

La transformación de conflictos en las relaciones bilaterales chileno-argentinas. El caso del Beagle⁷⁷

The transformation of conflicts in the bilateral relations chilean-argentina. The Beagle case

JAVIER ALEJANDRO ORSO*

DALILA EMILSE CAPELETTI**

*Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Profesor Adjunto de la asignatura “Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas”. Doctorando en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: orsojavier@yahoo.com.ar

**Bachiller en Relaciones Internacionales (UNR). Auxiliar Alumna de la materia “Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas”. Correo electrónico: dalilacapeletti75@hotmail.com

76

Resumen

El presente artículo tiene la intención de analizar el conflicto del Canal de Beagle entre Argentina y Chile a la luz de la teoría de la transformación de los conflictos. Para ello se presentará un recorrido histórico del mismo y un análisis de su resolución hasta la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Dicho Tratado constituyó un catalizador para la renovación de las relaciones internacionales entre ambos países y el comienzo de un proceso de integración y amistad que pueden comprenderse a la luz de la cultura kantiana.

Abstract

This article intends to analyze the conflict of the Beagle Channel between Argentina and Chile according the theory of conflict transformation. To do this we make a historical tour and an analysis of its resolution until the signing of the Peace and Friendship Treaty of 1984. We consider this was a catalyst for renewal of international relations between the two countries and the beginning of an integration and friendship process that can be understood by the kantian culture.

⁷⁷Una versión de este artículo fue publicada en la Revista Desarrollo, Economía y Sociedad, 2015.

Palabras clave

Argentina — Chile — Canal de Beagle
— Transformación de Conflictos

Keywords

Argentina — Chile — Beagle Channel
— Conflict Transformation

Introducción

El 29 de noviembre de 1984 los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Chile, Dante Mario Caputo y Jaime del Valle Allende respectivamente, suscribieron en la Ciudad del Vaticano, el Tratado de Paz y Amistad, cuya rúbrica había sido antecedida por un conflicto territorial y marítimo en el extremo Sur del continente.

Este Tratado marcó un punto de inflexión en las relaciones bilaterales, ya que daría a los vínculos entre ambas naciones un nuevo marco para la construcción de entendimientos que favorecerían nuevos acuerdos en diversas áreas como así también la generación de una zona de paz en el Cono Sur latinoamericano. El conflicto del Beagle había sufrido un escalamiento sin precedentes en 1978 cuando ambas naciones hermanas se aprestaron para comenzar un esfuerzo de guerra, cuyas consecuencias hubieran sido incalculables y sus resultados desastrosos para ambos países y la región.

Nuestro objetivo consiste en intentar una explicación de los acontecimientos que favorecieron la firma del Tratado de Paz y Amistad a la luz de la teoría de la transformación de los conflictos, desde la perspectiva dada por el campo subdisciplinar de la historia de las relaciones internacionales latinoamericanas⁷⁸. Para ello, hemos dividido este artículo en las siguientes partes: primero, realizaremos una breve reseña histórica acerca de la génesis y la evolución del conflicto del Beagle a lo largo del siglo XX, incluyendo el arbitraje de Su Majestad Británica, el rechazo del laudo por parte del gobierno militar argentino y la subsiguiente mediación de Su Santidad el Papa Juan Pablo II. Segundo, desarrollaremos los principales aspectos existentes en el Tratado de 1984. Tercero, nos introduciremos en algunas nociones explicativas sobre la teoría de la transformación de los conflictos. Cuarto, presentaremos una descripción de los hechos y acontecimientos más destacados de las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile que enmarcamos en la citada teoría. Finalmente, presentaremos nuestras conclusiones preliminares con el propósito de propender al debate e intercambio científico sobre este tema.

Breve reseña histórica de la cuestión del Canal de Beagle

Teniendo en la cuenta la teoría que presentaremos más adelante, proponemos una periodización sobre el conflicto del Beagle marcada por tres grandes

⁷⁸Cátedra de Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas, Ponencia “La construcción de la integración regional a través de la Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas”, en XIV Congreso Solar (Sociedad Latinoamericana de Estudios sobre América Latina y el Caribe), ‘América Latina, entre culturas y desafíos para la integración’, realizado en Lima (Perú) entre el 26 y el 28 de noviembre de 2014.

etapas en la historia de las relaciones bilaterales argentino-chilenas. Primero, un período que denominamos de discontinuidad, que situamos entre 1904 y 1977, en la cual observamos tres fases: desde 1904 hasta 1960, asistimos a la formación del conflicto y a los sucesivos desacuerdos diplomáticos y políticos acerca de cómo resolverlo; desde 1960 hasta 1970, se verifica un estancamiento y no se presentan cambios en la cuestión; y finalmente, la fase desde 1971 hasta 1977, determinada por el proceso arbitral. La segunda etapa, está marcada por la tensión bilateral y el escalamiento del conflicto a partir de la publicación del fallo arbitral y la posterior declaración de nulidad por parte del gobierno argentino. En esta fase nunca se llegó al enfrentamiento bélico aunque sí hubo movilizaciones de tropas. Finalmente, la última etapa, que denominamos de transformación del conflicto, tiene sus inicios en 1979 con el Acta de Montevideo por el cual ambos países aceptan la mediación papal, cuyo principal resultado fue la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984.

El primer antecedente que debe mencionarse para estudiar este conflicto es el Tratado de Límites del 23 de julio de 1881, que marcó las relaciones entre ambos países desde entonces.

El artículo 1 establece una línea limítrofe que se extiende de norte a sur siguiendo las más altas cumbres de la Cordillera de los Andes que dividen aguas, hasta el paralelo 52° de latitud. También establece que las dificultades en la demarcación que pudieren suscitarse serán resueltas por dos Peritos, uno por cada parte. El artículo 2 refiere a la parte austral del continente, y allí se cambia la dirección norte-sur de la línea limítrofe para adoptar el criterio este-este a la altura del Estrecho de Magallanes. El artículo 3, luego de retomar el criterio norte-sur para dividir en dos la Isla de Tierra del Fuego, refiere a las islas detallando que

“...pertenece a la República Argentina la isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a ésta y las demás islas que haya sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia; y 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.”

Finalmente, se establecía que en caso de que surgiera alguna cuestión o problema entre ambos países, ésta sería sometida al fallo de una potencia amiga.

Según manifiestan Escudé y Cisneros, este Tratado fue favorable a los intereses territoriales argentinos, que logró la posesión de toda la Patagonia; y fue posible gracias a las gestiones y negociaciones de Bernardo de Irigoyen, quien aprovechó que Chile mantenía su diplomacia ocupada en la Guerra del Salitre contra Bolivia y Perú (1879-1883).

Posteriormente, en 1893, con la finalidad de subsanar determinados problemas de demarcación de los hitos en el terreno, se firmó entre ambos países el Protocolo Adicional y Aclaratorio, que estableció el principio bioceánico, que establecía la exclusividad de Argentina al Océano Atlántico y de Chile al Océano Pacífico, no pudiendo ninguno de ambos países reclamar soberanía en el otro océano. Este principio sumaría más adelante otro escollo para la determinación de la soberanía sobre el canal y las tres islas.

El conflicto por la delimitación del Canal Beagle comenzó, según Escudé y Cisneros, en 1904, cuando el Almirante Brown, de la marina argentina, demostró que el canal de Beagle contornea la Isla Navarino, dejando al Este las islas Picton, Nueva y Lennox. Chile no aceptó esta tesis y sostuvo que el canal seguía derecho hacia el Este, pegado a la costa de la Isla de Tierra del Fuego, dejando al sur las tres islas mencionadas y, de acuerdo al Tratado de 1881, pertenecerían a Chile (2000). Según estos autores, varios son los documentos que permiten probar que las autoridades argentinas, entre 1881 y 1904, habían incluido bajo la jurisdicción chilena a las islas Picton, Nueva y Lennox.

En este contexto, la Argentina propone un acuerdo a Chile respecto al límite entre ambos países dentro del canal, algo que no había sido determinado por el Tratado de 1881. Se acordó que sería la línea media del canal. Sin embargo, continúa la disputa limítrofe respecto de la parte oriental de éste, luego de la Isla Navarino, que quedó por fin establecida para ambos países a partir de 1905 cuando se redacta un proyecto de arbitraje en el cual se estipula que en el extremo este del Beagle había una bifurcación de canales, hacia el Noreste y Sudoeste de la Isla Picton respectivamente. La controversia versó sobre cuál de ambos cursos de agua era la continuación del Canal de Beagle y, en consecuencia, a cuál país pertenecería las islas Picton y Nueva.

La situación permaneció sin cambios hasta los años '50 cuando las cancillerías de ambos países llegaron a un principio de acuerdo y en 1955 Buenos Aires presentó un proyecto que disponía dividir al canal en una línea media y someter las islas Picton, Nueva y Lennox a un arbitraje. Sin embargo, según cita Juan Archibaldo Lanús “este convenio, que constaba de sólo seis artículos y cuyo texto fue acordado con Chile en mayo de 1955, no fue firmado. Chile nunca contestó” (Lanús, 1984:500).

En 1960, y como consecuencia de unos incidentes ocurridos en el islote Snipe, se reunieron los presidentes Jorge Alessandri y Arturo Frondizi, quienes firmaron unas ‘bases de acuerdo’ para la solución pacífica de las cuestiones de límites pendientes.

En este marco, el 12 de junio de 1960, en Buenos Aires, se firmaron los llamados Pactos del Sesenta, que conformaban: un Protocolo de Arbitraje en la región del Río Encuentro; un Protocolo sometiendo a la Corte Internacional de La Haya la cuestión de las islas Nueva y Picton, que dividía el canal en su línea media y otorgaba la isla Lennox a Chile; un Acta Adicional al Protocolo del 16 de abril de 1961 sobre revisión, reposición y densificación de hitos, que establecía que de haber problemas sobre la colocación de hitos, se sometería al arbitraje de la corona británica; y un Convenio de Navegación en los Canales Fueguinos, que establecía que la navegación se realizaría libremente en paso inocente de barcos de guerra argentinos por la ruta entre el Canal de Beagle y el Estrecho de Magallanes.

El Senado de Chile rechazó el acuerdo por considerar que se le otorgaban demasiadas ventajas a la Argentina. A partir de entonces, sostenemos que se inicia la etapa de estancamiento y sin avances en la materia.

En los diez años que van desde 1960 hasta 1970 se sucedieron diversos encuentros y conversaciones sin que se produjeran resultados satisfactorios entre las partes. Es en estos momentos cuando Chile comienza a plantear la

cuestión de la costa seca⁷⁹, mientras la tesis argentina sostenía que la línea de frontera debía ser la línea media del Canal para que cada país pudiera navegar por aguas propias. Esta parecía una posición pragmática.

La cuestión siguió sin cambios hasta 1971 cuando los presidentes Agustín Lanusse y Salvador Allende acordaron someter la cuestión del Beagle al arbitraje de Su Majestad Británica. El 22 de julio de 1971 firmaron el Compromiso Arbitral, encuadrado en los acuerdos de arbitraje de 1902⁸⁰. En el mismo se delimitó la región que se sometería al arbitraje denominándola el martillo, la cual incluye la zona del canal y las islas Picton, Nueva y Lennox.

Este acuerdo constituyó una transacción entre la posición de ambos países, la chilena de mantener a la corona británica como árbitro y la argentina de someter la cuestión a la Corte Internacional de Justicia. La solución de compromiso consistió en nombrar una Corte Arbitral ad hoc integrada por cinco jueces de la Corte. Ellos fueron Hardy Dillard de los Estados Unidos, Gerald Fitzmaurice del Reino Unido, André Gross de Francia, Charles Onyeama de Nigeria y Sture Petrén de Suecia⁸¹.

Además, la Corte resolvería cada punto en disputa juntamente con el trazado de la línea limítrofe en un mapa, quedando la función del árbitro reducida a sancionar o rechazar la decisión de la misma, sin contar con las facultades para modificar dicha decisión.

La elección de la sede de trabajo de la Corte fue también una decisión transaccional, dado que Argentina pretendía que la Corte funcionara en La Haya mientras Chile buscaba que sea en Londres. Finalmente se estableció que la Corte operaría en Ginebra, en la sede del edificio de la Organización Internacional del Trabajo, y las audiencias con las partes se realizarían en la sede de la Municipalidad de Ginebra.

Es dable mencionar que, desde el punto de vista del derecho internacional, el proceso conservó en un plano de igualdad a las partes, no habiendo un demandado y un demandante, sino que ambos países presentaron simultáneamente sus peticiones, memorias, contramemorias y réplicas.

Desde el punto de vista argentino los argumentos de la Memoria fueron dos, el primero, a partir de los documentos del descubridor Fitz Roy que afirmaban que el canal de Beagle empezaba al norte de la isla Lennox, lo cual dejaba bajo soberanía argentina la isla Picton pero no Nueva y Lennox. El segundo argumento fue el principio oceánico que se desprende del Protocolo de 1893, por el cual Argentina no podía pretender punto de soberanía en el Pacífico mientras Chile no podía pretenderlo en el Atlántico. Entonces, Nueva y Lennox serían argentinas por ser atlánticas.

Por su parte, la Memoria chilena, según Lanús, se basó más bien en argumentos jurídicos: en 1881 el negociador Bernardo de Irigoyen había

⁷⁹Vieja teoría acuñada por un periodista chileno Fagalde que sostenía según el art. 3 del Tratado de 1881 “hasta tocar el Canal de Beagle” la Argentina no tenía derecho alguno sobre las aguas del Canal, es decir, el límite corre por la costa sur de la Isla Tierra del Fuego, volviendo la isla Lennox al paquete de la negociación (LANÚS 1984: 505).

⁸⁰Los Pactos de Mayo de 1902 comprendieron cuatro instrumentos jurídicos: un Acta Preliminar, que estableció la renuncia expresa a las expansiones territoriales; un Tratado General de Arbitraje que designaba a la corona británica como árbitro con amplias facultades; una Convención sobre Limitación de Armamentos Navales; y un Acta que solicitaba al árbitro la fijación de hitos demarcatorios en el terreno.

⁸¹Este falleció en pleno proceso arbitral en 1976 y no fue reemplazado.

distribuido un mapa argentino con la nueva frontera acordada en el tratado y en el mismo todas las islas al sur de Tierra del Fuego aparecían como chilenas. Dicho mapa fue incluso remitido al Foreign Office. Además, Chile había editado y distribuido a todas sus embajadas y consulados un mapa similar y Argentina no había opuesto protesta ni objeción (1984:514).

Luego de la presentación de las memorias y contramemorias, Argentina pidió, y le fue concedido, la presentación de una réplica, para ampliar determinados contenidos de las exposiciones.

La decisión de la Corte Arbitral fue realizada por unanimidad de los jueces el 18 de febrero de 1977 y transmitida al árbitro la Reina Isabel II del Reino Unido, quien el 18 de abril emitió una declaración ratificando la decisión de la Corte y dando a conocer que la misma constituía el Laudo arbitral. Éste fue comunicado a la partes el 25 de mayo de 1977.

Los fundamentos de la Corte para emitir su decisión se pueden dividir en argumentos geográficos e históricos. Entre los primeros, la Corte basó su dictamen en el Tratado de Límites de 1881 que atribuye a Chile “todas las islas al sur del canal de Beagle hasta el Cabo de Hornos” (art. 3), reconociendo que las tres islas en disputa están ubicadas al sur de dicho canal. De esta manera, la Corte estableció que el Canal de Beagle continúa, en la parte Este de la Isla Navarino, en línea recta por el lado norte de la Isla Picton.

Sobre los fundamentos históricos, también basó su decisión en el Tratado de 1881, “por el cual Chile renunció a sus pretensiones sobre la Patagonia hasta el Río Negro, a cambio de adquirir la jurisdicción sobre ambos márgenes del Estrecho de Magallanes” (Melo, 1979: 45-46). Para la Corte Arbitral, el grupo de las islas Picton, Nueva y Lennox no estaría situado al oriente de Tierra del Fuego, sino que formarían parte del mismo archipiélago.

De esta forma, las tres islas en disputa fueron atribuidas a la soberanía de Chile por la Corte Arbitral que fue aceptada por la Reina de Inglaterra.

Como resultado del Laudo desfavorable para la Argentina, en el gobierno se presentaron tres tendencias: por una parte, el ejército y la marina, que rechazaban la decisión de la Corte en su totalidad. De otra parte, algunos sectores de la Cancillería, los moderados, quienes sostenían que debían rechazarse los considerandos del Laudo y aceptar la parte dispositiva. Finalmente, la posición más benévola representada por la Consejería Legal consideraba aceptar el fallo (Alles, 2011: 94). Se impuso el sector más duro y la Argentina declaró insalvablemente nulo el fallo el día 25 de enero de 1978; la cual fue hecha a conocer al Presidente de Chile Augusto Pinochet por parte del Presidente argentino Rafael Videla en un encuentro que ambos mandatarios sostuvieron en El Plumerillo, Mendoza.

La declaración de nulidad se fundamentó en seis categorías de defectos de los que adoleció el fallo arbitral: deformación de las tesis argentinas, opinión sobre cuestiones litigiosas no sometidas a arbitraje, contradicciones en el razonamiento, vicios de interpretación, errores geográficos e históricos, y falta de equilibrio en la apreciación de la argumentación y de la prueba producida por cada parte⁸².

⁸²Para mayor información sobre la declaración de nulidad del gobierno argentino se sugiere la lectura de Melo, Artemio Luis “La cuestión internacional del canal de Beagle”, 1979.

Chile declaró que rechazaba la “insólita” declaración y reafirmaba sus títulos y derechos de soberanía en la región. De esta manera, se da comienzo a una escalada en el conflicto que llegó a estar muy cerca del enfrentamiento armado en diciembre de ese año. No obstante, Chile afirmó que estaba dispuesto a “mantener negociaciones bilaterales a fin de delimitar los espacios marítimos conforme al derecho internacional” (1979: 75-76).

Lanús afirma que la Corte se encerró, para su fallo, en la interpretación textual del Tratado de 1881, descuidando y prescindiendo del Protocolo de 1893 y de los Pactos de 1902, desconociendo el principio bioceánico.

A partir de la declaración de nulidad, se realizaron numerosos encuentros entre Buenos Aires y Santiago con el fin de llegar a un acuerdo. En todos los casos, la posición argentina sostenía la conveniencia de lograr un acuerdo político, mientras que la chilena se aferraba a lo establecido en el Laudo y amenazando con recurrir a la Corte Internacional de Justicia, lo que resultaría desfavorable para la postura argentina⁸³.

En febrero de 1978, se reunieron en Puerto Montt los Presidentes Videla y Pinochet.

En dicho encuentro se firmó un Acta que establecía lo siguiente: primero, que las autoridades argentinas y chilenas impartirían órdenes a “fin de evitar acciones o actitudes contrarias al espíritu de pacífica convivencia” (Lanús, 1984:521). Segundo, el establecimiento de negociaciones en tres fases y mediante comisiones. En la primera, una Comisión Mixta (Comix I) que propondría a los Gobiernos medidas conducentes a crear las condiciones de armonía y equidad mientras se lograba una solución integral y definitiva a la disputa. En la segunda fase, la Comisión Mixta (Comix II) examinaría las cuestiones de la delimitación de las jurisdicciones en la zona austral, las medidas para promover la integración física, la complementación económica y la explotación de los recursos naturales, la cuestión Antártica y otras cuestiones relacionadas con el Estrecho de Magallanes. En la tercera fase, las comisiones elevarían a los gobiernos las proposiciones para que éstos convinieran en los instrumentos correspondientes.

Juan Archibaldo Lanús afirma que la incorporación del Estrecho de Magallanes, que nada tenía que ver con la controversia del canal de Beagle y las islas, demuestra un signo de debilidad de la diplomacia argentina (1984:521) incluso en un discurso en la finalización del encuentro de Puerto Montt, Pinochet afirmó que Chile sostendría el Laudo Arbitral, y Videla no pudo articular una respuesta adecuada. La exclamación de otro miembro de la Junta Militar argentina, el Almirante Massera, fue contundente respecto a los ánimos de los militares argentinos: ‘Se acabó el tiempo de las palabras’.

Luego de Puerto Montt comenzaron a funcionar ambas comisiones, en cuyas reuniones quedaron plasmados los intereses y posiciones cerradas de ambas partes. Mientras Argentina sostenía que debían negociarse tierras, es decir, las islas que fueron objeto del Laudo Arbitral, Chile manifestaba y reiteraba que mantenía la validez del Laudo para la zona del Martillo y aseveraba que estaba dispuesto a negociar aguas, es decir, discutir la delimitación marítima

⁸³Cabe recordar que luego del Compromiso Arbitral de 1971, Argentina y Chile firmaron un nuevo Tratado sobre Solución Judicial de Controversias el 5 de abril de 1972. Según Melo, tanto la firma del Tratado como el contexto en el cual se firmó, en pleno proceso arbitral, demuestra una vez más la incoherencia de la diplomacia argentina.

más allá de la zona del martillo, zona que no había sido objeto del Laudo. Como consecuencia, Argentina reiteró la nulidad del Laudo Arbitral y reclamó todas las aguas y tierras situadas al Este del meridiano del Cabo de Hornos, excepto la Isla Navarino. Mientras tanto, en otros temas de cooperación bilateral, tales como pesca, medio ambiente, pilotaje, etc. ambos países manifestaron acuerdos sustanciales, dejando la cuestión de fondo sin resolver (Lanús, 1984:522). Mientras tanto, la fecha estipulada en el Acta de Puerto Montt para la finalización de las reuniones llegaba a su fin⁸⁴, sin observar las partes claros resultados y, como dice Lanús, “...el equívoco continuaba y se transformaron las negociaciones en una conversación de sordos” (523). Cabe mencionar que, desde el lado argentino, las serias disputas existentes entre los distintos sectores de poder impedían definir una posición común. Mientras las Fuerzas Armadas sólo estaban dispuestas a negociar tierras, es decir islas, la Cancillería buscaba una solución alternativa que preveía negociar zonas comunes de aguas y tierras. En el medio, el Presidente Videla, adoptaba posiciones más flexibles que lo llevaron a apoyar a la Cancillería⁸⁵. Finalmente, la diplomacia de los equívocos, a decir de Lanús, concluyó con el Acta Final del 2 de noviembre de 1978, que afirmaba:

“La Segunda Comisión después de un análisis integral no logró alcanzar acuerdo con respecto al punto 3.1 (Delimitación de jurisdicción) y el punto 3.5 (Cuestión de las líneas de base rectas). La Segunda Comisión propone a ambos gobiernos que busquen el método de solución pacífica que juzguen adecuado para la solución del diferendo” (1984:525).

En este contexto, Chile intentó recurrir a la aplicación del Tratado de Solución Jurídica de Controversias firmado entre ambos países en 1972, pidiendo someter el conflicto a la Corte Internacional de Justicia, pero Argentina rechazó el pedido.

En los últimos meses de 1978, mientras ambos países realizaban operaciones militares conducentes a un enfrentamiento armado que ocurriría en las navidades de ese año, Argentina enviaba tres misiones diplomáticas de urgencia y con carácter secreto a la Santa Sede, a Moscú y a Washington, las cuales manifestaban “la preocupación del gobierno frente al desarrollo de los acontecimientos y para informar la posición argentina ‘en caso de que ocurra lo peor’” (1984:527). A partir del 23 de diciembre, el Cardenal Samoré, enviado especial del Papa Juan Pablo II, comenzó un periplo ininterrumpido entre Buenos Aires y Santiago con el fin de evitar la guerra y acudir a una solución pacífica del conflicto.

Finalmente, el 8 de enero de 1979 Samoré logró que los Cancilleres de ambos países suscribieran el Acta de Montevideo, por el cual las partes aceptaban la mediación Papal y se comprometían a encontrar una solución con la asistencia y consejos de la Santa Sede, y a no hacer uso o amenazar con la fuerza en las relaciones entre ambos países.

⁸⁴La fecha límite establecida para el trabajo de las comisiones era el 30 de octubre de 1978.

⁸⁵Coincidimos con aquellos analistas que afirman que la postura moderada de Videla se debía a su intención de perpetuarse en el poder en el hipotético caso de que se realizaran elecciones en el país y él decidiera presentarse como candidato enarblando como un logro personal la resolución de esta controversia. Además, recurrir al uso de la fuerza, tanto en caso de éxito como de fracaso, llevaría al poder al sector más duro de las fuerzas armadas.

En sus funciones de mediador, el Cardenal Samoré separó las pretensiones y problemas que enfrentaban a las partes: dejó de lado el Estrecho de Magallanes, que era una controversia desde el Tratado de Límites de 1881; se dejó de lado el problema de las proyecciones antárticas de ambos países; se resolvió en forma separada la cuestión de la denuncia argentina al Tratado de Solución Judicial de Controversias de 1972, que hubiera llevado el caso ante la Corte Internacional de Justicia; y separó las pretensiones territoriales de las marítimas.

Luego de casi dos años de proceso de mediación, el 12 de diciembre de 1980 en la Ciudad del Vaticano, el Papa Juan Pablo II hizo entrega a ambos países de su propuesta. Fue éste el comienzo de una nueva etapa en la historia de las relaciones internacionales de Argentina y Chile y la apertura de un nuevo camino de paz y sin retrocesos, dando inicio a la tercera etapa que, en base a la teoría, denominamos etapa de transformación de conflictos. La propuesta papal otorgaba las tres islas en disputa a la soberanía de Chile, siguiendo los postulados del Laudo Arbitral de 1977, y creaba una zona marítima compartida entre ambos países para la explotación económica de sus recursos. Dicha zona conformaba un triángulo cuyo vértice estaba en la salida oriental del Canal de Beagle y uno de cuyos lados sobre el meridiano del Cabo de Hornos hasta las 200 millas, quedando más allá del triángulo, en la parte atlántica, la zona económica exclusiva argentina; y hacia el Pacífico la zona económica exclusiva chilena.

Pocos días después, el gobierno chileno emitió una declaración en la cual aceptaba la propuesta papal, mientras que el gobierno militar argentino nunca dio una respuesta concreta ni planteó una solución al problema de límites.

Una vez retornada la democracia en Argentina, el Presidente Raúl Alfonsín se propuso concluir todos los conflictos territoriales con los países vecinos, especialmente con Chile, en el marco de una política exterior que pretendía posicionar a la Argentina como una potencia moral⁸⁶. Para ello debía lograr la aceptación de la propuesta papal, y recurrió a la opinión pública llamando a un plebiscito no vinculante, a partir del cual se aceptaría dicha propuesta y el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile.

El Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile de 1984 y la aceptación del Plebiscito no vinculante

El Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile fue firmado en la Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984, y ratificado el 2 de mayo de 1985.

Dicho Tratado fue rubricado por los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, Dante Caputo, por la parte Argentina, y Jaime del Valle Allende, por la parte chilena.

El Tratado consta de un preámbulo con sus considerandos y diecinueve artículos. Tiene, además, dos anexos: el primero, un procedimiento de conciliación y arbitraje para la solución pacífica de futuras controversias; y el segundo, sobre la navegación entre el Estrecho de Magallanes y los puertos de ambos países en el Canal del Beagle. Ambos anexos forman parte del tratado

⁸⁶Para ampliar la noción de Potencia Moral ver discurso del Ministro de Relaciones Exteriores Dante Mario Caputo en la Organización de los Estados Americanos, 15 de mayo de 1985.

(art. 17). El artículo 16 establece que las partes someten dicho Tratado al amparo moral de la Santa Sede y a la figura de Su Santidad el Papa.

Algunos de los puntos clave son los siguientes:

-Las partes afirman su intención de preservar, reforzar y desarrollar sus vínculos mutuos de “paz inalterable y amistad perpetua” (art. 1). Este artículo da cuenta de un elemento fundamental para el mantenimiento de relaciones pacíficas entre las naciones. Los reiterados llamados a la paz y la amistad anteriores, expuestos en los Tratados de 1855, de 1881 y de 1902, no han sido debidamente cumplidos. Sin embargo, podemos afirmar que el Tratado de 1984 dio inicio a un vínculo de amistad y paz inalterable entre ambas naciones. Asimismo, acordaron la celebración de reuniones periódicas con el fin de examinar “...cualquier situación que pueda poner en riesgo la armonía de las relaciones entre ambos países” (art. 1). El establecimiento de este mecanismo de encuentros demostró la intención de fomentar y mantener la regularidad en las relaciones bilaterales, lo que facilitó y promovió la estabilidad en el vínculo.

-Respecto de los mecanismos propuestos para la prevención y resolución de disputas bilaterales, ambos países reiteraron las intenciones de no recurrir jamás al uso o amenaza del uso de la fuerza, a la vez que confirman su obligación de resolver todos los litigios siempre y exclusivamente por medios pacíficos (art. 2). Se aplicará el mecanismo de las negociaciones directas, y si éstas fallaran, cualquier parte podrá invitar a la otra a resolverla por un medio pacífico elegido de común acuerdo (art. 4) o mediante una comisión de conciliación (art. 5), o recurriendo al arbitraje (art. 6). Destacamos la importancia de estos artículos en tanto reiteran los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, a la vez que resaltan la necesidad de tener una mayor previsibilidad en la relación bilateral en caso de que surgieran nuevas controversias.

-Con respecto a la delimitación marítima el Tratado creó una zona denominada Mar de la Zona Austral, desde el Cabo de Hornos hasta el extremo oriental de la Isla de los Estados. En la misma, ambos países se reconocen una soberanía de tres millas, a la vez que invocan frente a otros Estados los límites máximos que les permite el derecho internacional (artículos 7, 8 y 9). La creación del Mar de la Zona Austral supuso un cambio y una innovación respecto de la propuesta papal, puesto que se dejó de lado la Zona de Actividades Comunes y ambos países lograron acuerdos sustantivos en materia de delimitación y utilización de los recursos marítimos, del lecho y subsuelo.

-Con respecto al Estrecho de Magallanes, se establece su delimitación oriental a partir de una línea recta que une Punta Dungenes con el Cabo Espíritu Santo, quedando la parte oriental bajo la soberanía chilena y la parte occidental bajo soberanía argentina. Además, y en consonancia con lo establecido por el Tratado de Límites de 1881, se reitera que el Estrecho queda neutralizado a perpetuidad y se asegura su libre navegación para todas las naciones del mundo (art. 10).

-Ambos países acordaron crear una Comisión Binacional permanente con el fin de intensificar la cooperación económica y la integración física, en temáticas tales como: sistema global de enlaces terrestres, habilitaciones de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas, telecomunicaciones, etc. (art. 12). Este artículo demuestra la

intención de avanzar en la integración en diversos y numerosos aspectos no explorados.

-En el artículo 14 los signatarios se comprometieron a no presentar reivindicaciones ni interpretaciones que sean incompatibles con lo establecido en el tratado. Sostenemos que más allá de la reiteración de estas afirmaciones en numerosos instrumentos jurídicos, y pocas veces cumplidas, a la fecha en la cual se escriben estas líneas no solamente se han respetado, sino que han permitido superar y resolver otras cuestiones conflictivas entre los vecinos.

-Finalmente, se acordó que en lo referente al territorio antártico, serán aplicables los artículos 1º a 6º, y que

“...las demás disposiciones no afectarán ni podrán ser interpretadas en el sentido de que puedan afectar, directamente o indirectamente la soberanía, los derechos, las posiciones jurídicas de ambas partes, o las delimitaciones en la Antártida o en sus espacios marítimos adyacentes, comprendiendo el suelo y subsuelo.” (art. 15).

Este artículo demuestra que la resolución de la controversia del Beagle no se circunscribió exclusivamente a establecer límites de soberanía sobre determinados territorios, sino que amplía la relación bilateral a otras cuestiones relevantes tales como la Antártida o el Estrecho de Magallanes, entendiéndose que las partes lograron avances concretos en cuestiones que pudieran generar futuros conflictos.

El Tratado de Paz y Amistad fue sometido por el gobierno de Raúl Alfonsín a un plebiscito no vinculante, a partir del cual los electores argentinos podrían emitir su opinión sobre la aceptación o rechazo del Tratado. El plebiscito se llevó a cabo el 25 de noviembre de 1984.

Los resultados fueron: 82% a favor de aceptar el Tratado; 16% de no aceptar; 2% votos nulos o blancos. La opinión pública confirmó el nuevo rumbo que el gobierno democrático de 1983 impulsó en la política exterior argentina.

¿Qué es la transformación de conflictos?

Para poder abordar el análisis acerca de la resolución de conflictos, es menester introducir algunas categorías relativas a la noción de conflicto. Julien Freund, uno de sus precursores lo define como

“...un enfrentamiento por choque intencionado entre dos seres o grupos de la misma especie que manifiestan, unos respecto de otros, una intención hostil, en general a propósito de un derecho, y quienes para mantener, afirmar o restablecer el derecho, tratan de romper la resistencia del otro, eventualmente recurriendo a la violencia, la que puede, llegado el caso, tender al aniquilamiento físico del otro.” (1987:58).

Según esta concepción, el conflicto tiene las siguientes etapas: primero, un estado de disconformidad, a partir del cual queda roto el estado de paz entre las partes; segundo, una situación de tensión, cuyas dos características son el enfrentamiento hostil y la presencia de una amenaza o daño; tercero, la situación de crisis, que se da cuando una o ambas partes deciden recurrir o no a la violencia (en el caso de las relaciones internacionales la situación de

crisis puede expresarse en la ruptura de relaciones diplomáticas o en la movilización de fuerzas militares). En el caso del conflicto del Canal de Beagle éste último elemento pudo ser observado a fines de 1978, luego de la declaración de nulidad del fallo arbitral por parte del gobierno argentino. Finalmente, la situación de guerra (declarada o no), que implica toda forma de empleo de la violencia que puede llevar a la destrucción del enemigo, incluyendo las acciones de fuerzas militares, las guerras preventivas, los actos de terrorismo y hasta las fuerzas de imposición de paz (Catalán Cruz, 2004, 18).

Estas nociones de conflicto, como veremos luego, está estrechamente vinculada con la cultura hobbesiana de la que nos habla Alexander Wendt.

Hugh Miall, entre otros analistas, consideran el surgimiento de la resolución de conflictos como campo de estudios una vez finalizada la Guerra Fría, a partir del mejoramiento de las relaciones entre las dos superpotencias, y el surgimiento de nuevos conflictos internos, étnicos, secesionismos y otros, que demostraban “...the fragmentation and breakdown of state structures, economies and whole societies” (1999, 2).

En el campo de los estudios sobre resolución de conflictos, Miall y otros, distinguen esta acepción respecto del arreglo de conflictos, ya que la primera ofrece un término mucho más comprensivo y abarcativo, en el cual, parafraseando a Galtung, “the deep-rooted sources of conflict are addressed, and resolved. This implies that behaviour is no longer violent, attitudes are no longer hostile, and the structure of the conflict has been changed” (1999, 21).

El objetivo principal de la resolución de los conflictos no es la eliminación del conflicto per se, sino la transformación de situaciones conflictivas violentas, reales o potenciales, en un proceso pacífico de cambio social y político (22). Luego, la negociación, la mediación, la conciliación, la resolución de problemas y la reconciliación, o la intervención de terceros mediante la aplicación del uso de la fuerza (peace enforcement) no son más que estrategias, o herramientas, para la finalización de la situación conflictiva.

Este trabajo ha adoptado la definición teórica de la resolución de conflictos como campo de estudios disciplinar dependiente de las relaciones internacionales.

No obstante, una nueva noción se está haciendo presente, esta es la transformación de conflictos, que pretende suplir y superar las falencias y lagunas de la resolución y cuyo objetivo principal es la transformación de relaciones sociales injustas. Transformación de conflictos implica una profunda transformación de las partes, en sus relaciones y en las situaciones que crearon el conflicto. Aunque hasta el momento la comunidad científica no está haciendo un uso extensivo de la transformación, razón por la cual continuaremos utilizando la resolución que nos parece de una mayor claridad conceptual, haremos una breve presentación de sus ideas generales.

Siguiendo el planteamiento teórico de Woodhouse, Reimann realiza una distinción entre los conceptos de arreglo, resolución y transformación como enfoques diferentes (different approaches) de la gestión de los conflictos (conflict management). Él propone el concepto de transformación de los conflictos. “Conflict transformation refers to outcome-, process- and structure-orientated long-term peacebuilding efforts, which aim to truly overcome revealed forms of direct, cultural and structural violence” (2001, 13). La transformación intenta ir más allá de los enfoques arreglo y

resolución del conflicto, resaltando las relaciones horizontales en lugar de las verticales, como una manera de crear relaciones cooperativas, que tiendan al diálogo, a la comunicación y al entendimiento al largo plazo. La transformación incluye a actores tales como organizaciones locales de base, agencias de cooperación internacional, organizaciones de derechos humanos y asistencia humanitaria. Las estrategias que utilizan están orientadas al proceso y a la estructura social: capacidad de construcción, trabajo del trauma, entrenamiento de las bases, trabajo sobre derechos humanos y el desarrollo. Estos actores y estrategias reflejan la lógica del local empowerment y tienen como función generar una lucha por la justicia social y por lo tanto, un cambio estructural radical. Implica reconocer y tomar conciencia acerca de las formas preexistentes que toda sociedad tiene para dirimir y manejar sus conflictos, reconociéndole importancia suprema a la erradicación de la violencia cultural. Reimann considera a las tres estrategias (las que utilizan el arreglo, la resolución y la transformación) no como excluyentes sino como complementarias e integradas, teniendo en cuenta que las características de cada conflicto pueden implicar la utilización de una u otra.

De la misma manera, John Paul Lederach, considera a la transformación como un concepto más adecuado y preciso que el de resolución, en tanto es mucho más que un abanico de técnicas de pacificación. Textualmente afirma,

“It is about a way of looking and seeing, and it provides a set of lenses through which we make sense of social conflict. These lenses draw our attention to certain aspects of conflicts, and help us to bring the overall meaning of the conflict into sharper focus” (2003).

88

Así, para el autor, transformación de conflictos es un concepto más teórico, abarcativo y completo, en algún sentido diríamos más científico, que el de resolución, cuyas lentes permiten ver los siguientes aspectos del conflicto: primero, la situación inmediata fácilmente verificable, segundo, los problemas pasados inmediatos y el relacionamiento entre las partes que dieron origen a la situación conflictiva; y, tercero, una visión estructural que proporciona los contenidos, los contextos y las estructuras de las partes involucradas. Estas lentes permiten no solamente ir más allá de la búsqueda de ciertas técnicas de resolución, sino que permite a las partes crear soluciones permanentes y a largo plazo. Lederach afirma que transformar conflictos significa “prevenir los flujos y reflujos de los conflictos sociales y responder con oportunidades vivificantes para crear procesos hacia un cambio constructivo que reduzca la violencia, haga crecer la justicia en las interacciones directas y las estructuras sociales y responda a los problemas reales de las relaciones humanas” (2003: 27).

32 años de transformación de conflictos

A continuación se presentará una breve descripción de las relaciones internacionales de Argentina y Chile desde la firma del Tratado de 1984 y

hasta el presente⁸⁷ destacando los siguientes aspectos: resolución de disputas limítrofes, cooperación en seguridad y procesos de integración.

La resolución de la cuestión limítrofe determinó la principal transformación en la relación de ambos países luego de la firma del Tratado de Paz teniendo en cuenta que es la tercera frontera más extensa del mundo.

A partir de la década del '90 el objetivo en el vínculo bilateral fue consolidar una frontera de paz que le permitiera construir medidas de confianza que faciliten el avance en otros temas de agenda, como la integración y los aspectos económicos-comerciales. En el primer encuentro, Patricio Aylwin y Carlos Menem destacaron el valor fundacional del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y decidieron acelerar los trabajos de la Comisión Mixta de límites encomendándole que definiera el conjunto de zonas y puntos en los que existían diferentes interpretaciones sobre el borde fronterizo. Se determinó que existían diferencias en 24 puntos a lo largo de la frontera. La Comisión propuso a las autoridades una solución en 22 puntos, otros dos requerirían compromisos adicionales: Laguna del Desierto y Campos de Hielo (Rojas Aravena, 2001: 94).

Los Acuerdos Menem-Aylwin se firmaron en 1992 y dejaron establecidos los mecanismos para la respectiva resolución de los puntos.

Para resolver el problema de la demarcación⁸⁸ en la zona de la Laguna del Desierto se designó un Tribunal Arbitral Internacional. El 12 de marzo de 1996 se alcanzó la solución definitiva a través de la colocación de tres hitos previstos en la resolución del Tribunal Arbitral. El tipo de compensación establecido evitó que uno de los países obtuviera ganancias territoriales en cuanto a kilómetros cuadrados (Arredondo, 1996: 52). Rojas Aravena destaca el importante trabajo de las Cancillerías que actuaron en consonancia con una dimensión de política de Estado (2001: 95).

La ratificación del acuerdo de Campos de Hielo debió esperar más tiempo y fue necesario efectuar una serie de modificaciones. En 1991, Menem y Aylwin firmaron un acuerdo para trazar una línea poligonal para dividir equitativamente el territorio⁸⁹. Sin embargo, el Tratado estuvo congelado entre agosto de 1992 y diciembre de 1996 debido a que no alcanzaba la aprobación parlamentaria en ambos estados. Ante la necesidad de ambos mandatarios, Frei y Menem, de que las cuestiones limítrofes quedasen resueltas antes de terminar sus respectivos mandatos presionaron la búsqueda de un acuerdo. Recién el 2 de junio de 1999 la Cámara de Senadores de la República Argentina y la Cámara de Diputados de la República de Chile aprobaron en forma simultánea el Tratado por el cual se fijaron los criterios

⁸⁷Texto presentado en el "Panel: A 30 años del Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile de 1984", realizado en la ciudad de Rosario el día 21 de noviembre de 2014. Actualizado 16/08/2016

⁸⁸Recordemos que las comisiones son demarcadoras de límites. Delimitar implica decir por dónde va un límite internacional, mientras demarcar es dejar en el terreno los hitos correspondientes de acuerdo con aquella delimitación. La primera es tarea de políticos y estadistas, mientras la segunda le pertenece a técnicos geógrafos (Arredondo, 1996, pág. 52). En ambos casos, Laguna del Desierto y Campos de Hielo el problema fue de demarcación. Sin embargo, se adoptaron dos resoluciones diametralmente opuestas.

⁸⁹Esto significaba establecer un nuevo límite en el sector que va desde el Monte Fitz Roy hacia el sur hasta el Cerro Daudet, dejando de lado lo acordado en 1881 y 1893.

para la demarcación de la frontera en el sector de Hielos Continentales⁹⁰. Este se fundamentó en el principio de las más altas cumbres divisorias de las aguas de la Cordillera de los Andes reemplazando la línea poligonal establecida en 1991 y rechazada por los respectivos Congresos⁹¹.

En efecto, respecto a la resolución de las disputas limítrofes se evidenció la voluntad política, nacional y estatal de superar las divergencias fronterizas. Si bien en la cuestión de Campos de Hielo los parlamentarios de ambos países reflejaron los intereses locales lo que demoró su resolución, no impidió que finalmente se alcanzara el acuerdo.

Otro aspecto fundamental en la relación bilateral se dio en materia de integración económica, social y política. Este avance fue causa y consecuencia de la resolución de los diferendos limítrofes que dio paso a lo que Rojas Aravena anuncia como el abandono de una política centrada en el interés nacional anclada en la delimitación del eje soberano territorial (2001: 97). Esta situación también se vio favorecida por el fuerte componente presidencialista que estaba presente a ambos lados de la frontera (Lorenzini, 2009: 284).

En adelante, principalmente a partir de los '90, se abrió un nuevo camino de transformación en las relaciones bilaterales, con un marcado perfil comercial e integracionista. Podemos distinguir, por un lado, los acuerdos estrictamente comerciales basados principalmente en la complementación económica y en el cual se destacan el sector minero y el sector energético. Mencionaremos en primer lugar, la Declaración Conjunta Presidencial Argentino-Chilena de 1991 en la que se firmó un Acuerdo de Complementación Económica N° 16. Respecto a la cooperación en el sector minero, ésta nace en 1992 pero tiene su constitución en el año 1997 a través de un Tratado minero que finalmente es ratificado en 1999. Se aplica a través de los protocolos adicionales y específicos. Uno es el proyecto Pascua-Lama que ya está finalizado y el otro es el proyecto Pachón, en el cual se está avanzando. Existen dos solicitudes de proyectos binacionales que incluyen a los proyectos Vicuña y Amo Andrés. Finalmente, respecto a los recursos energéticos, el sector gasífero marcó profundamente las relaciones bilaterales quedando establecida mediante una declaración presidencial en 1996, por la cual, Argentina se transformó en el principal proveedor energético de Chile (Rojas Aravena, 2001: 103-104). A fines de marzo del 2004 surgió un conflicto entre ambos países cuando Argentina aprobó la Resolución 265/2004 que restringía la exportación de gas natural a Chile. Esta medida afectó directamente el abastecimiento de la República chilena, lo que la llevó a buscar proveedores sustitutos extra regionales que comenzaron a modificar su situación de dependencia gasífera (Lorenzini, 2009: 335-342). Lo importante a destacar de este momento crítico, es la constitución de un grupo mixto energético ad hoc apenas estallara la crisis. Esto deja en evidencia, nuevamente, la voluntad política de resolver el conflicto por vías diplomáticas, siendo de una importancia fundamental en una relación donde los puntos de desencuentros no desaparecerán sino, más bien, un mayor acercamiento y acuerdo en ciertos

⁹⁰Este Acuerdo fue firmado por los Presidentes Carlos Saúl Menem y Eduardo Frei el 16 de diciembre de 1998.

⁹¹A la actualidad, falta demarcar una sección de 60km, pero la frontera ya está establecida.

aspectos descubrirá numerosos puntos de tensión que antes estaban ocultos por un único conflicto: el territorial.

Con el nuevo siglo se suscriben numerosos acuerdos en diversas materias. El principal hito es el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina, suscrito el 30 de octubre de 2009, en vigencia desde el 22 de enero de 2010. Este documento vino a complementar al Tratado de Paz y Amistad de 1984 reflejando el avance en las relaciones bilaterales y los logros obtenidos en todas las áreas de interés común. Conjuntamente con el Tratado entraron en vigor tres Protocolos Complementarios: dos relativos a la Constitución de Entidades Binacionales para estudiar la factibilidad y eventual desarrollo de los proyectos relativos al Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central y al Túnel Internacional Paso Agua Negra; y el tercero, para la Constitución de un Grupo de Trabajo Especial para la Adopción de un Acuerdo General sobre Libre Circulación de Personas (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2011).

Por otro lado, se identifica la coordinación de políticas globales y regionales relacionado a la existencia de principios y valores comunes a ambos países. Aquí podemos enumerar aquellos acuerdos relacionados con la idea de democracia, a saber, la Resolución 1080 (1991) que suscribieron ambos países, también la adhesión a la Declaración de Ushuaia (1998) y la Declaración de Potrero de los Funes sobre Compromiso Democrático (1996). A esto se sumó la intensificación de contactos para que Chile se incorporara en los Mecanismos de Consulta y Concertación Política del Mercosur. También cabe destacar el apoyo de Chile por primera vez a los reclamos argentinos sobre las Islas Malvinas y que luego fue reiterado tanto a nivel bilateral como multilateral. Y por último, el concepto de alianza estratégica que fue expresado el 19 de mayo de 2000 en una Declaración Conjunta que firmaron De la Rúa y Lagos.

Y finalmente, encontramos un avance significativo de la integración fronteriza, tanto a nivel discursivo como en lo concreto que se caracteriza por el establecimiento de canales bioceánicos⁹². La Cordillera de los Andes establece una barrera natural de gran magnitud a lo largo de los 5.308km de límite fronterizo (INDEC, 1995: 4) forzando a que el vínculo bilateral se canalice a través de los pasos de frontera. Si bien ello está relacionado con lo económico-comercial, con el tiempo se ha profundizando y hoy podemos presenciar en estos espacios una verdadera integración social.

Los Comités de Integración Argentina-Chile fueron establecidos a partir del Acta de Entendimiento de Buenos Aires en el marco del Tratado de Paz y Amistad (1984) denominados Comités de Frontera. En 2009, el Tratado de Maipú los ratifica como uno de los mecanismos institucionales bilaterales que contribuyen a la integración bilateral siendo "...foros de encuentro y colaboración entre los sectores público y privado de las provincias argentinas y regiones chilenas para promover la integración en el ámbito subnacional" (art. 15 párrafo 1).

En la actualidad existen ocho Comités de Integración: NOA-Norte Grande, Atacama-La Rioja-Catamarca, Agua Negra, Cristo Redentor, Pehuenche, Región de los Lagos, Integración Austral y Las Leñas⁹³ (Bruculo, 2014: 119).

⁹²Son canales de transporte internacional que están formados por redes viales y en algunos casos también se proyectan redes ferroviarias.

⁹³Las Leñas fue el último Comité, creado en 2013.

Si bien estos espacios trabajan con la coordinación y representación de las cancillerías de Argentina y Chile, en el Tratado de Maipú no se habla más de integración fronteriza en las temáticas competentes a los Comités, sino que focaliza su atención en la integración de los entes subnacionales, favoreciendo la descentralización (SELA, 2013: 28). Esto da cuenta también, del avance a nivel discursivo, de la conceptualización del límite fronterizo no como separación, sino como un punto de intersección de competencias donde las políticas a aplicar deben discutirse conjuntamente.

Por último, el desarrollo del vínculo bilateral en materia de seguridad se concentró en iniciativas orientadas al establecimiento de medidas de confianza mutua que buscaron cambiar una historia de desconfianza por una situación de estabilidad y distensión en el ámbito de lo militar. Una vez establecida la arena de confianza se avanzó hacia niveles más profundos durante la segunda mitad de la década del '90, comenzando ambos países a institucionalizar las relaciones de cooperación en este ámbito. Así quedan establecidos tres mecanismos institucionales en el área de defensa. Dos de ellos se crearon en 1995, el Comité Permanente de Seguridad entre Chile y Argentina -COMPERSEG- que constituye un espacio de diálogo político-estratégico y se reúne habitualmente dos veces al año; y el Mecanismo de reuniones anuales 2+2 de Cancilleres y Ministros de Defensa de Chile y Argentina son los encuentros bilaterales en los que participan conjuntamente los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores. Ubica el diálogo al más alto nivel en lo referido a los temas de seguridad internacional y defensa además de dirigir y orientar las labores del COMPERSEG (Ministerio de Defensa, 2014). El tercer mecanismo, es la Fuerza de Paz Conjunta Combinada Cruz del Sur concebida para formar parte del Sistema de Naciones Unidas denominado Fuerzas en apresto o Stand By Forces. Dicho proceso se inicia en agosto de 2005 y un año después, se materializa con el Memorando de Entendimiento firmado en Buenos Aires. Cruz del Sur es una fuerza binacional conformada por medios humanos y materiales de Chile y Argentina en forma equilibrada y complementaria, bajo mando unificado. Su composición es novedosa para el ámbito global ya que además de ser de naturaleza combinada, es decir compuesta por dos o más países, posee también la característica de conjunta, esto es, que está compuesta por elementos de los ejércitos, armadas y fuerzas aéreas de ambos países. Comenzó sus operaciones en el 2007, en el Edificio Libertador, sede del Ministerio de Defensa de la República Argentina (MOU, 2006).

Conclusiones

El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina marcó la transformación de una relación bilateral determinada por el principio de soberanía nacional a un vínculo caracterizado por la integración económica, política y social. La resolución de las disputas limítrofes no hubiera sido posible si la lógica territorial no hubiese dado un vuelco. Una vez resuelto este aspecto fundamental, se procedió a avanzar en diversos ámbitos que han dado lugar a experiencias binacionales de trascendencia regional, tales como los Comités de Integración Fronteriza y la Fuerza Conjunta Combinada Cruz del Sur.

La propuesta teórica de Alexander Wendt nos permite comprender mejor esta situación. Wendt distingue tres tipos de roles de estructura en el sistema internacional, es decir, culturas diferentes que lo han moldeado desde la

antigüedad y hasta la actualidad: la cultura hobbesiana, la cultura lockeana y la cultura kantiana.

La cultura hobbesiana coincide con la época de los grandes imperios y el sistema se caracteriza por estar dominado por la lógica del enemigo. Aquí el objeto del Estado, en una guerra de todos contra todos, es la de dominar y conquistar. Esta cultura está todavía fuertemente arraigada en la tradición realista y el poder militar domina todo el proceso de toma de decisiones. En los territorios americanos de la conquista española y portuguesa pueden observarse la persistencia de este tipo de cultura entre los siglos XV y XVIII.

La cultura lockeana surge a partir del sistema moderno de Estados con la paz de Westfalia. La noción de enemigo es superada o reemplazada por la de rival. Las guerras y el uso de la fuerza continúan existiendo, pero cada rival respeta y hace respetar su soberanía. Aunque los Estados pueden resolver sus disputas aplicando el uso o amenaza de la fuerza, el derecho internacional garantiza la continuidad de la existencia de la soberanía de los mismos. En las relaciones internacionales entre Argentina y Chile observamos la existencia de la cultura lockeana en el período que va desde los procesos de independencia a principios del siglo XIX hasta los años '80 del siglo XX.

Finalmente, la cultura kantiana, considerada como una cultura idealista, consiste en el surgimiento en Occidente de una nueva cultura política internacional en la cual las normas son la no violencia y el juego de equipos. Está basada en una estructura de roles de amistad entre los Estados. Reconoce que, en comparación con la noción de enemigo, la noción de amigo no está suficientemente desarrollada teóricamente en la teoría social y especialmente en el campo de las relaciones internacionales, de la misma manera que los estudios se han abocado a las causas de la guerra más que a las causas de la paz. La seguridad no proviene de un Leviatán que impone la fuerza y la paz a partir de un poder central, sino de un conocimiento compartido de las intenciones y comportamiento del otro. La resolución de conflictos, como campo de estudio disciplinar o como práctica política, juega un papel fundamental en esta concepción de cultura kantiana. Si bien la guerra es una posibilidad lógica porque la capacidad para la violencia es inherente a la naturaleza de los Estados, ya no es considerada un instrumento legítimo para resolver disputas. La soberanía es considerada no sólo una propiedad de los Estados, sino una institución socialmente construida y compartida por todas las partes, que descansa en otra institución: el derecho y las normas internacionales.

Finalmente, cabe aclarar que para Wendt, la mirada puesta en la cultura kantiana no es la única mirada sobre el sistema internacional, y que elementos de las culturas hobbesiana y lockeana aún persisten. En todo caso, la cultura y estructura de roles kantiana permite ver y comprender algunas realidades del sistema internacional que no eran consideradas por las otras dos. De lo contrario, no serían necesarios los estudios para la paz y la resolución de los conflictos internacionales.

Todo esto nos permite concluir que el conflicto del Canal de Beagle constituyó un catalizador de las relaciones entre ambos países y que su resolución transformó a las mismas, en término de la transformación de los conflictos, hacia un cultura de paz, una cultura kantiana.

Bibliografía

- Alles, Santiago. 2011. "De la Crisis del Beagle al Acta de Montevideo de 1979. El establecimiento de la Mediación en un juego en dos niveles". *Instituto de Estudios Internacionales*. N° 169: 79-117. Consultado 25 de marzo de 2015. (<http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/19413/20540>)
- Anuario Estadístico de la República Argentina. 1995. Consultado el 26 de marzo de 2015 (<http://www.mercodatos.com.ar/HTML/Auto/IN0505.HTM>)
- Arredondo, Roberto. 1996. "Acerca del Acuerdo de los presidentes Menem y Aylwin del 2 de agosto de 1991, que establece un Nuevo límite internacional en los hielos continentales patagónicos". *Academia Nacional de Geografía*. N° 11: 51-53.
- Bruculo, Celia. 2014. "Aproximación y balance en materia de cooperación e integración entre Argentina y Chile desde vínculos subnacionales: Comités de Integración. A 30 años del Tratado de Paz y Amistad". Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, 8-11 septiembre, Rosario, Argentina.
- Catalán Cruz, Luis Hernán. 2005. "La Dinámica del conflicto en las relaciones internacionales". *Instituto de Relaciones Internacionales*. N° 2: 109-128. Consultado el 25 de marzo 2015 (<http://revistamarina.cl/revistas/2005/2/catalan.pdf>)
- Escudé, Carlos y Cisneros Andrés. 2000. *Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina*. Tomo I: Las relaciones exteriores de la Argentina embrionaria 1803-1881 y Tomo VII: La Argentina frente a la América del Sur 1881-1930. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Consultado 10 de noviembre de 2014 (www.argentina-rree.com)
- Freund, Julien. 1987. *Sociología del conflicto*. Buenos Aires: Editorial Fundación CERIE.
- Lanús, Juan Archibaldo. 1984. *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945 - 1980*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Lederach, John Paul. 2009. *The Little Book of Conflict Transformation*. University of Colorado: Good Books. Consultado el 11 de noviembre de 2014. (<http://www.beyondintractability.org/essay/transformation/?nid=1223>)
- Lorenzini, María Elena. 2009. "La relación argentino-chilena 1999-2007 ¿Alianza estratégica o profundización del vínculo bilateral? Análisis desde el enfoque de las macro y micro-relaciones", *Tesis doctoral en Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- MOU. 2006. *Memorandum de Entendimiento entre el Ministerio de Defensa de la República Argentina y el Ministerio de Defensa Nacional de la República de Chile referente a la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur*.
- Melo, Artemio Luis. 1979. *La cuestión internacional del Canal de Beagle*. Buenos Aires: Ediciones De Palma.
- Melo, Artemio Luis y Strubbia Mario. 1981. *La mediación papal y el conflicto austral*. Buenos Aires: Ediciones De Palma.
- Miall, Hugh, Ramsbotham Oliver and Woodhouse Tom. 1999. *Contemporary conflict resolution. The prevention, management and transformation of deadly conflicts*. Cambridge, United Kingdom. Polity Press.
- Ministerio de Defensa. 2014. "Política Internacional de Defensa". República Argentina. Consultado el 25 de marzo de 2015. (http://www.mindef.gob.ar/mindef_politica_inter_defensa/index.html#pi012)

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. 2011. "Tratado de Maipú: el futuro de la integración chileno-argentina los avances en su implementación". Chile. Consultado el 17 de noviembre de 2014 (<http://www.minrel.gob.cl/minrel/site/artic/20110915/pags/20110915175751.html>)
- Novaro, Marcos y Palermo Vicente. 2003. *Historia Argentina 9. La dictadura military 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós.
- Reimann Cordula. 2001. *Towards Conflict Transformation: Assessing the State-of-the-Art in Conflict Management - Reflections from a Theoretical Perspective*. Germany: Berghof Handbook for Conflict Transformation.
- Rojas Aravena, Francisco. 2001. "La construcción de una alianza estratégica el caso de Chile y Argentina", ponencia presentada en el Seminario Internacional Conflictos Fronterizos en América Latina. Inter-American Dialogue. 26 febrero. Washington, D.C.
- SELA. 2013. "Cooperación Regional en el ámbito de la Integración Fronteriza". *XXIV Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe*. N° 2.
- Tratado de Límites de Argentina y Chile de 1881.
- Tratado de Paz y Amistad entre la República Argentina y la República de Chile de 1984.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Woodhouse, Tom. 1999. *International Conflict Resolution: some critiques and a response*. Department of Peace Studies, University of Bradford: Centre for Conflict Resolution.