



**UNIVERSIDAD  
TORCUATO DI TELLA**

**Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales**

**Maestría en Estudios Internacionales**

"La mediación dentro de los métodos de solución de controversia aplicados en el conflicto internacional entre Argentina y Chile por el canal de Beagle desde 1978 hasta 1984"

Autor: Juan Lattanzio

Directora: Marisa Marina Vaudagna Varela

Buenos Aires, febrero 2021

## **RESUMEN**

El presente trabajo se centró en la mediación como el método de solución pacífica de las controversias que logró un acuerdo definitivo en el conflicto del Beagle el cual enfrentó a la República Argentina y a la República de Chile. Se realizó un análisis del conflicto, se efectuó una cronología de los hechos y se evaluó la importancia de la mediación entre los distintos métodos utilizados para su resolución. Los resultados mostraron que la mediación papal fue exitosa dado que se utilizaron las estrategias que académicamente se entienden que logran un acuerdo. La conclusión expuso la validación de que fue la mediación papal la que previno que se desatara una guerra desastrosa en 1978 y que logró un Acuerdo de Paz y Amistad que puso fin a la controversia entre ambas Naciones en 1984.

## **ABSTRACT**

The present work focused on mediation as the method for the peaceful solution of disputes that achieved a definitive agreement in the Beagle conflict that faced the Argentine Republic and the Republic of Chile. An analysis of the conflict was carried out, a chronology of the events was made and the importance of mediation between the different methods used for its resolution was evaluated. The results showed that the papal mediation was successful given that the strategies that are academically understood to achieve an agreement were used. The conclusion exposed the validation that it was the papal mediation that led to the unleashing of a disastrous war in 1978 and that it achieved a Peace and Friendship Agreement that put an end to the controversy between both Nations in 1984.

## INDICE

RESUMEN/ABSTRACT .....	1
INTRODUCCIÓN .....	3
Estrategia metodológica .....	5
Antecedentes y perspectivas teóricas .....	6
CAPÍTULO I.....	10
El Derecho Internacional: Tratados, Territorio, Soberanía .....	10
2.1. Preliminar.....	15
2.2. Sobre el Tratado .....	15
2.3. Sobre el territorio .....	18
2.4. Sobre la soberanía.....	18
CAPÍTULO II .....	15
La solución pacífica de controversias internacionales .....	15
2.1. Preliminar.....	15
2.2. Sobre la controversia.....	15
2.3. Sobre la libertad de elección .....	18
2.4. Sobre las soluciones.....	18
CAPÍTULO III .....	28
La mediación .....	28
3.1. Preliminar .....	28
3.2. La mediación internacional .....	28
3.3. La mediación papal en el Conflicto del Beagle .....	32
3.4. El Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile .....	37
3.5. Estrategias de la mediación y su aplicación en el conflicto del Beagle. ....	38
CONCLUSION .....	43
BIBLIOGRAFIA.....	455

## INTRODUCCIÓN

El eje central de la presente tesis es el análisis de la importancia de la mediación papal dentro de los métodos de solución de controversias, aplicada en el conflicto internacional entre Argentina y Chile por el canal de Beagle desde el año 1978 hasta el año 1984.

El sostenido y creciente uso de la mediación en conflictos internacionales y el hecho de que haya sido la mediación la que finalmente puso fin a tan largo y complejo conflicto como fue “la Cuestión del Beagle” luego de haber aplicado otros métodos de solución de controversias, justifican la elección de este tema.

La Carta de las Naciones Unidas, Tratado Internacional fundador de la Organización y firmada por 50 de los 51 Estados miembros originalmente representados, menciona a la mediación junto con otros métodos, en la Carta de Naciones Unidas<sup>1</sup> en su artículo 33 dentro del capítulo VI sobre Arreglo Pacífico de Controversias:

*“Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”.*

La mediación en solitario es también mencionada en extenso en el “Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo” presentado antes el Consejo de Seguridad (S/2009/189)<sup>2</sup> dónde, entre distintas cuestiones, se concluye que la mediación resulta un medio eficaz en función de sus costos para la solución constructiva de controversias.

También en la Resolución 65/283 de la Asamblea General, titulada “Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución”<sup>3</sup>, que fue aprobada por consenso, y en la cual se reconocía el uso cada vez mayor de la mediación, se reflexionaba sobre los retos a los que se enfrentaba la comunidad internacional en esta labor, y se exhortaba a los agentes principales a desarrollar su capacidad

---

<sup>1</sup> <https://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>

<sup>2</sup> <https://undocs.org/es/S/2009/189>

<sup>3</sup> <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/65/283>

de mediación. De ésta última resolución es que surgen las “Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz”<sup>4</sup> para reforzar la profesionalidad y la credibilidad de las actividades de mediación en todo el mundo.

Encontramos el vasto tratamiento que le dio las Naciones Unidas a la mediación en el pasado, pero esta herramienta de solución de conflictos tiene relevancia actual. Lo anterior se observa con lo expuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2019 en el marco del conflicto prolongado en Siria:

*“La mediación no debe esperar a que se produzca un impasse militar o a que se solicite ayuda. Es necesario que haya mediación en todas las etapas del proceso de paz, desde la prevención hasta el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y el desarrollo, incluso entre las partes en conflictos prolongados.”*

El hecho de que no hace tanto tiempo atrás, la máxima autoridad de la mayor organización internacional existente, respecto al conflicto más mediático del siglo XXI, haya mencionado a la mediación como una herramienta exitosa y necesaria, marca la relevancia actual de dicho método de solución de las controversias.

Por otro lado, la mediación tiene justa fama luego de haber sido aplicada logrando acuerdos sostenibles en un sinnúmero de conflictos internacionales entre los que se encuentra: los acuerdos de Camp Davis<sup>5</sup> (Egipto-Israel con Estados Unidos como mediador) y los acuerdos de paz de Dayton (Bosnia y Herzegovina-Croacia-Yugoslavia, también con los Estados Unidos como tercero neutral) por mencionar sólo algunos.

Con lo anterior se observa que el uso de la mediación en conflictos internacionales es universalmente entendido como una herramienta exitosa y ciertamente lo fue en un conflicto complejo y prolongado como fue la denominada “Cuestión del Beagle”.

El conflicto del Beagle representa un caso emblemático del uso de varios métodos de solución de controversias (arbitraje, negociación, buenos oficios) siendo la herramienta de la mediación, caracterizado por la participación de un tercero neutral que guía a las partes para

---

<sup>4</sup>[https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation\\_UNDPA2012%28spanish%29\\_0.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28spanish%29_0.pdf)

<sup>5</sup> Bercovitch, J., A Case Study of Mediation as a Method of International Conflict Resolution: The Camp David Experience, *Review of International Studies*, 12(1), 1986, 43-65.

que ellas logren un acuerdo, la que finalmente puso fin a años de conflictos entre dos países limítrofes.

El aporte que se pretende agregar, como mediador y especialista en resolución de conflictos, se basa en exponer la importancia que tuvo la mediación, para lograr la resolución del conflicto entre la Argentina y Chile, disputa que duró casi una década; siendo entonces el objetivo general la determinación de la relevancia de la *mediación papal*, como método de solución de controversias en este conflicto en particular.

## **Estrategia metodológica**

El presente proyecto se basa en una investigación documental donde se realizan argumentaciones teóricas sostenidas con referencias bibliográficas. Es decir, el propósito se basa en la recopilación de datos existentes en forma documental para profundizar en las teorías y aportes ya existentes sobre el tema.

El marco teórico se realiza a través de un método descriptivo. Es por tal motivo, que la decisión metodológica emplee un muestreo no probabilístico, utilizando una técnica cualitativa que es la recolección de datos enfocada en el análisis documental.

Además, este trabajo está basado en el paradigma constructivista que conjuntamente con la metodología cualitativa forman parte del marco teórico. Los supuestos axiológicos de esta investigación corresponden a la metodología cualitativa. ¿Por qué utilizamos esta metodología? Pues de acuerdo a lo establecido en el documento *“La construcción del marco teórico en la investigación social”* (Sautu, 2005), los supuestos axiológicos de esta investigación corresponden a la metodología cualitativa.

Esta metodología, "trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones, su estructura dinámica, produciendo datos que comúnmente se los caracteriza como más «ricos y profundos», no generalizables en tanto están en relación con cada sujeto, grupo y contexto, con una búsqueda orientada al proceso (...) El constructivismo es tal vez su máximo representante, postulando que la realidad es edificada socialmente por las múltiples construcciones mentales de los sujetos sobre las cosas y las acciones. Desde este lugar

no existiría una verdad única y demostrable, sino que los significados de lo real varían según quien los construya" (Palazzolo, 2013).

La realidad es subjetiva y múltiple en cuanto al conflicto en cuestión del Canal de Beagle. Por este motivo, existen dos países con posturas opuestas y cada uno tiene sus fundamentos para considerar quién tiene la razón.

Por ende, la técnica de recolección de datos es el análisis documental de fuentes de carácter primario, secundario y terciario y la muestra utilizada es la no probabilística.

## **Antecedentes y perspectivas teóricas**

A partir de la revisión bibliográfica, se han identificado diferentes enfoques de investigaciones acerca de la temática seleccionada.

Las disputas entre la República Argentina y la República de Chile por cuestiones fronterizas fueron muchas y varias de ellas de larga data. La “cuestión del Beagle”, como fue denominada, fue una de esas disputas que enfrentaron a los gobiernos de ambos países, caracterizada por haber sido altamente compleja y haber durado muchos años hasta efectivamente ser resuelta.

El comienzo del conflicto de los años 70 tiene su origen en la firma del Acuerdo sobre Arbitraje en el Beagle del 22 de Julio de 1971 en Londres, Inglaterra. Dicho acuerdo fue un compromiso arbitral que solicitaba la determinación de los límites en el canal del Beagle y la adjudicación de las islas Lennox, Nueva, Picton e islotes adyacentes. Se designaba al Gobierno de su Majestad Británica como árbitro en dicha disputa, pero que a su vez debía nombrar un Tribunal Arbitral de cinco jueces de la Corte Internacional de justicia.

El 18 de abril de 1977 finalmente la Corte arbitral, por unanimidad, dictó su laudo. El mismo adjudicaba a la soberanía chilena las islas ubicadas en el canal del Beagle. Luego de esta decisión, Argentina mantuvo silencio, mientras Chile adoptaba medidas y legislación de acuerdo a laudo arbitral.

El gobierno de facto argentino de ese momento decidió postergar la declaración de nulidad del fallo, se propusieron negociaciones bilaterales directas con el régimen militar chileno de Pinochet y así resolver las diferencias respecto de la delimitación de jurisdicciones

marítimas en el canal Beagle (rechazando los fundamentos del laudo que le otorgaban proyección atlántica a Chile). Pero el gobierno chileno se aferró a lo establecido en el laudo.

En otras palabras, el conflicto volvió a iniciar una escalada del conflicto. El gobierno chileno instaló puestos de vigilancia y señales al frente de los mismos a oficiales de la Armada. Mientras que el gobierno argentino ordenó la movilización de parte de la flota naval y de tropas hacia el sur.

Así, el 25 de enero de 1978, el Estado argentino declara la nulidad de la sentencia arbitral. Argentina no había aceptado la postura de Chile desde el principio, de recurrir a la Corte Arbitral sin intentar solucionar las disputas de forma bilateral. En contraposición, el Gobierno chileno consideró que no era posible arribar a un acuerdo bilateral y, por consiguiente, hizo uso del Tratado de Arbitraje de 1902 que habilita a la petición unilateral del recurso de arbitraje. Una valoración axiológica, muestra que Argentina no estaba conforme con esta decisión y menos con que el laudo arbitral sea pronunciado por la Reina de Gran Bretaña.

A pesar de ello, los presidentes de facto Jorge Rafael Videla y Augusto José Ramón Pinochet Ugarte, se reunieron el 20 de febrero en la localidad chilena de Puerto Montt, donde firmaron un Acta en la que se comprometieron a continuar con las negociaciones bilaterales. También se detuvieron las actividades militares y se aseguró la libertad de navegación en el área en disputa.

La distensión duró poco. Pronto se escucharon declaraciones belicistas a ambos lados de la cordillera. Las embajadas argentinas en el exterior denunciaron una serie de incursiones aéreas y tareas de movilización terrestre de efectivos de las Fuerzas Armadas chilenas. Las fuerzas armadas argentinas habían planificado el comienzo de la "Operación Soberanía" para el 22 de diciembre de 1978. Más específicamente, tenían en miras ocupar el territorio que se encontraba en litigio con Chile. Ese mismo día, el Papa Juan Pablo II, frente a la latente posibilidad de que estallara tal vez la Guerra más sangrienta del territorio americano, anunció el envío de su representante personal en una misión de buenos oficios: el Cardenal Antonio Samoré. Este anunció logró que detener la escalada bélica. Con la orientación del Cardenal, Chile y Argentina, reunidos en Uruguay, firmaron el Acta de Montevideo por la cual solicitaban de manera formal la Mediación Papal.

El Papa aceptó el pedido de mediación y las gestiones empezaron el 2 de mayo de 1979. El Sumo Pontífice, el 12 de diciembre de 1980 entregó a los Estados partes del conflicto la



propuesta de paz. El 9 de enero de 1981, la propuesta fue aceptada por Chile y en marzo del mismo año, objetada por Argentina. La propuesta papal establecía una zona de actividades comunes o concertadas y esto a Argentina le representaba una futura disputa.

De todas maneras, este conflicto se entremezclaba con otras situaciones que estaba afrontando el país en plena dictadura, a mencionar: (i) la Guerra de Malvinas; (ii) la deuda externa y el que atañe a la sociedad argentina en lo más intrínseco de la misma (iii) los 40.000 desaparecidos en la dictadura y la punición de sus Derechos Humanos.

Luego de las derrotas de Malvinas, el Gobierno se veía obligado a solucionar este conflicto de manera pacífica, por lo tanto, se aceptó la prórroga del Tratado de Solución de Controversias y se dilató de esta forma, el fondo del asunto. Seguidamente, Raúl Alfonsín obtuvo un triunfo histórico el 30 de octubre de 1983 y finalmente, Argentina se encontraba en Democracia. El 4 de octubre de 1984, los estados partes del conflicto, arribaron a un acuerdo en torno a la diferencia en los límites sobre el Canal Beagle. Por lo tanto, era cuestión de encaminarse al texto final del acuerdo. Finalmente, el 18 de octubre de 1984, Argentina y Chile firmaron, ante la Santa Sede, el Acta del Protocolo en la que se da cuentas del consenso de los dos países ante el conflicto del Canal de Beagle.

Considerando los antecedentes descriptos, podemos afirmar que la perspectiva teórica de esta investigación es abordada desde la óptica del constructivismo social, ya que la construcción del conocimiento en este tema puntual fue un proceso social y ubicado en un contexto histórico y cultural determinado.

Con ello se quiere significar que se aplicó la lógica inductiva, y es aquí donde la información recogida fue clasificada y agrupada de acuerdo a características y elementos que permitan inferir conclusiones, con relación a los objetivos planteados y las preguntas realizadas en el planteamiento de la investigación, y de tal forma evidenciar los elementos encontrados que pudieran conectarse de manera directa con los basamentos teóricos: “lo que se busca es descifrar mensajes en los datos, partiendo de la base de una inexistencia de estrategia única o procedimiento general válido para todo tipo de análisis cualitativo, sustentándose en una propuesta desde la reducción de datos hacia la obtención de datos y conclusiones.” (García LLamas, 2003).

A partir de estos antecedentes, ha surgido la posibilidad de poder analizar y evidenciar la importancia que significó la mediación al conflicto argentino-chileno por el Beagle. La

presente tesis muestra dónde se ubica la mediación dentro de la solución pacífica de controversias como obligación impuesta por el Derecho Internacional y analiza el caso concreto el cual concluye que un acuerdo a partir de la intervención papal como tercero neutral.

## CAPÍTULO I

### **El Derecho Internacional: Tratados, Territorio, Soberanía**

#### **1.2. Preliminar**

La paz ha estado siempre presente como valor y fundamento del ordenamiento jurídico internacional. Son variadas las causas que atentan contra la paz internacional como el control de los recursos naturales, los motivos étnicos, comerciales, los extremismos, nacionalismos y el territorio. Para Immanuel Kant:

*“El Estado de Paz debe, por tanto, ser instaurado, pues la omisión de hostilidades, no es todavía garantía de paz y su vecino no da seguridad a otro (lo que sólo puede suceder en un estado legal) cada uno puede considerar como enemigo a quien le haya exigido esa seguridad.”*

Por lo anterior es que surgen distintos métodos o instrumentos para mantener la paz, entre los que están los Tratados Internacionales. Los Tratados son acuerdos internacionales celebrados por escrito entre Estados y regidos por el Derecho Internacional<sup>6</sup>, son celebrados con distintos fines como el de crear o reformar organismos multinacionales o plurinacionales, para regular cuestiones concretas como el tráfico marítimo o aéreo o establecer las condiciones de la paz entre dos países.

#### **1.2. Sobre los Tratados**

El tratado internacional se presenta bajo múltiples denominaciones: convenio, acuerdo, protocolo, pacto, arreglo, compromiso, convención, etc. A veces, los distintos nombres reflejan los diferentes tipos de documentos diplomáticos en que consta el acuerdo, pero desde el punto

---

<sup>6</sup> Convención de Viena sobre el derecho de los tratados U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969.

de vista del derecho internacional son considerados siempre como tratados, independientemente de la terminología empleada<sup>7</sup>.

Fue necesaria hacer una mención especial de los Tratados ya que la cuestión del Beagle estuvo signada por distintos Tratados los cuales fueron causa de conflicto e instrumento para sellar su resolución. En 1856 se firma el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre Chile y Argentina con el fin de fijar los límites entre ambos Estados, el cual fue insuficiente dado que vastos territorios no eran conocidos. En 1881 se firma el Tratado de Límites, el cual superó al anterior pero todavía tenía algunas falencias. Dichas carencias se intentaron superar en 1893 con el Protocolo de Límites que contiene la mención del principio oceánico: “Chile en el Pacífico y Argentina en el Atlántico”. Por la repetición incesante de conflictos y controversias se firma en 1902 el Tratado General de Arbitraje que establecía que, ante cualquier conflicto, si ambas partes no podían solucionarlo mediante negociaciones directas, se someterían a un juicio arbitral que determinaría un fallo definitivo. En 1972 se firma el Tratado de Solución de Controversias, este tratado era similar al de Arbitraje, con la salvedad de que sustituía al árbitro británico por la Corte Internacional de Justicia<sup>8</sup>. En noviembre de 1984, luego de un arduo trabajo por parte de la mediación papal, fue la firma el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile que dio solución definitiva a todos los problemas limítrofes al sur de la isla Grande de Tierra del Fuego.

### 1.3. Sobre el territorio

El territorio de un Estado es la parte del globo delimitada que se halla bajo su soberanía y dominio exclusivo. El territorio de un Estado es el asiento físico sin el cual la existencia misma del Estado es imposible. Los Estados ejercen dentro de su territorio lo que se denomina soberanía territorial: ejercen su autoridad de manera plena y exclusiva dentro de su territorio. Ninguna autoridad extranjera tiene poder alguno dentro de los límites de otro Estado.

---

<sup>7</sup> Barberis, Julio A, El concepto de tratado internacional, Anuario español de derecho internacional, ISSN 0212-0747, N° 6, 1982, págs. 3-28.

<sup>8</sup> Texto de la nota del canciller argentino, Luis María A. de Pablo Pardo, al ministro de Relaciones Exteriores chileno, D. Clodomiro Almeyda, Buenos Aires, 11 de marzo de 1972, citado en O.G. Villegas, *El conflicto con Chile...*, *op. cit.*, Apéndice 12, p. 163; *ibid.*, p. 62; texto del tratado en *ibid.*, Apéndice 13, pp. 165-166.

Los conflictos relativos a la delimitación del territorio, sea terrestre o sea marítimo, alteran de forma recurrente las relaciones interestatales de la zona y ponen en cuestión la eficacia de sus mecanismos cooperativos tanto bilaterales como multilaterales<sup>9</sup>. Una vez originado el conflicto internacional suele temerse por las secuelas que derivan de éste, pues una de las más frecuentes y trascendental, es la vulneración de los derechos humanos. Es por eso que cuando ocurren resulta tan importante hacer un sumo esfuerzo para resolverlo no sólo para las partes en disputa sino para el mantenimiento de la paz de toda la comunidad mundial.

En el conflicto del Beagle, el mencionado Tratado de 1881 tenía como objetivo el delimitar los límites territoriales entre ambas Naciones. Según el texto el límite debe ser una línea que satisfaga las tres condiciones siguientes: Que esté en la Cordillera de los Andes, que sea divisoria de aguas y que pase por las más altas cumbres. Posteriormente surgieron problemas ya que en posteriores misiones geográficas se comprobó que, en el sur, la divisoria de aguas se apartaba con frecuencia de la Cordillera de los Andes y había que buscarla al este de ésta. También se comprobó que en algunas zonas la Cordillera incluso se sumerge en el Pacífico. Lo anterior dio pie en los dos países a interpretaciones del Tratado que favorecían reivindicaciones territoriales: Chile podría extender su territorio hasta las planicies patagónicas y Argentina podría disponer de puertos en el Océano Pacífico.

#### **1.4. Sobre la soberanía**

El Estado soberano es una comunidad constituida por un ordenamiento jurídico relativamente centralizado y autónomo, cuyo ámbito de validez espacial es limitada, que se presenta con carácter permanente y que depende directamente sólo del Derecho Internacional.

El denominado Conflicto del Beagle se suscitó en torno a la soberanía de varias islas e islotes (principalmente Picton, Nueva y Lennox) al sur del Canal Beagle y espacios marítimos adyacentes de una estratégica zona ubicada entre los océanos Atlántico y Pacífico<sup>10</sup>. Fue el concepto de “defender la soberanía” lo que utilizaron en el tiempo los distintos gobernantes en ambos lados para obtener el apoyo necesario. Tal vez por eso, Hans Kelsen entiende que la

---

<sup>9</sup> <https://revistas.comillas.edu/index.php/internationalrelations/article/download/11602/10857/>

<sup>10</sup> Bravo Bravo, Luis, Análisis crítico de la tesis del principio bioceánico, Instituto de Investigaciones del Patrimonio Territorial de Chile, Universidad de Santiago, 1983.

idea de soberanía estuvo ligada históricamente al fortalecimiento de la monarquía absoluta centralista pero cree que aún en el actual Estado democrático se la utiliza con fines políticos, creando confusión y presentando deseos políticos como verdades absolutas<sup>11</sup>. El conflicto por la soberanía entre Chile y Argentina, se constituyó en un asunto trascendental para ambos países no sólo por una rivalidad histórica entre ellos sino también por cuestiones exteriores como para la Argentina la amenaza británica en las islas del Atlántico sur.

Para muchos el conflicto se originó por las distintas interpretaciones del Tratado de 1881, para otros tenía que ver con una histórica disputa territorial con el país vecino, para otros tenía que ver con una legítima defensa de la soberanía amparada en el Derecho Internacional y para otros era una situación compleja que incluía a todas las cuestiones mencionadas.

La realidad es que en esta problemática se fusionaron una serie factores e intereses: políticos, económicos, estratégicos, que hicieron que se transformara en una controversia sui generis para las dos naciones, llegando a crear sentimientos xenofóbicos y sentimientos nacionalistas que deben ser entendidos para lograr una adecuada comprensión del diferendo chileno-argentino. Más allá de las cuestiones que lo originaron antes mencionadas, mi trabajo se enfoca a partir de la declaración de nulidad del Laudo Arbitral el 25 de enero de 1978 que le comunicó el canciller argentino Óscar Antonio Montes a su par chileno:

*“(...) el Gobierno de la República Argentina después de estudiar minuciosamente el Laudo Arbitral de S. M. Británica sobre la controversia en el Canal Beagle, ha decidido declarar insanablemente nula –de acuerdo con el Derecho Internacional– la decisión del Árbitro.*

*(...) La República Argentina no se considera por lo tanto obligada al cumplimiento de la decisión arbitral y desea, en consecuencia, informar a Vuestra Excelencia que no reconocerá validez de ningún título que invoque la República de Chile sobre la base del Laudo Arbitral para arrogarse derechos de soberanía sobre el territorio o área marítima alguna.*

*Entiende, asimismo, mi Gobierno que no resulta conveniente que nuestras dos repúblicas vean perjudicadas la calidad de sus relaciones como resultado de una decisión arbitral dictada en desacuerdo con el Derecho Internacional. Por ello, deseo también expresar a Vuestra Excelencia que el Gobierno argentino considera que el*

---

<sup>11</sup> Hans Kelsen, Teoría General del Estado, Barcelona, Labor, 1934, p. 150.

*camino más apto para hallar soluciones permanentes y definitivas y el más acorde de nuestra historia, es el negociar bilateralmente el conjunto de las diferencias jurisdiccionales planteadas entre los dos países, tal como ha quedado evidenciado en la reciente reunión de los excelentísimos señores Presidentes de ambas naciones, celebrada en la ciudad de Mendoza.”*

Y más precisamente, a partir del Acta de Puerto Montt<sup>12</sup>, suscrita por ambos Presidentes, el 20 de febrero de 1978, por el que se acordó la formación de comisiones negociadoras que, en tres etapas, deberían arribar a una solución para la “delimitación definitiva de las jurisdicciones que correspondan a Argentina y Chile en la zona austral”.

En síntesis, el derecho Internacional nos brinda distintas herramientas con el objetivo compartido por la comunidad internacional del mantenimiento de la paz. La jurisprudencia invariable de los tribunales internacionales como el sistema de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados consagran la primacía de las normas del derecho internacional en caso de conflicto con normas internas<sup>13</sup>. Asimismo, nos brinda la solución pacífica de las controversias como método de restauración de la paz cuando surge indefectiblemente un conflicto entre Estados. Chile y Argentina firmaron distintos Tratados Internacionales, entraron en conflicto hasta el punto de un conflicto bélico inminente y lo resolvieron a través del método de la mediación, una de las soluciones diplomáticas de solución de controversias, una obligación general impuesta por el Derecho Internacional.

---

<sup>12</sup> <https://www.dipublico.org/doc/instrumentos/168.pdf>

<sup>13</sup> Barboza, Julio, Derecho Internacional Público, Editorial Zavalía, 1999.

## CAPÍTULO II

### La solución pacífica de controversias internacionales

#### 2.1. Preliminar

Para preservar a las generaciones futuras del flagelo de la II Guerra Mundial, las Naciones Unidas acordaron basar su proceder futuro en la abstención del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, salvo el Derecho de Legítima Defensa, y se obligaron a arreglar sus controversias por medios pacíficos. Con la paz como objetivo, existen numerosos focos de tensión que ponen en peligro una coexistencia pacífica por lo que es necesario trabajar incesantemente para establecer y proteger la paz o al menos para evitar las guerras. Respecto de las controversias, no implica la obligación de toda controversia sino tan sólo aquella cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional (y que al buscar una solución se escoja una vía pacífica para tal fin). La restricción al uso de la fuerza y principios de la solución pacífica son dos pilares fundamentales que están contenidos en el Tratado constitutivo de Naciones Unidas (como en otros instrumentos a nivel regional, multilateral y aún bilateral)<sup>14</sup>.

Mencionado lo anterior, la realidad muestra que los diferendos internacionales, son fenómenos frecuentes y prácticamente inevitables.

#### 2.2. Sobre la controversia

Para el desarrollo del presente trabajo es importante analizar el concepto de la controversia internacional:

*“... es cuestión nuclear del Derecho Internacional, porque la existencia de controversias es un síntoma de enfermedad y la necesidad de solucionarlas se convierte*

---

<sup>14</sup> Gutierrez Posse de Ariosa, Hortensia D.T, Algunas consideraciones sobre la solución pacífica de controversias internacionales, Editorial Universidad de Buenos Aires, 1983, pág. 33-43.



*en condición previa de vitalidad y progreso en las relaciones internacionales. Esa necesidad aumenta a medida que, con el desarrollo tecnológico, las controversias representan una gran amenaza, no sólo a los Estados en ella involucrados, como también a toda la humanidad; inspirando uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional; el de la obligación que tiene todo Estado de resolver, por medios pacíficos, sus controversias<sup>15</sup>”*

Asimismo, podemos destacar que su concepción es de naturaleza técnica y es por ello que la jurisprudencia internacional ha refutado expedirse sobre casos que no contengan los presupuestos de una controversia.

En efecto, el concepto más común de controversia es el expuesto por la "Corte Permanente de Justicia Internacional" en el caso "Mavrommatis": "Una controversia es un desacuerdo sobre un punto de derecho o, de hecho, una contradicción de tesis jurídica o de intereses entre dos personas".

La controversia puede presentar una característica dual, jurídica y política. Si bien todo examen de la materia partiría de la verificación de que una controversia internacional siempre es política, puesto que usualmente se originan en intereses contrapuestos entre los Estados, puede darse la conjunción de que la controversia sea formulada en aspectos jurídicos, como fueron usualmente los casos de diferencias territoriales en las que se han discutido la existencia y el valor de los títulos invocados por las partes.

Varios factores, internos y externos afectan al desarrollo del conflicto: los sujetos enfrentados, sus relaciones, la naturaleza del problema, la historia conflictual, el aspecto cultural, etc. Considerar lo anterior será fundamental a la hora de analizar y seleccionar la estrategia para resolver el conflicto: los medios o sistemas de resolución de conflicto que van a ser utilizados, su carácter político o jurídico: negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, integración de nuevos sujetos. En todo caso, dos son los principios que han de operar ante la existencia de conflicto: la libertad de elección de medios y la solución pacífica de los conflictos. De ambos pende la eficacia del proceso<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Marotta Rangel, Vicente, «Solução Pacífica de Controversias», XI Curso de Derecho Internacional, Comité Jurídico Interamericano de la CEA, Washington DC, 1985, pág. 29.

<sup>16</sup> <https://www.redalyc.org/jatsRepo/2815/281550680004/html/index.html>

En el caso del Beagle, una controversia claramente dual por la distinta interpretación de un Tratado y los aspectos políticos involucrados, presenta la siguiente secuencia:

- Argentina declara unilateralmente la nulidad del Laudo comunicado a ambos países en mayo de 1977. 25. 1. 1978. Rodea este acto, una serie de encuentros de alto nivel que culminan con el Acta de Puerto Montt, 20. 2. 1978.

- Chile y Argentina solicitan al Papa su mediación en el conflicto y se comprometen a no recurrir a la fuerza. 8. 1. 1979. - Orientaciones de Juan Pablo II. Octubre y noviembre de 1980.

- La propuesta papal es entregada a los Cancilleres de Chile y Argentina. 12. 12. 1980.

- Chile responde a la propuesta papal. Enero, 1981.

- Argentina responde solicitando precisiones y alcances a la propuesta papal. Marzo, 1981.

- Iniciativas del Canciller argentino Oscar Camilión ante el Vaticano y publicación en Argentina de la supuesta propuesta papal. Agosto y septiembre de 1981.

- Argentina denuncia el Tratado General sobre solución judicial de controversias (Gobierno del General Leopoldo Galtieri). 21. 1. 1982.

- Exhortación del Papa Juan Pablo II a ambos Gobiernos. 23. 4. 1982.

- Acuerdos de ambos gobiernos para prorrogar el Tratado General sobre solución judicial de controversias de 1972 hasta que se celebre el Tratado final propuesto por el Mediador para la solución completa y definitiva del diferendo o, en su defecto, hasta pasados seis meses de la fecha en que el Papa se vea en la necesidad de declarar finalizada su mediación. Chile se compromete a no hacer uso de los derechos que emanan del Tratado sino en el caso de la prórroga antedicha y, sólo en relación con el diferendo específico. 15. 9. 1982<sup>17</sup>.

De lo anterior se observa una evolución de la controversia que dará lugar a la selección de distintos métodos para internar solucionarla.

---

<sup>17</sup> Infante Caffi, M. (1984). Argentina y Chile: percepciones del conflicto de la zona del Beagle. Estudios Internacionales, 17(67), p. 337-358.

### **2.3. Sobre la libertad de elección**

El principio de la libre elección de medios es tan importante como la voluntad de las partes para la solución de la controversia. Por esta razón, el plan original que estipulaba la participación de un órgano de la ONU para elegir el medio de solución apropiado, en caso de estancamiento, fue suplantado por lo que en la resolución 2625 de la Asamblea General se ha dado en llamar el "principio de libre elección de los medios", que se considera como un corolario de la igualdad soberana de los Estados. En la resolución No. 37/10 de 1982 se volvió a insistir en la libertad de elección de los medios de solución pacífica de controversias.

Sin embargo, este principio puede restringirse o reglamentarse a través de un acuerdo general de solución de controversias o bien por una cláusula que guarde relación con un proceso diplomático, arbitral o judicial incorporados en instrumentos internacionales.

Por su parte, la confección de un protocolo adicional se utilizó a efectos de posibilitar la alternativa de los Estados, de aceptación o rechazo anticipado de los métodos determinados para las controversias que se originan con respecto a las disposiciones del acuerdo principal.

Otro procedimiento, cuya aplicación es más actual, deriva en la inclusión de cláusulas relativas a la solución pacífica, sin admitir reserva alguna o admitiendo algunas determinadas en un acuerdo con alcance general.

### **2.4. Sobre las soluciones**

Por otro lado, los principios del Derecho Internacional en materia de relaciones de amistad entre Estados establecen: no utilizar la fuerza armada, promover la cooperación, fomentar la igualdad de derecho y la libre determinación de los pueblos, la igualdad soberana de los Estados, actuar de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales y a solucionar pacíficamente las controversias internacionales.

De este último punto, existen varios métodos que pueden aplicarse para resolver conflictos entre los Estados y corresponde al Derecho Internacional, como encargado de velar

por las normas jurídicas que regulan la conducta entre Estados<sup>18</sup>, adecuar sus disposiciones para el mantenimiento de la paz internacional.

El Derecho Internacional Público establece, y no existe una jerarquía entre ellas, ciertas alternativas para la solución de las controversias internacionales mediante métodos diplomáticos (negociación, buenos oficios, mediación, investigación y conciliación); jurídicos (arbitraje y arreglo judicial) y los medios violentos o coactivos (los cuales no serán abordados en este trabajo).

En la búsqueda de las soluciones en general se ha preferido una búsqueda política de entendimiento. Existe una crisis de los métodos jurisdiccionales y existe hace tiempo un resurgir de los llamados métodos diplomáticos, ya que en ellos cada parte puede mantener un cierto control sobre el desarrollo del procedimiento y, eventualmente, sobre sus resultados. Lo anterior puede satisfacer la sensibilidad política, dando seguridad a los gobiernos.

Por tal motivo, en forma previa a adentrarnos en el análisis minucioso y profundo de la mediación papal -la que abarcará un capítulo-, consideramos relevante realizar un breve repaso por los métodos de solución de controversias a los que recurre -usualmente- la comunidad internacional.

Como se ha adelantado precedentemente, el Derecho Internacional Público, prevé medidas idóneas que deben emplearse para la resolución de la controversia, de forma que podrían clasificarse en diplomáticos y jurídicos -los pacíficos- y bélicos -los violentos-.

Es así que primero se implementarán todas las alternativas pacíficas a fin de evitar una guerra; siendo éste uno de los objetivos de la "Carta de las Naciones Unidas" es decir, el arreglo o acuerdo pacífico de la controversia (art. 1º numeral 1 y art. 2º numeral 3) y la abstención del uso de la fuerza que ponga en peligro la paz y seguridad internacional (art. 2 numeral 4). Lo mismo ocurre con las disposiciones de la "Carta de los Estados Americanos", específicamente en el literal b del art. 2º y en los literales f y g del art. 3º.

Sin perjuicio de ello, tanto una como otra, establecen dentro de sus dispositivos legales, una variedad de métodos, alternativas o vías pacíficas para la solución de distintas controversias que puedan presentarse entre los miembros de la comunidad internacional. Aparte del ya

---

<sup>18</sup> Fernandez Illanes, Samuel, La solución pacífica de las controversias y el mantenimiento de la Paz, Revista chilena de derecho, ISSN 0716-0747, Vol. 12, N° 2, 1985, págs. 279-311.

mencionado artículo 33 de la Carta de Naciones Unidas, puede destacarse el artículo 25 de la "Carta de la OEA", al establecerse también los antes mencionados medios pacíficos de solución de controversias.

Resulta evidente entonces, que los miembros de la comunidad internacional son libres de elegir el método de solución que más prefiera, puesto que ningún Estado puede ser sometido a emplear una alternativa que no hubiere consentido, por lo que la voluntad de las partes también en una característica primordial para desarrollar el medio de solución elegido.

Como vimos los métodos pueden ser jurisdiccionales o diplomáticos se describirán a continuación con un especial énfasis en los utilizados en el conflicto del Beagle y más específicamente en los utilizados luego de 1978.

## **Soluciones Jurisdiccionales**

Son aquellas alternativas para la solución de controversias que son implementadas por un órgano jurisdiccional o internacional.

Si bien se ha discutido respecto a la clase de controversias que podían ser sometidas al arbitrio de estos órganos, se ha definido que toda controversia internacional, sin importar su temática, puede ser sometida ante un órgano jurisdiccional internacional a fin de buscar una posible solución. Pese a lo anterior, existe el requerimiento primordial la voluntariedad de las partes, puesto que son ellas las únicas que pueden tomar la decisión de someter la controversia ante una vía arbitral o de arreglo judicial.

### *a. Arreglo Judicial*

El arreglo judicial podría definirse como el procedimiento a través del cual los sujetos someten la solución controversial a un tribunal internacional, que se integra de jueces permanentes, seleccionado en forma previa al acaecimiento de la controversia, que se rigen por cierto reglamento, actuando en conformidad a un proceso preestablecido, dictando un pronunciamiento obligatorio llamado sentencia, conforme el Derecho Internacional positivo, excepto que se hubiere autorizado al tribunal a emplear la equidad.

## ***b. Arbitraje***

La definición de este método de solución de controversia se encuentra descripta en el artículo 37 del I Convenio de La Haya, cuando al hacer referencia a la solución pacífica de los conflictos internacionales, manifiesta:

"el arbitraje internacional tiene por objeto resolver los litigios entre los Estados, mediante jueces por ellos elegidos y sobre la base del respeto del derecho".

A fin de que la controversia pueda ser sometida al arbitraje internacional resulta imprescindible la voluntad de las partes, dicha voluntad debe ser manifiesta, concreta y traducirse en el compromiso; que se lo entiende como un acuerdo a través del que se toma la decisión de acudir al arbitraje, representando la voluntad común de las partes.

En la "etapa compromisoria" las partes acuerdan respecto lo que será desarrollado en el arbitraje, determinan la competencia de los árbitros, definen la controversia a solucionar, aquello que debe comprender el decisorio; en definitiva, determina la estructura del arbitraje.

El árbitro integrante del tribunal arbitral, es elegido y asignado por las partes en forma libre y con posterioridad a la controversia; suelen ser entre tres y cinco y ocasionales; entienden y resuelven la controversia para la que fueron elegidos, con carácter ad hoc lo cual implica que es para ese fin específico y luego se desintegra.

Como consecuencia de que el arbitraje no cuenta con un procedimiento ordinario, pues se nutre del compromiso, el árbitro puede impulsar a las partes a fin de conseguir un acuerdo, e inclusive pueden acudir a la equidad si así se le permitió en la etapa compromisoria.

La resolución que se dicta a través del arbitraje es denominada laudo, el cual, de forma muy similar a la jurisprudencia, cuenta con una parte expositiva y otra dispositiva, adoptándose por mayoría de todos los árbitros, y aquel árbitro que se encuentre en desacuerdo, podrá manifestar su disconformidad a través de un "voto salvado". El laudo es entonces vinculante y obligatorio, siempre que se adapte al compromiso, para las partes, y, en consecuencia, pero su cumplimiento es voluntario, razón por la que el laudo no es ejecutivo. A fin de fundar la obligatoriedad del laudo se ha apelado al principio Pacta Sunt Servanda a través del cual todo

instrumento internacional suscrito y ratificado por los Estados, tiene que ser cumplimentado de buena fe.

En el conflicto del Beagle se utiliza este medio de resolución pacífica de las controversias cuando en 1970 los países en disputa aceptan someter el conflicto al arbitraje del gobierno del Reino Unido con la condición de que fuera un tribunal arbitral compuesto por cinco peritos internacionales, nombrados por Argentina y Chile. En 1971, se firma el compromiso de Arbitraje entre Chile y Argentina: Solicitud de Laudo Arbitral. Dicho Laudo se da a conocer en 1977 y tiene distinto recibimiento a un lado y a otro de la Cordillera. Chile la acepta y la convierte en ley chilena. En cambio, Argentina primero opta por el silencio y no utiliza el derecho de revisión que se otorgaba para esos casos, para luego declarar el Laudo nulo por varias cuestiones entre las que se encuentran el supuesto abuso de las prerrogativas de la corte, por contradicciones lógicas, por no ser imparcial, por errores de interpretación, geográficos e históricos; etc.

Este Laudo resultante de la aplicación de este método intensificó el conflicto y cerró el camino del derecho dando paso a la alternativa de los métodos diplomáticos de solución de las controversias.

## **Soluciones Diplomáticas**

Como hemos adelantado, entre la clasificación de los métodos de solución de controversias, se encuentran los *diplomáticos*, a través de la diplomacia de los Estados, Jefes, Ministros o agentes, se procede a solucionar la controversia que en otra época se hubiera convertido en una guerra.

Es así que la acción diplomática ha contribuido en la minimización y control de la propagación de conflictos mundiales, por lo que se la considera un aporte relevante para la solución pacífica de las controversias internacionales.

### *a. Investigación*

Esta alternativa o método de solución de controversia consiste en que se puede designar una Comisión Internacional de Investigación y este tipo de Comisiones fueron creadas en las

Conferencias de Paz de la Haya de 1899 y de 1907<sup>19</sup>. Suele recomendarse su implementación para las controversias en las que no se encuentre comprometido el honor ni el interés y que exista divergencia en los hechos, de forma tal que la Comisión los delimite a través de una evaluación detenida e imparcial.

En efecto, la única tarea de la "Comisión de Investigación" es el esclarecimiento de las cuestiones de hecho que giran en torno a la controversia, sin realizar pronunciamiento alguno respecto de la responsabilidad que de las partes se pudieran deducir.

Si bien no se expide sobre el fondo de la cuestión en debate, realice una contribución respecto a datos que sean importantes para solucionar la controversia, como puede ser hechos históricos, un mapa; pero sin determinar una responsabilidad -cualquiera sea su índole (jurídica, económica, política)-.

En definitiva, su aporte fundamental es esclarecer perspectiva de las partes en relación a los acontecimientos y hechos que giran en torno al conflicto; lo que, al momento de recurrir a un método jurídico de solución de controversia, puede resultarles de utilidad, pues allí podrían presentarse los informes realizados por la comisión de investigación.

#### *b. Conciliación*

Este método de solución de controversia podría ser definido como una vía no jurisdiccional consistente en la intervención imparcial de un organismo colegiado denominado "comisión de conciliación", con la finalidad de proponer una solución a la controversia, teniendo en cuenta todos sus aspectos.

Si bien la "comisión conciliadora" usualmente se compone de juristas y cuentan con conocimiento de la cuestión controversial de acuerdo a un proceso contradictorio, no se encuentra dentro de la clasificación jurídica puesto que no se encuentra facultada para dictar sentencia, sino que emite un informe a través del cual ofrece a los sujetos una solución, pero la misma no es vinculante, pues la partes no se encuentran obligadas a aceptarla; ya que es una sugerencia o recomendación.

---

19

[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_XLI\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2014\\_Ana\\_Elizabeth\\_Villalta\\_Vizcarra.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XLI_curso_derecho_internacional_2014_Ana_Elizabeth_Villalta_Vizcarra.pdf)



### *c. Negociación*

La negociación del tipo internacional entre estados es a menudo un proceso de diálogo basado en el poder destinado a lograr ciertos objetivos o fines, y que puede o no resolver por completo una disputa o disputas en particular a satisfacción de todas las partes<sup>20</sup>. Desde una óptica jurídica, la negociación ha sido definida como una “discusión, o ‘conversaciones’, entre los representantes de dos o más Estados que está diseñada para producir un acuerdo sobre un punto que es de interés compartido o en cuestión entre ellos<sup>21</sup>.”

La negociación directa es el método que instintivamente se utiliza primero, tal vez por ser más sencillo que otros para eliminar las situaciones de tensión entre Estados. Tiene la ventaja de ser flexible, prescinde de terceras partes e incluso no es excluyente de la utilización de otros métodos. Puede asumir la forma de intercambios de notas entre los gobiernos, o conversaciones u explicaciones verbales entre los representantes de los gobiernos litigantes.

Generalmente, los tratados suelen contar con dispositivos que obligan a las partes a recurrir a la negociación directa en caso de diferencias o controversias entre los sujetos.

Como se mencionó anteriormente en enero de 1978 Videla y Pinochet se reúnen y firman el Acta de Puerto Montt en la cual se acuerda la formación de comisiones negociadoras que en tres fases deberían arribar a una solución para la delimitación definitiva de las jurisdicciones que correspondan a Chile y a la Argentina en la zona Austral:

*“Se establece un sistema de negociaciones que comprenderá tres fases, desarrolladas por Comisiones formadas por representantes de ambos Gobiernos”.*

Fase 1: 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.

Fase 2: en noviembre 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

---

<sup>20</sup> Gardner, Hall, "International Negotiation and Conflict Resolution" in Oxford Bibliographies in New York: Oxford Univ. Press, 2012.

<sup>21</sup> Berridge, Geoffrey R. y James, Alan, A dictionary of diplomacy, London, Palgrave Macmillan, 2001, p. 166.

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.

Fase 3: En medio de la crisis de diciembre y como último recurso, en diciembre de 1978 el canciller chileno, Hernán Cubillos, llega a Buenos Aires para ofrecer una última oferta para lograr una solución pacífica mediante la intervención del Papa Juan Pablo 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.

#### *d. Buenos Oficios*

Único de los métodos no descriptos específicamente en el artículo 33 de la Carta de la ONU, es un término ampliamente utilizado fuera de los conflictos armados, presente en una variedad de organismos internacionales (Organización Mundial del Comercio 1994, art. 5; Convención de Viena 1985, art. 11), y en Tratados multilaterales que preceden a la formación del Naciones Unidas (Convención para el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales 1899, 1907). Tradicionalmente, el término describía el papel desempeñado por un estado en la mediación de disputas internacionales, como Suiza en una variedad de crisis interestatales desde Suez hasta Afganistán<sup>22</sup>, o el establecimiento del Consejo de Seguridad de un Comité de Buenos Oficios para ayudar a resolver una disputa entre fuerzas holandesas y nacionalistas en 1947 en Indonesia<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Fischer, Thomas, *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept*. Zürich: Center for International Studies, 2002.

<sup>23</sup> Wainhouse, David W, *International Peace Observation: A History and Forecast*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1966.

Javier Pérez De Cuéllar simplemente se refirió a los buenos oficios como “diplomacia silenciosa”<sup>24</sup>. De manera más pragmática Boutros Boutros-Ghali describió a los buenos oficios como:

*“cualquier acción diplomática tomada para evitar que surjan disputas entre las partes, para evitar que las disputas existentes se conviertan en conflictos y para limitar la propagación de estos últimos cuando ocurren” (ONU 1992a)<sup>25</sup>.*

Doctrinariamente suele afirmarse que la intervención del "buen oficiante" es sutil, puesto que no se inmiscuye en el problema en sí mismo, sino que tiene un rol de amigable componedor, acercando a las partes en conflicto, a fin de que ellas intenten solucionar de forma amigable su diferencia.

El 22 de diciembre de 1978, día en que la Argentina tenía previsto ocupar las islas luego del rechazo a la propuesta realizada por el canciller Cubillos, el Papa Juan Pablo II, comunica que enviaba a su representante personal, el cardenal Samoré en una misión de buenos oficios. Los objetivos de la misión del cardenal eran: Obtener el compromiso de ambos países de no recurrir al uso de la fuerza, disminuir la tensión en la zona mediante el retorno progresivo a la situación militar de comienzos de ese año, evitar medidas que modificaran el statu quo en cualquier aspecto de las relaciones mutuas, la determinación de un medio para la solución pacífica del conflicto, concretamente los buenos oficios o la mediación.

#### **e. Mediación**

Con un rol mucho más activo que el de los buenos oficios, el tercero, mediador interviene en la controversia no sólo acercando a las partes en disputa sino también abriendo canales de comunicación para que las mismas identifiquen necesidades y puedan lograr una solución mutuamente aceptada. Jacob Bercovitch define la mediación como:

*"...un proceso de manejo de conflictos, relacionado pero distinto de las propias negociaciones de las partes, donde los que están en conflicto buscan la ayuda de, o*

---

<sup>24</sup> Adams, Robert, and Benedict Kingsbury (eds.), United Nations, Divided World: The UN's Role in International Relations, 2nd ed., revised, Oxford: Clarendon Press, 1994.

<sup>25</sup> United Nations, An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping. New York: United Nations, 1992.

*aceptan una oferta de ayuda de, un extraño (ya sea un individuo, una organización, un grupo, o un estado) para cambiar sus percepciones o comportamiento, y hacerlo sin recurrir a la fuerza física o invocar la autoridad de la ley* <sup>26</sup>.

Por todo lo explicado en el presente apartado, es que entender la función del Derecho Internacional y sus métodos de solución de controversias resulta de gran importancia para nuestro trabajo, sin contar con lo más relevante y previo a ello que no es otra cosa que la voluntad de las partes.

En síntesis, el apuro por diseñar métodos alternativos de solución de las controversias se justifica por el aumento del número de controversias debido a la creciente interacción entre los distintos Estados y por la ausencia de un vínculo de subordinación entre los sujetos, de un órgano que centralice la aplicación de las normas y de un órgano juzgados obligatorio. Estos mecanismos surgen con el objetivo de prevenir y evitar el surgimiento de conflictos y, en caso de que aparezcan inevitablemente, poder alcanzar una solución adecuada.

En el conflicto del Beagle, tema del presente trabajo, fueron los métodos de solución de controversias los que evitaron una guerra inminente y de entre ellas fue la mediación la que puso fin al conflicto que tuvo lugar por más de diez años. Por lo anterior es que merece un capítulo aparte.

---

<sup>26</sup> Bercovitch, J., Mediation in international conflict: An overview of theory, a review of practice, In I. W. Zartman & L. Rasmussen, eds., Peacemaking in international conflict: Methods and techniques, 125-154. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997.

## CAPÍTULO III

### La mediación

#### 3.1. Preliminar

En forma previa a adentrarnos en la mediación papal en forma específica, corresponde realizar un análisis del concepto y funcionamiento de la mediación internacional en sentido amplio.

La mediación supone la petición, por parte de uno de los protagonistas del conflicto, de la intervención de un tercero imparcial quien mediante el conocimiento de la controversia procura acercar a las partes, interviene directamente en las conversaciones y en el desarrollo del problema y sugiere términos de arreglo, a modo de consejo dado que carecen de fuerza vinculante, si bien es cierto también puede derivar en la celebración de un acuerdo entre las partes enfrentadas<sup>27</sup>.

#### 3.2. La mediación internacional

La mediación es considerada como una manera voluntaria y no coactiva de conducción de controversias, específicamente es considerada como un método dentro del complejo contexto de las relaciones internacionales sometidas por los principios de autonomía de las partes y la preservación de la independencia<sup>28</sup>. Es una herramienta considerada de gran utilidad tanto para resolver conflictos como para detener una escalada de la violencia y curar heridas<sup>29</sup> producidas con anterioridad a la intervención de un tercero neutral.

---

<sup>27</sup> García Gérboles, L y Muesmann Torres, M., “El entronque histórico-jurídico del concepto de la mediación desde el derecho romano hasta la actualidad”, *La mediación: presente, pasado y futuro de una institución jurídica*, Oleiros (La Coruña), Netbiblo, 2010.

<sup>28</sup> Bercovitch, J., “Mediation in the most resistant cases”, in Crocker, C.A., Hampson, F.O. and Aall, P.R. (Eds), *Grasping the Nettle: Analyzing Cases of Intractable Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington DC, 2005, pp. 99-121.

<sup>29</sup> <https://www.peaceinsight.org/en/themes/mediation-dialogue/?location&theme=mediation-dialogue>

Por su parte, Christopher Moore destaca que la naturaleza de la mediación como una ampliación y preparación del procedimiento de negociación<sup>30</sup>. En efecto, la mediación es una forma de intervención de terceros en disputas con el propósito de abatir o resolver esa disputa a través de la negociación. Las partes aceptan la mediación con la esperanza de que la negociación a través de un intermediario les ayude a reducir algunos de los riesgos que conllevan los compromisos, protegiendo su imagen y reputación al hacer concesiones. La participación de un mediador puede incluir una garantía para el eventual acuerdo, reduciendo así los riesgos de violación de cualquiera de los adversarios<sup>31</sup>. A través de la mediación, el mediador transforma la estructura de negociación de una díada en un triángulo<sup>32</sup>.

En un principio, eran los Estados los terceros principales elegidos puesto que ellos eran los únicos legitimados internacionalmente<sup>33</sup>. Efectivamente, si bien al procedimiento internacional lo dominaban las concepciones de "*realpolitik*" de las relaciones interestatales, las controversias se encontraban gestionadas primordialmente a los estados poderosos.

Sin embargo, incluso los estados más poderosos han sido impulsados a asociarse con otros estados, a efectos de establecer un contexto más imparcial para la negociación de la paz. Además, a partir de la finalización de la "Segunda Guerra Mundial", las organizaciones internacionales y no gubernamentales, también se transformaron en forma gradual en intermediarios de índole esencial y hoy resultan tan numerosos y diversos en su interés como las mismas partes en disputa. Incluso pueden y han sido elegidos como mediadores, que, si bien no cuentan con un poder internacional coactivo, distintos ONGs e individuos. Estos últimos son verdaderos expertos con habilidades y capacidades personales que han desarrollado relevantes aportaciones en los ámbitos diplomáticos y/o académicos. Son ejemplos del ex presidente finlandés Martti Ahtisaari en el conflicto de Aceh, el representante especial del secretario general de la ONU, el diplomático peruano Álvaro de Soto, jugó un papel fundamental en las negociaciones que ayudó poner fin a la guerra civil en El Salvador o el argentino y primer latinoamericano en recibir el Premio nobel de la paz en 1937 por su intervención como mediador la cual permitió la finalización de la Guerra del Chaco, entre Paraguay y Bolivia.

---

<sup>30</sup> Moore, C., *The Mediation Process*, San Francisco, C.A.: Jossey-Bass, 1986.

<sup>31</sup> Princen, T., *Intermediaries in International Conflict*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

<sup>32</sup> Touval, Saadia and I. William Zartman, Introduction: Mediation Theory. In *International Mediation in Theory and Practice*, ed. Saadia Touval and I. William Zartman, Boulder: Westview Press, 1985, pages 7-17.

<sup>33</sup> Frazier, D. V., & Dixon, W, *Third party intermediaries and negotiated settlements, 1946-2000*, *International Interactions*, 2006.

De tal forma, los individuos que no ostentan una función gubernamental, y lejos se encuentran de ser agentes políticos, contribuyen a la atenuación de la controversia, mediante diferentes capacidades.

Cabe definir cuáles son los derechos y deberes, a partir de un análisis de diferentes instrumentos internacionales que incluyen a la mediación como método eficaz para resolver conflictos. Entre los derechos de que dispone el mediador se destacan: el derecho a recibir la información necesaria para tener un conocimiento extenso y exhaustivo de la controversia, a participar directamente en las negociaciones y a ofrecer métodos o fórmulas alternativas de resolución y a que conste en el documento resultante, ha participado como mediador. Entre los obligaciones, y relacionados con sus derechos, se encuentra el de estudiar en profundidad y de manera imparcial el conflicto, el de obrar con objetividad, imparcialidad e independencia, el de intervenir en el desarrollo del conflicto con el objeto de tratar de resolver o disminuir las dificultades y los enfrentamientos que se presente, el de participar directamente en las negociaciones, el de no forzar un acuerdo, no tener intereses en el asunto a resolver y a promover acuerdos que sean mutuamente aceptados y cumplibles y que tiendan a evitar futuros conflictos de los temas que fueron tratados.

De los derechos y obligaciones del mediador podemos obtener sus características<sup>34</sup>: Imparcialidad, no debe favorecer a una parte sobre la otra. Rango y Prestigio, hay indicios que los mediadores internacionales que tienen cierta “influencia” tienen más posibilidades de mediar con éxitos que otros actores que no la poseen. Participación activa, la cual para varios autores es la diferencia principal que tiene la mediación con los buenos oficios, ya que este último acerca a las partes para hacer viables las negociaciones directas sin que por ello participe en ellas. Que haga uso de distintos recursos como por ejemplo el denominado shuttle diplomacy herramienta especialmente útil cuando las partes están con un alto grado de conflictividad y que consiste en hablar varias veces individualmente con las partes involucradas, yendo y viniendo, hasta que las mismas puedan hablar frente a frente o que logren tener una mejor comprensión de la disputa que las involucra<sup>35</sup>. También debe manejarse con estricta confidencialidad, independencia que es no tener una relación personal o de negocios con alguna de las partes y

---

<sup>34</sup> Swanson, Donald L. *Four Characteristics of Successful Mediators — from a Study of Mediation in International Relations*, 2018.

<sup>35</sup> Howard, Charles L, *The Organizational Ombudsman: Origins, Roles, and Operations*, a legal guide, ABA Section of Dispute Resolution, USA, 2010, Pages 32-37.

debe mantener una posición neutral que implica no tener un interés directo en el resultado de la mediación.

Respecto a las características del proceso de mediación es notable que el mismo es interpretado como un proceso informal en la que un tercero imparcial o neutral, que, si bien no ostenta la potestad de imponer una solución, colabora con las partes en conflicto para el alcance de un acuerdo aceptado en forma mutua. Esta enunciación habitual incluye algunas de las características primordiales del procedimiento, como lo son su informalidad y su sentido del consenso. Asimismo, en ella se demuestra el concepto de que el resultado más relevante del procedimiento no es otro sino la generación de un acuerdo en forma voluntaria de la controversia<sup>36</sup>.

Con independencia del alcance descripto por las concepciones convencionales, el procedimiento de mediación ostenta una competencia específica que es el de la transformación de las partes en disputa. La posibilidad de transformación referenciada, tiene lugar con la aptitud de la mediación a fin de originar dos efectos relevantes: la revalorización y el reconocimiento.

En cuanto al primer efecto, representa el reintegro a las partes de una especie de significación de su propia valía, fuerza y aptitud para el afronte de los inconvenientes, utilizada después adquirir legitimidad entre los habitantes.

Por su parte, el segundo, conlleva que se evoca en las partes la aprobación y la empatía en relación al contexto y los inconvenientes de terceros, puesto que en el desarrollo de la mediación dialogan los estados patrocinados por individuos.

Cuando el reconocimiento y la revalorización ostentan el eje central en la práctica de la mediación, se interpela a las partes a usar las controversias como una oportunidad de crecimiento moral, y se concreta el potencial transformador de la mediación (reputación internacional).

Establecido las características fundamentales del mediador, del proceso en el cual interviene y la función transformadora de la mediación al construir “puentes” para que las partes puedan comunicarse y así llegar a un entendimiento sobre sus necesidades y reclamos; es que podemos pasar a hablar de la mediación en el conflicto objeto de este trabajo.

---

<sup>36</sup> Baruch Bush, R. A., & Folger, J. P., La promesa de la mediación: Cómo afrontar el conflicto mediante la revalorización y el reconocimiento de los otros, Buenos Aires: Granica, 2008.



### 3.3. La mediación papal en el Conflicto del Beagle

Como vimos, la mediación surge como una herramienta natural en el intento de solución de los conflictos internacionales, principalmente cuando las negociaciones directas han sido suspendidas y esto fue exactamente lo que sucedió en 1978 en el conflicto que enfrentaba a la Argentina y a Chile.

La mencionada segunda Comisión negociadora no pudo llegar a un acuerdo, pero lo que, sí logró, 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.

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<sup>37</sup>.

Consecuentemente, nuestro país al momento de designar el interventor, examinó ciertos candidatos, entre los que se encontraban “el Rey de España, las Naciones Unidas, la Reina de Inglaterra, el secretario general de la ONU, Henry Kissinger y el Papa.

El canciller chileno Hernan Cubillos y el canciller argentino Carlos Pastor, se reúnen a fin de seleccionar los posibles mediadores, cuyo resultado fue una sorpresa para ambos países. Luego de que el canciller argentino le propusiera inicialmente y en forma un poco coercitiva al Papa o nada, se dice que Cubillos fingió haber sido realmente engañado. Es así que Cubillos recuerda haber advertido que nuestro país pudo haber antedicho erróneamente la mano de Chile:

*"Ahora, mirando hacia atrás (porque lo hemos analizado muchas veces), los argentinos jugaron esa carta seguros de que no aceptaríamos al Vaticano como mediador. Pero creo que allí cometieron un gran error. ¿Por qué pensaron que no aceptaríamos el Vaticano? Porque las relaciones entre el gobierno de Chile y la iglesia local eran pésimas. Pero lo que ellos no*

---

<sup>37</sup> <https://www.cari.org.ar/pdf/mediacion-papal.pdf>

*entendieron ... teníamos a la iglesia [local] en este asunto de nuestro lado. Y, obviamente, aceptaríamos al Vaticano si es el número uno en mi lista. Pero fue increíble, nunca olvidaré ese minuto, estaba tan sorprendido que no pudo continuar la conversación..."*

Es así como surge la idea de otorgar la mediación de la controversia entre estos países al Papa, a fin de conseguir una conciliación o tratado de paz para la resolución de este complicado conflicto.

La elección no resulta extraña dado que ya desde la Edad Media la Iglesia ha intervenido para limitar la violencia entre los territorios por lo que no es extraño que el papado se haya convertido en la última instancia de relación entre los Estados en medio de conflictos entre ellos. Además la Iglesia no representa un poder político sino un poder simbólico lo que hace que su poder de mediación sea muy grande», apunta el profesor.<sup>38</sup>

La Iglesia Católica atravesaba por ese entonces un año difícil. A la muerte de Pablo VI, se había sumado la del nuevo pontífice, Juan Pablo I, que solo ocupó un mes el cargo, sucediéndose en ese año tres conclaves, o reuniones cardenalicias para elegir al Papa.

En medio de una crisis bilateral, la única solución fue la mediación, en una institución con años de historia.

El 22 de diciembre de 1978, en ocasión del tradicional encuentro con los cardenales y la Curia Romana para los saludos por las fiestas navideñas, Su Santidad Juan Pablo II anunció:

*“Frente a las noticias siempre más alarmantes que iban llegando respecto del agravamiento y sobre la posible, es más, temida por no pocos, precipitación de la situación (entre la Argentina y Chile), he hecho conocer a las partes mi disposición - más aún, el deseo- de enviar a las dos capitales un representante especial mío, para tener informaciones más directas concretas sobre las respectivas posiciones y para examinar y buscar juntos la posibilidad de una solución pacífica de la controversia”.*

La alternativa de Mediación debía realizarse rápidamente, antes que alcanzar el punto de no retorno, donde la guerra sería inminente e irreversible. Cuando las tropas se movilizaban hacia la frontera y las Armadas de ambos países se trasladaban a la zona austral, el llamado del

---

<sup>38</sup> <https://www.abc.es/sociedad/20150929/abci-iglesia-papa-conflictos-201509241210.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.com%2F>

Papa Juan Pablo II aceptó la Mediación y logró disminuir el conflicto, ya ante su ofrecimiento, tanto Chile como Argentina aceptaron, pues ambos países se definían como católicos<sup>39</sup>.

Un trabajo clave del mediador que incrementa las chances del éxito de una mediación es el que realiza el Papa Juan Pablo II, al hacer un correcto análisis del conflicto, una buena interpretación de los sentimientos de ambos pueblos y la intención de los gobiernos.

Se produce una rápida distensión en la zona austral ante la decisión de la Santa Sede de mediar en la controversia. Las flotas paulatinamente se alejan de los mares del sur y ya para enero se hayan en sus respectivos puertos.

El Papa envía al cardenal Antonio Samoré, que había sido secretario de la nunciatura en Lituania y en Suiza donde había adquirido experiencia y habilidad diplomática. Sumado a lo anterior, su nunciatura apostólica en Colombia la que lo dotó de un español perfecto y lo comprometió con todo lo que ocurría en la región americana.

El cardenal fue encargado de una primera misión de buenos oficios, quien se encontraba asistido por "Monseñor Faustino Sainz" y "Monseñor Gabriel Montalvo", para acercar de nuevo a los dos países. Su llegada a Buenos Aires en diciembre de 1979 incrementó la posición de aquellos que alentaban una solución pacífica de la controversia.

Después de múltiples reuniones preparativas realizadas entre Samoré y las autoridades argentinas y chilenas, tendientes a preparar las bases de los "buenos oficios" solicitados a la Santa Sede, se llega 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".

Ya mencionada la diferencia, pero vale la pena referirla nuevamente, en los buenos oficios se busca el acercamiento de las partes para que luego ellas solucionen el conflicto por sus propios medios. En cambio, en la mediación, el tercero propone dichos medios, los que serán aceptados por las partes o no según lo crean conveniente.

La labor del cardenal Antonio Samoré resultó en dos acuerdos: los de Montevideo, firmados en enero de 1979. El primero de ellos contenía un pedido expreso de mediación formulado por los dos gobiernos. Le solicitaban al Papa Juan Pablo II que los guiase en sus

---

<sup>39</sup>Manzano Iturra, Karen Isabel, Arbitraje y Mediación, Los medios jurídicos tras el conflicto del Beagle, Revista de Historia Americana y Argentina, Vol. 49, N° 1, Mendoza (Argentina) Universidad Nacional de Cuyo, ISSN: 0556-5960, 2014, pp. 47-64.

negociaciones y en la búsqueda de una solución del diferendo, como lo habían acordado en el Acta de Puerto Montt. Un segundo acuerdo establecía que ninguno de los dos Estados recurriría a la fuerza en sus relaciones mutuas y ambos países volverían progresivamente a la situación militar existente a comienzos de 1977. El Soberano Pontífice acepta el requerimiento de mediación el 10 de enero de 1979 y los trabajos de la mediación comienzan en 4 de mayo de ese mismo año con una misa en el Vaticano.

Hacia julio de 1980 y después que las negociaciones tuvieran numerosos tropiezos que incluso llevaron a considerar el fracaso de la mediación papal, el cardenal logró estructurar una hipótesis de solución: En lo concerniente el dominio terrestre, sugería considerar una presencia argentina en las islas Barnevelt y Evout, sin que ello significase soberanía y recomendaba 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. Entre otros aspectos, recomendaba también un Tratado de paz y de amistad perpetua entre los dos países. Los gobiernos mostraron su desacuerdo en sugerencia fundamentales de la propuesta.

El 12 de diciembre de 1980 y tras arduas y complejas negociaciones, en una solemne reunión conjunta, el Papa Juan Pablo II recibe 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 un proyecto reservado titulado “Propuesta del mediador, sugerencias y consejos.”

En su propuesta el Papa, y respecto al territorio, las islas eran implícitamente reconocidas como bajo la soberanía chilena. Aunque aconseja establecer a favor de la Argentina y de la comunidad internacional derechos que varían según las islas. Asimismo, entiende conveniente que pueda establecer ayudas a la navegación en las islas Evout y Barnevelt. Finalmente recomendando que también que se establezca en la isla Nueva un sistema terminal de control aéreo, para ser utilizado por ambas partes conjuntamente. Por otro lado, la propuesta papal y respecto a la soberanía, 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

chilena, entonces se extiende al norte y al oeste mientras que jurisdicción argentina se extiende al este y al sur de esa línea. 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 Republica de Chile acepta dicha propuesta mientras que el gobierno argentino expresa su descontento con la recomendación que le daba una mera presencia en ciertas islas, exentas de soberanía, la restricción de sus derechos sobre vastos espacios marítimos por ser zona de actividades comunes al este del meridiano del cabo de Hornos; y la argentina también, procuraba que se asegurase la libre navegación desde Ushuaia y los puertos del sud de Tierra del Fuego hacia el Atlántico, el Pacífico y el pasaje Drake.

En circunstancias difíciles, por la denuncia del Tratado General sobre el Reglamento Judicial de los Diferendos entre la Argentina y Chile de 1972 y la guerra de Malvinas, el Soberano Pontífice relanzó las negociaciones. En abril de 1982, el Papa propone 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 iniciativa de llegar a un Tratado de Paz de carácter parcial fue sugerida por el 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 y sin haber podido lograr un acuerdo, objetivo que se había propuesto hacía más de cuatro años, el cardenal fallece el 3 de febrero de 1983. Para junio de ese año tras la muerte de un ferviente luchador por la paz entre las dos Naciones, la mediación se percibe como en un momento próximo a su fin sin acuerdo.

Pese a lo anterior para julio de ese año comenzó a perfilarse un cambio. Las delegaciones de ambos países analizaron la posibilidad de introducir algunos ajustes para lograr el avance de las negociaciones.

Un hecho posiblemente clave para el camino a la paz fue la vuelta a la democracia en la argentina ya que el 10 de diciembre de 1983, asume como presidente el presidente Raúl Ricardo Alfonsín. También para este momento las negociaciones se encontraban 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.

El 14 de julio de 1984 una propuesta del Vaticano permite resolver uno de los puntos más controvertidos: 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 ambas partes por la cual se debía otorgar una compensación a Chile por la eliminación de las zonas de actividades comunes y concertadas. La aceptación de esta propuesta por los gobiernos facilitó el arreglo de otros puntos todavía en suspenso

Luego de una consulta popular al pueblo argentino que se declaró a favor del Tratado, finalmente, el 29 de noviembre de 1984, se firma el Tratado de Paz y de Amistad entre la República Argentina y la República de Chile, el cual, hasta la actualidad, ha sido determinante en la relación bilateral de ambos países<sup>40</sup>.

### **3.4. El Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile**

Las palabras del ilustre mediador Juan Pablo II, de que, más allá de lo escrito en los acuerdos, la Paz se construye cada día en el diálogo, el profundo conocimiento entre los pueblos y la realización de acciones comunes, se identifican ciertamente con el espíritu que inspira<sup>41</sup> el Tratado que finalmente se firma el 29 de noviembre de 1984. Este Tratado determinó “la solución completa y definitiva a los problemas de límites entre ambos países desde el Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos.

En efecto, la gestión diplomática efectuada por el Estado Vaticano, ha sido de gran relevancia en el procedimiento de mediación desarrollado entre las partes, el que tuvo una duración de aproximadamente seis años.

---

<sup>40</sup> Moncayo, Guillermo, “La mediación papal en el conflicto de la zona austral”, [en línea], Serie de Artículos Y Testimonios, No 51, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, <http://www.cari.org.ar/publicaciones.2008>.

<sup>41</sup> Varela Valenzuela, Hernán, Revista Chilena de Derecho, Número especial, 1998, pp.413-416.

El fue firmado por Dante Caputo, Ministro del Exterior de Argentina y Jaime del Valle, Ministro del Exterior de Chile y está compuesto por un preámbulo, consideraciones, 19 artículos y dos anexos. Los primeros artículos del Tratado reafirman los propósitos de “paz inalterable y amistad perpetua” y de solución pacífica de controversias.

Este tratado internacional constituye una base sólida para los futuros entendimientos políticos, económicos y de seguridad. "El Tratado de paz y amistad de 1984, permite la proyección hacia el futuro de un postulado esencial; la paz como presupuesto de la cooperación y de la integración entre Chile y Argentina"<sup>42</sup>, el académico y diplomático chileno Carlos Martínez Sotomayor, atribuye que lo meritorio es que este Tratado permite avanzar más allá de la mera cooperación económica, extendiéndose a otras áreas como las ciencias, tecnología, educación, seguridad social; posibilitando igualmente establecer una política de resguardo de los comunes intereses en la Antártica y/o la cooperación en otros campos, como puede ser la seguridad.

El Tratado de Paz y Amistad se trata, básicamente, de un Tratado complementario de límites que concede derecho y obliga a ambos Estados, pero, y como predijo el Papa, representa el texto fundamental para que ambas Naciones entren en una etapa larga y fructífera de efectiva convivencia.

El Tratado firmado en 1984 fue el resultado exitoso de una compleja importante y larga mediación, pero al ser el objetivo del presente trabajo la mediación papal y no el Tratado es que resulta importante volver a su análisis.

### **3.5. Estrategias de la mediación y su aplicación en el conflicto del Beagle.**

La mediación cuando se aplica correctamente, puede ayudar a controlar o resolver un conflicto<sup>43</sup>. Se pueden plantear muchas preguntas sobre el proceso, pero una de las preguntas más interesantes se relaciona con la necesidad de comprender cuándo el esfuerzo del mediador

---

<sup>42</sup> Martínez, Carlos, "El marco del acercamiento político entre Chile y Argentina", Chile y Argentina: Nuevos Enfoques para una relación constructiva, Editorial Pehuen, Santiago, 1989, p.14.

<sup>43</sup> Bercovitch, Jacob; Lee, Su-Mi, Mediating International Conflicts: Examining the Effectiveness of Directive Strategies, International journal of peace studies, Band 8, Heft 1, S. 1-17, 2003.

logra o no resolver el conflicto. Para responder a esa pregunta, es importante ser conscientes de la relación entre las estrategias por él empleadas.

La estrategia de mediación como “un plan, enfoque o método general que tiene un mediador para resolver una disputa. . . es la forma en que el mediador intenta manejar el caso, las partes y el asunto ”, surgen patrones consistentes y son observables con respecto a la estrategia general o plan de acción empleado<sup>44</sup>.

Las diferencias en la implementación de varias estrategias de mediación pueden atribuirse a cómo un mediador elige manejar el proceso de mediación y al contexto específico del conflicto. En esencia, la práctica y el proceso de mediación giran, en gran medida, en torno a la elección de comportamientos estratégicos de los mediadores.

La relevancia de la actuación del Vaticano en la solución amistosa del conflicto incluye una serie de estrategias como mediador que pudieron tener una relación directa Tratado de Paz como acuerdo exitoso.

Bercovitch and Houston<sup>45</sup> identifican tres categorías de comportamiento estratégico a lo largo de un continuo que va desde la intervención baja a la alta. Estos son estrategias: comunicación-facilitación; procesal-formulativa y directivas<sup>46</sup>. Estas estrategias se basan en supuestos derivados de la taxonomía del comportamiento del mediador de Sheppard<sup>47</sup> que se centra en los aspectos de contenido (directiva), proceso (facilitación de la comunicación) y procedimiento (formulativo) de la gestión de conflictos.

#### a) Comunicación-facilitación

Es el tipo de estrategia que se podría equipar más al método de los buenos oficios. En esta estrategia un mediador generalmente adopta un papel más pasivo en cuanto al habla, pero notoriamente activo respecto a la escucha, canalizando información a las partes y facilitando la cooperación. Las tácticas asociadas con esta estrategia incluyen las siguientes: establecer contacto con las partes; ganarse la confianza de las partes; organizar interacciones entre las

---

<sup>44</sup> Kolb, Deborah, “Strategy and Tactics of Mediation.” *Human Relations*, Vol. 36, No. 3, 1983, pp.247-68.

<sup>45</sup> Bercovitch, Jacob and Houston Allison, “Why Do They Do It Like This?”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 44, No. 2, pp. 170-202, 2000.

<sup>46</sup> Wall, James A. and Lynn, Ann, “Mediation: A Current Review”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 37, No.1, 1993, pp. 160-94.

<sup>47</sup> Sheppard, William, “Third Party Conflict Intervention: A Procedural Framework”, *Research in Organization Behavior*, Vol. 6, 1984, pp. 141-90.



partes; identificar problemas e intereses; aclarar la situación; desarrollar una relación con las partes; suministrar información faltante; desarrollar un marco para la comprensión; fomentar la comunicación significativa; ofreciendo evaluaciones positivas; y permitir que se discutan los intereses de las partes. Cuando los mediadores adoptan estrategias de facilitación de la comunicación, desempeñan un papel de "intermediario", como pasar mensajes de un litigante a otro (la mencionada shuttle-diplomacy) y proporcionar a los litigantes información imparcial<sup>48</sup>. Las estrategias de facilitación de la comunicación están fuertemente apoyadas por Burton, quien afirma que todas las disputas son producto de malentendidos y que la comunicación clara entre los contendientes, a través de mediadores, es la clave para la resolución de conflictos<sup>49</sup>.

En el conflicto del Beagle existieron problemas de comunicación en distintos momentos en especial cuando las negociaciones no estaban activas. En un conflicto cuyos problemas en la comunicación traían aparejadas movilizaciones de poderío militar a un lado y al otro de la Cordillera de los Andes. La mediación papal aseguró que más allá de los avances y retrocesos hubiera siempre un canal de comunicación abierto lo cual prevenía escaladas del conflicto y acercaba más a un acuerdo entre las partes.

#### b) Procesal-Formulativa

Estas estrategias permiten que un mediador ejerza un control más formal, aunque siempre informal en comparación a métodos jurídicos, sobre el proceso de mediación con respecto a aspectos del entorno de la gestión de conflictos. Aquí, un mediador puede controlar dónde tiene lugar la mediación, con qué frecuencia se reúnen las partes, cómo se estructura la agenda y se distribuye la información sobre el progreso. Otros aspectos de esta estrategia incluyen el control de las influencias de los electores y la publicidad en los medios, la mejora de los poderes situacionales de las partes más débiles y la presidencia del proceso de comunicación. Las tácticas asociadas con esta estrategia incluyen elegir el lugar de las reuniones, controlar el ritmo y la formalidad de las reuniones, controlar el entorno físico, establecer protocolos, sugerir procedimientos, resaltar intereses comunes, reducir tensiones, controlar el tiempo, abordar primero los problemas simples, estructurar la mantener a las partes en la mesa, ayudar a las partes a salvar la cara y mantener el proceso centrado en los problemas.

---

<sup>48</sup> Young, Oran, *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1967.

<sup>49</sup> Burton, John W., *Conflict and Communication*, London: MacMillan, 1969.

Las estrategias de procedimiento están diseñadas para crear un entorno favorable para la gestión de conflictos.

La Santa Sede manejó siempre el espacio de una manera acorde al momento y al nivel de tensión imperante. Así en vía a un delegado que viaje a la Argentina y a Chile simultáneamente, los reúne en un tercer país y los llama a la ciudad del Vaticano para entregarles la propuesta. Los espacios elegidos están relacionados a las percepciones, a la construcción de la confianza, a la muestra de imparcialidad y a la demostración de su notoriedad internacional. El mediador debe mostrarse paciente pero también fuerte y decidido a encausar a las partes en el camino que él entiende necesario para lograr el objetivo de un acuerdo, de esta manera se manejó el Papa y sus colaboradores.

### c) Directivas

Es la estrategia que podría equipararse a un conciliador que recomienda soluciones o incluso al poder que puede tener un árbitro, aunque sus decisiones no resulten vinculantes. Aquí, un mediador afecta el contenido y la sustancia del proceso de negociación al ofrecer incentivos a las partes o emitir ultimátums. Las estrategias directivas abordan y tienen como objetivo cambiar la motivación y el comportamiento de las partes en conflicto. Las tácticas asociadas con esta estrategia incluyen cambiar las expectativas de las partes, responsabilizarse por las concesiones, hacer sugerencias y propuestas sustantivas, concienciar a las partes de los costos de la falta de acuerdo, suministrar y filtrar información, sugerir concesiones que las partes pueden hacer, ayudar a los negociadores deshacer un compromiso, recompensar la concesión de las partes, ayudar a diseñar un marco para resultados aceptables, cambiar las percepciones, presionar a las partes para que muestren flexibilidad, prometer recursos o amenazar con retirarse y ofrecer verificar el cumplimiento del acuerdo. Las estrategias directivas representan el nivel más alto de participación de mediadores.

En general se dice que la mediación abre canales de comunicación para que sean las partes quienes arriben a un acuerdo. El tipo de estrategia directiva toma un rol más activo y así lo fue el papel que tuvo la mediación papal al hacer recomendaciones a ambos países en disputa bajo la mirada del mundo y redactando una propuesta entregada de manera confidencial a los dos Estados.

En síntesis, las estrategias que se entienden como claves en el mundo académico para lograr el éxito de una mediación fueron definitivamente usadas por el mediador Juan Pablo II

y efectivamente consiguieron la resolución definitiva del conflicto territorial del Beagle plasmado en el Tratado de Paz y Amistad firmado en 1984 y ratificado en 1985.

## CONCLUSION

A partir de la decisión de utilizar el análisis documental me permite inferir, que la “cuestión del Beagle” fue un conflicto complejo ya que dos países limítrofes estaban en pugna por cuestiones de suma importancia como son el dominio del territorio terrestre, soberanía de las islas y dominio fluvial, soberanía sobre las aguas que conectaba el océano pacífico y el atlántico. Dicha controversia amenazó la paz por muchos años y fue necesaria una solución que tardó en llegar pero que cerró definitivamente el conflicto: la mediación.

Para determinar su relevancia en el conflicto concreto se analizaron también otros métodos diplomáticos de solución de controversias utilizados como la negociación y los buenos oficios. Es claro que son herramientas relevantes y que tuvieron un aporte significativo. La negociación es un proceso en el cual “Cada lado asume una posición, argumenta en su favor, y hace concesiones para llegar a un compromiso<sup>50</sup>”. En el conflicto del Beagle las negociaciones previas a la mediación lograron algunos objetivos, pero nunca la resolución definitiva. Como se analizó previamente, el período de negociaciones directas se prolongó hasta diciembre de 1978 cuando la tensión alcanzó un nivel crítico, se interrumpe la negociación y ambas Naciones efectúan los últimos preparativos para la guerra que se apreciaba como inminente. Fue la intervención de un tercero, en este caso del Papa Juan Pablo II como mediador, la que introdujo nuevas perspectivas que construyeron una solución para el conflicto.

Los buenos oficios son utilizados para calmar las tensiones políticas y prevenir los conflictos ayudando a las personas a resolver sus diferencias mediante el diálogo, la persuasión y la autoridad moral. Y fue clave la primera intervención del Cardenal Antonio Samoré para acercar a las partes y así evitar lo que podría haber sido el conflicto más sangriento del siglo XX en el continente americano. Pero la diferencia con la mediación tiene que ver con un rol más activo con lo cual los buenos oficios podrían ser vistos como una primera reunión de todo mediador en su labor de reunir a las partes en una misma mesa para que se inicie un diálogo.

---

<sup>50</sup> Fisher, Roger y Ury, William, Si, de acuerdo, cómo negociar sin ceder, Editorial Norma, 1985, p. 12.

Harold H. Saunders, un diplomático que estuvo en el centro de la política exterior de Estados Unidos en el Medio Oriente durante dos décadas, y que fue un participante clave en los Acuerdos de Camp David en 1978, mencionó sobre el diálogo:

*“el Diálogo es un proceso de interacción genuina a través del cual las partes se escuchan entre sí con la suficiente profundidad como para ser transformada por lo aprendido. Cada una hace un esfuerzo serio por incorporar las preocupaciones del otro a su propia interpretación, aun cuando el desacuerdo persiste. Ninguna parte compromete su identidad, pero cada una reconoce la validez de las reivindicaciones de la otra parte y en consecuencia actúa en forma distinta”.*

El resultado de las negociaciones directas entre Argentina y Chile dio como resultado un intercambio inconducente, sin compromiso de escucha ni respeto a las pretensiones de la otra parte, sin destino con demostraciones de fuerza a modo de amenaza con el objetivo de forzar un acuerdo. El objetivo no sólo no se cumplió, sino que los puso irrazonablemente al borde de una guerra.

Fue el ofrecimiento y luego la aceptación de intervenir de un tercero, el mediador, que logró lo que otros métodos de solución pacífica de las controversias no consiguieron. Los procesos de paz demandan estrategias de mediación que exceden las nociones convencionales de la práctica por las consecuencias políticas y humanas que pueden tener los conflictos armados. Característica del mediador tanto de la práctica habitual como en los procesos antes mencionadas es la de la “transformación” de las partes que estaban cerradas en sus posiciones logran un acuerdo mutuamente aceptado como lo fue el Tratado de Paz y Amistad firmado en 1984. La figura del papa resultó la mejor elección no por ser el representante de la fe cristiana mundial y tratarse de dos países católicos sino por haber realizado una excelsa labor como mediador de la causa de la paz.

\* El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre varones y mujeres es una de mis preocupaciones. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, he optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género, como por ejemplo “el mediador”, representan siempre a hombres y mujeres.

## BIBLIOGRAFIA

Adams, Robert, and Benedict Kingsbury (1994). *United Nations, Divided World: The UN's Role in International Relations*, 2nd ed., revised, Oxford: Clarendon Press.

Barberis, Julio A,(1982). El concepto de tratado internacional, *Anuario español de derecho internacional*, ISSN 0212-0747, N° 6,.págs. 3-28.

Barboza, Julio, (1999) *Derecho Internacional Público*. Editorial Zavalía.

Baruch Bush, R. A., & Folger, J. P (2008). *La promesa de la mediación: Cómo afrontar el conflicto mediante la revalorización y el reconocimiento de los otros*, Buenos Aires: Granica.

Bercovitch, J. (1986). A Case Study of Mediation as a Method of International Conflict Resolution: The Camp David Experience. *Review of International Studies*, 12(1). pp. 43-65.

Bercovitch, J. (1997). Mediation in international conflict: An overview of theory, a review of practice, In I. W. Zartman & L. Rasmussen, eds., *Peacemaking in international conflict: Methods and techniques*. 125-154. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

Bercovitch, Jacob and Houston Allison (2000). "Why Do They Do It Like This?". *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 44, No. 2, pp. 170-202.

Bercovitch, Jacob; Lee, Su-Mi (2003). Mediating International Conflicts: Examining the Effectiveness of Directive Strategies. *International journal of peace studies*. Band 8, Heft 1, S. 1-17.

Bercovitch, J. (2005) "Mediation in the most resistant cases", in Crocker, C.A.. Hampson, F.O. and Aall, P.R. (Eds), *Grasping the Nettle: Analyzing Cases of Intractable Conflict*. United States Institute of Peace Press, Washington DC. pp. 99-121.

Berridge, Geoffrey R. y James, Alan (2001) *A dictionary of diplomacy*, London. Palgrave Macmillan. p. 166.

Bravo Bravo (1983). Luis, *Análisis crítico de la tesis del principio bioceánico*, Instituto de Investigaciones del Patrimonio Territorial de Chile, Universidad de Santiago.

Burton, John W. (1969). *Conflict and Communication*, London: MacMillan.

Fernandez Illanes, Samuel (1985). La solución pacífica de las controversias y el mantenimiento de la Paz. *Revista chilena de derecho*, ISSN 0716-0747, Vol. 12, N° 2. págs. 279-311.

Fischer, Thomas (2012). *Switzerland's Good Offices: A Changing Concept*. Zürich: Center for International Studies, 2002.er, Hall. "International Negotiation and Conflict Resolution" in *Oxford Bibliographies in New York*: Oxford Univ. Press.

Fisher, Roger y Ury, William (1985). *Si, de acuerdo, cómo negociar sin ceder*. Editorial Norma. p. 12.

Frazier, D. V., & Dixon, W.(2006). Third party intermediaries and negotiated settlements, 1946-2000, International Interactions.

García Gérboles, L y Muesmann Torres, M.(2010). “El entronque histórico-jurídico del concepto de la mediación desde el derecho romano hasta la actualidad”, La mediación: presente, pasado y futuro de una institución jurídica, Oleiros (La Coruña), Netbiblo.

Gardner, Hall (2012)."International Negotiation and Conflict Resolution" in Oxford Bibliographies in New York: Oxford Univ.Press.

Gutierrez Posse de Ariosa, Hortensia D.T (1983), Algunas consideraciones sobre la solución pacífica de controversias internacionales. Editorial Universidad de Buenos Aires. pág. 33-43.

Hans Kelsen (1934). Teoría General del Estado, Barcelona, Labor. p. 150.

Infante Caffi, M. (1984). Argentina y Chile: percepciones del conflicto de la zona del Beagle. Estudios Internacionales, 17(67), p. 337-358.

Kolb, Deborah (1983), “Strategy and Tactics of Mediation.” Human Relations, Vol. 36, No. 3. pp.247-68.

Manzano Iturra, Karen Isabel (2014). Arbitraje y Mediación, Los medios jurídicos tras el conflicto del Beagle, Revista de Historia Americana y Argentina, Vol. 49, N° 1, Mendoza (Argentina) Universidad Nacional de Cuyo, ISSN: 0556-5960. pp. 47-64.

Marotta Rangel, Vicente (1985) «Solução Pacífica de Controversias», XI Curso de Derecho Internacional, Comité Jurídico Interamericano de la CEA, Washington DC. pág. 29.

Martínez, Carlos, (1989)"El marco del acercamiento político entre Chile y Argentina", Chile y Argentina: Nuevos Enfoques para una relación constructiva, Editorial Pehuen, Santiago. p.14.

Moncayo, Guillermo (2008) “La mediación papal en el conflicto de la zona austral”. [en línea], Serie de Artículos Y Testimonios, No 51, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. <http://www.cari.org.ar/publicaciones>.

Moore, C.(1986). The Mediation Process, San Francisco, C.A.: Jossey-Bass.

Palazzolo, F. V. (2013). Claves para abordar el diseño metodológico. Buenos Aires: II Com.

Pérez Serrano, G. (1994). Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. I. Métodos. Madrid: La Muralla S.A.

Princen, T. (1992). Intermediaries in International Conflict. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sautu, R. D. (2005). La construcción del marco teórico en la investigación social. Buenos Aires: FLACSO.

Sheppard, William (1984). "Third Party Conflict Intervention: A Procedural Framework". Research in Organization Behavior, Vol. 6. pp. 141-90.

Swanson, Donald L (2018) Four Characteristics of Successful Mediators — from a Study of Mediation in International Relations. Mediatbankry.com.

Tójar Hurtado, J. C. (2006). Investigación cualitativa: comprender y actuar. España: La Muralla S.A.

Touval, Saadia and I. William Zartman (1985). Introduction: Mediation Theory. In International Mediation in Theory and Practice, ed. Saadia Touval and I. William Zartman, Boulder: Westview Press. pages 7-17.

Varela Valenzuela, Hernán (1998). Revista Chilena de Derecho, Número especial. pp.413-416.

Wainhouse, David W (1966). International Peace Observation: A History and Forecast,.Baltimore: Johns Hopkins Press.

Wall, James A. and Lynn, Ann (1993) "Mediation: A Current Review". Journal of Conflict Resolution, Vol. 37. pp. 160-94.

United Nations (1992). An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping. New York: United Nations.

Young, Oran (1967). The Intermediaries: Third Parties in International Crises. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1967.