado cuatro años antes. Además se suscribió un Protocolo Adicional de desarme por el cual ambos países decidieron limitar su poderío naval. Este protocolo fue el primero de su tipo en la historia diplomática mundial<sup>85</sup>. A finales de ese mismo año 1902, el Rey Eduardo VII de Inglaterra entregaba el Laudo Arbitral. En éste no siguió de modo absoluto ni la teoría chilena ni la argentina, sino que se guió por los antecedentes de ocupación y el principio de la equidad. El fallo causó buena impresión en los dos países y abrió un período de gran cordialidad entre ambas naciones. Se firmó un tratado de comercio y otro de extradición. Se construyó un ferrocarril entre Santiago y Mendoza. Las fiestas por el centenario de la independencia se celebraron conjuntamente. Se cumplían las palabras señaladas por Federico Errázuriz en el banquete que ofreció al Presidente de Argentina a bordo del acorazado “O’Higgins” luego del abrazo del estrecho: “La paz, siempre benéfica, es fecunda entre naciones vecinas y hermanas; armoniza sus intereses materiales y políticos, estimula su progreso, da vigor a sus esfuerzos, hace más íntimos sus vínculos sociales y contribuye a la solución amistosa de sus dificultades y conflictos. La paz es un don de la Divina Providencia”<sup>86</sup>.

En este ambiente de acercamiento empieza a crecer en Chile la preocupación por la Antártida. Ya desde la época inmediatamente posterior a la toma de posesión del Estrecho de Magallanes, en 1842, se autorizó a la Gobernación de Punta Arenas a otorgar concesiones de pesca y exploración sobre los territorios antárticos e islas adyacentes. Bajo la presidencia de Jorge Montt A., se dictó la primera Ordenanza de Pesca para la Antártida, y a principios del siglo xx se otorgaron concesiones que incluían dicha zona y comportaban atribuciones soberanas en representación del Gobierno de Chile. Destaca en este empeño la labor de Federico Puga Borne, tanto como científico, político y diplomático.

De principios del siglo xx son también el inicio de las controversias con Argentina sobre el curso del canal Beagle y la soberanía de las islas Picton, Nueva y Lennox. Federico Puga, en

<sup>85</sup> *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976*, cit. (n. 68); t. 3, pp. 138-143. Tanto la Convención sobre Limitación de Armamentos Navales como el Tratado General de Arbitraje fueron suscritas el 28 de mayo de 1902 en Santiago por el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, J. Francisco Vergara D., y el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Argentina, José Antonio Terry. Las ratificaciones se canjearon el 22 de septiembre de 1902. En Chile se promulgaron el 22 de septiembre de 1902 y se publicaron en el Diario Oficial N° 7.373.

<sup>86</sup> EYZAGUIRRE G., Jaime, *Chile durante el Gobierno de Errázuriz Echaurren. 1896-1901* (n. 33), p. 252.

su calidad de Senador y de Canciller del Presidente Pedro Montt M., tendrá una participación destacada<sup>87</sup>.

Decantadas las relaciones con Argentina tras el Tratado de 1902, el Gobierno de Chile volvió sus esfuerzos al norte. Ese mismo año se vuelven a iniciar conversaciones entre Chile y Bolivia para buscar la paz definitiva. Federico Puga participa en los inicios de estas gestiones. Esta negociación dará lugar al Tratado de Paz y Amistad de 20 de octubre de 1904, por el cual Bolivia renuncia a sus pretensiones marítimas a cambio de prestaciones económicas<sup>88</sup>. Este acuerdo pone fin a 20 años de tregua y sienta las bases de las relaciones entre ambas Naciones a lo largo del siglo xx. Pero ya a fines del período pseudoparlamentario, Bolivia buscará revisar las condiciones fijadas en el pacto para obtener nuevamente un puerto en el Pacífico. Aprovechará con el apoyo inicial de Perú las primeras sesiones de la Sociedad de las Naciones para ello, teniendo como ventaja su calidad de “aliados” en la Primera Guerra Mundial, frente a un Chile que fue neutral<sup>89</sup>. Pero el abandono del apoyo peruano, debido a nuevas negociaciones entre Chile y Perú dirigidas a resolver la aún pendiente cuestión de Tacna y Arica, y el previsible fracaso de la Sociedad tras el no ingreso de Estados Unidos, hicieron fracasar las pretensiones bolivianas en esos años<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> Este conflicto perduró a lo largo de décadas y casi llevó a la guerra a Chile y Argentina en 1978. Gracias a la mediación del Papa Juan Pablo II se llegó a un acuerdo, que fue materializado en el Tratado de Paz y Amistad de 29 de noviembre de 1984. A lo largo del siglo xx surgieron otras diferencias limítrofes entre ambas Naciones, como la cuestión de Palena, resuelta en 1966 por arbitraje de la reina Isabel II de Gran Bretaña. Patricio Aylwin A. y Carlos S. Menem, Presidentes de Chile y Argentina respectivamente, ordenaron a las comisiones de límites de ambas Repúblicas elaborar un informe sobre los puntos pendientes. El estudio, entregado en 1991, señaló la existencia de 24 cuestiones por resolver. Ambos Gobiernos acordaron el 2 de agosto de 1991 resolver directamente 22 de estos puntos, que se referían a tramos de frontera de corta extensión. Respecto a los dos pendientes, se sometió al arbitraje de un Tribunal latinoamericano el sector de Laguna del Desierto, y se suscribió un acuerdo sobre los Campos de Hielo Sur, que luego no tuvo acogida en los Congresos. Se acordó un nuevo convenio en diciembre de 1998 por los Presidentes Eduardo Frei R. y Carlos S. Menem, que fue aprobado el 2 de junio de 1999 por los Congresos de Chile y Argentina. De todos modos deja un pendiente, ya que establece la línea fronteriza sólo en un sector de la zona en litigio y señala que la demarcación del resto será realizada por las comisiones de fronteras y límites de ambos países. Cfr. BENADAVA, Santiago, *Historia de las fronteras de Chile*, 73-75, BARROS, José Miguel, *op. cit.* (n. 60), y diario *El Mercurio*, de 3 de junio de 1999.

<sup>88</sup> *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976*, cit. (n. 68), t. 2, pp. 111-116. Contiene copia completa del Tratado. Fue publicado en. Fue suscrito por Emilio Bello Codesido, Canciller chileno, y Alberto Gutiérrez, Ministro Plenipotenciario boliviano, en Santiago. Las ratificaciones fueron canjeadas en La Paz el 10 de marzo de 1905. En Chile se promulgó el 21 de marzo de 1905 y se publicó en el *Diario Oficial* N° 8.169.

<sup>89</sup> Chile declaró su neutralidad a través de notas diplomáticas que enviaba a las delegaciones de los países que a su vez le habían informado del estado de guerra en que se hallaban. La primera de estas misivas es el oficio N° 2.249 de 3 de agosto de 1914 del Canciller Enrique Villegas E. a la delegación alemana. Cfr. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, correspondiente al período Diciembre de 1914 a Diciembre de 1915, pp. 79-225.

<sup>90</sup> La política chilena de rechazo de las aspiraciones marítimas de Bolivia fue intransigente hasta 1950, con excepción de aceptar estudiar la sugerencia realizada por el Secretario de Estado norteamericano Frank B. Kellog el 30 de noviembre de 1926, en orden a ceder a Bolivia las provincias de Tacna y Arica todavía disputadas entre Chile y Perú. El 20 de junio de 1950 el Gobierno chileno da un giro en su argumentación diplomática al señalar en respuesta a una nueva petición formulada por Bolivia días antes que “animado de un espíritu de fraternal amistad hacia Bolivia, está llano a entrar, formalmente, en una negociación directa destinada a buscar la fórmula que pueda hacer posible dar a Bolivia una salida propia y soberana al océano Pacífico”. Cfr. CARRASCO D., Sergio, *op. cit.* (n. 64), pp. 230-233 y 243-244.

Con Perú, las relaciones diplomáticas permanecían interrumpidas desde 1901. En 1905 se reanudaron, pero nada se adelantó en cuanto a resolver la controversia del plebiscito, ambos países querían asegurarse el dominio sobre Tacna y Arica. Y Chile, mientras tanto, continuaba el plan de “chilenizar” la zona. Durante la administración de Pedro Montt M. se inició una nueva negociación dirigida por Federico Puga, en representación de Chile, que no fructificó. En Perú, al antiguo período de apaciguamiento y serenidad había seguido uno de fervor nacionalista y de revanchismo. Su postura diplomática no era insistir en el plebiscito, sino que revisar totalmente el Tratado de Ancón.

Se sumaron a esto diferencias surgidas de la organización eclesiástica, ya que la Iglesia en espera de una solución definitiva, no había modificado la jurisdicción de Arequipa sobre las parroquias de Arica y Tacna. Frente al fervor nacionalista de los sacerdotes peruanos, el Gobierno de Chile dictaminó su expulsión y elevó una solicitud a la Santa Sede para formar en esa zona un vicariato general castrense que permitía designar capellanes militares para atender la población civil. Perú respondió con el rompimiento de las relaciones diplomáticas. En pleno auge del conflicto de “*los curas peruanos*” empezaron a aparecer publicados en el diario limeño “El Comercio” varios artículos titulados “*Secretos de la Cancillería Chilena*” que correspondían a documentos reservados de ésta. Esta situación fue dada a conocer en Chile por la prensa de la época, lo que originó una gran polémica. Federico Puga B. se vio indirectamente relacionado ya que el principal sospechoso era el auxiliar del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gumecindo Navarrete, quien había sido contratado cuando fue Canciller en 1906.

El quiebre de las relaciones diplomáticas entre Perú y Chile no tuvo mayores consecuencias esos años, ya que Perú estaba centrado en un conflicto limítrofe con Ecuador por la cuenca del Amazonas. En 1905 ambos países decidieron someter el pleito al arbitraje de la Corona Española. La Corona, evitando detonar una guerra, prefirió retrasar su decisión y buscó la ayuda de Colombia, Brasil y Chile. El Gobierno chileno quedó en una situación complicada ya que le unía una estrecha amistad con Ecuador, pero no quería dificultar sus relaciones con Perú. Por esto pidió al Ecuador que aceptara la mediación de Colombia, Brasil y Estados Unidos, mientras que Chile trataría que su Majestad Alfonso XIII de España se inhibiera de pronunciar un fallo. La gestión en España estuvo a cargo de Federico Puga, Ministro de Chile en ese país.

Durante las presidencias de Ramón Barros Luco y Juan Luis Sanfuentes A., las relaciones con Perú pasaron por altibajos, en los que tuvieron influencia el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, la crisis del salitre y la suscripción del Pacto ABC con Brasil y Argentina<sup>91</sup>. De cara a las primeras sesiones de la Sociedad de las Naciones, según se refirió poco antes, Bolivia buscó el apoyo de Perú para entablar una demanda contra Chile reivindicando sus pretensiones territoriales. El Gobierno de Chile, ya bajo la administración Arturo Alessandri P. y en las postrimerías del período pseudo-parlamentario, buscó un acercamiento directo con el Perú. Aunque esta iniciativa no prosperó, Estados Unidos, aprovechando este buen comienzo, ofreció su mediación. Luego de un arbitraje del Presidente de los Estados Unidos sobre la manera de organizar el plebiscito junto a un intento fallido de realizarlo en 1925, y de una propuesta del Secretario de Estado norteamericano Frank B. Kellog el 30 de noviembre de 1926 en orden a entregar la zona en disputa a Bolivia, se iniciaron conversaciones directas entre Chile y Perú con la mediación de Estados Unidos. En vistas a la política centralizadora y

<sup>91</sup> El Pacto ABC fue un acuerdo promovido por Brasil para fortalecer la posición conjunta de estos países y su influencia en América del Sur, frente a un creciente predominio de Estados Unidos. Fue suscrito por los cancilleres de Brasil, Chile y Argentina en mayo de 1915, pero no fue aprobado por ninguno de los Congresos de estos países. Cfr. BARROS VAN BUREN, *op. cit.* (n. 44), pp. 665-667.

nacionalista del nuevo Presidente de Chile Carlos Ibáñez del Campo, ya finalizado el período pseudo-parlamentario en Chile, el Gobierno de Lima temió perder los avances hechos y buscó un acercamiento. Se reanudaron las relaciones diplomáticas entre ambos países, se elevó el rango de la misión de Chile en Lima a Embajada y se nombró como Embajador chileno a Emiliano Figueroa L. Tras un año de negociaciones, el 3 de junio de 1929, se suscribió el Tratado y Protocolo Rada y Gamio - Figueroa Larraín, que ponía término a la ya alargada cuestión de Tacna y Arica<sup>92</sup>. El Tratado señala en su primer artículo que “Queda definitivamente resuelta la controversia originada por el Art. 3° del Tratado de Paz y Amistad de 20 de octubre de 1883, que era la única dificultad pendiente entre los Gobiernos signatarios”. La solución establecida fue dividir el territorio en conflicto dejando Tacna para Perú y Arica para Chile. Por esto se le ha llamado “solución salomónica”.

En un *Protocolo Complementario* se acordó, entre otras disposiciones, que ni Chile ni Perú podrían ceder a una tercera potencia, sin previo consentimiento del otro, todo o parte de los terrenos que por el Tratado quedaban bajo sus respectivas soberanías. Esta cláusula ha pesado en las aspiraciones portuarias de Bolivia. Las negociaciones iniciadas en 1975 entre Chile y Bolivia, luego del encuentro en Charaña de sus Presidentes Augusto Pinochet U. y Hugo Banzer S., en las que se estudió la posibilidad de entregar una franja de territorio a Bolivia que, corriendo por entre las fronteras de Perú y Chile, llegara al Pacífico, fracasaron por la oposición de Perú.

### 3.2. BOLIVIA: EN BUSCA DE LA PAZ

#### a) *Un opositor a la negociación de 1895*

Uno de los primeros temas internacionales en el que Federico Puga tendrá una destacada participación dice relación con Bolivia. Desde 1884 se vivía una tregua entre Chile y ese país. Se sucedían gestiones diplomáticas entre ambas naciones para llegar a una paz definitiva, en la medida que la situación interna de cada una lo permitía. Luego de la Guerra Civil de 1891 en Chile, ya estabilizado el nuevo Gobierno de Jorge Montt y afianzado el sistema pseudoparlamentario, se aceleran las gestiones. En 1895 se llega a acuerdo y se suscriben tres Tratados que sellarían la paz. Será el principal intento de negociación hasta la paz definitiva de 1904. Federico Puga se opuso enérgicamente a los acuerdos suscritos en 1895. Durante el Gobierno de don Federico Errázuriz E. fue tres veces ministro, en 1896 y 1897 de Justicia e Instrucción Pública y en 1899 de Relaciones Exteriores. Además en 1897 fue electo Senador por la provincia de Ñuble, cargo que sustentaría hasta 1908, año en el que renunció por haber sido nombrado Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Francia, España, Bélgica y Holanda. En el Senado integró la Comisión Permanente de Relaciones Exteriores desde su elección hasta su renuncia. Con ocasión del desempeño de estos cargos, ejerció una influencia gravitante. Pero es necesario explicar en que consistían los Tratados de 1895 para describir las gestiones realizadas por Federico Puga.

<sup>92</sup> *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976, cit.* (n. 68) t. 1, pp. 133-134. Incluye copia del Tratado. Fue suscrito por Emiliano Figueroa L. y por Pedro José Rada y Gamio, Canciller peruano. Las ratificaciones del Tratado fueron canjeadas en Santiago el 28 de julio de 1929 y ese mismo día se promulgó por medio de la Ley N° 1.110. Fue publicado en el Diario Oficial N° 15.449. Se nombraron Comisiones de Límites para realizar la demarcación del terreno, tarea que finalizó en 1932 sin diferencias. Las últimas cláusulas de este Tratado se cumplieron a principios del año 2000, entrega de instalaciones portuarias y aduaneras a Perú en el puerto de Arica, y la inauguración de un Cristo de la Paz en el Morro de dicha ciudad.

Los convenios fueron suscritos el 18 de mayo de 1895 entre Chile y Bolivia. Consistía en tres tratados: de Paz y Amistad, de Transferencia de Territorio y de Comercio, y en dos protocolos complementarios sobre el alcance de las estipulaciones del Tratado de Transferencia de Territorio y sobre bases para la liquidación de créditos reconocidos por Chile y Bolivia<sup>93</sup>. Por el primer Tratado se anexaba definitivamente a Chile el territorio que poseía provisionalmente desde 1884. Por el segundo Chile se comprometía, en el caso de adquirir la soberanía sobre las provincias de Tacna y Arica, a transferirlas a Bolivia para proporcionarle una salida al mar. En caso contrario cedería la caleta de Vitor hasta la quebrada de Camarones u otra análoga.

Estos convenios fueron aprobados en el Congreso chileno sin modificaciones el 31 de diciembre de 1895, pero en Bolivia hubo una fuerte oposición. Para no perder la negociación el Ministro de Chile en ese país, Juan Gonzalo Matta, había suscrito el 9 de diciembre un protocolo sobre el alcance de las obligaciones contraídas en los Tratados que unía en un todo indivisible los Tratados de Paz y Amistad y el de Transferencia de Territorio, de modo que si el Gobierno chileno no entregaba a Bolivia un puerto en el término de dos años, ésta no haría efectiva la cesión de su litoral a Chile<sup>94</sup>. Además se señalaba que Bolivia no entenderá cumplida la obligación chilena, sino por la entrega de un puerto y zona que satisfagan ampliamente las necesidades presentes y futuras de su comercio e industria. Bolivia aprobó entonces los Tratados de mayo, salvo el Protocolo Complementario sobre liquidación de créditos. Chile hizo dos observaciones respecto a este último punto: se dejaba al sólo criterio de Bolivia decidir si estaba satisfecha o no la obligación y no se especificaban las condiciones que debe tener el puerto. Como Bolivia no aclaró su posición el Congreso chileno aprobó los Tratados de mayo sin el protocolo adicional del 9 de diciembre.

La cuestión se salvó con un segundo protocolo, firmado el 30 de abril de 1896, aclaratorio del anterior<sup>95</sup>. En este nuevo protocolo se concretaban las características que debía tener el puerto para satisfacer las necesidades comerciales de Bolivia. Y se supeditaba la aprobación chilena del Protocolo Aclaratorio del 9 de diciembre a la aprobación por parte de Bolivia del suscrito en mayo de 1895 sobre liquidación de créditos. Se sujetó el resultado de toda la negociación a la aprobación de estos protocolos, de modo que si no se aprobaba alguno de ellos el resto perdería su validez.

Bolivia aprobó finalmente la totalidad de los Tratados de mayo de 1895, pero haciendo una reserva en la que señalaba que en el caso que Chile no pueda entregar Tacna y Arica corresponde al Congreso boliviano pronunciarse sobre si el puerto y zona que entregue Chile a cambio cumplen con las condiciones especificadas en los acuerdos. El Gobierno chileno pidió el retiro de la reserva, Bolivia se negó. Entonces el Congreso de Chile no aprobó el Protocolo Aclaratorio del 9 de diciembre de 1895. Esto significó dejar sin efecto el resto de la negociación. Finalmente, luego de casi cinco años de gestiones y presiones, el Gobierno de Bolivia señaló al chileno, que en vista de la falta de acuerdo, daba por caducados todos los convenios suscritos.

---

<sup>93</sup> *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976, cit.* (n. 68), t. 2, pp. 75-80. Contiene copia íntegra de los Tratados. El Tratado de Paz y Amistad y el Tratado de Comercio fueron canjeados el 30 de abril de 1896 y promulgados el 1º de mayo del mismo año. Su publicación fue en el Diario Oficial N° 5.397, de 2 de mayo de 1896. Ver copia en Anexos.

<sup>94</sup> Protocolo de 9 de diciembre de 1895 sobre el alcance de las obligaciones contraídas en los Tratados de 18 de mayo. *Cfr. Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976, cit.* (n. 68), t. 2, p. 81. Contiene copia íntegra del Protocolo. Ver Anexos.

<sup>95</sup> Protocolo de 30 de abril de 1896 aclaratorio del de 9 de diciembre de 1895. *Cfr. Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976, cit.* (n. 68), t. 2, pp. 82-83. Ver copia en Anexos.

Esta negociación influyó en las relaciones de Chile con Perú. Para este país la herida abierta por Bolivia con ocasión de la Guerra del Pacífico, a la que lo obligó a entrar y en la que lo dejó abandonado, seguía abierta. En 1893, a diez años del Tratado de Ancón, se cumplía el plazo dispuesto por éste para efectuar el plebiscito que definiría la soberanía definitiva de Tacna y Arica. Luego de los primeros intentos infructuosos realizados para organizar la ejecución del plebiscito, la prensa argentina hizo públicos los acuerdos suscritos en 1895 entre Chile y Bolivia. Cuando se supo en Lima que el Gobierno chileno se había comprometido condicionalmente a ceder Tacna y Arica a Bolivia cundió la indignación. Por otra parte, en Chile también causó inquietud el arreglo con Bolivia respecto de la cuestión de Tacna y Arica, por cuanto en esos años había incertidumbre sobre el plebiscito que definiría la soberanía de ambas provincias, y la opinión pública chilena no aceptaría ceder a Bolivia un terreno al sur de ellas.

En Bolivia también ocasionó controversia porque no se resignaban todavía a dar por perdida la provincia de Tarapacá. En esos años las relaciones de Chile con Argentina estaban al borde de la ruptura y el conflicto armado, Bolivia se sabía natural aliada del país trasandino y se aprovechaba de estas circunstancias para presionar. Si Chile iba a la guerra y era derrotado, no sólo podría obtener una salida al mar, sino que recuperar todos los terrenos perdidos en la Guerra del Pacífico. Por esto el Gobierno chileno, con tal de evitar la intromisión de Bolivia en el posible conflicto con Argentina, estaba dispuesto a ceder en algunos aspectos. Con los acuerdos chileno-argentinos de 1898 y 1899 las expectativas del país altiplánico se derrumbaron, y con ellas el principal fundamento de las presiones ante el Gobierno de Chile.

Una vez elegido en 1896 Federico Errázuriz E. como Presidente de la República, Federico Puga Borne tuvo varias conversaciones con él para hacerle participe de su opinión sobre los Tratados suscritos con Bolivia el año 1895. Como el mismo doctor Puga señala en sus apuntes:

“Puga manifestó al Presidente que él no podía conformarse con la solución que había de traer la aplicación de los Tratados de 1895; en primer lugar porque ello nos obligaba a renunciar definitivamente, indefectiblemente al puerto de Arica ya que, si lo obteníamos del Perú en el plebiscito, deberíamos transferirlo a Bolivia, y si no lo obteníamos quedaríamos obligados a ceder a Bolivia otro puerto, que según las últimas manifestaciones de su Gobierno y de su Parlamento no podía ser otro que el de Antofagasta.

(...) A lo que agregaba que en su tesis general él era contrario a la concesión de un puerto a la nación vecina puesto que en un porvenir próximo o remoto él serviría de base para la formación de una escuadra que unida a la de su aliado de 1873 se prepararía para los anhelos reivindicatorios de los vencidos de la Guerra del Pacífico”<sup>96</sup>.

Federico Puga además le expresó al Presidente que había una “*tabla de salvación*”<sup>97</sup> en el Protocolo del 9 de diciembre 1895, ya que en éste se establecía que su no-aceptación importaba el rechazo de toda la negociación. En este punto Puga Borne cometió un error de fechas ya que esta cláusula pertenece al Protocolo Aclaratorio de 30 de abril de 1896 y no al señalado por él. De todos modos la afirmación se aplica: bastaba con no someter a la aprobación del Congreso el último Protocolo suscrito y la negociación fracasaría. El doctor Puga también le señaló que presentaría su candidatura al Senado por la provincia de Ñuble con el objeto de frustrar en y desde esta institución la aprobación definitiva de los Tratados.

<sup>96</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia 1884-1901, Apartado El fracaso de la negociación chileno-boliviana de 1895, p. 1 y 2.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 3.

Luego de la primera crisis ministerial de su Gobierno el Presidente Errázuriz llamó a Puga Borne a participar en el nuevo Gabinete, en el cual asumió la cartera de Justicia e Instrucción Pública el 20 de noviembre de 1896. Antes de aceptar volvió a comentarle al Mandatario su opinión y actitud frente a la negociación actual con Bolivia. En esos momentos faltaba poco tiempo para las elecciones del Senado, su contendor en la senaturía por Ñuble, al ver que participaría en la gestión gubernamental, retiró su candidatura. Federico Puga, sin competencia, salió electo y asumió en 1897 su puesto en la Cámara Alta.

La cartera de Relaciones Exteriores fue asumida por Carlos Morla Vicuña. Inmediatamente pidió al Gabinete acuerdo para enviar al Congreso la aprobación del Protocolo pendiente. Puga Borne se opuso. El Ministro de Hacienda, Justiniano Sotomayor estaba a favor. Los demás Ministros no se pronunciaban y el Presidente guardaba una actitud reservada. Finalmente Puga Borne señaló que no quería ser obstáculo para que el Gabinete tomara una decisión que no correspondía directamente a su departamento, pero que en ese caso se retiraría para poder atacarla desde el Congreso.

Al poco tiempo hubo en el Gabinete una conversación sobre si ayudar a Bolivia a enfrentar un ataque, que parecía inminente, por parte del Perú. Esa ayuda significaría agilizar el proceso de aprobación de los Tratados de 1895. Federico Puga

“protestó de que se pensara siquiera en dar satisfacción a tal deseo y de que se quisiera convertir a Chile en un aliado de hecho de Bolivia contra el Perú. (...) ¿Por qué hemos nosotros de impedir que el Perú, si lo puede, de cuenta de Bolivia?”<sup>98</sup>.

El doctor Puga describe con detalle una conversación que mantuvo con don Federico Errázuriz poco días después de la reunión del Gabinete antes relatada. En ésta queda manifiesto el ascendiente que tenía sobre el Mandatario y la fuerza con que defendía sus convicciones:

“[L]legó Puga a la oficina del Presidente a quien encontró acompañado con don Isidoro Errázuriz; el Presidente dijo al Ministro: ¿sabe que se mandó el Protocolo?

– ¿Cómo es eso, señor?

– Don Pedro Donoso salió del Consejo de Estado y volvió poco después con el Ministro Morla y éste hizo dar cuenta de un mensaje para enviar al Congreso el Protocolo.

– Pero, señor, eso es contrario a lo convenido en el Consejo de Ministros. El acuerdo para someter al Congreso el Protocolo no se ha tomado y yo he anunciado que de tomarse me retiraré del Gabinete.

– ¿Qué quiere usted hacerle?

– Yo reclamo de la medida, me opongo a que se presente al Congreso y me atrevo a pedir que haga retirar el Mensaje del Congreso si ya está presentado.

El Presidente dijo: está bien y escribió una nota al Ministro Morla”<sup>99</sup>.

El mensaje fue retirado. En “el acta de la sesión del Consejo de estado celebrada el 12 de enero de 1897 deja constancia de que se tomó “acuerdo para someter a la deliberación del Congreso Nacional un mensaje del Ejecutivo que remite un Protocolo Complementario ajustado con el Gobierno de Bolivia”. Entre tanto ni las actas del Senado ni las de la Cámara de Diputados registran el hecho de haberse dado cuenta de tal mensaje”<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia 1884-1901, Apartado El fracaso de la negociación chileno-boliviana de 1895, p. 7.

<sup>99</sup> *Ibid.*, pp. 7-8.

<sup>100</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

Puga Borne también comenta en sus apuntes una obra de Luis Barros Borgoño, *La cuestión del Pacífico y las nuevas orientaciones de Bolivia*, señalando que este autor atribuye el fracaso de la negociación de 1895 a la reserva que hizo el Congreso Boliviano al aprobar los Protocolos pendientes: (...) “no dejaba a la Cancillería de Chile, por mucha dosis de paciencia y benevolencia que quisiera atribuírseles, más que el recurso de enviarla a sus archivos junto con todos los antecedentes de la negociación.

De ahí la hemos sacudido para dar a conocer la verdadera y única causa del abandono de aquella negociación”<sup>101</sup>.

Esta reserva fue dada a conocer en Chile en febrero de 1897 por el Ministro de Bolivia en Santiago. Ella consistía en determinar que “corresponde al Poder Legislativo, en el ejercicio de sus facultades constitucionales, el pronunciarse sobre si el puerto y zona que ofrezca Chile, en sustitución del puerto y territorio de Arica y Tacna, reúne o no las condiciones establecidas en las estipulaciones celebradas entre las dos Repúblicas”<sup>102</sup>.

Federico Puga señala no compartir la opinión de Luis Barros Borgoño. La reserva no produjo un efecto negativo en la Cancillería chilena, lo que se demuestra por la actitud que ésta tuvo en los meses posteriores. Como anotará en sus apuntes ni a un mes de conocerse la reserva boliviana, el 18 de marzo de 1897, fue nombrado Ministro de Chile en la nación altiplánica Manuel Salinas con el objeto de mantener con vida la negociación: “*En su discurso de presentación de credenciales reiteró la promesa del Gobierno de Chile de llevar adelante todas las estipulaciones de 1895*”<sup>103</sup>. El mismo Barros Borgoño dirá en su obra antes citada:

“El Presidente de Chile señor Errázuriz Echaurren, que recientemente había asumido el mando, quiso agotar todos los esfuerzos por traer al Gobierno de Bolivia a la inteligencia y buen acuerdo que encerraba la negociación de 1895 y envió un representante diplomático con encargo especial de remover la última dificultad”<sup>104</sup>.

Además, como sigue apuntando Puga Borne, en la Memoria de la Cancillería correspondiente al año 1897 el Ministro Carlos Morla V. expresa que en marzo de ese año se presentaron al Congreso los Protocolos Adicional de 9 de diciembre de 1895, Aclaratorio del anterior de 30 de abril de 1896 y de Liquidación de Créditos de 28 de mayo de 1895. Además presentó un alegato en defensa del perfeccionamiento de dichos Tratados:

“El Congreso de Bolivia ha sancionado ya, con fecha 7 de noviembre del año último los Protocolos Adicional, Aclaratorio y de Liquidación de Créditos, que sólo aguardan igual sanción del Soberano Congreso de Chile, ante el Senado del cual se hallan sometidos desde el mes de marzo del presente año, para quedar en aptitud de ser canjeados y adquirir el valor de solemnes pactos internacionales”<sup>105</sup>.

Y en la segunda *Memoria* correspondiente a ese año, presentada por el Ministro Raimundo Silva Cruz, se señala que continúa pendiente en el Congreso Nacional la consideración estos acuerdos. También señala:

<sup>101</sup> BARROS BORGOÑO, Luis, *La cuestión del Pacífico y las nuevas orientaciones de Bolivia*, pp. 140-142.

<sup>102</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia 1884-1901, Apartado El fracaso de la negociación chileno-boliviana de 1895, pp. 11-12.

<sup>103</sup> El inicio de su misión como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Bolivia está fechada el 9 de abril de 1897. Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización presentada al Congreso y correspondiente a 1896, sección cuadros, p. 10.

<sup>104</sup> BARROS BORGOÑO, Luis, *op. cit.* (n. 101), p. 148.

<sup>105</sup> Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización presentada al Congreso Nacional y correspondiente a 1896 (n. 103), p. 17. Se trata de este tema desde la página 16 a la 24.

“Por lo demás, sin perjuicio de lo anterior, creí de mi deber preocuparme en todo momento de buscar los arbitrios más adecuados para facilitar la realización de aquel objetivo primordial respecto de la República de Bolivia y de perfeccionar las negociaciones pendientes con ella, mediante ideas y bases que se hallan sometidos al estudio de ambos Gobiernos. Ello revela el sincero anhelo que los anima a llegar a una inteligencia definitiva”<sup>106</sup>.

Federico Puga concluye que visto estos antecedentes:

“[S]e llegará a la evidencia de que la Cancillería chilena estaba muy lejos de haber abandonado y de haber archivado aquella negociación”<sup>107</sup>. Y continúa “el señor Barros Borgoño, que no conocía ni podía conocer las incidencias ocurridas en el Consejo de Ministros, en el Consejo de Estado y en el Senado a principios de 1897 motivadas por la oposición de uno de los miembros del Ministerio a la presentación del Protocolo pendiente al Congreso, estaba a oscuras de las causas de esta extraña situación y tuvo que buscar una explicación simplemente verosímil para lo ocurrido”<sup>108</sup>.

Prosigue manifestando que las verdaderas causas fueron dos, relacionadas entre sí, por un lado

“Bolivia tiró la cuerda demasiado: después de suscritos y aun aprobados por los Congresos y promulgados por los Gobiernos los pactos, exigió nuevas ventajas so pena de dejarlo todo sin efecto... y por otro (lado) la acción eficaz de un político chileno que no aceptaba la base fundamental de la negociación, la cesión de un puerto, que primero en el Gabinete y después en el Congreso se dedicó a combatirla”.

La argumentación seguida por Federico Puga al comentar la opinión de Luis Barros Borgoño coincide con la de otros autores. Tanto Jaime Eyzaguirre como Gonzalo Vial señalan expresamente a Puga Borne como opositor a la aprobación de los tratados:

“¿Resultaba entonces preferible, en vista de las poco halagadoras expectativas, dejar sin efecto toda la larga negociación emprendida por el Gobierno de don Jorge Montt y no presentar los Protocolos pendientes a la aprobación del Congreso? Aunque tal actitud la propició con ardor el Ministro de Justicia don Federico Puga Borne, el Presidente Errázuriz y el Canciller Morla Vicuña pensaron que ello no era, sin embargo, conveniente”<sup>109</sup> y “Todavía Errázuriz no desahuciaba la “política boliviana”, aunque se levantaban ya, en pleno gabinete, voces que lo pedían, como la de Federico Puga, secretario de Justicia e Instrucción”<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización presentada al Congreso Nacional y correspondiente a 1897, pp. XLVI a XLVII. Federico Puga le llama la segunda Memoria correspondiente a 1897 ya que la anterior, de Carlos Morla V., llega a junio de ese año.

<sup>107</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia 1884-1901, Apartado El fracaso de la negociación chileno-boliviana de 1895, p. 16.

<sup>108</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia 1884-1901, Apartado El fracaso de la negociación chileno-boliviana de 1895, p. 17.

<sup>109</sup> EYZAGUIRRE G., Jaime, *Chile durante el Gobierno de Errázuriz Echaurren. 1896-1901* (n. 33), p. 118.

<sup>110</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, p. 267. “Política boliviana” se llamaba a la política diplomática que se mantuvo durante los Gobiernos de Domingo Santa María G., Jorge Montt A. y Federico Errázuriz E. Implicaba una actitud determinada ante el vecino altiplanense, y otra, correlativa, ante el Perú (VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, p. 265).

Y por otro lado Gonzalo Vial se refiere a la excesiva cantidad de exigencias pedidas por Bolivia:

“Fue entonces cuando nuestra vecina estuvo más cerca del mar... Su codicia la perdió; los “doctores de Chuquisaca”, expertos en tirar la cuerda, la tiraron excesivamente” y “Ya para entonces los “doctores de Chuquisaca” -de tanto estirar la cuerda y partir pelos en cuatro- habían perdido la batalla. Errázuriz, inentusiastamente, entregaba al Senado la aprobación final de los pactos, y esa cámara difería su estudio. Jamás llegarían a verse. La “política boliviana” había muerto”<sup>111</sup>.

Sergio Carrasco agrega:

“Si los tratados de mayo hubieran fructificado, Chile se habría visto libre de la ofensiva diplomática de Bolivia en pro de un puerto en el Pacífico, poniéndose fin, en consecuencia, a esta causa de discrepancia entre ambas naciones. La complicada política diplomática boliviana y la intransigencia de su Congreso, sellaron la condición mediterránea de Bolivia”<sup>112</sup>.

En los archivos de Federico Puga se encuentra una copia de parte del acta de la décima sesión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado del 8 de diciembre de 1897. En esta sesión participaron “*el Presidente señor Reyes, el Ministro señor Silva Cruz, los miembros señores Sanfuentes y Tocornal y el Secretario Puga Borne*”<sup>113</sup>. En ella Federico Puga señala que debe ausentarse por algún tiempo de Santiago y que “*desea dejar constancia en el acta de esta última sesión a que asistirá, de la opinión que ya ha podido formarse respecto al fondo de la cuestión de aprobación o rechazo de los Protocolos*”<sup>114</sup>. En este documento hay un resumen de la visión que tenía el doctor Puga sobre este asunto:

A modo introductorio expresa que su opinión, que por lo demás le parece análoga a la de los demás miembros de la Comisión, es la “*de que no debe recomendarse la aprobación de los Protocolos porque ello traería la obligación de cumplir tratados que por una parte son inconvenientes para la República y que por otra parte son impracticables*”<sup>115</sup>.

Y da ocho razones para fundamentar esta sugerencia:

“1ª La aprobación nos privaría irremisiblemente del Territorio de Tacna y Arica, que es a su juicio (por lo menos en cuanto se refiere a puerto y valle de Arica) indispensable para la seguridad nacional, pues no existe para la defensa del territorio de Atacama y Tarapacá desde el valle de Copiapó y el puerto de Caldera al norte otro apostadero naval y militar que pueda reunir y resguardar una escuadra y para concentrar y abastecer un ejército.

2ª El cumplimiento del Tratado de Transferencia de Territorio está subordinado a una voluntad ajena, la del Perú, voluntad que en vez de ser propicia a ese cumplimiento, le es franca, enérgica y naturalmente adversa, de suerte que bastará para frustrar la ejecución perfecta del Tratado.

<sup>111</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, pp. 188 y 268. Al referirse a “los doctores de Chuquisaca” hace referencia a la sutil y compleja tradición de la diplomacia boliviana (VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, p. 187).

<sup>112</sup> CARRASCO DELGADO., Sergio, *op. cit.* (n. 64), p. 117.

<sup>113</sup> Las personas nombradas como miembros de la Comisión son: Vicente Reyes P., Senador por Santiago; Enrique Salvador Sanfuentes A., por Coquimbo y José Tocornal J., por Ñuble (VALENCIA AVARIA, Luis, *op. cit.* (n. 13), t. 2, pp. 358-361).

<sup>114</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia 1884-1901, Apartado sin título, p. 2.

<sup>115</sup> *Ibid.*

3ª La violación de la cláusula que mandaba guardar secreto el tratado de Transferencia de Territorio ha traído a su juicio la anulación de todo el pacto.

4ª La incertidumbre de los gravámenes pecuniarios que imponen a Chile los tratados; pues el Protocolo y Memorándum de Liquidación de Créditos, que fijarían al parecer en cierta suma determinada esos gravámenes, están fundados en la suposición de que los acreedores aceptan una transacción que en otro tiempo aceptaron, pero que se sabe que hoy no aceptan; con lo cual los gravámenes pecuniarios impuestos a Chile por el Tratado quedan en primer lugar indeterminados y en segundo lugar elevados por lo menos al triple de lo que entendía que se elevarían el negociador chileno de los Tratados.

5ª El Gobierno de Bolivia ha declarado que la Caleta de Vitor no cumple con las condiciones del tratado y no sería aceptada; lo cual, siendo aquella caleta mencionada en los pactos como ejemplo y tipo de caleta aceptable, importa un anuncio de la resolución de no cumplimiento de lo convenido.

6ª El Gobierno de Bolivia ha expresado que el sólo puerto y zona de Arica, con exclusión del territorio de Tacna, cumple con las condiciones del Tratado y le satisfaría; por consiguiente sería inconcebible que lleváramos adelante una negociación que nos obliga a entregar Arica conjuntamente con Tacna, es decir, a entregar más de lo que se nos pide.

7ª La aprobación de los Protocolos pendientes y la vigencia consiguiente de los Tratados de que se derivan dejaría subsistentes las pretensiones que parece abrigar Bolivia a la soberanía del territorio situado al sur del paralelo 23º y a la cual jamás ha renunciado de una manera explícita.

8ª La aprobación de los Protocolos nos obligaría a dar cumplimiento inmediato a las estipulaciones de los Tratados que son onerosas para Chile, como el pago de las deudas bolivianas; en tanto que la estipulación que conviene a Chile, la transferencia de la soberanía perpetua queda sujeta a una condición eventual, la aceptación por Bolivia del puerto que se le ofrezca, de manera que existe la posibilidad de que en el plazo de dos años después de vigentes los Tratados vuelvan todas las cosas al estado actual; todas salvo los millones que Chile había pagado a los acreedores de Bolivia<sup>116</sup>.

Para terminar, Federico Puga expresa que le halagaría que por medio de nuevas negociaciones se llegara a un acuerdo aceptable por Chile. Hace referencia a los estudios que se están haciendo para ver la posibilidad de habilitar en el litoral, entre Arica y Chero, una caleta que satisfaga a Bolivia. En ese caso se podría devolver Tacna al Perú, conservar Arica en poder de Chile y dejar una franja intermedia para Bolivia. Ello significaría arreglar con una misma solución las diferencias limítrofes de Chile con Perú y Bolivia, sin descuidar la defensa del norte frente a un posible ataque de alguno de estos países en el futuro. Aún más, permitía desarticular una posible alianza con Argentina, con la cual se estaba al borde de la guerra.

Esta sugerencia de Federico Puga muestra como, ya en estos años, germinaba la idea de solucionar la cuestión de Tacna y Arica por medio de la división de estos territorios. Esa misma será la solución a la que definitivamente se llegará tres décadas después, con la suscripción del Tratado de 1929 entre Chile y Perú. Y respecto a Bolivia será la solución que el Gobierno chileno intentará dar al problema de su salida al mar en 1975; en aquella oportunidad, con

<sup>116</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia 1884-1901, Apartado sin título, pp. 2-5.

ocasión del encuentro de los Presidentes Augusto Pinochet U. de Chile y Hugo Banzer S. de Bolivia en Charaña, se planteó la posibilidad de abrir un corredor entre las fronteras de Perú y Chile que llegara al Pacífico con el objeto de ser cedido bajo compensación territorial a Bolivia. Por tratarse de territorios afectos al Tratado de 1929 suscrito entre Chile y Perú, se realizó la consulta correspondiente a este último<sup>117</sup>. Luego de tres años de conversaciones la negociación no se materializó por la oposición de Perú y la negativa de Bolivia a otorgar una compensación territorial<sup>118</sup>.

En esta misma sesión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de 8 de diciembre de 1897 se encuentra una opinión del Presidente de la Comisión sobre esta cuestión, recogida por Federico Puga en sus apuntes, y que corrobora su afirmación respecto a que la opinión de los demás miembros de esta Comisión sería análoga a la suya:

“El señor Reyes cree que estando ya de manifiesto el concepto que la Comisión se ha formado de que la negociación o Tratados y Protocolos pendientes con Bolivia no se hallan en estado de que se les pueda dar curso, ya que su vigencia establecería para Chile compromisos que no sabe si podrá cumplir y ya que es preciso dejar al Gobierno en situación de practicar, como lo hace, gestiones tendientes a modificar las cosas, convendría que el senado antes de cerrar sus sesiones sepa los motivos porque la Comisión no despacha informe sobre estos asuntos”<sup>119</sup>.

### 3.3 GESTACIÓN DEL TRATADO DE PAZ

Emilio Bello Codesido, Canciller chileno, y Alberto Gutiérrez, Ministro Plenipotenciario boliviano, suscribieron el 20 de octubre de 1904 en Santiago el Tratado de Paz y Amistad que ponía fin a veinte años de tregua entre los países que ambos representaban. Las ratificaciones fueron canjeadas en La Paz el 10 de marzo de 1905. En Chile se promulgó el 21 de marzo de 1905 y se publicó en el Diario Oficial el 27 del mismo mes<sup>120</sup>.

Es indudable la importancia que tiene este Tratado, que implicó fijar los límites de Chile con Bolivia que rigen hoy en día, y que selló durante el siglo xx la posibilidad de una salida al mar del país altiplánico. Aunque a los pocos años se intentó su revisión por parte de Bolivia, si bien la misma persona que inició su negociación, Félix Avelino Aramayo V., luego intentaría dejarla sin efecto, y pese a que a lo largo del siglo xx se han sucedido controversias originadas en los límites establecidos por éste, lo cierto es que aún rige.

Una vez que las conversaciones tendientes a obtener la aprobación de los Tratados de 1895 fracasaron definitivamente, no se estancaron los esfuerzos para lograr pronto una paz definitiva. En 1900 partía a Bolivia un nuevo representante chileno, Abraham König V., quien propondría bases para un futuro arreglo. Éstas se fundamentaban en compensaciones de tipo económico a cambio de que el país altiplánico renunciara definitivamente al litoral.

Aunque la proposición chilena fue bienvenida por las autoridades bolivianas, la respuesta de éstas se inclinó definitivamente por pedir salida al mar. Esto dio lugar a una contestación por

<sup>117</sup> *Cfr.* p. 43. El Protocolo Complementario del Tratado chileno-peruano de 1929 estipulaba la prohibición de ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que, en conformidad al Tratado suscrito, quedan bajo las respectivas soberanías de Chile y Perú sin el previo acuerdo de ambas Naciones.

<sup>118</sup> CARRASCO DELGADO, Sergio, *op. cit.* (n. 64), pp. 281-299.

<sup>119</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia 1884-1901, Apartado sin título, p. 6.

<sup>120</sup> Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976 (n. 68), t. 2, pp. 111-116. Contiene copia completa del Tratado. Fue publicado en el Diario Oficial N° 8.169, de 27 de marzo de 1905. Ver copia en Anexos.

parte de König, la nota reservada de 13 de agosto de 1900, que causó revuelo a nivel internacional por su franca y poco diplomática claridad. Como dice un autor chileno: “no se dejó amarrar por el sutil y atildado lenguaje diplomático para decir toda la verdad, y avanzó aun estas rudas consideraciones (...)”<sup>121</sup>. El Gobierno chileno emitió una circular de fecha 30 de septiembre de 1900 que desaprobando el lenguaje, reitera el fondo de la nota. A ésta siguió la respuesta boliviana, que con lenguaje moderado, defendía la entrega del litoral a este país y el aumento de las compensaciones. Al no lograrse un ningún acuerdo la negociación se dio por terminada.

Las gestiones de 1900, a la larga, más que entorpecer las relaciones entre los dos países, influirían positivamente en el desarrollo de la negociación que daría lugar al Tratado definitivo, ya que recalcó las pretensiones chilenas de satisfacer las demandas bolivianas sólo a través de compensaciones económicas, e hicieron considerar a los gobernantes de Bolivia la posibilidad de contentarse con éstas. Como señala el autor don Sergio Carrasco D.:

“Estas compensaciones, rechazadas sistemáticamente por Bolivia, fueron, sin embargo, adentrándose cada vez más en el espíritu de los gobernantes bolivianos, cercados doblemente por la endémica crisis económica que afectaba a ese país y por la tirantez en las relaciones con Argentina, Paraguay y Perú, a lo que debe agregarse el peligroso rumbo que tomaban las negociaciones con Brasil, que hicieron crisis provocando la Guerra del Acre que privaría a Bolivia de 191.000 kms. de territorios. Todo ello fue haciendo que los gobernantes bolivianos se inclinaran a aceptar de Chile las compensaciones pecuniarias que ese país ofrecía desde hacía ya largos años, renunciando a su aspiración portuaria”<sup>122</sup>.

En estas circunstancias, a principios de 1902 pasó por Santiago el Ministro de Bolivia en Londres, don Félix Avelino Aramayo Vega. Él era primo hermano de doña Julia Vega Lizardi, esposa de Federico Puga Borne, quien en esos entonces era Senador por la provincia de Ñuble. Al llegar a Santiago se reunieron y el doctor Puga le propuso iniciar conversaciones para solucionar la controversia entre ambos países. En su archivo personal, Federico Puga, apuntó una relación de la conversación que tuvo con Félix A. Aramayo y sobre las circunstancias en que ésta se produjo:

“En la primera conversación que tuvo con Aramayo, Puga le expresó el estado de nuestras relaciones con Bolivia era para él materia de preocupación, especialmente por la intervención que había tomado él mismo en los acontecimientos que habían traído la situación actual. Le refirió todas aquellas incidencias, le manifestó qué pensaba de sus antiguas opiniones respecto a la cuestión del puerto en el Pacífico y terminó preguntándole si no estaría dispuesto a aprovechar su paso por Santiago para hacer alguna gestión en el sentido de buscar un avenimiento.

El señor Aramayo le contestó en el acto que le sería muy grato dedicarse a esta tarea. Puga expresó que él no tenía en el Gobierno más influencia que la que le daba su puesto de Senador, pero que era amigo del Presidente de la República y si el señor Aramayo aceptaba solución del problema sin exigencia de puerto en el Pacífico, ya que no era posible cederles el de Arica, indispensable para la seguridad de nuestro territorio ni el de Pisagua que vendría a interrumpir su continuidad, Puga tendría la mayor satisfacción en transmitir esa buena noticia al señor Riesco y pedirle para él una entrevista.

<sup>121</sup> EYZAGUIRRE G., Jaime, *Chile durante el Gobierno de Errázuriz Echaurren. 1896-1901* (n. 33), p. 290.

<sup>122</sup> CARRASCO DELGADO, Sergio, *op. cit.* (n. 64), p. 127.

(...) Aceptó el ofrecimiento de presentación al Presidente de la República y agregó que aunque no tenía misión en Chile, la amistad que le unía al Presidente Pando le permitía confiar en que podría obtener credenciales para entrar en trato formal si las (entrevistas) confidenciales le hacían vislumbrar que podría llegarse a un acuerdo.

(...) Puga se apresuró a comunicar al Presidente Riesco estos hechos. El Presidente se impuso de ellos con la mayor atención y los acogió con entusiasmo. Puga le pidió autorización para presentarle al señor Aramayo.

Al día siguiente el Presidente recibió la visita en su casa habitación de la Calle de los Huérfanos. Después de la presentación y de breves palabras en que Puga resumió lo hablado con el señor Aramayo los dejó solos.

Al día siguiente el señor Riesco dijo a Puga: que se había entendido bien con el señor Aramayo, que ambos habiendo quedado perfectamente de acuerdo, que iba a ponerlo en relaciones con el Ministro del ramo y que confiaba en que obtendría credenciales.

Aramayo, por su parte, confirmó a Puga esas impresiones del Presidente Riesco; le refirió que ya había tenido una entrevista con el Ministro (...)”<sup>123</sup>.

Varios autores al referirse a esta negociación no mencionan esta primera conversación entre Federico Puga y Félix A. Aramayo, sino que parten relatando la entrevista del diplomático boliviano con el Presidente Riesco y posteriormente con el Canciller Yáñez<sup>124</sup>. Esta omisión puede deberse al carácter privado de esta conversación, cuyos antecedentes no quedaron reflejados en la posterior negociación. Algunos nombran esta primera conversación, pero dándole un valor diferente, por ejemplo Gonzalo Vial hace el siguiente comentario: “*En Santiago, Aramayo contactó primero al conocido hombre público y pariente suyo Federico Puga (quien, por esto, creyó siempre haber originado la paz de 1904) y luego a Riesco y Yáñez*”<sup>125</sup>. También hay autores que señalan que Félix A. Aramayo venía con la intención de iniciar negociaciones con Chile; en este contexto, aprovecharía su parentesco con Federico Puga para hacer los primeros contactos<sup>126</sup>.

Otros autores si mencionan esta gestión de Federico Puga y le dan el valor de ser una primera iniciativa. Son autores contemporáneos al doctor Puga y conocidos de éste, lo que puede quitarle validez a sus dichos, pero también manifiestan un conocimiento más cercano de la cuestión.

José Miguel Echenique G., refiriéndose a estos hechos señaló: “*La política del señor Riesco se dirigió hacia Bolivia. La negociación para transformar en tratado de paz el pacto de tregua, fue iniciada por los señores Federico Puga Borne y Avelino Aramayo*”<sup>127</sup>.

En una conferencia universitaria leída por don Luis Adán Molina el 23 de agosto de 1923, basándose en información facilitada por Federico Puga, señala:

“En abril de 1902 llegó a Santiago un personaje boliviano, don Félix Avelino Aramayo, Ministro acreditado ante la Corte de la Gran Bretaña a quien visitó, de los

<sup>123</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia (I), Apartado Gestión del Tratado de Paz chileno-boliviano de 1904.

<sup>124</sup> Cfr. BARROS VAN BUREN, Mario, *op. cit.* (n. 44), p. 617; EYZAGUIRRE G., Jaime, *Chile y Bolivia. Esquema de un proceso diplomático* (n. 67), p. 43, y CARRASCO D., Sergio, *op. cit.* (n. 64), p. 127.

<sup>125</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, p. 380.

<sup>126</sup> QUEREJAZU CALVO, Roberto, *La Guerra del Pacífico. Síntesis histórica de sus antecedentes, desarrollo y consecuencias*, p. 100.

<sup>127</sup> ECHENIQUE G, José Miguel, “Interregno Diplomático”, en: *El Diario Ilustrado*, de 10 de septiembre de 1926.

primeros, don Federico Puga Borne, por ser pariente cercano de su señora esposa. En la primera ocasión Puga planteó al señor Aramayo el problema pendiente entre sus respectivos países, interrogándolo sobre si aceptaría dedicarse a buscar un arreglo de la situación, solucionándola sin exigencia de puerto, para lo cual le ofrecía presentarlo ante su amigo el Presidente Riesco, a fin de que iniciara una negociación oficiosa. El señor Aramayo contestó, en el acto, que nada le sería más grato que dedicarse a esta tarea, que la creía útil a su patria, sosteniendo una teoría como lo había escrito en la prensa y aún en folletos.

En esa misma reunión que celebraron los señores Puga y Aramayo, después de una amistosa y detenida deliberación, ya que estaban de acuerdo en la cuestión principal, el abandono del puerto por parte de Bolivia, llegaron a fijar las bases siguientes:

- 1.- Transferencia del territorio sin exigencia de puerto.
- 2.- Garantía de Chile para la construcción de ferrocarriles en Bolivia; y
- 3.- Cancelación por Chile de las deudas bolivianas que gravan al territorio transferido.

El señor Puga Borne se apresuró a imponer al Presidente de estos hechos, que éste los acogió con entusiasmo, y al día siguiente Puga hizo la presentación del señor Aramayo al Presidente señor Riesco en su casa particular<sup>128</sup>.

Y Conrado Ríos Gallardo, diplomático chileno que fue Canciller bajo la primera administración de Carlos Ibáñez del Campo, quien tomó como base los apuntes que le prestó el mismo Federico Puga, relata también este episodio:

“El año 1902 llegaba a Santiago el Ministro de Bolivia en Inglaterra, señor don Félix Avelino Aramayo, quien antes de arribar a su patria hacía escala en Chile, a fin de visitar a algunos parientes que tenía en nuestra sociedad. El distinguido diplomático era primo hermano de la esposa del señor Puga Borne, quien a la sazón ocupaba un asiento en el Senado de la República.

En el curso de una conversación particular, el señor Puga Borne insinuó al señor Aramayo la idea de suscribir un Tratado de paz definitivo entre Chile y Bolivia, sentando, por su parte, el senador chileno, como base sine qua non para ello, la renuncia previa por parte de Bolivia a puerto en el Pacífico, en cambio de diversas compensaciones. El señor Puga Borne había sido como Ministro de Justicia en el Gabinete Antúnez-Morla Vicuña, uno de los más encarnizados enemigos del Tratado de 1895.

El distinguido diplomático boliviano, que gozaba y goza en el seno de su patria de gran prestigio, aceptó en principio las insinuaciones del señor Puga Borne, quien lo condujo entonces ante la sala de despachos del Presidente Riesco.

Días más tarde, el señor Aramayo iniciaba negociaciones oficiosas con el Ministro de Relaciones Exteriores, señor Eliodoro Yáñez, a quien le correspondió el alto honor de delinear las primeras bases del Tratado de paz definitivo<sup>129</sup>.

Por otra parte, según los antecedentes contenidos en el archivo del doctor Puga, en la conversación sostenida por él y Félix A. Aramayo también se habló de las bases en que se asentaría la futura negociación:

<sup>128</sup> MOLINA, Luis Adán, “Política internacional de Chile y Bolivia sobre el litoral del Norte”, en: diario *El Mercurio*, de 27 de agosto de 1923.

<sup>129</sup> RÍOS GALLARDO, Conrado, “La iniciación de las negociaciones de 1904”, en: diario *La Nación*, de 20 de febrero de 1923.

“Puga le preguntó entonces que cuales serían compensaciones que habían de otorgarse por la cesión del litoral, asegurándole que en este país una compensación en dinero sería concedida fácilmente.

El señor Aramayo contestó resueltamente: dinero no; el dinero se vuelve sal y agua, ferrocarril sí. Ésta es la gran necesidad actual de Bolivia, que tiene sus poblaciones y sus riquezas diseminadas en distancias inmensas; el pueblo diseminado no prospera y las riquezas naturales no se explotan. La fórmula que a mí me satisfaría es la de que Chile conceda la garantía para los capitales que han de invertirse en la construcción de líneas férreas.

De acuerdo en este segundo punto, prosiguió Puga, hay que resolver un tercero. Es el del pago por Chile de las deudas del gobierno boliviano que gravan el territorio que va a ser traspasado de nacionalidad.

El señor Aramayo, quizás calculando que este compromiso para Chile había de importar una reducción de las compensaciones contestó: si ustedes quieren pueden establecerlo, pero no haremos cuestión de ello.

Puga observó: una estipulación semejante es necesaria para facilitar la aceptación del pacto en Chile porque la mayor parte de esos créditos están en poder de chilenos y porque el Gobierno de Chile ya ha manifestado que los tomará a su cargo cuando celebren un tratado.

El señor Aramayo asintió<sup>130</sup>.

Al observar el texto definitivo del Tratado de 1904 se ve que estas bases persistieron durante toda la negociación y finalmente se plasmaron en éste:

“Artículo 2°. Por el presente Tratado quedan reconocidos del dominio absoluto y perpetuo de Chile los territorios ocupados por éste en virtud del artículo 2° del Pacto de Tregua, de 4 de abril de 1884.

Artículo 3°. Con el fin de estrechar las relaciones políticas y comerciales de ambas repúblicas, las Altas Partes Contratantes convienen en unir el puerto de Arica con el Alto de la Paz, por un ferrocarril, cuya construcción contratará a su costa el Gobierno de Chile, dentro del plazo de un año contado desde la ratificación del presente Tratado.

(...) Con igual fin, Chile contrae el compromiso de pagar las obligaciones en que pudiera incurrir Bolivia por garantías hasta el 5% sobre los capitales que se invierten en los siguientes ferrocarriles, cuya construcción podrá emprenderse dentro del plazo de treinta años: Uyuni a Potosí; Oruro a la Paz; Oruro por Cochabamba a Santa Cruz; de la Paz a la región del Beni; y de Potosí, por Sucre y Lagunillas a Santa Cruz (...).

Artículo 5°. La República de Chile destina a la cancelación definitiva de los créditos reconocidos por Bolivia, por indemnizaciones a favor de las compañías mineras de Huanchaca, Oruro y Corocoroy por el saldo del empréstito levantado en Chile en el año 1867, la suma de cuatro millones quinientos mil pesos oro de dieciocho peniques, pagadera opción de su Gobierno, en dinero efectivo o en bonos de su deuda externa, estimados al precio que tenga en Londres el día que se verifique el pago, y la cantidad de dos millones de pesos oro de dieciocho peniques, pagadera

<sup>130</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia (I), Apartado Gestión del Tratado de Paz chileno-boliviano de 1904.

en la misma forma que en la anterior, a la cancelación de los créditos provenientes de las siguientes obligaciones de Bolivia: los bonos emitidos, o sea, el empréstito levantado para la construcción del ferrocarril entre Mejillones y Caracoles, según contrato de 10 de julio de 1872, la deuda reconocida a favor de don Pedro López Gama, representado por los señores Alsop y Cía., subrogatorios de los derechos de aquél; los créditos reconocidos a favor de don Juan C. Meiggs, representado por don Eduardo Squire, provenientes del contrato celebrado en veinte de marzo de 1876, sobre arrendamiento de salitreras en el Toco; y finalmente, la suma reconocida a favor de don Juan Garday<sup>131</sup>.

Si bien de los antecedentes mencionados no puede concluirse el real alcance que tuvo esta entrevista inicial entre Federico Puga y Félix A. Aramayo, si queda clara la existencia de dicha conversación, como una reunión previa y privada entre ambos en la que se trató sobre el posible inicio de una negociación tendiente a buscar la paz definitiva.

### 3.4 PROBLEMAS DERIVADOS DEL TRATADO DE 1904

#### a) *El caso Alsop*

Durante los primeros años del presente siglo Estados Unidos desarrolló una política imperialista en América. El fuerte crecimiento de su población y de su economía le hacía necesario expandirse, necesitaba asegurar la obtención de materias primas y un clima de tranquilidad a su alrededor: La inestabilidad de los países centroamericanos se ofrecía como una oportunidad satisfacer estas necesidades: Panamá, Santo Domingo, Nicaragua, Haití, etc. cayeron bajo la influencia o el poder de Estados Unidos. Esta actitud del Gobierno norteamericano no sólo respondía a una situación de hecho, sino que también a un planteamiento doctrinario formulado por el Presidente James Monroe a principios del siglo XIX<sup>132</sup>.

Estos ánimos expansionistas del país norteamericano también tuvieron sus efectos en las naciones de Latinoamérica. Por un lado existía el peligro de ser las próximas víctimas, por otro rompía el equilibrio interno del continente del sur y por último causaba indignación en Repúblicas orgullosas de su soberanía e independencia. Mario Barros van Buren señala: "*La antipatía contra la política estadounidense y sus intervenciones en el Caribe era bastante general en todo el continente. Chile, país un poco más alejado del escenario vivo del problema, podía aún permitirse el lujo de la serenidad. Pero el caso Alsop iba también a empujarnos al frente común*"<sup>133</sup>.

La cuestión Alsop hizo crisis en 1909, cuando esta compañía guanera solicitó al Gobierno de Chile la cancelación de sus créditos. Esta deuda se originaba en el Tratado de Paz de 1904. Por su artículo 5° Chile se obligaba a pagar una serie de créditos provenientes de obligaciones del Gobierno de Bolivia, hasta la suma total de dos millones de pesos oro de dieciocho peniques. Entre estos se encontraba uno reconocido a favor de don Pedro López Gama, representado por los señores Alsop y Cía., que había quedado pendiente. Esta compañía estaba compuesta en parte por ciudadanos norteamericanos, los que pidieron protección a su

<sup>131</sup> Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización presentada al Congreso Nacional correspondiente al período 1903-1905, pp. 26-34. También *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976* (n. 68), t. 2, pp. 111-116.

<sup>132</sup> Se hará referencia con mayor profundidad los planteamientos de la Doctrina Monroe con ocasión de la soberanía antártica (*Cfr.* p. 112).

<sup>133</sup> BARROS VAN BUREN, MARIO, *op. cit.* (n. 44), p. 642.

patria. Estados Unidos intentó intervenir en la cuestión. Como el Gobierno chileno se negara a aceptar la reclamación de Estados Unidos, ya que Alsop y Cía. tenía personalidad jurídica chilena, éste envió un ultimátum con la amenaza de cortar relaciones diplomáticas. Luego de notas y conversaciones, en las que le tocó participar activamente a Federico Puga como Ministro de Relaciones Exteriores de la época, la cuestión finalmente se dirimió a través del arbitraje del Rey de Gran Bretaña<sup>134</sup>.

Federico Puga fue Canciller de Pedro Montt M. y durante el ejercicio de su cargo desplegó una gran actividad para dejar clara frente a Estados Unidos la posición chilena. En sus archivos personales hay bastante información sobre estas gestiones, pero no serán tratadas en el presente trabajo ya que la controversia siguió sin resolverse durante un par de años.

Pero Federico Puga no sólo trabajó en ayudar a resolver el caso Alsop, sino que además estuvo relacionado con sus inicios, ya que lo previó con claridad. Mientras el Tratado de Paz y Amistad con Bolivia suscrito por Emilio Bello Codesido y Alberto Gutiérrez en 1904 era estudiado en la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado para su aprobación, Federico Puga hizo una observación en relación con el crédito pendiente con Alsop y Cía.:

“La conveniencia de esperar, antes que la Cámara se pronunciara sobre él (aprobación del tratado), que los herederos del crédito Alsop y Cía. aceptaran la suma que el prorrateo hecho por el Gobierno de Chile les asignaba dentro de la suma que según el Tratado se comprometía a invertir en la cancelación de los créditos garantizados con el territorio cedido. El Ministro de Relaciones expresó que de un momento a otro podía llegar de Washington aviso de nuestra Legación de que aquella diligencia estaba terminada a satisfacción y aceptó hasta que se aguardara hasta una próxima reunión de la Comisión”<sup>135</sup>.

El esperado aviso desde la capital de Estados Unidos no llegó. Como continúa relatando Federico Puga, en una reunión posterior

“Respecto a la insinuación para aplazar el despacho del tratado hasta obtener el arreglo con Alsop, el señor Vergara expresó que le parecía que ante la magnitud de las ventajas que este arreglo nos reportaba y ante las ventajas de presentarlo inmediatamente aprobado a la otra parte contratante, bien podía prescindirse de la expectativa de un mayor desembolso de dinero. Puga expresó que no podía menos que acatar esta franca manera de proceder del Señor Ministro”<sup>136</sup>.

#### b) Derechos bolivianos al sur del paralelo 23°

En la reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado en la que se discutía la aprobación del Tratado de 1904 y en la que Federico Puga hizo su observación sobre el caso Alsop, el mismo realizó un segundo comentario a los pactos en estudio.

Este comentario trataba

“sobre la necesidad de hacer extensiva la declaración de la transferencia a la totalidad del territorio boliviano que había estado en cuestión con Chile, antes y después de

<sup>134</sup> Cfr. Izquierdo, Luis, “La reclamación Alsop”, en *Revista El Siglo XX*, año 1/Nº 7, pp. 459-492. Hace referencia expresa a algunas de las notas enviadas por Federico Puga.

<sup>135</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia (I), Apartado Memorándum para don Luis Adán Molina, p. 16.

<sup>136</sup> *Ibid.*, p. 22.

la guerra, y de no contentarse con una redacción que sólo abarcaba la región sobre la cual nuestros títulos provenían únicamente de la ocupación bélica<sup>137</sup>.

El Tratado de Paz en su artículo 2º, al señalar que territorios quedaban reconocidos como de dominio absoluto y perpetuo de Chile, hacía referencia directa a los ocupados por éste en virtud del Pacto de 1884. A su vez, este Pacto de Tregua establecía en su artículo segundo la sujeción a la ley chilena de los territorios comprendidos desde el paralelo 23º de latitud sur hasta la desembocadura del río Loa. A su vez, los Tratados de 1866 y 1874 habían reconocido a Bolivia la soberanía de los terrenos ubicados entre los paralelos 23º y 24º de latitud meridional. Este reconocimiento fue el resultado de las negociaciones que se hicieron en su época para solucionar las diferencias que existían entre ambos países respecto al dominio sobre la zona. Estos Tratados caducaron cuando Bolivia no respetó su contenido, pero en ninguna ocasión esta República había renunciado expresamente a los derechos que ellos le reconocían sobre esta zona, ni a los argumentos de los que se valieron para lograr su dominio al suscribirse dichos acuerdos.

La intranquilidad de Federico Puga era justificada: no había un reconocimiento expreso de Bolivia sobre renunciar a pretensiones territoriales en una zona que había estado bajo su soberanía algunos años antes, lo que probablemente sería causa de diferencias a futuro. El doctor Puga veía en esta circunstancia un propósito determinado de la Nación altiplánica y no una mera casualidad. Como algunos miembros de la Comisión estaban vacilantes sobre que actitud tomar el Ministro de Relaciones Exteriores mandó llamar al jefe de la Oficina de Límites, quien en una reunión posterior trajo el plano oficial que acompañaría al Tratado. En éste

“se vio que los límites entre las dos Repúblicas están marcados no por una línea continua y no interrumpida que comprende la extensión completa de los deslindes, sino por dos cortas líneas rectas que se cortan en ángulo en la intersección de la frontera oriental con la septentrional. Puga halló en esta circunstancia tan extraña e inusitada una nueva presunción del propósito del otro contratante de dejar margen a una pretensión indebida<sup>138</sup>.

Federico Puga introdujo nuevos antecedentes. Mostró una nota que el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Bolivia en Chile, Melchor Terrazas, envió el 12 de noviembre de 1888 al Canciller chileno, Demetrio Lastarria, en protesta por la ley que el 12 de julio de ese año erigió en provincia el territorio de Antofagasta. En ella declara, en nombre del Gobierno boliviano y autorizado por éste,

“que no habiendo reconocido los Altos Poderes de Bolivia, por el referido Pacto (de Tregua), ni por otro acto de carácter internacional, variación de género alguno en los límites de ambos países, demarcados por el Tratado de 6 Agosto de 1874, se hallan subsistentes, mientras el cambio de soberanía no tenga base legítima en otro tratado”. También señala “A la verdad, es de todo punto infundada la idea de haberse transmitido a Chile la zona comprendida entre los paralelos 23 y 24 por consentimiento tácito de Bolivia al ajustar la tregua<sup>139</sup>.

<sup>137</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia (I), Apartado Memorándum para don Luis Adán Molina, pp. 16-17.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>139</sup> Nota publicada en la Memoria del Canciller Demetrio Lastarria. Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización presentada al Congreso Nacional en 1889, pp. xxxviii-xxxvii respectivamente.

### Finalmente la Comisión

“aceptó la indicación de Puga de no despachar el Tratado sino después que se hubiera firmado una declaración, acta o protocolo con el Plenipotenciario boliviano en la cual constara que Bolivia renuncia a toda pretensión territorial al sur del paralelo 23, agregando que este protocolo debe ser tramitado conjuntamente con el tratado”<sup>140</sup>.

El Ministro de Relaciones Exteriores, Luis Antonio Vergara R., sometió a la aprobación de la Comisión el deseado documento. Éste fue suscrito en Santiago por él y por el Ministro Plenipotenciario de Bolivia, Alberto Gutiérrez, el 15 de noviembre de 1904<sup>141</sup>. En él se señala que Bolivia reconocía el dominio y soberanía chilena en los territorios ubicados entre los paralelos 23 y 24 de latitud meridional, desde el mar hasta el deslinde con la República Argentina.

A los pocos días de suscrita el Acta Aclaratoria del 15 de noviembre, Alberto Gutiérrez le expresó en una visita a Federico Puga:

“¿Ud. cree que la declaración del señor Terrazas es el único documento donde consta la pretensión de Bolivia? Pues hay muchos otros antecedentes que hablan en igual sentido; hasta en los textos de Geografía y de Historia que sirven en las escuelas públicas enseñan que Bolivia conserva sus derechos al litoral al sur del paralelo 23”<sup>142</sup>.

Pero con la suscripción del Acta Aclaratoria del 15 de noviembre no se puso fin a este punto. Dos años más tarde, el mismo día en que Federico Puga dejaba la cartera de Relaciones Exteriores, en mayo de 1906, al ordenar algunos papeles descubrió con sorpresa que no aparecía promulgada la declaración del paralelo 23, y que aún cuando ésta había sido devuelta del Congreso conjuntamente con el Tratado, no se le había dado curso. Aprovechó la primera sesión secreta del Senado, el 8 de junio de 1906, para llamar la atención del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, Antonio Huneeus G., sobre esta circunstancia<sup>143</sup>. Gracias a esta intervención se pusieron los medios para terminar la tramitación del Acta Aclaratoria. Así se pudieron canjear las ratificaciones, el 16 de abril de 1907 en Santiago, y proceder a su promulgación y publicación, el 6 de mayo de 1907<sup>144</sup>.

### 3.5 INFLUENCIA DEL TRATADO DE 1904 DURANTE EL SIGLO XX

A lo largo de este capítulo se han estudiado una serie de puntos en los que Federico Puga ejerció una fuerte influencia: la oposición a los Tratados de 1895, las conversaciones que dieron lugar a la negociación de 1904, el caso Alsop y la renuncia boliviana a los territorios al sur del paralelo 23.

<sup>140</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia (I), Apartado Memorándum para don Luis Adán Molina, p. 20.

<sup>141</sup> Memoria del Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización presentada al Congreso Nacional correspondiente al período 1903 - 1905 *op. cit.* (n. 131), pp. 36-38. También *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976, cit.* (n. 68), t. 2, pp. 119-120.

<sup>142</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia (I), Apartado Memorándum para don Luis Adán Molina, pp. 21-22.

<sup>143</sup> *Cfr.* Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia (I), Apartado Sesión Secreta del Senado del 8 de junio de 1906.

<sup>144</sup> *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976, cit.* (n. 68) t. 2, pp. 119-120. Contiene texto del Protocolo. Éste se denominó Acta Aclaratoria del Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia. Fue promulgado el 6 de mayo de 1907 y publicado en el *Diario Oficial* N° 8.791, de 6 de mayo de 1907. Ver copia en los Anexos.

Durante el siglo xx el país altiplánico en varias ocasiones ha intentado obtener salida al mar, sin lograrlo hasta la actualidad. El mismo autor de la negociación que dio lugar al Tratado de 1904, Félix A. Aramayo, intentaría atacarlo en la primera sesión de la Sociedad de las Naciones; las gestiones de Frank Kellögg, Secretario de Estado norteamericano, en los años veinte y el reconocimiento por parte de Chile a la necesidad portuaria de Bolivia en 1950 fracasaron por la oposición de Perú, como también las gestiones realizadas a mediados de la década de los setenta, luego del encuentro de Charaña. Cuando Chile ha ofrecido buscar una solución que signifique canje de territorios no ha prosperado, cuando Bolivia ha intentado exigir la devolución ha chocado con la realidad de que ella misma renunció a esta opción.

La labor desplegada por los diplomáticos y políticos de ambas Naciones que dieron lugar al Tratado de 1904, entre ellos Federico Puga, cobra mayor relevancia a la luz de estos acontecimientos del siglo xx. No sólo lograron poner fin a veinte años de tregua y casi un siglo de controversias, sino que también estructuraron una paz que perduraría en el tiempo. Ha sido una solución atacada varias veces y que por períodos no ha servido de incentivo para estrechar las relaciones entre ambas Repúblicas, pero permitió que esas diferencias no desembocaran nuevamente en un conflicto armado.

Ahora, a la vuelta de casi un siglo, no vale la pena seguir mirando atrás. Sergio Carrasco D. en la conclusión de su estudio sobre las relaciones chileno-bolivianas señala:

“Corresponde que Chile y Bolivia, separados por mutuos resentimientos, por tradiciones, costumbres, geografía, estructuras políticas y económicas, caracteres y también por una vida distinta y en perpetua pugna, favorezcan la mejor relación entre ambos y el imperativo de solidaridad entre las naciones.

Poco podrá realizarse en común y es difícil que vínculos duraderos de solidaridad puedan establecerse si se pretende seguir viviendo en el recuerdo de antiguas querrelas y aspiraciones. Sólo buscando un futuro de mejores relaciones, considerando la urgencia de atender las verdaderas necesidades espirituales, culturales, sociales y económicas de sus pueblos y cumpliendo con el imperativo histórico de su desarrollo, podrán llegar Chile y Bolivia a superar los problemas de sus relaciones y establecer una sólida amistad”<sup>145</sup>.

#### 4. LA CUESTIÓN DE TACNA Y ARICA

##### 4.1. LA CHILENIZACIÓN DE TACNA Y ARICA

La primera cuestión que se analizará con más detalle en este capítulo, por el aporte que supuso la actividad de Federico Puga, es su participación en el proceso de “chilenización” de las provincias de Tacna y Arica durante el Gobierno de Federico Errázuriz E.

El territorio comprendido en estas provincias estaba habitado en su mayoría por peruanos, quienes en principio podrían votar por volver al dominio de su país. Por ello, desde los primeros momentos en que estas provincias estuvieron bajo la administración del Gobierno chileno, se desarrolló una política de “chilenización”. Ésta consistió en incentivar el fervor por la causa de Chile en desmedro de la peruana, sirviéndose para ello de las facultades administrativas que concedía el Tratado de Ancón al Gobierno chileno: “...continuará poseído por Chile y sujeto a la legislación y autoridades chilenas...”. Como señala Mario Barros van Buren:

<sup>145</sup> CARRASCO DELGADO, Sergio, *op. cit.* (n. 64), p. 404.

“Un plan masivo de “chilenización” abarcaba desde los más altos espectáculos artísticos hasta el más modesto programa escolar, aunque sin alcanzar aún la sistematización de veinte años más tarde. Sin embargo, bajo el vendaval de banderas chilenas y de marchas patrióticas, si hemos de atender los relatos de los testigos presenciales, la gran masa de la población seguía siendo férrea y tozudamente peruana”<sup>146</sup>.

En este proceso se pueden distinguir dos etapas, una inicial bajo el Gobierno de José Manuel Balmaceda, que debido a la guerra civil de 1891 perdió prioridad, y otra posterior, cuando fue retomado por el Presidente Errázuriz E.

“Errázuriz acentuó la política “chilenizadora” de las provincias disputadas, concepción originaria de Balmaceda y caída luego en un semiolvido. La Corte de Apelaciones de Iquique fue trasladada a Tacna; igual se hizo con la primera zona militar; se proyectó establecer una Vicaría Apostólica de la región, independizándola religiosamente respecto a Arequipa, diócesis peruana; se destinaron fondos para edificios y servicios públicos; se cerraron 16 escuelas bajo regencia peruana, en las cuales –asegurábamos– la propaganda antichilena era rampante, etc. ...”<sup>147</sup>.

Federico Puga Borne era partidario de este plan masivo de *chilenización*, así lo sostuvo y promovió las veces que fue Canciller. Ya durante su primer período como Ministro de Relaciones Exteriores, desde el 27 de junio de 1899 al 2 de septiembre del mismo año, en una comunicación reservada presentada a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado señalaba:

(...).“Ante todo, el Gobierno opina que la solución de estas cuestiones debe ser la más rápida posible, pues el estado de incertidumbre actual no ofrece para Chile sino inconvenientes y peligros.

Enseguida, cree el Gobierno que la solución buscada debe ofrecer el carácter de definitiva.

Los fines que deben perseguirse son esencialmente dos, el de asegurar para Chile el dominio perpetuo e incondicional de los territorios que por consecuencia de la Guerra del Pacífico ocupa hoy a título precario, a saber, litoral de Antofagasta, provincia de Tacna; y 2º, el de satisfacer todas las reclamaciones por daños causados a particulares por aquella guerra...

Para realizar este plan convendría proceder para con cada una de las Repúblicas de Bolivia y del Perú en la forma siguiente:

Bolivia: (...)

Perú:

1º Adopción de todas las medidas tendientes a desarrollar en el territorio de Tacna y Arica interés por la nacionalización chilena, y como uno de los medios más adecuados para el objeto, conceder representación parlamentaria a sus habitantes en el Senado y en la Cámara de Diputados.

2º Negociación de convenios que modifiquen el Protocolo Billinghurst-Latorre, en condiciones que aseguren el éxito de Chile en el plebiscito, y en caso de no obtenerse estas modificaciones, rechazo del Protocolo por la Cámara de Diputados...”<sup>148</sup>.

<sup>146</sup> BARROS VAN BUREN, Mario, *op. cit.* (n. 44), p. 543.

<sup>147</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, pp. 291-292.

<sup>148</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta La cuestión de Tacna y Arica, Apartado Comunicación Reservada presentada por el Ministro de Relaciones Exteriores a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado en 1899. En los Anales de la República no aparecen nombradas Tacna y Arica con repre-

Como el mismo explica en sus notas, redactadas de forma impersonal:

(...) “Desde luego preparó un plan general que sometió a la Comisión de RR.EE. del Senado. En él se indicaban las medidas que desde luego debían tomarse para asegurar el triunfo de Chile en el plebiscito (...)

Fue una sorpresa muy grande la que experimentó el jefe político de Tacna señor Palacios Baeza<sup>149</sup> cuando recibió un cablegrama del Ministro (Federico Puga) en que le pedía que propiciara todas las medidas que a su juicio debían implantarse en la provincia para lograr su chilenización. En efecto hasta esa época la convicción que reinaba en todos sus habitantes era la de que Chile no quería para nada a Tacna i Arica, pues según los dos tratados que su Cancillería había firmado últimamente se la dedicaba a Bolivia (Tratado Barros Borgoño-Gutiérrez de 1895) o se la abanaba al Perú (Tratado Billinghurst-Latorre de 1898)”<sup>150</sup>.

En los períodos posteriores en que ejerció el cargo de Canciller no cesó su celo por este tema y continuó promoviendo medidas para acrecentar la presencia chilena en el territorio cuestionado. Por ejemplo, en la segunda ocasión en que detentó el cargo, desde el 21 de octubre de 1905 al 7 de mayo de 1906, durante la sesión secreta del Senado del 22 de enero de 1906, da cuenta del Mensaje del Presidente de la República Pedro Montt que propone un proyecto de ley con el objeto de autorizar al Presidente por el término de un año para invertir en el fomento de los intereses nacionales dentro de las Provincias de Tacna y Arica la suma de 800.000 pesos<sup>151</sup>. Federico Puga le da especial importancia a esta forma de “chilenizar”, como señala en un oficio dirigido al Intendente de Tacna con fecha 16 de agosto de 1907: “*Las adquisiciones de propiedades, especialmente de propiedades rústicas, de tierras en actual cultivo, continúa siendo, a juicio del infrascrito, la medida más práctica y eficaz entre todas las que pueden ponerse en planta para ganar votos favorables a Chile en el plebiscito*”<sup>152</sup>. Su exposición en la sesión secreta del Senado del 22 de enero de 1906 daría lugar a una ley con ese objeto en agosto de ese año.

Luego, durante su tercer período como Canciller, desde el 12 de junio de 1907 al 29 de agosto del año siguiente, se crea el 21 de agosto de 1908, por decreto reservado del Presidente de la República, el “*Comité Nacional de Tacna y Arica*” en Santiago. Antes los intereses chilenos de carácter internacional que el Gobierno debía atender dependían de las diversas Secretarías de Estado, lo que “*destruye la unidad y debilita la energía con que los citados intereses deben ser contemplados y atendidos*”. Esta “*comisión tendrá a su cargo el estudio y resolución de todas las medidas administrativas que sean convenientes para fomentar los*

---

sentación parlamentaria en esta época. Recién en 1931, ya solucionado el conflicto, se señala que se incorporó un quinto diputado a la primera circunscripción departamental, electo por Arica. Y sólo en 1933 esta primera circunscripción cambió su denominación de “Pisagua y Tarapacá” por la de “Arica, Pisagua e Iquique”.

<sup>149</sup> Manuel Francisco Palacios fue Intendente de Tacna desde 1897 a fines de 1899. VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, p. 292.

<sup>150</sup> Archivo de Federico Puga B., Cuaderno sobre la situación de algunos países, pp. 34-35, Apartado El Ministerio de Relaciones Exteriores y las cuestiones pendientes con nuestros tres vecinos.

<sup>151</sup> Cfr. Archivo de Federico Puga B., Carpeta La cuestión de Tacna y Arica, Apartado Senado. Sesión Secreta de 22 de enero de 1906, p. 1. Es una copia manuscrita en la que no es legible el primer número de la cifra señalada, podrían ser 600.000 o 900.000 pesos. Cfr. Boletín de sesiones del Senado, sesión 52.a (Legislatura Extraordinaria), en 22 de enero de 1906.

<sup>152</sup> Diario *El Ferrocarril*, de Santiago, de 26 de marzo de 1910. “Artículo Secretos de la Cancillería Chilena”, que copia artículo publicado por el diario peruano *El Comercio*.

*intereses chilenos en aquel territorio y para asegurar el éxito de Chile en el plebiscito que ha de decidir sobre su nacionalidad definitiva*". Estará compuesta por ciudadanos "*patriotas e ilustrados*" que asesoren y auxilien la acción de la autoridad local y del Gobierno Central en estas materias<sup>153</sup>.

Las comunicaciones que mantuvo con autoridades radicadas en Tacna y Arica manifiestan la preocupación que tenía Federico Puga en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores, por el seguimiento del proceso de chilenización. Sirve para ilustrarlo gráficamente un memorándum de fecha 24 de enero de 1908 que envía el Intendente de Tacna, Máximo R. Lira, a Federico Puga, cuyo contenido es bastante detallado y minucioso:

"Los habitantes de la provincia de Tacna que saben leer y escribir y tienen 21 años de edad no llegan a cuatro mil. El censo privado electoral que hice levantar a fines del año último que fue hecho con bastante prolijidad da una suma de 3.289 distribuidos así:

Peruanos:	2.326
Extranjeros:	538
Chilenos:	<u>425</u>
Total:	3.289

Aumentando esta suma total con el 10 % en que se estiman las omisiones se obtienen la de 3617 electores posibles.

Y suponiendo que no hayan quedado electores chilenos y extranjeros sin contar y que las cifras de omisiones (328) deban cargarse íntegramente a la partida de electores peruanos, esta subiría a 2664; habría según esto en las provincias un exceso de 1731 electores peruanos..."<sup>154</sup>.

Este seguimiento de Federico Puga se inserta en un esfuerzo de los Gobiernos de la época por asegurar para Chile la soberanía sobre las provincias de Tacna y Arica. La política de *chilenización*, que tuvo detractores en su momento, fue una importante medida en esta controversia, que permitió a la larga afianzar la posición de Chile.

#### 4.2 NEGOCIACIÓN SEOANE-PUGA BORNE

Las relaciones diplomáticas de Chile con Perú estaban interrumpidas desde enero de 1901, cuando la Cámara de Diputados devolvió al Ejecutivo el Protocolo Billinghurst-Latorre, ya aprobado por el Senado, recomendando "*nuevas gestiones diplomáticas para dar cumplimiento a la cláusula tercera del Tratado de Ancón*"<sup>155</sup>. Se logró reanudarlas en 1905, a través de notas enviadas por el Canciller chileno Luis Antonio Vergara a su homónimo peruano, Javier Prado Ugarteche. Siendo Federico Puga Canciller llegó el nuevo Ministro del Perú en Chile, Manuel Álvarez Calderón, con quien se recomenzaron las conversaciones para encontrar una solución a la cuestión de Tacna y Arica, que llevaba ya más de veinte años de existencia. Federico Puga prefería tratar primero "*arreglos de orden subalterno encaminados a demostrar que existía en verdad el deseo de crear y estrechar vínculos*"<sup>156</sup>.

<sup>153</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Perú 1907-1908 Apartado Reservado, pp. 1-2. Es una copia manuscrita del Decreto, no se señala su número.

<sup>154</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Perú 1907-1908, Apartado Estadística Plebiscitaria, p. 1.

<sup>155</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Negociación Puga-SEOANE, Nota enviada por Guillermo A. Seoane a Federico Puga de fecha 8 de mayo de 1908.

<sup>156</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Gestión Puga Borne-Álvarez Calderón.

Una crisis ministerial hizo salir a Federico Puga de la Cancillería en mayo de 1906. Fue reemplazado por Antonio Huneeus. Álvarez Calderón le hizo saber que prefería discutir inmediatamente lo de Tacna y Arica, para no distraerse del asunto principal. Se reunieron durante los meses de mayo, junio y julio de 1906. Pero no se logró llegar a ningún acuerdo. Sus opiniones divergían en la forma de regular el plebiscito<sup>157</sup>.

Federico Puga volvió a la Cancillería a mediados de 1907 y prosiguió con el “*propósito de suavizar las asperezas entre los dos pueblos*”. Para esto

“dispuso que nuestro Ministro en Lima, Rafael Balmaceda, negociara y suscribiera ciertos protocolos, convenios internacionales amistosos; envió en misión al obispo Ramón Anjel Jara a Lima para predicar la paz y la concordia y para procurar con el Nuncio de su Santidad el arreglo de las dificultades existentes en el servicio religioso de Tacna y Arica; propuso de palabra al nuevo Ministro del Perú (Guillermo A. Seoane) una combinación en que junto con fijarse las bases del plebiscito se estipulaban otros pactos ventajosos para ambos países, sobretodo para el Perú”<sup>158</sup>.

Con esta política, aparte de procurar el acercamiento al Perú, lograba mejorar la imagen internacional de Chile, demostrando ante las demás naciones la real intención de solucionar el problema y la disposición a negociar el plebiscito. Como señala un diplomático chileno de la época,

“De esta manera el Gobierno chileno creía posible asegurar una cordialidad mayor de relaciones, pues si la negociación se redujera a la mera organización del plebiscito, bien podría suceder que el país que resultara defraudado en sus expectativas de triunfo quedase mal dispuesto, al menos por algún tiempo, para estrechar su amistad con el otro”<sup>159</sup>.

Años después, en unos apuntes referentes a la negociación de 1921, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Ernesto Barros Jarpa, señaló como ejemplo de proposición conciliadora las conversaciones mantenidas por Federico Puga en esta ocasión<sup>160</sup>.

Federico Puga y Guillermo Seoane se reunieron varias veces en La Moneda, entre diciembre de 1907 y marzo de 1908. En los archivos personales del primero se encuentran los apuntes que resumen cada una de estas conversaciones, más bien cada una de las opiniones que se iban vertiendo. Se trataron los puntos conflictivos con bastante detalle, por lo que condensan muy bien las posiciones que en esos años tenían los interlocutores y los Gobiernos respectivamente representados. Finalmente, como se analiza poco más adelante, para recapitular las opiniones vertidas en estas conversaciones, ambos diplomáticos se intercambiaron cartas en las que recapitulan sus respectivas opiniones y puntos de vista.

Guillermo A. Seoane en la primera conferencia con Federico Puga volvió a señalar que la postura del Gobierno de Lima era discutir primeramente la cuestión del plebiscito, sin caer en otras que “*aparecen disminuidas o se pueden aplazar*”. Federico Puga volvió a insistir proponiendo “*un plan de negocios en que englobaba la solución de la controversia territorial con una serie de convenios*”<sup>161</sup>: franquicias aduaneras a ciertos productos de ambos países,

<sup>157</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, pp. 385-386.

<sup>158</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Negociación Puga-Seoane.

<sup>159</sup> PÉREZ CANTO, Julio, *El conflicto después de la victoria*, 2ª ed., p. 126.

<sup>160</sup> BARROS JARPA, Ernesto, *Hacia la solución*, pp. 39 y ss.

<sup>161</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Negociación Puga-Seoane.

fomento recíproco de la marina mercante, establecer una línea de vapores costeadas por los dos Gobiernos para desarrollar el comercio en las ciudades de la costa y construir un ferrocarril que uniera Lima con Santiago.

Federico Puga se daba cuenta que de momento no habría acuerdo respecto del plebiscito. Las bases de discusión que presentaba cada Gobierno eran inconciliables. Por eso quería reforzar los nexos entre Chile y Perú, estudiar “*proyectos destinados a crear y fomentar vínculos internacionales amistosos*”, “*buscar los medios adecuados para restablecer y afianzar entre los dos países una situación de franca cordialidad*”. Además este fue “*el procedimiento preferido por el Gobierno de Chile al promover la reanudación de las relaciones diplomáticas entre los dos países, cuanto porque parecía haber sido éste también el modo de pensar del Gobierno peruano al aceptar la invitación de Chile para dicha reanudación*”<sup>162</sup>. Parecía que este era el pensamiento del Gobierno de Perú, y con justa razón, ya que en esos días realizó una negociación con la Legación chilena en Lima que dio origen a tres convenios de distinto orden: Pactos sobre el ejercicio de profesiones liberales, la renovación de la Convención Consular firmada en Lima el 21 de febrero de 1870 y el canje de publicaciones. Estos fueron suscritos por el Ministro de Chile en Lima Rafael Balmaceda y por el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Solón Polo<sup>163</sup>.

Al finalizar estas reuniones, Federico Puga redactó por escrito su plan de negocios en una nota que envió con fecha 25 de marzo de 1908 a Guillermo Seoane. Esta misiva tenía por objeto concretar sus ideas, recibir una respuesta del representante peruano y ratificar la posición de Chile frente a las demás naciones del continente. Por su parte, Seoane le contestó el 8 de mayo de 1908. Como se señaló poco antes, estas notas condensan la posición de ambas Cancillerías sobre la cuestión de Tacna y Arica<sup>164</sup>.

En la carta que envió Federico Puga se tratan varios puntos, algunos sobre la cuestión de fondo y otros más circunstanciales. Al principio se hace un análisis de la naturaleza especial de este plebiscito. Federico Puga, haciendo suyo el argumento que el Canciller Luis Antonio Vergara R. esgrimió en una nota enviada el 15 de marzo de 1905 al Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Javier Prado y Ugarteche, señala que el no haber precisado las características que tendría el plebiscito estipulado en el artículo 3° del Tratado de Ancón, significa un “*reconocimiento implícito de que el procedimiento pactado no podía ser otro que el de los plebiscitos incorporados en la Historia del Derecho Internacional*”<sup>165</sup>. Con esto quiere señalar que el plebiscito en el fondo fue un medio ideado para atenuar una anexión o cesión

<sup>162</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Negociación Puga-Seoane, Nota enviada por Federico Puga a Guillermo A. Seoane fechada el 25 de marzo de 1908.

<sup>163</sup> *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976, cit.* (n. 68), t. 1, pp. 113-116. La Convención sobre ejercicio de profesiones liberales fue suscrita en Lima el 18 de diciembre de 1907, el Protocolo respecto a la vigencia de la Convención Consular firmada el 21 de febrero de 1870 el 18 de febrero de 1907 y el Convenio sobre canje de publicaciones el 24 de diciembre de 1907. Éste último fue publicado en el Diario Oficial” N° 9.005, de 22 de enero de 1908.

<sup>164</sup> *Cfr.* Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización presentada al Congreso Nacional en 1908, pp. 42-78. Aparece un resumen de la negociación y copia íntegra de las cartas intercambiadas entre Federico Puga y Guillermo Seoane en 1908. También hay una copia de estas notas en el Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Negociación Puga-Seoane.

<sup>165</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Negociación Puga-Seoane, Nota enviada por Federico Puga a Guillermo A. Seoane fechada el 25 de marzo de 1908.

acordada de antemano, y que por tanto el resultado debe favorecer al país anexante: esta ha sido la práctica en materia de plebiscitos internacionales en los últimos siglos<sup>166</sup>. Pero el Gobierno chileno no exigiría literalmente sus derechos, y prefiere discutir amistosamente el problema, si Perú facilita el avenimiento. Un autor, años después diría: “*En cuánto al espíritu del Tratado, él es evidentemente dual: la intención oculta de los negociadores chilenos al pactar el plebiscito fue sin duda alguna quedarse con Tacna y Arica, engañados profundamente sobre la facilidad con que ganarían el voto popular; la intención no declarada de los negociadores peruanos fue que en diez años era imposible la chilenización de esos territorios y que el plebiscito necesariamente favorecería al Perú*”<sup>167</sup>.

Federico Puga prosigue en su nota explicando la posición de Chile frente a la forma de regular el plebiscito. Se refiere primero a la nacionalidad y requisitos de los votantes: por ser una encuesta de carácter internacional deben ejercitar el derecho de sufragio todos los habitantes hábiles de la zona afectada: nacionales de ambos países y extranjeros que hayan constituido domicilio en el territorio y que estén libres de toda inhabilidad o incapacidad. Respecto a los extranjeros, los considera incluidos implícitamente en las palabras “*votación popular*” que utiliza el Tratado de Ancón para referirse al plebiscito, además no sería razonable privarlos de la participación en la consulta que decidirá el destino del lugar de se han establecido. Luego señala que por ejercer el Gobierno de Chile soberanía en Tacna y Arica, en virtud del mismo Tratado de Ancón, le corresponde dirigir las elecciones. Por esto “*es de su exclusiva incumbencia la designación del personal que debe presidir el acto plebiscitario, ya en la inscripción de los electores, ya en la recepción de los sufragios, ya en la proclamación del escrutinio*”<sup>168</sup>. Por otra parte el Gobierno chileno adoptaría todas las medidas y formalidades para que la consulta popular no motive la menor desconfianza y permitiría que al constituir las mesas electorales se le dé representación en ellas a ciudadanos de nacionalidad peruana y extranjera.

Por último propone aumentar la suma de dinero que debe pagar el Estado que gane la consulta por concepto de indemnización al derrotado, esto “*sería otro de los medios más eficaces para conseguir el propósito dominante de que la solución de este problema deje las menos asperezas posibles*”<sup>169</sup>. El monto se podría fijar entre dos y tres millones de libras esterlinas, lo que significa triplicar el monto inicial. Para facilitar su pago se podría compensar con la parte correspondiente al otro estado en la construcción de la línea férrea entre Lima y Santiago estipulada en uno de los convenios anexos.

Por su parte Guillermo A. Seoane, a nombre de su Gobierno, responde en su carta del 8 de mayo de 1908, que el aceptar un nuevo intento de resolver el problema que aflige las relaciones chileno peruanas, “*no impone al Perú el arreglo directo, ni exime a Chile de la formalidad del plebiscito*”. Perú quiere negociar de inmediato el protocolo que debe, conforme al Tratado de Ancón, establecer la forma del plebiscito y los términos y plazos en que se pagará la indemnización, y dejar para después la discusión de convenios anexos:

“Mientras dure tal situación (la incertidumbre sobre la nacionalidad definitiva de los departamentos de Tacna y Arica), ha fatalmente de subsistir, haya o no tratados

<sup>166</sup> BLANLOT H., Anselmo, “Tacna y Arica después del Tratado de Ancón”, en: *Revista Chilena* (de Enrique Matta Vial), t. 1, p. 313.

<sup>167</sup> VICUÑA FUENTES, Carlos, *La libertad de opinar y el problema de Tacna y Arica*, p. 311.

<sup>168</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Negociación Puga-Seoane, Nota enviada por Federico Puga a Guillermo A. Seoane fechada el 25 de marzo de 1908.

<sup>169</sup> *Ibid.*

de otro orden, sean cuales fueren las simpatías individuales nacidas al calor de las misiones de paz, el estorbo para la entera cordialidad<sup>170</sup>.

Guillermo Seoane continúa señalando que no hay que temer que después de la consulta “*el país defraudado en sus expectativas quede mal dispuesto para restablecer la amistad de otros tiempos*”, por cuanto la decisión no fue fruto de la otra República, sino que de la votación popular. Aún más, la solución definitiva de la cuestión de Tacna y Arica quitaría el escollo que existe actualmente en las relaciones diplomáticas de ambas naciones, posibilitando realmente la creación de vínculos sólidos a futuro.

Por esto evita desarrollar su opinión sobre los convenios anexos en este momento, aplazando esta cuestión para después de concretar el protocolo que regirá la forma de ejecutar el plebiscito. No obstante, dedica unas palabras a la proposición de aumentar el monto de la indemnización. Señala que “*las gestiones que mi Gobierno me ha encomendado ante el de V.E., tienen por objeto el cumplimiento, no la modificación, del artículo III del Tratado de Paz*”. Alterarlo sería romper “*la unidad y correlación que hay entre todas sus cláusulas*”. Además “*el Perú confía en que le será favorable el plebiscito*”, y cree que en Chile hay una convicción similar ya que algunos de sus estadistas conspicuos han confesado la esterilidad de la obra de “*chilenización*” llevada a cabo durante 25 años. Por esto aumentar el monto de la indemnización conllevaría “*una venta encubierta*”<sup>171</sup> que significaría un incentivo para allanar la aceptación del protocolo en el Congreso chileno, lo que equivale al abandono de los derechos peruanos, provocar el ilícito desmembramiento territorial sin el concurso de sus habitantes y contrariar la aspiración unánime del sentimiento público del Perú.

Respecto a la observación implícita que hace Federico Puga de que el plebiscito es una forma simulada de cesión, Guillermo Seoane se opone categóricamente: la Revolución Francesa, a la luz del principio de la Libertad, estableció que las mutaciones en la existencia de los estados sólo se justifican por la práctica democrática. Si ha habido un reiterado triunfo del país anexante ha sido por usar de “*coacción brutal y manejos fraudulentos*”<sup>172</sup>. Perú apela a la buena fe con que Chile pactó el plebiscito: si diferenció claramente el tratamiento que recibiría Tarapacá, que fue cedida perpetua e incondicionalmente por Perú, al de Tacna y Arica, cuya suerte se decidiría en votación popular, es porque no se trató de simular que en los hechos correrían la misma suerte. Después enumera distintos casos de escrutinios internacionales sobre soberanía de territorios, señalando las semejanzas y diferencias con el caso chileno-peruano. Para finalizar este punto, señala una serie de hechos y frases que demuestran como nunca estuvo en mente del Gobierno peruano ceder simplemente estos territorios ni en el Gobierno de Chile dar por hecho que eran ya suyos definitivamente.

Sobre la decisión del personal que debe presidir la elección, función que Federico Puga atribuye exclusivamente al chileno, Guillermo Seoane precisa que la posesión de Tacna y Arica por Chile y su sujeción a la legislación y autoridades chilenas establecidas en el Tratado de Ancón, en las que Puga basa este derecho, terminó con la expiración en 1894 del plazo de diez años estipulado en la cláusula tercera de dicho Tratado. Por lo tanto, no sólo corresponde al Perú el dirigir la consulta, sino que también la soberanía actual sobre los territorios en litigio. Para no ser juez y parte, propuso al expirar el término antes señalado que la posesión de “*las cautivas*” se entregara a un tercer estado amigo. Por estas razones, refiriéndose a la

<sup>170</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Negociación Puga-Seoane, Nota enviada por Guillermo Seoane A. Seoane a Federico Puga de fecha 8 de mayo de 1908.

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> *Ibid.*

constitución mixta de las mesas electorales ofrecida por Federico Puga, no admite “*menos en la forma de concesión graciosa, la actuación subalterna, deprimente que, dado el espíritu amistoso y conciliador de nuestras negociaciones, habría deseado el infrascrito que V.E. se abstuviese de mencionar*”<sup>173</sup>.

Por último Guillermo Seoane ataca la postura chilena sobre quienes han de votar en el plebiscito. Primero señala que los extranjeros “*por no perder sus vínculos propios de soberanía, ni adquirir los de la ajena, carecen de derechos políticos en el lugar de su domicilio*”. Jurídicamente no se verán afectados por la decisión que se tome en la consulta, continuará inalterable su estatuto personal. Además, sino se permite la participación de todos los nacionales, menos se debe aceptar el sufragio de los que no lo son. La expresión “*votación popular*” en un sufragio internacional no incluye a los extranjeros, como tampoco se incluyen en escrutinios internos. Cita como ejemplo la misma Constitución de Chile que declara en su artículo primero que su Gobierno es “*popular*” porque es elegido democráticamente, sin querer afirmar con esto que participan en su elección extranjeros, sino sus propios ciudadanos, el pueblo chileno. También dice que se deben considerar extranjeros los mismos chilenos, ya que la posesión que Chile tenía ya expiró: “*los ciudadanos chilenos en ellas (provincias de Tacna y Arica) residentes son en ambas tan extranjeros como los demás*”<sup>174</sup>. Por esto, en estricto derecho no deberían votar, aunque en la conversación sostenida con Federico Puga en La Moneda el 7 de diciembre de 1907 ya había adelantado que “*no ve inconveniente para el voto de los chilenos*”<sup>175</sup>. Para terminar este punto, en esa conversación también dijo que aceptaría el voto de los extranjeros si se nacionalizan.

En líneas generales, Guillermo Seoane en su nota de mayo de 1908 no acepta ligar la discusión sobre la regulación del plebiscito a la negociación de otros convenios anexos. Desea tomar como bases de la discusión el Protocolo Billingham-Latorre, ya desechado en Chile.

El Ministro del Perú volvió a su patria en junio de ese año. Federico Puga se daba cuenta de que la negociación por ahora no tenía futuro. Le pidió a Guillermo Seoane antes de partir que informara a los hombres de Gobierno del Perú el “*verdadero significado y alcance de la proposición chilena*” por si ellos deseaban estudiarla en ese contexto como base para un arreglo definitivo. Esta misma petición le hizo a José Miguel Echenique G., el nuevo Ministro de Chile en Perú, cuando le dio las instrucciones que debía seguir al partir a ocupar su cargo en agosto de 1908:

“procurar la aprobación de las bases propuestas por este Ministerio al señor Seoane con fecha 25 de marzo del corriente año... Usted aprovechará toda ocasión para hacer ver a los Gobernantes y hombres influyentes del Perú la importancia que tiene para éste la aceptación de la propuesta chilena”<sup>176</sup>.

Finalmente la Negociación Puga Borne - Seoane no se concretó en ningún tratado ni dio como fruto la solución tan buscada. Más bien puso de manifiesto lo inconciliable de ambas posturas. Y quizás fue éste su mayor mérito: aclarar las posiciones de cada país

<sup>173</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Negociación Puga-Seoane, Nota enviada por Guillermo Seoane A. Seoane a Federico Puga de fecha 8 de mayo de 1908.

<sup>174</sup> *Ibid.*.

<sup>175</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Perú 1907-1908, Minuta de la Conferencia Seoane-Puga Borne del día 7 de diciembre de 1907.

<sup>176</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Perú 1907-1908, Carta confidencial de fecha 4 de agosto de 1908 enviada por Federico Puga al señor Ministro de Chile en Perú, José Miguel Echenique Gandarillas.

La cuestión del plebiscito continuó sin resolverse durante los siguientes 20 años y se decidió mediante un arreglo directo, la “*solución salomónica*”, dividir la zona en disputa, entregando Tacna al Perú y Arica a Chile, en 1929. Esta posibilidad, conociendo las posturas inconciliables de Chile y Perú de ese momento y previendo su permanencia en el tiempo, ya la habían visualizado Federico Puga y el Presidente Pedro Montt M. Cuando el Ministro Seoane pasó a despedirse en junio de 1908 del Presidente de la República, éste le declaró “*que para el caso de no llegarse a acuerdo sobre las proposiciones pendientes de la Cancillería chilena podía contar con que siempre habría en Chile disposición para solucionar la cuestión de Tacna y Arica repartiéndolas entre los dos países*”<sup>177</sup>. Y entre los encargos que Federico Puga le dio en agosto de ese año a José Miguel Echenique G., está el promover “*la solución consistente en la división del territorio disputado caso de que ella fuera insinuada por los Gobernantes del Perú*”<sup>178</sup>.

En esos años muy pocos pensaron en la división del territorio como una alternativa de solución a este conflicto diplomático. Si bien plantearlo de lleno en aquellos días quizás habría sido imprudente o impopular, cabe destacarlo por la visión certera y previsoras que manifiesta.

Además, la alternativa de repartir Tacna y Arica entre Perú y Chile, no era idea nueva en Federico Puga. Como se analizó en el capítulo referente a Bolivia ya en 1897, durante una sesión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado celebrada el 8 de diciembre de ese año, había planteado como una solución viable la partición. En esa ocasión Federico Puga resumió brevemente las razones por las que se oponía a la aprobación del Tratado suscrito en 1895 por Bolivia y Chile, y luego señaló:

“El Secretario [Federico Puga] termina expresando que le halaga la esperanza de que por medio de negociaciones nuevas con Bolivia se llegue a un avenimiento aceptable por parte de Chile, sobretudo si de los estudios que actualmente se están practicando resulta que es posible habilitar en el litoral situado entre Arica y Chero una caleta que satisfaga a Bolivia; de manera que Chile pudiese conservar a Arica, devolver Tacna al Perú y dejar una zona intermedia para Bolivia”<sup>179</sup>.

#### 4.3 EL ROBO DE LOS DOCUMENTOS

En los primeros meses de 1910, el diario limeño “El Comercio” comenzó a publicar una serie de artículos bajo el epígrafe de “*Secretos de la Cancillería Chilena*”. En estos se transcribían para el conocimiento del público peruano documentos confidenciales de la Cancillería chilena referentes a la cuestión de Tacna y Arica, entre los cuales está el Oficio dirigido con fecha 16 de agosto de 1907 por Federico Puga al Intendente de Tacna, que se acaba de citar<sup>180</sup>.

En Chile varios periódicos nacionales se enteraron de estos hechos e iniciaron una verdadera pesquisa para descubrir quien era el culpable de “*El robo de los documentos secretos*”.

<sup>177</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado La partición. También se relata este episodio en: Archivo de Federico Puga B., Carpeta Perú 1907-1908, Conferencia Montt-Puga Borne del día 9 de junio de 1908.

<sup>178</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Misión Echenique Gandarillas.

<sup>179</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Bolivia 1884-1901, Apartado sin título, p. 2. Cfr. pp. 51-53.

<sup>180</sup> Cfr. PÉREZ CANTO, Julio, *op. cit.* (n. 159), pp. 499-515. Contiene extractos de los documentos publicados.

Diarios como *El Ferrocarril*, *El Herald*, *La Unión*, *La Mañana*, etc. informaban día a día a sus suscriptores de las últimas investigaciones realizadas por sus periodistas, causando gran revuelo en todo el país. En el último periódico mencionado el reportero que seguía el caso firmaba los artículos con el nombre de "Sherlock Holmes". Esta situación se inició a fines de marzo de 1910 y se prolongó hasta mayo de ese año.

El caso tiene importancia para este estudio ya que las primeras sospechas recayeron sobre el secretario personal que Federico Puga tuvo cuando fue Canciller bajo la presidencia de Pedro Montt M., en la misma época a la que pertenecían los documentos que aparecían publicados en *El Comercio*. Este secretario se llamaba Gumecindo Navarrete (también se le nombra como Gumersindo) y había fallecido en 1909. Llovieron críticas sobre Federico Puga, que en ese entonces cumplía las funciones de Ministro de Chile en Francia. Se le acusaba de negligencia al traer a una persona de dudosa reputación al Ministerio, se decía que Gumecindo ya había sido descubierto robando cuando trabajaba en el periódico *La Discusión* de Chillán, su tierra natal, o que era alcohólico. Otros decían que era muy laborioso, de plena confianza, etc. Ayudó a Federico Puga en su campaña para salir elegido Senador por Ñuble y desde aquel entonces éste le tenía estima y aprecio.

El asunto se enredaba día a día. Se supo que Gumecindo llevaba material a su hogar para continuar trabajando de noche. Al fallecer Gumecindo Navarrete, la mujer que vivía con él, Blanca Isolina Cifuentes, le pidió a un señor Badilla que le vendiera los libros. Badilla los vendió a unos peruanos, y así llegaron al país del norte. Se buscó a Blanca I. Cifuentes, pero en los primeros momentos se la confundió con la señorita Blanca Rosa de la Fuente, quien que tuvo que exigir que se desmintiera tal información. Luego de una intensa búsqueda se encontró a Blanca I. Cifuentes en Temuco. Fue detenida y llevada a Santiago. El caso pasó de ser una investigación periodística a ser un proceso penal, el cual estuvo a cargo del Ministro señor Darío Benavente. Se retuvo en prisión a Blanca Isolina, a Badilla y otros implicados y se les sometió a continuos interrogatorios<sup>181</sup>.

Finalmente se declaró inocentes de traición a la Patria a Gumecindo Navarrete y a Blanca I. Cifuentes. Se señaló que el primero trabajaba efectivamente los documentos en su hogar (en vida habría sido culpable de infidelidad en la custodia de documentos públicos), y que ella los vendió sin saber su contenido y creyendo que pertenecían al fallecido Gumecindo Navarrete. Por otro lado se descubrió una red de espionaje peruano que buscaba ocasiones como éstas para averiguar antecedentes de la política exterior chilena. Entre los espías estaban el antiguo director del periódico de Valparaíso *El Herald*, el peruano Enrique G. Hurtado y Arias, y el ex-encargado de negocios del Perú en nuestro país, Enrique Oyanguren. Además se supo que habían desaparecido documentos de la Cancillería antes y después de los períodos en que Federico Puga ejerció el cargo de Ministro bajo la presidencia de Pedro Montt M., lo que daba para suponer que existían otras personas involucradas en el Ministerio. Por último, al identificar los documentos extraviados y cotejarlos con los transcritos por *El Comercio*, se vio que algunos de estos eran falsos en parte o en su totalidad<sup>182</sup>.

Federico Puga se encontraba desempeñando funciones de Ministro de Chile en Francia cuando se hizo público este escándalo. Desde allí siguió detenidamente el desenvolvimiento del

<sup>181</sup> Diario *La Mañana*, de Santiago, de 30 de marzo de 1910, 31 de marzo de 1910, 12 de abril de 1910, Diario *La Unión*, de 31 de marzo de 1910, 17 de abril de 1910, *El Herald* de Valparaíso, de 29 y 30 de marzo de 1910, *El Diario Ilustrado*, de Santiago, de 30 de marzo y 3 de abril de 1910 *La República*, de 4 de abril de 1910, etc.

<sup>182</sup> "Dictamen del Fiscal Osvaldo Rodríguez Cerda" de 1º de octubre de 1910, publicado en: *El Mercurio*, de 15 de octubre de 1910. Cfr. además *El Herald* de Valparaíso, de 7 de mayo de 1910.

proceso. En su archivo personal continúan guardados gran parte de los periódicos de la época con las opiniones a favor y en contra. Buscaba dejar clara su inocencia respecto de posibles conjeturas que lo involucrasen, defender al que había sido su secretario y denunciar que debían haber otros implicados, como finalmente resultó al descubrirse la red de espionaje peruano.

En artículo publicado por un corresponsal de *La Mañana* en París, se lee:

“Nuestro Ministro se ha visto bastante afectado por estas informaciones y ha rudamente trabajado en el envío de despachos telegráficos a la Cancillería chilena, para bien especificar la idea que se haya formado sobre el verdadero traidor”<sup>183</sup>. Como señala a continuación el mismo artículo, Federico Puga opinaba que “hay un alto traidor disimulado entre las cortinas del gabinete secreto de la dirección de los negocios internacionales de Chile”.

Federico Puga también recibió muestras de apoyo como la que muestran las siguientes palabras de una “alta personalidad diplomática” entrevistada por el diario *El Chileno*:

“Las publicaciones que ha hecho “El Comercio” de Lima han puesto en evidencia la laboriosidad y previsión del señor Puga en la preparación de la defensa de los derechos de Chile. Un ministro que levanta por sí sólo un edificio semejante, no puede ser sospechado, ni necesita defensores. Tampoco corresponde a un ministro, sino a los empleados subalternos el cuidado de los archivos...”<sup>184</sup>.

Gonzalo Vial Correa también se refiere a este incidente. Luego de relatarlo hace referencia a un efecto positivo que tuvo. Puso en evidencia la falta organización que había en el trabajo interno de la Cancillería. Esto posibilitó que se pudieran tomar medidas para superar esta situación. Esta labor de reestructuración y modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores fue iniciada por el Canciller Agustín Edwards M.<sup>185</sup>.

#### 4.4 MEDIACIÓN CHILENA ENTRE PERÚ Y ECUADOR

En 1910 Perú estuvo a punto de iniciar una guerra con Ecuador. El motivo era antiguo: conflictos limítrofes en la cuenca del Amazonas.

En 1905, al no visualizarse una pronta solución a las diferencias que se arrastraban ya por tres cuartos de siglo, se había decidido someter las posiciones existentes al arbitraje del Rey español, Su Majestad Alfonso XIII. A finales de 1909 trascendió que el fallo sería altamente favorable al Perú. Esta situación complicaba a Chile ya que por una parte tenía una estrecha amistad con Ecuador, y por otra, sus delicadas relaciones con Perú podían verse afectadas si se apoyaba la posición ecuatoriana. Alfonso XIII, para no precipitar una guerra, pidió consejo a otras naciones de América del Sur. Chile quería ayudar al Ecuador, pero sin comprometerse con Perú. En cambio en Ecuador se pensaba como posible solución formar una coalición en contra de Perú, que presionara militarmente.

En Chile se evitó dar una opinión directa a España y se optó por hacer gestiones que propiciaran un pronto arreglo. Para estos efectos el Canciller chileno, Agustín Edwards M., le pidió Federico Puga, a la sazón Ministro Plenipotenciario en España, que procurará ayudar en lo posible la causa del Ecuador. Federico Puga dejó un relato de estas gestiones en sus apuntes personales y en el resumen histórico sobre “Guerra del Pacífico y Diplomacia”<sup>186</sup>.

<sup>183</sup> *La Mañana*, de Santiago, de 5 de mayo de 1910.

<sup>184</sup> Diario *El Chileno*, de 24 de mayo de 1910.

<sup>185</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, pp. 489-491.

<sup>186</sup> Además BARROS VAN BUREN, Mario, *op. cit.* (n. 44), pp. 637-640 y VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, pp. 483-485.

Primero transcribe el telegrama de fecha 17 de enero de 1910, enviado por Agustín Edwards M.: “*Pide el Ecuador que U.S. se traslade a Madrid a fin de influir árbitro señale por lo menos la línea de Menéndez Pidal Aldanajado y no la indicada en el informe del Consejo de Estado que puede provocar graves dificultades que amenazarían la paz interna del Ecuador si es aceptado el laudo por el Gobierno o la paz externa si no lo es*”<sup>187</sup>. La petición de traslado se debe a que Federico Puga también representaba a Chile en París, y tenía su residencia permanente en esta ciudad. En el mismo telegrama se le pide “*indagar discretamente la situación*”.

Federico Puga parte a España al día siguiente y se reúne con los representantes de Ecuador, el Ministro señor Ren y el Abogado señor Vásquez, y con el Agente Confidencial del Gobierno de Colombia, señor Bettancourt. Se convino de estas conversaciones Federico Puga podía aprovechar la oportunidad que le daba la presentación de credenciales ante el árbitro Alfonso XIII, para decirle algunas palabras que expresaran la opinión de Chile, que una resolución que perjudicara injustamente al Ecuador podría bien comprometer la paz del continente.

El 27 de enero le presentó las credenciales al Rey. Como relata Federico Puga:

“Total, que después del corto discurso que hizo Puga al presentar sus credenciales, el Rey habló sin cesar y nerviosamente de tres materias distintas sin hacer pregunta alguna que diera lugar a una respuesta que pudiera encaminarse intencionadamente en un sentido no deseable y la audiencia terminó con una invitación muy amable hecha a Puga en su calidad de médico para que asistiera en la tarde a una interesante sesión de una Sociedad Protectora de la Infancia, que el Rey le dijo iba a presidir y que se reunía por primera vez desde la muerte de su padre Alfonso XII”<sup>188</sup>.

Después pasó a hacer la visita de rigor a la Reina Madre, doña María Cristina de Habsburgo-Lorena.

“Puga tuvo la sorpresa de oír desde la primera palabra de la Reina algo que le proporcionaba el pretexto buscado para encauzar la conversación. Ella le dijo que tenía mucho agrado de conocer al Ministro que tanto esfuerzo había hecho para resolver un problema que a ella le interesaba mucho. Al preguntarle Federico Puga cuál sería la Reina le replicó: “Las de unas provincias que Chile y el Perú se disputaban y por las cuales se había solicitado su intervención como árbitro hace algunos años”<sup>189</sup>.

Luego pidió que le relatara lo que había sucedido, por qué el arbitraje no se llevó a cabo y cuál era la situación actual. Federico Puga, aprovechando la oportunidad, luego de informarle sobre Tacna y Arica le hizo una insinuación sobre “*el gran sacrificio que la aceptación del cargo de árbitro representa para un soberano*”. Al querer saber la Reina el motivo de tal afirmación, él le señaló que siempre queda uno de los países descontentos. Ella lo confirmó señalando como ejemplo un arbitraje que hizo en Centroamérica y Puga se refirió al caso de Perú y Bolivia frente al arbitraje de Argentina. Justo en este momento, en que la conversación tomaba la dirección deseada el Conde de Pie de Concha, Introdutor de Embajadores, dio por terminada la presentación. Federico Puga hace notar que este Conde era consuegro con el representante del Perú ante la Santa Sede<sup>190</sup>.

<sup>187</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Cuestión de límites entre el Ecuador y el Perú.

<sup>188</sup> *Ibid.*

<sup>189</sup> Se refiere al Protocolo Billinghamst-Latorre que establecía la realización del plebiscito de Tacna y Arica, sometiendo previamente a arbitraje si tendrían derecho a voto los nacidos en la zona o los actuales residentes. *Cfr.* p. 38.

<sup>190</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Guerra del Pacífico y Diplomacia, Capítulo VI, Apartado Cuestión de límites entre el Ecuador y el Perú. Se relata el encuentro con la Reina y el final de la entrevista.

Luego de informar a los Agentes ecuatorianos del resultado de sus entrevistas con el Rey y su madre envió un telegrama al Canciller chileno con fecha 3 de febrero de 1910. Señala que sí el fallo se dicta será perjudicial para Ecuador, por lo que recomienda que se sugiera al Gobierno de esa Nación que pida a su Majestad inhibirse. Esta solicitud se puede fundamentar en la opinión vertida por agentes peruanos que señalaron que no aceptarían un fallo adverso y que no se toleraría en su país el desalojo de la zona amazónica, lo que puede dar pie a una causal de nulidad del proceso.

Posteriormente se presentó una nota de protesta a la Cancillería Española por las declaraciones hechas por Perú. Agustín Edwards M., sostuvo conversaciones con el Ministro de España en Chile, y por orden suya, Federico Puga conferenció a su vez con los representantes de Argentina y Brasil en el España. La guerra, que había aparecido inminente meses antes, se detuvo por el momento.

Federico Puga circunscribió al poco tiempo sus funciones diplomáticas a Francia, por lo que ya no participaría en el desarrollo posterior de este conflicto. Los problemas limítrofes entre Perú y Ecuador han continuado durante todo el siglo XX. En la última década han vuelto a recrudecer en el sector de la selva amazónica, poniendo en peligro la armonía entre ambas Naciones. Se han realizado varios esfuerzos diplomáticos tendientes a buscar una solución.

#### 4.5 MISIÓN CONFIDENCIAL EN LIMA

Poco después de haber presidido como Ministro del Interior, por encargo del Presidente Juan Luis Sanfuentes A., las elecciones presidenciales de ese año, el Mandatario le pidió a Federico Puga realizar un nuevo cometido:

“Presidencia de la República.  
Chile.

Santiago, Agosto 14 de 1920.

Señor Federico Puga Borne.  
Presente.-

Distinguido Señor y amigo:

Por conducto que me merece fe, he sido informado de que S.E. el Presidente del Perú, abriga el deseo de encontrar un medio que le permita procurar un arreglo de la cuestión que divide a nuestros dos países.

Como he sabido que Ud. se dirige al Norte, en pocos días más, en viaje de salud, he estimado que no podía ofrecerse una oportunidad más propicia para la satisfacción de ese levantado propósito del Gobierno del Perú.

A su paso por Lima Ud. podría ponerse al habla con el Excmo. Sr. Leguía y tratar con él en forma confidencial de ese importante asunto.

Es una señalada fortuna que la coincidencia de su viaje me permita aprovechar sus servicios para el desempeño de esa delicada misión.

Ud. que ha desempeñado con brillo, en más de una ocasión, el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, que está al cabo de la opinión de este Gobierno y que conoce, como pocos, los antecedentes del problema, es, a mi juicio, la persona

mejor indicada para el encargo que me complazco en confiar a su buena amistad, a su talento y a su patriotismo.

Deseándole mucha felicidad en su viaje, me es grato repetirme su  
amigo affmo.

Juan Luis Sanfuentes.<sup>191</sup>

Esta carta del Presidente de la República marcaría el último período de la actividad política de Federico Puga. Al aceptar este encargo no sabía la cantidad de críticas que tendría que enfrentar pocas semanas después. En su archivo personal guardó varios antecedentes sobre la Misión Confidencial a Lima, lo que demuestra cuanto le afectaron sus consecuencias.

Juan Luis Sanfuentes A. había recibido informes que le hacían creer que el Presidente del Perú deseaba iniciar negociaciones para solucionar la cuestión de Tacna y Arica. Las discusiones se habían estancado en 1914 tras el derrocamiento del Presidente Billinghurst y el estallido de la crisis del salitre. No queriendo desaprovechar esta ocasión ideó la misión que luego encomendaría a Federico Puga. El carácter confidencial y secreto de ésta viene dado por el estado de quiebre diplomático existente en el momento.

Federico Puga ya había prestado valiosos servicios al Presidente Sanfuentes. El más reciente era sólo hace dos meses, cuando lo nombró Ministro del Interior con el objeto de presidir el proceso eleccionario que llevaría a la presidencia a Arturo Alessandri P., del 16 de junio al 1° de julio de 1920. Estas elecciones se caracterizaron por una gran agitación social, inusitada en esos años. El desgaste producido al cumplir con este cometido, sumado a tener ya cerca de setenta años, motivó el viaje de descanso al norte, que el Presidente Sanfuentes aprovechó para encomendarle esta nueva misión.

Antes de partir al Perú, Federico Puga le pidió al Canciller, Luis Aldunate E., que le especificara sus atribuciones. El 17 de agosto de 1920 el Ministro de Relaciones Exteriores le escribe:

“De acuerdo con los deseos manifestados por Ud. y aún cuando el infrascrito estima que no había Ud. menester de instrucciones especiales para el correcto y cabal desempeño de la misión que lo lleva a Lima, este Ministerio se permite insinuarle lo siguiente:

Si, como resultado de sus conversaciones con el Excmo. Señor Leguía, fuera dable pensar en un arreglo amistoso y directo con el Gobierno del Perú y se entrase a buscar un avenimiento con ese objeto sírvase Ud. proceder con los propósitos manifestados por nuestro Gobierno al Gobierno del Perú, en otras ocasiones, manteniéndose en lo posible, dentro de las líneas trazadas en proposiciones anteriores que el Gobierno de Chile haya formulado o aceptado, muy especialmente en el curso de las negociaciones Vial Solar-Jiménez, Puga Borne-Seoane y Huneeus-Valera<sup>192</sup>.

Las instrucciones continúan señalando que no deje de transmitir alguna idea o solución que le pudiera ser propuesta, y que según su criterio sea digna de ser tomada en cuenta.

Cuando Federico Puga llegó a Lima pidió audiencia con el Presidente Leguía por intermedio del Prefecto de dicha ciudad. Para concederla pidió imponerse de los documentos que lo acreditaban. Federico Puga le entregó la carta que le había entregado el Presidente Juan Luis

<sup>191</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Misión de Puga Borne en Lima. 1920.

<sup>192</sup> *Ibid.*

Sanfuentes. Augusto Leguía le hizo saber que no había manifestado deseos de iniciar negociaciones. Federico Puga transmitió el 3 de septiembre esta información al Canciller Aldunate, pero en un nuevo telegrama, enviado al día siguiente, señala que el Presidente Leguía está dispuesto a negociar si el Mandatario de Chile toma la iniciativa. El Canciller Luis Aldunate, luego de consultar a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, envió la autorización para empezar las conversaciones que podrían llevar a un arreglo amistoso. Pero el Presidente Leguía señaló que la autorización otorgada implicaba discutir un arreglo directo, lo que él no podía aceptar ya que la única solución viable era recurrir al arbitraje. Entonces le pidió a Federico Puga que transmitiera al Gobierno chileno una sugerencia en este sentido. Él se negó y anunció su retiro inmediato.

En estos momentos llegó a Lima el Senador peruano, Lauro A. Curletti, amigo personal de Federico Puga y del Presidente Augusto Leguía. Él se ofreció a encaminar las negociaciones. Luego de algunas conversaciones en que se trataron de modo general las posiciones de ambos países, Federico Puga le pidió que redactara un memorándum en que expresara su parecer sobre la opinión que el Presidente Leguía y el pueblo peruano tenían sobre la controversia, con el objeto de darlas a conocer en Chile. Lauro Curletti le prometió hacerlo así y que se la entregaría antes de su partida. A la vez, le pidió que escribiera una carta en la que indicara las fórmulas de solución aceptables para Chile. Federico Puga en el acto cumplió con esta petición e hizo con fecha 14 de septiembre una nota en la que señala “*que a su juicio sería aceptada en su país una negociación que tuviera por base cualquiera de las fórmulas aceptadas alguna vez por las dos Cancillerías y no desautorizada por alguno de los dos Congresos*”<sup>193</sup>.

Al embarcarse para Chile, Curletti le hizo llegar el memorándum solicitado. En él se expresaban los sentimientos del pueblo peruano y de su Presidente:

“Al leerla Puga se dio cuenta de que en ella figuraba la intención de propender al rescate de Tacna, Arica y Tarapacá, siendo que en ninguna de sus conversaciones se había formulado pretensión relativa a Tarapacá; pedía además que para entrar a negociar se cumplieran las tres condiciones de desmovilización, de no expulsión de peruanos y de no eliminar previamente la posibilidad de una solución arbitral”<sup>194</sup>.

Estas palabras cayeron como un balde de agua fría sobre Federico Puga, eran “*pretensiones insensatas, monstruosas*”. El Perú estaba formulando

“deseos de reivindicación que importan, si se los tomara en serio, un anuncio de próxima declaración de guerra, pidiendo al mismo tiempo que Chile retire su guarnición de la frontera”, olvidando el compromiso que le imponen los Tratados pretende “someter al arbitraje cuestiones ya resueltas; todo eso indica una perturbación mórbida del espíritu público (...)”<sup>195</sup>.

Durante el viaje comunicó al Gobierno de Chile el resultado de sus gestiones y al llegar a Santiago se reunió con el Presidente Juan Luis Sanfuentes A. y con el Canciller Luis Aldunate E. Vieron la forma de transmitir al público estas informaciones y se decidió publicar las cartas intercambiadas entre Lauro Curletti y Federico Puga. Además, el último redactó una carta de agradecimiento y acuso de recibo al primero con fecha 22 de septiembre.

<sup>193</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Misión de Puga Borne en Lima. 1920, Apartado Memorándum, p. 2.

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 3-4. Estas palabras son de Federico Puga y manifiestan su opinión íntima sobre la posición peruana.

Empezaron a surgir críticas contra Federico Puga, calificando de fracaso la misión. Muchas personas entendieron mal su carácter, la opinión que las afirmaciones contenidas en el memorándum del Senador peruano merecían a Federico Puga, y finalmente, el objeto de la carta de agradecimiento que le envió a Curletti.

La controversia creció y llegó a la Cámara de Diputados, en la que se debatió el otorgamiento de un voto de confianza a la actuación del Gobierno en este asunto<sup>196</sup>. En este debate, que fue seguido por el diario “El Mercurio”, el Diputado Conservador por Santiago, Romualdo Silva Cortés<sup>197</sup>, señala de Federico Puga:

“Creo también que el Señor Puga Borne no debió recibir jamás esa carta insolente en la forma, monstruosa e inaceptable en el fondo, del senador peruano; y que la contestación fue desgraciada y censurable”... “Estas declaraciones previas necesarias para que se comprendan mi pensamiento y mi actitud, no obstan para que yo diga que es inconveniente, doloroso e irritante, el espantoso ensañamiento con que se trata a un hombre público y respetable que durante cerca de 50 años sirvió a su patria; que está enfermo, anciano y pobre; que tiene una familia que sufre con él; y que aquí no tiene voz ni representación, aquí, lugar en que están expresando hirientes, ridículos e irrespetuosos conceptos para anonadar al que puede en un momento de la vida obrar con desacierto, pero sin intención dañina, en forma desgraciada, pero sin móviles contrarios al patriotismo que nos es común”<sup>198</sup>.

Por su parte, el Diputado liberal por Lebu, Samuel Claro Lastarria<sup>199</sup>, en la sesión de la Cámara del 29 de septiembre, hace una explicación más precisa de la actuación de Federico Puga. Destaca en primer lugar que el Gobierno de Chile “*deja una vez más demostrado su interés por solucionar sus dificultades con Perú*”. Luego señala que la carta del Senador Curletti “*no es sino la opinión personal de dicho senador, como puede serlo de cualquier otro miembro de un Congreso y de cualquier otro país (...)*”

“Esta carta no tiene carácter diplomático y si puede ser motivo de críticas como toda opinión personal, no lo puede ser para el Gobierno de Chile. La Cámara le ha dado (una) importancia que no tiene.

La acción del Gobierno termina cuando el Sr. Puga no obtuvo audiencia y recibió orden de regresar. Los actos posteriores a estos hechos, la publicidad, antecedentes y demás detalles sobre la materia no se pueden mirar como parte de la negociación. Debe mirarse mejor como la intención del Sr. Puga para dar a conocer a la opinión pública de Chile lo que hubo de verdad en la actitud de la cancillería y del pueblo del Perú; o mirarse como un informe del negociador de lo que pasa allá y no como acto oficial. Es ese el alcance y no otro el que debe dársele”<sup>200</sup>.

Al día siguiente continuaba el debate. El Diputado Urrutia Ibáñez<sup>201</sup> señaló:

<sup>196</sup> En el capítulo introductorio se hizo referencia a la aplicación del sistema parlamentario en Chile y sus manifestaciones. El otorgar votos de censura y desconfianza, o por el contrario, de confianza, es una de éstas. *Cfr.* nota 42.

<sup>197</sup> VALENCIA AVARIA, Luis, *op. cit.* (n. 13) t. 2 reactualizado, p. 443. Período 1918-1921.

<sup>198</sup> Diario *El Mercurio*, de Santiago, de 30 de septiembre de 1920.

<sup>199</sup> VALENCIA AVARIA, Luis, *op. cit.* (n. 13), t. 2 reactualizado, p. 445. La circunscripción comprendía Arauco, Lebu y Cañete. Período 1918-1921.

<sup>200</sup> *Boletín de la Cámara de Diputados*, sesión del 29 de septiembre 1920.

<sup>201</sup> Luis Urrutia Ibáñez fue diputado por Valdivia, Villarrica, La Unión y Río Bueno en el período 1918-1921. VALENCIA AVARIA, Luis, *op. cit.* (n. 13), t. 2 reactualizado, p. 446.

“Sin embargo, el honorable Diputado por Antofagasta, señor Pinto Durán, quien empieza su carrera política, mira con olímpico desdén al señor Puga Borne y lo llama fósil (...) Esta teoría ha sido creada por los más audaces y fogosos jóvenes de las asambleas radicales. Ellos sienten profunda antipatía por los hombres de edad madura, quienes representan en las asambleas la tradición, la cordura, el respeto a los poderes constituidos, el amor a las libertades existentes. Como ellos comprenden que esos hombres son el obstáculo para poder hacer triunfar unas ideas extremas, maximalistas, los arrojan de los puestos directivos al grito de: “abajo los fósiles””<sup>202</sup>.

El proyecto original de acuerdo para otorgar un voto de confianza al Gobierno fue propuesto por el Diputado por Lebu, el señor Claro Lastarria, y dice así: “*Oídas las explicaciones dadas por el señor Ministro de Relaciones Exteriores, la Cámara acuerda mantener y reiterar su confianza al Ministerio*”. Esta redacción fue modificada a propuesta del Diputado por Cachapoal, señor Silva Somarriva, siendo esta última la aprobada finalmente: “*Oídas las explicaciones del señor Ministro de Relaciones Exteriores, la Cámara pasa a la orden del día*”. La aprobación del proyecto de acuerdo fue favorable por 67 votos contra 1 y 6 abstenciones<sup>203</sup>.

Federico Puga en sus notas personales explica su visión de los hechos y el valor que le otorga a la misión realizada:

“Cabe, en primer lugar, dejar bien establecido que la misión no ha tenido carácter diplomático ni oficial, porque esto habría sido incompatible con la situación actual entre el Perú y Chile, que desde hace algún tiempo han cortado sus relaciones diplomáticas, sino que ha obedecido al propósito de conocer en forma inequívoca el sentir de los dirigentes de la nación peruana en la cuestión llamada del Pacífico.

En consecuencia, no he debido ni he podido hablar ni escribir en nombre del Gobierno de Chile ni de su pueblo, sino en la forma privada que corresponde a un encargo meramente confidencial.

Sobre esta base tienen que colocarse los actos del suscrito, a fin de no darles ni la importancia ni la trascendencia que habrían revestido, si tales actos hubiesen emanado de un mandatario de Chile.

El turista, que ha sido huésped de la ciudad de Lima, ha debido guardar toda la deferencia que corresponde a la amabilidad con que fue tratado, y ha debido recoger las informaciones recibidas sin agregar comentario de ninguna clase, para exhibirlas en toda su desnudez, por más que ellas reflejasen el grado de exaltación de los ánimos peruanos, de su absoluta ausencia de la realidad y de una especie de locura que ha llegado a suponer, en el criterio de nuestros vecinos, que algo sobrenatural vendría a concederles lo que el derecho y la justicia y la verdad histórica han denegado con el sello indeleble de los hechos consumados. Hablar de Tarapacá es más que una locura, toca los límites de la demencia.

Si otro hubiera sido el carácter de mi visita a la ciudad de Lima, no habría aceptado insinuar siquiera esos puntos extremos, incompatibles con la dignidad diplomática, y más que eso con la situación que corresponde a un país vencedor de la guerra injusta a que fue provocado, en que se colocaron los políticos peruanos; pero dado la naturaleza de la misión de que se me hizo objeto, no podía, sin desfigurar los hechos, dejar de tomar nota sobre todos los conceptos emitidos, de todas las opiniones sustentadas, por absurdas e irritantes que fueran”<sup>204</sup>.

<sup>202</sup> *Boletín de la Cámara de Diputados*, sesión del 30 de septiembre 1920.

<sup>203</sup> *Diario El Mercurio*, de Santiago, de 1º de octubre de 1920.

<sup>204</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Misión de Puga Borne en Lima. 1920, Apartado sin título, pp. 1-2.

La carta del Senador Curletti tuvo por objeto exponer el sentir peruano, y el acuso de recibo que le envió era “*la simple expresión de cumplimiento al agente que se encargó de buscar estas opiniones y de resumirlas en una carta*”. No significan de modo alguno “*acoger ni siquiera responder a las afirmaciones gratuitas que ella contiene ni las proposiciones insólitas, francamente ridículas, que en ella se hacen*”<sup>205</sup>. Por último señala que corresponderá dar respuesta a las pretensiones peruanas sólo en el caso de que éstas se exhiban en un documento oficial.

Una vez establecido el contexto en el que desarrolló su misión, Federico Puga pasa a señalar que cree conveniente que el pueblo de Chile sepa la verdad del sentir peruano, más que del pueblo de sus dirigentes, para que pueda oponer “*a la intemperancia del vencido, la firmeza, la hidalguía y la bondad del vencedor*”<sup>206</sup>. Ese fue el objeto de la publicación de los documentos cuestionados, “*imponer a la Nación Chilena del estado de la opinión peruana, para hacer cesar la oscuridad completa en que aquí se vive con respecto*” a éste<sup>207</sup>.

Federico Puga consideraba que la gestión tuvo finalmente dos efectos muy importantes: “*primero demostrar ante las naciones extranjeras la voluntad de Chile para arreglar con el Perú su cuestión (Tacna y Arica); y segundo, conocer y dar a conocer al Gobierno y al pueblo Chileno la disposición con que se habla (en) el Perú (de este tema).*”

El primer objetivo se ha conseguido perfectamente pues Chile ha probado con el envío de un mensajero especial su deseo de aprovechar cualquier ocasión para abrir negociaciones.

El segundo ha sido igualmente satisfecho, pues Puga ha obtenido un documento de carácter confidencial en el que figuran las aspiraciones del Perú y las condiciones en que está dispuesto a abrir negociaciones<sup>208</sup>.

Aunque Federico Puga fue objeto de críticas por el modo en que desarrolló su misión en el Perú, tuvo el respaldo de las autoridades, tanto del Congreso como del Presidente. Juan Luis Sanfuentes A. había nombrado a Federico Puga miembro de la delegación chilena que representaría a Chile en la Sociedad de las Naciones. La designación era un reconocimiento a la labor diplomática y nacional realizada por Federico Puga. El Presidente, como signo de apoyo, mantuvo el nombramiento a pesar de las críticas, pero Federico Puga prefirió renunciar. Este organismo internacional nació al terminar la Primera Guerra Mundial, con el objeto de resguardar la paz en el futuro. Su primera sesión se celebró entre el 15 de noviembre y el 19 de diciembre de 1920.

Durante la administración siguiente, como un nuevo reconocimiento a su labor, se le designó en representación de Chile a la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya. Conviene destacar que esta Administración estaba presidida por Arturo Alessandri P., quien se había enemistado con Federico Puga durante la campaña presidencial de 1906, lo que corrobora la rectitud de este reconocimiento. En dicha campaña presidencial Federico Puga y Arturo Alessandri P. habían apoyado la candidatura de Fernando Lazcano. Es posible que la causa de la enemistad se originara cuando Federico Puga aceptó meses después ayudar en la Cancillería al vencedor de Lazcano, Pedro Montt M., y posteriormente al aceptar también de éste la representación diplomática en Francia<sup>209</sup>.

<sup>205</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Misión de Puga Borne en Lima. 1920, Apartado sin título, pp. 2-3.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>207</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Misión de Puga Borne en Lima. 1920, Apartado Memorándum, p. 3.

<sup>208</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>209</sup> Cfr. RIVAS VICUÑA, Manuel, *op. cit.* (n. 15), t. 2, pp. 193-194.

### 3.6 APORTE DE FEDERICO PUGA A LA CUESTIÓN DE TACNA Y ARICA

El tenor de la misiva de 14 de agosto de 1920 enviada por el Presidente Juan Luis Sanfuentes A. a Federico Puga, ya citada, solicitándole conversar con el Presidente Leguía del Perú, es el mejor ejemplo del aporte que significó su trabajo en las relaciones internacionales entre Chile y Perú: *“Ud. que ha desempeñado con brillo, en más de una ocasión, el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, que está al cabo de la opinión de este Gobierno y que conoce, como pocos, los antecedentes del problema, es, a mi juicio, la persona mejor indicada para el encargo que me complazco en confiar a su buena amistad, a su talento y a su patriotismo”*.

Sin duda que en 1920 sería uno de los únicos hombres públicos que habían seguido y participado de cerca en todo el conflicto diplomático derivado del Tratado de Ancón: había peleado en la Guerra del Pacífico, conocía la realidad peruana al haber estado en ese país por motivos profesionales, sabía la posición de Chile por formar parte de varios de sus Gobiernos, participó directamente en negociaciones, etc.

Si bien no participó directamente en las gestiones que pusieron fin a la Cuestión de Tacna y Arica en 1929, trabajó en la decantación de las circunstancias que posibilitaron esta solución. Por una parte, las medidas que tomó siguiendo la estrategia de chilenización desarrollada por los Gobiernos de Chile, fortaleció la posición chilena en Tacna y Arica. Por otra, las gestiones realizadas con Guillermo A. Seoane y con Lauro A. Curletti, si bien no llegaron a buen fin, permitieron ir aclarando las posiciones de ambos países, lo que facilitaría el desarrollo de iniciativas diplomáticas posteriores.

También cabe destacar su visión global del problema, ya que visualizó tempranamente la partición de las provincias en discusión como posible solución al conflicto.

## 5. LOS PROBLEMAS LIMÍTROFES EN EL SUR DE CHILE

### 5.1 LA VISIÓN DE FEDERICO PUGA FRENTE A UN POSIBLE CONFLICTO CON ARGENTINA EN 1898

Un primer antecedente de la visión que tenía Federico Puga de las tensas relaciones entre Chile y Argentina a fines del siglo XIX data de 1898. En su archivo se conserva un borrador del discurso que pronunció ante el Senado el 15 de junio de ese año, en plena carrera armamentista y ante un posible e inminente conflicto armado con el país trasandino. Ya se hizo referencia a este documento en la Introducción, pues en su primera parte defendió la integridad de los presupuestos destinados ese año a la educación, los cuales corrían peligro de ser reducidos con el objeto desviar fondos que pudieran utilizarse en las mejoras de la defensa nacional<sup>210</sup>.

Este borrador muestra la opinión que Federico Puga tenía sobre las diferencias limítrofes que afectaban a Chile y Argentina, la alternativa de la guerra y proposiciones de solución.

En primer lugar propone nivelar las fuerzas bélicas chilenas con las del país trasandino. A continuación dice:

“Debo expresar, para justificar esta petición, cual es el concepto que me he formado de la posibilidad o probabilidad de una solución bélica.

No creo en la guerra, (no) la deseo y no la temo; pero, para que no se produzca, es necesario que Chile cuente con tres cosas: entereza, cañones y dinero.

<sup>210</sup> Cfr. p. 19.

No creo en la guerra como solución de la cuestión de límites, porque esta cuestión deberá resolverse en conformidad a un tratado que deje abierta la puerta para todas las soluciones imaginables y que la deja cerrada para una sola, para la guerra (...).

No deseo la guerra. Considero que sería una locura criminal encenderla entre los países sin más motivo que el desacuerdo de un problema de geografía que, en la práctica, se traducirá en el dominio de regiones cuya extensión o importancia son todavía enteramente desconocidas, o conocidas solamente hasta el punto de saber que su importancia es casi nula. Sería una locura criminal ensangrentar la América sin más motivo que ése, dejando sembrado entre las dos naciones el germen de odios eternos e inexorables.

(...) No temo la guerra: de un país que sólo tiene en su historia páginas de triunfo y de heroísmo, un país que cuenta con una Armada mandada por marinos que oyeron la voz de Arturo Prat y con un Ejército de ardorosos milicianos que tienen por núcleo los veteranos que aprendieron a vencer con Baquedano y a morir con Carrera Pinto, ese país puede afrontar, con la seguridad del triunfo, todas las contiendas que el destino quiera depararle”<sup>211</sup>.

En esas semanas la defensa de la paz era una posición minoritaria. La gran mayoría del país, la opinión pública, los políticos, la prensa, etc. enardecidos gritaban iniciar los combates. El Presidente Errázuriz E. a duras penas logró contener esta avalancha humana para hacer triunfar una posición pacifista, que buscaba un arreglo diplomático de las diferencias<sup>212</sup>.

Más adelante, prosiguiendo con el discurso, Federico Puga señala que el origen de las diferencias actuales fue no dejar que la demarcación, “*tarea esencialmente técnica*”<sup>213</sup>, fuera realizada por los peritos. Intervinieron el pueblo y las cancillerías a través de discusiones en la prensa y de piezas diplomáticas, que con el objeto de aclarar puntos del trabajo pericial, enredaban la situación. Nombra una serie de protocolos que a su juicio fueron fruto de la presión pública y periodística.

Por último se refiere a la compra realizada por Argentina de un buque acorazado que venía a quebrar el equilibrio naval entre ambas naciones. Se pregunta por la intención del Gobierno trasandino, si quieren la paz o la guerra. Señala que en el primer caso se podría acordar una mantención del número de naves de combate que posee cada país, para evitar el derroche de dinero que están realizando y para proteger efectivamente esos anhelos de paz. Si en cambio quieren la guerra, se debe proceder a terminar el equipamiento de las fuerzas armadas chilenas para presentarse a la contienda en igualdad de condiciones.

## 5.2 LABOR REALIZADA POR FEDERICO PUGA EN 1899

Federico Puga fue llamado por el Presidente Federico Errázuriz E. a ejercer el cargo de Canciller el 27 de junio de 1899. Fue la primera vez que estuvo a cargo del Ministerio de Relaciones, Culto y Colonización. Sólo permaneció en el cargo dos meses, hasta el 2 de septiembre, fecha en el que cayó el Gabinete<sup>214</sup>.

<sup>211</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Argentina, Apartado Discurso en la Cámara de Senadores el 15 de junio de 1898, pp. 7-8.

<sup>212</sup> Cfr. BARROS VAN BUREN, *op. cit.* (n. 44), pp. 567-579.

<sup>213</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Argentina, Apartado Discurso en la Cámara de Senadores el 15 de junio de 1898, p. 9.

<sup>214</sup> Respecto a la rotativa ministerial, cfr. nota 42.

Respecto a la República de Argentina, describe su gestión:

“presintiendo que, en la discordancia que el árbitro habrá de encontrar entre las disposiciones de los Tratados y la configuración del terreno, el criterio que habrá de decidir en el fallo sería el de los actos de ocupación, dio impulso a la extensión de las empresas chilenas exploradoras de la Patagonia oriental”<sup>215</sup>.

Pone como ejemplo las concesiones de pertenencia otorgadas a los señores Aguirre y Correa para su explotación en la región de la Última Esperanza. Luego expresa creer que gracias a esta gestión dichos terrenos, privilegiados por su clima y cercanía al mar, fueron adjudicados a Chile.

Con un propósito análogo, pero también especialmente con el objeto de hacer posible la visita de autoridades a dichas zonas, “*dispuso la apertura de sendas que partiendo de la orilla del Pacífico llegaran al límite que Chile pretendía debiera reconocérsele*”<sup>216</sup>. Argentina reclamó de esta medida. La diferencia sirvió para apurar la realización efectiva del arbitraje pactado.

### 5.3 LA CONCESIÓN TORO-FABRY

Federico Puga, como se vio en la Introducción, no sólo fue diplomático y defensor de la soberanía chilena, sino que también un connotado científico e investigador. Estas dos cualidades tuvieron en la colonización de la zona extremo sur un fértil campo donde converger. Por un lado se hacía necesario para salvaguardar los derechos de Chile en aquellos territorios una posesión efectiva de ellos, y por otro ejercían una fuerte atracción para cualquier persona que tuviera inquietudes por estudiar la naturaleza.

También se relató en el capítulo primero un ejemplo concreto de esa incipiente preocupación de Federico Puga por las tierras polares. A finales de 1896, mientras sustentaba el cargo de Ministro de Justicia e Instrucción Pública, apoyó al Barón sueco Otto G. Von Nordenskjöld, miembro del Instituto Geológico de la Universidad de Upsala, en la organización de una expedición exploradora de las regiones antárticas. Se solicitó el préstamo de una nave, pero la gestión fracasó porque la Armada señaló que no tenía barcos acondicionados para este tipo de viajes. De todos modos, el Gobierno sueco nombró a Federico Puga miembro de la Orden de la Estrella Polar en el grado de Comendador por estas gestiones<sup>217</sup>. El Barón investigador, sin desanimarse, fue a solicitar la cooperación del Gobierno trasandino, que se la dio rápidamente. Se organizó una expedición histórica que clavó las banderas argentinas en las tierras e islas antárticas.

Cuando ejerció el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización bajo la Administración Germán Riesco E. y Pedro Montt M., dio un gran empuje a la integración de los territorios del extremo sur y antárticos. Es nombrado expresamente por varios historiadores como un gran impulsor de estas medidas. Gonzalo Vial C. señala:

“Particular gratitud merecen, recorriendo este campo, los Ministros de Relaciones Exteriores Federico Puga y Antonio Huneeus. El primero dictó la concesión Toro-Fabry, uno de nuestros títulos antárticos más interesantes, y por ello fue premiado con un verdadero escándalo periodístico-parlamentario. Lo soportó guardando estoico silencio, justamente para no comprometer el título (...)”<sup>218</sup>.

<sup>215</sup> Archivo de Federico Puga B., Cuaderno sobre la situación de algunos países, p. 36, Apartado El Ministerio de Relaciones Exteriores y las cuestiones pendientes con nuestros tres vecinos.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>217</sup> *Cfr.* p. 25.

<sup>218</sup> VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 2, p. 391.

A su vez, don Mario Barros expresa que

“los dos últimos ministros de Relaciones de don Germán Riesco pueden ser considerados con los primeros visionarios que en Chile pensaron ocupar decididamente esas regiones (Antártida), tal como Bulnes había hecho setenta años antes con el Estrecho. Don Federico Puga Borne y don Antonio Huneeus planearon decididamente la primera expedición antártica chilena”<sup>219</sup>.

Y por último, don Gonzalo Izquierdo agrega:

“En todo caso, durante el Gobierno de Riesco, sus Ministros Puga y Huneeus, promovieron el interés del régimen por las connotaciones científicas que tenía el conocimiento de la región antártica, interés que siempre había sostenido la Sociedad Científica de Chile. Paralelamente se iniciaron medidas para asegurar la presencia de Chile en la región austral con la participación de la Armada y el Ejército. Los Cancilleres antes mencionados tomaron a sus cargos las primeras diligencias y los contactos con el representante argentino Lorenzo Anadón para realizar una expedición compartida a la Antártica, con el propósito de alcanzar una solución bipartita respecto de dicha región”<sup>220</sup>.

Es interesante destacar la mención a la Sociedad Científica de Chile, ya que desde sus orígenes Federico Puga fue miembro de ella y gran promotor de su desarrollo. Respecto a la acción conjunta con Argentina, no dio resultados concretos, salvo el recalcar que la soberanía de dichos territorios correspondía a naciones de América, con el objeto de intentar excluir a países europeos que ya comenzaban a mostrar interés por ellos. La expedición finalmente no se concretó en esta oportunidad.

Quizás la gestión que más repercusión tuvo en estas materias fue el otorgamiento de la concesión Toro-Fabry en 1906. Como señalaba Gonzalo Vial C., es uno de los títulos más interesantes para defender la soberanía chilena en aquella región. En el archivo personal de Federico Puga se encuentra abundante información sobre los antecedentes y consecuencias de esta concesión, así como una relación detallada de ella, contenida en un discurso que pronunció el 27 de agosto de 1906 en una sesión secreta del Senado.

Los orígenes de esta concesión se remontan a 1905. Cuando asumió Federico Puga la cancillería el 21 de octubre de ese año, se temía que Argentina o Inglaterra se adelantaran definitivamente en obtener el dominio sobre la Antártica americana. Se recibían informes sobre las expediciones científicas realizadas y los observatorios meteorológicos instalados por el país trasandino. Había que tomar medidas urgentes. Luego de reuniones con el Presidente de la República, los Ministros y el General Jorge Boonen Rivera se decidió:

- 1.- Decretar la fundación de varias poblaciones en estas tierras.
- 2.- Preparar la expedición de un buque de la Armada a la isla de los Elefantes.
- 3.- Contratar familias de pescadores para hacerlos vivir cierto tiempo en algún lugar de esta isla con el objeto de fundar una colonia.

Del plan propuesto sólo se llevó a cabo el número uno, fundándose las poblaciones de Yendegaya y Navarino en las orillas del canal Beagle<sup>221</sup>. El segundo y tercer puntos no se concretó porque la Armada no dispuso de ningún buque para tal efecto.

<sup>219</sup> BARROS VAN BUREN, *op. cit.* (n. 44), p. 627.

<sup>220</sup> IZQUIERDO F., Gonzalo, *op. cit.* (n. 81), t. 3, p. 196.

<sup>221</sup> En la guía Turistel 91 hay un mapa sectorial de la zona Puerto Williams donde figuran Yendegaia y Puerto Navarino. *Cfr.* Guía Turistel 91, p. 295.

En estas circunstancias apareció el señor Domingo Toro Herrera. Federico Puga cuenta que

“traté con él la cuestión que me preocupaba. Le expresé que quizás el establecimiento de colonias penales que pudieran mantenerse con la pesquería en ciertas y determinadas islas podría combinarse con un permiso de ocupación de las mismas tierras hecho a una empresa particular para facilitar así los actos de ocupación efectiva que el Estado quiere realizar, proporcionando a la vez al empresario los brazos que requiera para su industria”<sup>222</sup>.

Al señor Toro Herrera le pareció buena la idea y propuso asociarse con capitales extranjeros. Entre los nombres que señaló se aceptó el de Enrique Fabry.

La concesión se otorgó por medio del decreto N° 260 del Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización, el 27 de febrero de 1906. En este acto gubernativo se señala:

“Vista la solicitud adjunta de los señores Enrique Fabry y Domingo de Toro Herrera, en que piden permiso para ocupar ciertas islas y terrenos australes con el objeto de dedicarlos a la agricultura y a la pesquería;

Con lo informado por la Inspección General de Tierras y Colonización y teniendo presente la conveniencia de ejercer de una manera positiva la debida vigilancia sobre los bienes nacionales de aquellas regiones y el cumplimiento de las ordenanzas que rigen la pesca en los mares del sur,

Decreto:

1°.- Autorízase a los señores Enrique Fabry y Domingo de Toro Herrera para ocupar la parte de la Tierra del Fuego comprendido entre las montañas Darwin y el canal de Beagle y las islas Guamblin, Gordon, Hoste, Wollarton, Diego Ramírez, Shetland y tierras situadas más al sur, por el término de veinticinco años y con arreglo a las siguientes condiciones.

Los concesionarios quedan obligados a:

a) A ejercer los actos administrativos que el Gobierno de Chile juzgue convenientes para el resguardo de sus intereses en las regiones indicadas.

b) A cooperar en la fundación de hasta cuatro colonias penales que el gobierno determina establecer por el conducto respectivo y encargarse de su dirección conforme con los reglamentos que dictará el Ministerio de Justicia (...)

e) Resguardar los bienes nacionales existentes en esas regiones impidiendo su explotación por terceras personas que no tengan para ello la correspondiente autorización gubernativa, para lo cual darán al gobierno los avisos respectivos (...)

g) A establecer una línea de navegación periódica entre Punta Arenas y las islas de Tierra del Fuego.

(...)

4°.- El Estado se reserva la facultad de fundar poblaciones conforme a las disposiciones vigentes en los terrenos a que se refiere el presente decreto.

5°.- El Inspector General de Tierras y Colonización, en representación del Fisco, reducirá a escritura pública este decreto, quedando autorizada cualquiera persona

<sup>222</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Temas Australes, Copia del discurso pronunciado en la Sesión Secreta del Senado de 27 de agosto de 1906.

que presente copia de ella para solicitar su inscripción en el Conservador de Bienes raíces respectivo.

Tómese razón, comuníquese y resérvese su publicación.

(firmado) Riesco.- F. Puga Borne<sup>223</sup>.

Del mismo decreto se desprende que no fue un acto improvisado. Se pidió un informe previo al Inspector General de Tierras y Colonización y se tiene presente una idea de fondo, la de ejercer de manera positiva la debida vigilancia sobre los bienes nacionales.

En cuanto al informe previo, éste fue solicitado el 9 de enero de 1906 y expedido, previo informe favorable de la Sección Topográfica y de la Sección de Defensa, el día 18 del mismo mes. Además se pidió para su confección un informe previo al Jefe de Ingenieros de Magallanes con el objeto de saber si el contrato de arrendamiento de la isla Wollarton, de fecha 29 de agosto de 1895, había caducado o no.

Por último Federico Puga le solicitó al jurista y asesor letrado de la Cancillería, Alejandro Álvarez<sup>224</sup>, que realizara un último informe sobre los aspectos internacionales relativos a la concesión. Este informe fue emitido el 29 de enero de 1906 y, en concreto, examina los siguientes puntos:

“1.- Si pertenecen a Chile todas las islas que solicitan los señores Fabry y Toro Herrera, y cual es la situación internacional de ellas.

2.- En que forma debe hacer nuestro Gobierno la concesión de las islas que nos pertenecen, de manera que dicha concesión confirme y afiance nuestra soberanía sobre ellas desde el punto de vista internacional”<sup>225</sup>.

Del mismo contenido del informe se puede desprender la intención del Gobierno de afianzar con el otorgamiento de la concesión su soberanía sobre dichos terrenos. Así por ejemplo Alejandro Álvarez distingue entre “*Islas que pertenecen a Chile y se encuentran en la actualidad ocupadas bajo su soberanía*”, “*Islas que pertenecen a Chile, pero que por hallarse aún inocupadas, no están bajo su soberanía efectiva*”, “*Islas que es dudoso que pertenezcan a nuestro país*” e “*Islas que manifiestamente no son chilenas*”. Respecto a cada una de estas categorías señala que conviene hacer. Por ejemplo, refiriéndose a la tercera categoría:

“Por lo que toca a las islas del tercer grupo nuestro Gobierno debe preguntar previamente a los concesionarios si en realidad piensan hacer exploración y explotación industrial, o si las han solicitado con el sólo objeto de hacer una especulación comercial sobre ellas.

En el primer caso, deberán dárseles todas las facilidades necesarias para la consecución de sus fines, pero de una manera que aparezca bien claro que al tomar posesión de esas islas éstas van a quedar bajo la soberanía de nuestro país.

Si la República Argentina protestara de esa concesión, sería llegado el caso de exponer los derechos que nos asisten para proceder de esa forma, y en último término, someter la cuestión a arbitraje.

<sup>223</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Temas Australes, Copia del Decreto N° 260 de 27 de febrero de 1906. Ver copia en los Anexos.

<sup>224</sup> Alejandro Álvarez sería con el tiempo un gran internacionalista de fama mundial. Mario Barros van Buren hace un elogio expreso a su persona y obra. *Cfr.* BARROS VAN BUREN, *op. cit.* (n. 44), pp. 645-647.

<sup>225</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Tierras Polares, Copia del informe realizado por Alejandro Álvarez; p. 3.

Pero si los concesionarios no tuvieran esa intención o no dieran seguridades suficientes de llevarla a efecto, nuestro Gobierno no debe acceder a la solicitud de esa parte, porque no es patriótico ni prudente que hagamos concesiones nominales o de mera especulación individual que pueden dar margen a reclamaciones de parte del Gobierno Argentino y a acentuar una desinteligencia entre ambos Gobiernos sin que ningún motivo práctico las justifique”<sup>226</sup>.

Fundamentado con estos y otros antecedentes se dictó el decreto que otorgó la concesión. En él se dio la orden de reservar su publicación en el Diario Oficial. Por lo tanto en éste sólo se dio la noticia de que se había dictado un decreto bajo el número 260, sin expresar su contenido<sup>227</sup>. Pasarían dos meses antes de que fuera publicado íntegramente por las “Últimas Noticias de El Mercurio”<sup>228</sup>. En esa ocasión el diario atacó duramente a Federico Puga por la dictación de este decreto. A esta publicación se unieron las de otros medios de prensa que a lo largo de los días siguientes se dedicaron a cuestionar la honorabilidad del Ministro. Como dijo Federico Puga

“Otros diarios que aprovechan las ocasiones para vengar agravios y otros que se nutren y viven del escándalo, hicieron eco al primero y mantuvieron durante una larga temporada una campaña furiosa en contra del Decreto y de su autor, más bien dicho, en contra de su autor, pues a los pocos días de entregada a la prensa el Decreto había dejado de existir por renuncia de los Concesionarios aceptada por el Gobierno”<sup>229</sup>.

En esos días comenzaban las campañas electorales de los candidatos a la Presidencia de la República, Fernando Lazcano E. y Pedro Montt M., por lo que el ambiente estaba muy politizado: Lazcano era con cuñado del Presidente Riesco y cuñado del ex presidente Errázuriz, por lo que se empezaba a hablar de una dinastía. Se pensaba que Riesco apoyaría a su pariente, por esto algunos partidarios de Montt intentaron criticar su labor de gobierno con el objeto de desprestigiar a Lazcano.

“Como uno de los lemas de la candidatura Montt era el de “regeneración administrativa”, iba a ser, sin duda, una arma de la campaña enlodar al señor Riesco, a la dinastía, y alcanzar así al señor Lazcano.

(...) La “regeneración administrativa” necesitaba un escándalo del Gobierno del señor Riesco para cobrar todo su impulso.

Si este escándalo era cometido por un ministro que fuera a la vez notorio sostenedor del señor Lazcano, miel sobre hojuelas. Ningún adalid del Presidente del

<sup>226</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Tierras Polares, Copia del informe realizado por don Alejandro Álvarez, pp. 13-14.

<sup>227</sup> *Diario Oficial* de 17 de marzo de 1906, N° 8455, Sección Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización. Al enunciar los decretos dictados señala: N° 260 (RESERVADO). 27 de febrero. En los archivos de don Federico se señala erróneamente que se publicó el 10 de marzo.

<sup>228</sup> PUGA VEGA, Mariano, *Vida del Doctor Federico Puga Borne*, ed. inédita, p. 91. Archivo Personal de Federico Puga Borne.

<sup>229</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Temas Australes, Copia del Discurso pronunciado por el señor Senador de Ñuble, don Federico Puga Borne, en la Sesión Secreta del Senado de 27 de agosto de 1906, y que debe agregarse como anexo al acta de esta sesión. En adelante lo citaremos como Copia del discurso pronunciado en la Sesión Secreta del Senado de 27 de agosto de 1906. Este discurso no se incluyó en el acta de la sesión en que fue pronunciado por lo que don Mariano Puga V. hizo las gestiones pertinentes para que se incorporara en 1956.

Senado, señor Lazcano, era más visible que su constante compañero en la Vicepresidencia de esa corporación, don Federico Puga Borne, Ministro de Relaciones y Colonización”<sup>230</sup>.

Como corroborando esta cita, el mismo día que se proclamó la candidatura de Pedro Montt M., el 27 de abril de 1906, fue el día en el que *Las Últimas Noticias* publicó con grandes títulos el decreto de la concesión Toro-Fabry por primera vez. Parece digno de mencionar estas circunstancias, ya que Federico Puga, sin resentimientos contra los partidarios de Pedro Montt, quien resultó elegido, aceptó un año después ser su Canciller.

En cuanto a las acusaciones que hicieron los diarios se puede señalar como ejemplo: “*El Mercurio da entender que se trata de un grave escándalo en que el señor Riesco y el señor Puga Borne aparecen, por mitad, comprometidos*”<sup>231</sup>. En el periódico *El Ferrocarril* se caracterizó el decreto como

“bochornoso despojo de los bienes nacionales ... este expediente desdoroso de la reserva ... una zona territorial tan valiosa y extensísima ... se despoja a la Nación de todas sus tierras coloniales ... se improvisan fortunas por el favoritismo gubernativo a expensas de la fortuna pública ... que los responsables caigan bajo el imperio de la vindicta nacional ... si los abusos y bellaquerías de mala ley quedan impunes ...”.

*Las Últimas Noticias* señalaba que de los terrenos concesionados 2 millones de hectáreas eran inmediatamente aptas para la agricultura. El 7 de mayo *El Diario Ilustrado* publicaba tres fotografías que habrían sido realizadas en los terrenos de la concesión. Luego *Los Debates* señala que esas fotos corresponden a la plaza argentina de Ushuaia y a la isla, también argentina, de Los Estados.

Por su parte *El Diario Ilustrado* señala que seguramente los Ministros conservadores Gutiérrez, Foster y Cruchaga “*habrían preferido salir de La Moneda con la frente limpia antes que aceptar tal enormidad*”.

A su vez salieron voces en defensa de Federico Puga: Alfredo Irarrázabal publicó en el mismo diario *El Ferrocarril* una detallada explicación de los fundamentos de la concesión; Pedro Belisario Gálvez, redactor de *El Chileno* pedía a los críticos que fueran a La Moneda a imponerse de los antecedentes verídicos de la controversia; *Los Debates* refutaron la procedencia de las fotografías publicadas en *Las Últimas Noticias*<sup>232</sup>.

Por último algunos de los Ministros conservadores que fueron citados por *El Diario Ilustrado* como opositores al decreto publicaron una nota en *El Ferrocarril* donde señalan que adhieren a las apreciaciones emitidas por el Canciller Antonio Huneeus G. en la sesión celebrada el 8 de junio de 1906 en el Senado. En dicha sesión expresó: “*Debo adelantarme a decir que, a juicio del gobierno, los móviles que inspiraron los dos decretos dictados por el honorable señor Puga Borne fueron perfectamente levantados, y que ni en uno ni en otro hay absolutamente nada que no sea del todo conforme con la rectitud en que deben inspirarse los actos de un hombre de honor.*

*Comprendo que no son necesarias estas explicaciones para la satisfacción personal del honorable senador; pero he creído mi deber darlas y me complazco en hacerlo.*

<sup>230</sup> RIESCO ERRÁZURIZ, Germán, *Presidencia de Riesco. 1901-1906*, pp. 136-137.

<sup>231</sup> IRARRÁZABAL Z., Alfredo, “El último escándalo”, en diario *El Ferrocarril* de Santiago de 30 de abril de 1906.

<sup>232</sup> Las citas de los periódicos han sido extraídas del escrito de don Mariano Puga. Cfr. PUGA VEGA, Mariano, *op. cit.* (n. 228), pp. 91-93. También son recogidas en RIESCO ERRÁZURIZ, Germán, *op. cit.* (n. 230), pp. 139-140.

*En todo caso siempre son convenientes para dejar en claro la rectitud en que deben inspirarse y que debe rodear todos los actos de la administración pública*". Dicha nota fue firmada por los señores Miguel Cruchaga T., José Ramón Gutiérrez M., Guillermo Pinto Agüero y Belfor Fernández R., quienes a la fecha de dictación del decreto eran Ministros del Interior, de Industrias, Obras Públicas y Ferrocarriles, de Justicia e Instrucción Pública y de Hacienda respectivamente. Los dos primeros eran conservadores y los dos restantes balmacedistas o liberales-democráticos. Faltó la firma del Ministro de Guerra y Marina, el conservador don Manuel Foster R., con quien se completa la composición del Gabinete de esos días<sup>233</sup>.

A tanto llegó la controversia periodística que un día, a principios del mes de junio, Federico Puga se encontró con Galvarino Gallardo F., Presidente de la Corte Suprema y propietario del periódico *El Ferrocarril*, uno de los que con más saña le había atacado en ésta y en otras ocasiones. Se produjo un altercado entre ambos, en el que Federico Puga lo amenazó con el bastón y se cruzaron palabras ofensivas. Al poco rato se cruzó con el hijo, don Galvarino Gallardo N., y se reprodujo la misma situación. Ambos se enviaron padrinos y se exigieron una reparación pública o por las armas. Finalmente no pasó nada, salvo que el incidente fue nuevamente muy publicitado por los periódicos.

Las razones por las cuales se atacaba el decreto, como el mismo don Federico señalaba en el discurso de 27 de agosto de ese año, se resumían en las siguientes:

- “1.- Por haberse ordenado mantenerlo en reserva.
- 2.- Por importar un enorme valor entregado como un regalo a los concesionarios.
- 3.- Por haberse faltado con él a un compromiso contraído por el Gobierno ante el Senado de no hacer nuevas concesiones de tierras.
- 4.- Por haberse dictado el decreto sin consulta del Consejo de Ministros.
- 5.- Ha sido atacado por varias otras razones que no recogeré porque se han destruido por sí mismas: por ejemplo, un comunicado muy sabiendo sostenía que la Concesión Toro-Fabry estaba encaminada únicamente a dar a estos caballeros un monopolio para la explotación de los yacimientos auríferos; “El Diario Ilustrado” publicó vistas de la concesión Toro-Fabry; entre ellas aparece una con grandes edificios en el canal Beagle; pues bien, en el canal Beagle no existen más construcciones que las de Ushuaia, capital de la Tierra del fuego argentina. En otra de estas vistas de la concesión Toro-Fabry, publicadas por el mismo diario, aparece la leyenda “Isla de los Estados”<sup>234</sup>.

Federico Puga explica que al ordenar se reservase su publicación no intentaba “mantener oculto” ese acto gubernativo. Eso es ilógico ya que se publica en el Diario Oficial la noticia de que se dictó un decreto reservado con tal número para que el Congreso, si así lo quiere, se haga llevar el decreto y sus antecedentes para someterlo a revisión. En este caso, el 10 de marzo se publicó en el Diario Oficial la dictación reservada del decreto N° 260.

“Cualquiera comprende que el objeto de la relativa reserva dispuesta por el Ministro no podía ser otro que dar tiempo a los concesionarios para consumir la ejecución de los actos materiales de dominio, antes de que los Gobiernos inglés y argentino pudieran reclamar contra el acto de la concesión”<sup>235</sup>.

<sup>233</sup> La nota, incluyendo la cita de las palabras de don Antonio Huneeus, fue publicada bajo el epígrafe “Restableciendo la verdad”, en diario *El Ferrocarril* de 12 de junio de 1906.

<sup>234</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Temas Australes, Copia del discurso pronunciado en la Sesión Secreta del Senado de 27 de agosto de 1906.

<sup>235</sup> *Ibid.*

Respecto a los puntos tres y cuatro señala que el compromiso de no otorgar nuevas concesiones de colonización hecho por el ex canciller Agustín Edwards M. se refiere a concesiones de dominio y no de ocupación, y que sí trató de esta cuestión, por lo menos en tres ocasiones diferentes, con el Presidente de la República en presencia de los Ministros que se hallaban en la sala del despacho. Señala asimismo que “*la necesidad o conveniencia de someter un asunto a Consejo de Gabinete la califican el Presidente de la República o el Ministro del Ramo, salvo caso de acuerdo general en contrario o de petición especial de un Ministro*”, por lo que tampoco tenía obligación de haberlo hecho. Además, como ya se vio, estos mismos Ministros le dieron públicamente su respaldo.

Y respecto al segundo punto don Federico presentó una serie de informes y documentos de los que se desprende que el valor comercial de dicha zona es casi nulo, y que la concesión, lejos de ser lucrativa, significaría probablemente pérdidas comerciales, salvo que se invirtieran grandes cantidades de dinero. Entre estos están el del Gobernador A. Fuentes, el del Ingeniero de Colonización más antiguo del sector, Hugo Pietrogrande, y uno de Luis Riso Patrón S., Jefe Técnico de la Comisión de Límites<sup>236</sup>. En este último se señala:

“Consultando las obras de los exploradores de esas regiones, Fitz-Roy y Darwin, Martial de la “Romanche”, Bove y Spegazzini, Señoret, etc., y así como otros antecedentes que posee esta oficina, se llega a la conclusión que el interior de las islas de que se hace referencia, es un hacinamiento de montañas, cruzadas por ventisqueros y “fjords” (fiordos), con una ausencia casi absoluta de terreno aluvial, donde pudiera crecer algún pasto aprovechable; una vegetación raquílica cubre la parte inferior de las laderas desnudas de las montañas, y un césped esponjoso yace en las depresiones y estrechos valles de que están cruzadas.

No se divisa como esas tierras podrán ser aprovechadas en la agricultura o en la industria, y a juicio del infrascrito, esa concesión no puede tener otro valor comercial que el derivado de la caza de lobos, en la que los interesados quedarían en una situación ventajosa”<sup>237</sup>.

En los informes también se afirma que la concesión sólo abarca una extensión de 1.088.00 hectáreas, a diferencia de los casi cuatro millones que le atribuían los periódicos. En esa estimación no se cuenta la isla Guamblin, pero si “*todos los terrenos cubiertos de grandes montañas con nieves perpetuas, a donde no ha llegado ni es probable que llegue, ser viviente alguno*”<sup>238</sup>. Federico Puga agrega por último los relatos de algunos empresarios que han invertido dinero en acondicionar sectores para la agricultura o ganadería, y que han debido abandonarlos por haber resultado impracticables sus proyectos.

El decreto de concesión tuvo una vida breve. En vistas del alboroto producido, los señores Toro Herrera y Fabry decidieron pedir la cancelación del permiso, lo que fue aceptado por el Gobierno a través del Decreto N° 817 de 1° de mayo de 1906. Por este mismo acto se ordenó la apertura de un proceso de propuestas públicas para otorgar nuevamente la adjudicación de la concesión el 20 de junio siguiente, en los mismos términos y condiciones fijadas por el

<sup>236</sup> Gonzalo Vial hace un elogio de su persona y su obra en el campo del estudio geográfico. Cfr. VIAL CORREA, Gonzalo, *op. cit.* (n. 2), vol. 1, t. 1, pp. 295-296.

<sup>237</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Temas Australes, Copia del discurso pronunciado en la Sesión Secreta del Senado de 27 de agosto de 1906, Informe emitido el 3 de mayo de 1906 por Luis Riso Patrón.

<sup>238</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Temas Australes, Copia del discurso pronunciado en la Sesión Secreta del Senado de 27 de agosto de 1906, Informe emitido el 11 de mayo de 1906 en Punta Arenas por el Gobernador A. Fuentes.

decreto N° 260. El último día del mismo mes, Antonio Huneeus, nuevo Canciller, decretó la postergación del remate para mayo de 1907. Nunca se llevó a cabo.

El propósito de Federico Puga al sacar a remate la concesión era probar la falsedad de las afirmaciones vertidas por los medios de prensa. Estos señalaron que la concesión era un regalo, que las tierras eran inmediatamente aptas para la agricultura, que se otorgaba un lucro excesivo a los concesionarios, etc. Quería demostrar a través de la licitación pública que el valor comercial de esas tierras era casi nulo, que nadie se presentaría en condiciones tan desventajosas a participar en el remate.

Se ha discutido sobre el valor que tuvo esta concesión para la defensa de las pretensiones de Chile en la zona. Por un lado vino a confirmar las pretensiones chilenas de ejercer un dominio efectivo en las tierras e islas al norte del canal Beagle que jurídicamente, en virtud del Tratado de 1881, pertenecían a Chile.

Por otra parte originó una reclamación por parte del Gobierno argentino, el cuál señaló en una nota enviada el 10 de junio de 1906 por su representante en nuestra patria, Lorenzo Anadón, que el Gobierno chileno había autorizado la ocupación de territorios (la isla de Diego Ramírez, la de Shetland y las tierras situadas más al sur) que en virtud del Tratado de 1881 y de los actos de ocupación realizados por Argentina le pertenecían a esa Nación. El Gobierno de Chile ordenó hacer un estudio de la situación, que se encargó a Alejandro Álvarez<sup>239</sup>. Este informe, emitido el 26 de julio de 1906, señala que es justa la reclamación trasandina respecto a la atribución de derechos soberanos chilenos sobre zonas antárticas y por desconocer la soberanía argentina sobre las islas Orcadas del Sur, que fueron adquiridas por ocupación. Pero, salvo estas islas, en los demás sectores no puede Argentina adjudicarse el dominio, sino que hoy en día es territorio inocupado, por lo que el primer Estado que las ocupe se convertirá en su dueño. Termina sugiriendo que, como ni Chile ni Argentina tienen la capacidad para organizar costosas expediciones a esas tierras, se puede organizar una expedición en común que les permita ocuparlas frente al resto de las naciones y la realización de un acuerdo que fije un límite entre el sector de cada país. Se intentó organizar la proyectada expedición, pero no se logró concretar.

Y, en último lugar, no provocó reclamaciones formales por otros países. A esa fecha ya existían precedentes en la historia diplomática. Óscar Pinochet de la B. señala que el Decreto guarda una total analogía con la Concesión Taylor. Ésta fue una concesión que otorgó Dinamarca sobre Groenlandia Oriental y que la Corte Permanente de Justicia Internacional calificó como un reconocimiento de la soberanía de dicho país en esos terrenos entre los años 1814 y 1915<sup>240</sup>.

#### 5.4 PROYECTO DE UN TRATADO DE DEMARCACIÓN DE LÍMITES

En 1907 Luis Montt M., hermano del Presidente de la República, Pedro Montt M., durante una estadía en Buenos Aires recibió el encargo del Canciller argentino, Estanislao Zeballos S., de hacer llegar al Mandatario chileno proposiciones de acuerdos para iniciar negociaciones.

Federico Puga estaba a la sazón ocupando el cargo de Canciller, y le tocó llevar adelante esta nueva conversación. Éstas se realizaron directamente con Lorenzo Anadón S., quien encabezaba esos días la Legación de Argentina en Chile.

Las proposiciones del Gobierno trasandino estaban encaminadas a materializar un pacto de comercio y una alianza defensiva. También ofrecía su mediación en el conflicto con Perú

<sup>239</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Tierras Polares, Copias del reclamo enviado por don Lorenzo Anadón, del informe de don Alejandro Álvarez y de otro informe de don Luis Riso Patrón.

<sup>240</sup> PINOCHET DE LA BARRA, Óscar, *La Antártica Chilena*, 3ª ed., p. 101.

debido a la cuestión de Tacna y Arica. El Canciller Zeballos S. buscaba afianzar las relaciones chileno-argentinas para poder robustecer la postura de su país frente al Brasil. Chile buscaba zanjar algunas diferencias limítrofes pendientes, y en este sentido le pidió que todos los tratados en estudio se negociaran y aprobaran como un todo indivisible. Además, para no enturbiar la buena amistad que había entre Chile y Brasil, solicitó que se avisara al Gobierno brasileño de estas negociaciones y que se le invitara a participar en los acuerdos que se materializaran.

El Canciller Zeballos S. no estaba acorde con las exigencias chilenas, ya que no se conformaban con su idea original de fortalecer la posición argentina frente a Brasil. La negociación, como la planteaba Chile, se dirigía a estrechar las relaciones entre los tres países como medio para crear un ambiente de paz y desarrollo. Por esta razón el Canciller Zeballos trató de dejar fuera a Brasil, plantear los acuerdos de tal modo que éste no los aceptara, o simplemente dilatar las conversaciones<sup>241</sup>.

Federico Puga continuó luchando por sacar adelante las negociaciones. Tenía el apoyo del Ministro Anadón S. y del mismo Presidente argentino Figueroa Alcorta, quienes deseaban el feliz término de las gestiones diplomáticas. En las proposiciones iniciales se había acordado conversar sobre materias comerciales, defensivas, límites, reglamentación de inmigrantes asiáticos y observancia por parte de Argentina de concesiones otorgadas por Chile en la Patagonia antes del Tratado de 1881. El 20 de octubre de 1907 se suscribió el Acta preliminar de un Tratado de Alianza Defensiva, Limitación de Armamentos y Arbitraje. También prosperaron las discusiones en torno a los Tratados de Comercio y de Demarcación de Límites, pero no las que se referían a las concesiones ni a los inmigrantes orientales. Finalmente el 16 de junio de 1908 se logró un acuerdo sobre estos temas, conforme a los planteamientos chilenos, y el Canciller Zeballos S. dio instrucciones al Ministro Anadón S. para que firmara los documentos, luego de que resolviera ciertas enmiendas secundarias. En estas circunstancias, el 20 de junio, Estanislao Zeballos presentó su renuncia a la Cancillería trasandina. Al retirarse del Gobierno antes de la suscripción de los pactos, se estancó el proceso diplomático sin que luego se reactivara.

Dentro de estos pactos se contempló uno de Demarcación de Límites, intentando resolver las diferencias que se habían suscitado en torno al cauce del canal Beagle y adelantar la fijación de los límites de ambos países en la Antártica. Partiendo de este proyecto se analizará la posición y aportes de Federico Puga respecto al Beagle y al continente helado.

##### 5.5 LAS ISLAS AL SUR DEL CANAL BEAGLE

El artículo tercero del Tratado de Límites de 1881 entre Argentina y Chile fue muy claro al determinar que *“pertenece a Chile, todas las islas al sur del canal Beagle, hasta el cabo de Hornos, y las que haya al occidente de la Tierra del Fuego”*. No parecía que esta disposición fuera a dar problemas a futuro, pero por el contrario ha sido fuente de una larga controversia hasta hace poco tiempo.

Los problemas se iniciaron cuando el Gobierno argentino le encargó al Capitán Sáenz Valiente un estudio sobre el cauce del canal Beagle. Según todas las cartas y estudios anteriores, este canal corre entre la Tierra del fuego y las islas Navarino, Picton y Nueva. Pero el levantamiento realizado por la comisión trasandina señaló que el cauce era más profundo entre las islas Navarino y Picton que entre ésta y la costa austral de Tierra del Fuego. De esta circunstancia dedujo que el cauce verdadero del canal corría por el norte de la isla Navarino,

<sup>241</sup> Téngase presente que 8 años después los Cancilleres de Brasil, Argentina y Chile suscribirían un acuerdo conjunto, el Pacto ABC, que posteriormente no fue aprobado por sus respectivos Congresos. Cfr. nota 91.

para luego bordear sus costas hacia el sur y desembocar en el Atlántico entre las islas Nueva y Lennox. En este caso las islas Picton y Nueva quedarían al norte del canal Beagle, por lo que, según el artículo tercero del Tratado de 1881, pertenecerían a la República de Argentina.

Ante estos hechos el Canciller de la época, Luis Antonio Vergara R., le pidió al General Jorge Boonen R. un informe completo sobre la situación. El 3 de junio de 1905 el militar hacía entrega del estudio solicitado. Éste comienza señalando las cartas existentes sobre el canal Beagle. Ellas son:

“Carta N° 1373 de la Oficina Hidrográfica de Inglaterra, titulada “The South Eastern Part of Tierra del Fuego, Staten Islands and Diego Ramírez”.

Carta de la sección correspondiente a la Tierra del Fuego, canal Beagle y archipiélagos del cabo de Hornos (Magellan Strait and Cape Horn, East Sheet) publicado por el establecimiento cartográfico de Imray, Laurié, Norie and Wilson Imt. 156 Minorities Lon.

Dichas cartas son las que emplea el comercio marítimo universal.

Además existe la carta de esa región, según los estudios del buque Hidrógrafo Francés “Romanche” que en 1882-83, recorrió y exploró los archipiélagos al sur del Beagle, carta que acompaña la narración de los trabajos en la obra titulada “Mision Scientifique du Cap Horn” –volumen I- Histoire du Voyage por el capitán L. Martial. Los datos pertinentes de este levantamiento han sido aceptados y consignados en las cartas de navegación de la Oficina Hidrográfica Inglesa, como lo manifiesta la carátula de la carta N° 1373”<sup>242</sup>.

De estas cartas se deduce que el Almirantazgo Inglés nunca ha tenido duda sobre el verdadero cauce del canal Beagle. Este dato es importante ya que Gran Bretaña en esos años, recién fallecida la Reina Victoria, era un imperio, que debido a la extensión de sus territorios, había desarrollado fuertemente la navegación marítima, por lo que sus estudios eran considerados autoridad a nivel mundial.

En una nota adjunta a la carta N° 1373 se señala “*See Larger Scale Charts of Beagle Channel: C. San Pio to Gable I. 3424 Gable I. to Lapataia Bay 3425*”. El cabo San Pío se encuentra en la orilla sur de la Tierra del Fuego, a la altura de la isla Nueva, la bahía de Lapataia se encuentra también en el borde sur de Tierra del Fuego, pero en el extremo oeste de la zona argentina, y la isla Gable está, asimismo en la ribera meridional de Tierra del Fuego, entre los dos puntos mencionados. Por lo tanto, señala como la ubicación del cauce del Beagle, el canal que bordea la orilla sur de la Tierra del Fuego desde la Bahía de Lapataia al cabo de San Pío. La misma carta expresa interpretando el artículo pertinente del Tratado de Julio de 1881 entre Chile y la República Argentina: “*From Lapataia Bay, the boundary follows the Beagle Channel to eastward, leaving the islands to the south to Chile*”. Ya delimitado el cauce reconoce la soberanía chilena sobre las islas.

La carta náutica publicada por Imray, Laurié, Norie and Wilson es más explícita ya que señala en una nota: “*By a recent treaty (July 1881) the island De los Estados (Staten Is.) and all islands lying eastward of Tierra del Fuego, belong to the Argentine Republic. Westward and Southwards of Tierra del Fuego the islands belong to Chile*”. Simplemente declara que las islas al sur del canal Beagle son chilenas, lo que sólo es posible si éste corre inmediatamente al sur de Tierra del Fuego<sup>243</sup>.

<sup>242</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Tierras Polares, Informe del General Jorge Boonen R. al Ministro de Relaciones Exteriores de 3 de junio de 1905.

<sup>243</sup> Las citas de las cartas náuticas fueron extraídas del informe del General Boonen R. Cfr. Archivo de Federico Puga B., Carpeta Tierras Polares, Informe del General Jorge Boonen R. al Ministro de Relaciones Exteriores de 3 de junio de 1905.

El General Jorge Boonen R. continúa señalando que Argentina también ha reconocido el dominio chileno sobre esas islas en años anteriores. Cita como ejemplo que los buques de guerra de este país han enarbolado la bandera de Chile al acercarse a las costas de las islas Picton, Nueva y Lennox, según se acostumbra al entrar a una rada extranjera. Los señores Petzold, Freire e Iurich, residentes desde 1890 en estas islas, son testigos presenciales de dichos hechos. Además, prosigue señalando, cuando se produjo la fiebre del oro entre los años 1891 y 1894 un argentino apellidado Aravena, con cuatro compatriotas suyos, para obtener concesiones en las islas Lennox, Nueva y Navarino las solicitaron en Punta Arenas, aunque antes habían pasado por Ushuaia. Aún más, en esos años se estableció un subdelegado chileno en la isla Lennox y otro marítimo en Puerto Toro, en la isla Navarino, cuyas jurisdicciones se extendían a las islas Picton y Nueva, sin objeción por parte de las autoridades argentinas de Ushuaia.

Para finalizar su informe, Jorge Boonen R. dice que los territorios cuestionados, las islas Nueva, Picton y Lennox, tienen valor por la crianza de ganados, explotación forestal y por sus yacimientos de arenas auríferas. Termina expresando que las autoridades chilenas tienen abandonados estos sectores: el último buque con de bandera chilena que había visitado dichas zonas había sido el Pinto en 1903 y sus habitantes se abastecen y comunican con el mundo civilizado a través del pueblo argentino de Ushuaia.

Federico Puga, desde su cargo de Senador envió a pedir una copia de este informe en junio de 1906. En el discurso que pronunció en la sesión secreta del 27 de agosto de 1906, al cuál se aludió en relación a la concesión Toro-Fabry, señala, respecto de las islas y terrenos situados entre el cabo de Hornos y Tierra del Fuego, lo siguiente:

“Al norte del cabo de Hornos y al sur de la Isla Grande de Tierra del Fuego, existe un enjambre de islas cuya naturaleza no ha sido bien estudiada, sobre las cuales la acción de la soberanía chilena se ha ejercitado sólo en ciertas partes y de la Argentina ha manifestado evidentes pretensiones de dominio y de es de temer que otra nación más fuerte que ella y que todas las demás naciones, tenga sembrada semilla de una posible pretensión futura<sup>244</sup>.

Las islas Picton y Nueva situadas en la boca poniente del canal Beagle y dotadas de ciertos recursos naturales para la ganadería han sido objeto de una pretensión casi franca de parte de la Cancillería argentina ante nuestra legación en Buenos Aires.

El Tratado dice que las islas situadas al sur del canal de Beagle son chilenas y por eso Chile las ha considerado siempre como suyas; pues bien, un oficial de la marinería argentina, pretende haber descubierto que el mar es más hondo al sur de estas islas que al norte; de ahí deduce que el canal Beagle debe estar al sur de las islas y no al norte, y que por consiguiente las islas no son chilenas, sino argentinas.

Las cartas geográficas argentinas le dan sus colores a las dichas islas.

El Ministro de Relaciones propuso a nuestro Ministro en Buenos Aires un proyecto de protocolo para terminar la demarcación de límites en el terreno conforme al Tratado.

De aquí se envió un contra-protocolo en el cual se sustituía un peritaje que la Argentina proponía para determinar cual es el canal Beagle, sustituía repito este peritaje por el arbitraje. La Argentina no aceptó este contraproyecto que había sido propuesto por mi antecesor<sup>245</sup>. Yo hice contestar al Canciller Argentino, por medio

<sup>244</sup> Se refiere a Inglaterra, la que desde sus posiciones en las islas Malvinas, ya había empezado a demostrar intereses expansivos hacia esta zona y la Antártida.

<sup>245</sup> El antecesor de don Federico en la Cancillería fue Agustín Edwards M. (de agosto a octubre de 1905).

de nuestro Ministro Plenipotenciario, que daba por concluida la negociación; que las islas Picton y Nueva son chilenas tanto como la Quiriquina y la Mocha; que si la Argentina se cree con derechos a ellas formule su demanda, entonces Chile acudirá al árbitro”<sup>246</sup>.

Dos años después, en el transcurso de la Negociación Puga-Zeballos, Federico Puga remitió al Canciller argentino un “Proyecto de Tratado Complementario de Demarcación de Límites” con un mapa adjunto, que debía tenerse por parte integrante del convenio. En éste aparecía la isla Picton como territorio chileno. Era la representación gráfica de la posición chilena

Federico Puga se entendía con el Ministro de Argentina en Chile, Lorenzo Anadón S., quien a su vez dependía del Canciller Zeballos. Como se vio en el apartado anterior, éste hacía avanzar lentamente la negociación. En varias ocasiones intentaron reunirse los dos Cancilleres, pero sin lograrlo. Entretanto Anadón habló con el Presidente argentino Figueroa Alcorta y le aclaró algunos puntos sobre los tratados en estudio. Respecto a la posición chilena sobre la isla Picton, ésta era tajante, Federico Puga le había recalcado a Lorenzo Anadón “*la falta de amistad y de cordialidad que esta pretensión argentina sobre la isla Picton significa para los Chilenos, dándole un carácter de verdadera incompatibilidad con cualquier acto o manifestación amistosa*”<sup>247</sup>.

En las instrucciones que el Primer Mandatario trasandino entregó al Ministro en Chile luego de la entrevista que sostuvieron no hace referencia a la isla Picton. En la Moneda se interpretó como un desistimiento de los derechos reclamados por el país vecino en esta zona. Desgraciadamente el proyecto se estancó en espera del resultado del resto de la negociación. Finalmente, cuando faltaba poco para llevarla a buen término, ésta no se concretó por la intempestiva renuncia del Canciller Estanislao Zeballos S.

No se concretó una solución al problema del Beagle. Pasaron los años y los incidentes fronterizos se multiplicaron. Era un continuo punto de roce para las relaciones entre ambos países, que los llevó al borde de la guerra. Finalmente se acordó una nueva solución definitiva con la suscripción de un Tratado de Paz en 1984, por mediación de la Santa Sede<sup>248</sup>. El arreglo

<sup>246</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Temas Australes, Copia del discurso pronunciado en la Sesión Secreta del Senado de 27 de agosto de 1906.

<sup>247</sup> PUGA VEGA, Mariano, *op. cit.* (n. 228), p. 97. No hemos encontrado en los documentos ya revisados de don Federico más datos sobre este proyecto.

<sup>248</sup> Se intentó tres veces encontrar una solución judicial al problema. La primera vez fue con la suscripción de un Protocolo en 1915 por el cual, de acuerdo con el Tratado General de Arbitraje de 1902, se nombraba Árbitro al Gobierno de Su Majestad Británica. Después, en 1938, se suscribió un segundo Protocolo que señaló que actuaría como Árbitro el Procurador General de los Estados Unidos de América, el señor Homer S. Cummings. Por último, se convino en 1960 someter la disputa a la Corte Internacional de Justicia. Ninguno de estos Protocolos entró en vigencia.

Finalmente el Gobierno de Chile decidió invocar directamente el Tratado de 1902 y solicitó en 1967 la intervención arbitral británica. Ésta se inició cuatro años después, cuando se suscribió un “Compromiso” con tal efecto. Se nombró una Corte que estudiaría el caso y emitiría una “Decisión”, la que fuera es corroborada por la Reina Isabel II de Inglaterra pasaría a tener el carácter de “Sentencia”. Así se hizo y sucedió. El 2 de mayo de 1977 se entregaba a las partes el resultado del arbitraje. “*El Laudo expresó taxativamente que las islas Picton, Nueva y Lennox con sus islotes y roqueríos adyacentes pertenecen a la República de Chile*” (Cfr. Controversia en la región del canal Beagle. Laudo Arbitral, República de Chile, p. 11. La cita fue extraída de la Introducción que el Embajador José Miguel Barros realiza comentando el Laudo).

Chile aceptó inmediatamente el fallo de Su Majestad, pero en cambio el Gobierno argentino decidió “declarar insalvablemente nulo –de acuerdo con el Derecho Internacional– la decisión del

acordado reconoció que las Islas Picton, Nueva y Lennox son chilenas y que la frontera entre las dos Repúblicas corre aproximadamente por el centro del canal Beagle. La línea limítrofe luego circunda las islas en cuestión hasta llegar a un punto que se encuentra paralelo al cabo de Hornos, pero más al sur.

### 5.6 SOBERANÍA ANTÁRTICA

El proyecto del “Tratado de Demarcación de Límites” que se negoció en 1907 y 1908 contemplaba fijar las fronteras de Chile y Argentina en la Antártida. Pero la preocupación de Federico Puga por la soberanía chilena en las tierras polares no se remonta a esos días, sino que como se ha señalado es anterior: a finales de 1896 había intentado patrocinar la expedición del Barón sueco Otto G. Von Nordenskjöld y la Sociedad Científica de Chile, uno de cuyos principales promotores era Federico Puga, realizó varias investigaciones en torno a este tema.

Federico Puga no sólo estaba motivado por un interés científico, sino que también por la defensa de las pretensiones chilenas en esas tierras. Estas iniciativas manifiestan la preocupación de Chile por la zona antártica y son un antecedente para defender la soberanía de dichos territorios. A la vez es consciente de que una “preocupación científica” no es suficiente para dar por ocupado esos territorios y por tanto, promueve que se acompañen de actos administrativos y de gobierno que sean manifestación de una ocupación efectiva. Sólo así podrá hacer peso frente a los argumentos y hechos en los que otros países apoyan sus expectativas de soberanía.

En esta línea el acto más importante que realiza Federico Puga es la dictación del Decreto N° 260 de 27 de febrero de 1906 que otorga una concesión a los señores Fabry y Toro Herrera. Ya se hizo referencia extensamente a este acto, pero con un enfoque más continental: como defensa de la soberanía chilena sobre islas del extremo sur del país, que por estar en la práctica inocupadas podrían despertar las pretensiones de Argentina u otra nación. Pero este Decreto incluye dentro de la concesión a las islas “*Diego Ramírez, Shetland y tierras situadas más al sur*”<sup>249</sup>.

árbitro”. El Tribunal insistió en que acatara el Laudo. Surgieron de nuevo las tensiones y en este clima poco propicio se iniciaron negociaciones para delimitar los espacios marítimos. Éstas fracasaron dando lugar a una fuerte controversia que estuvo a punto de provocar la guerra. En estas circunstancias tuvo lugar la gestión realizada por el Cardenal Antonio Samoré, quien como enviado especial del Papa Juan Pablo II, ofreció que Chile y Argentina pidieran de común acuerdo la mediación de Su Santidad para solucionar el conflicto. El 8 de enero de 1979 los Cancilleres de Chile y Argentina, Hernán Cubillos y Carlos W. Pastor, firmaron en Montevideo un acuerdo por el cual se solicita la mediación de la Santa Sede. En estas circunstancias las tensiones en ambas Naciones se apaciguaron.

El 12 de diciembre de 1980 el Papa Juan Pablo II entregó en el Vaticano, a las delegaciones de Chile y Argentina, una proposición de arreglo. El 8 de enero el Gobierno de Chile respondía afirmativamente a la propuesta. En Argentina, antes de dar su contestación, estalló la Guerra de las Malvinas que enfrentó a ese país con Inglaterra entre 1981 y 1982, lo que significó el estancamiento de la negociación realizada por intermedio de la Santa Sede. El Vaticano invitó a las partes a reabrir las negociaciones en 1984 teniendo como base la Proposición Papal. Este nuevo intento dio como fruto el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina de 1984. El acuerdo fue suscrito en Ciudad del Vaticano por los Cancilleres de Chile y Argentina, Jaime del Valle A. y Dante Caputo, el día 29 de noviembre de 1984. En Chile fue promulgado por medio del Decreto N° 401 de 6 de mayo de 1985 y se publicó en el Diario Oficial N° 32.170, de 14 de mayo de 1985 (Recopilación de Leyes y Decretos”. Contraloría General de la República, Edición Oficial, 1985, v. 85, pp. 497-515). Para una relación completa de esta controversia, cfr. GOÑI GARRIDO, Carlos M., *Crónica del Conflicto Chileno-Argentino*.

<sup>249</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Temas Australes, Copia del Decreto N° 260 de 27 de febrero de 1906. Ver copia en los Anexos.

Ya las islas Diego Ramírez se encuentran al sur del cabo de Hornos, pero las Shetland y las “tierras situadas más al sur” hacen referencia explícita al territorio Antártico. Es decir, esta concesión no sólo intentó regular algunas islas en el extremo meridional del país, sino que todos los territorios que continúan hacia el sur, hasta el mismo Polo. Por tanto, el Gobierno de Chile, al otorgar la concesión, estaba haciendo una declaración implícita de soberanía sobre la Antártida y realizando un acto de efectiva ocupación para sustentar su pretensión.

Federico Puga en su discurso en el Senado del 27 de agosto de 1906 explica los motivos que le llevaron a dictar la concesión y a incluir en ésta la región antártica. En su argumentación destacan dos aspectos, la preocupación por ejercer actos de soberanía material como medio para asegurar dominio en dicha región y el no considerar los antecedentes que avalan derechos históricos. Se basó en las opiniones vertidas por Alejandro Álvarez en el informe previo al otorgamiento de la concesión. Alejandro Álvarez fue categórico en considerar que Chile no tenía ningún derecho sobre las tierras polares, pero Federico Puga, basándose en el principio de vecindad, opina que sí hay un derecho natural sobre dicha región.

El planteamiento erróneo tiene su origen en el artículo tercero del Tratado de Límites entre Chile y Argentina de 1881. Éste señala:

”En la Tierra del Fuego se trazará una línea que, partiendo del punto denominado cabo del Espíritu Santo, en la latitud 52°, 40’, se prolongará hacia el sur, coincidiendo con el meridiano occidental de Greenwich, 68°, 34’, hasta tocar el canal Beagle. La Tierra del Fuego dividida de esta manera, será chilena en la parte occidental y argentina en la parte oriental. En cuanto a las islas, pertenecerán a la república Argentina la isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a ésta y las demás islas que haya sobre el Atlántico, al oriente de la Tierra del Fuego y costas occidentales de la Patagonia; y pertenecerán a Chile, todas las islas al sur del canal Beagle, hasta el cabo de Hornos, y las que haya al occidente de la Tierra del Fuego”<sup>250</sup>.

Según esta disposición, Federico Puga concluye que “el Tratado del 81 que tenía por objeto dividir entre Chile y Argentina las tierras continentales e insulares que se disputaban hizo algo más que esto. Fijó o pretendió fijar a Chile límites por el sur diciéndole no llegarás sino hasta el cabo de Hornos”<sup>251</sup>. Esta afirmación conlleva sostener que el artículo pertinente del Tratado se refiere a los límites generales de ambos países y no a los límites entre ellos y en una zona específica. Por tanto, al expresar “hasta el cabo de Hornos” señalaría la frontera sur absoluta de los dos países, y no simplemente la frontera sur de la zona que se describe. El Gobierno de Chile siempre ha entendido que la no referencia a límites al sur del cabo de Hornos en este Tratado no implica una renuncia a soberanía, títulos históricos que se puedan esgrimir o pretensiones. En cambio, Federico Puga lo entendió así en esta época.

Una opinión semejante a la de Federico Puga ha sido sustentada en algunas ocasiones por Argentina. Por ejemplo, en la nota de 10 de junio de 1906 que envía Lorenzo Anadón, representante de la República trasandina en Chile, con el objeto de reclamar por el otorgamiento de la concesión Toro-Fabry, señala que las zonas antárticas pertenecen a la Argentina ya que este país “viene ejerciendo, desde hace varios años, actos jurisdiccionales de notoriedad universal”. Luego de describir someramente dichos actos expresa:

<sup>250</sup> Memoria de Relaciones Exteriores y de Colonización presentada al Congreso Nacional en 1881, *op. cit.* (n. 73), p. 170. También en *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976*, *cit.* (n. 68), t. 3, pp. 64-65.

<sup>251</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Temas Australes, Copia del discurso pronunciado en la Sesión Secreta del Senado de 27 de agosto de 1906.

“Bajo otro punto de vista no ignora V.E. que el Tratado de 23 de julio de 1881 declaró que pertenecen a Chile todas las islas al sur del canal Beagle hasta el cabo de Hornos y las que haya al occidente de la Tierra del Fuego; adjudicando a la República Argentina la isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a ésta y las demás islas que haya sobre el Atlántico, al oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia. En presencia de tales prescripciones, debe creerse inadvertida la mención que el decreto de 27 de febrero hace de las islas y tierras situadas al sur del cabo de Hornos, máxime cuando también se encuentran al oriente del meridiano 67° de longitud oeste de Greenwich, que pasa por el cabo, y cuando Chile no ha descubierto esos territorios, ni los ha ocupado, ni ejercido actos reales de ningún género sobre ellos”<sup>252</sup>.

Como ya se señaló, Federico Puga al estudiar las ventajas y desventajas de otorgar o no la concesión Toro-Fabry pidió un informe a Alejandro Álvarez, que defiende una posición errónea. En esos días recién se realizaban los primeros estudios sobre la zona polar, lo que permite entender que todas las doctrinas y argumentos que hoy son válidamente reconocidos y aceptados, en ese entonces no habían decantado ni se habían desarrollado. Ni siquiera Federico Puga siguió literalmente las indicaciones del informe y ya pocos meses después la Cancillería chilena tomó conciencia de la validez de sus pretensiones y marcó lo que sería la política antártica de Chile durante todo este siglo xx. De todos modos parece interesante profundizar en las posiciones de Alejandro Álvarez y de Puga para entender el desarrollo que tuvo luego la política diplomática de Chile. Por ello, a continuación se describirán las ideas expuestas en el informe, las que detentó Federico Puga en esos momentos, y cuál fue la actitud que luego adoptó la Cancillería.

En cuanto al informe previo realizado por Alejandro Álvarez, éste señala que el archipiélago de las Shetland y la Tierra de Graham (actual Tierra de O’Higgins) dudosamente pertenecen a Chile. El internacionalista dice: “*La duda de nuestros derechos a esas islas nace de la gran distancia en que se encuentran de nuestro territorio, y del hecho de no haber formado parte de los antiguos dominios españoles, por cuyo motivo no han sido motivo de controversia con la República Argentina, ni se tomaron por lo tanto en cuenta en el Tratado de límites con la república Argentina, de 1881, cuyo artículo 3° adjudica Chile todas las islas situadas al sur del canal Beagle hasta el cabo de Hornos*”<sup>253</sup>. Luego continúa expresando que estas zonas parecen ser “*nullius*”, es decir, tierras desocupadas que pertenecerán al primero que efectivamente ejerza su dominio sobre ellas.

En este punto se detiene a estudiar si corresponde la aplicación de la Doctrina Monroe en esta situación. Esta doctrina, llamada por algunos base del Derecho Internacional Americano, sostiene que en este continente no hay terrenos vacantes que puedan ser ocupados por potencias europeas. Fue desarrollada por el quinto Presidente de los Estados Unidos de América, James Monroe (1817-1825). Él temía que la debilidad de las nacientes repúblicas sudamericanas provocase que otras potencias europeas intentaran suplantar el papel que antes tuvo el imperio español. Para evitarlo reconoció rápidamente la independencia de éstas y desarrolló una política que luego se denominaría doctrina Monroe: los continentes americanos no debían considerarse territorios coloniales por las potencias europeas; los Estados Unidos no intervendrían en guerra alguna entre las potencias europeas; en cambio, no podrían mostrarse indiferentes a lo

<sup>252</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Tierras Polares, Copia de la nota enviada por don Lorenzo Anadón el 10 de junio de 1906.

<sup>253</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Tierras Polares, Copia del informe realizado por don Alejandro Álvarez, p. 9.

que pasara en América, y todo intento de las potencias monárquicas de establecer su sistema político en aquel continente se consideraría peligroso; los Estados Unidos no arrebatarían a las potencias europeas sus colonias ya adquiridas y toda intervención contra las repúblicas sudamericanas sería agresión a los Estados Unidos. Con esta doctrina establece también las bases de la posterior penetración norteamericana en Iberoamérica. Debido a esto, su conocido lema "*América para los americanos*" era interpretado por algunos como "*América para los norteamericanos*"<sup>254</sup>.

El problema era si en América quedan terrenos que puedan ser ocupados por los mismos países americanos, o si también se aplica la doctrina a éstos, por lo que todo lugar ya estaría bajo la soberanía de algún Estado americano. En este caso los sectores inocuados pertenecen al país más cercano, se aplica sólo el principio de vecindad para determinar el dominio. Esta posición ya había sido recogida por algunos geógrafos argentinos, quienes alegan el derecho de su país a estas tierras por estar en sector argentino. Pero Alejandro Álvarez continúa señalando que esta cuestión todavía no ha sido estudiada por los tratadistas. Por esto ninguno de los países involucrados puede ver comprometidos sus derechos por las pretensiones del otro. En caso de querer resolver las diferencias se debe ir a arbitraje.

Como se le está pidiendo un informe con el objeto de tomar una decisión termina señalando lo que sugiere hacer:

"Si, como parece lo más natural, esas tierras deben considerarse nullius, al menos por lo que respecta a los estados americanos, y nuestro país desea adquirirlas por ocupación, tal como lo hizo con la Isla de Pascua y el islote de Salas y Gómez, es menester que lo haga en conformidad a los principios del Derecho Internacional, uno de los cuales es que sólo los Estados y no los individuos, son capaces de adquirir de ese modo.

Para que nuestro Gobierno pueda adquirir por ocupación porciones de territorios por medios de particulares, es menester que los invista expresamente con esta facultad, pues en nuestro Derecho Público no existe la disposición que hay en Inglaterra y Estados Unidos, según la cual cualquier ciudadano de esos Estados puede adquirir de ese modo territorios para su país"<sup>255</sup>.

Federico Puga no siguió al pie de la letra los argumentos emitidos en el informe previo, consideraba que sí había un mejor derecho que los demás países: la vecindad. A diferencia de Álvarez utilizó este principio para sostener que Chile, por su mayor cercanía, tenía un derecho natural a ser soberano en dichas regiones, que no tenían los demás.

Expresó en su discurso del 27 de agosto las razones que tuvo en cuenta al otorgar la concesión Toro-Fabry. De éste se desprende que las tierras situadas al sur del cabo de Hornos no pertenecían jurídicamente a Chile, en virtud del Tratado de 1881. Sin embargo expresaba que sólo Chile puede alegar sobre la porción de la Antártida en juego un título natural de dominio: la razón de vecindad: "*Por la misma razón que son reconocidamente chilenas las islas San Félix y San Ambrosio, Pascua, Juan Fernández y hasta la de Diego Ramírez, por esa misma razón que es la de vecindad deben ser chilenas las regiones descritas de la Antártida Americana*". Las distancias que separan a estas regiones del punto más cercano de cada una de las naciones que pueden pretender derechos sobre ellas son: 800 km del cabo de Hornos (Chile), 950 km de Ushuaia (Argentina) y 1.400 km de puerto Stanley en las islas Malvinas (Inglaterra).

<sup>254</sup> *Gran Enciclopedia Rialp*, t. 16, p. 237.

<sup>255</sup> Archivo de Federico Puga B., Carpeta Tierras Polares, Copia del informe realizado por don Alejandro Álvarez, pp. 10-11.

El principio de vecindad, según cita Federico Puga, era reconocido por el eminente profesor Reclus, quien en su obra “Geografía Universal” señala: “*por estar situados a menos de 1.000 kms. de la costa chilena del continente sudamericano le pertenece naturalmente a Chile los islotes de San Félix y San Ambrosio y el grupo de Juan Fernández*”<sup>256</sup>. Chile tiene más derechos que Argentina o Inglaterra sobre esas tierras, pero como explica Federico Puga, este derecho no vale nada cuando no se hace efectivo por actos de ocupación suficiente.

Otros países intentarían conquistar estas tierras hasta ese día abandonadas. Si todavía seguían así era por la falta de medios y tecnología necesaria para enfrentar la empresa. Pero en los comienzos del siglo xx los avances científicos e industriales hacían pensar que lo que hasta hace pocos años era una utopía pronto sería una realidad. Inglaterra y Argentina ya pretendían estas tierras, aún más, el país trasandino ya había dado los primeros pasos instalando dos observatorios meteorológicos en el sector. Chile, en cambio, había demostrado poco interés hasta el momento, sólo había otorgado en 1902 una concesión para la pesca de lobos en las islas San Idefonso y Diego Ramírez.

En vistas de estas circunstancias Federico Puga optó por realizar actos de soberanía en la zona. Consideraba que era el único modo de consolidar el dominio chileno.

A principios de siglo Chile pesaba en el entorno sudamericano, pero no a nivel mundial. Si alguna potencia, como por ejemplo Estados Unidos o el mismo Imperio Británico, quisiera conquistar territorios polares probablemente no se detendría por argumentos de soberanía. El Gobierno buscó estrechar lazos con Argentina.

En la negociación de 1907 y 1908, Federico Puga proyectó un “Tratado de Demarcación de Límites”. En éste, respecto a la Antártida, se propuso que ambos países declararan conjuntamente su soberanía sobre dicha zona y establecieran la frontera entre sus respectivos territorios. “*Por él se reconocían recíprocos derechos en la zona polar y se determinaba el área de uno y otro país por una línea divisoria que, pasando por las islas Shetland y las Orcadas del Sur, llegaba hasta el mismo Polo Antártico*”<sup>257</sup>. Así sumaban sus fuerzas frente a naciones extranjeras que pretendieran ocupar el mismo sector. Además, de modo conjunto podrían financiar más fácilmente expediciones e investigaciones que permitieran hacer más real y efectiva la ocupación de los terrenos. De este modo Chile y Argentina continuaban sus políticas respectivas de consolidar su soberanía sobre la Antártica y a la vez se protegían mutuamente de las pretensiones de terceros.

La negociación fracasó por la repentina renuncia del Canciller Estanislao Zeballos S. en junio de 1908. De haberse concretado este Tratado habría tenido un valor histórico a nivel mundial, ya que sería la primera declaración oficial de soberanía en la Antártida. Pero aunque no se materializó un pacto, sí tuvo un efecto concreto y que influiría en el futuro. Esta consecuencia es la que expresa Óscar Pinochet de la B. luego de señalar los cuatro argumentos por los que la Cancillería chilena desconoció que el artículo 3° del Tratado de 1881 se refiriera a la región polar:

“1°. Este Tratado se refirió únicamente a nuestro problema de límites en el continente americano.

2°. Si en virtud de motivos bien conocidos, renunciamos a toda la Patagonia y a una parte de Tierra del Fuego, ello se refirió única y exclusivamente a esos territorios

<sup>256</sup> Don Federico extrae la cita del informe de don Alejandro Álvarez: Reclus, *Nouvelle Geographie*, t. 18, capítulo 8, p. 695. *Cfr.* Archivo de Federico Puga B., Carpeta Tierras Polares, Copia del informe realizado por don Alejandro Álvarez, p. 5 y Carpeta Temas Australes, Copia del discurso pronunciado en la Sesión Secreta del Senado de 27 de agosto de 1906.

<sup>257</sup> BYZAGUIRRE G., Jaime, *Breve Historia de las Fronteras de Chile*, p. 106.

y a ningún otro; no estando en la mente de los negociadores chilenos el renunciar a la Antártica Chilena ni en su totalidad ni en parte de ella.

3°. Nuestra situación privilegiada de vecinos más próximos a las tierras antárticas no varió, ya que según este Tratado “pertenece a Chile todas las islas al sur del canal Beagle hasta el cabo de Hornos”.

4°. Ese Tratado al intentar fijar nuestros límites con Argentina en la extremidad austral, que hasta ese momento y desde 1555 nos pertenecía con exclusividad, sin referirse para nada a la Antártica Chilena, prolongación natural de nuestro territorio y reconocida como tal en términos categóricos desde los tiempos de Carlos V, no hizo más que confirmar nuestros derechos a esas regiones”<sup>258</sup>.

Al terminar estas razones de fondo expresa que si quedara alguna duda sobre el particular, ésta desaparece cuando se considera que en 1907 y 1908 se negoció un “Tratado Complementario de Demarcación de Límites” que se refería expresamente a la frontera chileno-argentina en la zona polar. Esta negociación “habría estado de más de haberse entendido que el Tratado del 81 involucró también las regiones antárticas”<sup>259</sup>.

El Gobierno chileno no hizo un nuevo intento de declarar su soberanía hasta varias décadas después, cuando el Presidente Pedro Aguirre Cerda decidió demarcar claramente los límites de Chile en el sector. El 6 de noviembre de 1940, luego de un cuidadoso estudio que se le encargó al profesor de Derecho Internacional de la Universidad de Chile, Julio Escudero G., se dictó el Decreto N° 1747 que señaló: “*Forman la Antártica Chilena o Territorio Antártico Chileno, todas las tierras, islas, islotes, arrecifes, glaciares y demás conocidos y por conocerse, y el mar territorial respectivo, existentes dentro de los límites del casquete constituido por los meridianos 53°, longitud oeste de Greenwich, y 90°, longitud oeste de Greenwich*”<sup>260</sup>.

Frente a esta declaración la Cancillería argentina reclamó señalando que ella tenía mejores derechos por su vecindad geográfica, teniendo en cuenta que por tener un observatorio en las islas Orcadas del Sur el territorio más cercano al Polo es argentino. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile contestó que los derechos chilenos provienen de la época indiana, ya que la Corona de Castilla, que era soberana del sector en virtud del Tratado de Tordesillas, confió estos territorios a los Gobernadores de Chile y no a los de Buenos Aires. Además las islas de Diego Ramírez, de soberanía chilena, son las más cercanas al continente polar. Por último, si Argentina tiene algún derecho en los territorios en discusión se debería a la cesión que se le habría hecho en virtud del “Tratado de Demarcación de Límites” que se negoció por Federico Puga a principios de siglo, pero ni este pacto se concretó ni éste otorgaba derechos a Argentina en la zona que ahora fue declarada chilena, ya que establecía la frontera entre las islas Shetland y las Orcadas del Sur, y el meridiano 53°, longitud oeste de Greenwich, se encuentra justamente entre estas islas.

Luego de este intercambio inicial de posiciones se han realizado varias conversaciones con el objeto de fijar un límite entre los territorios de ambos países. Esto todavía no se ha logrado, pero si se acordó en 1941 declarar que en la zona americana de la Antártica sólo Chile y Argentina tienen derechos soberanos.

Otras naciones reclamaron tener derechos: Inglaterra a partir de sus posesiones en las islas Malvinas y Rusia por haber descubierto la isla Alejandro I. Estados Unidos no ha re-

<sup>258</sup> PINOCHET DE LA BARRA, Óscar, *op. cit.* (n. 240), p. 91.

<sup>259</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>260</sup> *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno correspondiente al mes de noviembre de 1940*, libro CIX; pp. 2440-2441. El Decreto corresponde al N° 1747 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio y está firmado por el Presidente Pedro Aguirre Cerda y el Canciller Marcial Mora M.

conocido dominio de ninguna nación y ha hecho reservas de derechos. Además propuso la internacionalización de la zona americana. Chile ha rechazado las propuestas de los tres países defendiendo los derechos históricos que dan razón de su soberanía. Ha aceptado la cooperación internacional para la investigación de los territorios antárticos, pero señalando enfáticamente que los estudios científicos, de acuerdo con los principios del Derecho Internacional, no constituyen una fuente de soberanía. En este sentido estuvo de acuerdo con la suscripción del Tratado Antártico de 1959, que ratificó en 1961.

“Dicho convenio consagra tres principios fundamentales: circunscribir el aprovechamiento del territorio antártico a fines pacíficos, proscribiendo allí las instalaciones militares y el ensayo de cualquier tipo de armas; permitir en la Antártica una amplia investigación científica de beneficio universal; y congelar las reclamaciones territoriales, asegurándose así el statu quo durante la vigencia del Tratado, que es de plazo indefinido”<sup>261</sup>.

Este Tratado aún sigue vigente.

#### 5.7 FRUTOS DE LAS GESTIONES REALIZADAS POR FEDERICO PUGA

A lo largo de este capítulo se han visto gestiones realizadas por Federico Puga tendientes a defender los límites chilenos en el extremo sur del país y las opiniones que daba para fundamentar sus actuaciones. Destaca su preocupación por materializar los derechos territoriales de Chile a través de actos de jurisdicción, en concreto por medio de la ocupación material de las tierras en cuestión.

La labor de Federico Puga tuvo efectos en la región magallánica y en la Antártica. En ambas fue útil la política de ejercer materialmente la soberanía, en la primera por razones preventivas, en la segunda como una forma de defensa contra pretensiones de otras Naciones. Al tener un carácter más fuerte su trabajo en la Antártica, éste resalta más.

El empeño por lograr un reconocimiento de los derechos polares de Chile, promovido por Federico Puga y otros hombres públicos a principios de siglo, tuvo tal importancia, que aunque no se realizaron otras gestiones con el mismo objeto en las tres décadas posteriores, no se desconoció este trabajo inicial. Así fue reconocido expresamente por quienes tuvieron a su cargo las negociaciones sobre la Antártida a mediados del siglo xx. Raúl Juliet, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile en 1947 señaló en una sesión del Senado, al hacer una exposición sobre la situación de la Antártica:

“En febrero de 1906 se otorgó la conocida Concesión Fabry-Toro Herrera, que reviste indudable importancia para nuestros derechos polares, pues los términos en que está redactado el respectivo decreto expresan claramente el concepto de los gobernantes de aquella época en cuanto al ámbito de nuestra soberanía. Autoriza, en efecto, el decreto a los concesionarios para ocupar, entre otras las islas de Diego Ramírez y Shetlands del Sur y las tierras situadas hacia el Polo, y les obliga a “ejercer los actos administrativos que el Gobierno de Chile juzgue convenientes para el resguardo de sus intereses en las regiones indicadas” y proteger los bienes nacionales existentes en aquellas regiones.

Cabe hacer notar, Honorable Senado, que ni la Concesión Fabry-Toro Herrera ni ninguna otra, a pesar de haber sido puestas en conocimiento público, provocó pro-

<sup>261</sup> EYZAGUIRRE G., Jaime, *Breve Historia de las Fronteras de Chile*, p. 112.

testas o reclamaciones de algún Gobierno extranjero, circunstancia que comprueba que nuestros derechos de dominio no eran discutidos por nadie”<sup>262</sup>.

Y el Senador Miguel Cruchaga T. al día siguiente de la exposición del Canciller quiso hacer algunos comentarios a ésta. Entre estos señaló:

“Por Decreto N° 260, de 27 de febrero de 1906, se autorizó a los señores “Enrique Fabry y Domingo Toro Herrera para ocupar la parte de la Tierra del Fuego comprendida entre las montañas Darwin y el canal Beagle y las islas Guamblin, Gor, Hoste, Wollaston, Diego Ramírez, Shetland y tierras situadas por el término de veinticinco años”, y con arreglo a diversas condiciones que revelan, indudablemente, la intención del Gobierno chileno de ejercer soberanía efectiva y apropiada en las regiones antárticas.

Fui testigo del intenso interés puesto por el Presidente Riesco y su Ministro de Relaciones Exteriores y Colonización, Federico Puga Puga Borne, en el estudio y dictación de este decreto; en realidad como ellos lo pensaron, este acto gubernativo afianzaba nuestra soberanía en las regiones polares”<sup>263</sup>.

Miguel Cruchaga también se extiende en su discurso sobre los principios jurídicos que reglan el dominio antártico. Primero se detiene en las características del Derecho Internacional, el cual señala es resultado de la objetivación de los usos o prácticas que observan los Estados en sus relaciones mutuas. Luego señala que las reglas del Derecho Internacional clásico no pueden extenderse literalmente a las regiones polares por la naturaleza especial de aquellos territorios. “*La soberanía sobre las regiones polares es de carácter ‘sui generis’*”. Los principios que se han establecido por la práctica y por la decisión de los más altos Tribunales Internacionales son la vecindad y la ocupación. Pero, y hace una argumentación que guarda gran similitud con la que propuso Federico Puga 30 años antes, “*la sola vecindad –que daría un dominio latente– no es suficiente para la adquisición de la soberanía; es menester, además, que se manifieste la intención de adquirir y conservar la soberanía mediante medios, como la ocupación, previstos en el Derecho Internacional y apropiados a estas regiones*”<sup>264</sup>.

## 6. CONCLUSIÓN

A lo largo de esta investigación se ha recorrido un capítulo importante de la historia jurídica internacional chilena. A la luz de la obra de Federico Puga y del estudio de sus archivos se ha profundizado en algunas gestiones diplomáticas realizadas a finales del siglo XIX y principios del XX. No se ha intentado agotar el tema, ni respecto a las relaciones exteriores de Chile durante el período pseudoparlamentario, ni a la obra de Federico Puga Borne. Ambas materias deben ser objeto de mayores estudios.

<sup>262</sup> Boletín de sesiones del Senado, Sesión 16.a (Legislatura Ordinaria), en martes 21 de enero de 1947, Exposición del Ministro de Relaciones Exteriores.- El territorio Antártico Chileno.- Actitud de Chile en la Asamblea de las Naciones Unidas: Caso de España y Cuestión del Veto, pp. 614-615.

<sup>263</sup> Boletín de sesiones del Senado, Sesión 16.a (Legislatura Ordinaria), en miércoles 22 de enero de 1947, p. 701. El Senador don Miguel Cruchaga T. era el mismo que fue Ministro del Interior durante el período en que se dictó el decreto.

<sup>264</sup> Boletín de sesiones del Senado, Sesión 16.a (Legislatura Ordinaria), en miércoles 22 de enero de 1947, p. 700.

Al relatar los diversos aspectos de la vida de Federico Puga se puso de relieve su vocación de servicio público. Ésta se manifiesta en múltiples facetas. No sólo destacó su abnegada labor en materias de relaciones internacionales, sino que también en medicina, ciencias, pedagogía y educación, etc.

Se debe tener en cuenta este rasgo al momento de ahondar en su trabajo diplomático. A Federico Puga le tocó vivir en una época de gran actividad política. El período pseudoparlamentario se caracterizó por las influencias y luchas partidistas, que en muchas ocasiones ahogaban las iniciativas de desarrollo nacional. Él logró realizar una actividad fructífera en ese ambiente.

La vida diplomática de una Nación se despliega en el tiempo. En general la constituyen la suma de trabajos realizados por muchas personas a lo largo de varios años. Federico Puga es una de ellas. No destacó en realizar alguna gestión que modificara radicalmente el curso de la historia internacional de Chile o de América, sino que por trabajar en cada una de las oportunidades que se le presentaron. Esta es la importancia de su figura y de su labor.

Los años pseudoparlamentarios fueron de gran importancia para la historia interna de Chile. Fue un período de transición, de una realidad de república joven a un país con identidad nacional, que necesitaba tradición e historia. Fueron décadas dónde se desarrollaron las estructuras políticas, económicas, culturales, etc., nacidas en los primeros años de vida independiente, dónde se probaron frente a las nuevas necesidades de integración social, dónde algunas fracasaron y otras crecieron, dónde se sentaron las bases de todo un nuevo siglo que comenzaba.

Este proceso interior también se produjo exteriormente, de cara a los demás países de América y el mundo. La joven República chilena, cuyas primeras preocupaciones a nivel internacional se encauzaron en asegurar su independencia, se dedicó después a fortalecer su posición. De una parte se precisaron los límites que la separaban de otros países, y de otra se estructuraron alianzas y acuerdos que la integraban como un país más en el concierto mundial. En este sentido también fue un período de transición y una etapa de importante para la historia de Chile.

Se ha destacado la preocupación de Federico Puga por la defensa de los derechos territoriales de Chile. En todas sus gestiones buscó este fin. A la luz de los años transcurridos se aprecia mejor el alcance de sus iniciativas y gestiones. En algunas, con clara visión, se adelantó a sus contemporáneos. En otras, tuvo criterios que no fueron recogidos por los sucesivos Gobiernos. Ello no quita peso a su figura, ni a la de tantos diplomáticos de esos años, sino que por el contrario, ayuda valorar mejor su empeño por decantar la postura chilena.

Como en todo período de transición hay una búsqueda de soluciones a problemáticas nuevas. Esta búsqueda a veces da resultados positivos, a veces no. En la gran mayoría de los casos las fórmulas finales se encuentran después de tantear distintas alternativas, las que a veces es necesario probar. Una vez decantada la cuestión es fácil hacer un juicio, pero ello no debe hacer olvidar el esfuerzo que hay detrás de los anteriores intentos ni llevar a darles un menor valor, ya que muchas veces fueron necesarios para llegar a la solución definitiva.