

Diplomacia y poder defensivo. El caso del Beagle



Por Manuel A. Solanet

Un análisis libre de prejuicios permite, en el caso del conflicto del Beagle, dejar en claro que disponer de un aparato defensivo en apoyo de la diplomacia, hizo posible minimizar una pérdida marítima que de otra forma, no hubiera podido evitarse.

El Tratado de Límites entre Chile y Argentina suscripto en 1881 decía: “pertenece a Chile todas las islas al Sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos y las que haya al Occidente de la Tierra del Fuego.” La dificultad de interpretación de algo que parece tan claro era acordar cuál era la traza del canal de Beagle. En los primeros años luego del Tratado, la Argentina reconoció en su cartografía que el canal de Beagle corría por el norte de las islas Picton, Nueva y Lennox. O sea que reconocía su pertenencia a Chile. Sin embargo, cuando se estudiaron las profundidades se observó que el curso del talweg de canal giraba hacia el sur de las islas dejándolas en la Argentina.

Los gobiernos de ambos países intentaron resolver esta cuestión. En 1960 los presidentes Arturo Frondizi y Jorge Alessandri firmaron un protocolo de arbitraje por la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Este documento

concedía anticipadamente la isla Lennox a Chile y los islotes Becasses a la Argentina. Esto generó resistencias en ambos países y el proceso se detuvo. La búsqueda de un arbitraje se retomó en octubre de 1964, pero volvió a frustrarse debido a conflictos en puntos fronterizos que tensaron las relaciones. Otro intento sin éxito ocurrió en 1967, hasta que en julio de 1971 los presidentes Lanusse y Allende suscribieron el Acuerdo sobre Arbitraje. Se solicitaba la determinación de los límites argentino chilenos en el canal Beagle y la adjudicación a un país o al otro, de las islas Picton, Nueva y Lennox e islotes adyacentes. De acuerdo al Tratado de Límites de 1981 el Gobierno de Su Majestad Británica era el árbitro, pero se dispuso designar un Tribunal Arbitral de cinco jueces de la Corte Internacional de Justicia. Estos emitirían un dictamen que sería suscripto por la Reina. Esta disposición pretendía cubrir a la Argentina de cualquier influencia ocasionada por el conflicto con la Corona Británica por las islas Malvinas.



Los responsables del gobierno argentino no imaginaron las consecuencias que podía tener el resultado de ese arbitraje sobre la proyección marítima. Hasta entonces la aceptada posesión chilena de las islas ubicadas al sur de las tres

en conflicto, no había motivado reclamos por su proyección sobre el Atlántico. Pero después del Laudo Arbitral emitido el 2 de mayo de 1977, lo hizo. El Laudo dictaminó que las islas Picton, Nueva y Lennox así como los islotes adyacentes, pertenecerían a Chile. El islote Snipe fue otorgado a Chile y la isla Gable y las islas Becasses fueron otorgadas a la Argentina. Pero no fue estrictamente lo dispuesto por el Laudo lo que causó la reacción argentina, sino que inmediatamente el gobierno chileno definió y aprobó por ley las denominadas Líneas de Base Rectas que unían los puntos periféricos en torno al archipiélago hasta el Cabo de Hornos. En base a ellas definió la proyección marítima hasta las 200 millas. Chile delimitó así su área marítima económica exclusiva a partir de las Líneas de Base Rectas comenzando por el punto de encuentro del canal de Beagle con el Océano Atlántico, definido por el Laudo Arbitral como Punto XX. Desde este punto trazaba una línea recta equidistante de las costas de ambos países en dirección sudeste hasta las 200 millas, tal como lo establece el derecho internacional y determinaba así un amplio triángulo marítimo en el Atlántico que quedaría en posesión de Chile. La Argentina perdería su proyección antártica y debería atravesar aguas chilenas en cualquier derrotero marítimo hacia el sur. Si bien ambos países en 1971 se habían comprometido formalmente a respetar el Laudo, el gobierno argentino expresó de inmediato reservas a la decisión arbitral. Se trataba de un caso en donde se ponían en juego cuestiones de soberanía marítima de la mayor importancia. Su aceptación tendría un alto costo, aunque también lo tuviera la ruptura de un compromiso internacional formalmente asumido. La Argentina podía alegar que cuando se firmó el Tratado de Límites en 1881 solo se reconocía jurisdicción marítima hasta las dos millas y que por lo tanto la cesión de las islas al sur del Beagle no generaban derechos marítimos significativos. También se alegaba el principio bioceánico "Chile en el Pacífico, Argentina en el Atlántico" establecido como complemento en el Protocolo 1893 para precisar los límites en el sector continental.

El gobierno argentino adelantó su rechazo a la sentencia arbitral y su disposición a iniciar una negociación política. El gobierno Chileno accedió a realizar una reunión para escuchar los puntos de vista. Se realizaron dos encuentros, el primero en Buenos Aires el segundo en Santiago de Chile. La

delegación argentina estaba conducida por el General Osiris Villegas y la chilena por el ex canciller Julio Philippi. Quien suscribe esta nota formó parte de la delegación argentina. No se logró ningún acuerdo. La posición chilena era la de respetar el Laudo y atenerse a las reglas del derecho internacional. El inicio de la segunda reunión en julio de 1977 fue con un saludo amigable de Philippi: "Don Osiris, es un gran gusto recibirlos, pero no hay nada que tratar. Las normas del derecho internacional y los compromisos que ambos países hemos tomado lo resuelven todo. Les propongo que comamos un buen asado." El General Villegas respondió: "No coincidimos. Hay un problema y si estamos aquí es porque consideramos que debemos encontrar una solución política". Las reuniones fracasaron. En la delegación argentina participaban el exembajador en Chile Doctor Manuel Malbrán y el General y abogado Arturo Corbetta. El primero indagaba internamente cómo no salirse de una solución jurídica, mientras que el segundo opinaba que había que adoptar una posición de fuerza, Ambos protagonizaron una fuerte discusión presenciada por otros integrantes de la delegación argentina. Primó en el gobierno argentino la posición de Corbetta

Hacia fines de 1977 se reunieron los cancilleres de ambos países Oscar Montes y Patricio Carvajal sin llegar a ningún acuerdo.

El 19 de enero de 1978 se realizó una primera reunión en Mendoza entre los presidentes Jorge Rafael Videla y Augusto Pinochet. Este último preguntó hasta donde estaría la Argentina dispuesta a defender su posición. El presidente Videla respondió que hasta donde fuera necesario. Pocos días después, el 25 de enero de 1978 el gobierno argentino declaró la nulidad del Laudo, mientras Chile mantenía su posición de darlo por plenamente valido y sostener sus efectos jurídicos respecto de las proyecciones marítimas. Una segunda reunión de los presidentes en Puerto Montt definió un proceso de negociación en dos etapas que se extendería durante todo el año 1978. La más importante era la segunda, propiamente la negociación. Para eso se constituyó la Comisión Mixta N° 2 conducida por el General Ricardo Etcheverry Boneo por la Argentina, y Francisco Orrego por Chile. Quien escribe esta nota participó en esta Comisión en representación del Ministerio de Economía para tratar el tema

de integración física y complementación económica en el área del conflicto, que formaba parte del temario acordado.

La voluntad argentina del uso de su potencial militar se manifestó durante ese año mediante declaraciones y hechos concretos protagonizados por altos oficiales y unidades de las fuerzas armadas. Emergieron “halcones” que auténticamente podían forzar acciones militares en caso que no se alcanzase un acuerdo que evitara una pérdida tan importante de mar argentino. También había “palomas”. Esto fue permanentemente indagado por la inteligencia chilena. La evaluación de los negociadores chilenos sobre el predominio de los halcones sobre las palomas era determinante del avance o del retroceso en el logro de un acuerdo aceptable para la Argentina. En ese momento el potencial militar argentino superaba al chileno. Las negociaciones no alcanzaron un acuerdo en el plazo establecido. La representación argentina aspiraba a tener mojones en las islas atlánticas periféricas para asegurar sin riesgo futuro su proyección marítima. La delegación chilena se había fijado como límite el reconocimiento de su soberanía íntegra en todas las islas, de acuerdo con el Tratado de 1881. La ausencia de un acuerdo puso a los dos países en la antesala del uso de sus fuerzas armadas en los días previos a la Navidad de 1978. El presidente Videla y el comandante del Ejército General Roberto Viola pertenecían al sector de las palomas, no obstante, hubo movilización de fuerzas. En conciencia, las cúpulas de ambas partes entendían que cualquier acción bélica podría tener consecuencias que nadie deseaba.

Con el conflicto en sus inicios y tropas movilizadas se produjo la intervención papal. Juan Pablo II ofreció su mediación. Tres meses antes, el 20 de septiembre de 1978, había enviado una carta autógrafa a los episcopados de ambos países pidiéndoles intervenir para evitar un enfrentamiento bélico. Los canales operaron rápidamente en ambos sentidos. Los dos gobiernos aceptaron la mediación papal y desistieron de cualquier acción militar. Las negociaciones se reencauzaron con el invaluable aporte del Cardenal Antonio Samoré. El fallo papal fue emitido dos años después, el 12 de diciembre de 1980, luego de intensas negociaciones en Roma que permitieron encontrar los espacios para una aproximación entre las partes. Proponía una reducida zona marítima económica exclusiva para Chile y un límite sobre las aguas que al sur

retomaba el meridiano del Cabo de Hornos (ver mapa). También establecía itinerarios de libre navegación para ambos países. La Argentina había logrado evitar lo que realmente más la afectaba y Chile mantenía su soberanía sobre las islas que tradicionalmente ocupaba. Con una extensa demora el acuerdo fue sometido a un referéndum y votado favorablemente en los comienzos del gobierno de Raúl Alfonsín. Finalmente, ambos países firmaron el Tratado de Paz y Amistad el 29 de noviembre de 1984.

No debe entenderse este relato como una apología del militarismo o de la guerra. Por definición la diplomacia es el instrumento de las naciones para llevar las relaciones internacionales en paz y con respeto de las propias soberanías. Apoyada sólo en su profesionalidad la diplomacia puede lograr acuerdos de mutua conveniencia entre países. También la diplomacia por sí sola puede resolver disputas cuando las consecuencias económicas, sociales o políticas para un país, son acotadas. Pero no puede desconocerse la importancia del potencial económico y el militar en el juego de las relaciones internacionales, cuando están en discusión asuntos de mayor gravitación o cuestiones territoriales. En estos casos la diplomacia por sí sola puede carecer de la fuerza necesaria cuando el objetivo requiere disuadir o presionar. Un país desarmado es un Estado incompleto y solo es concebible si es protegido por otro de mayor poder militar o si todos los demás países con los que interactúa, también están desarmados. Ninguna de estas dos situaciones se dan actualmente, sin embargo la Argentina está desarmada. Aunque no haya habido una decisión formal y explícita de hacerlo, el estrangulamiento presupuestario a que fueron sometidas las fuerzas armadas a partir de 1983 logró anular casi totalmente su capacidad militar. Desde entonces no se repone el armamento y casi el 90 por ciento del presupuesto militar se destina a salarios y gastos corrientes. Debe recordarse además, que en la guerra de Malvinas en 1982, se perdió material que no fue reemplazado ni recuperado. De lo que se puede estar seguro es que si el Laudo Arbitral del Beagle se hubiera dictado en el día de hoy con una Argentina sin capacidad militar, Chile hubiera hecho valer todas sus aspiraciones y la Argentina habría perdido jurisdicción sobre 75.000 km² de mar y su proyección antártica.

