

EL TRATADO DE PAZ Y AMISTAD COMO MARCO DE LAS RELACIONES ENTRE CHILE Y ARGENTINA

Crisólogo Bustos Valderrama

Profesor Titular de Derecho Internacional Público

El título de esta conferencia: “El Tratado de Paz y Amistad como marco de las relaciones chileno-argentinas” ha sido redactado con un sentido jurídico específico cuya explicitación y justificación constituyen el contenido mismo de nuestra intervención.

El concepto de Tratado Marco ha sido generalmente utilizado en el campo de la integración económica como una noción opuesta al de aquellos tratados que se agotan en sí mismos al reglamentar en forma completa los acuerdos específicos a que han llegado los Estados miembros. El Tratado Marco, por el contrario, establece objetivos, fija procedimientos y, en cada materia, define los principios de base cuyo desarrollo y concreción queda entregado a las actuaciones posteriores de las partes.

En el terreno de la integración económica es fácil identificar una convención internacional que reúne las características de un Tratado Marco, pero ¿es posible otorgar esta denominación a un Tratado que está referido a las relaciones globales entre dos Estados?, dicho más concretamente, ¿es posible denominar Tratado Marco al Tratado de Paz y Amistad celebrado entre Chile y Argentina en el año 1984 y que entró en vigencia en el año 1985?

Habría elementos para sostener que en el Tratado de Paz y Amistad a que nos venimos refiriendo no se dan las características necesarias para atribuirle la condición de Tratado Marco. En efecto, podría decirse que él sólo contiene como innovación en el terreno de las relaciones chileno-argentinas la delimitación en el Mar de la Zona Austral, incluida la cláusula de salvaguardia respecto de la Antártica, y la delimitación de soberanías en el término oriental del Estrecho de Magallanes, en tanto que todas las demás estipulaciones constituirían un lugar común en los numerosos convenios internacionales celebrados entre ambos países.

Comenzando por la propia denominación del Tratado, el Embajador don Guillermo Lagos Carmona nos recuerda que la paz y la amistad quedaron pactadas perpetuamente en el Tratado 1855, que se llama precisamente de Paz, Amistad, Comercio y Navegación, y agrega: “En ese Tratado de 1855, en el que se pactaron esa Paz y Amistad, hay un olvidado artículo que nos permitimos recordar, el 40, que dice así en la parte que nos interesa en esta ocasión:

“Las disposiciones del Tratado relativas al comercio y a la navegación serán las únicas cuyo efecto se considera haber cesado y expirado, sin que por esto el Tratado quede menos perpetuamente obligatorio para las dos potencias con respecto a los artículos concernientes a las relaciones de Paz y Amistad”.

“Como se ha oído, no puede haber mayor claridad; esas disposiciones están vigentes. No sabemos que haya sido suscrito algún instrumento entre las partes dejándolas sin efecto. Nos atrevemos a afirmar que la Paz y Amistad

entre Argentina y Chile están pactadas perpetuamente desde 1855 en el Tratado que fue ratificado en 1856. La amenaza o el uso de la fuerza por cualquiera de las partes violaría ese Tratado"¹.

En cuanto a la cooperación económica e integración física, el profesor Raymundo Barros Charlín nos ha recordado en una de sus investigaciones de larga experiencia histórica sobre la materia, citando el ya referido Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación de 1855, el Tratado de Comercio de 1933, complementado por un Protocolo adicional de 1938, la Unión Aduanera de 1946, la Unión Económica de 1953, el Convenio Comercial y Financiero de 1954, el Acuerdo Provisional sobre Comercio de 1955, el Convenio Comercial, Convenio de Pagos, Protocolo Adicional sobre intercambio zonal de 1957, la Comisión Especial de Coordinación creada en 1964 y que alcanzó a celebrar, entre enero de 1965 y agosto de 1972, doce reuniones; la Comisión de Integración Física, creada en 1971 en el ámbito de la Comisión Especial de Coordinación, que celebró 8 reuniones hasta diciembre de 1977, y todo ello sin considerar los numerosos convenios sobre sectores económicos específicos, sobre transporte y tránsito, sobre materias sociales y sobre materias científicas y culturales².

Todo lo dicho no debe hacernos olvidar que Chile y Argentina adquirieron compromisos recíprocos importantes en el marco global de la integración económica regional representada originalmente por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, reemplazada desde el año 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración.

En lo que se refiere a la obligación de abstenerse de recurrir directa o indirectamente a toda forma de amenaza o uso de la fuerza, Chile y Argentina, aparte de compromisos bilaterales, se encuentran vinculados por pactos multinacionales sobre la materia, como son: la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos y el Tratado Internacional de Asistencia Recíproca.

En cuanto a la solución de controversias, si bien es efectivo que las estipulaciones del Tratado de Paz y Amistad del año 1984 representan una novedad en lo que se refiere al procedimiento, no es menos cierto que pactos de esa naturaleza han sido una constante histórica en las relaciones chileno-argentinas, destacándose especialmente el Tratado General de Arbitraje de 1902 y el Tratado sobre Solución Judicial de Controversias de 1972.

¿Qué hay, entonces, de especial en el Tratado de Paz y Amistad de 1985 que nos permita llegar a considerarlo más que una simple reiteración de pactos acordados con anterioridad, llegando a constituir un Tratado Marco para las relaciones globales entre la República de Chile y la República Argentina?

Para dar respuesta a esta interrogante, debemos recurrir, en primer lugar, a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptada en la Conferencia de Viena en el año 1969, de cuya parte tercera, relativa a la observancia, aplicación e interpretación de los tratados, nos interesa destacar dos disposiciones:

a) El número 1 de su artículo 31 que preceptúa: "Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los

¹ LAGOS CARMONA, Guillermo. *La Delimitación Marítima Austral y el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1985, p. 35.

² BARROS CHARLÍN, Raymundo. *Dimensión Jurídico-Institucional de la Cooperación Económica Chileno-Argentina*. Estudio incluido en: *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*. Ed. Rodrigo Díaz Albónico. Editorial Universitaria. Santiago, Chile. 1987.

términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objetivo y fin"; y

b) El artículo 32 que expresa: "Se podrá acudir a medios e interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado..., para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31,..."

En otras palabras, para interpretar las disposiciones de un tratado, partiendo siempre del principio de la buena fe, debemos recurrir a su contexto, es decir, a su texto, incluido su preámbulo y a otros instrumentos relacionados con el tratado, pudiendo confirmar el sentido resultante con otros medios de interpretación complementarios, entre ellos los trabajos preparatorios.

Analicemos ahora cómo se fue elaborando el Tratado de Paz y Amistad, cuál fue el espíritu con que el Augusto Mediador asumió su misión, que tanto Chile como Argentina aceptaron, y cómo ese espíritu se hizo cuerpo en el contexto del Convenio Internacional y pasó a formar parte del objeto y fin de él.

Con fecha 11 de diciembre de 1976, Su Santidad Juan Pablo II envió sendos mensajes a los Presidentes Pinochet y Videla, en los que expresaba:

"Ojalá el coloquio allane el camino para una ulterior reflexión, la cual, obviando pasos que pudieran ser susceptibles de consecuencias imprevisibles, consienta la prosecución de un examen sereno y responsable de la controversia. Podrán prevalecer así las exigencias de la justicia, de la equidad y de la prudencia como fundamento seguro y estable de la convivencia fraterna de vuestros pueblos, respondiendo a su profunda aspiración a la paz interna y externa, sobre las cuales construir un futuro mejor".

Este mensaje del Santo Padre fue incluido en forma expresa en el número 2 del Acuerdo de Montevideo, de 8 de enero de 1979.

En el número 8 del mismo Acuerdo ambos gobiernos, junto con renovar su reconocimiento al Sumo Pontífice Juan Pablo II por el envío de un representante especial, acuerdan solicitarle que actúe como mediador, con la finalidad de guiarlos en las negociaciones y asistirlos en la búsqueda de una solución del diferendo.

Como recuerda el Embajador don Enrique Bernstein Carabantes³ en dos oportunidades: una en forma directa y otra a través de su representante, Su Eminencia el Cardenal Samoré, el Santo Padre manifestó su intención de que la intervención en el diferendo fuera amplia y no limitada sólo a los aspectos controvertidos, con el objeto de establecer las bases de una auténtica convivencia fraterna entre Chile y Argentina.

La primera se produjo en la primera audiencia en que fue recibido por Su Santidad en su calidad de representante de Chile. En ella el Santo Padre dijo: "que la mediación no debía circunscribirse únicamente a la controversia planteada, sino que acentuar definitivamente la paz y la amistad entre Chile y Argentina, dos países católicos a los que correspondía una profunda influencia en América Latina".

La otra ocurrió en una de las cinco reuniones solemnes que el Cardenal Samoré celebró en conjunto con las representaciones de Chile y Argentina en el mes de marzo de 1980. En ella formuló la siguiente consulta a ambas delegacio-

³ BERNSTEIN CARABANTES, Enrique. *Recuerdos de un Diplomático*. Editorial Amaris Beles. Santiago, Chile. 1989. Vol. IV, pp. 48 y 84.

nes: “¿Aceptarían que el Mediador hiciera sugerencias no sólo sobre los aspectos controvertidos del Diferendo, sino también sobre otros puntos que no se encontraban dentro del marco formal de la mediación, pero que estarían destinados a evitar conflictos futuros y lograr una real cooperación entre ambos países?”

Creemos que el contenido mismo del Tratado de Paz y Amistad es una muy clara respuesta con respecto al ámbito que se dio a la competencia del Augusto Mediador.

El 30 de noviembre de 1984, esto es, al día siguiente de la firma del Tratado de Paz y Amistad, el Papa recibió en una audiencia especial a las delegaciones de Argentina y Chile, en la que pronunció un discurso del que destacamos los siguientes párrafos:

“En todas vuestras personas percibo también la presencia de vuestros dos pueblos, cuyo futuro de paz y amistad ha sido el móvil de mi participación personal y de la consiguiente acción de la Santa Sede durante el proceso de la mediación”.

“Vuestros pueblos, que han manifestado su alborozo y su apoyo desde el momento en que, hace ya más de un mes, se conoció el completo entendimiento entre las partes, son conscientes de que con la firma del Tratado se acerca aún más aquel día en el cual, cumplidos los trámites que en cada país se requieren, puedan vivir jubilosos en la atmósfera de concordia y cooperación, fruto de este mismo Tratado. Por ello, hago votos y pido al Señor para que las dos naciones hermanas vean muy pronto el amanecer de esa ratificación”.

Luego, aludiendo a la presencia en el acto de la firma de los representantes de los Episcopados de Chile y Argentina, expresó: “en esa presencia veo también su voluntad decidida, que no puede dejar de alentar, de favorecer y de promover, en los ámbitos propios de su servicio pastoral, todo aquello que contribuye a hacer realidad aún más viva las relaciones de fraternidad, de comprensión y de colaboración que, habiendo sido objeto de esta Mediación, el Tratado refleja”.

Veamos ahora cómo esta aspiración del Supremo Pontífice de lograr un pacto entre Chile y Argentina que, más allá de un problema de delimitación, fuera la base para una convivencia fraterna entre ambos pueblos y un esfuerzo conjunto de desarrollo, se concreta en el Tratado. El preámbulo del Tratado de Paz y Amistad contiene los siguientes párrafos:

“Convencidos de que es deber ineludible de ambos gobiernos dar expresión a las aspiraciones de paz de sus pueblos.

.....
 “Testimoniando, en nombre de sus pueblos, los agradecimientos a Su Santidad el Papa Juan Pablo II por sus esclarecidos esfuerzos para lograr la solución del Diferendo y fortalecer la amistad y el entendimiento entre ambas naciones”.

Resulta, entonces, que nos encontramos frente a un Pacto que no sólo soluciona “el diferendo”, sino que, yendo mucho más lejos, da expresión a las aspiraciones de paz de los pueblos y fortalece la amistad y el entendimiento entre ambas naciones”.

El artículo 1º del Tratado dispone:

“Las altas partes contratantes, respondiendo a los intereses fundamentales

de sus pueblos, reiteran solemnemente su compromiso de preservar, reforzar y desarrollar sus vínculos de paz inalterables y amistad perpetua”.

“Las partes celebrarán reuniones periódicas de consulta en las cuales examinarán especialmente todo hecho o situación que sean susceptibles de alterar la armonía entre ellas, procurarán evitar que una discrepancia de sus puntos de vista originen una controversia y sugerirán o adoptarán medidas concretas tendientes a mantener y afianzar las buenas relaciones entre ambos países”.

Como es fácil advertir, nada está más lejos de esta disposición que la idea de una mera ausencia de conflictos. Por el contrario, ella apunta a preservar, reforzar y desarrollar los vínculos de paz, debiendo adoptarse medidas concretas tendientes a mantener y a afianzar las buenas relaciones entre ambos países.

Estamos, indudablemente, frente a un concepto de paz activa, de convivencia pacífica, de coexistencia fraterna, es decir, de la obligación de Chile y Argentina de construir hacia el futuro la relación de naciones hermanas que históricamente les corresponde.

Por su parte, el artículo 3º preceptúa que si surgiere una controversia, las partes adoptarán las medidas adecuadas para mantener las mejores condiciones generales de convivencia en todos los ámbitos de sus relaciones, repito, en todos los ámbitos de sus relaciones.

Finalmente, el artículo 16 dispone que: “acogiendo el generoso ofrecimiento del Santo Padre, las altas partes contratantes colocan el presente Tratado bajo el amparo moral de la Santa Sede”.

Después de todo lo dicho, ¿puede haber duda de que el Tratado de Paz y Amistad es un marco para el desarrollo de las relaciones globales de Chile y Argentina en el futuro? Evidentemente lo es, ya que él establece con claridad:

a) Los amplios objetivos perseguidos;
b) Los principios en que ellos se basan;
c) Los instrumentos jurídicos específicos que regulan las relaciones entre ambas naciones, al expresar en su preámbulo: “teniendo presente el Tratado de Límites de 1881, fundamento inmovible de las relaciones de la República Argentina y la República de Chile y sus instrumentos complementarios y declaratorios; y

d) El mecanismo de las reuniones periódicas de consulta de las partes, dentro de las cuales no quedan materias excluidas tratándose de preservar, reforzar y desarrollar sus vínculos de paz inalterables y amistad perpetua.

Resulta evidente que el nuevo Gobierno argentino ha entendido muy claramente los amplios espacios de cooperación que el Tratado de Paz y Amistad abre entre ambas naciones. Así, Su Excelencia el Presidente de la República Argentina, ante una pregunta periodística respecto de cuáles son las metas que su gobierno se propone y qué le gustaría tener como saldo al término de su mandato en relación con el Tratado de Paz y Amistad, expresó:

“Una integración total con Chile. A partir de este proceso de integración que se ha iniciado en Argentina con Brasil, al cual ha adherido la República Oriental del Uruguay. Pretender esta unión de los pueblos, de los Estados de Latinoamérica, empezando por el Cono Sur para proyectarnos hacia el Norte, hacia los países que, como Perú, Venezuela, Colombia y los países de Centroamérica que también desde hace años, desde las épocas de Simón Bolívar y los grandes libertadores como San Martín, Artigas, vienen soste-

niendo. Con ellas y con la seguridad de que, igual que los europeos, vamos a integrar Latinoamérica.

“Con Chile, uno de nuestros grandes objetivos es conseguir esa integración. Chile y Argentina nacieron para ser países bioceánicos. Y, entonces, como decía el General Perón: ‘Chile en el Atlántico, Argentina en el Pacífico’”.

Pero no se piense que miramos este proceso desde la perspectiva tal vez exageradamente optimista y con un algo de ingenuidad que con frecuencia se atribuye a los académicos. No, señores. Desde más allá de 20 siglos nos llega la poderosa voz de Demóstenes diciéndonos, en síntesis: “No es la letra de los Tratados, sino el peso muerto de los intereses los que rigen las relaciones entre los Estados. Por eso es que no existen alianzas permanentes y éste es el principio de la protección de los más débiles”.

El Tratado de Paz y Amistad está ahí, pero depende de la acción de los gobiernos y de la adecuada conciliación de los intereses el si será letra viva o letra muerta, y desde ya digo que hacerlo letra viva no es cosa fácil.

El Tratado de Paz y Amistad es una transacción lograda casi 110 años después de otra transacción, el Tratado de Límites de 1881, y en todo ese largo período hemos visto lo que parecía una lucha interminable e insolucionable de aspiraciones políticas, pretensiones de soberanía, orgullos nacionales y desconfianzas. Hoy está dado un importante paso, pero sólo es un comienzo. El futuro es un lento y fatigoso proceso de negociaciones para mantener una convivencia de paz fraterna y construir un destino común.

Respecto de ellas sólo es válido el consejo de San Alfonso, que tan oportunamente recordara el Embajador don Enrique Bernstein: “una copita de ciencia, una botella de sabiduría, un barril de prudencia, un tonel de conciencia y un mar de paciencia”⁴.

⁴ BERNSTEIN CARABANTES, Enrique. Ob. cit. Volumen IV, p. 99.