

**AMPARO MORAL: UMA FORMA DE SOLUÇÃO PACÍFICA DE
CONTROVÉRSIAS.
TRATADO DE PAZ Y AMISTAD ENTRE CHILE Y ARGENTINA (1984).**

Carlos Fabián Levicoy Díaz*

RESUMO

O relacionamento bilateral entre Argentina e Chile tem sido sempre um tema prioritário no estudo das relações internacionais de ambos os países. Isto porque desde o processo da independência tem se verificado uma série de interesses em jogo, sejam estes políticos, sociais, econômicos, etc. indubitavelmente em vastos períodos deste relacionamento o que primou foi um grande interesse pela delimitação e posterior demarcação da fronteira entre ambos os países. Neste contexto é que se enquadra o tema de nosso artigo, no sentido de procurar dar resposta ao conceito chave de “amparo moral”, como base de sustentação do presente *Tratado de Paz y Amistad* (1984).

Palavras-chave: Conflitos Transfronteiriços; Acordos Internacionais; Tratados Jurídicos;

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the bilateral relationship between Argentina and Chile, focusing on the political, social and economical interests. The frontier conflicts have always been a place of mutual tensions, subject to legal treaties and international agreements.

Key-words: frontier conflicts, international agreements, legal treaties.

Antecedentes Históricos.

Chile e Argentina têm uma fronteira comum de mais de 5.000 quilômetros de comprimento. É uma das mais extensas do mundo. Sua delimitação deu lugar a conflitos e tensões que felizmente não levaram a guerra. A fronteira chileno-argentina se encontra fixada por tratados e sentenças arbitrais internacionais.

O presente Tratado de Paz y Amistad¹, subscrito entre Chile e Argentina (1984) deve, pois ligar-se com o fato de que ambos os países tem tido dificuldades fronteiriças consistentemente desde a independência. Os problemas de limites começaram em 1843, durante a presidência chilena de don Manuel Bulnes. Nesse ano o governo do Chile, desejando colonizar regiões vizinhas ao Estreito de Magalhães, enviou e essas paragens uma expedição ao mando do capitão Juan Williams, quem

* Professor do Centro Universitário de Brasília. Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e graduado em História pela Pontifícia Universidade do Chile.

¹ Tratado: É um acordo internacional entre dois ou mais Estados. Os Tratados recebem diversas denominações: convenções, pactos, protocolos, convênios, etc. Os Tratados são negociados e assinados por representantes dos Estados contratantes (plenipotenciários); para que sejam definitivamente obrigatórios devem ser ratificados.

estabeleceu “Fuerte Bulnes” na costa do Estreito. Três anos mais tarde, em 1847, a República Argentina, governada na época por don Juan Manuel de Rosas, reclamou diante do governo do Chile pela fundação do Forte alegando direitos argentinos ao Estreito de Magalhães e terras que o circundam. As rivalidades chileno-argentinas vieram a ser então parte integral dos arranjos de poder na Sul América do século XIX, ao ponto que cada vez que Argentina teve problemas fronteiriços com Brasil se viu forçada a suavizar sua posição frente a Chile.

Em 1855 ambos os países decidiram “congelar” suas respectivas pretensões mediante uma cláusula inserida no Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación que assinaram em Santiago em 30 de agosto desse ano, (Tratado Lamarca-Benavente). Em efeito, o artigo 39 do Tratado estabeleceu:

“Ambas partes contratantes reconocem como limites de sus respectivos territorios, los que poseian como tales al separarse de la dominación española el año 1810, y convienen em aplazar las cuestiones que han podido o pueden suscitarse sobre esta matéria, para discutir las después pacífica y amigablemente, sin recurrir jamás a medidas violentas, y en caso de no arribar aun completo arreglo someter la desición al arbitraje de una nación amiga”.²

O Tratado adotou, pois, como princípio de delimitação entre Chile e Argentina o “uti possidetis”³ de 1810, porem adiou a discussão das questões territoriais entre ambos os países.

Desde 1856 até 1881 representantes de Chile e Argentina efetivaram negociações diplomáticas para definir a fronteira. Ambos os países reclamavam em virtude do “uti possidetis” a maior parte do continente ao sul do rio Negro e ao leste dos Andes até o Estreito de Magalhães, na região da Patagônia. Também disputavam à região “magallánica”, Terra do Fogo e as ilhas “Fueguinas”.

Diversas negociações diplomáticas tendentes a definir o limite entre Chile e Argentina resultaram falidas. Tampouco prosperaram reiteradas tentativas orientadas a solucionar a questão de limites mediante a arbitragem⁴ de uma potência amiga.

Até o final do debate diplomático ambos mantiveram (pelo menos no papel) suas pretensões desde o rio negro ate o extremo sul do continente.

Em 1881 um acordo geral foi estabelecido entre ambos, fixando a fronteira sobre “los picachos más altos” dos Andes, porem diferencias permaneceram em relação com quais “picachos” eram realmente os mais altos. O mesmo Tratado de 1881 lhe deu a Argentina o controle sobre a Patagônia e dividiu a Terra do Fogo entre

² Hormazábal Gonzalez, Manuel, Breve historia de los Tratados de 1856 y 1881, Colección “Terra Nostra” Nº 5, Santiago, 1984, pág. 5

³ Principio de delimitação adotada pelos países hispano-americanos ao tempo da sua independência segundo o qual teriam os mesmos limites que as divisões administrativas espanholas (virreinos, capitánias generales, audiências) das quais se consideravam sucessores.

⁴ Arbitragem: Método de solução de controvérsias pelo qual os Estados que são parte delas confiam a um juiz ou tribunal colegiado designado por estes a solução de uma controvérsia mediante o estabelecimento de uma sentença definitiva e obrigatória.

ambos os países. O Tratado estabeleceu que a linha de limite em Terra do Fogo procederia até que “tocara el Canal Beagle”. Argentina tentou ter o limite localizado no Canal mesmo e quando isto não deu certo, tentou provar em numerosas ocasiões que o Canal Beagle estava realmente localizado ao sul de uma ou mais das ilhas Picton, Nueva y Lennox, o que lhe haveria dado controle sobre as ilhas. Nestes conceitos ao aceitado Canal Beagle lhe foi dado o nome de “Canal Moat”. Chile, porém, ocupou as ilhas a finais do século retrasado e as tem governado desde então, dando-lhe um controle efetivo às aproximações da Base Naval Argentina de Ushuaia.

Para superar as diversas divergências surgidas ambos os países assinaram em 1893 um Protocolo esclarecendo o Tratado de Limites de 1881. Tal Protocolo precisou o alcance do limite conveniado no Tratado e assinalou normas para facilitar a demarcação. Conforme ao Protocolo seria de domínio perpetuo da Argentina todo o território que ficara ao oriente da linha dos mais altos cumes que dividam as águas⁵, e seria de domínio perpetuo do Chile todo o território que ficara ao ocidente de dita linha.

O Protocolo de 1893 na logrou superar as divergências entre os peritos demarcadores. É por isto que em 1896 ambos os países assinaram um Acordo⁶ segundo o qual as divergências surgidas entre os peritos ao efetivar a demarcação na Cordilheira dos Andes ao sul do paralelo 26 e que não poderiam ser resolvidas por acordo de ambos os governos seriam submetidas à arbitragem do governo de Sua Majestade Britânica.

A arbitragem se desenvolveu em Londres entre 1899 e 1902. O falho foi ditado o 20 de novembro de 1902 pelo rei Eduardo VII, sucessor da rainha Victoria. A sentença do Arbitro⁷ britânico não se pronunciou em favor de alguma das linhas máximas propostas pelas partes, senão que adotou uma linha intermediaria entre uma e outra. A sentença arbitral⁸ de Eduardo VII solucionou um longo, difícil e perigoso conflito e contribuiu a melhorar notavelmente o nível das relações chileno-argentinas.

Em 1964 o governo do Chile, em aplicação do Tratado Geral de Arbitragem de 1902, submeteu ao governo de Sua Majestade Britânica uma controvérsia com Argentina relativa ao curso que devia seguir a linha de fronteira entre a baliza 16 e a baliza 17. Cada uma das partes apresentou ao Tribunal sua própria versão do curso que deveria seguir o limite entre as balizas indicadas. A Corte, em seu informe de 21 de novembro de 1966, aceitou parte das pretensões de um e outro país. A rainha Isabel II ditou sua sentença arbitral o nove de dezembro de 1966, acolhendo o informe da Corte Arbitral.

Em 1967, depois de reiterados incidentes na região austral, Chile recorreu diante do governo de Sua Majestade Britânica em aplicação ao Tratado Geral de Arbitragem de 1902 para que, como arbitro dirimira a controvérsia sobre o Canal Beagle. O problema foi submetido à arbitragem em 1971.

⁵ Divisória continental das águas (divortium aquarum): Línea imaginaria que separa as nascentes dos cursos de água que vão em direção ao oceano Atlântico das nascentes daqueles outros que descendem em direção ao oceano Pacífico.

⁶ Acordo: Convergência de pontos de vista sobre um ponto ou questão. Emprega-se também como sinônimo e Tratado ou Acordo Internacional entre Estados.

⁷ Arbitro: Membro de um tribunal ou juiz único ao qual os Estados que são partes de uma controvérsia conferem a função de resolver-la mediante uma sentença definitiva e obrigatória.

⁸ Sentença Arbitral: Decisão de um arbitro ou tribunal arbitral que resolve uma controvérsia que lhe tem sido submetida. Esta sentença é definitiva e obrigatória para as partes em litígio. São sinônimos Laudo e Sentença arbitral.

O rol britânico no sentido de determinar soberanias veio a ser crescentemente um ponto de incomodo para Argentina, a qual desde os anos quarenta estava confrontando-se agressivamente com Grão Bretanha pelas ilhas Falkland / Malvinas, e sustentava desde fazia tempo que a posição britânica havia favorecido a Chile. Como resultado Argentina insistiu que a arbitragem de 1971 fora feita por um painel (cinco membros da Corte Internacional de Justiça⁹) em donde a Coroa Britânica só poderia aceitar o rejeitar a arbitragem (sem ter poder para modificar-la). A Coroa entregou sua decisão em maio de 1977. A decisão arbitral desenhou uma línea limite no centro do Canal Beagle e concedeu todas as ilhas ao sul da linha a Chile. Chile aceitou a decisão; Argentina não, declarando “insanablemente nula” a decisão e tratou de conseguir seus objetivos a través de negociações bilaterais com Chile. Quando isto não deu certo, Argentina mobilizou suas reservas, enviou forças ao sul e ameaçou com a guerra. Chile continuou opondo-se às demandas argentinas e preparou suas defesas. A proximidade máxima do conflito foi atingida no natal de 1978. Diante da gravidade da situação, o Papa João Paulo II decidiu realizar uma ação pacificadora e, com o consentimento dos dois governos enviou a ambos os países como Representante Especial ao cardeal Antonio Samoré. A chegada do cardeal trouxe alívio aos espíritos e o problema ficou baixo a Mediação Papal¹⁰.

O Contexto do Tratado.

Com motivo da conclusão do Tratado de Paz y Amistad¹¹, subscrito entre Chile e Argentina, é conveniente analisar o processo de Mediação, dado inicio em janeiro de 1979, ao subscrever-se em Montevidéo o acordo pelo qual ambos os países solicitaram a Mediação de Sua Santidade o Papa João Paulo II.

O 12 de dezembro de 1978 se reúnem em Buenos Aires os chanceleres de Chile e Argentina, ocasião em que Argentina propõe submeter a controvérsia ao procedimento da Mediação, designando como Mediador a S.S. João Paulo II, o que Chile aceita de imediato. É designado assim representante especial diante dos dois Estados, o Cardeal Antonio Samoré, bibliotecário e arquivista da Santa Igreja em Roma.

Iniciada, então, como gestão de bons ofícios¹² e de informação, a efetiva missão de pacificação e entendimento entre as partes, culmina com a Ata¹³ de Montevidéo, pela qual Chile e Argentina solicitam a Mediação da Santa Sede na controvérsia austral e se comprometem, num documento anexo, a não recorrer à força

⁹ Corte Internacional de Justiça: Tribunal permanente, integrado por 15 juizes, que tem sua sede em La Haya (Países Baixos). É o órgão judicial principal das Nações Unidas.

¹⁰ Mediação: Método de solução de controvérsias pelo qual um terceiro –mediador- participas nas negociações e formula às partes em conflito sugestões e proposições de arraigo. O mediador não é um juiz que dite sentença, senão um amigo comum que busca o acordo.

¹¹ Subscrito na Cidade do Vaticano o 29 de novembro de 1984. Ratificações inter-cambiadas no mesmo lugar em 2 de maio de 1985. Publicações no Diário Oficial do Chile N° 32.170, 14 de maio de 1985 e no Boletín Oficial de Argentina N° 25.667 os dias 30 de abril e 15 de maio de 1985.

¹² Bons Ofícios: Ação de um terceiro Estado que trata de aproximar a dois Estados entre os que existe uma controvérsia, instando-los a negociar ou recorrer a algum meio de arranjo pacífico. Os bons ofícios são mais discretos que a mediação; que os presta não participa diretamente nas negociações.

¹³ Ata: Documento em que consta um acordo entre Estados. A Ata pode ter o mesmo valor e efeito que um Tratado.

nas suas relações mútuas subscrita em Montevideu, Uruguai, em oito de janeiro de 1979.

No curso da Mediação, logo de uma série de reuniões e comunicados conjuntos, o Augusto Mediador formulou uma “Propuesta”, o 12 de dezembro de 1980, qualificada por ele mesmo de “sugerencias y consejos” tendentes a solucionar a controvérsia. A ela se refere em forma expressa o preâmbulo, ao declarar que se a tido “especialmente en consideración”.

A Proposta manifesta que a solução deve ser enquadrada no marco das relações gerais dos dois países e compreender em concreto dois elementos básicos: a) o desenvolvimento da cooperação e da integração entre ambos, e b) um Tratado de Amistad perene que incluiria, entre outras coisas, uma cláusula relativa a um sistema para o arranjo pacífico de futuras controvérsias em qualquer setor das relações mútuas e que, por conseguinte, excluiria de modo explícito o recurso da força ou a ameaça do uso da força.

Estes dois princípios vão a configurar os pilares básicos do Tratado, e assim se precisa nos seguintes parágrafos apartes do seu preâmbulo:

“(…) convencidos de que es deber ineludible de ambos Gobiernos dar expresión a las aspiraciones de paz de sus pueblos; (...) Reinterando la obligación de solucionar siempre todas sus controvérsias por medios pacíficos y de no recurrir jamás a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas; Animados del propósito de intensificar la cooperación económica y la integración física de sus respectivos países”.¹⁴

Estas matérias se vem concretizadas nos artigos 1 ao 6, 12 e 13 do Tratado.

O Tratado de 1984 também expressa no preâmbulo que a Mediação foi solicitada a fim de que a Santa Se guiasse as partes na busca de uma solução,

“(…) y que [estas] requirieron su valiosa ayuda para fijar una línea de delimitación, que determinará las respectivas jurisdicciones al Oriente y al Occidente de esa línea, a partir del término de la delimitación existente; (...)”.¹⁵

Por último, o preâmbulo do Tratado de Paz y Amistad termina

“(…) Testimoniando [las partes] em 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 entendimiento entre ambas Naciones; (...)”.¹⁶

No preâmbulo se encontram, pois, tanto os fundamentos das disposições do Tratado: preservação da paz, solução pacífica das controvérsias, cooperação e

¹⁴ Díaz Albónico, Rodrigo (Editor), El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina, pág. 225

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

integração, como a afirmação da plena vigência dos instrumentos internacionais que ligam a ambos os países. Neste sentido, o preâmbulo responde cabalmente à importância que o direito internacional concede a esta parte dos tratados.

Tratado de Paz y Amistad e o amparo moral da Santa Se.

O artigo 16º do Tratado de Paz y Amistad entre Chile e Argentina estabelece:

“Acogiendo el generoso ofrecimiento del Santo Padre, las Altas Partes Contratantes colocan el presente Tratado bajo el amparo moral de la Santa Sede”.¹⁷

Este artigo incluso nas Clausulas Finais do Tratado, nos plantei-a uma disposição completamente nova no Direito Internacional, além do que significa uma inovação importante em outros processos de mediação conhecidos, no sentido de que o Mediador, uma vez alcançada a solução à controvérsia, finalizava sua atuação mediadora e o instrumento que punha termo à controvérsia se celebrava geralmente entre as partes, sem que o Mediador ou sua garantia ficasse consagrada no próprio texto do Tratado.

A nova disposição diz respeito com relação à existência do denominado “amparo moral”, é por tanto em base ao anterior que tentaremos descobrir qual é o seu alcance e significado.

O problema de interpretar o artigo 16º do Tratado vem a indicar também a importância que se deve dar ao Preâmbulo deste mesmo Tratado (já analisado) donde explicitamente se tem em consideração a proposta do Mediador, sugestões e conselhos de doze de dezembro de mil novecentos e oitenta”, o que confirmaria a opinião de juristas, no sentido de que a origem do “amparo moral” encontrar-se-ia no ponto 8 da Proposta (12/12/80). Ali se indica o seguinte:

“acogiendo el deseo de las partes, el Santo Padre, que proseguirá su acción mediadora hasta la estipulación del tratado en que se concreten todos los puntos precedentes, **ofrece el amparo moral de la Santa Sede** para la fiel ejecución del mismo”.¹⁸

Agora bem, tendo já a origem do amparo moral se faz necessário então descobrir qual é o seu conteúdo. As partes, ao colocar “el presente tratado bajo el amparo moral de la Santa Sede”, têm exercitado o princípio da autonomia da vontade, consagrado no Preâmbulo da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, que se fundamenta nos princípios de que os pactos devem ser cumpridos e na boa fé no cumprimento das estipulações do Tratado.

Fora dessas considerações gerais, para a execução dos Tratados se empregam outros meios jurídicos que tem por objeto garantir sua aplicação e que estão constituídos pelas medidas de vigilância e controle que se exercem em função da matéria que regulam ou no sistema previsto em algumas organizações (TIAR, Protocolo

¹⁷ Ibidem. Pág. 228

¹⁸ Ibidem. Pág. 63 (O negrito é do autor)

do Rio de Janeiro de 1942, em donde Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos assumem a garantia do Tratado Subscrito por Equador e Perú¹⁹ relativo a sua delimitação fronteiriça, etc.).

Tendo assim em vista a existência destes sistemas institucionais de garantia de aplicação dos tratados, é interessante destacar que nos tratados bilaterais é menos freqüente que se utilize algum mecanismo desse tipo, embora deva ter-se em consideração as particularidades de cada caso.

Um exemplo ilustrativo pode encontrar-se no Tratado de Paz celebrado entre Egito e Israel²⁰, assinado em Washington o 26 de março de 1979, em donde os Estados Unidos, na sua qualidade de terceiro “componente”, expressamente deixou constancia de sua qualidade de testemunha abaixo das assinaturas do Primeiro Ministro Béguin e do Presidente Sadat de Egito. Numa carta da mesma data, o Presidente dos Estados Unidos precisa a qualidade em que intervém, deixando constancia de que em caso de violação do Tratado, o governo dos Estados Unidos se compromete a iniciar consultas a efeitos de assegurar a observação do mesmo.

Esta experiência recente, em que um terceiro, de alguma maneira se compromete a vigiar o cumprimento o aplicação do Tratado, é diferente à clausula do “amparo moral” do Tratado de Paz chileno-argentino, no sentido que não está consagrada no texto mesmo do Tratado, como ocorre com o artigo 16, em que esta garantia passa a ser norma jurídica, obrigatória para as partes e para a Santa Se.

Em resumo, e levando em consideração que o próprio Tratado estabelece um sistema muito completo de solução de controvérsias, pode-se estimar que o “amparo moral” é uma figura jurídica totalmente nova, que tem um alcance difícil de precisar.

Por tanto a Santa Se vai exercer permanentemente uma vigilância e garantia sobre a execução e aplicação das disposições do Tratado de Paz e Amistad. Com esta consagração no texto, se faz expresso reconhecimento de dois países majoritariamente católicos, ao trabalho realizado pela Santa Se neste longo processo de Mediação e alem do mais, se aceita seu generoso oferecimento para custodiar e vigiar o fiel cumprimento das disposições do Tratado.

Bibliografia.

Benadava, Santiago, Historia de las fronteras de Chile. Santiago, Editorial Universitária, S.A. 1993, 106 pág.

¹⁹ Sobre este particular é importante destacar o discurso proferido pelo presidente de Equador, doutor Rodrigo Borja, ante a quadragésima sexta Assembléia Geral de Nações Unidas (Nova York 30 de setembro de 1991) onde falou o seguinte: “(...) invito al Peru, desde la más alta y prestigiosa tribuna que tiene la humanidad, a solucionar pacificamente nuestro largo problema y nuestra larga controversia territorial por medio del arbitraje del Papa Juan Pablo II.

El arbitraje es uno de los medios pacíficos de solución de las controversias reconocido por el Derecho Intenacional. Demostró su eficacia en la solución del diferendo entre Argentina y Chile, hace no mucho tiempo, con relación a la cuestión del Beagle. El pueblo ecuatoriano y el pueblo peruano, profundamente cristianos, lo acatarán con respeto.”

²⁰ Vide: Ibidem pág. 70

Child, John, “Pensamiento geopolítico y cuatro conflictos em Sud América” en: Revista de Ciência Política, N° 1-2 año 1981 pp. 71-104

Díaz Albónico, Rodrigo (Editor), El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina, Santiago, Editorial Universitária, 1988, 236 pág. Contiene tres cartas o mapas.

Hormazábal Gonzalez, Manuel, Breve historia de los Tratados de 1856 y 1881, Colección “Terra Nostra” N° 5, Santiago, 1984, 66 pág. Contiene um croquis.

Lagos Carmona, Guillermo, Historia de las fronteras de Chile. Vol. I segunda edición aumentada y actualizada. Santiago, Alfabet Impresores, 1980, 394 pág.

_____ La Delimitación Marítima Austral y el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina. Santiago, Editorial Universitária, 1985, 114 pág. Contiene cartas o mapas.

Martinic Beros, Mateo, Historia del Estrecho de Magallanes. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1977, 290 pág.

Pittman, Howard T., “Algunas tendencias geopolíticas especificas en los paises del ABC. Nuevas aplicaciones de la ley de las áreas valiosas” en: Revista de Ciência Política, N° 1-2 año 1981 pp. 27-70