

**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. Isso porque, desde o processo da independência, tem havido variados interesses em jogo, sejam esses políticos, sociais, econômicos etc. Indubitavelmente, em vastos períodos desse relacionamento, o que predominou foi um grande interesse pela delimitação e posterior demarcação da fronteira entre ambos os países. Nesse contexto, enquadra-se 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: Tratado; Chile; Argentina; paz; moral.

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 à guerra. A fronteira chileno-argentina encontra-se fixada por tratados e sentenças arbitrais internacionais.

O *Tratado de Paz y Amistad*¹, subscrito entre Chile e Argentina (1984), deve, pois, ligar-se ao fato de ambos os países terem tido dificuldades fronteiriças desde a independência. Os problemas de limites começaram em 1843, durante a presidência chilena de Dom Manuel Bulnes. Nesse ano, o governo do Chile, desejando colonizar regiões vizinhas ao Estreito de Magalhães, enviou a essas paragens uma expedição ao mando do capitão Juan Williams, o qual estabeleceu “Fuerte Bulnes” na costa do Estreito. Três anos mais tarde, em 1847, a

* Licenciado em História; Especialista em Relações Internacionais e da América Latina; professor do curso de Relações Internacionais do UniCEUB e da Universidade Católica de Brasília

¹ Tratado: 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.

República Argentina, governada na época por don Juan Manuel de Rosas, reclamou, diante do governo do Chile, acerca da fundação do Forte, alegando direitos argentinos ao Estreito de Magalhães e às terras que o circundam. As rivalidades chileno-argentinas vieram a ser, então, parte integral dos arranjos de poder na América do Sul do século XIX – a Argentina, a cada vez que teve problemas fronteiriços com o Brasil, viu-se forçada a suavizar sua posição frente ao 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 daquele ano (Tratado Lamarca-Benavente). Em efeito, o artigo 39 do Tratado estabeleceu:

Ambas partes contratantes reconocen como limites de sus respectivos territorios, los que poseían como tales al separarse de la dominación española el año 1810, y convienen en aplazar las cuestiones que han podido o pueden suscitarse sobre esta materia, para discutir las después pacífica y amigablemente, sin recurrir jamás a medidas violentas, y en caso de no arribar aun completo arreglo someter la decisión al arbitraje de una nación amiga (Hormazábal Gonzalez, 1984, p. 5).

O Tratado adotou, pois, como princípio de delimitação entre Chile e Argentina, o “*uti possidetis*”², de 1810, porém, adiou a discussão das questões territoriais entre ambos os países.

Desde 1856 até 1881, representantes do Chile e da 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 a 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 arbitragem³ 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.

² Princípio de delimitação adotada pelos países hispano-americanos ao tempo da sua independência segundo o qual teriam os mesmos limites que as divisões administrativas espanholas (vice-reinados, capitánias gerais, audiências) das quais se consideravam sucessores.

³ Arbitragem: método de solução de controvérsias pelo qual os Estados que são parte delas confiam a um juiz ou tribunal colegiado designado por este a decisão, mediante o estabelecimento de uma sentença definitiva e obrigatória.

Em 1881, um acordo geral foi estabelecido entre ambos, fixando a fronteira sobre “*los picachos más altos*” dos Andes, porém, diferenças permaneceram em relação a quais “*picachos*” eram realmente os mais altos. O mesmo Tratado de 1881 deu à Argentina o controle sobre a Patagônia e dividiu a Terra do Fogo entre 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 isso 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. Nesses conceitos, ao Canal Beagle foi dado o nome de “Canal Moat”. O Chile, porém, ocupou as ilhas em 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 o Protocolo, seria de domínio perpétuo da Argentina todo o território que ficara ao oriente da linha dos mais altos cumes que dividiam as águas⁴, e seria de domínio perpétuo do Chile todo o território que ficara ao ocidente de dita linha.

O Protocolo de 1893 não logrou superar as divergências entre os peritos demarcadores. Por isso, em 1896, ambos os países assinaram um Acordo⁵, segundo o qual, as divergências surgidas entre os peritos, ao efetivar a demarcação na Cordilheira dos Andes ao Sul do paralelo 26, que não poderiam ser resolvidas por acordo de ambos os governos, seriam submetidas à arbitragem do governo de Sua Majestade Britânica.

A arbitragem aconteceu em Londres, entre 1899 e 1902. O falho foi ditado em 20 de novembro de 1902, pelo rei Eduardo VII, sucessor da rainha Victoria. A sentença do Árbitro⁶ britânico não se deu em favor de alguma das linhas máximas propostas pelas partes, mas adotou uma linha intermediária entre uma e outra. A sentença arbitral⁷ de Eduardo VII

⁴ Divisória continental das águas (*divortium aquarum*): linha imaginária que separa as nascentes dos cursos de água que vão em direção ao Oceano Atlântico das nascentes daqueles outros que descem em direção ao Oceano Pacífico.

⁵ Acordo: convergência de pontos de vista sobre um assunto ou questão. Emprega-se também como sinônimo de Tratado ou Acordo Internacional entre Estados.

⁶ Árbitro: membro de um tribunal ou juiz único ao qual os Estados que são partes de uma controvérsia conferem a função de resolvê-la mediante uma sentença definitiva e obrigatória.

⁷ Sentença Arbitral: decisão de um árbitro ou tribunal arbitral que resolve uma controvérsia que lhe tenha sido submetida. Essa sentença é definitiva e obrigatória para as partes em litígio. São sinônimos Laudo e Sentença Arbitral.

solucionou um longo, difícil e perigoso conflito e contribuiu para 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 a 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 a respeito da linha de fronteira. A Corte, em seu informe de 21 de novembro de 1966, aceitou parte das pretensões de um e de outro país. A rainha Isabel II ditou sua sentença arbitral em 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 árbitro, dirimisse a controvérsia sobre o Canal Beagle. O problema foi submetido à arbitragem em 1971.

O rol britânico no sentido de determinar soberanias veio a ser, crescentemente, um ponto de incômodo para a Argentina, a qual, desde os anos quarenta, estava confrontando-se, agressivamente, com a Grã-Bretanha, pelas ilhas Falkland/Malvinas, e sustentava, fazia tempo, que a posição britânica havia favorecido o Chile. Como resultado, a Argentina insistiu que a arbitragem de 1971 fora feita por um painel (cinco membros da Corte Internacional de Justiça⁸), e a Coroa Britânica só poderia aceitar ou rejeitar a arbitragem (sem ter poder para modificá-la). A Coroa entregou sua decisão em maio de 1977. A decisão arbitral desenhou uma linha limite no centro do Canal Beagle e concedeu todas as ilhas ao sul da linha ao Chile. Chile aceitou a decisão; Argentina não, declarando “*insanablemente nula*” a decisão, e tratou de conseguir seus objetivos por meio de negociações bilaterais com o Chile. Quando isso não deu certo, a Argentina mobilizou suas reservas, enviou forças ao Sul e ameaçou com a guerra. O 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, o cardeal Antonio Samoré. A chegada do cardeal trouxe alívio aos espíritos, e o problema ficou sob a mediação Papal⁹.

⁸ Corte Internacional de Justiça: tribunal permanente, integrado por 15 juízes, que tem sua sede em La Haya (Países Baixos). É o órgão judicial principal das Nações Unidas.

⁹ Mediação: método de solução de controvérsias pelo qual um terceiro – mediador – participa nas negociações e formula às partes em conflito sugestões e proposições de acordo. O mediador não é um juiz que dite sentença, mas um amigo comum que busca o acordo.

O contexto do Tratado

A respeito do *Tratado de Paz y Amistad*¹⁰, entre Chile e Argentina, é conveniente analisar o processo de mediação, iniciado em janeiro de 1979, ao subscrever-se, em Montevideu, o acordo pelo qual ambos os países solicitaram a mediação de Sua Santidade o Papa João Paulo II.

Em 12 de dezembro de 1978, reúnem-se, em Buenos Aires, os chanceleres do Chile e da Argentina, ocasião em que a Argentina propõe submeter a controvérsia ao procedimento da mediação, designando, como mediador, S.S. João Paulo II, o que o 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 ofícios¹¹ e de informação, a efetiva missão de pacificação e entendimento entre as partes culmina com a Ata¹² de Montevideu, pela qual Chile e Argentina solicitam a mediação da Santa Sé na controvérsia austral e se comprometem, num documento anexo, a não recorrer à força nas suas relações mútuas. A Ata foi subscrita em Montevideu, Uruguai, em oito de janeiro de 1979.

No curso da mediação, ao longo de uma série de reuniões e comunicados conjuntos, o Augusto mediador formulou uma “*Propuesta*”, em 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 ela foi levada “*especialmente en consideración*”.

A Proposta manifesta que a solução deva ser enquadrada no marco das relações gerais dos dois países e deva compreender, concretamente, 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.

Esses dois princípios vão configurar os pilares básicos do Tratado, e, assim, precisam-se, nos seguintes parágrafos, apartes do seu preâmbulo:

¹⁰ Subscrito na Cidade do Vaticano, em 29 de novembro de 1984. Ratificações intercambiadas 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 Boletim Oficial da Argentina N° 25.667, dos dias 30 de abril e 15 de maio de 1985.

¹¹ Bons Ofícios: ação de um terceiro Estado que trata de aproximar dois Estados entre os quais existe uma controvérsia, instando-os a negociar ou a recorrer a algum meio de arranjo pacífico. Os bons ofícios são mais discretos que a mediação; quem os presta não participa diretamente das negociações.

¹² Ata: documento em que consta um acordo entre Estados. A ata pode ter o mesmo valor e efeito de um Tratado.

convencidos de que es deber ineludible de ambos Gobiernos dar expresión a las aspiraciones de paz de sus pueblos; (...) Reiterando la obligación de solucionar siempre todas sus controversias 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 (Díaz Albónico, 1988, p. 225).

Essas matérias vêem-se concretizadas nos artigos de 1 a 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 Sé 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 (Díaz Albónico,1988).

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

Testimoniando [las partes] 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 entendimiento entre ambas Naciones (Díaz Albónico,1988).

No preâmbulo, encontram-se, pois, tanto os fundamentos das disposições do Tratado – preservação da paz, solução pacífica das controvérsias, cooperação e integração – como a afirmação da plena vigência dos instrumentos internacionais que ligam ambos os países. Nesse sentido, o preâmbulo responde cabalmente à importância que o direito internacional concede a essa parte dos tratados.

Tratado de Paz y Amistad e o amparo moral da Santa Sé

O artigo 16 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 (Díaz Albónico, 1988).

Esse artigo, inclusive nas Cláusulas Finais do Tratado, apresenta uma disposição completamente nova no Direito Internacional, além de significar uma inovação importante em outros processos de mediação conhecidos, no sentido de que o mediador, uma vez alcançada a

solução da controvérsia, finalizava sua atuação mediadora, e o instrumento que punha término à controvérsia se celebrava geralmente entre as partes, sem que o mediador ou sua garantia ficassem consagrados no próprio texto do Tratado.

A nova disposição diz respeito à existência do denominado “amparo moral”. É, portanto, com base no anterior que tentaremos descobrir qual é o seu alcance e significado.

O problema de interpretar o artigo 16 do Tratado vem indicar, também, a importância que se deve dar ao preâmbulo desse mesmo Tratado (já analisado), no qual, 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, frece el amparo moral de la Santa Sede para la fiel ejecución del mismo (Díaz Albónico, 1988).

Assim, tendo já a origem do amparo moral, faz-se necessário, então, descobrir qual é o seu conteúdo. As partes, ao colocarem “*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, empregam-se outros meios jurídicos que têm por objeto garantir sua aplicação e que estão constituídos nas medidas de vigilância e controle que se exercem em função da matéria que regulam ou no sistema previsto em algumas organizações (TIAR, Protocolo do Rio de Janeiro de 1942, no qual Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos assumem a garantia do Tratado Subscrito por Equador e Peru¹³, relativo à sua delimitação fronteiriça etc.).

¹³ Sobre esse particular, é importante destacar o discurso proferido pelo presidente de Equador, doutor Rodrigo Borja, ante a quadragésima sexta Assembléia Geral das Nações Unidas (Nova York, 30 de setembro de 1991), em que falou o seguinte: “invito al Perú, desde la más alta y prestigiosa tribuna que tiene la humanidad, a solucionar pacíficamente 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 Internacional. 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”.

Tendo, assim, em vista a existência desses 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 Israel (Díaz Albónico, p. 70), assinado em Washington, em 26 de março de 1979, no qual os Estados Unidos, na sua qualidade de terceiro “componente”, expressamente, deixam constância 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 claro que, em caso de violação do Tratado, o governo dos Estados Unidos compromete-se a iniciar consultas a fim de assegurar a observação do mesmo.

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

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.

Portanto, a Santa Sé vai, permanentemente, exercer vigilância e dar garantia acerca da execução e da aplicação das disposições do Tratado de Paz e Amistad. Com essa consagração no texto, faz-se expreso reconhecimento de dois países, majoritariamente católicos, ao trabalho realizado pela Santa Sé nesse longo processo de mediação e, além do mais, aceita-se 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, 1993.

CHILD, John. Pensamiento geopolítico y cuatro conflictos en Sud América. In: *Revista de Ciência Política*, Nº 1-2 año 1981, p. 71-104.

DÍAZ ALBÓNICO, Rodrigo (Editor). *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*. Santiago: Editorial Universitaria, 1988.

HORMAZÁBAL GONZALEZ, Manuel. *Breve historia de los Tratados de 1856 y 1881*. Colección Terra Nostra, N° 5, Santiago, 1984.

LAGOS CARMONA, Guillermo. *Historia de las fronteras de Chile*. Vol. I, segunda edición aumentada y actualizada. Santiago: Alfabet Impresores, 1980.

_____. *La Delimitación Marítima Austral y el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*. Santiago: Editorial Universitaria, 1985.

MARTINIC BEROS, Mateo. *Historia del Estrecho de Magallanes*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1977.

PITTMAN, Howard T. Algunas tendencias geopolíticas específicas en los países del ABC. Nuevas aplicaciones de la ley de las áreas valiosas. *Revista de Ciência Política*, N° 1, 2 año, 1981. p. 27-70.