

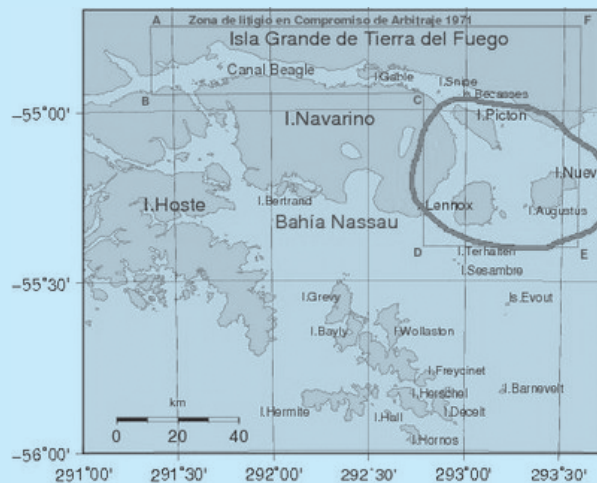


## A 25 años del proceso de Mediación Papal por el diferendo austral entre Chile y Argentina

La controversia que da origen a la Mediación Papal tiene su origen remoto en una diferencia de interpretación del Tratado de Límites suscrito entre Chile y Argentina en 1881, ya que ambos países entendían de distinta manera la norma que establecía el límite austral. La parte argentina estimaba que la demarcación material del límite no estaba clara, mientras que Chile sostenía que lo único que quedaba por dilucidar era la distribución de las islas e islotes que quedaban dentro del Canal Beagle y que habían sido omitidas en ese Tratado. Ambas naciones exploraron negociaciones directas hasta 1967, año en que el gobierno chileno recurrió en forma unilateral a Su Majestad británica, quien era el árbitro permanente entre ambas naciones de acuerdo a lo establecido en el Tratado de Arbitraje de 1902. En un comienzo Argentina rechazó esta gestión; sin embargo, en julio de 1971 se firmó el compromiso de arbitraje entre ambos países. La Corte Arbitral comunicó a las partes su decisión en mayo de 1977, acogiendo mayoritariamente los planteamientos de Chile, país que aceptó el Laudo, mientras que Argentina, después de varios meses de análisis, lo declaró insanablemente nulo, situación que dio origen a un período de fuertes tensiones y desencuentros entre ambas naciones.

### RESUMEN EJECUTIVO

Por estos días se conmemoran 25 años de la culminación del proceso de Mediación Papal que vino a solucionar una controversia limítrofe entre Chile y Argentina por la delimitación fronteriza en el extremo sur de ambos países, específicamente en el Canal Beagle, que incluía tres pequeñas islas cuya posesión estuvo en discusión hasta el Laudo Arbitral de 1977, que Argentina declaró insanablemente nulo. La Mediación de Juan Pablo II evitó una guerra que de seguro habría causado un daño inconmensurable a ambos países y generado insospechados efectos sobre el resto de la región. La prolijidad y el rigor con que el equipo chileno llevó adelante las negociaciones debiera ser un ejemplo a tener en cuenta en actuales y futuras controversias internacionales.



Fuente: <http://uca.edu.ar/uca/common/grupo1/images/beagle.jpg>

En consecuencia, el proceso de Mediación Papal que culminó el año 1984 vino a solucionar un antiguo conflicto limítrofe entre Chile y Argentina, luego de la decisión unilateral del gobierno argentino de desconocer el Laudo Arbitral de S.M. británica que había zanjado la delimitación fronteriza en el extremo sur de ambos países, específicamente en el sector del Canal Beagle, en el Cabo de Hornos, y que incluía tres islas pequeñas ubicadas en la zona. La Mediación trajo una solución pacífica a una controversia limítrofe que se venía planteando hacia más de setenta años y que por el año 1978 amenazó con desembocar en una guerra.

### El desconocimiento del Laudo Arbitral

El 2 de mayo de 1977, el Tribunal Arbitral de S.M. británica daba a conocer el Laudo que fijaba una delimitación marítima en el Canal Beagle y que entregaba el pleno dominio del sector, incluidas las islas Lennox, Picton y Nueva al Estado de Chile y trazaba una línea media en el Canal, de acuerdo a lo estipulado en el Tratado de 1881 vigente entre Chile y Argentina. Este texto acogió en su totalidad el planteamiento chileno que había sido defendido en su oportunidad por el agente de Chile ante el Tribunal Arbitral, Embajador José Miguel Barros. El mismo día en que se notificó el fallo, el gobierno chileno declaró, de acuerdo con su tradición jurídica, que lo cumpliría fielmente. Argentina, por el contrario, señaló que daría a conocer su decisión dentro de los nueve meses fijados por la corte arbitral para su cumplimiento. La nación trasandina afirmaba que si bien reconocía sus obligaciones internacionales, éstas se entendían en el “*principio de que ningún compromiso obliga a cumplir aquello que afecte intereses vitales de la nación o que perjudique derechos de soberanía que no hayan sido expresamente sometidos a decisión de un Árbitro por ambas partes*”<sup>1</sup>.

Durante el estudio del fallo por la parte argentina, el gobierno intentó llevar la discusión al plano político en

<sup>1</sup> Videla Cienfuegos, Ernesto (2007): “La desconocida historia de la mediación Papal, diferendo austral Chile Argentina, 1977-1985. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 27

coordinación con los medios de comunicación trasandinos. Chile, por su parte, intentaba mantener el diálogo en el plano jurídico con un fuerte apoyo de juristas y diplomáticos nacionales. A los pocos días de dado a conocer el fallo y en conocimiento de la posición argentina, el gobierno chileno invitó a su par a entablar conversaciones con el objeto de determinar con precisión y de conformidad a lo establecido en el Laudo el límite de las respectivas jurisdicciones marítimas, dejando además abierta la posibilidad de incluir otros temas. Por su parte, las autoridades argentinas, aceptando la idea de iniciar conversaciones, elaboraban una estrategia destinada a sacar el tema del ámbito jurídico para llevarlo al político, lo que la nación trasandina denominaba una fórmula “razonable y equitativa”, ya que si bien reconocían los argumentos jurídicos, sostenían que las relaciones entre países eran políticas y no jurídicas. Durante este tiempo en que Argentina se aboca al estudio del Laudo, las reuniones bilaterales se suceden y las autoridades de ambas partes hacen proposiciones cuyo objetivo es guiar las conversaciones hacia la satisfacción de sus aspiraciones. Chile busca mantener los argumentos en el plano jurídico y Argentina aboga por una solución política.

El 25 de enero de 1978, el gobierno argentino resolvió desconocer la sentencia arbitral declarándola unilateralmente como “*insanablemente nulo*”, lo que implicaba que Argentina no se sentía obligada a su cumplimiento “*ni reconocía la validez de ningún título que invocara la República de Chile sobre la base de dicho laudo*”<sup>2</sup>. Este hecho causó sorpresa y molestia en Chile. Por el contrario, en Argentina la campaña comunicacional del gobierno del General Videla, destinada a restar validez jurídica al fallo y a exigir su nulidad, había dado resultado. A pesar de lo anterior, las gestiones diplomáticas continuaron, ya que ambos jefes de Estado habían acordado intentar una solución por la vía de la negociación directa. Chile había tratado, infructuosamente, de recurrir a la Corte Internacional de Justicia de La Haya de conformidad a lo establecido en el Tratado de Solución Judicial de Controversias que regía desde el año 1972. Argentina, por su parte, había invocado constantemente la vía de la negociación directa, cuyo fracaso constituía un requisito previo para recurrir a La Haya.

### **El deterioro de las relaciones bilaterales**

Luego del desconocimiento del Laudo por Argentina, la tensión escaló al máximo y las relaciones bilaterales se deterioraron. En Chile hubo cambio de gabinete: salía el vicealmirante Patricio Carvajal y entraba Hernán Cubillos. Para enfrentar la crisis, el nuevo Canciller decidió formar una comisión asesora, integrada por miembros de la Cancillería, los jefes de Estado Mayor de las FF.AA., el Director de Fronteras y Límites y los juristas Julio Philippi, Helmut Brunner, Francisco Orrego y Ricardo Rivadeneira. La secretaría ejecutiva quedó radicada en la Dirección de Planificación, cuyo director era el entonces Coronel Ernesto Videla.

Ya con anterioridad se habían conformado las denominadas Comisiones de Distensión Uno y Dos, aceptadas por ambos países, y cuya misión era realizar prospecciones y exploraciones para avanzar en una forma de solución aceptable. La instauración de estas comisiones fue fruto de la denominada “diplomacia militar paralela” que encabezó el propio General Pinochet, con sorprendentes encuentros con su par argentino en

---

<sup>2</sup> Videla Cienfuegos, Ernesto: op. cit., p. 89.

Mendoza primero, y luego, en Puerto Montt. La primera de estas Comisiones fue presidida por el ex Ministro de Relaciones Exteriores, don Julio Phillipi y luego, la segunda comisión, por el jurista y profesor universitario, embajador Francisco Orrego Vicuña. Por la parte argentina actuaba el General Etcheverry. Ambas comisiones realizaron su trabajo mediante conversaciones alternativas en Buenos Aires y Santiago. Estos esfuerzos, aunque inútiles, continuaron durante los seis meses que se habían establecido como plazo para encontrar una solución. Durante este lapso las tensiones se hicieron cada vez más evidentes. Argentina movilizaba sus tropas y traspasaba constantemente el territorio que Chile consideraba nacional en virtud de lo establecido en el Laudo. Por otra parte, Chile sentía que actuaba de buena fe en las negociaciones y, por lo tanto, no entendía porque debía renunciar a algo que por derecho le correspondía. Argentina, por su parte, también estimaba que su actuar era legítimo ya que el desconocimiento del Laudo no le había implicado una condena de la comunidad internacional e insistía en que la solución a la contienda debía ser política y no jurídica.

La Conferencia Episcopal chilena procuraba abrir una instancia de diálogo con los Obispos argentinos sin mayor éxito. Entre las múltiples variantes que se manejaban para evitar el conflicto surgió de ambas partes la iniciativa de recurrir a la Santa Sede y solicitar su mediación para detener el conflicto. No obstante, hubo en Argentina sectores de las FF.AA. que eran contrarios a esta instancia. Esta iniciativa ya había sido planteada por la Iglesia chilena a la Cancillería, a través de una carta entregada al Presidente Pinochet por el Obispo de Osorno, Monseñor Maximiliano Valdés Subercaseaux. Paralelamente, la Cancillería chilena había iniciado contactos con El Vaticano; sin embargo, la muerte de Pablo VI y a los pocos días de ser electo de Juan Pablo I contribuyeron a alejar la esperanza de una mediación papal. Argentina no creía que Chile recurriría a El Vaticano por las dificultades que el país enfrentaba con la Iglesia Católica local y, a su vez, había iniciado contactos con la casa real española. Ambos países buscaban un posible mediador, sin embargo, Argentina pretendía alcanzar una solución y después presentarla al tercero para que la planteara como propia. Chile estimaba que lo anterior constituía una falta de respeto hacia el mediador y mostraba su disconformidad con la estrategia.

El 30 de octubre de 1978, dos días antes del término del plazo de las negociaciones de la segunda Comisión de Distensión, que presidía el Embajador Orrego, el Ministro de Relaciones Exteriores chileno, Hernán Cubillos, logra reunirse con el Papa Juan Pablo II, a quien expone con detalle tanto la posición chilena como la argentina con miras al conflicto. El Sumo Pontífice le pide que lo mantenga informado sobre eventuales aumentos en las tensiones y le solicita que dicha información la haga a través del Nuncio en Santiago, Monseñor Angelo Sodano y el Secretario de Estado, Monseñor Agostino Casaroli. Al día siguiente, las negociaciones de la Comisión Dos se dieron por terminadas y se procedió a levantar el acta correspondiente. En ella se destacaría el fracaso de las reuniones en los puntos de fondo, pero aún reconociendo lo anterior, las partes se comprometían a buscar otros métodos pacíficos, lo que incluía la incorporación de un tercero. Bajo el clima bélico reinante entre ambos países, el énfasis en este punto del acta revestía trascendental importancia. Al constatar el fracaso de las negociaciones, Chile evaluó la opción de invitar a Argentina a recurrir a la Corte de La Haya. Sin embargo, internamente se advirtió que esta opción era muy riesgosa, pues el gobierno argentino podía entender el hecho de que Chile planteara un recurso ante La Haya como

un “Casus Belli”. En tanto, no era un secreto que Argentina movilizaba sus tropas al Sur y convocaba a sus reservistas en gestos abiertamente belicistas. La situación fue cada vez elevando la tensión y en diciembre de 1978 se hablaba de un conflicto inevitable. Buenos Aires realizaba con la población civil ejercicios de “oscurecimiento” de la ciudad y habilitación de hospitales de emergencia ante un eventual ataque de las fuerzas chilenas. Chile en tanto agotaba los mecanismos del sistema jurídico interamericano y convocaba al Consejo de la OEA. Nada atenuaba el ánimo belicista argentino y el enfrentamiento parecía realmente inminente. En un desesperado esfuerzo por evitar el conflicto, EE.UU. envió al Secretario de Estado a Buenos Aires, pero su gestión también fracasó. Según lo señala en su libro “Historia secreta de la guerra que evitó el Papa” el periodista Bruno Passarelli: *“La guerra con Chile tenía fecha y hora exacta de comienzo: la Argentina cruzaría la frontera para ocupar las islas Nueva, Lennox y Picton, el viernes 22 de diciembre de 1978 a la hora 22”*.

### **La Mediación de la Santa Sede**

El 21 de diciembre de 1978 el embajador chileno Héctor Riesle se reunió con el secretario de Estado de la Santa Sede, monseñor Agostino Casaroli, quien le manifestó la preocupación del Papa por la delicada situación que se vivía entre Argentina y Chile, y le ofreció formalmente la ayuda del Santo Padre, que propuso el envío de una misión a Santiago y a Buenos Aires para buscar un acuerdo. Ambos gobiernos aceptaron. En forma paralela, Chile decidió, previa consulta a El Vaticano, invocar el Tratado de Asistencia Reciproca (TIAR) de la OEA, a fin de resguardarse en caso de que las gestiones del Santo Padre fracasaran.

El Cardenal Samoré llegó a Argentina el 26 de diciembre de 1978, acompañado del Consejero Diplomático, Monseñor Faustino Sainz y de Fiorello Cavalli, sacerdote jesuita encargado del escritorio de Chile en la Secretaría de Estado Vaticana. Después de pasar algunos días en Argentina formándose una opinión de la posición de dicho país, el Cardenal viajó a Chile para hacer lo mismo. Luego, tal como lo había anunciado, se trasladó a Montevideo. Las gestiones fueron beneficiosas en cuanto a que consiguieron bajar la presión de la guerra, pero costó mucho avanzar en el tema de fondo. Ambos gobiernos, después de serias reticencias de Argentina y superadas en último momento en Montevideo, pocas horas antes que el Cardenal Samoré regresara a Roma, firmaron el acta en que se reconocía como mediador del conflicto al Santo Padre a través de sus respectivos cancilleres, Hernán Cubillos de Chile y Washington Pastor de Argentina. Era el 8 de enero de 1979.

Entonces se preparó en Roma una Misión Especial presidida por el Embajador Enrique Bernstein y secundada por el Consejero Fernando Pérez, con residencia en la ciudad y apoyada por una Oficina de Mediación creada al efecto, la que estaría a cargo del Director de Planificación de la época, Coronel Ernesto Videla, y asesorada por un destacado grupo de juristas que trabajaría permanentemente desde Santiago, aunque viajando en forma periódica a Roma. Este grupo lo integraron los abogados Francisco Orrego, Julio Phillipi, Patricio Pozo, Osvaldo Muñoz, Patricio Prieto, Germán Carrasco de la Dirección de Fronteras y Límites, el Comandante Arturo Ayala y el Segundo Secretario Maximiliano Jarpa, quien había integrado las Comisiones de Distensión Uno y Dos. Se mantuvieron también la Agencia Arbitral de Ginebra presidida por

Oswaldo Muñoz y secundada por Ignacio Cox y la asesoría de los juristas internacionales, el francés Prosper Weil y el inglés Ian Brownlie. En Roma reforzarían el equipo el Embajador ante la Santa Sede, Héctor Riesle y el Consejero de la Embajada, Jorge Iglesias. Más adelante se incorporó el Embajador Mariano Fontecilla, que acababa de asumir la Agregaduría de Negocios ante el Gobierno italiano y el Embajador Santiago Benadava, quien pasó a sustituir más adelante al Embajador Bernstein.

El Cardenal Samoré integró su equipo con el Consejero Faustino Sainz y el apoyo de un equipo de juristas vaticanos y de profesores de derecho internacional italianos cercanos a la Curia Romana.

Las negociaciones fueron largas y difíciles. Argentina cambió varias veces a su equipo negociador antes de que asumiera el General Etcheverry (el mismo que había demostrado particular dureza en la Comisión Dos) y se requirió de toda la sabiduría de la diplomacia vaticana para que las partes accedieran a ceder en algo sus posturas y llegar a una solución que fuera aceptada por todos. Paralelamente ambos gobiernos enfrentaban una serie de problemas de política interna, lo que implicó a los equipos negociadores un mayor esfuerzo para concentrarse de forma exclusiva en su tarea y no distraerse con la coyuntura propia de la época.

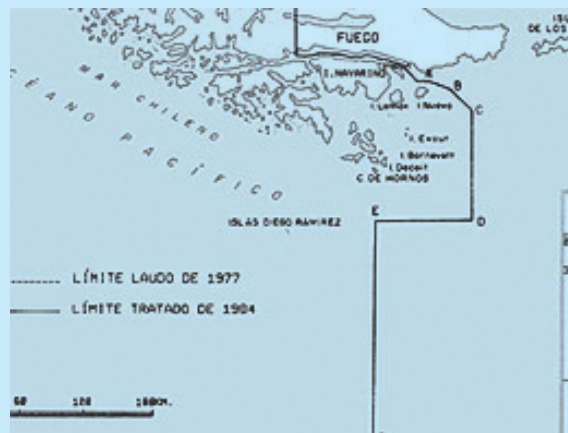
El 12 de diciembre de 1980 la Santa Sede hizo su primera propuesta, la que después de un par de días de análisis fue aceptada por Chile. En la época se desempeñaba como Ministro de Relaciones Exteriores el Embajador René Rojas Galdamez, quien viajó a Roma para llevar la respuesta de aceptación. Argentina, por el contrario, manifestó su insatisfacción. Las cosas se complicaron nuevamente y un incidente en el sector de Laguna del Desierto volvió a tensar las relaciones. El desaliento llevó a los negociadores chilenos a prospectar nuevamente el recurso de la Corte Internacional; sin embargo, el mundo entero fue sorprendido en abril de 1982 cuando las fuerzas armadas argentinas invadieron las Islas Malvinas, disputadas con Gran Bretaña. Por su parte, Chile temió que Argentina pudiera iniciar en paralelo una acción militar en contra de las islas del Canal Beagle.

Al asumir funciones como embajador permanente, Santiago Benadava trabajó en la reapertura del diálogo que se había visto enrarecido por la proposición de un Preámbulo que no satisfacía a Chile. La muerte del Cardenal Samoré y el reemplazo del titular de la Cancillería chilena por Miguel Schweitzer, llevaron a establecer contacto con dos de los más destacados negociadores argentinos, los profesores Barbieri y Listre, quienes se habían incorporado al grupo negociador argentino. Esta negociación, que transcurrió durante todo el verano europeo y que recibió el nombre de “Comisión B-B”, se entregó con fuerza y dedicación a elaborar una fórmula de solución. Por último, se logró un principio de entendimiento que más tarde dio base al acuerdo final que se firmaría en Roma algunos meses después. En Chile asumía la cartera de Relaciones Exteriores, Jaime del Valle.

Argentina, por su parte, había sufrido muchos cambios. Después de la derrota militar en la guerra por las Islas Malvinas, el gobierno militar había entregado el poder a los civiles y se habían organizado elecciones democráticas, logrando el triunfo Raúl Alfonsín, quien nombró como nuevo Ministro de Relaciones Exteriores a Dante Caputo. La nueva situación interna en la nación trasandina facilitó la labor de las

comisiones negociadoras, ya que los partidos políticos argentinos se mostraban favorables a una solución pacífica.

Las negociaciones para la redacción del texto no estuvieron exentas de dificultades y muchas veces se temió que éstas fracasaran; sin embargo, la constante entrega de los equipos negociadores permitió que finalmente las dudas y diferencias se fueran disipando. El Tratado de Paz entre Chile y Argentina se suscribió el 29 de noviembre de 1984 y obtuvo una rápida aprobación de las autoridades competentes.



Fuente: [http://www.armada.cl/protus\\_armada/site/artic/20091022/imag/FOTO\\_0120091022153021.jpg](http://www.armada.cl/protus_armada/site/artic/20091022/imag/FOTO_0120091022153021.jpg)

## Colofón

“Mediación. Triunfo de la paz”, así lo denominó el diario La Nación de Argentina. Los grandes artífices de esta epopeya fueron, sin duda, el Papa Juan Pablo II y su representante personal, el Cardenal Samoré, así como todo el grupo de diplomáticos, profesionales y juristas –chilenos y argentinos- que contribuyeron con su esfuerzo y talento a concretar el Tratado que asegura hasta hoy la plena armonía y la cooperación recíproca de ambas naciones en un ambiente de paz.

La forma como se llevó adelante el proceso de mediación por Chile constituye un verdadero ejemplo de cómo nuestro país debiera enfrentar este tipo de temas: el equipo de primer nivel con que contaron las autoridades de la época, el compromiso por defender los intereses nacionales de cada uno de sus miembros, la capacidad para prevenir escenarios y enfrentar las situaciones de crisis, el grado de conocimiento no sólo de los aspectos jurídicos del proceso sino que de la situación interna que vivía la contraparte, la capacidad y rigurosidad para dar a conocer la posición chilena frente a la comunidad internacional lograron que el proceso terminara favorablemente para ambas partes. Todo en un contexto de grandes dificultades internas en que factores internacionales constituían una atractiva manera de descomprimir las dificultades.

Chile, sin duda, está en deuda con sus servidores públicos que estuvieron dispuestos a sacrificar mucho para evitar una guerra que, probablemente, nada bueno hubiera reportado a ambas naciones. Esperemos que su actuar constituya fuente de inspiración para los profesionales que deban asumir este tipo de desafíos en el futuro.