

FROM THE COLONIAL BORDERS OF THE HISPANIC  
EMPIRE IN AMERICA TO THE INTERNATIONAL BORDERS  
BETWEEN INDEPENDENT LATIN AMERICAN STATES:  
THE GENESIS OF THE IMPOSSIBILITY OF A CONSENSUAL  
POLITICAL MAP OF SOUTH AMERICA

# De las fronteras coloniales del imperio hispánico en América a los límites internacionales entre Estados latinoamericanos independientes: génesis de la imposibilidad de un mapa político de Sudamérica consensuado\*

Carla Lois

**CONICET-UBA / Centro de Estudios Históricos -  
Universidad Bernardo O'Higgins**

carlalois054@gmail.com

---

Fecha recepción 13.07.2018 / Fecha aceptación 15.01.2019

## Resumen

Los límites coloniales de América Latina habían sido definidos vagamente durante siglos: eran límites administrativos que organizaban la administración de un extenso territorio (para los cánones europeos), ocupado efectivamente de manera dispersa e irregular, con un archipiélago de enclaves urbanos conectados por el Camino Real.

Desde las guerras de independencia (1800 - 1860), muchos territorios nacionales quedaron definidos, jurídicamente, a partir del principio del *utis possidetis* (la aceptación de antiguas unidades administrativas coloniales para los nuevos estados independientes) pero, de facto, el establecimiento efectivo

## Abstract

For centuries colonial boundaries in Latin America had been defined vaguely: they were administrative boundaries organising the administration of an extensive territory (for European canons), effectively occupied in a dispersed and irregular manner, with an archipelago of urban enclaves connected by the Camino Real (Royal Road).

Since the wars of independence (1800 - 1860), many national territories were, *de jure*, defined from the principle of *utis possidetis* (the acceptance of old colonial administrative units for the new independent states) but, *de facto*, not effectively established as having territorial limits, giving rise to

---

\* Trabajo realizado en el marco del proyecto CSO2015-65301-P (MINECO/ FEDER).

de los límites territoriales se convirtió en uno de los problemas más difíciles de resolver para los nuevos estados latinoamericanos, en primer lugar debido a los constantes desacuerdos entre las partes y también debido a la debilidad de los aparatos institucionales burocráticos que no disponían de medios materiales, instrumentales y recursos humanos para zanjar las disputas territoriales.

Además, a lo largo del siglo XIX, al mismo tiempo que se constituían los estados nuevos en América latina y configuraban sus propios territorios se estaba reconceptualizando la propia idea de límite territorial, tanto en el terreno de la jurisprudencia internacional como en la teoría política: mientras que durante mucho tiempo los límites podían ser zonas o franjas de bordes difusos, los procesos de formación territorial modernos requirieron límites que pudieran escribirse en forma de líneas sobre los mapas. En la práctica los límites antiguos y nuevos fueron dibujados y rediseñados a lo largo del siglo XX durante complejas negociaciones, alianzas inestables y contiendas militares, e incluso algunos de ellos no pudieron resolverse y continúan sin encontrar solución.

A las dificultades técnicas y jurídicas intrínsecas a la demarcación de los límites, hay que agregar que las tradiciones historiográficas nacionales (y nacionalistas) que elaboraron relatos de formación territorial y argumentaciones para sostener sus reclamos territoriales que hicieron literalmente imposible que el montaje de los mapas de los nuevos estados nacionales latinoamericanos elaborados por cada país diera por resultado un mismo mapa político coherente de América latina (por el contrario, cada país latinoamericano produjo mapas de Sudamérica demarcando las fronteras de maneras diferentes).

Este artículo explora la variedad de situaciones que se generaron para resolver el quimérico mapa político de Sudamérica y cómo los relatos que los propios estados nacionales crearon para narrar sus historias territoriales tendieron a construir historiografías autocentradas que prefirieron ignorar o desdibujar el proceso de formación territorial en el nivel regional de América latina concebido como un asunto de conjunto.

## Palabras clave

Mapa político – América latina – nación – límites – demarcación territorial

one of the greatest challenges for the nascent Latin American States. This was first due to the constant disagreement between the parties and second to the weaknesses in bureaucratic institutions lacking the materials, instruments and human resources to settle disputes.

In addition, throughout the 19th century, hand-in-hand with the territorial formation of these modern states, there was a progressive reconceptualisation of the idea of the territorial limit, shifting from a strip or zone to a discrete, cartographic line. In practice, the 20th century saw old and new boundaries drawn and redrawn through complex negotiations, unstable alliances and military strife, some never settling and remaining today unresolved.

Added to the technical and legal difficulties intrinsic to the demarcation of borders are national (and nationalist) historiographic traditions narrating stories of territorial formation and constructing arguments to sustain their territorial claims, making it literally impossible for the assembly of maps drawn up by the new Latin American nation states ever to result in a coherent political picture of Latin America.

This article explores the variety of situations that were generated to solve the chimerical political map of South America and how the stories that the nation states created to narrate their territorial histories tended to build self-centred historiographies that ignored or blurred the global process of territorial formation in Latin America.

## Keywords

Political map - Latin America - nation - borders - territorial demarcation

## Introducción

Se da por sentado que todo estado nación debe tener un mapa político que represente sus territorios y, por tanto, los límites internacionales entre ellos.<sup>1</sup> Si bien podemos hablar de un planisferio político o de un mapa político regional, los mapas políticos que más se han estudiado son aquellos nacionales, en general, para indagar procesos de formación territorial y de construcción de identidades nacionales. Esa vinculación casi atávica entre mapa e identidad nacional (que ya ha sido sólidamente demostrada, entre otros, por Benedict Anderson en su libro *Comunidades Imaginadas*<sup>2</sup>) ha generado estudios que tienen una perspectiva necesariamente autocentrada en cada país en cuestión<sup>3</sup>, tanto para justificar la existencia de esas identidades nacionales como para desconstruirlas.

Sin embargo, estos enfoques, aportan pocas pistas para pensar las dificultades que existieron para rediseñar el nuevo mapa político de las recientemente independizadas colonias ibéricas en América en las primeras décadas del siglo XIX durante la desintegración de los imperios ibéricos en América y la consecuente formación de estados nacionales nuevos que, a su vez, pugnaban unos contra otros en sus respectivos procesos de definición territorial. Desde una perspectiva regional, la configuración del nuevo mapa político de estados independientes presentó desafíos específicos que requirieron el accionar de diversos actores y variadas prácticas. Sin embargo, a partir del examen de los mapas políticos desde una perspectiva histórica y cultural que permita interpelarlos como acciones (en algunos casos, per-

---

1. Aunque existe cierto consenso en distinguir límites de fronteras (entendiendo los primeros como líneas netas cartografiadas y las segundas como espacios porosos), en este trabajo muchas veces los usaremos como sinónimos cuando, efectivamente, nos referimos a situaciones o momentos históricos en que está cuestión no estaba tan consolidada ni claramente definida. En cambio, seguiremos utilizando el término límite para referirnos todo aquello que esté asociado a la demarcación de la línea que divide los territorios de dos países, ya sea en el terreno como en el mapa.

2. B. Anderson, *Comunidades Imaginadas*, México DF, 1991, en especial capítulo 10.

3. Sólo por citar algunos casos: R. Kain y C. Delano-Smith, *English Maps. A history*, Toronto, 2000; N. Silva Costa, *Mapas de um Portugal imperial: cultura e propaganda coloniais entre guerras*, Porto, 2011; S. Schulten, *Mapping the Nation. History and Cartography in Nineteenth Century America*, Chicago, 2012; T. Winichaku, *Siam Mapped*, Honolulu, 1994; M. Yonemoto, *Mapping Early Modern Japan*, Berkeley, 2003; M.F. Alegria et al., *História da Cartografia Portuguesa*, Porto, 2012.

formativas) se pueden abordar esas pugnas y tensiones político-territoriales, esos acuerdos y desacuerdos, esos tratados diplomáticos y las prácticas de las comisiones demarcadoras.

Este artículo propone problematizar la historia del mapa político de Sudamérica en tiempos de las revoluciones independentistas desde la primera mitad del siglo XIX poniendo en cuestión el objeto mismo de mapa político hasta la segunda mitad del siglo XX. Lo que aquí se pone en cuestión es dar por sentado que todo mapa político crea identidad o, mejor dicho, que la imposibilidad de hacer un mapa político revela la inestabilidad o la inexistencia de una identidad común que aglutine a la comunidad imaginada definida por el mapa (que en este caso, sería la identidad latinoamericana que tantos de los llamados libertadores, como Simón Bolívar o José de San Martín, proponían como proyecto político). Esta idea sería congruente con las posturas que alegan que la identidad latinoamericana es más una figura retórica que se activa en ciertos discursos y que es más operativa “hacia fuera” que “hacia adentro” de cada país<sup>4</sup>.

El hilo conductor de este estudio trenza tres ejes centrales: 1) la historicidad del mapa político como género cartográfico que progresivamente se instala como la representación legítima del territorio estatal, con un breve contrapunto con su funcionamiento en otras escalas; 2) las prácticas demarcatorias de límites en el terreno y las dificultades institucionales, políticas, culturales, educativas, diplomáticas y gráficas para inscribir los límites en los mapas políticos; y 3) las disputas irresueltas sobre la definición de los límites internacionales en Sudamérica y los modos en que esas disputas limítrofes se dirimieron en los mapas políticos.

## 1. El mapa político: un género cartográfico invisible y “mudo”

El punto de partida es un diagnóstico preliminar contundente: el mapa político es un género cartográfico naturalizado sobre el que apenas se discute más allá de su contenido, es decir, de lo que representa (lo que equivale a discutir la información de un artículo periodístico sin reflexionar sobre la naturaleza del género “artículo periodístico” y, por tanto, la pertinencia –o no– de su estilo, rigurosidad o registro). Uno de los síntomas que me ha llevado a formular esta hipótesis de trabajo es la constatación de que el “mapa político” no suele ser definido en los diccionarios especializados de la misma manera que se escriben entradas más detalladas sobre otros tipos de mapas. En otras palabras, el concepto de mapa político ha recibido escasa atención. A la ya de por sí curiosa omisión del término “mapa” en muchos de los diccionarios geográficos publicados en las últimas dos décadas, hay que agregar que el *Diccionario AKAL de Geografía Humana* define “mapa”, “mapa de coropletas”, “mapa de probabilidades”, “mapa mental”, “mapa temático”, “mapa topográfico” pero no menciona el mapa político (Johnston, Gregory y Smith, 1981 [2000]: 356-357). Esto tiene, además, un correlato en el modo de percibir los mapas políticos en distintas instancias de la vida social: todavía se suelen comercializar mapas políticos (por ejemplo, para uso escolar) llamándolos “mapas mudos”, invitando

4. N. Grimoldi, “¿De qué hablamos cuando hablamos de América latina?”, Tesina de Licenciatura, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2014.

a mirarlos como mapas en blanco que sólo muestran límites territoriales (de la geografía política interna de un país o los límites internacionales).

En rigor, ningún mapa es verdaderamente mudo. Pero, en especial, los mapas políticos trascienden esa apariencia ingenua y expresan contundentemente la política territorial del estado. Para refutar la idea de que los mapas son mudos baste mencionar el tan inagotable como insostenible debate sobre el eurocentrismo del mal llamado “mapa Mercator”<sup>5</sup>. Es decir, así, silenciosamente, el llamado mapa mudo dice mucho sobre la geografía política y sobre las políticas territoriales; cuando se trata del mapa político de un país, allí se puede leer también las políticas territoriales de un estado. Es decir, el mapa político es mucho más que la representación de fronteras. Entendido como un género cartográfico<sup>6</sup> específico, el mapa político es más el resultado de intervenciones legales que regulan el aspecto y la forma del territorio representado, así como los nombres y topónimos oficiales, que de prácticas de relevamiento topográfico y operaciones geodésicas.

Cuando se habla de mapas políticos regionales, por lo general, todo análisis se restringe a las modificaciones políticas radicales tales como la creación o la desaparición de países (entre los que se destacan, por ejemplo, el reparto de África en el siglo XIX, la reconfiguración del mapa político europeo después de la segunda guerra mundial y el surgimiento de estados independientes a posteriori de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas). En América latina, durante mucho tiempo, la cuestión del mapa político ha sido abordada desde perspectivas “autocentradas” y nacionalistas, según las cuales cada país ha buscado justificar sus reclamos territoriales<sup>7</sup>.

---

5. Al mal llamado “mapa Mercator” (digo “mal llamado” porque Gerard Mercator no diseñó el mapa que hoy conocemos bajo ese rótulo sino que apenas inventó la proyección cilíndrica en 1569 que hoy lleva su nombre, mientras que el mapa que hizo para representar esa proyección es muy diferente de los planisferios actuales ya que muestra el estado de conocimientos geográficos de la época), se le critica que no hace justicia territorial porque al deformar los tamaños reales de los países, los países menos desarrollados (como los sudamericanos o africanos) aparecen más pequeños mientras que los países más poderosos (como los europeos) aparecen magnificados. A esto se le atribuye una intencionalidad geopolítica de corte imperialista, que deliberadamente intenta imponer subliminalmente un imaginario territorial en el que la asimetría de las relaciones de poder sería evidente. Gerard Mercator diseñó, a finales del siglo XVI un mapa cuya proyección cubría por primera vez toda la superficie del globo respetando los ángulos (por eso tienen una grilla ortogonal de meridianos y paralelos), lo que permitía a los navegantes cruzar el océano atlántico usando la brújula.

6. He acuñado la categoría de *géneros cartográficos* a partir de una adaptación de la concepción bajtiniana del término, que reposa sobre la idea de que las construcciones del lenguaje pueden agruparse según tipos relativamente estables en cuanto al contenido temático, al estilo lingüístico (la selección de recursos léxicos, fraseológicos y gramaticales del idioma) y la construcción compositiva (M. Bajtin, *Estética de la creación verbal*, México, 1985, p. 11. Véase C. Lois, “El mapa, los mapas. Propuestas metodológicas para abordar la pluralidad y la inestabilidad de la imagen cartográfica”. *Geograficando*, 11 (1), 2015. En línea. <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov11n01a02> (consulta: 18.6.2018).

7. C. Lois, “‘La patria es una e indivisible’. Modos de narrar la historia territorial argentina”, *Terra Brasilis. Nova Série*. 1 (2012). En línea: <http://terrabrasilis.revues.org/138> doi:10.4000/terrabrasilis.138, 2012. (Consulta: 18.6.2018). C. Escudé, “Contenido nacionalista de la enseñanza de la Geografía en la República

Las revoluciones independentistas habían dejado abiertas no sólo la definición de territorios sino también las cuestiones identitarias. Hasta el momento de la desintegración del imperio ibérico en América, no había consenso sobre los criterios que permitían definir la “comunidad de referencia”<sup>8</sup> (que, en los términos de ese tiempo era denominado “pueblo”): “la invocación al pueblo y a los pueblos (...) podía remitir tanto a las más abstractas doctrinas de soberanía popular como a identidades territoriales. En el primer caso, las identidades se configuraban en torno a la nueva libertad conquistada contra el despotismo español; en el segundo, la situación era más problemática, puesto que se cruzaban sentimientos de pertenencia a una comunidad (pueblo o ciudad) y reivindicaciones de autonomía política. La cuestión era más compleja porque los actores estaban frente a un proceso en el que los contornos mismos de sus comunidades políticas de pertenencia se hallaban en plena transformación”<sup>9</sup>. Las narrativas nacionales buscaron construir esas identidades nacionales *ex novo*. Ahí es donde los mapas, como ya ha sido demostrado en varios estudios empíricos<sup>10</sup>, jugaron un papel importante en los procesos de configuración de identidades nacionales; la necesidad de comprender las especificidades de esos procesos, explica la variedad de estudios que hemos denominado “autocentrados”. Durante los procesos de formación territorial, la necesidad de justificar las reivindicaciones territoriales llevó a naturalizar ciertos discursos e imágenes cartográficas a partir de la construcción de relatos monolíticos y hegemónicos divulgados en la curricula escolar y en otros ámbitos de la cultura<sup>11</sup>. Más recientemente, las historias de las cartografías acusaron recibo de la crisis de los relatos totalizadores y de la propia idea de identidad nacional, y empezaron a revisar las prácticas, las políticas y la diplomacia involucrada en el diseño del mapa nacional con la intención de deconstruir esos relatos aparentemente armoniosos, ahistóricos y naturales.<sup>12</sup>

En un trabajo anterior he abordado cómo las incertidumbres que generaban las revoluciones independentistas movilizaban diversas estrategias editoriales para incluir mapas políticos actualizados de América del sur en los atlas europeos y norteamericanos que vieron la luz entre 1800 y 1860.<sup>13</sup> En ese momento histórico, los atlas geográficos eran entendidos como un género editorial por derecho propio, que se caracterizaba por reunir una colección

---

Argentina, 1879-1986”, 2000, [http://www.argentina-rree.com/documentos/contenido\\_nac.htm](http://www.argentina-rree.com/documentos/contenido_nac.htm) (Consulta: 18.6.2018).

8. M. Escolar, “Elementos históricos para una teoría de la diferenciación e integración territorial. Geografía política del Estado-nación moderno”. *Cuadernos de Territorio*, 1991.

9. M. Ternavasio *et al.*, *Independencias iberoamericanas* (1ª edición), Buenos Aires, 2015, 113.

10. Véase una colectánea de estudios empíricos en H. Mendoza Vargas y C. Lois, *Historias de la cartografía en Iberoamérica*, México DF, 2009.

11. C. Lois, «“La patria es una e indivisible”», *Terra Brasilis (Nova Série)* [Online], 1 | 2012, URL: <http://journals.openedition.org/terrabrasilis/138> ; DOI : 10.4000/terrabrasilis.138 (consultado 9.9.2018)

12. C. Lois, *Mapas para la nación. Episodios en la Historia de la cartografía argentina*. Buenos Aires, 2014; L. Del Castillo, *Crafting a Republic for the World: Scientific, Geographic, and Historiographic Inventions of Colombia*, Nebraska, 2018.

13. C. Lois, “Trazos a ciegas: los mapas políticos de Sudamérica en tiempos de las revoluciones independentistas latinoamericanas, en F. Roque Oliveira (ed.), *Cartógrafos para toda a Terra*, Lisboa, 2015, 287-316.

de mapas (a menudo acompañados por textos descriptivos) ordenados según recortes tales como reinos, países y otras *unidades políticas*. Las incertidumbres que se desencadenaron por revoluciones independentistas en América latina implicaban también un desafío para esos atlas: el mapa político de Sudamérica existente hasta inicios del siglo XIX consistía en la discriminación de las colonias ibéricas y lusitanas, y en pocos años se transformó en un rompecabezas inestable cuyas piezas estaba en un continuo proceso de reacomodamiento. En ese contexto, los editores europeos y norteamericanos de atlas tuvieron que lidiar con ese “desorden” político de la región latinoamericana para lograr insertar los mapas de Sudamérica en libros que mantenían el criterio de unidades políticas para organizar sus láminas.

Los atlas publicados en Europa y Estados Unidos entre 1800 y 1860, recurrieron al menos a cuatro estrategias para incluir a la región de América latina: a) la pervivencia de la representación de la división administrativa vigente durante el periodo colonial; b) la aparición de nuevas entidades políticas autónomas, como estados nuevos; c) la “creación” de nuevas unidades políticas que no existían como tales (el caso paradigmático es la Patagonia); d) la imposición de un criterio “geométrico” que consistía en crear y superponer una grilla sobre todo el continente y publicar hojas siguiendo esos cuadros, ubicadas una a continuación de la otra en el libro, sin ningún criterio político ni territorial. Estos criterios tampoco fueron estables ni coherentes ni homogéneos; por el contrario, varios de ellos se combinaban en un mismo atlas. La elección de tales criterios respondía a intereses de diversa índole: por un lado, desde el punto de vista práctico era necesario administrar el espacio físico del libro; por otro lado, algunos países latinoamericanos enviaron científicos y políticos a Europa para convencer de la existencia y la viabilidad de ciertos estados nuevos y, así, lograron ser incluidos de manera autónoma o con su nombre moderno como parte de otras políticas que apuntaban a conseguir el reconocimiento internacional del país en cuestión.<sup>14</sup>

Sin embargo, a pesar de las notables incertidumbres que se tradujeron en esos mapas eclécticos, en todos los casos se mantuvo la unidad política de la región en sus diversas variantes (América latina, América del Sur y Central, América Hispánica, todos nombres que convivieron en la cartografía de la época), probablemente debido a que era la única certeza (porque las divisiones internas eran demasiado fluctuantes y confusas).

Pero la aparición y la consolidación de estados nacionales autónomos dio lugar a prácticas de mapeo locales que impactarían en el rediseño del mapa político de Sudamérica, algo que fue tan marcado por pugnas y conflictos de intereses que terminaría por impedir un mapa consensuado.

## **2. De límites administrativos a límites políticos**

Los límites coloniales de América hispánica habían sido definidos vagamente durante siglos: eran límites administrativos que organizaban la gestión de un territorio demasiado extenso

---

14. C. Lois, *loc.cit.*

para los cánones europeos, ocupado de manera dispersa e irregular, con un archipiélago de enclaves urbanos conectados por el Camino Real.

Desde las guerras de independencia (que podemos situar genéricamente entre 1800 y 1860), una variedad de mapas de calidad y precisión variadas pasó de mano en mano y formaron parte acervos personales de funcionarios y empresarios, bibliotecas públicas y colecciones privadas<sup>15</sup>. Curiosos y amateurs (entre ellos, bibliófilos, coleccionistas y anticuarios) juntaron, reprodujeron, compraron, vendieron e incluso clasificaron esos materiales considerados “algo bastante cercano al documento privado, sin valor judicial<sup>16</sup> y que sólo mucho más tarde, ya entrado el siglo XX, serían reunidos y resignificados en archivos nacionales.

Entonces, aun sin contar instrumentos cartográficos que pudieran servir de apoyo para organizar los procesos de formación territorial que se desataron tras los movimientos independentistas, los territorios de los nuevos estados quedaron definidos, jurídicamente, a partir del principio del *utis possidetis*, es decir, la aceptación de antiguas unidades administrativas coloniales para los nuevos estados independientes. Eso implicaba un desafío no menor: la transformación de límites administrativos del territorio colonial perteneciente a un mismo imperio en límites políticos de diferentes estados.

Además, criterios que hasta entonces habían sido válidos como elementos demarcadores ya no resultaban pertinentes: por ejemplo, hasta el último tercio del siglo XIX, la Argentina y Chile habían firmado múltiples acuerdos y tratados limítrofes ratificando de forma consensuada la Cordillera de los Andes como el límite político entre los territorios de ambos estados “nuevos”, argumentando que todos los documentos de todas las épocas “antiguos y modernos, públicos y privados” habían referido uniformemente y sin discrepancias a la Cordillera de los Andes como la frontera este de Chile<sup>17</sup>. Esta fórmula, que hasta entonces parecía inequívoca, se tornó lo suficientemente ambigua como para que resultara inaceptable. Y ello ocurre porque a lo largo del siglo XIX, intrínsecamente a los procesos de formación territorial de los estados modernos, se da una redefinición conceptual de la propia idea de límite, que deja de ser entendido en términos de una franja o zona y comienza a ser definido como una línea necesariamente discreta y, sobre todo, cartografiable.<sup>18</sup>

En otras palabras: no sólo había que adecuar el mapa político a la nueva situación de los estados latinoamericanos en formación sino que también había que repensar y aplicar una nueva concepción de límite que iba inexorablemente atada a prácticas cartográficas: “El término límite deviene del latín *limes-itis*, concepto empleado para denominar la línea fortificada que separaba a los romanos de los pueblos bárbaros. Contrariamente a lo que se suele afirmar, el *limes* no era una línea delgada y recta. Tal como ha señalado Duroselle, el *limes* era

15. I. Podgorny, “Fronteras de papel: archivos, colecciones y la cuestión de límites en las naciones americanas”, *Historia Crítica*, núm. 44, mayo-agosto, 2011, 56-79.

16. Podgorny, *loc. cit.*, 79.

17. C. Lois, “Las evidencias, lo evidente y lo visible: el uso de dispositivos visuales en la argumentación diplomática argentina sobre la Cordillera de los Andes como frontera natural”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*. Societat Catalana de Geografia, 70, 2011, 7-29,

18. C. Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, París, 1980.

una franja ancha, un espacio articulado por puestos avanzados, fortificaciones principales y secundarias, y calzadas de retaguardia para casos de frontera”<sup>19</sup>.

También afirma que el concepto de límite lineal está vinculado al surgimiento de los estados modernos, aunque también sostiene que la “vulgarización de un instrumento de representación: el mapa. El mapa es el instrumento privilegiado para definir, delimitar y demarcar la frontera”. Sigue: “Se trata, en el fondo, el pasaje de una representación ‘vaga’ a una representación ‘neta’ inscrita en el territorio. La línea frontera no es verdaderamente establecida sino a partir de la demarcación en el lugar. ‘Verdaderamente establecida’ significa que no está sujeta a contestación de ninguno de los Estados parte que tienen esa frontera en común. Con la demarcación se elimina un conflicto —si bien el conflicto general perdura, en todo caso se elimina un conflicto en el que la frontera podría ser un pretexto”<sup>20</sup>—.

Las grandes ciudades latinoamericanas se habían expandido notablemente entre finales del siglo XVIII y mediados del siglo XIX<sup>21</sup>, y habían creado instituciones y prácticas cartográficas para responder las demandas que planteaba ese crecimiento. Muchos de ellos eran catastrales, y su aporte original estribó “en la manera de esquivar las limitaciones impuestas por la escasez de medios (personal y presupuesto), diseñando un modelo en el que los agrimensores eran agentes privados, pagados por los propietarios de los terrenos que medían, si bien crecientemente sometidos a esta oficina estatal, que acabaría regulando tanto el acceso al oficio como la validez de los trabajos realizados. De este modo, Buenos Aires optó por un catastro basado en el archivo de las mensuras enviadas por estos agrimensores, con las que gradualmente iría componiendo, como un mosaico, la visión global del territorio de la provincia”<sup>22</sup>. En ese proceso, se puso “menos énfasis en los criterios técnicos, la precisión de las medidas o los procedimientos de trabajo”<sup>23</sup>.

Por eso, la aplicación efectiva del principio jurídico del *utis possidetis* no fue una tarea sencilla y, *de facto*, los límites terminaron siendo definidos a partir largas negociaciones, disputas, arbitrajes, alianzas inestables y contiendas militares

### 3. El límite en el terreno: los acuerdos y las prácticas de demarcación

Sobre todo en tiempos tempranos, en las primeras décadas post-independencia, algunos países iniciaron prácticas de demarcación de sus propios territorios sin prestar demasiada atención a los países vecinos. Ello, por supuesto, suponía la falta de conflictos y hacía innecesario cualquier tipo de negociación. Así era posible combinar diferentes métodos para la

19. P. Lacoste, *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*, Buenos Aires, 2003, p. 10.

20. C. Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, París, 1980, 150-151.

21. J.L. Romero, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Medellín, 1999.

22. J.C. Garavaglia y P. Gautreau (Eds.), *Mensurar la tierra, controlar el territorio, siglos XVIII-XIX*. Rosario, 2011, p. 14.

23. Garavaglia y Gautreau, *op.cit.*, 15.

elaboración del mapa político nacional. La Comisión Demarcadora de la Gran Colombia contrató a los más brillantes naturalistas e ingenieros entrenados en Francia para producir una existencia estable y científicamente autorizada para Colombia, una joven república que reclamaba el área masiva de los actuales Colombia, Venezuela, Ecuador, Panamá, norte de Perú, oeste de Guyana y noroeste de Brasil. Los eruditos recuerdan esta efímera república como “Gran Colombia” (1819-1830) que da el nombre a una comisión largamente olvidada encargada de mapear el territorio de esa república y los recursos naturales, minerales, botánicos y animales que contenía.

En noviembre de 1822, el coronel Lanz había llegado para hacerse cargo de los aspectos cartográficos de la expedición en Bogotá. En lugar de llevar a cabo un vasto relevamiento transversal del territorio nacional, Lanz, como director del Observatorio Astronómico, hizo uso de los libros, manuscritos, mapas e instrumentos que sobrevivieron al saqueo de los ejércitos de la Reconquista española. Lanz dibujó un boceto del espacio urbano de Bogotá en 1824. Sin embargo, diseñar un mapa preciso de toda la República requería más información cartográfica. El gobierno de Colombia por lo tanto requirió que los gobernadores provinciales enviaran todos los mapas e información geográfica existentes a Bogotá. Lanz trabajó estrechamente con el gabinete de cartógrafos dirigido por el Ministro del Interior, José Manuel Restrepo, y produjeron el manuscrito “Carta Corográfica de la República de Colombia, 1825”.<sup>24</sup>

Con el correr de los años, este tipo de prácticas tuvo que convivir con otras similares de países vecinos y, en ese contexto, las desinteligencias se volvieron inevitables y moneda corriente. Algunas de esas disputas pudieron ser resueltas mediante negociaciones directas entre las partes. En esos casos, el procedimiento regular implicaba un tratado de límites y una comisión de delimitación conjunta para demarcarlo en el terreno. En la segunda mitad del siglo XIX, las comisiones solían consistir en un comisionado a cargo, un ingeniero y un topógrafo. Las comisiones trabajaban con sus contrapartes en comisiones conjuntas para llevar a cabo relevamientos y luego sugerían un amojonamiento que debía ser refrendado en documentos diplomáticos. Una vez firmado un tratado o protocolo, los gobiernos nombraban a los funcionarios de la comisión por decreto.

Un ejemplo es la comisión fronteriza Brasil-Argentina, que delimitó los límites de los países de 1900 a 1904. Los esfuerzos de la comisión conjunta Brasil-Argentina dieron lugar a un acto concluyente, firmado en octubre de 1910 en Río de Janeiro. Los primeros pasos para la comisión fueron decidir en qué estación realizar el relevamiento, en qué orden proceder, y qué margen de error de topografía podría ser tolerado<sup>25</sup>. En caso necesario, los ministerios de relaciones exteriores de ambos países podrían autorizar otras comisiones auxiliares para ayudar a la comisión principal en el levantamiento de cualquier área fronteriza contenciosa y acompañar a la comisión principal en la zona<sup>26</sup>. Los comités también tenían la tarea de colo-

24. L. M. Del Castillo, *Crafting a Republic for the World. Scientific, Geographic, and Historiographic Inventions of Colombia*, Lincoln, 2018.

25. Comisión para la Frontera Argentina Brasileña, *La Frontera Argentina Brasileña: Estudios y demarcación general, 1887-1904, división de límites internacionales*. 2 vols., Buenos Aires, 1910, 173.

26. Comisión para la Frontera Argentina Brasileña, *op.cit.*, 177.

car puntos de referencia y marcadores para futuros relevamientos, dibujar planes ilustrativos del terreno que cubrieron y establecer la determinación geográfica de los puntos principales. Generalmente, estas expediciones también incluyeron a un naturalista, que registraba los fenómenos topográficos, meteorológicos e hidrográficos (entre otros) presentes en el área nuevamente examinada y recogía los datos para las encuestas estadísticas. Había también un reparador que estaba a cargo de cuidar de los instrumentos de topografía, como el teodolito, la mesa de avión, y el cronómetro, crucial para asegurar que el equipo no fallaría en el terreno frecuentemente traicionero. Todo el equipo se guardaba en cajas de madera que estaban muy acolchadas para su protección. El transporte era inherentemente difícil, ya que las comisiones normalmente tenían que depender de mulas y canoas. Aparte del personal técnico-científico, el personal militar también era miembro de la expedición y se les pagaba horas extras por sus servicios. Además, para tareas menos técnicas había varios trabajadores, un secretario y un empleado que facilitaban la comunicación entre los subcomités y los gobiernos, un médico, un farmacéutico y numerosos ayudantes técnicos.

Ya entrado el siglo XX, en 1938, México y Guatemala, por ejemplo, cooperaron en una comisión fronteriza conjunta para reparar los monumentos demarcadores rotos o colocar otros nuevos, si fuera necesario, para asegurar la estabilidad de la línea divisoria. Esta cooperación continuó y se consolidó en la formación de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Guatemala en 1961, que finalizó la demarcación de las fronteras fluviales entre los dos países.

Por otra parte, Estados Unidos y México establecieron la Comisión de Límites Internacionales en 1889 con una agencia en cada lado de la frontera, una en El Paso, Texas, y la otra en Ciudad Juárez en Chihuahua. En 1944, la responsabilidad y el nombre de la comisión se amplió a la Comisión Internacional de Límites y Aguas, y comenzó a discutir cómo las aguas de los ríos Colorado, Tijuana y Rio Grande deberían distribuirse entre los dos países. A principios del siglo XX, las comisiones también se propusieron reemplazar los marcadores de fronteras deteriorados o destruidos, pero resultó difícil debido a las duras condiciones desérticas de la mayor parte de la frontera. La Convención de Chamizal de 1963 finalmente resolvió una disputa de límites que databa del siglo XIX.<sup>27</sup>

En algunos casos, la demarcación tuvo no pocos obstáculos y, a causa de ellos, se demoró varias décadas. Por ejemplo, Brasil y Venezuela formaron la Comisión Mixta Venezolana-brasileña Demarcadora de Límites en 1929. Tras unos pocos trabajos iniciales, entraron en un letargo que duró décadas y retomaron el proyecto en 1994, en su cuarta reunión preparatoria, con el objetivo principal de reanudar el trabajo de campo. A pesar de que Brasil había colocado 2.682 hitos a lo largo de la frontera, todavía había brechas en la demarcación de la frontera a finales del siglo XX<sup>28</sup>.

27. P. Rebert, *La Gran Línea: Mapping the United States-Mexico Boundary, 1849-1857*, Austin, 2001; H. Mendoza (coord.), *México a través de los mapas*, México, 2001.

28. C. A. Briceño Monzón, "La conformación territorial de Venezuela: Implicaciones para la soberanía nacional", en J. C. Pérez y T. Straka (Eds.), *El problema de la soberanía: Su historia ante el siglo XXI, II Coloquio de Historia y Sociedad*, Caracas, 2007, 72-98, p. 89-90.

Desde mediados del siglo XX, con el desarrollo de las técnicas topográficas para el relevamiento del terreno, surgieron o se reactivaron varias comisiones fronterizas nacionales en diferentes partes de América Latina que trabajaron de forma colaborativa e incluso se crearon organismos multinacionales que hacían campañas para revisar los trabajos realizados a principios del siglo XX y también para completar el trabajo de campo en áreas que aún no habían sido estudiadas. El Relevamiento Geodésico Interamericano (IAGS), fundado en 1946, también contribuyó a la determinación de fronteras en la región, aunque sus principales objetivos estaban más vinculados a la exploración geodésica según estándares científicos modernos que intentaban desprenderse de las contiendas políticas. Una contribución significativa en este ámbito particular fue su participación en las negociaciones de 1962 sobre la frontera definitiva entre Honduras y Nicaragua. El IAGS también proporcionó capacitación a los inspectores, lo cual fue crucial para mejorar las capacidades nacionales de mapeo<sup>29</sup>. En Ecuador, por ejemplo, la introducción de la fotogrametría aérea del IAGS consolidó el Servicio Geográfico Militar en una organización independiente, el Instituto Geográfico Militar, que proporcionó una formación más avanzada a sus graduados. Irónicamente, las conclusiones del relevamiento topográfico del río Cenepa por parte de la IAGS y su ampliación fueron contrarios a los resultados de estudios previos y particularmente a los resultados del acuerdo del llamado Protocolo de Río en 1942, sembrando así las semillas para una mayor controversia fronteriza<sup>30</sup>.

A partir de 1976, las Naciones Unidas (ONU) ha celebrado conferencias cartográficas regionales en Panamá centradas en la topografía y la transferencia de tecnologías y técnicas de cartografía cada cuatro años. Desde 1985 se celebran en la sede de la ONU en Nueva York. Estas reuniones permitieron a los organismos nacionales de cartografía y a otras organizaciones gubernamentales que emplean técnicas de cartografía presentar sus proyectos en curso, muchos de ellos en América Latina, y debatir sus actividades de mapeo, capacitación y educación y los últimos adelantos tecnológicos en topografía y cartografía. También establecieron tres comités para coordinar la transferencia de los avances tecnológicos, centrándose en gran medida en la ciencia de la información geográfica (GISci) en las últimas dos décadas del siglo. Uno de los primeros proyectos regionales, financiado por el gobierno holandés, fue el Centro Interamericano de Fotointerpretación (CIAF), establecido en Bogotá, Colombia, en 1967. El proyecto proporcionó capacitación en técnicas de fotoperíodo y otras técnicas de teledetección para profesionales de la región. Con el tiempo, CIAF también participó en

---

29. H. Wood, *The Role of the Defense Mapping Agency Inter American Geodetic Survey (DMA IAGS) in Nation-Building*, Carlisle Barracks, 1974. <http://www.dtic.mil/docs/citations/ADA003149> [Consultado 9 septiembre 2018]

30. E. Capello, "Mapas, obras y representaciones sobre la nación y el territorio: De la corografía al Instituto Geográfico Militar", en V. Coronel y M. Prieto Eds.), *Celebraciones centenarias y negociaciones por la nación ecuatoriana*, Quito, 2010, 77-121, p. 103.

varios proyectos de consultoría, incluyendo un programa para mapear la región amazónica de Colombia<sup>31</sup>.

Con el establecimiento en 1993 del SIRGAS, un sistema geodésico singular para América Latina, las subsiguientes reuniones de las Naciones Unidas hicieron hincapié en la importancia del desarrollo constante y sostenido de este proyecto. En 1997, la red geodésica se había convertido en muy precisa y fiable, y se había acordado una definición del sistema geodésico de referencia para la región. En febrero de 2001 se alcanzó un sistema regional de referencia regional.<sup>32</sup>

Si bien en América Latina y Centroamérica se llevaron a cabo muchos reconocimientos a lo largo del siglo XX, persistieron disputas fronterizas, aunque los avances tecnológicos y, en particular, la asistencia de los Estados Unidos mejoraron la calidad de los relevamientos fronterizos. Aun así, el difícil terreno, la frecuente inestabilidad política, la resistencia a los relevamientos de las poblaciones indígenas y las limitaciones financieras y técnicas de las naciones de América del Sur y Central impidieron periódicamente realizar avances significativos que dirimieran las controversias limítrofes argumentando con cuestiones basadas en la topografía de las fronteras durante el siglo XX.

Aunque parece evidente que el desarrollo y la innovación tecnológica facilitaron las prácticas de demarcación en el terreno y el mapeo de las líneas de frontera, ¿resolvieron los problemas limítrofes?

#### 4. Los conflictos y los arbitrajes

A diferencia de los acuerdos y las prácticas de demarcación consensuadas, otros casos conflictivos requirieron arbitraje de terceros, ya sean otros países u organismos tales como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en La Haya. Por ejemplo, Estados Unidos estuvo a cargo de varias comisiones de demarcación que no involucraban sus propios territorios sino que trabajaron como intermediarios, como en el caso de Guatemala y Honduras en 1933, y actuaron como árbitros *de facto*.<sup>33</sup>

Costa Rica y Panamá sometieron sus disputas territoriales al arbitraje de terceros países varias veces (a Francia en 1900, a Estados Unidos en 1909 y 1914) para definir la línea que debía trazarse desde las Cordilleras hasta el océano Atlántico para deslindar sus respectivos territorios.<sup>34</sup>

31. United Nations (UN), *Second United Nations Regional Cartographic Conference for the Americas, Mexico City, 3–14 September 1979, vol. 2, Technical Papers*, New York, 1984, 448-452.

32. ONU, *Seventh United Nations Regional Cartographic Conference for the Americas, New York, 22–26 January 2001: Report of the Conference*, New York, 2001, 6-7.

33. R. Platt, “The Guatemala–Honduras Boundary Conflict”, *Foreign Affairs*, 7 (2), 1929, 323–326; N. Pineda Portillo, *Historia de la cartografía hondureña*, Tegucigalpa, 1998.

34. C. P. Anderson, “The Costa Rica – Panama Boundary Dispute”, *The American Journal of International Law*, 15 (2), 1921, 236–240; United Nations (UN), *Second United Nations Regional Cartographic Conference for the Americas, Mexico City, 3–14 September 1979, vol. 2, Technical Papers*, New York, 1984, 448-452.

La Argentina y Paraguay disputaron el Gran Chaco y se sometieron al arbitrio del presidente de Estados Unidos Rutherford Hayes para resolver de la soberanía de territorios comprendidos entre los ríos Pilcomayo y Verde. En 1878, el fallo resultó desfavorable para la pretensión de la República Argentina. Ello impuso un nuevo cambio del emplazamiento de la capital de la Gobernación del Chaco, ya que Villa Occidental quedó incorporada en los territorios que quedaban en manos de Paraguay. A estos efectos, el mayor Fontana funda la ciudad de Formosa en 1879.<sup>35</sup> Como resultado del laudo Hayes, que redujo la extensión del dominio argentino hasta el cauce del río Pilcomayo. La Jefatura Política del Chaco Austral dejó de existir y el territorio comprendido entre las colonias de paralelo 29 y el cauce del Pilcomayo pasan a formar una sola unidad jurisdicción.

En América del Sur, la Argentina y Chile prepararon documentos diplomáticos acompañados de fotografías y mapas para apoyar sus reivindicaciones territoriales en la parte más meridional del continente en la cordillera de los Andes. La Argentina presentó seis volúmenes titulados “Evidencia Argentina” (1.091 páginas con 71 mapas, 182 fotos, 175 fotos panorámicas dobladas, 12 grabados y 15 cuadrículas), incluyendo el Mapa Preliminar de la Región Sudoccidental de la República Argentina, mostrando los diferentes puntos desde que en 1901, Chile hizo su propio mapa en 1901 (también publicado por Johnston): las fotografías, reproducidas en la “evidencia argentina” han sido tomadas, dibujadas en piedra y litografiadas por W. & AK Johnston Limited (Edimburgo y Londres), *Demarcación de límites entre Chile y la República Argentina (sic)*, realizada entre 1894 y 1900 a una escala de 1: 100.000 pero reducida para fines de publicación. Ambos casos revelan los enormes esfuerzos en el mapeo topográfico a una escala muy detallada para resolver los desacuerdos de frontera.

Tarde o temprano, la mayoría de estos nuevos acuerdos deberían ser demarcados en el terreno. Y muy a menudo eso ha sido una nueva cuestión de discordia y, a veces, una razón y motivación para nuevos relevamientos y mapas.

Sin embargo, todo ese arsenal probatorio y científico sirvió tan poco como habían servido antes los documentos coloniales: como era habitual en esa época, los arbitrajes repartían casi salomónicamente el territorio disputado, y la tarea arbitral se concentraba en respetar el “auto-reconocimiento nacional” de los asentamientos preexistentes instalados en el territorio en cuestión y en trazar una nueva línea en el mapa. Y más o menos con esa misma lógica se resolvieron todos los casos sometidos a arbitraje.

Ha habido varios casos de persistentes disputas fronterizas en la región. Uno de los conflictos fronterizos más largos en América del Sur durante el siglo XX ocurrió entre Perú y Ecuador. Uno de los territorios en disputa, Maynas, involucró más de 100.000 millas cuadradas de terreno que rodea a los afluentes del río Amazonas. Varias guerras, invasiones, arbitrajes y esfuerzos diplomáticos tuvieron lugar antes de que ambos gobiernos firmaran el Protocolo de Paz, Amistad y Límites en 1942, el Protocolo de Río (con la garantía de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos). Pero el relevamiento de demarcación reabrió la controversia y fue necesario firmar un nuevo tratado que se basó en características geográficas tales como

---

35. C. Lois, “De desierto ignoto a territorio representado. Cartografía, Estado y territorio en el Gran Chaco argentino (1866-1916)”, *Cuadernos de Territorio*, 10, 2002.

cuencas hidrográficas (que en ciertos puntos resultaban ser muy ambiguas e imposibles de aplicar, por ejemplo, el área en disputa incluía dos líneas de cuencas). Con la intención de aclarar la correspondencia entre el tratado y la geografía real, ambos países acordaron la solicitud de un mapa fotogramétrico cumplido por la Fuerza Aérea de los Estados Unidos. La participación de las potencias extranjeras en la disputa ayudó a disipar el conflicto armado a principios de los años ochenta. Sin embargo, Perú y Ecuador mantuvieron brevemente una guerra sobre sus disputados territorios fronterizos en 1995.<sup>36</sup>

### **Reflexiones finales. El mapa político de América latina, una quimera**

En la bibliografía clásica se afirmaba que “en sus orígenes históricos, la frontera no era un concepto legal ni un concepto político o intelectual (al menos, no lo era esencialmente). La frontera era, más bien, un fenómeno de ‘hechos de vida’, una manifestación de la tendencia espontánea en el crecimiento del ecumene”.<sup>37</sup> Pero hacia finales del siglo XIX, esa noción de frontera comenzó a ser revisada en nuevas teorías científicas; en la práctica, derivó en la reconfiguración de aquella idea de frontera que, a partir de entonces, se transformó en una línea que debía ser cartografiada. En el caso de América latina, a lo largo de los siglos XIX y XX, lo que se observa es una tendencia hacia la tecnificación de la cuestión política inherente a la definición de los límites internacionales que, entre otras cosas, va borrando toda huella del territorio colonial como reivindicación. En las prácticas de demarcación y en los discursos de las instituciones cartográficas (sobre todo en aquellos llevados al terreno de la diplomacia) hay un desplazamiento del eje desde lo político (que incluye la interpretación y reinterpretación de documentos coloniales y a la referencia a cuestiones históricas relativas a los procesos de formación territorial) hacia la cuestión de la precisión técnica e instrumental para la demarcación del límite. Sin embargo, eso no alcanza a alterar la verdadera naturaleza del mapa político como género cartográfico, que, en rigor, tiene como característica esencial que es el resultado de políticas. El mapa político es político porque es el resultado de decisiones políticas. Las fronteras son apenas un elemento más, pero no el único. Las líneas limítrofes son un síntoma de las políticas territoriales.

El trazado de los límites internacionales ocurrió en un contexto en el que los mapas se vuelven documentos ante los litigios internacionales. Aunque parezca que esto ha sido así desde siempre, fue en realidad es algo que apareció y se consolidó en el siglo XX. De hecho, el mapa no siempre ha sido considerado un tipo de registro neutral, técnico, aséptico y objetivo que le permitiría actuar como un documento jurídico. Esta idea habría sido uno de los resultados derivados de la primacía del paradigma “instrumentalista”<sup>38</sup>, dominante hacia

36. R. Bruce, “The Border Dispute Between Peru and Ecuador”, *The American Journal of International Law*, 71 (2), 1977, 322-330.

37. L. K.D. Kristof, “The Nature of Frontiers and Boundaries”, *Annals of the Association of American Geographers*, 49 (3), 1959, 269-282, p. 270.

38. M. Edney, “Putting ‘Cartography’ into the History of Cartography: Arthur H. Robinson, David Woodward, and the Creation of a Discipline”, *Cartographic Perspectives*, 51, 2005, 14-29.

mediados del siglo XX en el campo de la cartografía, que tendía a sobrevalorar la precisión de las operaciones de medición en el terreno y su correlato de inscripción en el mapa adoptando un lenguaje cartográfico altamente codificado. En particular en los casos diplomáticos y de disputas limítrofes, los mapas no solían usar mapas como documentos probatorios para sostener ningún tipo de demanda. Los mapas históricos ofrecían versiones que complacían a uno y otro demandante, por lo que eran considerados meros dibujos.<sup>39</sup>

Cuando el mapa de América latina dejó de ser un mapa administrativo de las colonias ibéricas y se transformó en un mapa político de estados latinoamericanos independientes que todavía no habían consolidado sus procesos de formación territorial, todo mapa político de la región se volvió una quimera. Si todo mapa político sirve para crear identidades colectivas o para expresar las políticas y concepciones territoriales de una comunidad, ¿la inexistencia de un mapa político de América latina elaborado por sus propios actores será otro síntoma de que no existe una “identidad latinoamericana” común y consensuada, y que sigue siendo apenas una figura retórica para utilizar a conveniencia en ciertos discursos? Son cuestiones que todavía nos debemos debatir y, aunque eso, por supuesto, excede los límites de este trabajo, aquí pretendimos aportar algunas reflexiones en ese sentido.

---

39. C. Lois, “Las evidencias...”, *loc. cit.*