

De la Crisis del Beagle al Acta de Montevideo de 1979. El establecimiento de la Mediación en un «juego en dos niveles»

From the Beagle crisis to the 1979 Montevideo Act:
the mediation process in a «two-level game»



Santiago Manuel Alles* **

■ Resumen

El presente trabajo analiza el proceso de establecimiento de la mediación papal en el conflicto entre Chile y Argentina por la zona del Canal Bea-

* Profesor adjunto, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica Argentina. santiago.alles@gmail.com

** El autor agradece a dos diplomáticos argentinos que participaron directamente en el proceso negociador su disposición a responder a sendas entrevistas; a Luis Schenoni y Bárbara Granatelli por su activa participación en diferentes etapas de la elaboración del trabajo. Asimismo, a Mara Pegotazo, Jorge Battaglino, Ignacio Labaqui y Rodrigo Conde Garrido por sus comentarios y sugerencias a versiones preliminares de este artículo.

Recibido el 14 de diciembre de 2010; aceptado el 14 de abril de 2011

gle. El trabajo argumenta que la posibilidad de acordar una mediación papal estuvo condicionada por la estructura del poder político de ambas dictaduras. El autor propone explicar la firma del Acta de Montevideo a partir de un «juego en dos niveles», en el cual las relaciones de conflicto y cooperación entre ambos países son el resultado de cambios de equilibrio interno en el régimen militar argentino.

PALABRAS CLAVE: Argentina. Chile. Beagle. Acta de Montevideo. Mediación papal. Dictadura militar. Pinochet. Videla. Juan Pablo II.

■ Abstract

This paper analyses the establishment process of the Pope's mediation on the conflict between Chile and Argentina for the Beagle Channel. This article argues that the opportunity of a mediation agreement was subordinated to the political power structures of both dictatorships. The author proposes an explanation of the Montevideo Act laid down on a «two-level game», in which the conflict and cooperation relations between these countries are an outcome of the internal equilibrium changes in the Argentine military regime.

KEYWORDS: Argentina. Chile. Beagle. Montevideo Act. Pope's mediation, military dictatorship, Pinochet, Videla, John Paul II

I. INTRODUCCIÓN

La firma del Acta de Montevideo puso término a un espiral bélico que a pocas horas estuvo de desembocar en un enfrentamiento armado entre Chile y Argentina. Si bien las relaciones entre ambos países estuvieron, hasta el último restablecimiento democrático, enmarcadas en un clima de permanente rivalidad, la posibilidad de una guerra nunca estuvo más cerca que en las vísperas de la Navidad de 1978. El laudo arbitral de la Corona británica sobre el Canal de Beagle había dado la razón al reclamo chileno pero el gobierno argentino no estaba dispuesto a aceptar esa resolución y finalmente declaró la nulidad del laudo.

¿Por qué el gobierno argentino, habiendo aceptado someterse al arbitraje algunos años antes, decidió rechazar lo resuelto y avanzar en una escalada militar que, tal como Robert Pastor le hizo saber en aquellos días a un emisario diplomático (cfr. Lanús 1984, Bosoer 2005), lo colocaba en la posición de un país agresor ante los ojos de la comunidad internacional? Desde una perspectiva realista no sería racional permitir una alteración del statu quo que afectara sus intereses cuando los militares argentinos se percibían en una situación de superioridad militar. Las expresiones de los militares argentinos graficaban bien estas preocupaciones apenas recibieron el laudo: ningún compromiso, afirmaba el canciller Guzzetti, «obliga a cumplir aquello que afecte intereses vitales de la Nación» (citado en Russell 1990:36).

En esa dirección, tal como reflexionan Novaro y Palermo (2003), el error de los militares argentinos fue aceptar un arbitraje sin estar en condiciones de aceptar una eventual resolución negativa. Sin embargo, una mirada realista brinda escasas pistas para comprender el proceso que va desde el rechazo del laudo hasta el establecimiento de la mediación papal.

¿Por qué las negociaciones bilaterales, que habían sido durante alrededor de un año y medio inconducentes, alcanzaron súbitamente una salida pacífica? A lo largo de ese período de tiempo no mutó la percepción del poder relativo entre los actores enfrentados (cfr. Waltz 1979) y aun así cambió la respuesta argentina. Por otra parte, tampoco las perspectivas liberales parecen satisfactorias para explicar el giro. A lo largo de esos meses no se produjo un cambio en el régimen político de los países enfrentados (Russett 1994, Doyle 1997, Maoz y Russett 1993), ni en la densidad de sus relaciones comerciales (Copeland 1998), ni en el marco institucional internacional (Keohane y Nye 1977, Keohane y Martin 1995), ni en la satisfacción con el statu quo territorial (Kacowicz 1995), no obstante lo cual aún así se detuvo la escalada y se logró establecer un espacio de diálogo. En tercer lugar, tampoco los trabajos que han señalado el establecimiento de «áreas de paz» gracias a un marco cultural común y un consenso normativo sobre resolución pacífica de los conflictos (Kacowicz 1998, 2005) permiten entender los vaivenes del proceso. Si bien esta perspectiva puede

dar indicaciones respecto del marco normativo dentro del cual algunos actores (argentinos y chilenos, gubernamentales y extra-gubernamentales) intentaban hallar una salida a la crisis, al mismo tiempo oculta el desigual compromiso que los actores presentaban con esas mismas reglas e instituciones comunes que articulaban una comunidad regional. Ahora bien, al intentar responder a este interrogante a partir de un «juego en dos niveles» (Putnam 1988), se observa que tanto los fracasos que a lo largo de 1978 impulsaron la crisis bilateral hasta el vórtice, como así también el providencial acuerdo mediador final suscripto mediante el Acta de Montevideo fueron el producto de cambios en los equilibrios políticos internos.

Trabajos anteriores han recurrido a juegos en dos niveles para analizar el desarrollo de negociaciones económicas, tanto de acuerdos comerciales (Avery 1996, Paarlberg 1997) como así también de programas de asistencia financiera (Kahler 1993, Labaqui 2009) o renegociaciones de la deuda externa (Lehman y McCoy 1992), donde en el primer plano aparecen, entre otros, las presiones de lobbies empresarios, actores sindicales y demandas de los votantes. Sin embargo, las negociaciones internacionales sobre cuestiones de seguridad (defensa, control de armas, acuerdos de paz, límites) presentan significativas diferencias en su evolución respecto de negociaciones sobre asuntos políticos o económicos (cfr. Druckman 2001).

En cuestiones de seguridad, las concesiones son significativamente más

difíciles que en otras áreas, en la medida en que constituyen juegos de suma cero entre las partes, que pueden ser interpretadas como signos de debilidad (no solo frente a la contraparte sino también frente a terceros) y que, con frecuencia, afectan el orgullo nacional. Los gobiernos, por estas razones, son más conservadores y, según las miradas realistas, intentarán mantener esas discusiones libres de interferencias. No obstante, trabajos anteriores han recurrido a argumentos en dos niveles para analizar casos que involucraban cuestiones de seguridad, tales como las negociaciones de paz entre israelíes y palestinos (Mor 1997), entre israelíes y egipcios (Stein 1993) o entre ingleses e irlandeses (Trumbore 1998, 2001), así como las negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobre Berlín durante la Guerra Fría (Snyder 1993) y para el acuerdo de eliminación de misiles de corto y medio alcance durante los años ochenta. (Eichenberg 1993), los esfuerzos de colaboración en materia de armamentos entre Francia y Alemania entre los años setenta y ochenta (Moravcsik 1993) y la formulación de la política exterior estadounidense hacia Cuba post-59 (LeoGrande 1998). En este terreno, el presente trabajo ha intentado exponer cómo las negociaciones en el conflicto del Beagle, aun involucrando cuestiones de seguridad, fueron sensibles a imperativos internacionales e internos..

El presente trabajo se desarrolla como un «estudio de caso interpretativo» (Lijphart 1971) y analiza la evolu-

ción de la crisis del Beagle en el período que va desde la recepción del laudo en mayo de 1977 hasta la firma del Acta de Montevideo en enero de 1979. El argumento central es que el proceso negociador estuvo condicionado por la capacidad de bloqueo de actores políticos clave en el régimen militar argentino, los cuales obstaculizaron hasta noviembre/diciembre de 1978 la oportunidad de alcanzar una solución pacífica al conflicto. Recién cuando Videla contuvo las posiciones más intransigentes, en algún punto ayudado por la participación de actores extragubernamentales cuya movilización él apoyó, y recuperó el control sobre los canales diplomáticos, se dieron las condiciones para el inicio del proceso mediador. De esta forma, la atención estará centrada en los equilibrios políticos entre los actores participantes en el proceso decisorio de la dictadura argentina.

La interpretación del conflicto aquí sostenida difiere de la brindada en anteriores estudios de la crisis. Algunos trabajos, entre los cuales se destaca uno de los más citados relatos sobre el período (Lanus 1984), centran su argumento en el desarrollo de las negociaciones en la escena internacional. Según esta literatura la oportunidad de alcanzar un acuerdo parece haber estado condicionada por la capacidad, flexibilidad e información de los diplomáticos para producir una fórmula aceptable para ambas partes. No obstante, estas interpretaciones silencian los límites impuestos por los equilibrios en el escenario

interno. Otros trabajos más recientes (Russell 1990, Novaro y Palermo 2003) reintroducen a los actores nacionales en la escena y brindan así una mirada más compleja del proceso político. Esta literatura, más sensible a los equilibrios de la política interna, expone cómo la acción de los negociadores se mueve en márgenes estrechos, no obstante lo cual no explica cómo se relacionan los planos onterno e internacional. En ese punto, el argumento de Putnam (1988) permite comprender resultados que parecen inconsistentes si se observa solo el escenario internacional, sin contemplar los límites impuestos a los negociadores por la política interna; al conectar los equilibrios internacionales con aquellos en el plano interno. No obstante, el presente trabajo observa que los actores no son pasivos «reheñes» de la política interna sino que, por el contrario, intentan alterar los equilibrios internos y aislar la implementación de la política exterior de la interferencia de saboteadores a fin de lograr el resultado más próximo a sus preferencias. Esto implica introducir algunos elementos ausentes en el argumento inicial de Putnam, señalando a la atención sobre la autonomía del gobierno para maniobrar entre niveles y sobre cómo la desarticulación de los procesos de toma de decisión, en línea con Tsebelis (2002), bloquea la tarea del negociador.

El presente trabajo sigue el siguiente orden. En los primeros dos apartados se exponen las bases teóricas del análisis: procesos de toma de decisiones en dos

niveles y problemas de implementación. A continuación se introduce un marco histórico, desde los orígenes de la disputa hasta la resolución arbitral. Luego, se describen los marcos institucionales por medio de los cuales los militares argentinos adoptaban sus decisiones de política exterior, tras lo cual se expone la evolución de la disputa a lo largo de estos diecinueve meses que separan el laudo del Acta. Por último, se reconstruye el proceso desde una perspectiva analítica, intentando exponer los puntos nodales del relato, los cambios en las coaliciones y sus efectos sobre el proceso negociador.

2. EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR: NEGOCIACIONES INTERNACIONALES EN DOS NIVELES

El proceso de negociación de un acuerdo entre dos (o más) países, tal como argumenta Putnam (1988), puede ser representado en términos teóricos como dos juegos superpuestos y sucesivos. En primer lugar, el modelo supone una primera «mesa» de negociación a la que se sientan los gobiernos: representantes políticos de cualquier nivel, sean embajadores, misiones diplomáticas especiales o en ocasiones los propios jefes de Estado, negociancara a cara compromisos que, en caso de ser alcanzados, concluirán en la firma de acuerdos bilaterales (o multilaterales) (*negotiation phase*). En segundo lugar,

lo acordado en la arena internacional necesita de la aceptación, implícita o explícita en el plano interno, ya sea esta de carácter formal, como podría ser la ratificación de un tratado por el Congreso; o de carácter informal, como podrían ser manifestaciones de apoyo público de actores extra-gubernamentales a un acuerdo; lo cual dependerá de cuáles sean las exigencias de las instituciones políticas en cada país para cada tipo de compromiso (*ratification phase*).

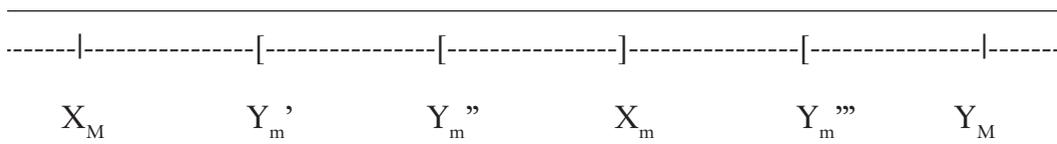
La necesidad de *ratificación* en el segundo nivel es el vínculo crucial entre ambos planos.¹ El negociador en el primer tablero, Nivel I, tiene fuertes incentivos para intentar prever las reacciones de los actores nacionales (organismos gubernamentales, grupos de presión, la opinión pública), Nivel II, y restringir las ofertas a un conjunto de acuerdos aceptables (*win-set*). Si la reacción en el segundo nivel fuera negativa al acuerdo, las negociaciones hechas en el primer

¹ El término «ratificación» es usado aquí en un sentido laxo. Dice Putnam (1988:436, la traducción y el énfasis son propios): «'Ratificación' puede implicar un procedimiento de votación formal en el Nivel II, tal como el apoyo de dos tercios del Senado de los Estados Unidos requerido por la constitución para la ratificación de tratados, pero uso el término *genéricamente para referir a cualquier proceso de decisión en el Nivel II que sea requerido para avalar o implementar un acuerdo del Nivel I, sea formal o informalmente*. En ocasiones es conveniente pensar en la ratificación como una función parlamentaria, pero eso no es esencial. Los actores en el Nivel II pueden ser organismos burocráticos, grupos de interés, clases sociales o incluso la 'opinión pública'».

nivel resultarían inútiles al no hallar ratificación (Putnam 1988:434-437). El modelo descansa así en el supuesto de que los actores buscan en el Nivel I acuerdos que maximicen su posición en

el Nivel II, por lo cual sus decisiones en el plano internacional ocurren dentro de los límites establecidos por las reacciones internas previstas, aun sin necesidad de oposiciones explícitas.

Gráfico No. 1. Preferencias máximas y mínimas versus posibilidad de acuerdo



Fuente: Elaboración propia a partir de Putnam 1988:441.

En una simplificación unidimensional de una negociación en el Nivel I, X_M e Y_M representan la posición ideal (máxima) para los actores X e Y, respectivamente, las cuales son sólo alcanzables bajo imposición. A su vez, X_m e Y_m representan las expectativas mínimas y, más allá de esa barrera, cualquier acuerdo fracasará al intentar obtener una ratificación en la arena doméstica. De acuerdo al argumento de Putnam (1988), el tamaño de los conjuntos ganadores (es decir, el conjunto de acuerdos capaces de obtener ratificación) está condicionado por los diseños institucionales en el Nivel II; como así también por la distribución de poder, preferencias y posibles coaliciones en el Nivel II.

Por un lado, el diseño de las instituciones políticas determina cuántos y cuáles serán los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones. En este punto, tal como argumenta Tsebelis (2002:24-32), el número de actores involucrados y la discrepancia entre sus preferencias con-

dicionará la decisión de un curso de acción. Primero, cuanto mayor sea el número de actores con poder de veto, las alternativas aceptables para todos ellos serán más escasas y, en consecuencia, serán menores las oportunidades de acuerdo. Segundo, cuanto más distantes sean entre sí sus preferencias, menores serán las posibilidades de acordar una decisión. Es decir, las instituciones políticas serán más conservadoras cuantos más actores involucren y más discordantes sean sus preferencias. No obstante, estos datos no son inmutables a lo largo del tiempo. La inclusión de un nuevo actor con poder de veto reducirá las posibilidades de acuerdo e incrementará la estabilidad del statu quo (*addition rule*), siempre que las preferencias de ese nuevo actor no estén ya incluidas en el conjunto de exigencias de otros actores anteriormente involucrados (*absortion rule*); por el contrario, en caso que algunas de esas condiciones no se cumpla, este no alterará la posibili-

dad de acuerdo. En sentido contrario, el retiro de actores involucrados facilitará un cambio en el status quo, siempre que aquellos *veto players* apartados tengan preferencias discrepantes con aquellos otros que concentrarán en sus manos el proceso de toma de decisiones..

Por otro lado, el acceso de algunos diferentes actores (políticos, sociales, económicos) a los espacios de toma de decisiones es significativamente desigual y por tanto, también su poder para influir en la formulación e implementación de la política exterior. Los grupos concentrados y con fluido acceso a los centros de decisión política o aquellos con amplia capacidad de movilización son capaces de incidir con mayor intensidad en la determinación de los conjuntos ganadores que otros actores nacionales dispersos o más difíciles de movilizar. Por ejemplo, un gobierno puede alcanzar un acuerdo de liberalización comercial con un país vecino, pero los empresarios y/o los trabajadores pueden tener desiguales oportunidades de movilización contra el acuerdo: los rubros en los cuales los afectados se encuentren más dispersos tendrán mayores dificultades para coordinar y movilizar acciones en rechazo del acuerdo y, en consecuencia, tendrán menos oportunidades de resistir su aprobación y entrada en vigor.

En resumen, los «conjuntos ganadores» son un límite restrictivo para los negociadores. Primero, cuanto mayor sea el número de actores con poder de veto en el proceso decisorio en el Nivel II y la discrepancia entre sus preferen-

cias, más restringidas serán las ofertas disponibles para los negociadores y, en consecuencia, más pequeño el *win-set*. Segundo, el poder de los actores nacionales de ejercer influencia no es igual sino que depende del rol que le otorga el diseño de las instituciones, su capacidad de movilización organizada, etcétera. Tercero, cuanto más pequeños son esos conjuntos ganadores, por un lado, menores serán las probabilidades de alcanzar un acuerdo en el Nivel I o, bien, mayores las probabilidades de «defección involuntaria»: ² al hacer concesiones más allá de ese límite un gobierno puede fallar en el proceso de ratificación y encontrarse incapaz de cumplir su palabra, con todos los costos políticos involucrados..

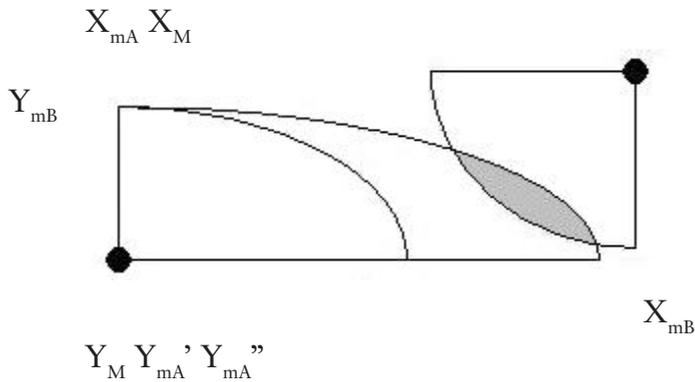
Ahora bien, el tamaño de los conjuntos ganadores puede alterarse a lo largo de un proceso de negociación como resultado de un cambio en la situación interna en uno (o varios) de los países involucrados. Supongamos una negociación que ha vivido tres momentos, tal como la representada en el gráfico anterior. Al inicio de la negociación, el gobierno Y disponía de márgenes de maniobra suficientes para ofrecer hasta Y_m' y aun así esperar la ratificación del acuerdo, por lo cual los negociadores de X e Y buscaban un acuerdo en el espacio $Y_m' - X_m$. No obstante, en cierto momento, el gobierno Y comienza a

² La «defección involuntaria», según define Putnam (1988:438, la traducción es propia), es «el comportamiento de un agente que es incapaz de cumplir con una promesa porque falla en su ratificación».

perder apoyo interno, por ejemplo por la ahora activa movilización de un actor nacional opuesto al acuerdo; y así ve cómo se modifica su capacidad de hacer ofertas en la mesa de negociación: el desplazamiento hacia condiciones mínimas más exigentes puede reducir ($Y_m'' - X_m$) o bloquear ($X_m - Y_m'''$) las posibilidades de alcanzar acuerdos. Sin embargo, ese giro de la situación política interna

puede ocurrir en sentido contrario y así favorecer la posibilidad de alcanzar un acuerdo: la pérdida de poder de actores opuestos al acuerdo o la irrupción de otros favorables pueden brindar al negociador más espacio político y así darle la oportunidad de hacer mayores concesiones en el Nivel I, lo cual puede permitir el acuerdo ($Y_m''' \rightarrow Y_m''$) o facilitar una negociación difícil ($Y_m'' \rightarrow Y_m'$).

Gráfico No. 2. Preferencias máximas y mínimas en dos dimensiones



Fuente: *Elaboración propia a partir de Putnam 1988:441.*

Las implicaciones de una simplificación unidimensional no presentan mayores variaciones si se contempla el proceso negociador en un mayor número de dimensiones, tal como el representado en el gráfico anterior, aunque permite una apreciación más detallada: el vínculo entre temas (*issue-linkage*), tal como argumentan Axelrod y Keohane (1985:239-240), puede facilitar las transacciones entre los negociadores. En el caso de la «crisis del Beagle», el laudo arbitral

involucraba dos dimensiones centrales: a.) *tierras*, principalmente referida a la soberanía sobre las islas Picton, Nueva y Lennox; y b.) *aguas*, constituida por la soberanía sobre el canal y, más importante aún, por la proyección marítima del límite (cfr. Lanus 1984).

Tal como en el primer gráfico,, X_M e Y_M indican las pretensiones máximas (ideales) de X e Y; mientras que los puntos X_m e Y_m señalan las expectativas mínimas ahora sobre dos dimensiones: X_{mA} , X_{mB} , Y_{mA} ,

Y_{mB} . No obstante, la disposición a hacer concesiones en cada dimensión puede ser desigual, como resultado de la (desigual) importancia que las partes otorgan a cada una de ellas. Por esa razón, tal como se observa en el caso hipotético representado en el segundo gráfico, el margen de Y para hacer concesiones es, primero, mayor en el asunto A que en el asunto B; y segundo, en el asunto A, mayor que el disponible para X en esa materia. En este escenario, un cambio en el equilibrio interno puede permitir a una de las partes, Y, hacer mayores concesiones en la mesa negociadora ($Y_{mA} \rightarrow Y_{mA}'$) y abrir la oportunidad a un acuerdo en el área sombreada. Más aún, al haber dos dimensiones sobre la mesa negociadora, Y sólo necesitó extender sus ofertas en una materia, imaginemos sobre *tierras*, para llegar a un acuerdo dentro de sus restricciones iniciales de la otra cuestión en discusión, imaginemos *aguas*. Por el contrario, la rigidez del contexto interno para el gobierno X anticipa que sus posiciones serán muy duras en el plano internacional, pero también lo exponen a todos los costos que puedan estar involucrados en la interrupción de las negociaciones.

En suma, una mirada multidimensional conserva la lógica del esquema unidimensional inicial, no obstante lo cual expone cómo la inclusión de nuevos temas en la mesa de negociación y el vínculo entre ellos puede acercar la posibilidad alcanzar un acuerdo.

3. PROBLEMAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR: AGENTES Y SABOTEADORES

No obstante, si bien el «juego en dos niveles» brinda un modelo parsimonioso, exponiendo cómo la negociación internacional está subordinada a las discrepancias entre actores nacionales, coloca bajo un cono de sombra los problemas de implementación de la política exterior. Putnam, en beneficio de la simplificación del modelo, unifica el pivote entre ambos planos: el negociador en el Nivel I es quien busca apoyo en el Nivel II. Sin embargo, cuando las negociaciones en el plano internacional recaen sobre un delegado del gobierno, estos roles se desdobl原因 y como resultado aparecen los problemas derivados de la relación principal-agente. Más aún, estas tensiones pueden verse agravadas por la intromisión de actores externos a la negociación, algunos de ellos saboteadores (*spoilers*) decididos a provocar la ruptura de la instancia de diálogo.

En primer lugar, las relaciones en el Nivel I son delegadas en negociadores, ya sea funcionarios diplomáticos regulares o misiones especialmente designadas y solo en ocasiones las conversaciones serán llevadas al más alto nivel mediante cumbres entre jefes de Estado u otras formas de «diplomacia directa». Así, la implementación de la política exterior se verá afectada por los problemas de agencia observados en otras áreas de política pública.

La relación principal-agente involucra dos tipos de actores: por un lado, un actor con autoridad, llamado principal y por el otro, uno o más actores, llamados agentes, encargados de implementar las decisiones del primero. No obstante, el dilema central estudiado por la «teoría del principal-agente» irrumpe cuando los agentes no son neutrales sino que, por el contrario, presentan sus propios intereses y preferencias, que discrepan de aquellos del principal. Dado que los agentes intentarán acercar el resultado final a sus intereses y preferencias, el principal debe desarrollar mecanismos para, primero, vigilar (McCubbins y Schwartz 1984) y, luego, disciplinar (Kiewiet y McCubbins 1991, Huber y Shipan 2002) el comportamiento de sus delegados a fin de evitar desviaciones significativas en la implementación (*bureaucratic drift*). Más aún, estos problemas de agencia se verán profundizados cuando las delegaciones negociadoras sean integradas por actores representantes de diferentes principales. Tal como puede observarse, por ejemplo, en la delegación en agencias europeas (cfr. Hix 2005), el conflicto entre principales da más autonomía a los agentes, porque abre la oportunidad de maniobrar entre las preferencias de los decisores para alcanzar el resultado más cercano a sus propias preferencias.

En suma, el control del gobierno sobre sus agentes estará condicionado por la cantidad y calidad de la información sobre el proceso negociador (vigilancia), por las reglas con arreglo a las cuales opera el agente (disciplina)

y por el conflicto entre principales y entre lealtades de los agentes: cuanto mayor sea la capacidad de vigilar y controlar a los agentes, menor será la desviación del resultado respecto de las preferencias del decisor.

En segundo término, tal como argumenta Stedman (1997:5-11), en ocasiones las negociaciones son amenazadas por el accionar de saboteadores, que perciben al acuerdo de paz como una amenaza a su poder, su visión del mundo o sus intereses. Estos *spoilers* (líderes políticos, partidos, jefes militares, etcétera), pueden recurrir a diferentes estrategias para obstaculizar la firma o la implementación de un acuerdo. Los saboteadores con acceso a la mesa de negociación pueden recurrir a maniobras con baja visibilidad política y así romper los espacios de diálogo con bajos costos políticos. No obstante, en ocasiones, los saboteadores pueden recurrir al ejercicio directo de la violencia para cumplir esos fines; por ejemplo, Chernik (2008) da cuenta de ataques de este tipo en las negociaciones de paz en Colombia. En suma el éxito de las negociaciones dependerá de la capacidad de interferencia de *spoilers*, que ya sea obstaculizarán los canales diplomáticos o ya realizarán demostraciones de poder real, más o menos violentas, sobre alguna de las partes.

En síntesis, los enfoques de la negociación basados en un juego de dos niveles rompen con la imagen monolítica que muchas teorías tienen del Estado y su política exterior; y permiten así avanzar en la comprensión del efecto de las

disputas internas en las políticas. En la arena nacional los actores internos presionan al gobierno y a los decisores para satisfacer sus intereses y mantenerse en el poder, construyen coaliciones entre los grupos disponibles. Por esta razón, en el plano internacional los gobiernos procuran maximizar su capacidad de satisfacer las demandas internas y minimizar las consecuencias adversas de las ventajas concedidas a actores externos en la mesa de negociación. Pero en ocasiones, las versiones más simplificadas y parsimoniosas de este modelo «en dos niveles» omiten que, una vez adoptado un curso de acción, algunos actores disponen de poder de veto sobre la ejecución de esa decisión gracias al acceso que tengan a los diferentes canales de intercambio, así como pueden recurrir al sabotaje con el objetivo de romper el diálogo. A lo largo de la «crisis del Beagle» se observará cómo la dispersión del proceso decisorio, la discrepancia entre los actores involucrados, la penetración de los canales diplomáticos y los intentos de sabotaje marcaron el paso de las negociaciones entre Chile y Argentina.

4. UN MARCO HISTÓRICO: LOS ORÍGENES DE LA DISPUTA, HASTA EL LAUDO ARBITRAL

Los conflictos por cuestiones limítrofes entre las naciones sudamericanas se iniciaron en los mismos procesos de independencia. Desde mediados del siglo XIX, tanto Chile como Argentina se lanzaron a una ardua tarea de recopi-

lación e interpretación de documentos, cédulas y mapas coloniales con el fin de encontrar un sustento legal a sus reclamos territoriales. A su vez, en ambos países comenzó a gestarse un discurso historiográfico en el cual se fundaban los reclamos nacionales. Diplomáticos, historiadores y en especial geógrafos debatían vivamente el tema, acusándose mutuamente de tergiversar los hechos. El discurso nacionalista territorialista excedía a todas luces a las autoridades nacionales.³

Chile y Argentina firmaron, tras algunos intentos frustrados por llegar a un acuerdo, el Tratado de límites de 1881, en el cual se estableció, con relación a la zona austral, que pertenecerán 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» (citado en Lanús 1984:499). El criterio de reparto de tierras establecido en el Tratado era claro, no obstante lo cual ambos países discutían la ubicación del Canal y, por lo tanto, cuáles eran las islas «al sur»: si el Canal contorneaba la isla Navarino, las islas Picton, Nueva y Lennox se situaban al este y eran argentinas; pero si, por el contrario, corría al sur de la isla Grande, las tres islas eran chilenas (Garrett 1985). Aun cuando el Canal no había constituido un tema de disputa durante la negociación del

³ Para una revisión de la formación de los imaginarios nacionalistas en Argentina y Chile en la relación bilateral, véase Lacoste 2003. Para un análisis crítico de la interpelación nacionalista en Argentina, véase Palermo 2007.

Tratado (cfr. Escudé y Cisneros 2000), la zona se transformó en objeto de una disputa limítrofe.

En repetidas oportunidades ambos países intentaron alcanzar algún acuerdo sobre el diferendo,⁴ pero todas las iniciativas culminaron en intentos frustrados, incluidos los Pactos del sesenta firmados por Alessandri y Frondizzi,⁵ quizás el intento más ambicioso y de-

cidido. Tal como resume Ferandois (2009:33), «en algunos sectores de Chile y Argentina, o en algún rincón del alma de sus sociedades, permanecía la idea de que los acuerdos de paz se habían logrado sacrificando una parte esencial de intereses legítimos. Muy pocos acertaban a percibir que las dos historias de una ‘patria amputada’ no eran compatibles entre sí».

Los litigios, sin embargo, permanecieron perdidos en el trasfondo de las relaciones argentino-chilenas hasta 1955 y recién adoptaron un giro radical durante la dictadura de Onganía, cuando se hizo fuerte en el gobierno argentino la idea de que la pérdida de las islas implicaba la renuncia a los recursos en el Atlántico sur y los derechos sobre la Antártida (cfr. Novaro y Palermo 2003).⁶ Esta idea, sumada a la tesis chilena de la «costa seca»,⁷ otor-

⁴ Ambas cancillerías suscribieron en dos oportunidades protocolos sometiendo la cuestión a un arbitraje, primero de la Corona Británica (1915) y luego del Procurador de la Corte Suprema de los Estados Unidos (1938), pero ninguno fue finalmente ratificado. Los gobiernos de Perón e Ibáñez también llegaron en 1954 a un principio de acuerdo y, el año siguiente, el gobierno presentó un proyecto de convenio que proponía dividir el Canal por la línea media y someter las islas a un arbitraje, pero Chile nunca respondió la propuesta (Lanús 1984).

⁵ Los gobiernos de Frondizi y Alessandri, mediante la declaración de Los Cerrillos, manifestaron la voluntad de someter a arbitraje todos los problemas limítrofes, lo cual condujo a la firma de cuatro acuerdos conocidos como los Pactos del Sesenta. Tales cuatro acuerdos eran: a.) Protocolo de Arbitraje en la región del Río Encuentro; b.) Protocolo sometiendo a la Corte Internacional de La Haya la cuestión de las Islas Nueva y Picton; c.) Acta adicional al Protocolo del 16 de abril de 1941 sobre revisión, reposición y densificación de hitos; y d.) Convención de Navegación en los Canales Fueguinos. El Senado chileno rechazó el cuarto acuerdo y echó por tierra la posibilidad de considerar los restantes. Descartados los Pactos, los gobiernos de Illia y Frei intentaron sin éxito alcanzar alguna salida «política» negociada. Sobre los intentos de resolución del diferendo, véase Lanús 1984.

⁶ La firma y entrada en vigor del *Tratado Antártico* había alterado la percepción sobre las implicancias de la disputa: no se encontraba ya sólo en juego la soberanía sobre las islas y el canal, sino también la proyección atlántica de las islas y los recursos de la zona económica resultante. Sobre los cambios de Derecho en la materia, véase Armas Barea y Beltramino 1992, Molinari 2005; también Garrett 1985:84.

⁷ La tesis de la «costa seca», defendida por las autoridades chilenas, sostenía que Argentina no tenía derecho alguno sobre las aguas del Canal de Beagle, como si el límite fuera la costa sur de la isla de Tierra del Fuego. Esta tesis fue sistemáticamente rechazada por Buenos Aires, pero muy en especial por la Armada, insistiendo en una línea divisoria del canal. Según da cuenta Lanús (1984:510), las opiniones de juristas recogidas por la Cancillería argentina durante los años de Miguel Ángel Zabala

gó a la disputa una relevancia que no había tenido con anterioridad, lo cual fortalecía las posiciones más intransigentes y condujo al recrudecimiento del conflicto. En este punto, el mayor involucramiento militar en el conflicto, en especial a partir del rol protagónico adoptado por el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) en las negociaciones bilaterales tras el golpe militar de 1966, parecía fortalecer una mirada próxima al paradigma «realista» centrada en el valor estratégico del área en litigio, antes que una interesada en los beneficios de la cooperación producto de la resolución de la disputa.

Paradójicamente, la mayor relevancia del asunto se acompañó de una significativa disminución de los incidentes fronterizos (cfr. Fermandois 2009). El gobierno chileno, desde mediados de la Administración Frei, comenzó a impulsar una solución arbitral al litigio, invocando el Tratado General de Arbitraje de 1902,⁸ lo cual no era aceptado por el gobierno argentino que buscaba saldar la disputa por medio de un acuerdo político. Sin embargo, la opción arbitral fue ganando terreno en las conversaciones bilaterales desde fines de los años sesenta a pesar de

las interrupciones que introducían los cambios de elencos dentro del gobierno de la Revolución argentina.⁹ Como resultado de ello, finalmente, Salvador Allende aprobando las gestiones de la anterior Administración demócrata-cristiana y el general Alejandro Lanusse, con el aval de la Armada al proyecto de compromiso arbitral, en julio de 1971 acordaron someter la disputa al arbitraje de la Corona Británica (Lanús 1984).

El gobierno londinense designó un tribunal integrado por cinco miembros de la Corte Internacional de Justicia, el cual, tras varios años de deliberaciones,¹⁰ emitió una decisión sobre el litigio en diciembre de 1976. La Corona, en mayo de 1977, recogió la propuesta de la Corte arbitral y dictó el fallo sobre el diferendo. Por unanimidad «la Corte concluyó que ‘pertenecen a la República de Chile las islas Picton, Nueva y Lennox, conjuntamente con los islotes y rocas inmediatamente dependientes de ellas’ y trazó la línea del límite entre las respectivas jurisdicciones territoriales y marítimas [...]. Declaró igualmente que dentro

Ortiz, como así también durante la gestión de Luis María de Pablo Pardo, indicaban que un eventual arbitraje no podría dividir el Canal de otra forma que la sostenida por la Argentina, lo cual facilitaba la aceptación de un eventual arbitraje para resolver el litigio.

⁸ Sobre los procedimientos de solución de controversias en las relaciones argentino-chilenas, véase Gutiérrez Posse 2009.

⁹ Sobre las coaliciones políticas detrás de la Revolución Argentina y sus transformaciones, véase O'Donnell 1982; también Rouquié 1978, De Riz 2000, entre otros.

¹⁰ El tribunal fue integrado por los jueces Hardy Dillard (Estado Unidos), Gerald Fitzmaurice (Reino Unido), Andrés Gros (Francia), Charles Onyeama (Nigeria) y Sture Petré (Suecia). Para un detallado relato histórico sobre el caso ante la Corte Arbitral desde la decisión de someter la disputa a arbitraje hasta la emisión del laudo, véase Lanús 1984.

de la zona, las islas, islotes, arrecifes, bancos y bajíos, situados al norte de la línea trazada pertenecen a Argentina y a Chile los que se encuentren al sur de dicha línea» (Infante 1979:427, también Lanus 1984:515).¹¹ No obstante, la decisión arbitral no solo no puso fin a la disputa sino que, por el contrario, dio inicio a una febril escalada que puso a ambas naciones al borde del enfrentamiento, lo cual será analizado en los próximos apartados: primero se estudia la anatomía del régimen militar argentino y luego se estudiará cómo operó la interacción entre niveles tras la recepción del laudo arbitral.

5. LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN ARGENTINA: MILITARES EN UN LABERINTO

Las negociaciones posteriores a la recepción del laudo arbitral, tal como se ha sugerido en términos teóricos, se vieron sustantivamente condicionadas por los mecanismos institucionales que ambos regímenes adoptaron desde sus inicios. Aun cuando con frecuencia se supone que los regímenes autoritarios gozan de un fácil control del proceso de toma de decisiones o incluso que se trata de sistemas donde solo existe un único actor con poder de veto, la

evidencia indica lo contrario.¹² Los sistemas institucionales de Chile y Argentina en el período no solo eran sumamente complejos, sino que eran entre sí muy disímiles. Por un lado, el régimen de Pinochet constituía una estructura política coherente, con un centro bien definido, lo cual le permitía avanzar sobre diferentes cursos de acción en forma coordinada y, en fin, previsible (cfr. Wilhelmy 1990, Muñoz 1986, Remmer 1989, entre otros). Por el contrario, las instituciones que el Proceso se había dado involucraban una profunda división del poder político y un número apreciable de actores con poder de veto, que hacían difícil elaborar políticas que tuviesen cierto grado de coherencia.

Las sustantivas diferencias que presentaba la anatomía institucional de la dictadura militar argentina respecto de su par trasandino hicieron que los procesos de toma de decisiones de política exterior se desarrollaron sobre carriles también diferentes. El Proceso se sustentaba en un acuerdo de coparticipación en el poder de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, convenido por los jefes militares antes del golpe de

¹¹ Para un análisis desde una perspectiva jurídica de las posiciones de ambas partes ante la Corte Arbitral y del posterior laudo, véase especialmente Greño 1978 e Infante 1979; véase también Garrett 1985:90-93.

¹² Para una crítica a estos argumentos desde una mirada *rational-choice*, véase Tsebelis 2002. Para un abordaje empírico sobre este asunto, véase Remmer 1991. Por último, para un análisis del caso argentino en particular, véase O'Donnell 1978 para una discusión de las «tensiones» estructurales del tipo de régimen (burocrático-autoritario) y también véase Novaro y Palermo 2003 para un detallado relato de las disputas internas en el Proceso.

marzo de 1976. Se decidió entonces que el poder político estuviera concentrado en una Junta Militar, integrada por los comandantes del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, «órgano supremo de la Nación, [la cual] ejercerá el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas y designará al ciudadano que con el título de Presidente de la Nación Argentina desempeñará el Poder Ejecutivo de la Nación» (estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, Art. 1).¹³ El acuerdo devino en una sustantiva «feudalización» (Remmer 1992/93) del poder político, donde las responsabilidades políticas se distribuyeron según un estricto «cuoteo» y, consecuentemente, las carteras ministeriales también se repartieron entre las tres fuerzas. En este reparto, el Ministerio de Relaciones Exteriores quedó, durante los primeros años del *Proceso*, en manos de la Ar-

mada, no obstante lo cual la división de poder entre fuerzas traspasó las puertas del Palacio San Martín y ese mismo «cuoteo» incluyó también a las embajadas y se extendió a la administración de la Cancillería: política exterior para la Armada; personal y administración para el Ejército; y relaciones y negociaciones comerciales para la Fuerza Aérea (cfr. Yofre 2007:15-16).

Este mecanismo de coparticipación en el poder significó aumentar el número de actores involucrados, lo que dificultaba la toma de decisiones: «las dificultades para adoptar decisiones, según indica Russell (1990:15), no solo surgieron del ‘cuoteo’ y del sistema de lealtades primarias intra-fuerza, sino también del establecimiento y desarrollo creciente de complejos e intrincados mecanismos de consulta, deliberación y decisión que abarcaron y cruzaron tanto a la Junta y al Ejecutivo como a cada una de las fuerzas individualmente y entre sí».¹⁴ Así, el permanente cabildeo al interior de las Fuerzas Armadas conducía inexorablemente, a la ausencia de decisiones y a una permanente postergación de los temas de la agenda ante la imposibilidad de alcanzar soluciones de compromiso.

¹³ Ese desdoblamiento entre la figura presidencial y la Junta intentaba impedir el predominio del Ejército en el régimen, no obstante lo cual su cumplimiento fue difícil de sostener. Desde el golpe hasta la segunda mitad de 1978, el general Jorge Videla ocupó simultáneamente el Ejecutivo nacional y la Jefatura del Ejército, aún cuando el acuerdo inicial pretendía, precisamente, cerrar el paso a tal superposición de funciones. Recién entonces fue designado un nuevo jefe del Ejército y Videla logró imponer a Roberto Viola. El desdoblamiento continuó cuando Viola reemplazó a Videla como presidente de facto, pero tras su caída a fines del '81 ambas figuras volvieron a reunirse en una sola persona: el general Leopoldo Galtieri. Sobre el escenario trazado por el establecimiento del «cuarto hombre», véase Novaro y Palermo 2003.

¹⁴ Esto era evidente para cualquier actor que tuviera que lidiar con las autoridades «procesistas» ante el comportamiento errático durante el trabajo mediador, el propio monseñor Samoré se preguntó ante Federico Mirré, consejero de la misión argentina ante el Vaticano, «qué clase de ‘autocracia militar’ era la argentina ‘que consulta hacia abajo lo que debe hacer’» (citado por Escudé y Cisneros 2000).

Más aún, los múltiples actores militares involucrados tenían preferencias discrepantes sobre el territorio en disputa. Videla y también su tercer canciller, el brigadier Pastor, tenían una posición moderada frente a las sostenidas por algunas otras piezas clave del régimen: las diversas fuentes sobre el período (cfr. Lanus 1984, Novaro y Palermo 2003) parecen indicar cierta disposición a hacer concesiones en materia de *tierras* siempre que se preservara el «principio atlántico» y con él se contuviera la proyección chilena sobre el área económica exclusiva argentina. Por el contrario, dadas sus preocupaciones «profesionistas» por la posición marítima argentina, la Armada parecía significativamente sensible a las disposiciones del laudo arbitral y muy especialmente a las posibles proyecciones atlánticas de la soberanía chilena sobre las islas Picton, Nueva y Lennox, razón por la

cual el almirante Massera, entonces su líder indiscutido, defendía posturas intransigentes en el conflicto. A estas posiciones se sumaban también las de otros actores militares con abiertas convicciones nacionalistas-territorialistas, que encontraban significativo eco dentro del Ejército, no solo entre ideólogos influyentes entre los uniformados, como el general Osiris Villegas, ya retirado, sino también generales al mando de importantes cuerpos del Ejército como Suárez Mason y Menéndez, todos ellos deseosos de imponerse de una vez por todas sobre su vecino e histórico rival. Las posiciones nacionalistas, interpe-lando al relato de la «patria mutilada» (cfr. Palermo 2007, Escudé y Cisneros 2000) otorgaban al área en disputa un valor esencial y de esa manera, indica la literatura (cfr. Kacowicz 1994), su predominio obstaculiza los procesos pacíficos de cambio territorial.

Cuadro No. 1. Dos regímenes militares en perspectiva comparada

	Argentina	Chile
Proceso de toma de decisión	Disperso	Concentrado en Pinochet
Entorno presidencial	Reducido: diseñado para contener al Ejército	Fortalecido: creciente burocracia presidencial
Involucramiento militar en la gestión	Alto	Bajo
Calidad de la conducción diplomática	Primera etapa, militares poco experimentados; luego, designación de canciller civil	Primera etapa, militares del entorno de Pinochet; luego, designación de canciller civil
Rol de la burocracia diplomática	Marginalizada: intervenida, dividida y a la defensiva	Subordinada: intervenida, con mayor involucramiento en crisis prolongadas

Fuente: Elaboración propia a partir de Wilhelmy (1990), Remmer (1992/93), Russell (1990), Bosoer (2005), Novaro y Palermo (2003), Escudé y Cisneros (2000).

Por último, la burocracia diplomática mantenía una incómoda convivencia con las autoridades del régimen por el intento de los militares de reconfigurar las relaciones de poder dentro de la estructura burocrática heredada mediante la expulsión y el desplazamiento de funcionarios, así como de la modificación de las jerarquías, jurisdicciones y competencias.¹⁵ Esto introdujo un elemento de fragmentación adicional en los procesos de toma de decisiones, por las resistencias y el comportamiento defensivo de parte de los funcionarios «supervivientes», más interesados en su continuidad que en los logros profesionales (Russell 1990). A su vez, los elencos seleccionados para conducir la burocracia diplomática en muchos casos no reunían las condiciones necesarias, sea en términos de conocimientos o de experiencia, para ocupar la cartera de relaciones exteriores.¹⁶ Así, a la

fragmentación del poder político intra e inter-militar, se agregaban tensiones con la burocracia y (al menos durante los primeros años) déficits de capacidad técnica en la conducción diplomática.

En suma, los actores y sus relaciones en los procesos de toma de decisiones en materia de política exterior eran diferentes a cada lado de los Andes. Por un lado, en el régimen militar chileno el poder político se encontraba sumamente concentrado en la cúspide y tanto la burocracia diplomática como las Fuerzas Armadas tenían, en términos generales, escasa participación. No obstante, la dificultad que el gobierno de Pinochet encontraría para resolver la crisis en un período de tiempo acotado obligó a los militares a recurrir a la burocracia diplomática y fortaleció el rol de la Cancillería. Por el contrario, las instituciones del Proceso militar estaban diseñadas para contener la preeminencia del Ejército en el régimen militar e, implícitamente, dispersar el poder político. A su vez, las Fuerzas Armadas tuvieron un rol activo en el día a día de la gestión política, donde la política exterior, aun en temas de alta sensibilidad, no fue una excepción, lo que contrastaba fuertemente con el caso chileno; al tiempo que la burocracia diplomática se encontraba intervenida, dividida y a la defensiva. Esta disímil configuración institucional tendrá efectos sustantivos en el desarrollo de las negociaciones.

¹⁵ «Sus autoridades, además de interventores, se convirtieron en defensores de la moral pública: en medio de una ‘cacería de brujas’, pusieron a todo el personal diplomático en la categoría ‘a confirmar’, o en ‘disponibilidad’ [...] varios funcionarios fueron echados, sin mediar razones públicas. [...] Unos por razones ideológicas, otros fueron víctimas de venganzas personales. [...] Del mismo modo como salieron despedidos unos funcionarios, fueron reincorporados otros que habían sido echados en administraciones anteriores, especialmente durante la ‘razzia’ de Juan Alberto Vignes, el ex canciller de Isabel Martínez de Perón» (Yofre 2007:16-17).

¹⁶ Esta situación recién cambiará años después del Acta de Montevideo, durante los gobiernos de Viola y Galtieri: Oscar Camilión y Nicanor Costa Méndez, que

ocuparon la cartera bajo uno y otro respectivamente, habían sido vicescanciller de Frondizzi, el primero; y canciller de Onganía, el segundo.

6. RIGIDECES EN EL ESCENARIO PRINCIPAL: DOS AÑOS DE NEGOCIACIONES INFRUCTUOSAS

La decisión arbitral, pese a distaba mucho de ser imprevisible,¹⁷ fue incapaz de solucionar la disputa.¹⁸ El gobierno chileno, por un lado, se apresuró a reconocer el laudo favorable y, a su vez, se mostró dispuesto a discutir con Buenos Aires los puntos dejados sin resolución por la Corte. Sin embargo, al intentar consolidar su posición en el escenario generado por la decisión arbitral, el gobierno de Santiago tomó durante junio y

julio una serie de resoluciones que incrementaron las tensiones bilaterales;¹⁹ y en consecuencia, dificultaron el diálogo desde sus inicios. La estrategia chilena presuponía la disposición del gobierno argentino a aceptar el laudo: dentro de la perspectiva de la política exterior chilena, tal como afirma Fernandois (2009), un rechazo argentino del laudo colocaba a Santiago en una situación imposible, porque ponía en discusión el principio de «respeto de los tratados» que constituía la piedra angular sobre la cual descansa el desarrollo del Estado territorial chileno. En suma, la posibilidad de rechazo era casi inconcebible para la diplomacia chilena.

El gobierno de Buenos Aires, por su parte, esperaba una decisión política del diferendo y su inmediata reacción fue expresar sus reservas mediante un comunicado del canciller vicealmirante César Guzzetti:²⁰ «ningún compromiso obliga a cumplir aquello que afecte

¹⁷ Tal como da cuenta Lanús (1984:505-506), la Cancillería argentina contaba con opiniones independientes que le anticipaban un laudo arbitral desfavorable: «Miguel Ángel Zavala Ortiz contrató dos juristas de renombre internacional solicitándoles que prepararan un informe cada uno, con su opinión sobre la viabilidad jurídica de las pretensiones argentinas frente a un eventual arbitraje. Los juristas que contrató la Cancillería fueron Roberto Ago (italiano) y Paul Reuter (francés). Estos presentaron dos 'preinformes' durante el gobierno de Illia, en los que ambos opinaban negativamente sobre la suerte de las pretensiones argentinas en la eventualidad de un juicio. Los dos juristas presentaron su opinión por escrito al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Su dictamen fue optimista en lo que respecta a la parte interna del Canal, pero no en cuanto a las islas e islotes de la desembocadura (Picton, Nueva y Lennox)».

¹⁸ Sobre el desarrollo de las negociaciones posteriores a la recepción del laudo, véase Russell 1990, Lanús 1984, Escudé y Cisneros 2000 y Novaro y Palermo 2003, entre otros; sobre las cuales descansa el presente relato.

¹⁹ Entre tales decisiones cabe mencionar la decisión de construir un puerto en la Isla de Hornos, la sanción del decreto de «líneas de base rectas», la instalación de puestos de vigilancia y señales en varias islas de la zona (Freycinet, Nueva y Deceit) y el nombramiento de autoridades militares, conocidos como alcaldes de mar.

²⁰ Guzzetti deberá ser relevado en su cargo pocos días después, tras sufrir «un atentado terrorista, en mayo de 1977, que le provoca graves lesiones y que es adjudicado a un comando de Montoneros pero nunca completamente esclarecido» (Bosser 2005:324). En su reemplazo fue designado otro hombre de la Armada, el vicealmirante Oscar Montes, quien ocupará la Cancillería hasta su renuncia a fines de octubre de 1978.

intereses vitales de la Nación o que perjudique derechos de soberanía que no hayan sido expresamente sometidos a la decisión de un árbitro» (citado en Russell 1990:36). Videla se encontró, según coinciden varias fuentes (cfr. Escudé y Cisneros 2000, Lanús 1984, Russell 1990), frente a tres alternativas: a) rechazar el laudo en su totalidad, tal como deseaban los «duros» del Ejército y la Armada; b) aceptar parcialmente el veredicto, reconociendo la soberanía chilena sobre las tres islas pero rechazando los fundamentos que le otorgaban proyección atlántica, bajo el pretexto de que tal cuestión no había sido puesta a consideración de la Corte, tal como argumentaban algunos funcionarios de la Cancillería; o c) aceptar el laudo en su totalidad, a fin de normalizar rápidamente las relaciones, tal como impulsaban otros sectores de la Cancillería, en particular algunos funcionarios de la Consejería Legal, como así también algunos oficiales de la Fuerza Aérea.

La opción tomada intentó conformar varias alternativas en forma simultánea, postergando el rechazo del laudo e intentando, entretanto, alcanzar una solución negociada con Santiago; al tiempo que, a fin de forzar al gobierno chileno a hacer concesiones, se tomaban medidas militares en el sur «que tendían a crear potenciales incidentes y mostraban lo que luego constituiría una política franca que iría adquiriendo el carácter de un ultimátum: o se aceptaban negociaciones que condujeran a un resultado ‘equi-

tativo’, o Argentina podría recurrir a la fuerza al considerar que se habían lastimado sus derechos legítimos» (Fermadois 2009:36). No obstante, tales provocaciones, contradictorias con la oportunidad de abrir una instancia negociadora, eran producto tanto de la capacidad de los «duros» para imponer hechos de fuerza dirigidos a sabotear las negociaciones bilaterales; así como de una concepción de política exterior inspirada en una *realpolitik* carente de tino y de proporciones que, tal como señala Palermo (2007), se repetirá luego al decidir la intervención en Malvinas/Falkland: la Junta y su canciller recurrirán a la ocupación de las islas como un medio de forzar a Londres a cesar en sus evasivas y negociar «con sincera predisposición».

Entre mediados y fines de 1977 se realizaron sucesivos intentos de alcanzar una salida política: primero, se llevaron a cabo las ruedas Villegas-Philippi, en Buenos Aires (julio) y en Santiago (octubre); luego el gobierno argentino envió una misión a cargo del contraalmirante Torti con una propuesta de acuerdo (diciembre) y por último, se realizó un encuentro entre los cancilleres Carvajal y Montes (diciembre). Todas estas negociaciones resultaron inconducentes y empujaron al encuentro de ambos jefes de Estado en El Plumerillo durante el mes de enero del año siguiente. En esa cumbre, Pinochet pidió a su par argentino que no fuera rechazado el laudo; sin embargo, los «duros» del lado argentino habían ganado terreno y Videla le informó que

esa decisión ya había sido tomada: algunos días después de la cumbre, cuando poco faltaba para su entrada en vigor, el gobierno argentino declaró la nulidad del laudo (cfr. Lanús 1984), lo cual tuvo el efecto adicional de fortalecer la posición de los «duros» al otro lado de la frontera, quienes reclamaban poner fin a las discusiones y llevar el asunto a la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

Pinochet y Videla volvieron a reunirse durante febrero en Puerto Montt y acordaron la formación de dos comisiones mixtas sucesivas, Comix I y Comix II, la primera encargada de allanar el camino a la segunda, creando un clima de distensión que permitiera alcanzar acuerdos sobre los puntos sustantivos en esta última (Russell 1990).²¹ Sin embargo, en la Comix II no solo el techo de las transacciones era muy bajo, sino que ni siquiera hubo acuerdo sobre cual era el núcleo de la negociación. La posición chilena estaba aferrada a la decisión arbitral y, en consecuencia, amenazaba con recurrir a la CIJ en caso que el laudo no fuera respetado. El gobierno argentino, por su parte, había comenzado a avanzar en algunas concesiones durante octubre y las instrucciones para la sexta rueda admitían ofrecer a Chile «soberanías compartidas» en el agua al

este del meridiano del Cabo de Hornos (Lanús 1984:524), pero ellas fueron insuficientes. Durante todo 1978 (resumen Novaro y Palermo, 2003:252) «se hizo evidente que ninguna de las partes estaba dispuesta a ceder en sus pretensiones: Chile confiaba en contar con los títulos necesarios para hacer valer el fallo favorable en cualquier foro internacional y, del lado argentino, la disposición de los «duros» de ‘poner fin al expansionismo chileno’ usando la fuerza de las armas despojaba de todo margen a los negociadores». Las rondas negociadoras resultaron un fracaso rotundo.

En ese contexto Videla comenzó a tantear la disposición de la Iglesia a involucrarse en la crisis. Así, durante octubre, en una cena en la Nunciatura Apostólica en Buenos Aires, el presidente-dictador consultó a los cardenales argentinos sobre la viabilidad de la alternativa mediadora, la cual ya había aparecido, según el relato de Russell (1990), en conversaciones llevadas a cabo por canales diplomáticos paralelos.²² El testimonio de monseñor

²¹ La Comix I dispuso de un plazo de 45 días, mientras que la Comix II tuvo seis meses para alcanzar una solución. La primera se reunió en tres ocasiones: acordó detener las actividades militares en la zona en disputa y asegurar la libre navegación, como así también establecer un sistema de consulta permanente entre ambos gobiernos (Russell 1990:43-44).

²² A fines de octubre de 1978, ante la ausencia de resultados significativos en la Comix II, los secretarios de las tres fuerzas viajaron a Santiago a entrevistarse con sus pares chilenos; sin embargo, este acuerdo fue luego desconocido por la delegación: «Durante ese mismo viaje, los tres altos jefes militares argentinos se entrevistaron secretamente con Pinochet en Viña del Mar, con quien intercambiaron ideas sobre la posibilidad de solicitar la intervención de un mediador. Por primera vez, la mediación aparecía ‘oficiosamente’ en una conversación bilateral. Varios candidatos fueron colocados sobre la mesa [...] Lue-

Giaquinta (2009a:137, también 2009b) indica que ellos «respondieron que ya habían considerado ese tema con el Nuncio, y que acudir al Papa, no como árbitro, sino como mediador, podría ser interesante». La tensión entre Chile y Argentina despertaba, desde hacía meses, ondas preocupaciones en ambas conferencias episcopales, las cuales ya habían transmitido tanto a Juan Pablo I durante su efímero papado (cfr. Garrett 1985:96), lo cual repitieron luego ante su sucesor durante la primera audiencia del Papa a los cardenales.²³

Cerrada la posibilidad de alcanzar un acuerdo sobre algún punto sustantivo en el marco de la Comix II, mediante un intercambio de notas entre Videla y Pinochet ambos gobiernos llegaron a un principio de acuerdo de recurrir a un mediador, para lo cual ya contaban con señales positivas desde la Iglesia. No obstante, de acuerdo a Russell (1990:47-48), las opiniones en el régimen militar argentino continuaron divididas: a) sostener la vía

bilateral y, eventualmente, recurrir a la mediación como un recurso para aquietar las aguas, tal como impulsaba el jefe de la representación argentina en la Comix II, el general Etcheverry Boneo; b) aceptar la mediación, siempre que respetara algunas condiciones, en especial el resguardo de la tesis argentina de la división oceánica, tal como deseaban Videla y la Junta; o c.) descartar cualquier mediación y, en su lugar, avanzar en una escalada militar que, tal como impulsaban los «halcones» del Ejército y la Armada, ablandara la intransigencia chilena mediante la ocupación de las islas en disputa. Una alianza entre los representantes de las dos primeras posturas permitió aislar transitoriamente a los «duros» y proponer a Chile proceder al acuerdo de un posible mediador, el cual ambas partes encontraron con cierta facilidad: la Santa Sede. El acuerdo parecía una victoria crucial de los «moderados»..

El cardenal Primatesta, arzobispo de Córdoba y presidente de la Conferencia Episcopal, ya había realizado gestiones en favor de la intervención vaticana y a comienzos de diciembre personalmente planteó en Roma la situación a Juan Pablo II. «El Santo Padre lo mandó llamar enseguida. El Cardenal estaba muy preocupado. El Papa, un tanto receloso. La cuestión no era fácil. Había un laudo arbitral de por medio. En un momento el Cardenal le dice: ‘Perdóneme, Santidad, si la Santa Sede no tomara interés en este asunto y llega a declararse la guerra...’. El Cardenal se cortó allí» (Giaquinta 2009a:138, tam-

go de analizar los pro y contra de cada candidato, se llegó a un principio de acuerdo político en que fuera el Papa. [...] Sin embargo, para sorpresa de la delegación argentina, este acuerdo logrado por canales paralelos fue totalmente desconocido por [el jefe de la representación chilena en la Comix II] Francisco Orrego Vicuña» (Russell 1990:44).

²³ Giaquinta (2009a:139) reproduce la nota de Juan Pablo I a ambos Episcopados, instándolos a hacer «obra de pacificación, alentando a todos [...] hacia metas de entendimiento mutuo». Sobre los pasos dados por los Episcopados ante la Santa Sede hasta que Juan Pablo II aceptó actuar como mediador, véase Giaquinta 2009a y 2009b.

bién Giaquinta 2009b). La respuesta de Roma fue casi inmediata: Juan Pablo II dirigió una carta a Pinochet y Videla, de cara al (finalmente frustrado) encuentro Cubillos-Pastor, deseando que «el coloquio allane el camino»; en lo que fue el primer involucramiento explícito.²⁴

El encuentro entre ambos cancilleres se estancó, no obstante, cuando debieron delimitar los alcances de la mediación, porque Cubillos pretendía dejar al mediador un temario irrestricto con lo cual se retrotrajera la situación al *statu quo* previo a Puerto Montt, mientras que la posición argentina pretendía establecer un campo acotado para el trabajo mediador. Ante este escenario, Pastor solo fue capaz de presentar a su par trasandino tres fórmulas alternativas para que el Acta de Puerto Montt y los (escasos) acuerdos alcanzados en la Comix II fueran contemplados. De esta manera, el contenido de la eventual mediación hubiera sido una tercera etapa del trabajo de las Comix, pero esta oferta contaba solo con el aval de Videla, pero no con el apoyo de la

Junta y finalmente, las gestiones fueron desautorizadas por el Comité Militar (cfr. Russell 1990, Escudé y Cisneros 2000, Lanus 1984). El desacuerdo sobre los temas que debían quedar a consideración del mediador hizo colapsar el encuentro Cubillos-Pastor y todo pareció quedar a disposición de los promotores de la escalada: ante los sucesivos fracasos en las negociaciones, la opción bélica se extendió también entre actores que habían mostrado mayor moderación, como la Fuerza Aérea; como también entre dirigentes civiles que no eran parte del régimen (cfr. Escudé y Cisneros 2000), aunque las movilizaciones que generaba en la sociedad no eran en ningún punto comparables a las que serán vistas tras la ocupación de Malvinas/Falklands pocos años después. El Comité Militar se reunió, sin la presencia de Videla, para definir las operaciones militares. Forzado por los «halcones», el presidente-dictador ordenó la intervención militar, temiendo que su lugar fuera ocupado por uno de los «duros» en caso de negarse (cfr. Russell 1990).

Las representaciones diplomáticas vaticana y estadounidense se involucraron con decisión. El Nuncio Apostólico, Pío Laghi, tras reunirse con Videla, comprendió que la opción militar no era una amenaza vacía, destinada a amedrentar al gobierno chileno, sino una alternativa buscada por una parte de los altos mandos militares y contactó a su par norteamericano, Raúl Castro, al tiempo que este también mantuvo un fluido contacto con las autorida-

²⁴ El testimonio de Giaquinta (2009a, 2009b) expone las reticencias iniciales del Papa a involucrar al Vaticano en la disputa, en especial por la vigencia de un laudo arbitral. Esto puede ser observado en una perspectiva histórica: aún cuando la Santa Sede había tenido una activa participación como árbitro o mediador en América Latina a fines del siglo XIX, en especial bajo el papado de León XIII (cfr. Busso 2009), se trataba de un antecedente remoto. Las intervenciones mediadoras en décadas recientes fueron llevadas a cabo por grandes potencias internacionales (cfr. Druckman 2001).

des de la Iglesia Católica argentina. Ambos diplomáticos asistieron a los despachos de altos oficiales militares intentando contener a las posiciones más belicistas y enviaron a Roma sendas comunicaciones advirtiendo que solo una intervención de la diplomacia vaticana podría detener el conflicto armado. Castro desplegó también una intensa actividad: se reunió con Videla y también concurrió al Comando en Jefe del Ejército para entrevistarse con figuras prominentes entre los «duros», tales como los generales Suárez Mason y Menéndez, comandantes del I y III Cuerpo del Ejército, respectivamente (cfr. Russell 1990).

Al mismo tiempo, Videla y el canciller Pastor enviaron funcionarios diplomáticos en misiones secretas a espaldas de la Junta Militar: Guillermo Moncayo y Federico Mirré viajaron a Washington, Nueva York y Moscú, al tiempo que Susana Ruiz Cerutti partió hacia la Santa Sede. El objetivo de estas misiones era clarificar la posición argentina, explicar los motivos del fracaso de la reunión Cubillos-Pastor y, también, solicitar que ejercieran influencia sobre Chile a fin de que se adoptara una postura más flexible (cfr. Lanús 1984, Russell 1990). Desde el punto de vista de Videla y Pastor, la intransigencia chilena fortalecía a los *duros* y reducía el margen de maniobra de los «moderados»..²⁵

Cuando los «duros» parecían haber ganado la partida y el camino hacia la guerra estaba finalmente libre de obstáculos, monseñor Agostino Casaroli, Secretario de Estado vaticano, convocó a los embajadores de ambos países ante la Santa Sede en reuniones separadas y ofreció enviar de inmediato un representante de alto nivel en misión pública y urgente, el cual tomaría contacto con ambos gobiernos a fin de encauzar las negociaciones bilaterales. Así, el involucramiento de actores extra-gubernamentales junto a la labor de la misión secreta enviada a Roma, a la que se sumó también la presión del Departamento de Estado (cfr. Russell 1990), parecen haber convencido a Su Santidad de la necesidad de su intercesión. En este nuevo contexto, ante una oferta explícita de la Santa Sede, los «duros» no pudieron abortar el proceso como habían hecho al desautorizar a Pastor y hacer colapsar el encuentro con su par trasandino. Videla accedió de inmediato al envío del representante pontificio, monseñor Antonio Samoré; y retrotrajo las operaciones militares en curso.

explícita: los representantes argentinos piden a Washington que influya sobre Pinochet y modere sus demandas. Pastor, asesor para asuntos interamericanos del presidente Carter, lucía antes que nada interesado en informar a los argentinos que un ataque sería condenado tanto por los Estados Unidos como por Europa occidental. En respuesta a la solicitud argentina, dio a entender que, dadas las malas relaciones entre la Administración Carter y Pinochet, desconocía cuál sería el efecto de las gestiones solicitadas.

²⁵ En el diálogo con Robert Pastor, reproducido por Juan Archibaldo Lanús (1984:528, también Bosoer 2005), la solicitud de los diplomáticos argentinos es

7. UNA MANIOBRA EN DOS NIVELES: ALTERAR EL TABLERO INTERNO PARA RESOLVER LA CRISIS INTERNACIONAL

7.1 Escenarios de conflicto y preferencias

El laudo arbitral había establecido un nuevo statu quo: las islas Picton, Nueva y Lennox fueron puestas bajo jurisdicción chilena y el curso del Canal fue trazado de este a oeste al sur de la isla Grande, también siguiendo la posición chilena. A partir de ese punto, el gobierno argentino se encontraba, con cierto grado de simplificación, ante cuatro escenarios posibles. Por un lado, la voluntad de ambas partes de negociar dentro del marco establecido por el laudo conducía a un acuerdo bilateral donde Buenos Aires aceptaba los derechos reconocidos a Chile por el tribunal mientras Santiago se disponía a buscar

una solución de consenso a los temas no resueltos. Por otro lado, en el extremo opuesto, la no-cooperación de ambas partes conducía a la escalada militar y al enfrentamiento directo.

Entre estas alternativas máximas aparecían otros dos escenarios posibles. En caso que Santiago mantuviera una posición intransigente, la cooperación argentina conducía a la aceptación total del laudo y dejaba pendiente una resolución respecto de cuál sería la proyección sobre el Atlántico de la resolución arbitral, con altos grados de incertidumbre sobre el resultado y sin siquiera definir cual sería la manera de zanjar esta nueva discusión (negociación bilateral, CIJ, otro tribunal arbitral). Por el contrario, si Buenos Aires lograba forzar la cooperación de Santiago, la intransigencia argentina hubiera suprimido el laudo así como todos sus efectos, para abrir un espacio de negociación sobre *tabula rasa*.

Cuadro No. 2. Escenarios de cooperación-conflicto, tras la recepción del laudo

		Chile	
		Cooperar	No cooperar
Argentina	Cooperar	<i>Acuerdo bilateral (asumiendo SQ)</i>	<i>Aceptación resignada (SQ)</i>
	No cooperar	<i>Imposición (nuevo SQ)</i>	<i>Enfrentamiento bélico</i>

Fuente: *Elaboración propia*

Las posiciones del lado argentino podrían agruparse a partir de estos cuatro escenarios posibles. Por un lado, entre los militares, los «blandos» preferían, al igual que los «duros», imponer a Santiago una negociación que ignorara por completo la resolución arbitral. La visión de los militares, tanto «duros» como «blandos», indicaba que el laudo había violentado los «derechos de soberanía» argentinos y afectaba «intereses vitales de la Nación», por lo cual la solución ideal implicaba suprimir sus efectos. Sin embargo, las posiciones moderadas se diferenciaban de las más intransigentes en su disposición a alcanzar una solución negociada dentro

de las disposiciones arbitrales, antes que iniciar una confrontación directa; mientras que estos últimos preferían recurrir a la fuerza para «poner fin al expansionismo chileno» (cfr. Novaro y Palermo 2003:252) y alcanzar por vía militar la supresión del laudo y sus efectos. Por el contrario, actores extra-gubernamentales como el Episcopado argentino y la Santa Sede buscaban una solución que, de uno u otro modo, evitara el enfrentamiento directo. Entre las opciones disponibles, el escenario ideal era aquel que surgiera del mutuo entendimiento y así, evitara dejar vencedores y vencidos y legar al futuro resentimientos entre ambas naciones.

Cuadro No. 3. Preferencias entre los actores en Buenos Aires

	<i>Duros</i>	<i>Blandos</i>	Actores extra-gubernamentales
1ra	Imposición	Imposición	Acuerdo bilateral
2da	Enfrentamiento	Acuerdo bilateral	Imposición o
3ra	Acuerdo bilateral	Enfrentamiento	Aceptación
4ta	Aceptación	Aceptación	Enfrentamiento

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta distribución de preferencias, tal como se expone a continuación, se desarrolló un complejo juego de pujas y alianzas entre los duros y los blandos del régimen militar argentino. Las negociaciones entre Argentina y Chile para alcanzar una solución en la disputa limítrofe parecen haber vivido tres momentos bien definidos por los cambios de equilibrios, los cuales fueron empujando la resolución final en diferentes direcciones.

7.2 Primera etapa: mayo de 1977 a enero de 1978. Diálogos infructuosos

En una primera fase, mientras las tensiones por la disputa se mantenían en un bajo nivel, las negociaciones intentaron alcanzar una solución a través de canales formales (ruedas Villegas-Philippi), diplomacia militar (misión Torti) y encuentros ministeriales (encuentros Carvajal-Montes). Ante la recepción de

la decisión arbitral, las posiciones más moderadas (y minoritarias) accedían a diferentes formas de *issue-linkage*, proclives a reconocer la posesión chilena sobre las islas a cambio de reaseguros sobre los derechos marítimos, como una forma de destrabar la disputa y desescalar la crisis. Sin embargo, la postura largamente predominante entre los militares argentinos era significativamente más intransigente.

A lo largo de este período, los militares argentinos creían poder hacer entrar en razones a Pinochet y retrotraer la situación al statu quo previo al laudo arbitral por medio de una negociación política bilateral, donde la confrontación directa aparecía como una amenaza implícita dirigida a elevar los riesgos de la intransigencia chilena en la mesa negociadora. Sin embargo, todos estos intentos chocaron con las dificultades para hacer concesiones en el plano internacional aceptables para el frente interno: el gobierno chileno no solo esperaba la implementación del laudo y eventualmente discutir los aspectos no resueltos; sino que, según Fermandois (2009), nunca tuvo oportunidad de analizar la supresión del fallo sin poner en juego su propia supervivencia. Es decir, para los «halcones» argentinos llevar la disputa a un tribunal había sido un error que era necesario subsanar y, gracias a la dispersión del proceso decisorio en el régimen militar, podían forzar a los negociadores a moverse en un corsé estrecho al imponer mínimos aceptables altos, pero no por ello eran capaces de obligar a Pinochet a discutir

concesiones que hubieran puesto en duda su permanencia en el poder.

Así, ante un fin de año marcado por diálogos bilaterales infructuosos, el gobierno chileno intentó llevar las conversaciones al más alto nivel, a fin de vencer las resistencias que ambas partes encontraban en el Nivel II y se acordó realizar en enero la cumbre entre Pinochet y Videla en El Plumerillo. El éxito de esta jugada requería que Videla fuera capaz de ostentar el poder de su par trasandino, pero tropezó con un régimen que, para usar la expresión de monseñor Samoré, «consulta hacia abajo lo que debe hacer».

7.3 Segunda etapa: enero a octubre de 1978. Relanzamiento y nuevo estancamiento

A lo largo de la primera etapa de las negociaciones los blandos comprendieron la imposibilidad de imponer sin uso de la fuerza la supresión del laudo y comenzaron a desplazarse hacia soluciones negociadas que implicaran reconocer y partir de las resoluciones arbitrales. En consecuencia, en las cumbres de El Plumerillo y Puerto Montt, se intentaron relanzar las negociaciones: mediante el Acta de Puerto Montt Videla y Pinochet acordaron establecer dos comisiones mixtas sucesivas. Sin embargo, como nuevos espacios de diálogo las Comix I y II constituían, en los términos de Druckman (2001), un *procedural turning point* incapaz de alterar los equilibrios políticos de fondo y torcer el proceso en curso.

Las discrepancias entre el *second-best* de «duros» y «blandos» afloraron cuando Videla se vio obligado a declarar la nulidad del laudo a fines de enero. Los duros intentaban dar por cerrado el capítulo arbitral y forzar a Santiago a buscar una solución política (imposición) pero al mismo tiempo intentaban clausurar la segunda preferencia (acuerdo bilateral) de sus contendientes internos.. En los meses subsiguientes las restricciones en el Nivel II redujeron al mínimo el margen de maniobra de los negociadores, quienes en ningún momento tuvieron oportunidad de alcanzar un acuerdo sobre asuntos sustantivos aceptable para Buenos Aires y Santiago. Los duros forzaban al gobierno a sostener una posición mínima (X_m) exigente: los negociadores siguieron operando en el corsé impuesto por las posiciones más intransigentes en el régimen militar argentino, quienes bloqueaban cualquier concesión significativa bajo la amenaza de hacer caer cualquier acuerdo que vulnerara los «intereses nacionales». A lo largo de toda esta fase, el proceso decisorio conservó la dispersión que ya había caracterizado la etapa inicial, pero cuando resultó evidente que era imposible imponer a Santiago un acuerdo que ignorara el laudo también quedó de manifiesto la distancia entre las preferencias de los actores militares y lo estrecho del *win-set* disponible.

Por otra parte, el esfuerzo negociador sufría, no obstante, tanto la «penetración» de los canales diplomáticos así como el asedio de *spoilers*

(Stedman 1997) interesados en la ruptura del diálogo. Primero, en todas las instancias abiertas entre ambos gobiernos, las negociaciones cayeron en manos de delegaciones integradas por funcionarios diplomáticos y también por representantes de las tres fuerzas. Aun en los casos en que se realizaron misiones secretas, como la entrevista secreta con Pinochet en Viña del Mar, las delegaciones extendieron el «cuoteo» que el régimen se había impuesto y se vieron así atravesadas por lealtades intra-fuerza. A su vez, algunos jefes militares argentinos con mando de tropas comenzaron a tomar medidas de presión directa sobre Chile. A las recurrentes diatribas nacionalistas y amenazas que altas figuras del *Proceso* como Massera o Menéndez, entre otros, lanzaban a través de los medios de comunicación, se sumaron acciones «de presión económica, como el cierre de pasos de frontera con el objetivo de impedir el tráfico de Chile hacia Brasil y la imposición de tarifas a ‘bienes de seguridad’ argentinos que se dirigían a Chile» (Escudé y Cisneros 2000).

Los movimientos ensayados por Videla comienzan a indicar, recién hacia octubre de 1978, el reconocimiento de su incapacidad de torcer el curso de las negociaciones en soledad. En ese punto Videla se lanza a alterar los límites que el contexto político interno imponía a las negociaciones en curso y el proceso ingresa entonces en una nueva fase.

Tercera etapa: octubre de 1978 a enero de 1979. Maniobras en dos niveles

La posibilidad de una mediación de la Santa Sede fue tomando cuerpo como última vía de escape al enfrentamiento militar durante la segunda mitad de aquel año. Ante el panorama desolador que ofrecía la Comix II, ambos gobiernos llegaron a un principio de acuerdo de recurrir a un mediador, no obstante lo cual Videla parece haber tomado conciencia de la ineficacia de relanzar las conversaciones sin alteraciones significativas tanto en las condiciones internas como en el control sobre los agentes involucrados y opta entonces por ajustar su estrategia con el fin dar viabilidad política a la mediación.

Por un lado, ya descartada la posibilidad de imposición, Videla descubrió un aliado en actores extra-gubernamentales con los cuales compartía su preferencia por una solución negociada por sobre un enfrentamiento directo. Una vez comprobada la disposición de la Iglesia a involucrarse en la resolución de la disputa, Videla buscó movilizar una participación que era funcional a la contención de las posiciones más intransigentes y, por ese camino, a la ampliación del espacio negociador exterior. Así, el rol desempeñado por figuras de la Iglesia (Primatesta, Laghi), así como por el embajador estadounidense (Castro), fueron cruciales para contener a los «halcones»: mientras el cardenal Primatesta (con el aval de la nunciatura y de la diplomacia estadounidense) apostó a asegurar la opción mediadora de la Santa Sede, poniendo a Juan Pablo II en conocimiento de la dramática situación, la diplomacia va-

ticana dedicó sus esfuerzos a modificar el equilibrio político en el Nivel II a fin de evitar que naufragara la oferta mediadora de Su Santidad. Las gestiones directas de Videla ante el Episcopado parecen haber dado frutos. A su vez, el involucramiento de tales actores extra-gubernamentales disminuyó la capacidad de algunos actores militares de sabotear las negociaciones. En esa dirección, según el argumento de Navarro y Palermo (2003), parece haber sido crucial la capacidad de las autoridades eclesiásticas de influir moralmente en militares formados en la tradición de unión entre Iglesia y Fuerzas Armadas (cfr. Di Stefano y Zanatta 2000, Zanatta 1996, Obregón 2005).

Por otra parte, la oportunidad de sostener una salida mediadora forzó al gobierno a aislar la implementación de las decisiones, primero asegurando un efectivo control sobre los canales diplomáticos y, segundo, controlando la acción de «saboteadores». De lado de los agentes, Videla intentó lograr un control pleno de los conductos diplomáticos, lo cual pudo observarse numerosas veces tras el fracaso de la Comix II. Primero, Videla se involucró personalmente en la resolución de una crisis que ya amenazaba su propia supervivencia: hizo gestiones ante los cardenales y el Nuncio para involucrar a la Iglesia, intercambió notas con Pinochet para acordar una solución mediadora e incluso pasó por encima de la Junta cuando autorizó las ofertas realizadas por Pastor a Cubillos en su

encuentro en Buenos Aires, aun cuando no contaba con el aval de sus pares.

Más aún, Videla y Pastor necesitaban contar con «agentes» leales para conducir las negociaciones, para lo cual recurrieron a funcionarios diplomáticos sin lealtades frente los «duros» del régimen, sacando a la Cancillería del rol marginal al que había sido reducida: la decisión de enviar diplomáticos en misiones a espaldas de la Junta expone la firme intención de recuperar el control sobre los agentes y limitar así los *bureaucratic drifts* resultantes de las tensiones principal-agente. La participación de representantes de cada fuerza en cada espacio de diálogo bilateral y las lealtades intra-fuerza necesariamente involucradas habían dificultado la capacidad de Videla y su canciller de vigilar y controlar el curso de las negociaciones.

En suma, el giro de la etapa final consistió, desde una perspectiva *tsebeliana*, en una reducción de los actores involucrados en la decisión, aislando a las posiciones más duras y permitiendo así tomar una decisión que alterara el statu quo. Para ello, Videla recurrió a la movilización de actores extra-gubernamentales que contuvieran a los «halcones» y más aún tras la «defección involuntaria» posterior al borrador de acuerdo entre Cubillos y Pastor, cuando comprendió la debilidad de su posición. Así, a lo largo de días vertiginosos, Videla envió en misión secreta a diplomáticos que no tenían conflictos de lealtades y a la vez empujó el involucramiento del Episcopado y de

Laghi y Castro. Solo una profunda alteración del cuadro intra-régimen podía destrabar las ofertas en el Nivel I y jugó todas sus opciones en esa dirección. Recién cuando aisló a los impulsores de la opción bélica, logró darle viabilidad política a la opción mediadora.

Quizás la última imagen antes de la firma del Acta de Montevideo sea la más representativa de esta situación: el general Menéndez, un actor de primera importancia en el régimen, se encontró a tal punto sin acceso a los espacios de toma de decisión y a los canales diplomáticos que, en un intento desesperado por salvar la opción bélica, en la pista del Aeroparque porteño intentó evitar que el canciller Pastor abordara el avión que lo llevaría al otro lado del río (citado por Russell 1990, Bosoer 2005). La dispersión del poder político durante el Proceso, presente en sucesivas instancias anteriores, desapareció abruptamente en la etapa final y su lugar pasó a ser ocupado por jugadas que combinaron aislamiento en la decisión y aislamiento en la ejecución, así como buenas dosis de improvisación.

8. DISCUSIÓN

El presente trabajo ha presentado un «estudio de caso interpretativo» (Lijphart 1971) de la crisis del Beagle, a lo largo del cual los hallazgos permiten realizar aportes al debate teórico. En primer lugar, el estudio de la crisis ha expuesto elementos que cuestionan, primero, las visiones realistas de las

relaciones internacionales que tienen una concepción monolítica del Estado y su política exterior (Waltz 1979); así como aquellas otras que suponen que los regímenes autoritarios disponen de la capacidad de desarrollar una política exterior desanclada del escenario interno y, por ese motivo, más coherente (Kissinger 1995). Por el contrario, la evolución de la crisis expone cómo las opciones disponibles para los negociadores en el plano internacional estuvieron condicionadas por los equilibrios internos incluso en el marco de un régimen autoritario. Más aún, las aventuras bélicas de los militares argentinos exponen cómo el empate político entre actores nacionales, en buena medida resultado de los mecanismos de toma de decisiones que las instituciones imponían para la resolución de pujas internas (cfr. Novaro y Palermo 2003, Russell 1990, Bosoer 2005), bloqueó las negociaciones bilaterales y de esa manera, la resolución de la crisis. La comparación entre las escaladas de 1978 y 1982 señala que los giros de política exterior solo fueron posibles por medio del aislamiento de los decisores, en un caso como recurso final para poder evitar la confrontación (Beagle) y en otro para decidir la intervención militar (Malvinas/Falkland).

Las instituciones políticas del Proceso tuvieron un efecto significativo sobre la evolución de la crisis. La división del poder en el régimen y los infinitos cabildeos en y entre las tres fuerzas dificultaron el proceso negociador, ya sea para encontrar una salida nego-

ciada hasta el fracaso de la Comix II como para acordar el establecimiento de la mediación. Desde un comienzo, las posiciones más moderadas ante el laudo estaban más dispuestas a hacer concesiones en materia de soberanía sobre las islas siempre que se llegara a un acuerdo sobre el canal y se limitara la proyección atlántica (cfr. Escudé y Cisneros 2000, Lanús 1984 y Russell 1990), no obstante lo cual las posiciones más duras impedían hacer concesiones tanto sobre tierras como sobre aguas y fijaban límites rígidos sobre los mínimos aceptables. La combinación de los límites que impone la política nacional a las decisiones de política exterior (Putnam 1988) y los efectos de la dispersión del poder en los procesos de toma de decisión (Tsebelis 2002) permiten entender cómo las discrepancias se transformaban en bloqueos.

El contraste con la escalada en Malvinas/Falkland parece brindar una rica comparación sobre el mismo punto. Los halcones, encabezados por Galtieri, se hicieron con el poder en diciembre de 1981 y gracias a un perverso aprendizaje de la disputa con Chile, comprendieron que el aislamiento en la cúspide y las decisiones rápidas e intempestivas eran respuestas adecuadas a la división del poder. Más allá del extendido consenso de «la causa Malvinas» (Palermo 2007), muchos actores del régimen no hubieran apoyado la decisión de ocupar las islas; razón por la cual el camino que la Junta y su canciller encontraron para cortar este nudo gordiano fue el aislamiento de los decisores políticos respecto de sus

bases militares.²⁶ Sin embargo, en esta oportunidad la secuencia fue la inversa: primero aislamiento, luego dispersión. De esa manera, Galtieri y Costa Méndez produjeron un nuevo *statu quo* difícil de revertir: la gran cantidad de actores con poder de veto dejaba cualquier cambio de trayectoria librado a los complejos laberintos del régimen militar y aseguraba así el curso de colisión.

En segundo lugar, el argumento aquí presentado matiza, sin embargo, las interpretaciones en dos niveles convencionales y otorga mayores grados de autonomía a los negociadores en el escenario internacional. Si bien las transacciones viables en la mesa negociadora se encuentran limitadas por los equilibrios en el nivel interno (Putnam 1988), tal equilibrio no puede ser considerado dado, sino que en ocasiones puede ser modificado, movilizándose actores y construyendo coaliciones (o ampliándolas) en apoyo a políticas más próximas a sus preferencias. Mientras el gobierno argentino operó dentro del estrecho corsé impuesto por los *duros*, cualquier salida pacífica negociada estuvo fuera del *win-set* disponible de los negociadores. Ante el estancamiento y posterior fracaso de la Comix II, observando cómo el desarrollo de la crisis podía acarrear altos costos políticos locales e incluso poner en juego su supervivencia política, algunos actores del régimen (Videla, Pastor) resolvieron

volcarse hacia el «frente interno» para detener la escalada y para ello intentaron reducir la injerencia de los sectores más intransigentes en las decisiones así como procuraron movilizar actores extra-gubernamentales con ascendiente político (Washington, la diplomacia estadounidense) o cultural (la Iglesia argentina, la diplomacia vaticana) sobre los militares argentinos con el fin de contenerlos. Recién entonces la posibilidad de un acuerdo apareció con algún grado de realismo en el horizonte.

Más aún, esta conclusión coincide con la bibliografía al respecto (cfr. Druckman 2001) que sostiene que tratándose de negociaciones en materia de seguridad, las partes muestran mayor aversión al riesgo y, por esa razón, los *turning points* son resultado de hechos externos al proceso negociador. Pinochet y Videla intentaron reformular las negociaciones estableciendo nuevos procedimientos por medio del Acta de Puerto Montt, pero los cambios endógenos raras veces alteran las negociaciones en cuestiones de seguridad; los cambios de curso solo son resultado de alteraciones en los equilibrios políticos y militares subyacentes, los cuales son exógenos al proceso negociador. No obstante, la crisis del Beagle indica que, incluso fuera de la mesa, una de las partes puede producir tales «precipitantes» para destrabar la negociación. Así, fracasada la Comix II, cuando la escalada bélica ponía en juego su propia supervivencia, Videla apostó todos sus recursos políticos a «fabricar» el punto de fractura.

²⁶ Sobre la «trama secreta» que culminó en la ocupación de las islas, véase Cardoso *et al.* 1984, Palermo 2007, Bosoer 2005, Palermo y Novaro 2003, entre otros.

El contexto, a su vez, brindaba cierto espacio a Videla para lanzarse en esa operación. Cuando Galtieri se alzó con el poder, el grado de descomposición del régimen obligaba a retomar la iniciativa mediante alguna jugada grandilocuente y la ocupación de Malvinas/Falkland, con toda su carga simbólica, reunía esos requisitos. Por el contrario, Videla en ningún momento se sintió empujado a una apuesta de estas características porque no necesitaba revivir la aún dinámica coalición política «procesista». Beagle y Malvinas/Falkland parecen indicar, entonces, cómo incluso en procesos políticos comparables, diferentes contextos (internos y externos) pueden conducir a resultados también diferentes, así como a enfatizar la autonomía de la esfera política, donde las estrategias y alianzas de los actores políticos pueden producir (o evitar) cursos de colisión.

En tercer lugar, el presente trabajo expone los problemas derivados de la implementación de las decisiones de política exterior, lo cual queda con frecuencia oculto detrás de los problemas en la toma de decisiones. Las delegaciones negociadoras estuvieron integradas durante largos meses por funcionarios diplomáticos de carrera y también representantes de las tres fuerzas, lo cual exacerbaba las tensiones entre principal y agente derivados de las dificultades para seguir el comportamiento de sus delegados (McCubbins y Schwartz 1984) y contener las desviaciones (Kiewiet y McCubbins 1991, Huber y Shipan 2002) en la implementación.

Más aún, la comparación entre ambas crisis indica que la superpoblación de voces en los conductos diplomáticos parece dar estabilidad al statu quo al bloquear las negociaciones internacionales. La decisión de Videla y su canciller de enviar diplomáticos en misión secreta y de adoptar un rol de mayor protagonismo en las negociaciones «limpió» los conductos diplomáticos y facilitó la resolución de la crisis.

Por último, el involucramiento de actores extra-gubernamentales disminuyó la capacidad de sabotear las negociaciones de algunos actores militares. Las autoridades eclesiásticas recurrieron a su influencia moral sobre militares formados en la tradición de unión entre Iglesia y Fuerzas Armadas (cfr. Di Stefano y Zanatta 2000, Zanatta 1996, Obregón 2005) para contener a los sectores más intransigentes por medio de una estrategia basada en la «socialización» (Stedman 1997): la persuasión, a través de valores aceptados por los propios *spoilers*, de la importancia de asegurar la paz. Estas gestiones siguieron las mismas líneas que recorrieron tanto el Episcopado argentino como la diplomacia vaticana para protestar por las violaciones a los derechos humanos: diálogos informales tras bambalinas.

No obstante, en caso que este argumento sea correcto cabe formular al menos dos preguntas. Primero, ¿por qué las gestiones fueron eficaces en un caso (Beagle) e inútiles en el otro (derechos humanos)? La represión fue el principal elemento aglutinador del régimen

militar (cfr. Novaro y Palermo 2003) e incluso el clero no tenía una posición uniforme sobre este tema (cfr. Di Stefano y Zanatta 2000, Obregón 2005), razón por la cual es fácil entender la escasa eficacia de las gestiones. Segundo, y más importante aún, ¿cómo opera el «factor moral»? Si en el caso de los cuestionamientos sobre los derechos humanos, según Di Stefano y Zanatta (2000), fueron los militares quienes persuadieron a una parte del Episcopado sobre la legitimidad política de la represión, en esta ocasión fueron los religiosos quienes, según el argumento de Novaro y Palermo (2003), persuadieron a los uniformados. Así, si la contención de saboteadores por estrategias de socialización es un recurso disponible, parece ser importante un conocimiento más preciso de los mecanismos causales involucrados.

9. CONCLUSIÓN

Mediante el Acta de Montevideo, firmada en enero de 1979, «ambos Gobiernos se suman a la preocupación de Su Santidad Juan Pablo II y reafirman [...] su voluntad conducente a solucionar por vía de la mediación la cuestión pendiente» (§ 11). Este compromiso, de vago contenido, cerró una escalada que parecía conducir indefectiblemente al enfrentamiento militar. La intervención papal detuvo aquello que, en los primeros días de diciembre de 1978, parecía un destino ineluctable y permitió alcanzar, en horas cargadas de dramatismo, una instancia de mediación.

Sin embargo, los argumentos centrados en el juego de ofertas y presiones en la mesa negociadora parecen ser insuficientes para explicar el giro ocurrido a fines de 1978. Aun cuando la llegada de un representante vaticano, monseñor Samoré, fue un elemento relevante para alcanzar la mediación, ello fue resultado de los cambios en los equilibrios internos. Recién cuando Videla logró reducir la interferencia de actores militares con posiciones más intransigentes y recuperar el control sobre los canales diplomáticos, la mediación se transformó en una solución políticamente viable. No obstante, ello no ocurrió sino tras las frustraciones de las etapas iniciales de la crisis, cuando los militares argentinos, incluso también los *blandos*, creían posible imponer a Chile la supresión del laudo y todos sus efectos.

El Acta de Montevideo, lejos de significar el fin de las tensiones, representó el comienzo de un nuevo y largo proceso de negociación que recién culminó varios años después con la firma del Tratado de Paz y Amistad. No obstante, aunque el proceso de la mediación debió atravesar por innumerables dificultades que no se resolvieron hasta la caída de la dictadura militar y la llegada del gobierno de Raúl Alfonsín, las tensiones entre Chile y Argentina jamás volvieron al vórtice de las vísperas de la Navidad de aquel año.

10. BIBLIOGRAFÍA

ARMAS BAREA, Calixto y Juan C. BELTRAMINO (coords..)(1992). *Antártida al iniciarse la década de 1990: Contribución al 30° ani-*

- versario de la entrada en vigencia del Tratado Antártico*. Buenos Aires: Manantial.
- AVERY, William (1996). «American Agriculture and Trade Policymaking: Two-Level Bargaining in the North American Free Trade Agreement». *Policy Sciences*, 29 (2), pp. 113-136.
- AXELROD, Robert y Robert KEOHANE (1985), «Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions», *World Politics*, 38 (1), pp. 226-254.
- BOSOER, Fabián (2005), *Generales y Embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina*. Buenos Aires: Vergara.
- BUSO, Ariel (2009)., «La Santa Sede y América Latina. Historia de mediaciones y arbitrajes» en *Los Frutos de la Paz. La Mediación de Su Santidad Juan Pablo II en el diferendo austral entre Argentina y Chile*, en CAMUSSO, M. y L. SAGUIER FONROUGE (COORDS.), Buenos Aires: EDUCA.
- CARDOSO, Oscar, Ricardo KIRSCHBAUM y Eduardo VAN DER KOOY.(1984). *Malvinas, la trama secreta*. Buenos Aires, Planeta.
- CAVAROZZI, Marcelo (2002). *Autoritarismo y Democracia*. Buenos Aires: EUDEBA.
- CHEARNICK, Marc (2008). *Acuerdo posible. Solución negociada al conflicto armado colombiano*. Bogotá: Aurora.
- CONADEP (1984). *Nunca más. Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*. Buenos Aires: EUDEBA, 2006.
- COPELAND, Dale (1998). «Economic interdependence and war: a theory of trade expectations». *Theories of War and Peace*, BROWN, M., O.R. COTÉ, Jr., S.M. LYNN-JONES y S.E. MILLER (EDS.), The MIT Press.
- DE RIZ, Liliana (2000). *La política en suspenso: 1966/1976*. Buenos Aires: Paidós.
- DI STEFANO, Roberto y Loris ZANATTA.(2000). *Historia de la Iglesia argentina. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Sudamericana, 2009.
- DOYLE, Michael W. (1997). *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism*. W. W. Norton & Company
- DRUCKMAN, Daniel (2001). «Turning Points in International Negotiation: A Comparative Analysis». *The Journal of Conflict Resolution*, 45 (4), pp. 519-544.
- EICHENBERG, Richard (1993). «Dual Track and Double Trouble: The Two-Level Politics of INF». *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, EVANS, P., H.K. JACOBSON y R.D. PUTNAM. (eds.), University of California Press.
- ESCODÉ Carlos y Andrés CISNEROS (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Tomo XIV: «Las relaciones políticas, 1966-1989». Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- FERMANDOIS, Joaquín (2009), «El Cono Sur y los conflictos interestatales: la ruta a 1978». en *Los Frutos de la Paz. La Mediación de Su Santidad Juan Pablo II en el diferendo austral entre Argentina y Chile*, CAMUSSO, M. y L. SAGUIER FONROUGE. (coords.) Buenos Aires: EDUCA.
- FONTANA, Andrés (1987) *Political Decision Making by a Military Corporation: Argentina 1976-1983*, PhD dissertation. University of Texas at Austin.
- GARRETT, James L.(1985). «The Beagle Channel Dispute: Confrontation and Negotiation in the Southern Cone». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 27 (3), pp. 81-109.
- GIAQUINTA, Carmelo (2009^a). «Cómo se gestó la mediación papal que evitó la guerra entre la Argentina y Chile», en *Los Frutos de la Paz. La Mediación de Su Santidad Juan Pablo II en el diferendo austral entre Argentina y Chile*, CAMUSSO, M. y L. SAGUIER FONROUGE (COORDS.). Buenos Aires: EDUCA.
- GIAQUINTA, Carmelo (2009b). *El Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile*. Buenos Aires: Agape.
- GREÑO VELASCO, José Enrique. (1978). «Canal de Beagle: el Laudo Arbitral de la Corona Británica», *Revista de Política Internacional*, 155, pp. 65-103.
- GUTIÉRREZ POSSE, Hortensia.(2009). «Procedimientos de Solución de Controversias y el

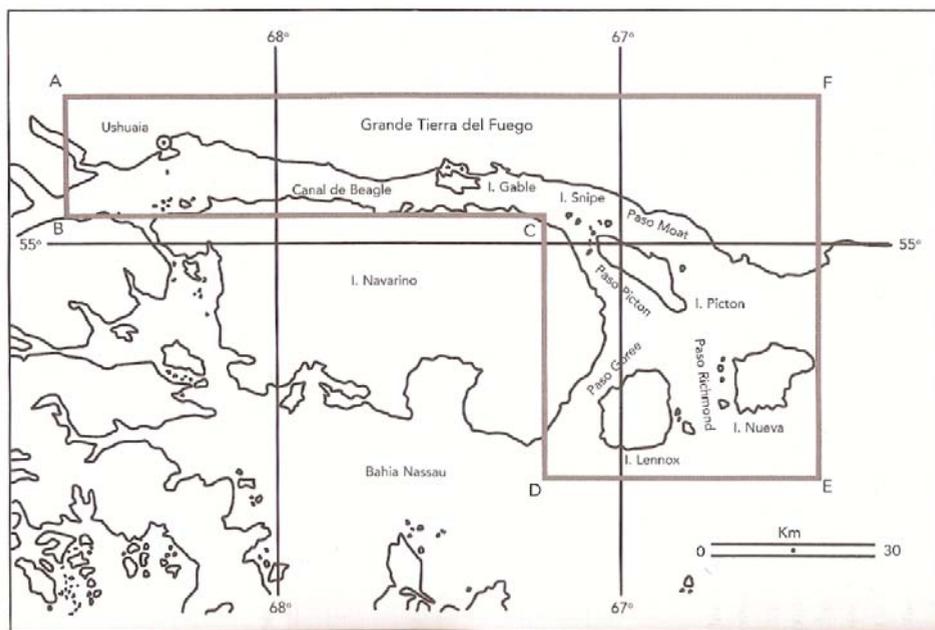
- Tratado de Paz y Amistad», en. *Los Frutos de la Paz. La Mediación de Su Santidad Juan Pablo II en el diferendo austral entre Argentina y Chile*, CAMUSSO M. y L. SAGUIER FONROUGE (COORDS.). Buenos Aires: EDUCA.
- HIX, Simon (2005), *The Political System of the European Union*. Palgrave-MacMillan.
- HUBER, John D. y Charles R. SHIPAN (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*., Cambridge University Press.
- INFANTE CAFFI, María T.(1979). «Controversia chileno-argentina en la región del Canal Beagle: laudo arbitral de 18 de abril de 1977». *Revista Chilena de Derecho*, 6 (5-6), pp. 423-447.
- KACOWICZ, Arie M. (1994), «The Problem of Peaceful Territorial Change», *International Studies Quarterly*, 38 (2), pp. 219-254.
- KACOWICZ, Arie M. (1995), «Explaining Zones of Peace: Democracies as Satisfied Powers?», *Journal of Peace Research*, 32 (3), pp. 265-276.
- KACOWICZ, Arie M. (1998). *Zones of Peace in the Third World. South America and West Africa in Comparative Perspective*., Nueva York, State University of New York Press.
- KACOWICZ, Arie M. (2005). *The impact of Norms in International Society. The Latin American Experience, 1881-2001*., University of Notre Dame Press.
- KAHLER, Miles (1993). «Bargaining with the IMF: Two-Level Strategies and Developing Countries», en. EVANS, P., H.K.. JACOBSON y R.D.. PUTNAM (EDS.) *DOUBLE-EDGED DIPLOMACY. INTERNATIONAL BARGAINING AND DOMESTIC POLITICS*., University of California Press.
- KEOHANE, Robert y Joseph NYE (1977). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Little, Brown and Company.
- KEOHANE, Robert y Lisa MARTIN.(1995). «The Promise of Institutional Theory». *International Security*, 20 (1), pp. 39-51.
- KIEWIET, D. Roderick y Matthew McCUBBINS (1991). *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*., Chicago, University of Chicago Press.
- KISSINGER, Henry (1995). *Diplomacy*., Nueva York, Simon & Schuster.
- KOBYLANSKI, Juan K. (1987). *El Conflicto del Beagle y la Mediación Papal*, Montevideo: SD.
- LABAQUI, Ignacio (2009), «¿Negociando sobre la cubierta del Titanic? Argentina y el FMI durante el gobierno de Eduardo Duhalde». *XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro, 11 a 14 de junio.
- LACOSTE, Pablo (2003), *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica – Universidad de Santiago de Chile.
- LANÚS, Juan Archibaldo (1984), *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé.
- LEHMAN, Howard y Jennifer L. MCCOY. (1992). «The Dynamics of the Two-Level Bargaining Game: The 1988 Brazilian Debt Negotiations». *World Politics*, 44 (4), pp. 600-644.
- LEOGRANDE, William M. (1998), «From Havana to Miami: US Cuba Policy as a Two-Level Game». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40 (1), pp. 67-86.
- LIJPHART, Arend (1971), «Comparative Politics and the Comparative Method». *American Political Science Review*, 65 (3), pp. 682-693
- MAOZ, Zeev y Bruce M. RUSSETT (1993). «Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986». *American Political Science Review*, 87 (3), pp. 624-638.
- MCCUBBINS, Matthew y Thomas SCHWARTZ (1984). «Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms». *American Journal of Political Science*, 28 (1), pp. 165-179.
- MOLINARI, Ángel E. (2005), *La Argentina en la Antártida: 100 años de permanencia permanente e ininterrumpida*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- MOR, Ben D. (1997), «Peace Initiatives and Public Opinion: The Domestic Context

- of Conflict Resolution». *Journal of Peace Research*, 34 (2), pp. 197-215.
- MORAVCSIK, Andrew (1993). «Armaments Among Allies: European Weapons Collaboration, 1975-1985». *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, EVANS, P., H.K. JACOBSON y R.D. PUTNAM. (eds.), University of California Press.
- MUÑOZ, Heraldo (1986). *Las Relaciones Exteriores del gobierno militar chileno*. Santiago: Ediciones del Ornitorrinco.
- NOVARO, Marcos y Vicente PALERMO (2003). *La Dictadura Militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- OBREGÓN, Martín (2005). *Entre la Cruz y la Espada. La Iglesia católica durante los primeros años del «Proceso»*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- O'DONNELL, Guillermo (1978). «Tensiones en el Estado Burocrático-Autoritario y la cuestión de la democracia». *Catacumbas*. Buenos Aires: Prometeo, 2008.
- O'DONNELL, Guillermo (1982). *El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- PAARLBERG, Robert (1997), «Agricultural Policy Reform and the Uruguay Round: Synergistic Linkage in a Two-Level Game?», *International Organization*, 51 (3), pp. 413-444.
- PALERMO, Vicente (2007), *Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina contemporánea*. Buenos Aires: Sudamericana.
- PUTNAM, Robert D. (1988), «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games». *International Organization*, 42 (3), pp. 427-460.
- REMMER, Karen L. (1989). «State Change in Chile, 1973-1988». *Studies in Comparative International Development*, 24 (3).
- REMMER, Karen L. (1991). *Military Rule in Latin America*. Boulder: Westview Press.
- REMMER, Karen L. (1992-93), «The Process of Democratization in Latin America». *Studies in Comparative International Development*, 27 (4), pp. 3-24.
- ROUQUIÉ, Alain (1978). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.
- RUSSELL, Roberto (1988), «Argentina y la Política Exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar». *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, PERINA, R. y R. RUSSELL (EDS.). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- RUSSELL, Roberto (1990). «El Proceso de Toma de Decisiones en la Política Exterior Argentina (1976-1983)». *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, RUSSELL, R. (ED.). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- RUSSETT, Bruce M. (1994). *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World.*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- SNYDER, Jack. (1993), «East-West Bargaining Over Germany: The Search for Synergy in a Two-Level Game». *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, . EVANS, P., H.K. JACOBSON y R.D. PUTNAM. (eds.), University of California Press.
- SOUZA, Salmo Caetano de. (2008). *A mediação da Santa Sé na questão do Canal de Beagle. Um conflito de soberania marítima entre Argentina e Chile*, Sao Paulo, Minha Editora.
- STEDMAN, Stephen John (1997), «Spoilers problems in peace processes». *International Security*, 22 (2), pp. 5-53.
- STEIN, Janice (1993). «The Political Economy of Security Agreements: The Linked Costs of Failure at Camp David». *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, EVANS, P., H.K. JACOBSON y R.D. PUTNAM, University of California Press.
- TRUMBORE, Peter F. (1998), «Public Opinion as a Domestic Constraint in International Negotiations: Two-Level Games in the Anglo-Irish Peace Process». *International Studies Quarterly*, 42 (3), pp. 545-565.
- TRUMBORE, Peter F. (2001), «Electoral Politics as Domestic Ratification in International Negotiations: Insights from the Anglo-

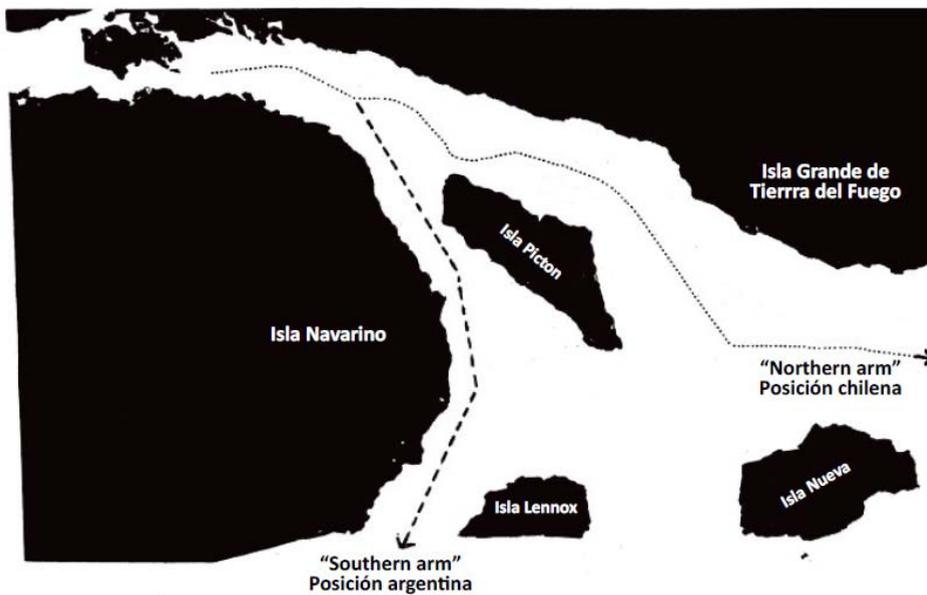
- Irish Peace Process». *Irish Studies in International Affairs*, 12, pp. 113-131.
- TSEBELIS, George (2002.), *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- VACS, Aldo (1995). «Vuelta a los orígenes: democracia liberal, liberalismo económico y la redefinición de la política exterior argentina» en *La nueva matriz política argentina*. ACUÑA, C.. (comp.). Buenos Aires: Nueva Visión.
- WALTZ, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.
- WILHELMY, Manfred (1990), «Las Decisiones de Política Exterior de Chile». *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, RUSSELL, R. (ED.). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- YOFRE, Juan B. (2007), «Fuimos todos». *Cronología de un fracaso, 1976-1983*. Buenos Aires: Sudamericana.
- ZANATTA, Loris (1996.), *Del Estado liberal a la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo (1930-1943)*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2005.

II. ANEXO

Gráfico No. 1. Canal Beagle: el área en disputa
(a) El llamado "Martillo": el área sometida a arbitraje de la Corona Británica



(b) El “nudo” del litigio: las posiciones chilena y argentina sobre el recorrido del Canal



Fuentes: El “Martillo”, Souza 2008:90; y las posiciones, adaptado de Garrett 1985:83