
A TREINTA AÑOS DE LA CRISIS DEL BEAGLE

Desarrollo de un modelo de negociación en la resolución del conflicto[∞]

RENATO VALENZUELA UGARTE*
FERNANDO GARCÍA TOSO**

RESUMEN

Hace treinta años, Chile y Argentina se encontraban sumidos en un conflicto producto de las diferencias surgida en torno a la interpretación del Tratado de Límites de 1881, controversia que concluyó con la intervención de la Santa Sede y posterior firma y ratificación del Tratado de Paz y Amistad de 1985. Los casi cien años que van desde la firma del Tratado de 1881 y el acuerdo de ambos gobiernos de acudir a la mediación de la Santa Sede para resolver la crisis de 1978 estuvieron plagados de incidentes, tensiones y crisis que entorpecieron la relación bilateral.

El histórico compromiso asumido por Chile y Argentina, en el marco de la diplomacia vaticana, no solamente superó la crisis de 1978, sino además tuvo un alcance más amplio y solucionó la controversia de fondo que subyacía por la diferente interpretación del Tratado de 1881, reduciendo en gran medida el prolongado conflicto.

En este trabajo queremos destacar, a la luz de la teoría de crisis y de los sucesos en torno a las negociaciones, que es posible enfrentarlas y resolverlas con éxito solamente si se identifica con precisión el origen del conflicto, se comprenden las perspectivas de cada parte y se reconocen las implicancias internas y externas relativas a los actores que intervienen. En el trabajo se incluyen los resultados de un taller de negociación realizado con los cursos de Alto Mando de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Palabras clave: Crisis – negociación – Beagle.

* Oficial de Marina en retiro, alcanzando el grado de Contraalmirante, Magíster en Historia (PUCV), Magíster en Ciencias Navales y Marítimas (Academia de Guerra Naval), profesor de Gestión de Crisis y Director de la Cátedra de Metodologías Aplicadas de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Chile. rvalenzuela@anepe.cl

** Oficial de Marina en retiro, alcanzando el grado de Capitán de Corbeta. Ingeniero Naval Mecánico, Magíster en Administración y Negocios, Universidad Adolfo Ibáñez. Actualmente se desempeña en “Negociación Profesional Ltda.” –oficina especializada en asesorías en negociaciones. Chile. fgarciatoso@deacuerdo.cl

[∞] Fecha de Recepción: 210808

Fecha de Aceptación: 110908

ABSTRACT

THE BEAGLE'S CRISIS, THIRTY YEARS AFTER Developing a negotiation model for conflict resolution

Thirty years ago, Chile and Argentina were facing a conflict developed of the differences raised upon the interpretation of the Border's Treaty of 1881, controversy that ended with the intervention of the Vatican y the sign and agreement of the so called Peace and Friendship Treaty of 1985. The almost 100 years that went by between the Treaty of 1881 and the agreement of both countries to ask for the Vatican's Mediation to solve the 1978 crisis were full of incidents, tensions and crisis situations that obstructed the bilateral relations.

The historical compromise, assumed by Chile and Argentine under the framework of the Vatican diplomacy, did not only ended the 1978 crisis, but also had a broader meaning and solved the core controversy lying for the different interpretation of the Treaty of 1881, minimizing to a great extent the long conflict.

Through this work, we want to highlight, from the crisis' theory approach as well as from the events happened around the negotiations, that is possible to successfully face and solve them only if we can truthfully identify the origin of the conflict, if prospective from either side are understood and if the domestic and external effects, regarding the actors are recognized. In this work are also included the conclusions of a negotiation's workshop as part of the program of the High Command Course presented at the National Academy of Strategic and Political Studies.

Key words: *Crisis – negotiation – Beagle.*

I. INTRODUCCIÓN

Hace treinta años Chile y Argentina se encontraban sumidos en un conflicto producto de las diferencias surgida en torno a la interpretación del Tratado de Límites de 1881, controversia que concluyó con la intervención de la Santa Sede y posterior firma y ratificación del Tratado de Paz y Amistad de 1985. Los casi cien años que van desde la firma del Tratado de 1881 y el acuerdo de ambos gobiernos de acudir a la mediación de la Santa Sede para resolver la crisis de 1978 estuvieron plagados de incidentes, tensiones y crisis que entorpecieron la relación bilateral.

Para la mayor parte del público es evidente que la intervención de Juan Pablo II en diciembre de 1978, en su calidad de mediador, revirtió la escalada de la crisis y evitó la guerra que parecía inminente, pero no tiene un conocimiento más profundo que le permita comprender que las negociaciones y el acuerdo definitivo entre las partes lograron eliminar las causas del prolongado conflicto iniciado hacia 1881, y generar un escenario mucho más estable donde las iniciativas de cooperación entre los dos países han superado a las de conflictividad.

En efecto, el dilatado proceso de negociación efectuado primero en forma directa entre las partes (1977-1978), y luego en el marco de la mediación (1979-1984), no tiene paralelo en la historia de las relaciones internacionales; los medios no especializados desconocen que el resultado del acuerdo, formalizado con la firma del Tratado de Paz y Amistad suscrito en el Vaticano el 29 de noviembre de 1984, fuera producto de la constancia, prudencia y fruto de un extenuante y prolongado esfuerzo compartido cuando múltiples actores empeñados en la busca del éxito actuaron bajo el impulso de distintas motivaciones.

El histórico compromiso asumido por Chile y Argentina en el marco de la diplomacia vaticana, no solamente superó la crisis de 1978, sino además tuvo un alcance más amplio y solucionó la controversia de fondo que subyacía por la diferente interpretación del Tratado de 1881, reduciendo en gran medida el prolongado conflicto.

El análisis que se hace en este trabajo tiene cuatro partes y se fundamenta en la teoría de crisis, que como referente principal, aun cuando no único, considera a la negociación como el elemento central para resolverlas.

Al respecto, cabe señalar que los estudios referidos a crisis internacionales normalmente profundizan sobre los procesos ocurridos durante la toma de decisiones, como también en la observancia del comportamiento del sistema internacional. Por otra parte, los manuales institucionales que se utilizan en diversos institutos de educación superior, por lo general, al estudiar las crisis internacionales, describen los métodos de negociación, esto es el arbitraje, la mediación, la negociación directa y otras, sin adentrarse mayormente en el proceso de negociación propiamente tal.

Por lo anterior, en el desarrollo de este estudio abordaremos a la negociación como el elemento central en la resolución de esta crisis internacional que se le presentó al Estado de Chile, dentro del espectro de la situación de conflicto generada por la diferente interpretación que argumentó Argentina a escaso tiempo de la firma del tratado.

En una primera parte del trabajo nos concentraremos en hacer una pequeña síntesis de la relación chileno-argentina entre 1881 y 1977; en una segunda parte, nos referiremos a la crisis de 1978, con énfasis en la negociación directa entre las partes y la utilización del poder nacional que ambos contendores utilizaron y, posteriormente, en una tercera parte, revisaremos la negociación que se llevó a cabo durante el proceso de mediación.

En la cuarta parte del trabajo desarrollaremos un modelo de negociación el que ha sido preparado en base a las negociaciones chilena-argentina desarrolladas a contar de 1977 y que culminaran con la firma del Tratado de Paz y Amistad firmado y teniendo en cuenta también los resultados obtenidos durante la realización de un taller de negociación que se ha desarrollado con los alumnos del Curso de Alto Mando (CAM) de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) en forma sucesiva, durante los años 2005 y 2006 (tres talleres).

II. CONFLICTO CHILENO-ARGENTINO 1881-1977

La firma del Tratado de Límites de 1881 provocó que a ambos lados de los Andes se pensara que la cuestión limítrofe y la fuerte controversia suscitada a partir de 1865 habían llegado a su fin.¹ Sin embargo, el conflicto limítrofe por la zona austral se acrecentó nuevamente por el temor de algunos sectores en Argentina ante el poderío que había logrado Chile como resultado del triunfo en la Guerra del Pacífico y a la consolidación del territorio norte, situación que conformaba un nuevo mapa geoestratégico al que no se le podría permitir que se sumaran para Chile los territorios que estaban en disputa en el área austral del continente.

Esta visión de Argentina se reforzaba por la creciente actividad económica de Magallanes y el inicio de la explotación de las riquezas auríferas existentes en las islas Picton, Lennox y Nueva, todo lo que motivó una candente disputa, preparativos bélicos y temores en ambos gobiernos de que se pudiera producir una guerra. La grave crisis internacional escala hacia 1898 por los programas de adquisiciones navales, pero se distiende con la entrevista de los presidentes Roca de Argentina y Errázuriz de Chile a bordo del crucero “O’Higgins” en el Estrecho de Magallanes.

Si bien el “Abrazo del Estrecho” sirvió para hacer disminuir el nivel de tensión, subyacía el problema de fondo y continuaron por varios años los alistamientos

1 La fuerte controversia ocurrida entre los países en el período señalado puede verse a GONZÁLEZ MADARIAGA, Exequiel en: ***Nuestras relaciones con Argentina. Una historia deprimente*** (1970). Editorial Andrés Bello, Santiago, p. 418.

en todos los frentes del acontecer de ambos países. En Chile, una de las medidas fue la promulgación de la Ley del Servicio Militar Obligatorio del 5 de septiembre de 1900, la reorganización de la Armada, del Ejército y del Ministerio de Relaciones Exteriores, la adquisición de material Krupp para el Ejército y la construcción de los cruceros acorazados “Constitución” y “Libertad” para contrarrestar el poderío naval de Argentina.²

En paralelo a los preparativos bélicos a ambos lados de la frontera continúan los intentos de Argentina por la soberanía en la Puna de Atacama, y de penetración hacia el Pacífico en Laguna del Desierto en el sector del seno de Última Esperanza y, de Chile que lucha por “chilenizar el Beagle”. La nueva crisis generada se distiende nuevamente con la firma del Tratado General de Arbitraje, sellado el 28 de mayo de 1902 al fijarse el procedimiento por el cual ambos Estados se comprometían a zanjar sus diferencias nominando a “Su Majestad Británica como árbitro”. Este tratado general contenía también una convención sobre armamentos navales que se dio en llamar de “Equivalencia de Escuadras”.

Poco más tarde, hacia 1904, el gobierno argentino invitó al chileno para que peritos de ambos países fijaran la delimitación territorial en el Canal Beagle, única zona que no se había efectuado una demarcación material de la frontera. El gobierno de Chile no aceptó la propuesta de Argentina por considerar que el curso del Canal estaba bien definido y que el Tratado de 1881 no preveía demarcación alguna en dicha zona.

En efecto, lo que para Chile estaba claramente establecido en el Artículo II del Tratado de 1881, para Argentina su desconocimiento será la piedra angular de su tesis que perdurará por casi 90 años. Al respecto dicho artículo señala:

“En la Tierra del Fuego se trazará una línea que, partiendo del punto denominado Cabo Espíritu Santo en la latitud cincuenta i dos grados cuarenta minutos, se prolongará hacia el sur, coincidiendo con el meridiano occidental de Greenwich, sesenta y ocho grados i cuatro minutos, hasta tocar el Canal Beagle. La Tierra del Fuego dividida de esta manera, será chilena en la parte occidental

2 Hacia 1900 Argentina disponía de una flota de 4 acorazados y tres cruceros en tanto Chile solo de seis cruceros; si bien la construcción de los cruceros acorazados “Constitución” y “Libertad” habría llegado a igualar el tonelaje total, el poder de fuego de la flota trasandina continuaría siendo superior. Hacia 1902, en virtud de los Pactos de Mayo, Chile vendió a Inglaterra los cruceros acorazados en construcción en tanto Argentina se desprendió de los cruceros acorazados “Rivadavia” y “Moreno” muy inferiores a los que entregaba Chile. La desventaja de Chile en el ámbito naval solo sería superada años después con la adquisición del acorazado “Latorre”. Vease FUENZALIDA BADE, Rodrigo. *La Armada de Chile. Desde la Alborada al Sesquicentenario* (1978). Imprenta Aquí Está, t. 4, pp. 1083-1086.

i argentina en la parte oriental. En cuanto a las islas, pertenecerá a la República Argentina, la isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a ésta i las demás islas que haya sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego i costa oriental de la Patagonia; i pertenecerán a Chile todas las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos i las islas que haya al occidente de la Tierra del Fuego” Harris (1996, p. 54).

Al amparo del Tratado General de Arbitrajes de 1902, según relata Cerda (1987), se suscribieron protocolos de arbitraje en 1915, 1938 y 1960, para solucionar las controversias las que nunca llegaron a ratificarse (p.76). En el extenso período que abarca gran parte de la primera mitad del siglo veinte no se producen incidentes de gravedad aun cuando no cesa la ofensiva de Argentina para continuar produciendo cartografía que lesionaban los intereses de Chile.

El 1 de mayo de 1958 la Armada de Chile decide instalar un faro en el islote Snipe, ubicado en el Canal Beagle en las inmediaciones de isla Navarino, el que a los pocos días es retirado por el patrullero argentino Guaraní al mismo tiempo que instala uno traído desde Ushuaia. Según relata Alsina (1998), la reacción de la Armada de Chile no tarda, retoma la iniciativa y ordena al patrullero “Lientur” retirar el faro argentino y volver a reinstalar uno chileno. A contar de ese momento la crisis escala y la réplica se produce cuando el destructor “San Juan”, el que el 9 de agosto, a las 17,30 horas, bombardeó con 4 cañonazos el islote, desembarcando una sección de infantería de marina y tomando posesión de él.

Ahora la situación evolucionaba y la escalada alcanzaba niveles prohibitivos por haberse producido una invasión militar en territorio chileno; ya no era un incidente aislado sino una crisis internacional generada por la Armada argentina en el territorio austral. En este contexto, en la Armada de Chile se suspendió el plan de entrenamiento de la Escuadra y se desplegó la flota a la zona sur en prevención de acciones de combate.

En el intertanto el destructor “San Juan”, que se mantenía fondeado en las cercanías del islote Snipe para proteger a los infantes de marina instalados en tierra, fue aproximado por la patrullera “Ortiz” y se le entregaba una carta de protesta a su comandante, señalándole que, de no hacer abandono de la zona, sería atacado y hundido por la flota chilena que navegaba hacia el sur.

En los canales fueguinos, las unidades de la Escuadra tomaron los fondeaderos de guerra y esperaron el resultado de las conversaciones diplomáticas destinadas a retrasar por algún tiempo el ataque chileno, que parecía inminente.

De improviso los infantes de marina se reembarcaron y el destructor “San Juan” zarpó raudamente de regreso a su base sin volver a intentar retirar el nuevo faro chileno que se dejó en el lugar.

Gráfico N° 1

Tensiones y crisis entre Chile y Argentina 1881-1985



En 1965 se produce un grave incidente en la Laguna del Desierto cuando un piquete de Gendarmería dio muerte al teniente de carabineros Hernán Merino en octubre de ese año, suceso que volvió a elevar la tensión bilateral y que fue superado después de un encuentro entre los presidentes Eduardo Frei y Arturo Illía realizado en Mendoza el 30 de octubre.

El largo conflicto entre Chile y Argentina tiene un punto de inflexión el 22 de junio de 1971, cuando ambos países firman el compromiso de arbitraje y confían el caso del Beagle a una Corte Arbitral conformada por cinco jueces de la Corte Internacional de Justicia de La Haya la que debía someter su decisión a la reina de Gran Bretaña. En 1972 Argentina desahucia el Tratado de 1902 y las partes firman un nuevo acuerdo para solucionar las futuras controversias: El Tratado General de Solución Judicial de Controversias, suscrito en Buenos Aires el 5 de abril en el que se reemplaza al árbitro británico por la Corte Internacional de Justicia, ello sin afectar el caso del Beagle, ya radicado ante S.M. Británica.

III. LA FRACASADA NEGOCIACIÓN DIRECTA 1977-1978

Después de cinco años y medio de estudios, la corte arbitral concluyó el fallo el 18 de febrero de 1977; Su Majestad Británica, árbitro de la controversia, lo aceptó en todas sus partes el 18 de abril del mismo año comunicándolo el 2 de mayo. En esencia, el laudo arbitral dejaba para Chile, Picton, Lennox y Nueva

y todas las islas e islotes próxima a ellas, señalando que el límite en el Beagle se extendía hacia el oriente, próximo a Tierra del Fuego dejando hacia el sur a las islas de la zona del martillo, denominación que se utilizó para referirse al área en litigio.

El árbitro fijó un plazo de nueve meses para cumplir el fallo, sin embargo Argentina lo declaró insanablemente nulo el 25 de enero de 1978. Según relata Videla (2008), para la corte arbitral el fallo estaba *“cabal y materialmente cumplido”* y en cuanto a la pretensión argentina de rechazar y anularlo unilateralmente expresó que *“debe considerarse inadmisibles e inválidas en sí mismas”* (p.19). Con el veredicto del árbitro, la sentencia se encontraba cumplida y con ello el juicio sobre el Canal Beagle estaba concluido.

Inmediatamente de haberse conocido la sentencia, en Argentina se levantan voces de protesta por no haberse encontrado mínima satisfacción a sus aspiraciones. Según relata Escudé y Cisneros (2008) *“La resolución arbitral colocó al gobierno de Videla frente a tres alternativas. Una, impulsada por los sectores “duros” del Ejército y la Marina, era de rechazo total; otra, de índole intermedia, postulaba la aceptación de la soberanía chilena en las tres islas, pero rechazando los fundamentos del laudo que le otorgaban proyección atlántica a Chile; y una tercera, impulsada por algunos sectores de la Cancillería y de la Fuerza Aérea, proponía la aceptación del fallo arbitral”*.

Por decisión de la junta de gobierno argentina se comisiona al contraalmirante Julio Torti, Jefe del Estado Mayor Conjunto, para viajar a Chile en forma secreta el 5 de mayo, a solo tres días de hecha pública la sentencia y proponerle a nombre de su gobierno *“el deseo de obtener por acuerdo bilateral con Chile una delimitación razonablemente equitativa de las jurisdicciones marítimas en la región del Atlántico sudoccidental, que facilite una solución estable de todos los problemas de la región”* (Videla, 2008, p.28); asimismo, Torti entregó un documento con otros aspectos por negociar, entre los que se consideraba: la defensa común en el paso Drake; el establecimiento de bases en la región; otorgamiento mutuo de navegación y sobrevuelo; otros aspectos en sectores considerados chilenos conforme al fallo arbitral y acuerdos en torno la Antártica.

El 9 de mayo de 1977, por carta del presidente Pinochet al presidente Videla, le precisaba la disposición de fijar la delimitación marítima de acuerdo al derecho internacional a partir de término de la línea roja que señala el límite en la carta náutica que forma parte del laudo como también incluir otros temas considerados en la nota del almirante Torti.

A partir de la reunión de Torti con el gobierno de Chile, se comenzarán a vislumbrar dos aproximaciones negociadoras enfrentadas: Chile sostendría que toda negociación debía realizarse conforme al laudo y de acuerdo a las normas del derecho internacional y no a través de una fórmula “razonable y equitativa” como lo solicitaba el gobierno de Argentina; en tanto la contraparte se esmeraría en obtener una solución política (y no jurídica), que preservara el “principio bioceánico” requiriendo siempre soberanía en algunas de las islas del martillo como también en el Cabo de Hornos.

Muy tempranamente también, en Argentina, surgían voces llamando a la ocupación de la zona en litigio y se generaron incidentes y provocaciones en Tierra del Fuego, seno Última Esperanza y sectores insulares cuando soldados, embarcaciones de la Armada argentina o aviones de sus Fuerzas Armadas incursionaron en territorio chileno. El incidente en isla Barnevelt, situada a 40 millas al sur de isla Nueva, ocasionado por la instalación de un faro argentino el 21 de mayo de 1977, hizo recordar el caso Snipe de 1958. Aun cuando la baliza clandestina fue desactivada al día siguiente por la dotación de una patrullera chilena, el caso será un indicativo que durante el período de negociaciones directas, Argentina tomaría sistemáticamente medidas de fuerzas en la zona en litigio. Según relata Videla (2008), el gobierno de Chile, por nota del 27 de junio de 1977, le reclamó a Argentina onces violaciones a los espacios aéreos y marítimos ocurridos entre el 6 de mayo y 21 de junio (pp. 33-34).

El 20 de julio en Buenos Aires se inicia la primera reunión de los equipos negociadores de Chile y Argentina. La comisión de Argentina presidida por el general Osiris Villegas, lamentó la reciente publicación por parte de Chile de la carta con las líneas de bases rectas. Según Videla (2008), Villegas sostuvo que se requería una traza delimitadora razonable que estableciera las “jurisdicciones política” de Chile y de Argentina a la vez que reafirmaba los derechos de soberanía de Argentina sobre los territorios y mares adyacentes en el archipiélago fueguino, al oriente del meridiano del cabo de Hornos y al sur del área arbitrada (sin mencionarlo, argumentaba el inexistente principio bioceánico). En su réplica, el jefe de la delegación chilena, Julio Philippi, sostenía que la negociación debía encaminarse conforme a las normas del derecho internacional y ciñéndose a formas jurídicas de solución de las controversias; asimismo, desvirtuó el supuesto principio bioceánico ya desechado por carecer de toda base como lo había establecido el laudo (pp. 37-38).

El día 6 de agosto de 1977 el diario *Clarín* de Buenos Aires publicó, en forma de trascendido, que una comisión de juristas le habían entregado al ministro de Relaciones Exteriores un dictamen preliminar respecto al laudo en el sugería “*que el gobierno de Argentina realice actos de ocupación efectiva en la zona austral al*

sur del martillo y que debe reafirmar el principio Atlántico-Pacífico, respetando el cabo de Hornos como la real divisora de las aguas".³ Con lo aseverado por el diario *Clarín* y otras publicaciones de medios argentino, la estrategia argentina se concentraba en tres aspectos: respaldo del principio bioceánico, una declaración de nulidad del laudo y la amenaza del uso de la fuerza.

Con motivo también de la promulgación de las líneas de bases rectas de Chile en la zona austral, el gobierno argentino formula una protesta y manifiesta sus reservas respecto a sus derechos en el Estrecho de Magallanes, aspecto que, a partir de entonces se incluirá en las negociaciones con el fin de tener injerencia en el control de este vía interoceánica. La decisión de Chile de hacer pública en una carta náutica las líneas de bases rectas, proyectaba una soberanía sobre los espacios marítimos hacia el oriente conforme a las normas de derecho internacional que entonces estaba definiendo la comunidad internacional. Este acto fue una decisión política adoptada acogiendo el dictamen del laudo arbitral y constituía una señal potente del gobierno de Chile a las autoridades argentinas ya que ponía las cartas sobre la mesa al indicar la aspiración máxima que el país pretendía alcanzar.

Durante el año 1977, y en un marco general de protestas diplomáticas por las reiteradas violaciones a los espacios jurisdiccionales de Chile, las conversaciones siguieron su curso sin grandes variaciones manteniéndose como objetivos específicos para Argentina obtener la soberanía de las islas del martillo e impedir la proyección marítima de Chile hacia el Atlántico, mediante la línea del meridiano que pasa por el cabo de Hornos para delimitar las jurisdicciones marítimas; para Chile los objetivos eran no ceder los territorios ya reconocidos en el laudo y delimitar las jurisdicciones marítimas al sur del Beagle en los sectores no considerados por dicho fallo.

El 12 de diciembre de 1977 y ante el nulo avance de los equipos negociadores el gobierno de Chile invita al de Argentina a continuar negociando entre los cancilleres las que tampoco logran un avance. A comienzos del año 1978 la tensión bilateral comenzó a escalar y para revertir sus efectos ambos presidentes acuerdan reunirse en Mendoza, a la que asistirían solo uniformados. El 19 de enero se realizó el encuentro presidencial en el aeropuerto militar de Plumerillo y su resultado, como lo señala Videla (2008), quedó consignado en la respectiva acta que en sustancial consignaba (pp. 83-84):

3 Diario *Clarín* de Buenos Aires del 6 de agosto de 1977, citado por Videla (2008), p. 48.

- En una primera fase se crearían las condiciones de armonía entre las partes mediante el funcionamiento de una comisión mixta que propondría en un plazo de treinta días las medidas conducentes para tales efectos.
- En una segunda fase, otra comisión mixta examinaría los siguientes temas: La delimitación de las jurisdicciones que le corresponderían a Chile y Argentina; Negociaciones respecto a la boca oriental del Estrecho de Magallanes; Líneas de bases rectas; Explotación de los recursos naturales por cada Estado o en común y, Protección del medioambiente; Consideraciones en cuanto a los intereses comunes en la Antártica. La comisión mixta chileno argentina tendría un plazo de seis meses a contar del término del plazo establecido para la primera comisión.
- En una tercera fase, las proposiciones de la comisión mixta serían elevadas a los gobiernos para que estos acuerden los instrumentos internacionales para implementarlas. En esta parte los presidentes dejaron establecidos que los instrumentos internacionales referidos en nada afectarían ni modificarían los tratados internacionales que ligaban a las partes.

El encuentro presidencial de Mendoza logró desescalar la crisis y también definió plazos para obtener resultados en las materias de fondo, sin embargo, los elementos a negociar fueron establecidos en forma muy difusa lo que no facilitaría el trabajo de la segunda comisión lo que quedaría demostrado durante el proceso llevado a cabo el año 1978. Al poco tiempo de la reunión presidencial de Mendoza, el conflicto volvería a iniciar una escalada cuando Argentina declaró, el 25 de enero de 1978, al fallo arbitral “Insanablemente Nulo”. Esta nueva progresión, que se mantendría con altos y bajos a lo largo del nuevo año que recién comenzaba, era el producto de las “posiciones” tan diametralmente opuestas de las partes.

A comienzos de febrero de 1978 se reanudaron las conversaciones bilaterales mediante la conformación de una comisión de tres militares de cada país, con lo que Argentina logró apartar a los asesores civiles y con ello a los juristas en su afán de conseguir una solución política en el diferendo y no conforme a derecho como era el objetivo del gobierno de Chile. Esta reunión, efectuada en Santiago, sentó las bases de nuevo encuentro presidencial el que se llevó a cabo en Puerto Montt el 20 de febrero en la base aérea del Ala de Aviación N° 5.

En la reunión presidencial de Puerto Montt, según dice Videla (2008), se dejó consignado en acta el acuerdo (pp. 664-666).

- Que las bases de entendimiento acordadas en Mendoza no configuran modificación alguna de las “posiciones” de las partes respecto al laudo.
- Se establece un sistema de negociaciones que comprende tres fases: En un plazo de 45 días, una comisión mixta propondrá a los gobiernos la adopción de medidas conducentes a crear condiciones de armonía y equidad mientras se logre la solución integral y definitiva.
- En una segunda fase, otra comisión mixta examinará: La delimitación definitiva de las jurisdicciones que les corresponden a Argentina y Chile; Medidas para promover políticas de integración física, complementación económica, explotación de recursos naturales por cada Estado o en común; Consideración de los comunes intereses antárticos, coordinación de políticas atinentes al continente helado, defensa jurídica de los derechos de ambos países y estudio de avance en los acuerdos bilaterales sobre común vecindad en la Antártica; Cuestiones relacionadas con el Estrecho de Magallanes y cuestiones relacionadas con las líneas de bases rectas. Esta segunda comisión debía iniciar su trabajo cuando se hubiera llegado a acuerdo en la primera comisión y tendría un plazo de seis meses para su cometido.
- En una tercera fase, cumplidas las dos primeras, las proposiciones de la comisión serán elevadas a los gobiernos de Argentina y Chile, a fin de que estos convengan los instrumentos internacionales quedando entendido que dichos instrumentos se inspirarán en el espíritu de los tratados que ligan a las partes entre sí.

Tanto en las conversaciones entre los integrantes de la delegaciones argentina como chilena y en el discurso que pronunció el presidente Pinochet se fijaron con mucha nitidez tanto la “posición” del gobierno de Chile como el objeto preciso de las negociaciones a las que había sido invitado por el gobierno de Argentina.

A partir de la firma del Acta de Puerto Montt, Argentina se esmeraría en señalar que con ello ambos países dejaban abierta la negociación directa, calificándola como la única vía pacífica; según Videla (2008), el presidente argentino, por cadena nacional de radio el 23 de febrero, insistiría en sostener que *“cuando estos intereses no se concilian, lo realista, lo correcto, es procurar la vía política idónea que la armonice”* (p. 105), con lo que se apartaba de lo que sostenía Chile al descartar unilateralmente cualquiera posibilidad de arreglo jurídico con el agravante de ni siquiera haberse iniciado.

En el intertanto y a punto de iniciarse las reuniones de la comisión de distensión, Argentina reinició la sistemática violación territorial en la zona austral y también había vuelto a encender el faro en el islote Barnevelt. La estrategia de Chile era que manteniendo la ocupación militar de las islas, el gobierno argentino podría seguir violando el espacio marítimo y aéreo chileno sin mayores consecuencias porque estaba disuadido de efectuar un desembarco ya que ello significaría entrar en combate e iniciar la guerra.

El trabajo de la comisión de distensión fue finalizado en abril y las medidas que sugirió tuvieron escaso efectos en la negociación para la segunda comisión para estudiar los aspectos de fondo. En medio del desarrollo de estas negociaciones se cursaban notas de protesta por parte de Chile con las consabidas respuestas de Argentina, que manejaba los tiempos respondiéndolas según su conveniencia para acelerar o detener el trabajo de la comisión. También caracterizó a este período las publicadas declaraciones del jefe de la Armada argentina, almirante Emilio Massera, que llamaba a actuar y a dejar de lado las negociaciones ya que la razón estaba de parte de Argentina y esta tendría que imponer sus derechos.

Paralelamente al desarrollo de las reuniones de trabajo de la comisión número dos, Argentina incrementaba su campaña psicológica para escalar la crisis mediante el hostigamiento a ciudadanos chilenos radicados en la Patagonia trasandina, el permitir ataques a los consulados, la realización de simulacros de guerra en ciudades de su territorio e imposición de normas para dificultar o impedir el tránsito de camiones desde o hacia Chile a través de territorio argentino. Como respuesta, Chile sostenía la necesidad de mantener las negociaciones, preparar el recurso para presentar la controversia a la Corte Internacional de Justicia de La Haya y hacer ver a Argentina que Chile no quería la guerra, pero que no le temía a que se produjera. En el ámbito militar, se reforzaron las instalaciones en todo el territorio austral y se impartieron instrucciones tendientes a no escalar el conflicto.

En septiembre de 1978, después de haberse realizado seis reuniones de trabajo de la comisión número dos, interviene el papa Juan Pablo I en carta a los obispos de Chile y Argentina hecho que indicaba cuán grave era la situación en el Cono Sur de América. En octubre, el presidente de Chile recibe a un enviado especial del presidente Videla para solicitar un nuevo encuentro presidencial en virtud de que habiéndose logrado un cierto avance, no habían más progresos en las negociaciones; la respuesta del mandatario chileno fue que si en 180 días la comisión dos no había logrado ningún avance era impracticable que una reunión presidencial pudiera lograr avances en la materia y que solamente aceptaría la realización de un encuentro presidencial, pero solo lo haría para firmar los acuerdos a que llegara la comisión dos.

Mientras la comisión dos efectuaba sus trabajos, el presidente Videla propuso realizar una nueva reunión en que solo estuvieran presentes representantes castrenses; aceptada por Chile, a pesar que dicha iniciativa se enmarcaba en el deseo de Argentina de eludir una solución jurídica y privilegiar una solución política, la propuesta entregada por los delegados argentinos mantenía el reclamo territorial en las islas australes y como lesionaba la soberanía de Chile, no fue aceptada y las negociaciones siguieron por la vía diplomática en el seno de la comisión dos.

La revista *La Opinión* de Buenos Aires,⁴ bajo el titular “Un tiburón en el mar argentino” mostraba un mapa de la zona austral indicando las tesis chilena y argentina. La teoría argentina partía isla Navarino en el meridiano que pasa por el cabo de Hornos y dejaba para este país la totalidad de las islas del martillo, y todo el sector archipelágico situado al este de dicho meridiano.

Muy luego las negociaciones se tornaron infructuosas y el 2 de noviembre de 1978 se firma el Acta Final de la comisión dos por la que se proponen medidas económicas, de integración, cooperación y en materias relacionadas con la Antártica en el marco de lo establecido en el encuentro presidencial del Acta de Puerto Montt. En cuanto a las medidas de fondo, en torno a la delimitación, líneas bases, y Estrecho de Magallanes, la comisión informó que no estaba en condiciones de formular proposiciones. La negociación directa entre las partes había fracasado. A contar de esta declaración, la crisis marca su punto de inflexión y se iniciará la última escalada que solo se revierte con la intervención de la Santa Sede en su papel de mediador; mediante la acertada combinación del efecto disuasivo del poder nacional de Chile y la decisión del Vaticano de mediar en el conflicto, posibilitó al gobierno argentino lograr una salida momentánea y favorable cuando canceló el plan de ocupación de las islas el que se debió producir el 22 de diciembre a contar de las 2200 horas.⁵

Conforme a lo relatado en marzo de 1987 por revista *Somos* de Buenos Aires, número 545 y según transcribe Gallardo (2003), el 22 de diciembre de 1978 a las 1530 horas de Argentina, hubo una reunión decisiva en Buenos Aires a la que asistieron el presidente Videla, el canciller Pastor y los tres miembros de la Junta de Gobierno, general Viola, almirante Lambruschini y comodoro Agosti. Duró tres horas, al cabo de la que se impartieron instrucciones para suspender la aplicación del Operativo Soberanía.

4 ARAUJO, Estela. Un tiburón en el mar argentino, en Revista *La opinión* de Buenos Aires Año 11 N° 96 de octubre de 1978.

5 El 20 de diciembre de 1978, a ambos lados de las fronteras los preparativos bélicos habían llegado a su punto.

Un profundo error sería el mensaje del escritor argentino Ricardo Alberto Paz (1981) al afirmar respecto a la posibilidad de guerra: *“La opción nunca fue la guerra y la paz, sino entre ocupación o negociación y que la ocupación valía más que la mejor negociación lo demostró Chile quedándose con las islas sin un rasguño...”* y más adelante critica que Argentina se haya contenido por el ambiente derrotista que influyera en no llevar adelante la invasión (p. 268). La negociación directa se había caracterizado por los siguientes elementos:

- Las partes mantenían “posiciones” completamente divergentes tanto en las aspiraciones territoriales mínimas como a la solución global que esperaban alcanzar (jurídica para Chile y política para Argentina).
- El entendimiento entre los equipos negociadores se vio dificultado por la engorrosa estructura de mando en Argentina donde las decisiones presidenciales estaban supeditadas al Comité Militar (integrado por los Comandantes en Jefe con derecho a voz y voto, en tanto el presidente solo tenía derecho a voz) y a decir de Corbacho (2006), por la existencia de una posición extremadamente dura del jefe de su marina, almirante Emilio Massera, que junto a un grupo de influyentes oficiales querían el fracaso de las negociaciones (pp. 70-72).
- La adopción de una constante amenaza por parte de Argentina de hacer uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos, estuvo además acompañada de una campaña psicológica a través de la prensa y de medidas de fuerza en contra de los chilenos residentes en Argentina, como también, en disposiciones que dificultaban el transporte terrestre de vehículos chilenos a través de territorio argentino.

IV. LA NEGOCIACIÓN EN EL PROCESO DE MEDIACIÓN

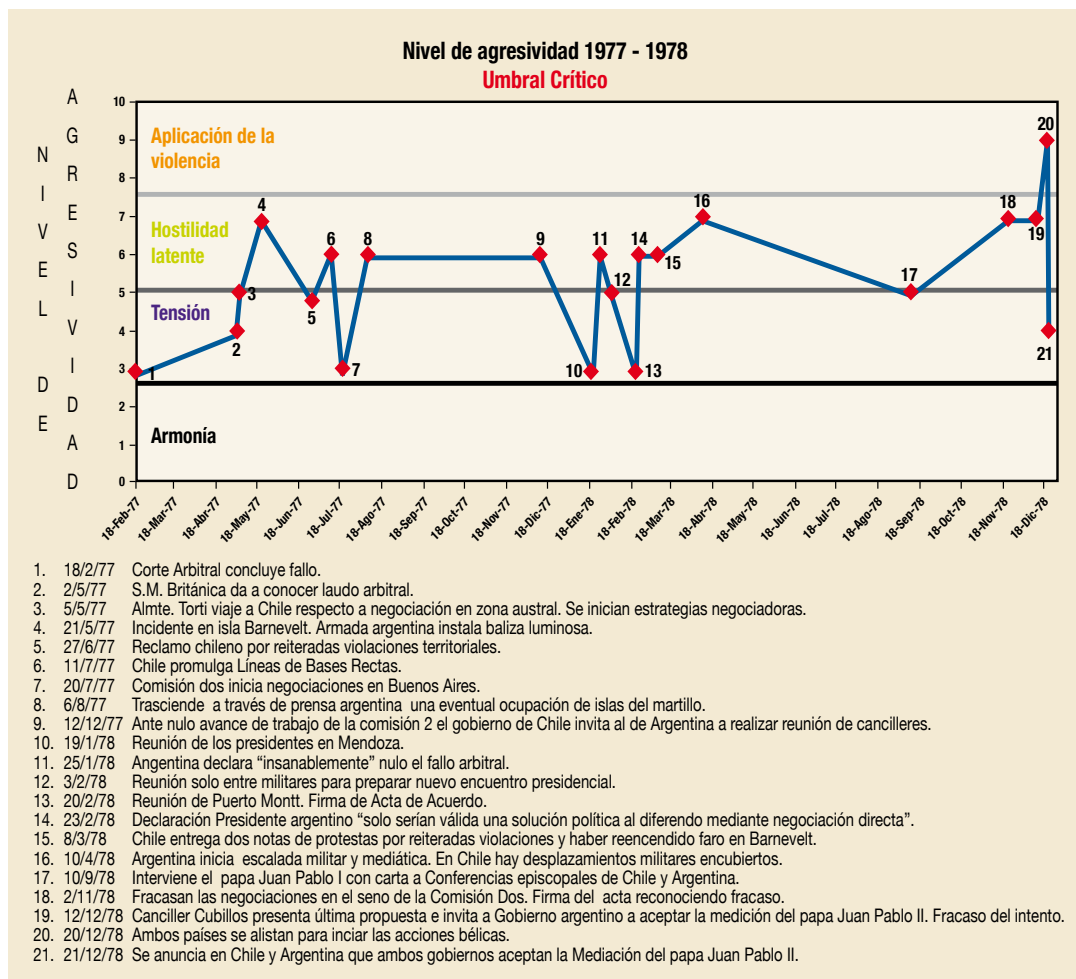
En medio de la crisis de diciembre y como último recurso, el 12 de diciembre de 1978 el canciller de Chile, Hernán Cubillos, descendía de un avión en Ezeiza llevando consigo la última oferta del gobierno militar chileno para lograr una salida pacífica del posible conflicto mediante la intervención de SS. Juan Paulo II como mediador.

Luego de una reunión protocolar efectuada al día siguiente en la Casa Rosada con Videla, se llevó a cabo la negociación en el palacio de San Martín. Se esperaba su conclusión general, pero solo se alcanzaron dos puntos de acuerdo: la aceptación del mediador y del sistema que se iba a seguir ante él (negociaciones

bilaterales). Este acuerdo no se pronunció sobre qué espacios (marítimos o terrestres) se debía mediar, lo que encontró una férrea negativa de la cúpula militar de Argentina que pretendía la mediación sobre los espacios terrestres. Producto de la negativa del Comité Militar, no hubo acuerdo, Cubillos regresa a Chile y ambos países se aprestan para el enfrentamiento bélico que se hace inminente.

El 18 de diciembre el presidente de Chile, habiendo reunido al Consusena, toma la decisión de invitar al gobierno de Argentina a concurrir a La Haya, pese a que había sido advertido por Argentina que dicha decisión sería considerada *Causus Bellis*, pero en un último instante, el presidente Pinochet decide posponer la decisión por algunas horas en espera de una virtual aceptación de la mediación.

Gráfico N° 2



Fuente: Renato Valenzuela Ugarte.

En efecto, pese a la negativa de Argentina de aceptar al mediador en los términos propuestos por Chile, el gobierno continúa con los esfuerzos diplomáticos y no abandona esta iniciativa, la que finalmente dio un resultado positivo que se alcanzó solo después de la intervención del nuncio apostólico en Buenos Aires; el jueves 21 en la noche (hora de Roma) llegaban las respuesta de los cables cifrados para los presidentes Videla y Pinochet, aceptando la propuesta del Papa como mediador, lo que fue informado al mundo el 22 al mediodía (8 y 7 de la mañana en Buenos Aires y Santiago, respectivamente).

La decisión de la Santa Sede de mediar en el conflicto produjo una rápida distensión en la zona austral, las flotas paulatina y progresivamente se alejan de los mares australes y ya en enero se encontrarán en sus respectivos puertos bases de los litorales centrales. El día 23 se informó que el cardenal Samoré tomaría la representación papal en el proceso que se iniciaría después de la firma del Acta de Montevideo.

Después de múltiples reuniones preparativas realizadas entre el cardenal Samoré y las autoridades argentinas y chilenas, tanto en Santiago como en Buenos Aires, tendientes a preparar las bases de los “buenos oficios” solicitados al Vaticano, se llegó al acuerdo de cambiar la idea original y no limitarla al logro de un acercamiento entre las partes, sino a definir su intervención como una “verdadera mediación”.

El Acta de Montevideo, firmada el 8 de enero de 1979, será el instrumento que regirá a las negociaciones sostenidas por casi cinco años. En esta acta además de valorarse los esfuerzos de la Santa Sede por la paz en el Cono Sur, se deja establecido que se tomarán en cuenta las negociaciones ya realizadas relacionadas con el Acta de Puerto Montt. También las partes declararon su buena disposición para considerar las ideas que la Santa Sede pudiera expresar. Chile y Argentina se comprometían en plantear al Santo Padre las respectivas posiciones.

En sus sugerencias, el mediador llegará a proponer ciertas facilidades a Argentina en las islas Nueva, Hornos, e islotes Evout y Barnevelt. De igual forma, el mediador propone en el mar considerar las normas del derecho internacional vigentes en la época del Tratado de 1881 y define a la anchura de 3 millas como mar territorial dejando al resto de la proyección marítima o Zona Económica Exclusiva como se le reconoce hoy en día en la categoría de mar libre.

Con la firma del acuerdo de Montevideo se inicia una nueva etapa; Chile había logrado que Argentina aceptara la intervención de un tercero y tenía clara con-

ciencia que esto no había sido de su total agrado ya que se presumía que para el mediador sería muy difícil aceptar las peticiones desmesuradas e infundadas. Ante el eventual fracaso de la mediación, el gobierno de Chile, durante su desarrollo, mantuvo el recurso de concurrir a la Corte Internacional de La Haya conforme al Tratado de 1972 ya desahuciado por Argentina, pero aún vigente hasta diciembre de 1982.

La negociación directa entre las partes había entregado bastantes experiencias al gobierno de Chile, sin embargo, fue necesario hacer adecuaciones en el equipo negociador nombrando a un embajador especial ante el mediador, Enrique Bernstein, y manteniendo en Santiago una oficina de mediación cuya dirección recayó en el coronel Ernesto Videla. Esta oficina mantenía el intercambio de comunicación con las instituciones de la defensa, pero las decisiones finales siempre recaían en el Presidente de la República.

A contar de las “Presentaciones” que los gobiernos de Argentina y de Chile se comprometieron entregar al mediador, conforme a los acuerdos de Montevideo, se realizaron durante los años 1979 y 1980 más de un centenar de reuniones del mediador con las partes, algunas en forma individual y, ocasionalmente, en forma conjunta con las dos delegaciones. Este período no estuvo exento de la amenaza del uso de la fuerza por parte de Argentina.

Hacia junio de 1980 y después que las negociaciones tuvieran numerosos tropiezos que incluso llevaron a considerar el fracaso de la mediación papal, el cardenal Samoré logró estructurar una hipótesis de solución que, según afirma Videla (2008), contenía *“la presencia argentina en algunas tierras del archipiélago austral, concretamente en las islas Barnevelt y Evout con un pièd-à-terre en la isla cabo de Hornos y una presencia en la isla Nueva... y, la delimitación marítima, conforme con la solución terrestre y de acuerdo al derecho marítimo vigente en 1881”* (p. 368).

La hipótesis esbozada por Samoré produjo un gran desencanto en la delegación chilena, pero analizada más en detalle se dedujo que ella podía ser modificable y se diseñó una estrategia para lograr su modificación sustancial; en este sentido se volcarían todos los esfuerzos de Chile. Sin rechazar la hipótesis –por el contrario a partir de ella– el equipo negociador encabezado por el embajador Bernstein seguiría redoblando sus esfuerzos a fin de lograr que finalmente se negociara la delimitación de los espacios marítimos, sin ceder soberanía terrestre conforme al Tratado de 1881 y laudo arbitral.

El 12 de diciembre de 1980 el Vaticano hace entrega, en carácter de reserva, a las delegaciones de Chile y de Argentina, la propuesta. En su discurso el

Papa dejaba establecido que con ello se alcanzaría un acuerdo completo y definitivo y aun cuando reconocía la validez del Tratado de 1881 y con ello la soberanía de las tierras al sur del canal Beagle, le entrega a Argentina facilidades para instalar y atender en las islas Evout y Barnevelt ayudas necesarias para la navegación. Sugería también instalar en isla Nueva un sistema de control de tráfico aéreo atendido conjuntamente por las partes y expresaba la posibilidad de ubicar en isla Hornos un santuario.

Asimismo, la propuesta papal consideraba prever facilidades para la navegación de buques argentinos en los canales fueguinos y de buques chilenos en tránsito entre, hacia y desde el estrecho de Le Maire. Respecto de la delimitación marítima, proponía una para cada país separadas por una zona común interpuesta a partir de la longitud del meridiano del cabo de Hornos por el oeste y, hacia el oeste, por una línea que salía de la boca del canal Beagle en dirección al sur este.

Desde el primer instante la “Propuesta” no sería bien recibida en Argentina porque favorecería a Chile. Al respecto, Rey Balmaceda (1983) señalaba los siguientes aspectos (p.128):

- Todas las islas en litigio, sin excepción, se atribuían a Chile al que además se le convalidaban 12 millas de mar territorial en el Atlántico.
- El “principio bioceánico” quedaba absolutamente desvirtuado; Argentina quedaba excluida del Pacífico y se legalizaba para Chile la penetración en el Atlántico.
- La presencia de Argentina en las islas Evout y Barnevelt era simbólica (para ayudas a la navegación y forma de control aéreo).
- Chile no solo legalizaba una fachada en el Atlántico sino que participaría conjuntamente con Argentina en la explotación de una Zona Económica Exclusiva al oriente del meridiano del cabo de Hornos.
- La utilización de la Zona Económica Exclusiva asignada a Argentina aparecería con un carácter de cesionario de Chile por cuanto Argentina carecería de costa para proyectarla.

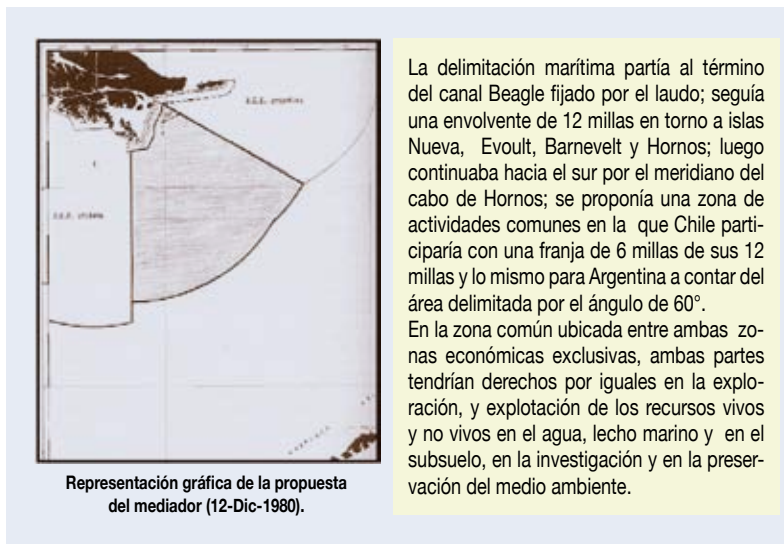
El 18 de diciembre el gobierno de Chile informa al cardenal Samoré que se ha aceptado la “Propuesta” en tanto el gobierno de Argentina dejaba entrever la

posibilidad de someterla a plebiscito lo que produjo gran preocupación en círculos del Vaticano. El 8 de enero de 1981, el Papa da a conocer a la opinión pública que Chile ha dado respuesta a la propuesta. Por su parte, el gobierno de Argentina dio a conocer su respuesta solo el 23 de marzo de 1981, después de más de dos meses de haber expirado el plazo fijado por la Santa Sede, respuesta que Chile solo vino a conocer recién en mayo de 1983 por una infidencia de la prensa argentina. Importante de señalar es el hecho que el canciller de Argentina, Miguel Ángel Zavala Ortiz, haya escrito en la revista *Criterio* de diciembre de 1981 un fundamentado artículo llamando a aceptar la propuesta papal.

Según se supo por el tenor de lo publicado en la prensa trasandina, la respuesta de Argentina no fue una aceptación, sino por el contrario un cuestionamiento a sus enunciados y seguía reclamando soberanía en algunas de las islas, con lo que más que defender un derecho lo que buscaba era preservar su interés geoestratégico y el control bioceánico en el mar austral.

Gráfico N° 3

Propuesta papal del 12 de diciembre de 1980 según Videla (2008), p. 398



Hacia abril de 1981, Argentina vuelve a reiniciar sus preparativos bélicos y junto con intentar conseguir una nueva propuesta papal, adopta medidas de fuerza en el territorio austral, lo que motivaría un llamado del Papa en que recordaba las condiciones de distensión que debían reinar en el marco de la mediación conforme a lo que se acordara en Montevideo.

El 30 de abril se tiene conocimiento de inusitados movimientos de fuerzas argentinas en la frontera en un clima de gran agitación lo que se vio agravado por la detención en ambos países de militares en presuntas actividades de espionaje. Hacia fines de mayo la mediación entra en un proceso de estancamiento afectado además por el atentado que sufriera Juan Pablo II en la Plaza de San Pedro.

Hacia el mes de junio, nuevas sugerencias del mediador no permiten avances concretos al mismo tiempo que en Argentina se acentuaba la crisis política por desavenencias habidas entre el Presidente de la República –que ya había pasado a condición de general en retiro y la ejercía el general Viola– y los comandantes en jefes, entre los que el Comandante en Jefe del Ejército, Leopoldo Galtieri había asumido la línea más dura.

Según Videla (2008), el Jefe de Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile, había informado que en el primer semestre de 1981 las violaciones de los espacios marítimos y aéreos de territorio chileno por parte de unidades argentinas habían duplicado a las producidas en 1980 (p.437).

El 20 de julio el cardenal Samoré informó a la delegación chilena que el gobierno argentino no había dado su conformidad a la aceptación de la propuesta papal, habiéndose limitado a pedir precisiones y también a discutir afirmaciones del mediador. Se continúa el trabajo de la comisión dos en reuniones separadas o en conjunto con el cardenal Samoré que pese a ver muy deteriorada su salud mantiene el empeño por llegar a feliz término con la mediación.

El 22 de agosto de 1981 el diario *La Nación* de Buenos Aires da a conocer la propuesta papal rompiendo el compromiso contraído con el Papa de mantenerla en reserva. La situación se mantiene sin variaciones, pero bajo una fuerte amenaza de Argentina de hacer uso de la fuerza.

A comienzos de noviembre se registra un incremento de las violaciones marítimas y aéreas, entre ellas la de un grupo de ataque de unidades de superficie constituido por el crucero “Belgrano”, y destructores “Piedra Buena”, “Segui” y “Py”, que incursionan en la zona del martillo y archipiélagos de las Wollaston y Hermite; asimismo, entre el 7 y 12 de ese mes sus helicópteros artillados sobrevuelan a las lanchas torpederas destacadas en el área y aviones de la Armada efectúan vuelos rasantes a los puestos de vigía y señales; también los destructores argentinos efectúan amagos de embestidas a las embarcaciones chilenas, pero estas evitan el incidente. Las provocaciones alcanzan a unidades fondeadas en la rada de Puerto Williams.

Una clara señal de endurecer su postura negociadora dio Argentina el 11 de diciembre de 1981 cuando la Junta Militar al emitir un comunicado por el que daba a conocer que el presidente Viola había cesado en sus funciones y que sería reemplazado por el general Leopoldo Galtieri que excepcionalmente no pasaría a la condición de retiro; señal con que inicia una escalada en contra de Chile la que suspende al decidir invadir las islas Falkland/Malvinas.

En efecto, el 21 de enero de 1982 el crucero “Belgrano”, que se encontraba en las inmediaciones de isla Picton, embarca al canciller Costa Méndez y se dirige a la zona del cabo de Hornos de donde regresa al día siguiente. En las primeras horas del sábado 23 de enero, el destructor argentino “Piedra Buena”, fondea en la caleta Toledo –isla Deceit– generando un suceso crítico que escala la crisis. A las 0400 horas de ese día, por intermedio de la torpedera “Guacolda” se le conmina a abandonar su fondeadero y por otra parte se le imparten instrucciones al buque chileno para que proceda a hundir a la unidad argentina en el caso que el destructor argentino no hubiera hecho abandono del lugar. Antes del amanecer, el “Piedra Buena”, zarpa de caleta Toledo y deja el área austral. A contar del incidente Piedra Buena-Guacolda, Argentina continúa los actos provocativos, pero al poco tiempo se suspende la escalada deliberada y cambia su centro de gravedad a las Falkland/Malvinas.

El jefe de la delegación de Argentina ante el mediador, general Ricardo Etcheverry Boneo aseguraría después que tanto la Santa Sede como Chile consideraban a la “Propuesta” como única, indivisible e inmodificable y que en febrero de 1982, hubo muchos inconvenientes para mantener el ritmo de las negociaciones porque no había como conciliar los términos de la “Propuesta” con las pretensiones argentinas.

Ante el fracaso de las negociaciones con Gran Bretaña, Argentina invade a las islas Falkland/Malvinas el 2 de abril. Aquel día, la tensión bilateral en la zona austral fue muy alta; unidades navales chilenas fueron desplegadas al oriente del canal Beagle en exploración ante el eventual movimiento de las fuerzas de la Armada argentina. En la frontera terrestre y en la base aérea de Punta Arenas se decretó el máximo alistamiento en previsión de un ataque.

El plan de Argentina de invadir las Falkland/Malvinas estaba inserto en la confrontación con Chile; las memorias del general Viola, transcritas por Gallardo (2003), expresan: *“Lo que ocurrió con Malvinas después, y es interesante ver cómo se veía el tema Malvinas en el año 1981, no era de ninguna manera una alternativa a la violencia eventual con Chile, era el antecedente. Es decir: a partir de una victoria en Malvinas la conclusión que había en la cabeza de la Junta y del grupo militar en*

torno, no era que a partir del momento que se resolviera el tema Malvinas se podía negociar con Chile, sino el antecedente para imponer por la fuerza una resolución semejante con Chile” (p.179).

Durante el desarrollo de la guerra Falkland/Malvinas, de abril a junio de 1982, aun cuando la tensión bilateral no decreció, disminuyeron significativamente las violaciones a los espacios jurisdiccionales aéreos y marítimos de Chile en la zona Beagle –islas del Martillo– Cabo de Hornos.

En abril de 1982, Osiris Villegas, general y geopolítico argentino en su libro *La propuesta pontificia y el espacio nacional comprometido*, en plena euforia por la ocupación de Malvinas, llama a Argentina a “no persistir en una diplomacia bilateral que durante años la ha inhibido para efectuar actos de posesión efectiva en las islas en litigio que son los hechos reales que garantizan el restablecimiento de una soberanía usurpada y la preservación de la integridad del territorio nacional” (p. 2).

Según relata Etcheverry (2000), a partir del 27 de abril de 1982 se inician las negociaciones teniendo como referente la “Propuesta Papal” en que la estrategia de su país logró hacer que Chile se definiera en expresar qué aspectos eran negociables; conforme lo indica el jefe de la delegación de Argentina, a contar de esa fecha fue posible que el recurso de Chile de acudir a la Corte Internacional de Justicia, haya sido revertido, y esa decisión, quedado radicada en la Santa Sede ya que en caso contrario habría significado para el Vaticano el anuncio del fracaso de la mediación (pp. 127-133).

Hacia julio de 1982, ya perdida la guerra en el Atlántico Sur por parte de Argentina, Etcheverry (2000) señala que las hipótesis que sustentaba el mediador eran las siguientes (p.133):

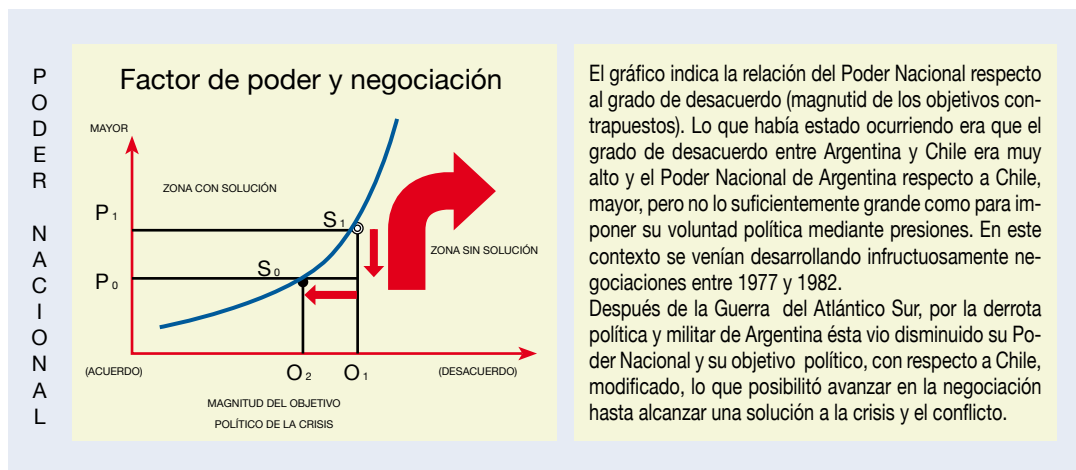
- Llegar en pocos meses a una solución global en lo que se refería a islas, delimitación marítima y solución de controversias.
- Prorrogar la vigencia del Tratado de 1972 o suspender la denuncia de Argentina exclusivamente en materias de mediación.
- Concurrencia de Chile a la CIJ antes de la fecha de vigencia del Tratado de 1972 sujeto al resultado de la mediación.
- Si no se llegara a un acuerdo global y completo, suscribir un Tratado de Paz congelando el diferendo por algún tiempo.

Por entonces la posición negociadora de Argentina se ve disminuida por la derrota en la Falkland/Malvinas y su pretensión de mantener el principio bioceánico la reduce a partir de hitos que se establecerían en isla Nueva y, otro en cabo de Hornos que sería el punto de partida de la delimitación marítima por el meridiano de dicho cabo en su dirección sur; de este modo, Evout y Barnevelt estarían bajo soberanía Argentina y se contendrían los intentos chilenos hacia el Atlántico. La propuesta de Argentina no fue aceptada por Chile. Percibe Etcheverry (2000) un endurecimiento de la posición chilena: *“Posiblemente este proceder se vio alentado por el resultado desfavorable de la Guerra del Atlántico Sur”* (p.133).

La iniciativa de llegar a un Tratado de Paz de carácter parcial fue sugerida por el cardenal Samoré en septiembre y fue aceptada de inmediato por Chile, en tanto Argentina sin rechazarlo, prefería un acuerdo global y lograr un tratado final. En este estado se encontraban los trabajos cuando después de agravarse la delicada salud del representante del mediador, fallece en febrero de 1983 el cardenal Samoré.

La situación política interna de Argentina no le era favorable al presidente Bignone –general en retiro que había sido designado para reemplazar a Galtieri después de la guerra del Atlántico Sur y que duraría en funciones hasta que se realizaran elecciones– ya que había un grado de presión interna que le exigía entregar el gobierno sin traspasarles a las nuevas autoridades el problema de la controversia con Chile, por ello su interés en buscar la firma de un Tratado de Paz final que incluyera una solución definitiva y no solamente de carácter parcial.

Gráfico N° 4



Fuente: Renato Valenzuela Ugarte

Hacia agosto de 1983 se comienza a configurar un cuadro algo positivo al alcanzarse aproximaciones directas entre representantes de ambas delegaciones hasta que, el 17 de octubre, los representantes del mediador (los cardenales Sainz y Montalvo, este último incorporado en sus funciones después de la muerte de Samoré) entregan a la parte chilena una nueva base de negociación que denotaba un cambio sustancial en el principio bioceánico; por una parte Argentina renunciaría a la presencia en Nueva, Evout, Barnevelt y Hornos, se suprimiría la zona de paz y otros temas relacionados con la navegación en aguas interiores y se hacían referencias a asuntos concernientes a las líneas de bases rectas (navegación en aguas interiores).

A contar de octubre se inicia la última etapa de las negociaciones en que el punto central para Chile sería que si se eliminaba la “Zona de Paz” de la “Propuesta”, como compensación, la delimitación marítima debería modificarse hacia el este del meridiano del cabo de Hornos, aspecto que sería inaceptable para Argentina.

El 10 de diciembre de 1983, asumió el mando de la nación argentina el presidente Raúl Alfonsín con las negociaciones bastante avanzadas y ya las coincidencias entre ambos países consideraban suprimir la zona de actividades comunes concertadas, la supresión de la presencia argentina en islas de la controversia y mantención del meridiano de Hornos como límite de las jurisdicciones en la zona austral hasta las 200 millas. Tal como lo reconociera Etcheverry (2000), Argentina se inclinaba ante los hechos. *“Con respecto a la soberanía insular, Argentina sabía –al iniciarse la mediación– que sus antecedentes históricos, políticos y diplomáticos no le brindaban un completo respaldo. En lo que a las jurisdicciones marítimas se refiere, por el contrario, la convicción argentina y sus derechos eran más firmes”* (p.158).

Para lograr sus propósitos, Argentina debió luchar, no solo contra Chile, que al aceptar la propuesta se manifestó reacio a aceptar modificar sus principales aspectos y con ello a permitir, un “pièd- à- terre” que le posibilitara a Argentina una proyección de tierra hacia alta mar que limitara la penetración de Chile en el Atlántico. En este ámbito se concentrará el esfuerzo final de la actividad de la delegación de Argentina para obtener una delimitación marítima lo más favorable a sus intereses.

El 23 de enero de 1983 se firma en el Vaticano una Declaración de Paz y Amistad entre Chile y Argentina. Bajo la dirección directa del Secretario de Estado y la intervención del Santo Padre que recibía esporádicamente a las delegaciones

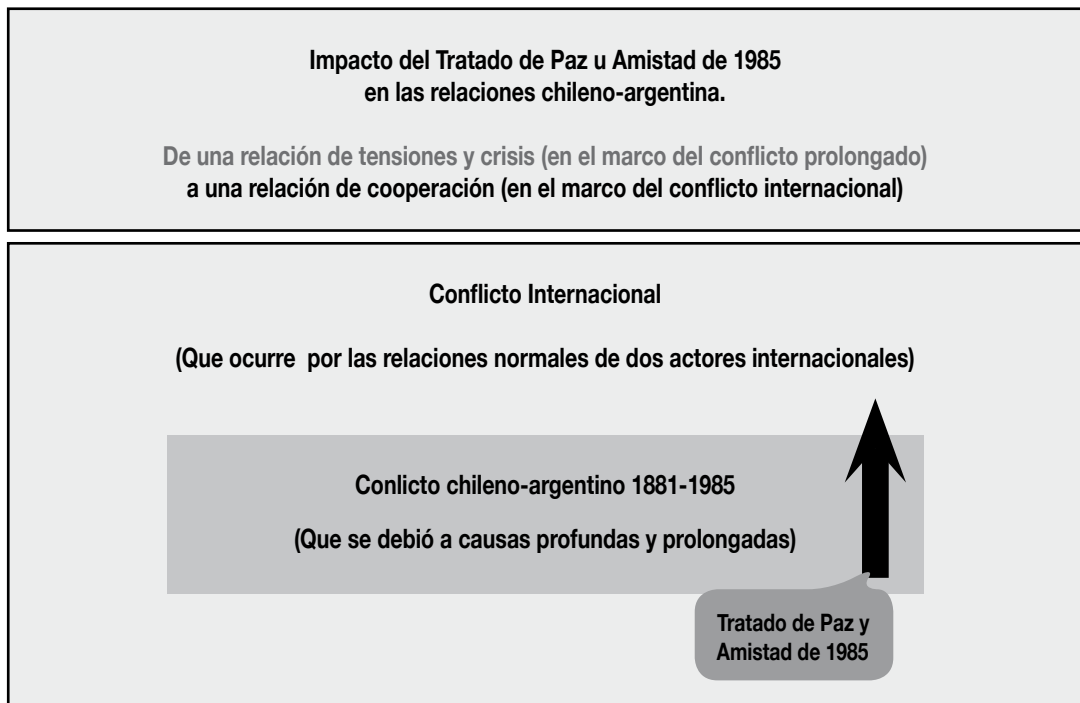
se empieza a dar formas a la propuesta lo que no estuvo exento de tropiezos, que una vez más, volvieron a atraer a la discusión el fantasma del fracaso de la mediación. Todavía debían transcurrir diez meses más de intensas negociaciones.

La mediación finalizó con la firma del Tratado de Paz y Amistad el 29 de noviembre de 1984 y fue ratificado por Chile el 12 de abril de 1985. El canje de los instrumentos de ratificación se efectuó por los cancilleres Jaime del Valle y Dante Caputo, el 2 de mayo en Roma, en presencia de Juan Pablo II.

Como se ilustra en el gráfico N° 6, la resolución de la crisis de 1987, del conflicto 1881-1984 se logró después de una larga negociación. Con la firma del Tratado ratificado en 1985, la relación chileno-argentina se está desarrollando ya no en el ámbito del conflicto prolongado, “protracted conflict” en la terminología de Brecher y Wilkenfeld (2003), sino en el ámbito del conflicto internacional en el que, sin descartarse la ocurrencia de crisis y aun guerras, prevalece una relación basada en la cooperación.

Gráfico N° 5

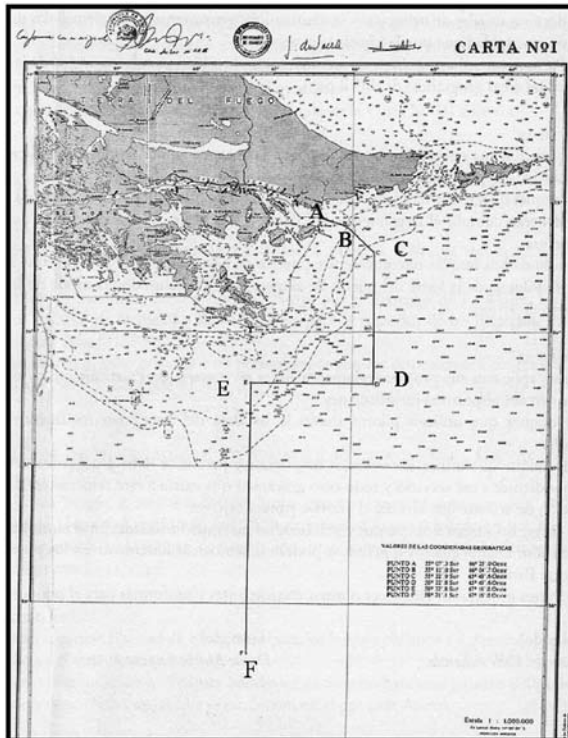
De la crisis y conflicto a una relación de cooperación



Fuente: Renato Valenzuela Ugarte.

Gráfico N° 6

Delimitación Austral en Tratado de 1985, Videla (2008), p. 688



La delimitación marítima en la zona austral que se acordó en el Tratado era significativa mejor que a la contenida en la "Propuesta Papal" de 1980 y al eliminarse las zonas de explotación, explotación e investigación comunes que se había propuesto inicialmente, se eliminaba también una fuente de conflictos futuros.

Esta línea delimitadora partía donde había finalizado el laudo y de hecho no reconocía el "principio bioceánico".

DELIMITACIÓN MARÍTIMA DEL TRATADO 1985

V. DESARROLLO DE UN MODELO DE NEGOCIACIÓN

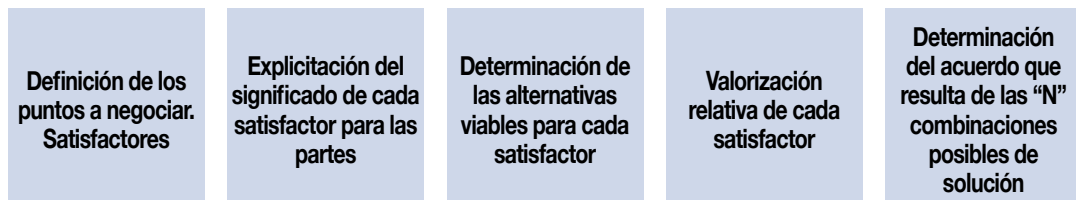
1. Síntesis del modelo de negociación aplicado

El modelo para desarrollar una negociación tiene una secuencia. Primero, se requiere saber qué es lo que requiere cada parte de la otra. Esto puede ser un territorio, un permiso, un compromiso, un bien, etc. (un satisfactor). A continuación, se necesita conocer las razones para requerir el satisfactor desde las perspectivas de ambas partes. Después, es necesario establecer un rango de opciones en cada satisfactor que responda a lo que se quiere obtener, desde lo óptimo a lo menos favorable; en esta parte se determinan los puntos más atractivos de forma de producir un intercambio entre los satisfactores. Cumplido lo anterior, se está en condiciones de establecer para cada parte, qué elementos son importantes y cuáles lo son menos, estableciendo las prioridades valorizadas entre los satisfactores. Este ejercicio también debe hacerse desde la perspectiva

de la contraparte, aunque se tenga una referencia subjetiva de su visión. Finalmente, se puede llegar a determinar el acuerdo global que es la resultante entre “N” combinaciones posibles.

Gráfico N° 7

Secuencia gráfica del modelo de negociación



Fuente: Renato Valenzuela Ugarte

2. Utilización del modelo en la ANEPE

El caso de las negociaciones entre Chile y Argentina por el diferendo austral fue presentado a tres grupos de alumnos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) a modo de estudio de aprendizaje de un modelo de negociación para resolver casos complejos. Se tomó el acuerdo de la mediación papal como antecedente así como opiniones vertidas por participantes directos de ambos países; ellos fueron el general Videla (2001), por Chile, y el ex canciller argentino Zavala (1982). A los alumnos se les presentó la situación a través de nueve satisfactores que debían resolver, tomados de la realidad de las conversaciones, ofreciéndoles diferentes opciones de solución para cada factor, las que iban desde las más favorables para Chile hasta las más favorables para Argentina, incluyendo la que efectivamente fue alcanzada a través de la mediación.

A los participantes se les dividió en grupos negociadores que representarían a Chile o a Argentina. A continuación, se le pidió a cada grupo que estableciera el orden de preferencia para esas opciones dentro de cada satisfactor desde la perspectiva del país que representaban y que, finalmente, que ponderaran la importancia que le atribuían a cada satisfactor también desde el punto de vista de su representado. Con ese conocimiento, los grupos negociarían para obtener los intereses de cada parte. A mejor nivel de solución de las opciones de cada satisfactor que logra una parte, mayor es el valor agregado obtenido para sí. Lo normal es que el mayor valor agregado que logra una parte produzca un menor valor en la otra. Lo que deben buscar, entonces, es el modo de intercambiar los satisfactores de forma que el acuerdo final agregue el máximo valor a cada una.

3. Explicación teórica de los acuerdo negociados

Para el análisis de los acuerdos se empleó el software de negociación FastDealing, que es alimentado con la información obtenida de los grupos y que con ella produce un mapa en donde se ubican las soluciones. Este mapa de la figura 1 representaría una negociación teórica ideal: Los ejes miden el valor agregado de cada país, lo que forma un tablero de negociación. Los ejes miden el valor agregado de cada país de menos a más. El punto central es el Estado antes de un acuerdo, en donde no hay valor agregado sobre lo actual. Los valores positivos indican que se recibe más de lo que se entrega, mientras que los negativos, lo contrario. Esto produce cuatro cuadrantes. El cuadrante $+/+$ es donde las soluciones encontradas le agregan valor a ambas partes simultáneamente. Por el contrario, el cuadrante $-/-$ les resta valor y los otros dos le agregan valor a una y le restan a la otra.

Los acuerdos que se logren no pueden ocupar todo el tablero. Por ejemplo, un acuerdo que le dé el máximo valor agregado a una parte, no puede darle simultáneamente todo el valor agregado a la otra. Lo mismo ocurre en el otro extremo. No existe el acuerdo en que ambos pierdan todo. Así, comprendemos que los acuerdos posibles solo ocupan un área determinada, pero no todo el tablero. Esa área está representada por el óvalo. Su forma puede ser desde muy estirada y estrecha hasta ser un perfecto círculo. Mientras más estirada resulte, más competitiva nos resultará la negociación, en cambio, mientras más circular, habrá más posibilidades de agregar valor y llegar a buenos resultados. La forma mostrada en el gráfico es típica. Tiende a ser oblicua entre los cuadrantes competitivos, pero también agrega valor y existen posibilidades de acuerdos en el área en que ambos ganan.

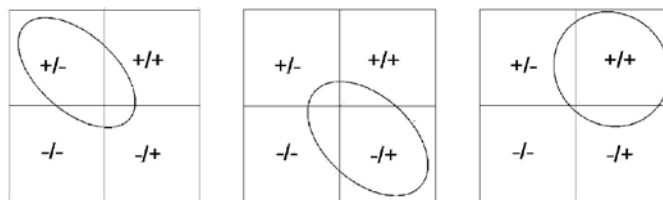


Fuente: Fernando García Toso.

Los pequeños círculos al interior del área de acuerdos son soluciones reales. Las que están en los extremos favorecen a las partes correspondientes, pero desfavorecen a sus respectivas contrapartes, lo que las hace inaceptables al menos para el desfavorecido. En cambio, las tres que están en el cuadrante $+/+$ son positivas para ambas, sin embargo, claramente las soluciones mejoran a medida que se acercan al límite del área en forma diagonal, ya que van agregando valor simultáneamente a los dos negociadores.

4. Ubicación del área de acuerdos

Dependiendo de cuán balanceados sean los satisfactores a que aspiran las partes, el centro de gravedad del área se ubicará más al centro o más sesgadamente hacia una de ellas, por lo que su ubicación es un buen predictor de la dificultad de llegar a un acuerdo.



Fuente: Fernando García Toso.

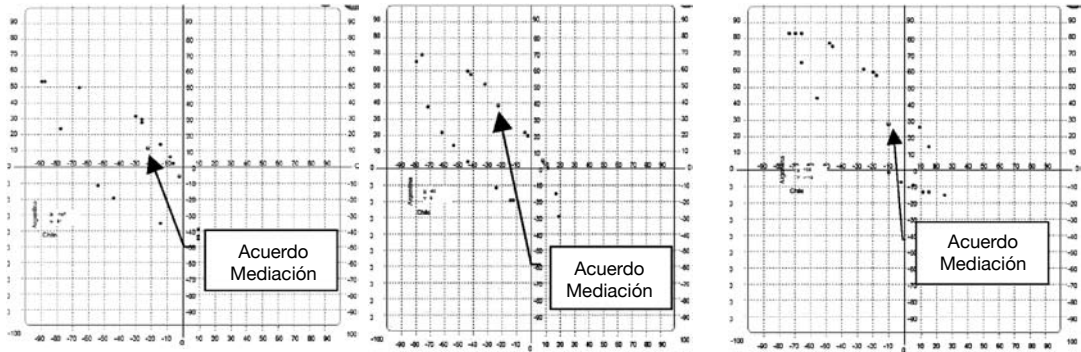
También es un indicador del “apetito” de una de las partes o de la debilidad de la otra. La figura 2 muestra un área de acuerdos sesgado hacia el negociador representado en el eje Y, mientras que la figura 3 muestra un área sesgada para el negociador representado en el eje X. La figura 4 muestra un área balanceada, donde ambas partes pueden lograr acuerdos con el máximo valor agregado.

La ubicación de estas áreas es función del balance y la ponderación de los satisfactores y el valor agregado de las opciones, todo lo que se realiza en la etapa de preparación de las negociaciones.

5. Resultados de los grupos negociadores en la ANEPE

Hubo tres grupos diferentes correspondientes a tres cursos hechos en distintas oportunidades en la ANEPE con oficiales del Curso de Alto Mando (CAM).

Cada grupo añadió o modificó el caso original presentado, pero se mantuvo básicamente con los satisfactores iniciales, en donde la evaluación de las opciones y la ponderación de los satisfactores fue propia y diferente para cada uno.



Fuente: Fernando García Toso.

Las tres figuras muestran el tablero de negociación con la ubicación del área de los acuerdos. En el eje de las abscisas (X) se ubica Chile y en el de las coordenadas (Y), Argentina.

La similitud entre los tres grupos es sorprendente, indicando que los satisfactores estaban sesgados a favor de Argentina.

Los nueve puntos básicos (satisfactores) eran los siguientes:

1. Delimitación de la Zona Marítima Austral
2. Control Estrecho de Magallanes
3. Pertenencia y soberanía de las islas
4. Acceso a la Antártica
5. Derechos sobre la Antártica
6. Control Mar de Drake
7. Libre navegación
8. Solución de controversias
9. Principio oceánico

De ellos, solo el 1) y el 2) podrían considerarse de iniciativa para Chile, es decir, satisfactores netamente para Chile. Todo el resto corresponde a intereses argentinos.

Delimitación de la Zona Marítima Austral

La delimitación marítima era un punto de interés de Chile, por cuanto el Tratado de 1881 no se pronunció sobre los derechos sobre el mar y ahora que el laudo arbitral había aclarado completamente la jurisdicción terrestre de Chile en la zona, era el momento de hacerlo con la marítima. Por su parte, Argentina nunca quiso,

durante las negociaciones previas a la mediación, tratar este tema y darle una solución a través de la vía de no aceptar el resultado del laudo. El acuerdo resultó ser de una enorme limitación para Chile conforme al derecho del mar que le hubiera permitido proyectarse hacia el Atlántico. Sólo tres millas de mar territorial a partir de las bases rectas y unas pocas millas de zona exclusiva económica, bastante menos que las 200 que tiene en todo el resto de su litoral. Es más, la envolvente de la delimitación de la zona económica exclusiva dejó a Chile sin siquiera una proyección hacia el sur de su propio territorio, las islas al este del cabo de Hornos, en donde Argentina no tiene tierras que se proyecten al océano, pero sí tiene, en virtud de este tratado, Zona Económica Exclusiva.

Control Estrecho de Magallanes

El otro tema de interés para Chile era el Estrecho de Magallanes. Durante las negociaciones previas a la mediación, este no era un punto que Argentina quisiera abordar. Cuando Chile lo plantea, su respuesta fue que era coribereña del estrecho con los mismos derechos que Chile. A partir de la base recta de la boca oriental del estrecho, Chile tiene una proyección natural hacia el Atlántico. El acuerdo del Tratado de 1985 fue que el límite para Chile es esa recta, sin ninguna proyección, ni siquiera las tres millas territoriales a las que tiene derecho todo país frente a sus costas y bases rectas.

Pertenencia y soberanía de las islas

La pertenencia y soberanía de las islas era un tema zanjado en el laudo. Chile, frente a la pretensión argentina de desconocer ese derecho, no tenía nada que ganar, sino solo arriesgar, por cuanto en el mejor de los casos podía mantener lo que le daba el Tratado de 1881. El resultado fue que se confirmó por segunda vez el Tratado de 1881, quedando en las mismas condiciones previas a la negociación.

Acceso a la Antártica

En cuanto el acceso hacia el sur vía aguas interiores chilenas, también era de interés netamente argentino, ya que nuevamente este es un punto en que Chile no gana nada, solo entrega. El acceso fue concedido.

Derechos sobre la Antártica

Ambos países tenían interés en no afectar sus derechos sobre la Antártica como resultado de este acuerdo. Eso queda establecido así expresamente en el

acuerdo de la mediación. Los dos países mantienen su *statu quo*, aunque Argentina tiene ahora derechos marítimos que antes no tenía que se proyectan hacia el sur.

Control Mar de Drake

Control sobre el Mar de Drake. A partir que el meridiano del cabo de Hornos es la delimitación marítima entre los dos países; por tanto el control es compartido.

Libre navegación

Libre navegación. Este satisfactor es netamente argentino. El acuerdo lo establece para Argentina cuando le concede la mayoría de los derechos de navegación con muy poca compensación para Chile.

Solución de controversias

La solución de controversias sigue la línea de resolverlas pacíficamente al establecerse el acuerdo directo entre las partes y, de no resultar, sigue un procedimiento de mediación y negociación a través de una Comisión Permanente de Conciliación argentino-chilena, que tiene un plazo de seis meses prorrogables con acuerdo de las partes, quienes no están obligadas a aceptar las sugerencias o propuestas de esta, para terminar en un arbitraje a través de un tribunal arbitral cuya sentencia será obligatoria para las partes, definitiva e inapelable.

Principio oceánico

En relación al principio oceánico, satisfactor demandado por Argentina, el tratado no lo considera explícitamente y en la práctica puede interpretarse como desechado porque Chile quedó con territorios insulares y bases rectas que apuntan hacia el Atlántico. Pero hay que considerar también que la delimitación marítima establecida en el meridiano que pasa por la longitud del cabo de Hornos podría ser una aplicación práctica de este principio, al negar a Chile su proyección, tanto en el extremo sur como en la boca oriental del Estrecho de Magallanes.

6. Resultados de la aplicación del modelo

El resultado de la ubicación geográfica del Acuerdo del Tratado de Paz y Amistad en los tres tableros de las negociaciones que se sitúan en el cuadrante donde Argentina obtiene más de lo que entrega, mientras que Chile recibe menos

de lo que entrega, es el reflejo de un intercambio de satisfactores negativo para Chile.

Chile entregó gran parte de sus derechos de zona económica exclusiva frente a sus costas insulares y líneas de base rectas ubicadas al sur del canal Beagle que apuntan hacia el este y cedió a Argentina esos derechos frente a las costas que apuntan al sur, donde Argentina no tiene territorios; entregó la proyección oceánica de la boca oriental del Estrecho de Magallanes sin siquiera obtener mar territorial y permitió derechos de navegación por aguas interiores a naves argentinas. ¿Qué obtuvo a cambio? La ratificación del Tratado de 1881, que delimitó tierras, pero no mar, lo que no representaba ningún avance ya que eso había sido zanjado con el laudo arbitral. Más de alguien estará pensando que lo que ganó Chile fue la paz, al evitar una guerra devastadora y sin sentido de insospechadas consecuencias. Es cierto, pero lo es para las dos partes, lo que no justifica que solo una de ellas entregue sin recibir nada a cambio.

La lección a aprender es que una negociación debe ser equilibrada al momento de plantear satisfactores por las partes. No hay duda que Chile privilegió mantener las tierras, las que ya le pertenecían, pero no planteó nuevos satisfactores que equilibraran una solución. Faltó audacia e imaginación para formular compensaciones aceptables para Argentina a cambio de la cesión de los derechos marítimos.

7. Conclusiones derivadas de la realización del taller: Un camino diferente

Chile y Argentina debieron haber comenzado poniéndose de acuerdo en la base común a partir de la cual negociar. El principal problema para Argentina era marítimo, no terrestre; su alegado principio oceánico. Para Chile, era terrestre y que el Tratado de Límites de 1881 y su ratificación en derecho, el laudo arbitral, se cumpliera. Partiendo desde esa premisa, había que reconocer que la negociación eran los derechos sobre el mar. El camino seguido por Argentina trataba de desvirtuar los derechos de Chile sobre las islas al sur del Canal Beagle por temor a perder el principio oceánico y lo que perseguía, entonces no eran tierras, sino asegurar el Atlántico para Argentina a través de ellas. Por eso las ofertas iban y venían en torno a las islas. A veces se aceptaban como chilenas y otras no. Las veces que se aceptaban era a condición que no tuvieran mar o un mínimo tal que no afectara los intereses marítimos de ellos. Cuando Chile insistía en el cumplimiento del tratado, entonces la oferta se replegaba y venía la contraposición del meridiano del cabo de Hornos y el desconocimiento del laudo. De este modo, la negociación no se sinceró nunca y parecía errática por parte de

los argentinos e inflexible por parte de Chile. De este modo, para los argentinos realmente resultaba imposible recurrir a ningún tribunal, ya que era obvio que en derecho Chile obtendría la solución de la bisectriz en el límite marítimo y con eso se echaba por tierra su principio oceánico. Argentina no lo planteó nunca así, al menos directamente, ni Chile dio facilidades para ello. El resultado fue un diálogo inconducente, sin destino, pero dilatado en el tiempo por el gobierno trasandino con el objeto de evitar que el nuestro recurriera al tribunal internacional, además de demostraciones de fuerza a modo de amedrentamiento con la esperanza de forzar un acuerdo. Nada de eso tuvo el efecto buscado. Por el contrario, puso insensatamente a los dos países al borde de la guerra.

Si los dos países hubiesen partido por reconocer: a) que el límite terrestre estaba zanjado, b) que el límite marítimo no lo estaba, c) el interés duro de Argentina por el principio oceánico y d) el interés de Chile sobre la pertenencia del Estrecho de Magallanes como temas centrales, se habría tenido más objetividad para negociar. De partida, se habría eliminado el largo e infructuoso camino de conversar sobre las islas y se habría utilizado toda la energía y creatividad para satisfacer los dos grandes intereses de las partes. Por cierto que para Chile la salida al Atlántico era importante, pero lo era más para Argentina, tal como la solución del estrecho lo era más para Chile y menos para Argentina. Esta aseveración no implica de manera alguna que lo que es menos importante para las partes no lo sea en absoluto. Es solo una cuestión de importancias relativas. La solución se podría haber dirigido a intercambiar la soberanía declarada para Chile en el estrecho y una solución similar (no necesariamente igual) a la que dio la mediación en la distribución oceánica. Si se observa el resultado final, se cumplió el Tratado de 1881 y se resolvieron estas dos grandes cuestiones, pero de manera ineficiente, negociadoramente hablando. Podríamos decir que *“ninguna de las partes obtuvo todo lo que quería, pero tampoco entregó tanto como le pedían”*. A todas luces, un enfoque deficiente.

Para balancear el valor agregado para las partes, si accedían a resolver de la manera indicada los dos grandes temas que más les interesaban, estaban los otros aspectos tales como derechos de navegación y otros jamás mencionados o buscados. Por ejemplo, entregar una fracción de la explotación de las riquezas en suelos marítimos cedidos, no a manera gratuita, sino costada, pero que constituya un derecho propio. Una especie de “cuota”. Por esa vía se podría haber sido muy amplio en la búsqueda de soluciones. Encaja perfectamente con la cooperación económica en la zona. Podría ser el equivalente de un pago de indemnización o cualquiera otra forma de resolverlo. Todas estas soluciones conllevan problemas administrativos y de control, pero eso no significa que no se puedan superar adecuadamente.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

La negociación realizada entre Chile y Argentina para resolver la cuestión del Beagle se originó por existir una controversia en la interpretación del Tratado de 1881 el que, según Chile, señalaba con claridad que el canal Beagle seguía un curso cercano a la costa de Tierra del Fuego hasta las inmediaciones del cabo San Pío, dejando a Picton, Lennox y Nueva y a todas las islas al sur, bajo la soberanía de Chile. Para Argentina, el canal Beagle se desviaba hacia el este y debido al principio bioceánico, las islas que Chile se atribuía soberanía pertenecían a Argentina. Debido a lo anterior desde 1881 se produjeron crisis y tensiones entre los dos países.

El 22 de junio de 1971, Argentina y Chile firman un compromiso de arbitraje y en conformidad al Tratado de 1902, confían el caso a SM. la Reina Isabel II; Chile solicitó al árbitro que se le reconociera la pertenencia de Picton, Lennox y Nueva como asimismo, las islas e islotes adyacentes. Argentina solicitó al árbitro que delimitara el canal Beagle, y que dejara para sí a Picton, Lennox y Nueva que se encontraban en el Atlántico y todas las islas existentes al oriente del meridiano del cabo de Hornos.

En 1977, la Corte Arbitral, dictó el fallo, SM. Británica lo hizo suyo y lo comunicó a las partes el 2 de mayo; debido a que en su dictamen el laudo arbitral acogió la posición chilena, se inicia un período de tensión que se incrementa cuando Argentina lo declara insanablemente nulo el 25 de enero de 1978.

A contar del 5 de mayo de 1977 se inicia un período de negociación bilateral en la que Argentina buscará una solución política en el diferendo; por el contrario, Chile pretendía una solución jurídica conforme a derecho. El período de negociaciones directas se prolonga desde mayo de 1977 a diciembre de 1978 cuando la tensión alcanza un nivel crítico el día 21, fecha en que habiéndose interrumpido la negociación, ambos países efectúan los últimos preparativos para la guerra que se apreciaba como inminente.

La negociación directa termina cuando el Vaticano comunicó que SS el papa Juan Pablo II mediaría en el conflicto, y comienzan los preparativos para realizarse la reunión de Montevideo en que se firmaría el acuerdo para dar inicio a la mediación. La negociación directa se vio caracterizada por los siguientes elementos:

- Desde el comienzo de las negociaciones Argentina utilizó todos los métodos de acción.

- El grupo asesor de política respecto a Chile; inicialmente y desde la reunión del almirante Torti con el presidente Pinochet, intentó “persuadir” al gobierno de Chile, luego al “inducir” una reacción para que Chile abandonara las islas que tenía ocupadas y más tarde, al acometer actos de “compulsión” al decretar que si Chile invocaba el Tratado de Solución de Controversia de 1972 y recurría unilateralmente a la Corte Internacional de Justicia, sería considerado “Casus Bellis”. Chile mantuvo una permanencia en el tiempo, contaba con atribuciones bastante acotadas y tenía una clara línea de dependencia con el canciller y Presidente de la República. Asimismo, el grupo asesor informaba a los Comandantes en Jefe y a otras autoridades de los avances y dificultades en el proceso de negociación sin que se produjeran mayores interferencias en el trabajo que realizaba.
- En Argentina, el grupo asesor tuvo frecuentes cambios, inicialmente fue dirigido por el general Osiris Villegas y más tarde por el general Ricardo Etcheverry los que, al igual que el canciller, a menudo fueron desautorizados en las decisiones que tomaban ya que el Presidente de la nación Argentina tenía que contar con el beneplácito del Comité Militar (formado por los tres Comandantes en Jefe y el Presidente, que no tenía derecho a voto).
- Como estrategia para enfrentar la controversia, Argentina utilizó “la escalada deliberada” la que acrecienta en los meses de abril de 1978 y después, entre octubre y diciembre del mismo año. En dichos meses hace público el desplazamiento de fuerzas militares, realiza ejercicios de guerra para la población civil, aplica medidas de hostigamiento a residentes chilenos e impone trabas al tránsito de carga terrestre de Chile.
- Cuando se encontraron dificultades en el avance del trabajo de las comisiones técnicas, ambos Presidentes acordaron reemplazarlas por reunión de mandos militares para destrabarlas; como producto de lo anterior, se programan dos encuentros presidenciales, uno en Mendoza y otro en Puerto Montt, ninguno de los que produjo avances significativos.
- Durante el período se esbozaron algunos aspectos a negociar, pero no se llegaron a establecer con la suficiente claridad para la contraparte ni tampoco se definieron las probables alternativas de solución.

La interrupción de la Operación Soberanía por la que se daba comienzo a la ofensiva Argentina el 22 de diciembre de 1978, se alcanzó por una combinación del efecto disuasivo de Chile con la decisión del Papa de aceptar la mediación.

A contar de la firma del Acta de Montevideo, el 8 de enero de 1979, ambos países se comprometen a aceptar la mediación del papa Juan Pablo II, iniciándose un proceso que se prolongaría hasta el canje de las ratificaciones del Tratado de Paz y Amistad el 2 de mayo de 1985 en Roma. Este nuevo período estuvo caracterizado por los siguientes acontecimientos:

- La delegación argentina “maneja” los tiempos de respuesta a los requerimientos del mediador conforme a sus intereses, sin darle importancia a los plazos fijados y, en el intertanto, continúa utilizando los métodos de acción política de persuasión, inducción y compulsión hacia Chile, sin descartar la amenaza del uso de la fuerza.
- Producida la “Propuesta Papal”, el 12 de diciembre de 1980, Chile da respuesta dentro de los plazos fijados en términos afirmativos en tanto Argentina, entrega una contrapropuesta al cardenal Samoré más de dos meses después de vencido el plazo y sin rechazarla, introducía varias objeciones.
- Desde que se conociera la “Propuesta”, en Argentina comienzan a trascender opiniones de lo negativo de ella para los intereses del país y se realizan llamados a desconocerla.
- La “Propuesta” dejaba para Chile todas las islas en litigio y aunque sin explicitarlo, no consideraba el “principio bioceánico”, asimismo generaba una zona de actividades comunes en torno a las islas del martillo y de la zona del cabo de Hornos como también generaba una zona para la exploración y explotación de recursos entre ambas Zonas Económicas Exclusivas.
- Hacia abril de 1981, Argentina vuelve a incrementar medidas de fuerza en la zona austral para obligar a Chile aceptar cambios sustantivos en la “Propuesta” generándose una gran tensión bilateral por la mutua recriminación entre las partes al acusarse a grupos de militares de actividades de espionaje, la que solo fue superada por la intervención de la Santa Sede.

- La nueva escalada deliberada iniciada por Argentina en noviembre de 1981, fue acompañada por la remoción del presidente Viola y en su reemplazo asume el general Galtieri que, excepcionalmente, no pierde su condición de general en servicio entregándose una clara señal del endurecimiento de la posición Argentina.
- El 2 de abril, la crisis tiene un punto de inflexión cuando Argentina invade las islas Falkland/Malvinas y se anuncia que se ha iniciado la recuperación de las islas del Atlántico Sur.
- Con el término de la guerra del Atlántico Sur y la derrota de Argentina se produce una pérdida de poder en el gobierno militar, que se ve en la obligación de llamar a elecciones y entregar la conducción del país al presidente Alfonsín.
- El debilitamiento del poder de negociación de Argentina lo lleva finalmente a aceptar una solución menos ventajosa de lo que el mediador había propuesto en 1980 y accede a firmar el Tratado de 1984.

El acuerdo alcanzado después de casi 8 años de negociaciones, primero directas y después con la asistencia del mediador, confirmaba la soberanía de Chile en las islas australes, no se pronunciaba sobre la existencia del “principio bioceánico”, pero otorgaba soberanía parcialmente a una proyección de su Zona Económica Exclusiva hacia el oriente del meridiano que pasa por el cabo de Hornos, pero limitaba la proyección de su soberanía hacia el Atlántico en la Boca Oriental del Estrecho de Magallanes.

Respecto al modelo de negociación utilizado en el taller realizado en la ANEPE se observa que el resultado final zanjó definitivamente las cuestiones que fueron prioritarias para las partes: interpretación del Tratado de 1881, soberanía de las islas, delimitación marítima y Estrecho de Magallanes, pero desde el punto de vista de la metodología de negociación expuesta, se usó de manera ineficiente. Podríamos decir que “ninguna de las partes obtuvo todo lo que quería, pero tampoco entregó tanto como le pedían”. A todas luces, un enfoque deficiente.

El tratado firmado entre las partes, le dejaba una vez más al país, la gran lección de la conveniencia de defender sus derechos conforme a los compromisos jurídicos del sistema internacional y a aquellos que hubiera suscrito para resolver eventuales controversias y, lo más importante, teniendo en cuenta

que las negociaciones que se efectúan conforme a dichas exigencias, deben considerar la existencia de un poder nacional suficientemente fuerte como para sostenerlas.

Al entrar en vigencia el Tratado de Paz y Amistad el 2 de mayo de 1985 se produce un efecto político de enorme trascendencia para Argentina y Chile al haberse dado término al prolongado conflicto surgido en 1881; a contar de esa fecha las relaciones bilaterales salen del plano de la conflictividad que las había caracterizado por casi un siglo y empieza un período de mayor cooperación e integración con impactos políticos y estratégicos de enorme importancia en la subregión al abandonarse los alineamientos geoestratégicos imperantes en el siglo XIX y en lo que había transcurrido del siglo XX.

BIBLIOGRAFÍA

ARANCIBIA CLAVEL, Patricia y BULNES SERRANO, Francisco (2004). **La Escuadra en Acción, 1978. El Conflicto Chile Argentina visto a través de sus protagonistas**. Santiago Editorial Random House Mondadori.

ARAUJO, Estela (1979). Un tiburón en el mar argentino, Año 11 N° 96 de octubre de 1978, en: **Temas Seleccionados para Oficiales de Estado Mayor**. Vol. 1 1978-1979, pp. 79-84, Valparaíso, Academia de Guerra Naval,

BARROS VAN BUREN, Mario (1998). Nuestras Relaciones con Argentina, *Revista de Marina* N° 114/842, pp.11-22.

BRECHER, Michael and WILKENFELD, Jonathan (2003). **A Study of Crisis**. The University USA Michigan Press, Michigan.

CAMPOBASSI, José S. (1982). **Argentina en el Atlántico, Chile en el Pacífico**. Buenos Aires, impresora Adroque G.

CERDA BOZZO, José (1987). Breve Historia del Diferendo Austral entre Chile y Argentina. *Memorial del Ejército*, N° 425, pp. 74-103.

CORBACHO L. , Alejandro (2006). Crisis del Beagle, la Guerra que no fue, *Revista D. E. F. Desarrollo, Defensa, Energía, Medio Ambiente*, pp.70-72.

DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (1988). **El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina**. Santiago, Editorial Universitaria.

ETCHEVERRY BONEO, Ricardo (2000). **Canal de Beagle Crónica de una mediación**. Buenos Aires Gráfica Busot S.R.L.

ESCUDE, Carlos y CISNEROS, Andrés. La relaciones con América Latina, Las relaciones con Chile, en www.argentina-rree.com/14/14-057.htm, recuperado el 29 de agosto de 2008.

ESPINOSA MORAGA, Oscar (1969). **El precio de la paz chileno- argentina 1810-1969**. Santiago Editorial Nacimiento.

FUENZALIDA BADE, Rodrigo (1978). **La Armada de Chile. Desde la Alborada al Sesquicentenario**. Santiago, Imprenta Aquí Está.

GALLARDO PUELMA, Aquiles (2003). **Crisis internacionales en Sudamérica, Teoría y Análisis**. Santiago Mago Editores.

GONZÁLEZ MADARIAGA, Exequiel (1970). **Nuestras relaciones con Argentina, Una historia deprimente**. Santiago, Editorial Andrés Bello.

HARRIS, Jaime (1996). **Derecho Internacional Marítimo, Documentos**. Valparaíso, Imprenta Academia de Guerra Naval.

Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997). Valparaíso, Imprenta de la Armada.

PAZ, Ricardo Alberto, (1981). **El conflicto Pendiente, el Beagle y el cabo de Hornos**. Buenos Aires, Editorial Universitaria.

PINTO ROJAS, Alberto (Sin fecha). La crisis militar Chile Argentina de 1978 en: <http://www.editorialbitacora.com/armagedon/crisis/crisis.htm>, recuperado el 5 de agosto de 2008.

REY BALMACEDA, Raúl C. (1983). **La propuesta Vaticana y el futuro oceánico argentino**. Buenos Aires, R.J. Pelegrini e hijo Impresiones.

VIDELA CIFUENTES, Ernesto (2001). Testimonio y Proyección de la Mediación Papal. *Revista de Derecho Pontificia Universidad Católica*. Santiago, pp. 483-510.

VIDELA CIFUENTES, Ernesto (2008). **La Desconocida Historia de la Mediación Papal, Diferendo Austral Chile/Argentina 1977/1985**. Santiago, Ediciones Universidad Católica, Segunda edición.

VILLEGAS C., Osiris (1982). ***La propuesta pontificia y el espacio nacional comprometido***. Argentina, Talleres Gráficos LITODAR.

ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel (1982). Análisis de la Mediación Papal. *Revista Criterio* N° 1973-74, Navidad de 1981, en: *Memorial del Ejército de Chile* N° 411, 1982, pp. 16-28