

OCTUBRE 2008

### La mediación papal en el conflicto de la zona austral

*Guillermo R. Moncayo, Profesor Emérito de la UBA, Director de la Maestría en Relaciones Internacionales*

El compromiso arbitral de 1971. El arbitraje y la sentencia de la reina de Inglaterra

Un compromiso de arbitraje fue firmado en Londres el 22 de julio de 1971. Habría un arbitraje para resolver el diferendo en el que la Argentina y Chile pretendían que se declarase que las islas Picton, Lennox y Nueva y las islas e islotes adyacentes les pertenecían. Las partes reconocían la aplicación del Tratado General de Arbitraje de 1902 que designaba al gobierno de Su Majestad británica como árbitro.

El procedimiento fue confiado a una Corte Arbitral de cinco miembros, todos integrantes de la Corte Internacional de Justicia. Fueron designados por el Gobierno británico. Sir Gerald Fitzmaurice (Reino Unido) fue su presidente. La decisión, una vez sancionada por el gobierno de Su Majestad británica, sería la sentencia definitiva. El procedimiento arbitral duró aproximadamente seis años.

La Corte llegó a la conclusión por unanimidad que las islas Picton, Lennox y Nueva, estaban situadas “*al sur del canal Beagle*” y eran de soberanía chilena. La decisión fue adoptada el 18 de febrero de 1977. La sentencia o laudo fue pronunciada el 18 de abril de 1977.

El 2 de mayo de 1977 se notificó el laudo arbitral de la Corona británica a la Argentina y Chile. Produjo en nuestro país reacciones sumamente adversas. La opinión pública argentina no esperaba ese resultado, que asimilaba a una derrota jurídica total. Los diarios más conocidos, incluso opuestos fuertemente al gobierno militar, así como importantes sectores civiles, anticiparon su adhesión a la medida de anulación que el gobierno estaba en vía de tomar.

Mediante la adopción de diversos actos internos, el gobierno chileno dio ejecución inmediata y pleno efecto a la sentencia arbitral. Estableció nuevos puestos de vigilancia y señales en las islas, designó alcaldes del mar y un decreto supremo nº 416 del 14 de julio de 1977 cerró con líneas de base rectas, a más de las costas del Pacífico, los puntos extremos del cabo de Hornos y las costas de las islas e islotes que se habían reconocido bajo soberanía chilena hasta el punto XX, es decir, el punto marítimo límite este fijado en la sentencia arbitral. Las aguas encerradas por esta línea de base recta eran aguas interiores chilenas.

Y pretendió extender la jurisdicción marítima de las islas proyectándolas 200 millas marinas.

#### La declaración de nulidad. La crisis ulterior

En esas circunstancias, el Gobierno argentino declaró la nulidad de la sentencia arbitral el 25 de enero de 1978 invocando diversos vicios que, según su entender, la invalidaban: a) Deformación de las tesis argentinas; b) Opiniones sobre cuestiones litigiosas no sometidas al arbitraje; c) Errores geográficos e históricos; d) Falta de equilibrio en la apreciación de los argumentos y de la prueba de cada parte.

Sobrevino una grave crisis. La profunda transformación del derecho del mar, al haber extendido derechos que estaban limitados en el siglo pasado en la Argentina y Chile a 3 millas marinas, otorgaba una importancia particular a las islas causantes de la disputa.

Chile sólo aceptaba discutir las consecuencias jurídicas de la sentencia particularmente ligadas a la jurisdicción marítima. La Argentina juzgaba necesario limitar la proyección marítima de Chile sobre el Atlántico mediante un límite firme apoyado sobre las islas e islotes del frente atlántico.

La situación se hacía cada vez más crítica. Se acentuó la tensión militar. Los dos países movili-

CARI 30 años

Consejo Argentino  
para las Relaciones  
Internacionales  
Uruguay 1037, 1º piso  
C1016ACA  
Buenos Aires  
Argentina

Tel: ++54 (11) 4811-  
0071 al 74  
Fax: ++54 (11) 4815-  
4742  
cari@cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.

zaban sus fuerzas. El ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Carvajal, dado el agotamiento de las instancias de negociación, dirigió una invitación al gobierno argentino para recurrir a la Corte Internacional de Justicia. El gobierno argentino pretendía negociar bilateralmente.

En los hechos, lejos de poner fin al conflicto, la sentencia arbitral lo agravó.

## El Acta de Puerto Montt y las negociaciones posteriores

Una reunión presidencial tuvo lugar el 20 de febrero de 1978 en Puerto Montt, al sur de Chile. Estuvo precedida por una reunión que tuvo lugar en El Plumerillo (Provincia de Mendoza) el 19 de enero de 1978 que duró toda la jornada; en ella se examinaron las cuestiones controvertidas sobre posibles líneas de delimitación de jurisdicciones en la zona austral.

En Puerto Montt se firmó un tratado, el Acta de Puerto Montt. Tuvo un alcance decisivo en el proceso que condujo a la medición y también durante la mediación misma. Se acogía un método político, a la vez que diplomático, para dirimir la controversia dejando de lado cualquier mecanismo judicial.

Estableció un sistema de negociaciones bilaterales que habrían de desarrollarse en tres fases. Se sustentó en conceptos y objetivos deliberadamente imprecisos, ambiguos, susceptibles de ser integrados por cada uno de las Partes con propios criterios discrecionales. Se dice de *“delimitación de jurisdicciones”* sin que se determine si se trata de jurisdicciones terrestres, marítimas o aéreas y se habla de *“zona austral”* sin precisar su emplazamiento geográfico.

El punto neurálgico del conflicto -la delimitación de las jurisdicciones- no aparecía aislado. Se presentaba como uno de los temas sujetos a negociación bilateral -integración física, cooperación económica, explotación de recursos naturales, protección ambiental, cuestiones ligadas a la Antártida y al Estrecho de Magallanes y a las líneas de base rectas- lo que revelaba que, al margen de la controversia aguda, existían numerosos intereses comunes y permanentes. Se previó el trabajo de dos Comisiones.

- En una primera fase, la Primera Comisión Mixta elaboró propuestas de distensión contenidas en el Acta de Buenos Aires del 6 de abril de 1978. Fueron efectivas.

- En la segunda fase, una Segunda Comisión Mixta realizó una tarea importante y creativa. Adoptando un criterio pragmático, trató la cuestión litigiosa sobre el tema de la delimitación no sobre la base de una línea

única de división de las jurisdicciones de ambos países, sino con criterios múltiples según las características de los espacios a delimitar: se previeron zonas comunes para la pesca, protección del medio ambiente y otros usos en la zona económica exclusiva y regímenes especiales para ciertos espacios marítimos.

La Argentina propuso un régimen especial para las islas de la zona austral que preveía su neutralización, su desmilitarización y ciertos usos comunes, proyectos en común que eran admitidos por Chile bajo la condición de que esos proyectos fuesen incluidos en el marco de una comisión bicameral contemplada para la promoción de políticas de integración física y económica, de modo de excluir toda deuda sobre su soberanía sobre las islas controvertidas.

Pero la Segunda Comisión no pudo llegar a un acuerdo de fondo sobre la delimitación de las jurisdicciones en el término de su mandato, el 2 de noviembre de 1978. Propuso entonces a los respectivos gobiernos, anteproyectos conjuntos sobre importantes cuestiones relativas al régimen de las islas, un régimen para la zona del mar territorial, la realización de proyectos conjuntos y un régimen de explotación común en la zona marítima de 200 millas, la integración física y a la complementariedad económica y a los comunes intereses antárticos.

Lo que hizo bien, y ello es importante pues constituye la base misma de la mediación papal, fue recomendar a los dos gobiernos *“buscar el método de solución pacífica que cada uno considere adecuado para la solución del diferendo”*. Con ello se abriría -y así efectivamente ocurrió- la tercera fase prevista en el Acta de Puerto Montt.

Poco antes, Juan Pablo II había sido elegido Papa el 16 de octubre de 1978.

## La búsqueda de un método de solución. Divergencias. Situación crítica

En la búsqueda de ese método ambos países llegaron a ponerse de acuerdo en acudir a la búsqueda de un gobierno amigo que los ayudase como mediador, dejando de lado sus posiciones antagónicas: Chile quería acudir a la CIJ y la Argentina persistía en propiciar negociaciones bilaterales.

Chile aceptó la iniciativa de la Argentina de demandar la mediación Papal. Sin embargo, un obstáculo cerraba el camino a la mediación: la Argentina pretendía que en la mediación se tuviera en cuenta que las partes estaban conformes en incluir en la solución final -como ya fue señalado- un régimen para las islas cuestionadas, su neutralización, un régimen para la zona de mar territorial, la

realización de proyectos conjuntos y un régimen de explotación común en la zona marítima de las 200 millas.

Con la misma persistencia, Chile desconocía tales negociaciones y quería una mediación sin condiciones previas: el regreso a la situación anterior al Acta de Puerto Montt.

Este desacuerdo agravó la tensión ya existente. La guerra pareció inminente. Se procedió al llamado de los reservistas. Hubo una movilización de tropas, despliegues militares, cierre de fronteras. Fuerzas navales fueron enviadas a la zona austral. El caso, en tanto amenaza a la paz, fue llevado por la Argentina al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas; Chile acudió a los procedimientos del sistema interamericano; invocó la carta de la OEA y el TIAR y pidió la convocatoria urgente de la Reunión de Consulta de la OEA. Los Estados Unidos expresaron su oposición a todo acto de fuerza y el presidente Carter advirtió la gravedad de la situación y los riesgos de un conflicto. Se dirigió por carta personal a los dos presidentes instándolos a resolver pacíficamente la controversia y ofreció la ayuda de su país.

El gobierno argentino buscó apoyo exterior para lograr una posición más flexible por parte de Chile ante lo que se consideraba una actitud de extrema rigidez. Una misión confidencial fue cumplida en los Estados Unidos ante el Consejero Jurídico de las Naciones Unidas y el representante de la URSS, en Nueva York, y en Washington -a más de miembros del Parlamento- fueron entrevistados el Secretario Adjunto para Cuestiones Latinoamericanas y el encargado de Asuntos Latinoamericanos del Consejo de Seguridad Nacional del Departamento de Estado.

La Santa Sede se convirtió entonces en el centro donde convergían las últimas esperanzas de mantener la paz y ante ella se cumplieron distintas misiones, públicas unas, reservadas otras, en procura de su intervención.

El Nuncio monseñor Pio Laghi transmitió al Vaticano su convicción de que una operación militar estaba por se emprendida por fuerzas militares argentinas para ocupar alguna de las islas en litigio y el Cardenal Primatesta, arzobispo de Córdoba y presidente de la Conferencia Episcopal de la Argentina, cumplió en ese mes crítico de diciembre una importante misión en la Santa Sede, luego de una prolongada entrevista que tuvo con el presidente Videla antes de su partida a Roma.

En dos audiencias sucesivas con el entonces Secretario de Asuntos Públicos de la Iglesia, Cardenal Agostino Casaroli, en las que participó el Cardenal Silvestrini y el padre

Cavalli en el Vaticano, les fueron explicados -en una misión reservada del Consejero Legal de la Cancillería argentina- los detalles de la controversia, los motivos y riesgos de los aprestos militares y los posibles caminos de una solución pacífica con la colaboración de la Iglesia. En una nota presentada entonces, al término de las reuniones, se expresó el interés del gobierno argentino en una intervención de la Santa Sede, cualquiera fuese el carácter que pudiese asumir, desde la oración a la mediación.

### La Misión del Cardenal Samoré. Los Acuerdos de Montevideo

Juan Pablo II supo interpretar los sentimientos de los dos pueblos, la intención de los gobiernos y comprender la intensidad de la crisis.

El 21 de diciembre de 1978, los embajadores de la Argentina y Chile ante la Santa Sede supieron que el Papa estaba *“más que dispuesto, deseoso de enviar a las dos capitales un representante personal con el fin de examinar y buscar juntos las posibilidades de una solución pacífica y honorable del problema”*.

El cardenal Antonio Samoré, como representante personal del Papa, fue encargado de una misión inicial de buenos oficios para acercar de nuevo a las partes. Tenía entonces 73 años. Durante tres años fue nuncio en Colombia y desempeñaba un papel de primera importancia en la organización del CELAM (Consejo Episcopal Latinoamericano). En el momento de su designación, era el jefe de los archivos secretos del Vaticano. Poseía un conocimiento directo y profundo de América Latina.

El cardenal Samoré y sus dos colaboradores viajaron el día de Navidad. Desde su llegada a Buenos Aires, el 26 de diciembre de 1979, cumplieron una actividad febril.

La presencia del representante del Papa permitió a los elementos más moderados expresarse y fortaleció, a la vez, la posición de quienes alentaban una solución pacífica del conflicto.

La misión del cardenal Samoré era difícil. Había que alejar una visión exclusivamente *“juridicista”* del asunto, sin limitarla por ello a una cuestión puramente política. Era menester excluir la solución bélica ya decidida.

La misión del cardenal Samoré -tras diversas gestiones febriles en ambos países- terminó con dos acuerdos: los de Montevideo, firmados simultáneamente el 8 de enero de 1979.

El primero de ellos contenía un pedido de mediación formulado por los dos gobiernos. Le solicitaban al Papa que

los guiase en sus negociaciones y en la búsqueda de una solución del diferendo, como lo habían acordado en el Acta de Puerto Montt.

Asumieron la obligación de negociar, lo que implicaba al mismo tiempo la obligación de aceptar discutir todos los aspectos del diferendo, sin imponer cuestiones previas. Pero la negociación a la que los dos gobiernos se habían comprometido debía hacerse de buena fe, en miras a una solución; había una obligación de medios. Y se verificaría en el marco de una mediación que reconocía al Papa un papel muy activo, abierto.

Además de guiar a las partes y ayudarlas en sus negociaciones, el Soberano Pontífice podía expresar *“las ideas que le sugería un estudio profundizado de todos los aspectos del problema de la zona austral”*. Y se anticipaba que *“se tendrá en cuenta fielmente posiciones sostenidas y desarrolladas por las partes en las negociaciones ya realizadas en virtud del Acta de Puerto Montt”*.

Un segundo acuerdo se firmó en Montevideo. Los dos Estados no recurrirán a la fuerza en sus relaciones mutuas y ambos países volverían gradualmente a la situación militar existente a comienzos de 1977.

El Soberano Pontífice aceptó el requerimiento de mediación el 10 de enero de 1979.

## Negociaciones en la Santa Sede

Dos misiones especiales de la Argentina y Chile, instaladas en Roma, iban a negociar con la ayuda del cardenal Samoré, que había sido designado representante personal del Papa. Los trabajos de la mediación comenzaron el 4 de mayo de 1979 con una misa.

Se abrió un período informativo. Al comienzo de las negociaciones se adoptó un criterio fundamental: la realización de *“reuniones separadas”* y *“reuniones conjuntas”*. Por lo general, se llevaban a cabo en la Casina de Pío IV, una refinada residencia emplazada en los Jardines del Vaticano, sede de la Academia de Ciencias. En muchas otras ocasiones las reuniones, sólo con el Cardenal o también con monseñor Sainz Muñoz, tenían lugar en el domicilio del cardenal, un sobrio y modesto departamento en el que el Cardenal vivía con su hermana.

Toda la carga y la responsabilidad de la mediación recaía directamente sobre dos personas, el cardenal Samoré y Monseñor Sáinz Muñoz. Nunca, durante cientos de reuniones conjuntas o separadas, ordinarias o solemnes, fueron asistidos por un secretario o una tercera persona. No había tampoco ningún medio electrónico, grabadores o computadoras, ni siquiera máquinas de escribir.

Las comunicaciones con el Office de la mediación eran directas e inmediatas y la gestión del Cardenal y de monseñor Sainz Muñoz estuvo exenta de toda nota burocrática. Hubo simplicidad en los medios y discreción en las formas. Esa comunicación directa estuvo favorecida por el hecho de que el Cardenal Samoré poseía un conocimiento perfecto del español. Todos los documentos de la mediación fueron elaborados en español.

Las reuniones, separadas o conjuntas, estaban exentas de formalismo y se desarrollaron en un clima de confianza y de distensión.

El trabajo fue intenso. Un comunicado conjunto del 18 de mayo de 1980 daba cuenta de cerca de doscientas reuniones celebradas desde el comienzo de los trabajos oficiales de la mediación.

Esta fase informativa se prolongó hasta fin de julio de 1979 y culminó con una importante intervención personal del Papa en una audiencia acordada a las dos delegaciones y a los dos miembros de la Oficina de la mediación el 27 de septiembre de 1979. El Papa aconsejaba *“encarar las negociaciones buscando, primero, los puntos de convergencia entre las posiciones de las dos partes”*.

Las negociaciones cumplidas por la Segunda Comisión Mixta del Acta de Puerto Montt fueron el principal punto de referencia para el examen de las cuestiones que habían encontrado un acuerdo anterior. Pero las divergencias en cuanto al valor actual de los conceptos antes expresados en el seno de dicha Comisión frustraron cualquier acuerdo significativo. Sólo un cotejo de documentos acordados permitió mostrar convergencias o aproximaciones literales en un conjunto de documentos, dejando de lado las interpretaciones que las partes le habían atribuido antes o que ahora podían asignarles.

Para entrar al análisis de los temas centrales de la controversia el cardenal Samoré expresó el 24 de julio de 1980 *“Ideas en miras de una hipótesis de solución”*.

En lo concerniente al dominio terrestre, sugería considerar una presencia argentina en las islas Barnevelt y Evout, sin que ello significase soberanía (locación o enfiteusis a largo término o perpetua) y aconsejaba seguir aplicando, entre las partes, el derecho marítimo vigente en 1881 para favorecer la delimitación de los espacios marítimos y prever el establecimiento de una zona de actividades comunes dentro de la línea “envolvente” de las 200 millas desde las costas.

Se contemplaba también, entre otros aspectos, un tratado de paz y de amistad perpetua entre los dos países.

La respuesta de los dos gobiernos mostró su desacuerdo sobre ideas fundamentales del documento del Vaticano. El cardenal Samoré les requirió a los dos gobiernos un nuevo examen del documento según criterios más abiertos, no limitados al estricto derecho, sino incorporando elementos de equidad y prudencia. Las respuestas que ellos proporcionaron no permitieron al mediador formular ninguna proposición útil, ni elaborar una segunda hipótesis para la solución final del diferendo.

Entonces Juan Pablo II volvió a pedir una nueva reflexión en un documento del 29 de septiembre de 1980 en el que advertía sobre las consecuencias desastrosas que podría engendrar un endurecimiento de la posición de las partes. Las negociaciones siguientes fueron muy difíciles. El cardenal Samoré no convocó a ninguna reunión conjunta para tratar el tema central del diferendo. Pareció entonces claro que una intervención más directa del Papa estaba gestándose.

En una audiencia que concedió separadamente a cada una de las dos delegaciones el 14 de noviembre de 1980, expresó su impresión de que en un breve plazo debería ofrecer su ayuda personal a las partes.

#### Propuesta del Mediador, sugerencias y consejos

Finalmente, tras arduas y complejas negociaciones, en una solemne reunión conjunta, el 12 de diciembre de 1980, S. S. Juan Pablo II recibió en la gran sala del Consistorio a las delegaciones de la Argentina y Chile, bajo la presidencia de los ministros de Relaciones Exteriores respectivos, con el fin de presentarles y entregarles la *“Propuesta del mediador, sugerencias y consejos”*.

Su contenido era desconocido por las delegaciones y los gobiernos. Fue presentada cuando el acuerdo sobre cuestiones esenciales de la controversia distaba de ser logrado.

No desconocía el Papa el riesgo que corría con esta iniciativa. Pero era grande su autoridad moral y su poder político. Recordó que al asumir la mediación hizo un gesto de paz audaz, arriesgado y comprometedor, pero también pleno de esperanza. Él podía entonces pedir a los pueblos y sobre todo a sus gobiernos *“un gesto similar”*, el gesto audaz de apostar por la paz.

¿Cuál era el espíritu que animaba a la Propuesta? Dijo el Papa *“yo creo que es necesario enriquecer la justicia positiva con la equidad, de suerte que se logre expresar lo que es justo natural en el momento presente”*.

El derecho estaba presente en la propuesta. No era ella la instancia de revisión de una sentencia arbitral considera-

da inamovible por una de las partes y desconocida por la otra. Pero atenuaba sus efectos en la proyección marítima de las islas, que eran tácitamente reconocidas bajo soberanía chilena: otorgaba derechos a la Argentina sobre algunas de estas islas y restablecía el sentido nort-sur de la larga frontera marítima, proyectándola sobre el pasaje Drake por el meridiano del cabo de Hornos. Se trataba de una propuesta que intentaba, por la vía de la equidad, establecer un equilibrio que la decisión arbitral podía comprometer.

Consideraba el Papa que su misión no podía limitarse a resolver un litigio concreto, sino que •aun para resolverlo- era necesario incluirlo en un campo más vasto: el de la paz, la cooperación y la integración.

- La Santa Sede aconsejaba primeramente desarrollar la cooperación y la integración entre los dos países, particularmente, formalizando los acuerdos a los que habían llegado en la Primera Comisión Mixta del Acta de Puerto Montt. Y también -como cuestión sustancial- elaborar un tratado de amistad perpetua que comprendería un *“sistema”* de solución pacífica de las controversias excluyendo el recurso a la fuerza o a la amenaza del empleo de la fuerza.

- En cuanto a la delimitación de jurisdicciones marítimas, el Papa sugiere que el espacio marítimo comprendido entre el cabo de Hornos y el punto situado más al este de la isla de los Estados, las partes deben considerar que los efectos de las aguas territoriales, entre ellas, están limitadas a una amplitud de 3 millas, conforme al derecho marítimo en vigor en la época de la estipulación del Tratado de 1881.

Una línea envolvente de 12 millas de las islas Nueva, Evout, Barnevelt y Hornos marca el límite entre los dos países. Sigue una dirección sur-oeste hasta su intersección con el meridiano del cabo de Hornos y se prologa hacia el sur a lo largo del meridiano. La jurisdicción argentina se extiende al este y al sur de esa línea, la chilena, al norte y al oeste.

Se preveían espacios marítimos destinados a actividades comunes y concertadas (exploración y explotación de recursos naturales en el mar, en el fondo y el subsuelo del mar, a la protección del medio ambiente y a la investigación científica) en los espacios marítimos de ambos países, con una extensión más dilatada en el mar argentino.

La propuesta considera como actividades comunes o concertadas las que se relacionan con la exploración y explotación de los recursos naturales, biológicos o no bio-

lógicos, en el mar, el fondo y el subsuelo del mar, la investigación científica y la preservación del ambiente, la participación de ambos países es establecida sobre una base de igualdad.

- En lo concerniente a las Tierras, las islas fueron implícitamente reconocidas como bajo la soberanía chilena. No obstante, el mediador aconseja establecer a favor de la Argentina y de la comunidad internacional derechos que varían según las islas. Juzga conveniente que pueda establecer ayudas a la navegación en las islas Evout y Barnevelt. Con este fin, utilizaría una parte de sus territorios.

Sugiere también que se establezca en la isla Nueva un sistema terminal de control aéreo, para ser utilizado por ambas partes conjuntamente.

### Actitudes frente a la Propuesta

La delegación chilena hizo conocer a la Santa Sede, el 19 de diciembre de 1980, su aceptación de la Propuesta.

La Argentina aplazó toda respuesta inmediata. Una carta del presidente, fechada el 29 de diciembre de 1980, hizo saber al Papa que el Gobierno argentino había comenzado el análisis de sus sugerencias y consejos con su mayor comprensión. La falta de unidad en el poder militar de la Argentina determinó una política dilatoria, de no-solución de la controversia. Esta política de indecisión escondía las dificultades internas para llegar a una determinación concluyente.

En efecto, la propuesta suscitaba reacciones diversas. En el seno del gobierno, ciertos sectores encontraban elementos positivos. La delimitación marítima representada por el meridiano del cabo Horn así como la línea de delimitación de las 12 millas “*envolvente*” de las islas -que eliminaba, en principio, las líneas de base rectas trazadas por Chile entre el cabo Horn y la isla Nueva- eran interpretadas como formando un muro de contención frente a las pretensiones atribuidas a Chile de abrirse hacia el Atlántico Sur.

La presencia argentina en ciertas islas del frente atlántico era un nuevo factor favorable a una propuesta posterior a un juicio arbitral declarado nulo unilateralmente. Se veía sustancialmente reflejado el principio atlántico. El Presidente Videla y el Ministro de Relaciones Exteriores Pastor habían mantenido esta posición y naturalmente de ella participaba la Misión especial de nuestro país ante el Vaticano.

### Negociaciones posteriores a la Propuesta

El período que siguió a la propuesta iba a presentarse

difícil. Había que sostener en el interior del gobierno argentino criterios de reflexión, manteniendo negociaciones positivas ante la Santa Sede. La mediación permanecía como el medio más eficaz para preservar la paz, así como a los intereses del país. Estas convicciones se impusieron gradualmente, resultado al que contribuyó considerablemente la delegación argentina en el Vaticano, dotada de plena autonomía y de importante influencia. Las alentó y debió ella realizar una prédica interna, no siempre fácil, para afirmar los criterios positivos hacia la Propuesta.

En una segunda nota diplomática dirigida al Papa el 25 de marzo de 1981, el gobierno argentino hacía algunas observaciones sobre la proposición pidiendo, al mismo tiempo, algunas precisiones. No se contentaba con una mera presencia en ciertas islas, exentas de soberanía y la Argentina consideraba que sus derechos sobre vastos espacios marítimos estaban sensiblemente restringidos por la zona de actividades comunes y concertadas establecidas al este del meridiano del cabo de Hornos. Procuraba además, entre otras pretensiones, que se asegurase la libre navegación desde Usuhaia y los puertos del sud de Tierra del Fuego hacia el Atlántico, el Pacífico y el pasaje Drake.

En tanto, las circunstancias más diversas, a veces incluso sin relación directa con la mediación, vinieron a trabar su curso.

- Los arrestos sucesivos de ciudadanos de uno y otro país, acusados de espionaje, culminaron con la detención en Chile, en el mes de abril de 1981, de dos oficiales de la armada argentina. Se produjo un grave incidente. El Gobierno argentino, bajo el impulso del jefe del ejército, el general Galtieri, cerró la frontera entre los dos países.

Los esfuerzos del cardenal Samoré y de su colaborador, monseñor Sáinz Muñoz, a los que se añadieron los de los nuncios en ambos países, concluyeron con la liberación de los detenidos y la reapertura de la frontera.

- En el momento más crítico de la situación, cuando la suerte misma de la mediación estaba amenazada, el Soberano Pontífice fue víctima de un atentado durante una audiencia pública en la plaza San Pedro, el 13 de mayo de 1981. Continuaron las negociaciones, pero dos nuevos acontecimientos iban todavía a influenciarlas:

- la denuncia del Tratado General sobre el Reglamento Judicial de los Diferendos entre la Argentina y Chile de 1972 que generó un verdadero vacío jurídico. Ambos países se obligaban por ese tratado a someter a la

C.I.J. las divergencias, cualquiera fuese su naturaleza. Su denuncia privaba a Chile de la posibilidad de acudir a ella en caso de que la mediación no prosperase.

- la guerra de las Malvinas, ambos acontecimientos acaecidos bajo la presidencia de la Junta Militar del general Galtieri, siendo Costa Méndez su Ministro de Relaciones Exteriores. Con ellos, los sectores de los “duros” habían retomado su espacio. El 2 de abril de 1982 la armada argentina desembarcaba en las islas Malvinas. El interés de la mediación se había desplazado momentáneamente hacia un escenario lejano donde se luchaba y se moría.

En circunstancias difíciles, el Soberano Pontífice relanzó las negociaciones. El 23 de abril de 1982, propuso retomar las negociaciones conjuntas para ya obtener “*por medio de un diálogo exhaustivo y sereno, la fructificación idónea de mi propuesta a través de la estipulación de un tratado -aceptable, naturalmente, por las dos partes- que desarrollaría su texto de una forma concreta y completa*”.

La difícil cuestión provocada por la denuncia del Tratado de 1972 fue arreglada, después de difíciles gestiones de la Santa Sede, sobre la base de un acuerdo transitorio. Chile no podría, en los términos de su nuevo compromiso, sustraer a la Santa Sede la controversia sujeta a la mediación, ya que la vía de la Corte Internacional de Justicia sólo le estaría abierta una vez que se hubiese formalmente consagrado en el caso el fracaso de la mediación.

Sin haber podido terminar la misión que había comenzado desde hacía más de cuatro años, el cardenal Samoré falleció el 3 de febrero de 1983. Había servido fielmente la causa de la paz, con una devoción sin límites.

Hacia fines del mes de junio de 1983, tras la muerte del Cardenal, la mediación estaba casi en punto muerto.

## Ajuste de la Propuesta

Empero, en julio de ese año comenzó a perfilarse un cambio. Las delegaciones de la Argentina y Chile estudiaron la posibilidad de introducir algunos ajustes a la propuesta de Papa que, sin alterar sus fundamentos esenciales, debía permitir franquear los obstáculos que impedían el desarrollo de las negociaciones.

La propuesta principal de estos ajustes consistía: en la supresión de la vasta zona de actividades comunes y concertadas en el espacio marítimo bajo jurisdicción argentina a cambio de la supresión de la zona -más reducida- de actividades comunes y concertadas en las aguas bajo jurisdicción chilena; en la eliminación de los derechos y presencias acordadas a la Argentina en las islas de

la zona austral; y, también, en la modificación, a favor de Chile, de la línea de delimitación marítima sugerida por el mediador en su propuesta.

En tanto, la situación fue tornándose gradualmente más favorable para la solución del diferendo. Después de la derrota de las Malvinas, la Argentina evolucionaba hacia el restablecimiento de las instituciones democráticas. El conflicto con el país vecino pesaba sobre el espíritu de la gente, sobre el pensamiento de las fuerzas políticas y sobre la economía del país. Un conjunto de partidos políticos argentinos reunidos en los que se llamaba la “*Multipartidaria*” tradujo estos sentimientos y esta situación -por otra parte, común a la que existía en Chile- en una declaración conjunta con el “*Grupo del Manifiesto Democrático*”. Fue publicada en Buenos Aires el 13 de agosto de 1993 y llevaba la firma del futuro presidente constitucional de la Argentina, Raúl Alfonsín. De hecho, comenzó un cambio definitivo de las negociaciones, que sólo tomaría forma después de las elecciones argentinas de octubre de 1983.

El presidente constitucional de la Argentina, Raúl Alfonsín, obtuvo de los principales partidos políticos la firma de un acta de coincidencias donde se afirmaba que “*la aceptación de las sugerencias y proposiciones del papa Juan Pablo II sobre el Beagle -como marco de paz- permitirá resolver pacífica y definitivamente el litigio limítrofe con la República hermana de Chile...*”.

El gobierno democrático había comprendido rápidamente los elementos positivos y las posibilidades que abría una propuesta formulada después de las negociaciones arduas y difíciles.

Una propuesta de la Santa Sede del 14 de julio de 1984 permitió resolver uno de los puntos más controvertidos y delicados de este período de las negociaciones. Se trataba de la determinación de la línea de delimitación marítima que debía desplazar hacia el este la que había sido sugerida en la proposición del mediador. Era uno de los elementos del intercambio aceptado por las partes que debía dar una compensación a Chile por la eliminación de las zonas de actividades comunes y concertadas. La aceptación de esta propuesta por los dos gobiernos facilitó el arreglo de las otras cuestiones todavía en suspenso.

En la Argentina, el Poder Ejecutivo había convocado el 26 de julio de 1984 al pueblo a expresar libremente su opinión sobre el texto del futuro tratado por medio de una consulta cuyo resultado no ataba al gobierno. El 25 de noviembre de 1984 tuvo lugar la consulta popular. El partido radical en el poder, en una amplia mayoría, así

como otros partidos políticos y diversas fuerzas sociales se declararon a favor de la firma del tratado. La principal fuerza de oposición, el partido peronista, decidió una abstención activa, aunque algunos dirigentes representativos se pronunciaron a favor del tratado, entre ellos, el futuro presidente constitucional, Carlos Menem, y el candidato precedente de ese partido a la presidencia, Italo Luder. El 81,3223 % votó por el acuerdo, 17,03% en contra.

Finalmente, el 29 de noviembre de 1984, el Tratado de Paz y de Amistad entre Argentina y Chile fue firmado

En Argentina, a pesar del claro resultado de la consulta popular, el proyecto de ley aprobatoria que había sido ya votado favorablemente en la Cámara de Diputados, fue adoptado en el Senado por una mayoría mínima: 23 votos a favor, 22 en contra y una abstención.

## El Tratado de Paz y Amistad

El Tratado de paz y amistad regula varios aspectos de la relación bilateral que superan largamente las cuestiones vinculadas a la delimitación de jurisdicciones y a las líneas de base rectas. Es decir, que excede el objeto de la controversia en la zona austral.

Está precedido por un preámbulo que invoca el nombre de Dios Todopoderoso y lo coloca bajo el amparo moral de la Santa Sede.

La primera parte del Tratado se refiere a la paz y a la amistad (art. 1-6), otra, a la delimitación marítima, incluida la del estrecho de Magallanes (art.7-11) y una tercera parte trata el problema de la cooperación económica y de la integración física (art.12).

## Paz y amistad

Retoma el Tratado la tradición arbitral establecida entre la Argentina y Chile, antes incluso del Tratado General de Arbitraje de 1902 que estableció el arbitraje obligatorio de su Majestad británica y fue reemplazado en 1972 por el recurso obligatorio a la C.I.J. Ambos tratados tenían una duración de diez años renovables automáticamente si no eran denunciados seis meses antes de su expiración. El Tratado de 1984 es de una duración indefinida y su denuncia no está expresamente prevista. Establece el arbitraje obligatorio como término final de todo conflicto.

En las cláusulas finales del Tratado se declara que son aplicables en el territorio de la Antártida las disposiciones que regulan la solución pacífica de las controversias.

## Delimitación marítima

El Tratado establece una delimitación del espacio maríti-

mo comprendido entre el cabo de Hornos y la parte más oriental de la isla de los Estados, que las partes acordaron llamar *mar de la zona austral*. Esta delimitación presupone, por un lado, la soberanía de Chile sobre las islas Picton, Nueva y Lennox y sobre las islas, islotes, peñones y rocallas ubicadas al sur de esas islas (Terhalten, Sesambre, Evout, Barnevelt, Deceit, las islas Wollaston y la isla de Hornos inclusive). Se trata del primer reconocimiento, tácito, de la soberanía chilena sobre estas islas por parte de la Argentina. Al mismo tiempo, el Tratado limita su eventual proyección marítima.

En este espacio -el comprendido entre el cabo de Hornos y el punto más oriental de la isla de los Estados- los efectos jurídicos del mar territorial están limitados, en las relaciones entre la Argentina y Chile, a una amplitud de 3 millas marinas medidas a partir de sus líneas de base respectivas. El criterio inicial de la propuesta papal es reiterado en el Tratado y responde al derecho en vigor en los dos países en 1881, en la época de la conclusión del Tratado de Límites. Cada parte puede invocar, con respecto a estados terceros, la amplitud máxima permitida por el derecho internacional.

El Tratado establece un límite de las respectivas soberanías sobre el mar, el fondo y el subsuelo de la Argentina y de Chile a partir de lo que se considera “*el término de la delimitación existente en el Canal Beagle*” (55° 07’ 3” de latitud sur y 60° 25’ 0” de longitud oeste) que corresponde al punto XX, terminal de la frontera del canal fijada en el laudo arbitral de 1977. A partir de este punto denominado A en el Tratado, la línea de demarcación se prolonga hacia el sud-este siguiendo una línea loxodrómica que comprende cinco secciones que no tienen una dirección única y que consiste en líneas loxodromicas y en meridianos y paralelos. El punto E se encuentra a 24 millas del Cabo de Hornos y el punto terminal, F a 196,5 millas marinas del punto A y a 200 millas del cabo San Pío.

El sector último “E-F” (56° 22’ de latitud sud 67° 16’ y longitud oeste) y (58° de latitud sud y 67° 16’ de longitud oeste) coincide con el meridiano del Cabo de Hornos, es perpendicular a la Isla Grande de Tierra del Fuego y prácticamente paralelo a la frontera trazada en esta isla por el Tratado de 1881 y el Protocolo de 1893. Sigue una dirección N-S como casi toda la frontera entre Argentina y Chile.

Existen tres regímenes diferentes de navegación según los distintos espacios en los que se aplican. Se hallan precisados en el anexo n° 2 del Tratado.

El Tratado delimita la extremidad oriental del Estrecho de

Magallanes constituida por la punta Dungeness al norte y el Cabo Espíritu Santo al sur. El límite de la soberanía de los dos países está constituido por la línea recta que une esos dos puntos. La soberanía de la Argentina y de Chile sobre el Mar, el suelo y el subsuelo se extiende, respectivamente, al este y al oeste de este límite.

Persiste la situación de 1881: el Estrecho está neutralizado a perpetuidad y está asegurada la libertad de navegación a los pabellones de todas las naciones.

Por vez primera se delimita la boca oriental del Estrecho en modo que viene a reflejar el principio atlántico-pacífico.

### Cooperación económica e integración física

Procura el Tratado intensificar la cooperación económica y la integración física. Se acuerda la creación de una comisión binacional permanente para promover y desarrollar iniciativas concernientes al establecimiento de un sistema global de comunicaciones terrestres, la utilización recíproca de puertos y zonas francas, la aeronavegación, comunicaciones eléctricas y telecomunicaciones, protección del ambiente. Fue constituida en 1985.

El pensamiento del Papa en el sentido que el desarrollo económico es también un factor decisivo favorable a la paz se halla reflejado en el Tratado de Paz y Amistad. Dos son, en síntesis, sus sustentos perdurables: la cooperación y la integración entre ambos países y un sistema para el arreglo pacífico de las controversias que excluye explícitamente el recurso a la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza. Sirvieron ellos de inspiración a la "Propuesta del mediador, sugerencia y consejos" del 12 de diciembre de 1980 a las que el Tratado de Paz y Amistad tuvo "*particularmente en consideración*". De ahí que el Sumo Pontífice haya acogido el ofrecimiento de las Partes de colocar el Tratado bajo el amparo moral de la Santa Sede.

Para citar este artículo:

Moncayo, Guillermo R. (2008), "La mediación papal en el conflicto de la zona austral", [en línea], Serie de Artículos Y Testimonios, N° 51, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: <http://www.cari.org.ar/publicaciones>