

Friendship and cooperation in the argentine-chilean borders: the case of “Continental Ice” or “Southern Ice Field”. A proposal for shared and “sustainable” sovereignty

Fecha de recepción: 19 de enero de 2014  
Fecha de revisión: 30 de enero de 2014  
Fecha de aceptación: 25 de febrero de 2014

*José Emilio Ortega \*\**  
*Santiago Martín Espósito \*\*\**

## ABSTRACT

From the literature review and technical analysis regarding the concept and the legal and political influence exerted by the “friendship” in international relations, it will be seek to implement that “corpus” to the consideration of Argentine-Chilean overall bilateral ties, and referred specifically to the issue of “Southern Ice Field” or “Continental Ice”, and finally outline a proposal for the exercise, after being met a number of paces of shared sovereignty in that geographical area, in the form of international condominium, considering that despite the 1998 Treaty was signed, to date it has not been possible to demarcate a part of the territory covered by the agreement, a fact that conspires against the sustainability of the area under discussion, obstructing the matrix of “strategic friendship” that the parties opened in 1984, to resolve the conflict of the Beagle.

\* Artículo resultado de investigación del proyecto titulado: “Amistad en las relaciones internacionales” de la Universidad Nacional de Córdoba. Periodo (2013-2014). Córdoba (Argentina).

\*\* Abogado (UNC). Licenciado en Enseñanza de las Ciencias del Ambiente (UTN). Posgrado en Derecho Comunitario (Universidad de Salamanca), en Políticas Públicas (Universidad Católica de Córdoba) y en Gestión de Riesgos (Universidad del Salvador). Docente de Derecho Público Provincial y Municipal (UNC), Saneamiento Ambiental (Escuela de Salud Pública Facultad de Ciencias Médicas -UNC-) y Legislación Educativa (Universidad Blas Pascal). Correo electrónico de contacto: joseemilioortega@hotmail.com

\*\*\* Abogado (UNC). Magíster en Estudios Internacionales y Cooperación Internacional por la Universidad de Barcelona. Docente Adscripto Derecho Público y Provincial de la Facultad de Derecho -UNC-. Correo electrónico de contacto: santiagomesposito@gmail.com

# Amistad y cooperación en las fronteras argentino-chilenas: el caso de los “Hielos Continentales” o “Campo de Hielo Sur”. Una propuesta de soberanía compartida y “sustentable”\*

## Citar este artículo

Ortega, J. E. y Espósito, S. M. (2014). Amistad y cooperación en las fronteras argentino-chilenas: el caso de los “Hielos Continentales” o “Campo de Hielo Sur”. Una propuesta de soberanía compartida y sustentable. *Revista Vía Luris*, 2014 (Nº17), pp. 141-168.

## RESUMEN

A partir de la revisión bibliográfica y el análisis técnico respecto al concepto y la influencia jurídica y política que ejerce la “amistad” en las relaciones internacionales, se procurará aplicar ese “corpus” al examen de los vínculos bilaterales argentino-chilenos en general, y concretamente a la denominada cuestión de “Campo de Hielo Sur” o “Hielos Continentales”, para esbozar finalmente una propuesta para el ejercicio-luego de cumplirse una serie de pasos- de soberanía compartida en dicho espacio geográfico, bajo la modalidad del condominio internacional, teniendo en cuenta que, pese a haberse firmado el Tratado de 1998, a la fecha no se ha podido demarcar una parte del territorio comprendido por el acuerdo, hecho que conspira contra la sustentabilidad de la zona bajo discusión y que obstruye la matriz de “amistad estratégica” que las partes inauguraron en 1984, al resolver el conflicto del Beagle.

## Palabras clave

Amistad, hielos continentales, Argentina, Chile, soberanía, condominio internacional.

## Keywords

Friendship, continental ice, Argentina, Chile, sovereignty, international condominium.

Amizade e cooperação nas fronteiras argentino-chilenas: o caso de “gelos continentais” ou “campo de gelo sul.”  
Uma proposta de soberania “compartilhada e sustentável”

Amistad y cooperación en las fronteras argentino-chilenas: el caso de los “Hielos Continentales” o “Campo de Hielo Sur”. Una propuesta de soberanía compartida y “sustentable”

*José Emilio Ortega  
Santiago Martín Espósito*

## RESUMO

A partir da revisão da literatura e análise técnica em quanto ao conceito e à influência política e jurídica exercida pela “amizade” nas relações internacionais, procurará implementar o “corpus” para a consideração geral de vínculos bilaterais argentino-chilenos, e a que se refere especificamente à questão de “campo de Gelo Sul” ou “Gelos Continentais”, e finalmente apresentar uma proposta para o exercício depois de uma série de passos de soberania compartilhada nessa área geográfica, sob a figura de condomínio internacional, considerando que, apesar do que o tratado de 1998 foi assinado, até à data não foi possível delimitar uma parte do território compreendido pelo acordo, o que conspira contra a sustentabilidade da área em discussão e obstrui a matriz de “amizade estratégica” que as partes abriram em 1984, depois de resolver o conflito do Beagle.

## Palavras-chave

Amizade, gelos continentais, Argentina, Chile, soberania, internacional condomínio internacional.

## RESUMEN

A partir de la revisión bibliográfica y el análisis técnico respecto al concepto y la influencia jurídica y política que ejerce la “amistad” en las relaciones internacionales, se procurará aplicar ese “corpus” al examen de los vínculos bilaterales argentino-chilenos en general, y concretamente a la denominada cuestión de “Campo de Hielo Sur” o “Hielos Continentales”, para esbozar finalmente una propuesta para el ejercicio-luego de cumplirse una serie de pasos- de soberanía compartida en dicho espacio geográfico, bajo la modalidad del condominio internacional, teniendo en cuenta que, pese a haberse firmado el Tratado de 1998, a la fecha no se ha podido demarcar una parte del territorio comprendido por el acuerdo, hecho que conspira contra la sustentabilidad de la zona bajo discusión y que obstruye la matriz de “amistad estratégica” que las partes inauguraron en 1984, al resolver el conflicto del Beagle.

## Palabras clave

Amistad, hielos continentales, Argentina, Chile, soberanía, condominio internacional.

## INTRODUCCIÓN

Tanto la ciencia de las Relaciones Internacionales, como el Derecho Internacional, se han valido del concepto de “amistad” para explicar un tipo de interacciones y relaciones entre Estados.

Intentando una aproximación, desde el punto de vista sociológico -básico para comprender las interacciones manifestadas en la Sociedad Internacional-, se ha dicho que la amistad es una: a) Forma matizada de relación social directa, sin compromiso de rol específico; b) Se emprende libremente para un tiempo más o menos largo sin duración establecida; c) Carece de una clara relación finalista de la acción común y tiende a extenderse a todas las circunstancias que afectan al amigo; d) Cumple una función de estabilización social y de preservación constante de la persona frente a conflictos y cargas psicológicas (Hillman, 2005).

Esta idea claramente se proyecta sobre la dinámica internacional, y determina la existencia de una sociedad internacional, en la cual las actuaciones de sus miembros se orientan a generar vínculos de mutua influencia (Calduch, 1991).

La interacción primero, y la relación internacional después, se asientan en la actualidad en un punto de apoyo: la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, que establece entre los propósitos de dicha entidad, mantener la paz y seguridad internacionales, fomentar las relaciones de amistad entre las naciones -no se habla de Estados-, y realizar la cooperación internacional; pero sabido es el concepto se utiliza en las relaciones interestatales desde mucho antes, y su denotación ha ido mutando con el paso del tiempo.

Hasta la Carta de la ONU, y como veremos en detalle, los tratados de “amistad”, frecuentemente bilaterales o en bloques de integrantes definidos -nunca de modo global-, se explicaban por un “propósito”, un “interés”, o una “presión”, en definitiva por la presencia de un componente más “subjetivo”, determinado por la siempre cambiante relación de fuerzas que caracterizó la relación entre potencias centrales y periféricas -tanto entre una categoría u otra como dentro de cada categoría-. Desde la posguerra, sobre el andamiaje político y científico nacido en su curso -que implicó entre otras cosas el nacimiento de las relaciones internacionales como disciplina y los primeros esfuerzos “funcionalistas”- los Estados parte de la Carta procuran aprovechar el viejo concepto, estandarizando y multilateralizando un vocablo con

un sentido o referencia más “objetiva”, tornando inevitablemente más laxa y más difusa, la idea de amistad, afirmándola sobre el respeto a los principios de igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; basamento que algunos autores señalaron como más formal que material, por cuanto no contiene explicación de qué debe entenderse por pueblo, ni están determinadas las consecuencias jurídicas de este derecho (Verdross A. p. 555, 1980, citado por Aguirre Andrade, A. y Manasía Fernández, N. 2004).

Es difícil encontrar en la doctrina internacionalista, una explicación de las características definitorias del término “amistad” que satisfaga a todos. Cada tendencia dentro de este campo, le asignará al vocablo unos u otros elementos, según se acerque o se aleje del realismo. Eguiguren Guzmán (1987), desde una visión más antropológica, pero siempre dentro de las relaciones internacionales, señala las siguientes: a) Establecimiento de relaciones diplomáticas; b) Para aunar posiciones conjuntas frente a materias de mutuo interés; c) Solicitar apoyo frente a amenazas o eventualidades positivas que a un Estado se le presentan; d) Disminuir tensiones entre dos sistemas estatales que se veían envueltos en potenciales conflictos; e) Si las relaciones bilaterales decaen a nivel de mutua desconfianza e incluso de enemistad, se estaría dando un paso para el rompimiento de relaciones. f) Para lograr relaciones de amistad entre estados cuyos miembros pertenecen a sistemas socio-culturales diferentes, la antropología insiste en la necesidad de un conocimiento profundo de del otro.

Históricamente también se ha apelado a la lógica “amistad-enemistad” para explicar ciclos de distensión y conflicto dominados por la idea de amenaza (Calderón, 2011). Este patrón, empleado en la doctrina por Buzan y Waeber entre otros, analiza las relaciones en una perspectiva histórica. Las amenazas clásicas o tradicionales a la defensa, se relacionaron fundamentalmente con diferencias fronterizas. En la actualidad, se han incorporado otras variables, caracterizadas como “no tradicionales”, entre las que se encuentran el terrorismo internacional, el tráfico de drogas o de armas, ciertos conflictos sociales y por cierto los ambientales (Cano, 1978).

La Resolución 2625 de 1970 de la Asamblea General -“Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, avanza sobre el tema, aunque el empleo del vocablo “amistad” -asociado al

de "cooperación"- se subordina frente al objetivo de lograr la paz y la seguridad. El instrumento está más enfocado en asegurar la "no enemistad" y evitar la desintegración, que en trabajar sobre una idea de "amistad" en concreto, de acuerdo o concertación.

Cierto es que la "amistad", en el siglo XIX y hasta las Guerras Mundiales, se vio influida por las reglas de juego de entonces; hoy claramente los estándares son otros, y las perspectivas de las relaciones internacionales y del derecho internacional contemporáneo finalmente permean el concepto, asociándolo a la idea de "cooperación", la cual se define como "toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias" (Calduch, et. al. 1991, p. 26), complementando sus características, al entenderla como "una serie de relaciones que no se producen de forma coercitiva o por obligación, sino que están legitimadas por el consentimiento mutuo entre los intervinientes" (Dougherty, J. y Pfaltzgraft, R. 2001, p. 505, citados por Rodríguez Guerra, J. 2012).

En documentos más actuales, también apreciamos la utilización de la noción de amistad relacionada con un método o práctica para asumir y diligenciar o gestionar una "buena vecindad". Recientemente, el consejero de Estado de la República Popular China, Yang Jechi, asoció el concepto de "amistad" con "asociación estratégica integral de coordinación" entre dos países (en el caso se estaba refiriendo a su país y a Rusia). Sobre el mismo tema, el primer mandatario ruso, Vladimir Putin, vinculó el concepto a una serie de características definitorias: a) Vínculo no dirigido contra un tercer país; b) Cooperación, 1) Equitativa; 2) Respetuosa; 3) Fructífera; c) Enfoque común hacia asuntos mundiales y regionales; d) Garantías de seguridad íntegra, estabilidad, respeto a la soberanía y no injerencia en asuntos internos.

En síntesis, el término amistad no ha perdido vigencia. Históricamente asociado al desenvolvimiento de las interacciones y las relaciones internacionales, a su tiempo ha servido para explicar (doctrina) y para instrumentar (tratados) ciertos vínculos. América del Sur, y dentro de ésta, la región del Cono Sur, no constituyen excepción en este tema, y muchos conflictos que hasta no hace mucho tiempo amenazaron con llevar a los Estados parte de ese territorio a la guerra, tras la transición democrática, comenzaron a encauzarse dentro de parámetros de

razonabilidad, diálogo y, tras laboriosas negociaciones y acuerdos, se inició una etapa útil para cerrar, primero, un ciclo de "enemistad", abriendo inmediatamente uno de "amistad".

No obstante, resta mucho trabajo para llegar a una óptima relación y superar todos los diferentes existentes. La vía de la negociación diplomática sigue siendo el camino más buscado, aunque también lo ha sido la del arbitraje y otras, siempre pacíficas, procuradas por los integrantes de la región. En la investigación desarrollada, nos hemos concentrado en una cuestión de enorme importancia y aún irresuelta: el conflicto argentino-chileno por la demarcación del territorio que comprende a los Hielos Continentales o Campos de Hielo Sur. Considerando que una mirada sobre la idea de amistad aplicada a la relación binacional antedicha, puede aportar algunos elementos útiles para imaginar una propuesta que, como en el caso de la mismísima utilización del concepto de amistad, se apoye en clásicas instituciones renovadas o nutridas por la mirada actual, para encontrar soluciones a plazos ciertos y razonables.

## METODOLOGÍA

El presente trabajo fue realizado a partir de una revisión profunda de fuentes primarias y secundarias. El abordaje es mayormente descriptivo, consistiendo en "detallar situaciones y eventos, es decir, cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno y busca especificar propiedades importantes de personas, grupos comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis" (Sampieri Hernández, Collado y Baptista Lucio, 1998, p. 60). A su vez, y teniendo en cuenta que el concepto de amistad en las relaciones internacionales y el de condominio internacional no ha sido estudiado de modo frecuente en la academia argentina hasta la fecha, fue necesario aplicar el método exploratorio para permitir obtener nuevos datos y elementos que puedan ser aplicados a una propuesta final en la que se incorpora un mínimo ejercicio prospectivo.

Predomina, en la investigación, el método cualitativo. El énfasis estará puesto en un estudio analítico-sintético de los conceptos de "amistad" entre Estados soberanos y "condominio internacional", que luego serán aplicados a una propuesta. Cabe destacar que el estudio descriptivo busca "especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis" (Dankhe, 1986, p. 385).

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### La amistad en las relaciones internacionales ¿Pueden los Estados ser amigos?

Se suele denominar “amigos”, a los Estados que comparten intereses. Son muchos los ejemplos -en la experiencia mundial como en la americana-, y sobreviene la pregunta: ¿Los estados presentan afinidades que pueden traducirse en “affectio”, o más aún, en “sentimientos”? ¿Es una posibilidad reservada sólo a las naciones, concepto de base más sociológica que jurídica? ¿Se trata de un equívoco o de una imprecisión técnica?

Investigadores han trabajado en el tema<sup>1</sup>. Wendt (2005), afirma que los Estados son personas jurídicas que forman sus identidades e intereses interactuando unas con otras, y señala que la forma de compararlos con una persona física es ahondar en su composición. Agrega que en una persona deben coincidir y completarse íntegramente, una suma de atributos internos y externos. En el caso de los Estados, gozan de reconocimiento interno, tienen el monopolio del uso de la fuerza (componente interno), y son soberanos (reconocimiento externo). No se trata de caer en “falacias antropomórficas” (Escudé, 2012), útiles para justificar y legitimar políticas públicas, pero la analogía entre Estados y personas, en relación a la amistad, no es inválida. Es innegable referir una historia y una memoria común que tienen ciertos Estados entre sí y no con otros, que justifican ciertos rumbos o direcciones que poseen prelación, incluso, sobre las ideas particulares de sus gobernantes.

La “amistad”, así entendida, moviliza la política exterior, condicionando la agenda de los Estados, tal como veremos a continuación.

1 Diversos autores se han ocupado del tema, entre ellos: Heilmann, G. (2012). Can States be Friends? The Relevance of Friendship to International Relations. *International Proceedings of Economics Development & Research*, 48, pp. 28-34. Berenskoetter, F. (2007). Friends, there are no friends? An intimate reframing of the international. *Millennium-Journal of International Studies*, 35(3), pp. 647-676.; Bíró, G. (2011) Friendship in International Politics, *International Relations Quarterly*, 2(4). pp.1-13; Roshchin, E. (2009) “Friendship in international relations: A history of the concept”, Tesis doctoral sin publicación, *University of Jyväskylä, Jyväskylä, Finlandia*; Devere, H., Mark, S., & Verbitsky, J. (2011). A history of the language of friendship in international treaties. *International Politics*, 48(1). pp. 46-70; Oelsner, A. (2012). La Amistad, la Confianza Mutua y la Evolución de la Paz Regional en el Sistema Internacional. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 2(3). pp. 9-46.

## Génesis del concepto

La idea de “amistad”, ha estado ligada desde antaño al desarrollo práctico de los vínculos entre potencias o naciones.

Los griegos la definían mediante el término *philia*; para denotar alianzas. Empleaban *symmachiao epimachia*, el primero para cooperación militar y el segundo, más específico, para defensa por invasión de un tercero. La alianza era convencional, y debía ser ejecutada, mientras que la amistad era un concepto más amplio, una obligación natural inherente a las relaciones entre Estados. Aunque la Ética Nicomáquea de Aristóteles (trad. 2000), la caracteriza como un vínculo de utilidad, en el que mediante el instrumento -alianzas- se obtienen ventajas.

La volvemos a encontrar en la Roma Antigua -en particular desde la última etapa de la República, marcada por la influencia helénica tras las conquistas romanas en el Mediterráneo-. Aunque no sea sencillo hablar de “Estado” en aquel tiempo -en la variante o paradigma actual del término-, Roschin (et. al. 2009), expresa que el *Foedus amicitia* -términos latinos que significan alianza el primero y amistad el segundo-, representó el modo que los romanos utilizaron para entablar vínculos con las naciones vecinas. Se trata de principios muy importantes para Roma, que tras invasiones, le concedía al conquistado una serie de beneficios y derechos cívicos, incorporando al grupo vencido, integrándolo en su propia potencia<sup>2</sup>. Cicerón, en este sentido, afirmaba lo siguiente sobre la amistad:

Si se destierra del mundo la unión del afecto, no podrá subsistir ninguna ciudad, ningún hogar, ni aún el cultivo del campo permanecerá. Quizás esta afirmación no se entienda bien, por ello, cuán grande es la fuerza de la amistad y de la concordia si puede entenderse pensando en las disensiones y las discordias, porque ¿qué hogar es tan estable, qué ciudad tan firme, que no puedan ser derribadas desde los cimientos por odios y desavenencias? Tras lo dicho, es posible estimar cuánto bien reside en la amistad. (Cicerón, trad. 1998, p. 35).

2 La organización es bastante más compleja pues incluye normas de organización de las denominadas provincias, colonias, municipios, territorios en los cuales sus habitantes poseen plenos derechos civiles, ciudades en los cuales todo o parte de sus habitantes no poseen la plenitud -o ningún- derecho civil, zonas en las cuales se encuentran territorios bajo jurisdicción y fuera de la jurisdicción romana, etc. Sólo tomamos el aspecto que nos interesa a los fines del presente trabajo.

Se usaba como técnica para ordenar las relaciones con otras comunidades, que Roma reconocía en su individualidad e identidad, pero bajo su órbita. Crece el *ius gentium*-derecho de gentes-, y se consolida el principio *pacta sunt servanda*: más allá de la superioridad militar, el Imperio Romano optaba por un orden político y jurídico integrador de otras potencias y naciones. Por ello es que muchos autores, entre ellos progresistas como Hanna Arendt, han dicho que en Roma nació la política exterior. Sin embargo, no son pocos los historiadores como Devere, Mark y Verbitsky (2011) que identifican, en aquel tiempo, tres tipos de potencias: a) *amici*, aquellas que tenían relaciones amistosas con Roma; b) *amici et socii*, aquellas que además de tener relaciones amistosas, tenían el deber de enviar tropas militares a pedido de Roma; c) *socii*, aquellas subordinadas que debían mandar tropas militares según lo establecido anualmente por Roma.

En la Alta Edad Media, acorde a Roschin (et. al.2009), el término *amicitia* se va dejando de lado, para reaparecer en la Baja Edad Media, etapa en la que ocupó una posición central en la vida diplomática, regulando las relaciones feudales. La Paz de Westfalia -año 1648-, que puso fin a la Guerra de los Treinta Años, es el punto de partida de la historia moderna de las relaciones internacionales, cuando se comienza a generalizar el sistema de Estados en Europa, dejando atrás la era feudal. Surge un claro vínculo entre la idea de paz y de amistad en el Tratado de Münster que en su Título 1 establece:

Habrà una paz cristiana y universal y una amistad sincera, auténtica y perpetua entre [...] todos y cada uno [...]. Que esta paz y amistad sea observada y cultivada con tal sinceridad y celo, que cada parte se esforzará en procurar el beneficio, honor y ventaja del otro [...].(Tratado definitivo de paz y comercio ajustado entre S. M. C. y los Estados Generales de las Provincias Unidas, 1648, título 1°).

A partir de este quiebre en la historia de las relaciones internacionales, surgen los tratados bilaterales de Amistad, Comercio y Navegación, que tienen su apogeo a fines de siglo XVIII, que según Walker (1958), fueron unos de los instrumentos más conocidos en la tradición diplomática, para luego, ir perdiendo vigencia a mediados del Siglo XX, cuando se empiezan a firmar declaraciones conjuntas.

Completa esta evolución, el cuadro que desencadena las independencias de las colonias norteamerica-

nas respecto de Gran Bretaña -los actuales Estados Unidos- y la propia Revolución Francesa -1789-.

Ambos acontecimientos determinan la evolución de la organización estatal como paradigma, ya esencialmente análogo al vigente en la actualidad, y el desarrollo de nuevas estrategias de vinculación entre las potencias, que impacta sensiblemente en todo el mundo conocido, incluidas las colonias españolas en América, entre las cuales las ideas revolucionarias -por una parte- y el rol político y comercial del imperio británico -por otra-, moviliza una serie de movimientos independentistas que se mantendrá durante todo el siglo XIX.

### Los tratados de amistad en la experiencia argentina

Hija de un virreinato tardío, la compleja y traumática separación de la metrópoli española y la marcada desintegración entre las pequeñas comunidades que poblaban el inmenso y yermo territorio en donde hoy se asientan la Argentina y sus países limítrofes, encuentra entre las claves de la conformación interna y externa de la personalidad del Estado nacional, a la aplicación de la técnica de la amistad.

Tras los sucesos de mayo de 1810, se abren diversos frentes y procesos que impactan hacia el interior y en las relaciones con las potencias extranjeras. Se da inicio a una primera etapa de los Tratados de Amistad en las entonces "*Provincias Unidas*", luego -y tras cuatro décadas muy intensas- la República Argentina, período que caracterizamos como "táctico" -amistad orientada a propósitos de autodefensa y no agresión bélica o comercial-, que a nuestro criterio se extiende desde 1811 hasta 1910, pudiéndose destacar en su curso dos épocas: de 1811 (primer tratado con Paraguay) hasta 1843 cuando se firma el último tratado de amistad en el que se establece una alianza con el Brasil contra el Gobierno uruguayo de Fructuoso Rivera; y de 1843 hasta 1910, año en el que se firma el último Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con la República de Nicaragua.

Los típicos tratados bilaterales de Amistad, Comercio y Navegación podían contener hasta cinco categorías:

- Derechos de navegación: incluía el derecho a navegar y acceder a aguas extranjeras, así como a la exención del pago de tasas portuarias. En algunos tratados, los comerciantes de cada nación podían alquilar y ocupar casas y almacenes para comercio.

- Derechos comerciales: se establecía la no imposición de un nuevo o un mayor impuesto a la importación y a la exportación en los territorios, imponiéndose la cláusula de la nación más favorecida. En caso de rompimiento de relaciones entre naciones, los ciudadanos de cada parte podían permanecer y continuar el comercio con ellos, sin interrupción alguna, y sus propiedades no estaban sujetas a ninguna violación del derecho de propiedad.
- Derechos de entrada al país y residencia: se permitía la entrada de extranjeros siempre y cuando tuvieran el propósito de realizar un negocio.
- Reconocimiento de derechos: se garantizaba la libre circulación, la propiedad privada, el acceso a la justicia, a disponer libremente de sus bienes, la libertad de culto y se los exceptuaba del servicio militar.
- Alianzas: hasta 1843 se incorporan cláusulas de defensa y de alianzas ante posibles ataques, tanto del exterior como del interior.

Dentro de la etapa táctica, se va conformando el Estado Argentino. Un vínculo, *un affectio*, que se formaliza jurídicamente en la idea de “*amistad*”, fue uniéndose en sucesivas etapas por la vía de pactos a las provincias, para conformar un estado federal, y a su vez esa unidad se ha servido de un concepto análogo para tejer alianzas en el concierto internacional. Hubo en el proceso de creación del Estado argentino una identificación de los habitantes de unas provincias con otras, que se destaca en la cantidad y tipología de pactos firmados y

[...]en motivaciones mucho más profundas, proveniente de la historia de esos pueblos, de necesidades compartidas, de silencio forzados que imponía la corona, era la conciencia colectiva que quería estallar en protagonismo de ideales democráticos, un fruto de la unión plasmada en la diversidad (Noriega, 2012, p. 78).

La segunda etapa, se inicia, siempre desde nuestra mirada, en el Centenario (1910) y la denominamos de Amistad “*técnico - formal*”. Reconoce *ab initio* las condiciones impuestas en la escena continental por la influencia norteamericana: Buenos Aires fue sede en 1910 del nacimiento de la Unión Panamericana, continuadora de las Oficinas Comerciales de las Repúblicas Americanas impulsadas por el país del Norte, y predecesora de la OEA (1948). Considera-

mos que se extiende hasta la década de 1970. Los tratados clásicos se ven reducidos en su número. Surgen otros instrumentos: las declaraciones conjuntas, acuerdos multilaterales y tratados de “Amistad y Comercio”, excluyéndose las cláusulas de navegación, estableciendo en numerosas ocasiones, relaciones diplomáticas y consulares. Después de la posguerra, la aparición de múltiples organizaciones internacionales, primero el GATT y luego la OMC, de algún modo vacían el sentido y alcance de la firma de amplios tratados comerciales bi o multilaterales.

La amistad, en esta etapa, es técnica y es formal. Es técnica porque traduce el esfuerzo diplomático de un Estado más organizado. Es formal porque aún invocada jurídicamente, no es sustancial, no trasciende a lo material, no se proyecta ni táctica ni mucho menos estratégicamente, en una época muy influenciada por los liderazgos norteamericano (ascendiente) e inglés (declinante) en el continente, predominio que impidió sistemáticamente la afirmación de vínculos entre países vecinos. No es sustancial, además y según nuestra óptica, por las contradicciones permanentes que dominaban la política interior y se proyectaban sobre la defensa, el comercio exterior y la cancillería: miradas nacionalistas que colisionaban sin solución de continuidad con el irrestricto *laissez faire* incluso en los mismos grupos que llegaban al poder sucesivamente 1930 marca el inicio, además de los golpes militares en la Argentina, y el retorno al fraude electoral.

Por otra parte, los sucesivos y tremendos conflictos globales -Primera Guerra Mundial, la Gran Depresión, Segunda Guerra Mundial, Guerra Fría-, que impactan decididamente sobre el modo en el que el mundo se perfila y se relaciona hacia la segunda mitad del siglo pasado, determinan un cambio en el rumbo de las relaciones, surgiendo el alineamiento con los Estados Unidos y por procurar una estrategia de tipo “globalista” (Rusell y Tokantlian, 2011). Se destaca en este sentido que esa vocación se mantendrá por muchas décadas -según los autores citados hasta el fin de la Guerra Fría-, período en el cual no obstante existen muchos matices; haciendo una salvedad en ese sentido, respecto al rumbo que intentó imprimirle el gobierno peronista (1946-1955), planteando una posición equidistante y alternativa en un mundo bipolar (la llamada “tercera posición”) e impulsando un entendimiento con los países del continente americano y del Cono Sur en particular, mediante diversas herramientas, entre ellas el “nuevo



ABC" con Brasil y Chile (abortado por la firme oposición norteamericana aliada con Itamaraty) y numerosos tratados bilaterales.

Recién en los '70, la etapa técnico formal encuentra otra excepción en un caso aislado -pero clave- de ejercicio de amistad sustancial: la Declaración de Salta, firmada por los presidentes Lanusse (de facto) y Allende (constitucional)<sup>3</sup>.

Después del fracaso en Malvinas, restaurado el Estado de Derecho, la Argentina inicia la tercera etapa, que denominamos de Amistad "Estratégica" -Institucionalizada y de Cooperación-. El contexto encuentra a los países latinoamericanos -dentro un proceso internacional muy complejo en lo político y también en lo económico- más preocupados por:

(...) a) Tipo y extensión de la forma cómo los países de la región ven su identidad hacia afuera, en el contexto internacional; b) Por el grado de la coherencia y coordinación constatables de las políticas exteriores nacionales; c) Por la medida de la cooperación real en la relación recíproca, es decir, la diferencia en los comportamientos de conflicto y cooperación (Tomassini, L. 1983, p. 521 citado por Mols, M. 1985)

Los vínculos interestatales hacia adentro del continente, están condicionados por una marcada tensión entre la afirmación de una visión que rescata la conciencia latinoamericana y la que pretende mantener la influencia de las potencias del Atlántico Norte (Mols, 1985). Los acercamientos se ensayan en numerosos niveles. A las estructuras multilaterales ya citadas, se agrega el aporte de organismos como CEPAL y como el propio BID. Este proceso se afirma con la firma del Tratado de Montevideo de 1980, creador de la ALADI, clave por relanzar la idea de una integración latinoamericana -totalmente sesgada por su intergubernamentalidad en lo político y su enfoque comercial en lo económico- que aún a pesar de sus límites dinamizó los procesos de acercamiento entre países sudamericanos y brindó marco jurídico e institucional a los Acuerdos de Alcance Parcial, dentro de los cuales se encuadrará el propio esfuerzo integrador argentino brasileño que remata en el Mercosur.

3 En 1967, luego de varios incidentes por incursiones de ambos lados en territorio ajeno, el gobierno chileno acude unilateralmente al arbitraje británico. Se inicia un progreso diplomático respecto de la determinación de límites del Canal de Beagle; el gobierno de Lanusse logró un acercamiento con Chile, coronado por la firma del Compromiso sobre Arbitraje en Londres y la Declaración de los presidentes Lanusse y Allende en Salta (1971).

El primer hito de esta nueva etapa, es el Tratado de Paz y Amistad Argentino-Chileno -1984-, en el que se arreglaron los límites entre ambos países desde el Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos. Ambos países iniciaron una senda inédita de integración y cooperación, ratificada por diversas declaraciones conjuntas. El 5 de abril, fecha en la que se conmemora el histórico abrazo entre el Gral. San Martín y el Gral. Bernardo O' Higgins luego de la victoria sobre las tropas realistas en la Batalla de Maipú en 1818, fue instituido el Día de la Amistad Argentino-Chileno en el que se comprometen a difundir la cultura e historia de ambos países.

Se trata, además de una "paz" y una "amistad" plebiscitada, porque la propuesta de mediación papal que precedió a la conclusión de los tratados fue plebiscitada y aprobada por más del 80% de la población argentina<sup>4</sup>. Y de una "paz" y una "amistad" estructurada jurídicamente, porque las partes prevén en el convenio mecanismos claros para anticipar o abordar controversias. En 1991 se solucionaron de común acuerdo 23 puntos limítrofes. En 1996, el Acta de San Luis suma a Chile como asociado en el Mercosur.

En 1988 se firma el Acta de Alvorada mediante la cual Uruguay se suma al proceso de integración; en el mismo año se celebró el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, comprometiéndose a remover todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en los territorios de los dos Estados en un plazo máximo de diez años. En 1990, el Acta de Buenos Aires, establece la creación de un Mercado Común que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994; a lo que luego de firmada se suman Paraguay y Uruguay. Finalmente, el Tratado de Asunción de 1991 deja constituido el Mercosur<sup>5</sup>. En rigor de precisión, expresa que el mismo deberá estar constituido al 31/12/94. El Protocolo de OuroPreto, en realidad, lo pone en funcionamiento, como unión aduanera imperfecta.

4 Completa la idea Bustos Valderrama, cuando explica que ... Obviamente la amistad es una forma de vinculación humana, una relación sentimental que no puede ser impuesta por convenio o por ley. Ella es un raro bien que brota y se consolida sólo en un clima de muy especiales condiciones, valores comunes, ideales comunes, esfuerzos comunes, sufrimientos comunes (1988, p. 123).

5 El preámbulo del Tratado de Asunción expresa en el octavo párrafo- que (las partes suscriben) "[...]Reafirmando su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos [...] concepto análogo al de "amistad", aunque el vocablo no se utiliza expresamente en el texto aprobado. Algunos protagonistas de la negociación y firma del acuerdo se han expresado sobre las condiciones de "apuro" en las cuales fueron concluidos los textos rubricados, lo que quizá haya influido en la redacción definitiva del instrumento.



Cuadro Nº 1: Etapas de la “amistad” en la política exterior argentina.

AMISTAD TÁCTICA/ COMERCIAL/DEFENSA (Hasta 1910 se acuerdan Tratados de Amistad, Comercio y Navegación. Esta etapa se divide en:		AMISTAD TÉCNICO FORMAL/ DIPLOMÁTICA 1910-1973	AMISTAD ESTRATÉGICA/ INSTITUCIONALIZADA Y DE COOPERACIÓN 1973-Actualidad.
1823/1843 Amistad comercial /Alianza.	1843/1910 Amistad comercial	Los Tratados se ven reducidos en su número. Empiezan a surgir las declaraciones conjuntas y los tratados son de Amistad y Comercio, excluyéndose las cláusulas de navegación y estableciendo, en numerosas ocasiones, relaciones diplomáticas y consulares.	Transición entre 1973 y 1983, sin rumbo concreto hasta la instauración del Estado de Derecho, con un comportamiento errático pero en el cual se reconocen antecedentes  Adhesión a la ONU, a las organizaciones internacionales regionales y a los principios del derecho internacional. Puntos que se reiteran: Defensa de democracia y derechos humanos, importancia de forjar una integración regional, cooperación en múltiples áreas, lucha contra el narcotráfico y terrorismo. En ocasiones, se establecen mecanismos institucionalizados de consultas políticas de alto nivel. Pocos tratados, predominan las declaraciones conjuntas. La creación de organizaciones internacionales, primero el GATT y luego la OMC, debilitan los acuerdos bilaterales.
El Tratado de Alianza Ofensiva y Defensiva con el Brasil de 1843, es el último tratado de amistad donde se incluye una alianza.	En 1910 Argentina firma el último tratado de Amistad, Comercio y Navegación que contempla los 3 rubros. (Salvo el firmado con Japón en 1952, pero éste es para rehabilitar el tratado firmado en 1898).		

Fuente: Elaboración propia.

### Amistad y sustentabilidad

Kiss, A. (1980, p. 65, citado por Sereno, A. 2013), anticipó -inclusive antes del fin de la Guerra Fría-, que la frontera ya no tenía como único fin la demarcación, sino que también representaba un espacio de intercambio y cooperación.

Es que el mundo fue cambiando. Las definiciones más rígidas, taxativas, han ido dejando margen a la integración y a la refundación de categorías e institutos. Ni lo público se distingue, en la actualidad, tan nítidamente de lo privado en muchos campos, ni lo nacional se despeja con tanta facilidad de lo internacional. Los procesos de integración, a su vez, ha aproximado y redefinido numerosos principios, criterios e instrumentos vinculados con las relaciones interestatales, y la dimensión medioambiental ha significado, categóricamente, el fin de la frontera en muchos aspectos.

Si bien hoy podemos asumirlo como una afirmación, no se arribó a tal conclusión tras un debate sereno, ni experiencia sin sobresaltos. Muchos autores señalan que tradicionalmente, la protección del medio ambiente se limitó a aspectos de soberanía territorial, al contexto de la vecindad física entre Estados, re-

ferida, principalmente, a problemas de delimitación (Canchola Gutiérrez, 1998). Un debate científico que comenzó a tomar forma en las postrimerías del siglo XIX, cuando se empezaron a visibilizar -y a sufrir- los severos impactos que en la sociedad y su entorno natural dejó la revolución industrial, disparó un conjunto de visiones y análisis que partiendo de una rama de la biología asumida por científicos de élite, se fue trasladando a otras ramas del conocimiento y de la dirigencia, iniciando su influencia en la agenda pública con más nitidez luego de la posguerra. Esta plataforma dió lugar a una dinámica muy sostenida e interesante durante los 60', cuando el medio ambiente se asume por muchos Estados como aspecto central, eje u objeto de legislación y decisiones, abandonando -superando- parámetros clásicos del derecho y la política para acuñar razonamientos y acciones originales en torno a su tutela y protección.

A partir de las Conferencias de Estocolmo (1972), la cuestión trasciende definitivamente la agenda de los países, y se comienza a instalar globalmente. El PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), creado en ese mismo año, colaboró como un agente activo a tal fin. Una década después, y frente a la necesidad de la sociedad internacional de dinamizar los esfuerzos por consolidar un nuevo



paradigma de relaciones respetuoso del entorno, los aportes de la Comisión Brundtland (1983-1986) permiten fundamentar de modo excepcional el modelo sustentable. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) de 1992, más de 170 países reconocieron el hecho de que la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales deben integrarse con las cuestiones socio-económicas de pobreza y subdesarrollo. A su vez, se aprobó la Agenda 21, los gobiernos aumentaron su cooperación en el plano regional y mundial, donde se tradujeron en forma programática los principios consagrados en la Declaración de Río.

Esta evolución transcurre en paralelo a otros procesos mundiales y regionales. Hoy, prácticamente todos los países han producido numerosa normativa medioambiental, y han desarrollado programas de política y gestión para los ámbitos público o privado. Los éxitos o los fracasos de estas iniciativas muestran, además de países que han logrado claras ventajas respecto a otros en cuanto a la afirmación de compromisos compatibles con la visión sustentable, cuán necesario es acompañar esta mirada, con un conjunto de cambios que trasciende tal o cual punto u objeto de protección o tutela.

Volvemos sobre la idea de cooperación, que es esencial a esta mirada actualizada sobre las interacciones y las relaciones. Coincidimos con quienes entienden a aquella como "colaboración", en la cual están presentes ciertas condiciones: a) Percepción sobre coincidencias a alcanzar; b) Expectativa relacionada con el beneficio recíproco al cumplir las partes intervinientes los objetivos; c) Acuerdo expreso o tácito sobre los aspectos de las transacciones entre las partes, con objeto de alcanzar objetivos coincidentes; d) Aplicación de reglas que dominarán las futuras transacciones; e) Desarrollo de las transacciones para cumplir el acuerdo (Holsti, K. p. 356, 1974 citado por Calduch, R. et. al. 1991). Este análisis facilita, según el autor citado, despejar hipótesis de colaboración (o de amistad agregamos nosotros) formalmente declaradas como tales pero que no responden a los elementos que la caracterizan en la actualidad. Ni la invocación formal de la igualdad -que es muy difícil de encontrar en la sociedad internacional de hoy-, ni el único compromiso de mantener una actitud no beligerante respecto a otros países o de pretender influir en sus asuntos internos constituyen colaboración, cooperación o amistad. Tampoco la encontramos en formas

de relación como el protectorado o el monopolio de explotación de recursos naturales, dada la presión o relación de fuerza que suponen.

¿Cuándo la amistad es genuina? La vemos nítida, cuando implica cooperación. Y en este sentido, la sustentabilidad es esencial. Este paradigma, asimilable siempre al bienestar humano colectivo por la vigencia de visión antropocéntrica, implica mantener una línea a lo largo del tiempo, mitigando deterioros con mecanismos de compensación entre generaciones, que mantengan un activo o capital constante en la proyección temporal. Consensuando medidas que hagan compatible el disfrute de un recurso, mientras haya vida humana.

Sobre la base de los esfuerzos por tornar visible la problemática ambiental, pero fundamentalmente a partir de Brundtland, se vincula el ambiente a la vida en relación. El informe relaciona desarrollo y medio ambiente, pero lo hace vinculando un conjunto mucho más amplio de asuntos y disciplinas, en un documento destinado a decantar en varias décadas.

Ahora bien, ¿Cómo hacer de ese "gran asunto" un conjunto ordenado de temas capaces de ser abordados en una o varias agendas? La tecnocracia -que no se resigna-, acuñó un nuevo neologismo, la llamada "gobernanza ambiental", definida por la Comisión Europea en el libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001: "el conjunto de normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia". La idea de una gobernanza ambiental internacional, señala Laguna Celis, J. (2010), surge a principios de la década del 90, con la interdependencia de los problemas ambientales y la aparición de nuevos actores estatales y no estatales.

Vayamos por partes. Si esta idea de "gobernanza" no es más que una nueva manera de llamar a la vieja y enquistada burocracia técnica y política, y no incorpora reales cuotas de negociación y cooperación, jamás logrará legitimidad e influencia. El paradigma sustentable brillantemente acuñado por la Comisión Brundtland es clave para desarrollar un presente que nos permita vivir "un futuro común", y en ese concepto el goce racional del medio ambiente, representa un aspecto esencial de un nuevo orden de interdependencia mundial, que debe completar su

construcción respetando esa idea de “futuro común”, de compartir un presente que nos lleve en conjunto razonable a los días por venir, en un proceso continuo, donde cada Estado participa realmente del único espacio donde habitan todos, la Tierra, en la cual la propia noción de “soberanía”, de “público”, de “privado”, entre otras, se van redefiniendo en función del nuevo concepto fuerte: sustentabilidad.

El cauce o matriz del cual partieron todos los conceptos y criterios que moldean las relaciones en el planeta desde los últimos doscientos años, tiende necesariamente a modificarse, porque el “ambiente” no está dentro del “Estado”, sino que es precisamente al revés: muchos Estados y más naciones deben caber y desarrollarse sobre un único ambiente, que nos pertenece y nos involucra a todos.

El rol del Estado se va modificando, y viejas o no tan viejas herramientas deben reinterpretarse para contener las relaciones entre éstos. Campea la necesidad de implementar una diplomacia mucho más “ambiental”, definida por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA,

Como el conjunto de herramientas para ayudar a las partes a crear oportunidades para la cooperación, construcción de confianza y resolución de conflictos, abordando de manera conjunta los asuntos medio ambientales y de recursos ambientales” (PNUMA, p. 6).

El plan de acción de las cancillerías debe incorporar una muy estudiada dimensión de las potencialidades como de los posibles problemas o conflictos ambientales, que abarque un perfil amplio dentro de las directrices establecidas en política exterior, porque como explica González Guyer (2009) los problemas ambientales no se resuelven mediante la mera aplicación de soluciones “técnicas” a problemas “técnicos”: las soluciones técnicas deben estar subordinadas a “la política” (estableciendo de esta manera prioridades). Y en ese sentido, la política debe ser el fruto de un profundo conocimiento y una completa visión doctrinaria sobre cómo mejor aportar, desde un Estado o bloque de Estados, a la convivencia ambiental regional y planetaria.

Pero decíamos párrafos arriba que todavía hay mucho por avanzar y conseguir, aunque estén claras las consignas, en materia de relaciones internacionales y sostenibilidad. Caldwell (1990) habla de una pa-

radoja en la cooperación ambiental internacional y explica por qué los tratados internacionales sobre cooperación ambiental han fallado en su aplicación. Señala que en primer lugar, los representantes del gobierno que los negocian no son los mismos que están autorizados a implementarlos. En segundo lugar, los gobiernos no tienen serias intenciones de aplicarlos, por lo que constituyen una mera demostración de solidaridad con el resto de los países. En tercer lugar, los tratados exceden las capacidades técnicas de las partes, que sumado a una deficiente estructura administrativa, en la que resulta imposible identificar el personal responsable de la realización de programas específicos. En cuarto lugar, no hay una política ambiental coherente que trascienda los distintos gobiernos y que perdure en el tiempo, convirtiéndose aquella en coyuntural.

En resumidas cuentas, según este enfoque -que compartimos- a nivel estatal no hay voluntad política suficiente, el ordenamiento jurídico es inapropiado, no hay un presupuesto adecuado a las necesidades, y en general, subyace un vacío administrativo por incongruencia entre las estructuras y los instrumentos. Así como “the paradox is that international cooperation is impossible without national concurrence, but mere concurrence as a formality is insufficient to insure that effective cooperation will occur” (Caldwell, et. al, 1990, p. 16). Falta la cooperación original, en las estructuras internas fundamentales, plataforma que permitirá a los estados soberanos establecer los vínculos necesarios para resolver problemas ambientales que impactan o trascienden fronteras y regiones.

Decíamos que la soberanía debe reinterpretarse frente a la sustentabilidad. Las categorías políticas, insistimos, están absorbidas por la magnitud de los desafíos ambientales. Los recursos ambientales se encuentran dentro de tal o cual Estado, o en su límite, pero son las características de aquellos las que cada vez más definirán a estos. Cada vez más, tutelarlos frente a amenazas presentes o futuras, es responsabilidad del estado soberano, pero también del resto de la comunidad internacional y hacia el interior de los países de su comunidad, su sociedad civil, etcétera. Porque aunque no se comparta la “propiedad” de los recursos, se comparte el beneficio o ventaja de poseerlos en una determinada región, y se comparten también de modo transversal, las amenazas, los riesgos o las potenciales causas desencadenantes de un conflicto o un problema ambiental. Cabe la posibilidad de encontrar en los recursos naturales, sobre todo los



fronterizos, un nuevo motivo para ejercer la técnica de la amistad, anticipando esas influencias directas o indirectas en el entorno o incluso asumiendo, cuando las circunstancias lo permitan, un manejo conjunto de los mismos, y potenciando su tutela mediante el ejercicio combinado, complementario o integrado, bi o multilateralmente, de la fuerza público-estatal.

Frente a la posibilidad de aprovechamiento, tutela y gestión conjunta -no solo material sino jurídica- de parte del entorno, la Resolución 2995 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1978, afirmó que no puede encontrarse un término genérico que de manera precisa defina los recursos naturales compartidos pero enumera ejemplos que los pueden constituir como aguas superficiales, subterráneas; la capa de aire entre estados, los mares cerrados y semicerrados, las especies migratorias, los ecosistemas especiales que atraviesan la frontera como una cadena de montaña, bosques o zonas de especial interés para la conservación.

Ciertas categorías de recursos naturales directa o indirectamente compartidos, incluso en zonas fronterizas, deberían ser parte una estrategia de "gobernanza ambiental" -bien entendida-, bilateral o multilateral, cimentada en un profundo conocimiento y estudio impulsado por actores estatales y no estatales, que funcione como una eficaz y eficiente plataforma para el adecuado y competente ejercicio de la amistad y la cooperación entre los países que incluyan:

(...) programas, intercambios científicos y educacionales, medición ambiental, estudios de impacto ambiental, e intercambio de información y datos sobre posibles fuentes de contaminación en su territorio respectivo que puedan producir incidentes contaminantes del medio ambiente, ambos Estados podrán evaluar, de conformidad con sus reglamentos, leyes y políticas nacionales, los proyectos que puedan traer impactos en el ambiente de la zona fronteriza, para que puedan considerar medidas apropiadas para evitar o mitigar efectos ambientales adversos (Ramírez Becerra, Povedano Amezola y Téllez Carvajal, 2009, p. 75).

Los temas fronterizos, aparentemente sectoriales, se entretrejen unos con otros, y es de imperiosa necesidad abordarlos desde la perspectiva sustentable.

Desde ahí, previo desarrollo de un profundo conocimiento compartido, sería factible identificar un

escenario fértil e integrado de amistad, diálogo y cooperación internacional diversificado y profesional, compatible con el reto de sentar las bases para vivir el futuro en común, como propuso Brundtland.

## **La amistad en las relaciones chileno-argentinas. Aplicación al caso de los Hielos Continentales o Campos de Hielo Sur**

### ***Las relaciones argentino-chilenas: Breve historia limítrofe austral***

El instrumento a partir del cual comienza a organizarse el Virreinato del Río de la Plata, la Real Cédula de 1776, nada expresaba sobre la situación de los territorios del extremo sur. Tampoco la Real Cédula de 1777, que confirmó la creación del Virreinato, estableciendo por toda frontera la "cordillera nevada", a partir de la cual comenzaba la Capitanía General de Chile.

En 1822, Chile dictó su primera Constitución, la que consagró sus límites en el artículo 3:

Al Sur, el Cabo de Hornos; al Norte, el despoblado de Atacama; al Oriente, los Andes; al Occidente, el mar Pacífico. Le pertenecen las islas del archipiélago de Chiloé, las de la Mocha, las de Juan Fernández, la de Santa María y demás adyacentes. (Constitución Política del Estado de Chile, 1822, art. 3).

Posteriormente se incluyeron modificaciones, quedando establecido, hasta su supresión en 1888, el artículo 1 de la Constitución de 1833:

El territorio de Chile se extiende desde el Desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos, y desde las Cordilleras de los Andes hasta el Mar Pacífico, comprendiendo el Archipiélago de Chiloé, todas las Islas adyacentes, y las de Juan Fernández (Constitución Chilena, 1833, art. 1).

En 1826, se firmó por los ministros de las Provincias Unidas de Río de la Plata y la República de Chile, un Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación<sup>6</sup>, por el cual se acordó que no se podrían modificar mediante el uso de la fuerza los límites reconoci-

6 Ignacio Álvarez Tomás y Manuel J. Gandarillas, respectivamente. El instrumento no fue ratificado por Chile.

dos antes de su emancipación, por lo que se aplicaba el principio de *uti possidetis iure*<sup>7</sup>.

En 1855, se firmó un nuevo Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación; acuerdo que ratificó como “límites de sus respectivos territorios los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española el año 1810” (art. 39). En caso de controversia las partes decidieron someterse a arbitraje. De acuerdo a lo pactado, la discusión de los límites quedó aplazada indefinidamente.

Después de largas negociaciones diplomáticas se firmó la Convención del 8 de mayo de 1877, primer antecedente del futuro Tratado de 1881 y se fijó la frontera en las más altas cumbres que dividan aguas (se modifica el término “cordillera nevada” de la época colonial, por uno más moderno pero igualmente vago). Rosa (1981) indica que el tratado, conocido como Irigoyen-Barros Arana, otorgó a Chile el Estrecho de Magallanes hasta Punta Arenas, manteniéndose en *status quo* de allí en adelante, y la costa atlántica hasta Santa Cruz, mientras un arbitraje no decidiera su dominio. El tratado no fue ratificado por Chile.

Luego de varios intentos frustrados de negociación, se firmó el Tratado del 6 de diciembre de 1878, conocido como el “Pacto Fierro-Sarratea”, en el que se estableció un *statu quo* por espacio de dieciocho meses en la cuestión de límites y la conformación de un tribunal mixto para resolver las controversias limítrofes. Se reafirmó el concepto de *uti possidetis* de 1810, y se reconoció el principio de Argentina sobre el Atlántico y Chile sobre el Estrecho, previniéndose un arbitraje posterior. Mientras Chile discutía con Argentina las fronteras del sur, comenzó la Guerra del Pacífico.

Así llegamos al 23 de julio de 1881, fecha en que se firmó el Tratado de Límites, que aclaraba dar cumplimiento al artículo 39 del Tratado de 1856. Se estableció:

El límite entre la República Argentina y Chile es, de norte a sur, hasta el paralelo 52 de latitud, la cordillera de los Andes. La línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dichas cordilleras que dividen las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro (art. 1).

Los inconvenientes a raíz de la interpretación del Tratado, no tardaron en surgir por lo que se firmó un nuevo instrumento el 20 de agosto de 1888, para terminar de aplicar la demarcación de los límites territoriales que se fijaron en el tratado de 1881. Se determinó la forma en que iban a ser nombrados los dos peritos que establecían los artículos 1 y 4 del tratado de límites de 1881 y en caso de no llegar a una solución, los gobiernos designarían a un tercer perito para que resolviera la controversia. Aunque no hubo acuerdo, a raíz de las discrepancias presentadas a la hora de interpretar el artículo 1.

Los gobiernos de Chile y Argentina trataron de acercarse mediante la firma del Protocolo del 1 de mayo de 1893, que no logró su cometido de esclarecer el alcance del tratado de 1881, por lo que las partes decidieron aplicar el artículo 6 de aquel tratado recurriendo a árbitro amigo, en este caso, su Majestad Británica.

La falta de realización de los trabajos de demarcación y la creciente tensión entre Argentina y Chile, llevó a la firma de cuatro actas en el mes de septiembre de 1898 por las que se remitían las actas a S. M. Británica para que resuelva las divergencias. La zona de los hielos continentales, parecía estar delimitada y no mostrar inconvenientes. La cuarta acta, sometió a consideración de S. M. Británica la “línea que debe separar a la República de Argentina de la República de Chile en la región vecina al paralelo 52° de latitud sur”.

Luego de una escalada de incidentes diplomáticos, se firmaron los “Pactos de Mayo” en 1902 los que estaban conformados por cuatro instrumentos. Los distintos convenios dispusieron lo siguiente:

- Sujeción de los problemas limítrofes al juicio arbitral de Su Majestad Británica;
- Desarme de ambas partes;
- No intervención argentina en el Pacífico.

El 20 de noviembre de 1902, se conoció el laudo de Eduardo VII, heredero en el trono de la Reina Victoria, que fijó los límites de: la región del paso de San Francisco; la cuenca del Lago Lacar; la región que se extiende desde las inmediaciones del Lago Nahuel Huapí a las del Lago Viedma; y la región adyacente al Seno de la Última Esperanza. La zona de los Hielos Continentales estaba excluida del arbitraje, ratificándose los límites establecidos por los peritos en las Actas de 1898. El laudo se apartó de los criterios de

7 Del latín “como poseías”.

delimitación utilizados por Argentina y Chile<sup>8</sup> y resolvió los conflictos limítrofes de manera equitativa, sin comprometer sus relaciones comerciales con las partes. De los 94.000 km<sup>2</sup> en disputa, 54.000 fueron otorgados a Chile y 40.000 a Argentina.

Las tareas de demarcación continuaron, durante las primeras décadas del siglo XX, como pendientes. En 1941 se firmó un Protocolo que tuvo como objeto la creación de una Comisión Mixta formada por técnicos designados por ambas naciones. Se procedería a revisar el estado de los hitos y a fijar nuevos para terminar de delinear la frontera.

El ascenso de Perón al poder marca un cambio de las relaciones entre los países. Perón conocía muy bien las cuestiones atinentes a los límites entre Argentina y Chile. Los recorrió intensamente en sus épocas de Oficial de carrera (produciendo numerosos informes y textos bibliográficos para el Ejército Argentino), fue agregado militar en ese país entre 1936 y 1938, y ocupó posiciones en alta montaña en Mendoza, tras su regreso de una experiencia europea como agregado militar en Italia (1940). El intento de expandir la influencia argentina en el Cono Sur, según la mirada del fundador del Movimiento Nacional Justicialista, encuentra en Chile a un vértice clave. Tras innumerables acciones políticas “subterráneas” pero sin materializarse resultados concretos, fundamentalmente por la resistencia chilena –sostenida por su alineamiento con los Estados Unidos– a las pretensiones hegemónicas peronistas, con la llegada de Ibáñez del Campo a la presidencia del país trasandino, los vínculos entre ambos Estados experimentan un vuelco hacia la cooperación e integración. Se impulsa la economía y el comercio bilateral, se avanza en un acuerdo de Unión Económica y se define “un estilo de convivencia que daba prioridad a la cooperación en desmedro de la confrontación” (Sosa, 1982). Trabajaron conjuntamente en relación a la Antártida (apoyando Chile a la Argentina cuando sucedieron los incidentes entre ésta y Gran Bretaña por el desembarco de dos marinos de guerra con instrucciones desde Buenos Aires en la Isla Decepción, en 1953). En cuanto a los temas limítrofes irresueltos, los gobiernos firmaron en junio de 1955 un compromiso para someter al arbitraje, la cuestión de las Islas Picton, Lennox y Nueva, excluyendo a Gran Bretaña y los Estados Unidos de la lista de componedores, por conside-

8 “División de las aguas” de Chile y “altas cumbre” de Argentina.

rarlos “interesados” en el extremo sur del continente (Sosa, et. la. 1982). La caída de Perón en ese mismo año, hecho que influyó y complicó la última parte del mandato de Ibáñez, cuestionado por su alineamiento con el argentino, cierran prontamente esta etapa.

En 1959, luego del conflicto por el islote Snipe<sup>9</sup>, Frondizi y Alessandri, presidentes argentino y chileno respectivamente, realizaron una Declaración Conjunta en la que expresaron su voluntad para resolver las controversias existentes.

El 6 de marzo de 1964, después de nuevos incidentes, se reunieron los Cancilleres de ambos países, acordando un nuevo arbitraje británico para el diferendo sobre el Río Encuentro. El laudo, del 1 de abril de 1965, resuelve el conflicto de forma salomónica. El 6 de noviembre de 1965, se produjo un serio incidente en la Laguna del Desierto, cuando cincuenta carabineros chilenos ocuparon un puesto a 30 kms. de la frontera. Al ser intimados, abrieron fuego, produciéndose un tiroteo que provocó la muerte de uno de ellos (Bandieri, 2011).

Tras años de frialdad y seria consideración de hipótesis de conflicto, la cuestión limítrofe entre ambos países pareció encontrar un principio de salida amistosa a partir de la Declaración de Salta firmada por Lanusse (presidente de facto) y Allende (presidente democrático). Se firmó además, el 22 de julio de 1971, el Acuerdo de Arbitraje para la zona del Canal de Beagle. Se solicitó la fijación de límites en el Canal de Beagle y la adjudicación de las islas Picton, Nueva y Lennox e islotes adyacentes por parte del gobierno de S. M. Británica, árbitro del conflicto, quien designó una Corte Arbitral Especial integrada por juristas del Tribunal Internacional de Justicia de las Naciones Unidas, con sede en La Haya.

El 2 de mayo de 1977, con gobiernos militares en ambos países, y en un contexto muy desfavorable para el desenvolvimiento de las relaciones bilaterales, se dio a conocer el laudo arbitral. Se confirmaba la tesis chilena, determinando que las islas Picton, Lennox y Nueva pertenecían a la República de Chile. Argentina no aceptó el pronunciamiento, declarando su nulidad el 25 de enero de 1978, invocando di-

9 El islote Snipe es una formación rocosa que se encuentra en el Canal de Beagle. Las fuerzas navales de la Argentina y de Chile protagonizaron un incidente por la posesión de aquel sin llegar a un enfrentamiento directo.

versos vicios invalidantes: a) deformación de las tesis argentinas; b) opiniones sobre cuestiones litigiosas no sometidas al arbitraje; c) errores geográficos e históricos; d) falta de equilibrio en la apreciación de los argumentos y de la prueba de cada parte.

Las discrepancias agravaron la crisis entre las partes. Los Presidentes de facto, generales Pinochet y Videla, trataron de buscar soluciones al conflicto con la formación de comisiones que no tuvieron éxito. Ambas naciones movilizaron las fuerzas militares a la frontera, dispuestas a presentar combate.

Según Passarelli (1998), durante 1978, se tenía asumido que se trataría de una guerra global, “total”, del primero al último kilómetro de la frontera cordillerana, con la posibilidad concreta de una extensión del conflicto a otros países, debido a la participación de Bolivia y Perú como aliados de Argentina y de una eventual irrupción de Brasil en apoyo de Chile (p. 30).

Hacia fines de 1978 sólo quedaba la mediación papal para evitar la guerra. El 8 de enero de 1979 se firmó el Acta de Montevideo, por la cual Chile y Argentina solicitaron la mediación de la Santa Sede en el diferendo y se comprometieron a no recurrir a la fuerza en sus relaciones mutuas. La Santa Sede presentó su propuesta en 1980; Argentina no la rechazó formalmente pero demostró su descontento.

La guerra de Malvinas, en 1982, selló la suerte del régimen militar argentino. Tras las elecciones del 30 de octubre de 1983, asumió la Presidencia de la Nación, el 10 de diciembre de ese año, el doctor Raúl Alfonsín, quien retomó las negociaciones considerándolas “prioridad número uno” de su gestión (Passarelli, p. 241 citado por Escudé, C. y Cisneros A. 2000). Sobre la base de la propuesta papal, el presidente nacido en Chascomús solicitó el aval a toda la dirigencia política nacional, apoyando dieciséis partidos la solución pacífica. La necesidad de concluir rápidamente con la cuestión, a fin de impedir que los fuertes resabios nacionalistas activos en ambos países generaran una corriente de opinión que postergase una vez más la solución del conflicto, anima a Alfonsín a plantear una consulta popular, que se realiza el 25 de noviembre de ese año, con un rotundo apoyo a la firma del Tratado (más del 80%). El 29 de noviembre 1984, se rubrica por los cancilleres de ambos países, en el Vaticano, el Tratado de Paz

y Amistad Argentino-Chileno<sup>10</sup>, en el que se fijaron los límites entre ambos países sobre el Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos; se estableció un procedimiento pacífico para la solución de controversias; se estipularon los límites en el Estrecho de Magallanes; se reafirmaron también los derechos de ambos países en la Antártida, exhortando a ambos pueblos a seguir el camino de la paz y la cooperación. Chile obtuvo el reconocimiento por parte de Argentina de la soberanía chilena sobre todas las islas al sur de la Isla Grande de Tierra del Fuego, excepto las argentinas al lado norte del canal, a cambio de la entrega por parte de Chile de la mayor parte de los derechos marinos que tales islas otorgan. Se creó la Comisión Permanente de Conciliación Argentina-Chile. El proceso, por cierto muy arduo dada la sensibilidad del tema y la influencia de las voces que, en ambos países, se inclinaban por señalar el error de transigir, culminó exitosamente cuando el 2 de mayo de 1985, nuevamente en la Santa Sede, se intercambiaron los instrumentos de ratificación.

Resuelto el diferendo limítrofe sobre el Canal de Beagle, se inicia otra etapa en las relaciones bilaterales: comienzan a desarrollarse reuniones de empresarios, inicia su funcionamiento la Comisión binacional, y se trabaja conjuntamente en asuntos de integración física; pero la política doméstica siguió interfiriendo en las relaciones bilaterales y los problemas generados en la mutua desconfianza, las acusaciones recíprocas por asuntos de espionaje y la cautela de los políticos argentinos, en los últimos años de la dictadura de Pinochet, respecto a éste y a la suerte del régimen que encabezaba, sin duda retrasaron cualquier iniciativa de integración o cooperación plena.

Ya con Carlos Menem a cargo del Ejecutivo argentino y Patricio Aylwin ungido como primer mandatario de la recuperada democracia chilena, se firmó una Declaración Conjunta Presidencial Argentino-Chilena efectuada el 2 de agosto de 1991, cuyo objetivo era la consolidación de una frontera de paz, se firmaron 8 documentos de importancia en los que destacamos la Declaración Conjunta de Límites, que establecía los mecanismos de solución a las disputas territoriales. Sólo quedaba solucionar el de los Hielos Continentales.

<sup>10</sup> Previo una declaración conjunta entre ambos países el 23 de Enero de 1984.

De la Rosa (1998), explica el por qué se terminó conociendo a este tratado como el de la "Poligonal". El anexo I, fijó como criterio un trazado de líneas rectas, apoyadas en accidentes geográficos o afloraciones rocosas que sobresalen del hielo, o en coordenadas geográficas. El resultado de esta operación es lo que se conoció como una "poligonal".

Lo primero que surgía como cuestionamiento a "La Poligonal"<sup>11</sup> es que no se estaba aplicando el Tratado de 1881. Resulta curioso observar que en el Anexo I de la Declaración Conjunta (Acuerdo para precisar el límite en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet) se haga referencia al Tratado de 1881, cuando se establecía un criterio totalmente distinto a los tratados centenarios. Interpretamos que se trata de una evocación con más sentido político que jurídico. Finalmente, el tratado no fue ratificado.

En 1994 se dió a conocer el laudo arbitral de la Laguna del Desierto en el que se otorgó la totalidad de la Laguna del Desierto a Argentina. De esta manera quedaba descartada la idea de someter los Hielos Continentales a un arbitraje, Chile no podía soportar el riesgo de un nuevo laudo desfavorable.

Debido al rechazo del Tratado de la Poligonal, en diciembre de 1996 se firmó el Protocolo adicional al acuerdo para precisar el límite en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet". Se estableció que: el Tratado no afectaría las reclamaciones de soberanía territorial y marítima en la Antártida ni tendría incidencia en la utilización de los recursos hídricos; la vigencia de los tratados de 1881 y 1893; que el monte Fitz Roy era punto indiscutido del límite, debiendo tener cada país acceso al mismo por propio territorio<sup>12</sup>, y que la Comisión Mixta de Límites Argentina Chilena procedería a la demarcación de la línea fronteriza. En ningún momento, como advierte Lucero (2007), se hizo mención de la cuenca del Río Santa Cruz, de vital importancia para la Patagonia argentina ya que por su caudal se convierte en el segundo río más importante del país y que con el límite establecido por la línea poligonal se convertiría en un recurso hídrico compartido. Sólo se determinaba que, como mencionamos supra, el límite establecido

por la Poligonal no tendría incidencia en el aprovechamiento de los recursos hídricos que se nutren de los glaciares de la zona.

A pesar del Protocolo, el gobierno argentino no lograría la aprobación del acuerdo<sup>13</sup>.

Finalmente se firmó el 16 de diciembre de 1998 el último acuerdo respecto de los Hielos Continentales que estableció lo siguiente:

(...) la región fue dividida en dos zonas. La primera, en la zona sur, entre el Cerro Daudet y el Cerro Murallón se precisa con claridad una serie de hitos naturales y sus correspondientes coordenadas geográficas sobre la línea divisoria de aguas, con sólo dos excepciones: a) la zona de Laguna Escondida donde se acordó mantenerla bajo soberanía argentina pese a su cercanía a los fiordos del pacífico, aunque corriendo los hitos convencionales hacia el este de la divisoria de aguas, y b) en el Cerro Stokes donde el límite se corre al oeste para incluirlo. En la zona norte se incluyó la pretensión chilena de lograr un mejor acceso al Fitz Roy (o Chalten), a partir de hacer llegar la línea del límite desde dicho cerro hasta el Paso Brecha de los Italianos por la divisoria continental de aguas, y desde allí se acordó dirigir la línea del límite hasta un punto ubicado a 200 metros al norte de la Aguja Bífida con sus precisas coordenadas, y de allí por una línea recta por el paralelo del lugar hasta un punto al noroeste del lago Viedma sobre la divisoria continental de aguas, conforme lo estableció el fallo de SM Británica. El hecho que el Tratado no dijera expresamente cómo desde el punto determinado a 200 metros al norte de Aguja Bífida la línea del límite deberá dirigirse hacia el Cordón Mariano Moreno evitaba que pudiera precisarse en forma automática la diferencia en cantidad de kilómetros cuadrados de territorio en disputa que le correspondería a cada parte (Eissa et. al, 2010, p. 56).

En 2006 se verificó un incidente diplomático, al detectarse un error en un mapa argentino difundido por la Secretaría de Turismo, donde los Hielos Continentales figuraban como territorio argentino, lo que produjo un canje de notas entre los gobiernos a raíz de un reclamo chileno. A partir de 2007 empezaron los trabajos de demarcación, pero al día de hoy,

11 Eissa (2010), especifica que antes de la firma del Tratado de 1991, el canciller Di Tella propuso una alternativa de soberanía compartida mediante la creación de un parque ecológico binacional que contaba con el apoyo de la U.C.R y el P.J. Sin embargo, cuando dicha propuesta fue presentada extraoficialmente en Chile, los legisladores trasandinos la rechazaron.

12 De este modo, Chile se aseguraba de que parte de la cuenca del glaciar Viedma permaneciera en su territorio.

13 A fines de 1997 un diputado argentino presentó un proyecto de resolución por el que el Acuerdo de 1991 fue devuelto al Ejecutivo con la condición de renegociarlo.



sigue sin demarcarse la zona que abarca desde la cumbre del Monte Fitz Roy hasta el Cerro Murallón.



Fuente: Realizado por el Lic. en Diseño Gráfico Marco Lío.

### La amistad como instrumento de resolución de conflictos

Volvemos por un momento a la teoría. Según Esther Barbé (2010), existen tres tipos de tradiciones en las que se basan la naturaleza de las relaciones internacionales: hobbesiana, grociana y kantiana. Básicamente, se trata de distintos paradigmas sobre el modo de relacionarse de los estados.

La tradición hobbesiana remite a una política de suma cero, en un constante estado de conflicto entre estados en las que los acuerdos se respetan sólo si forman parte de un interés en un momento dado.

La tradición kantiana, totalmente opuesta, es en esencia idealista. Indaga en los vínculos humanos que trascienden los estados y las nacionalidades dando prioridad al individuo. Los conflictos surgen a nivel gobierno y no a nivel pueblo, por lo que cuestiona los conceptos de soberanía e independencia. Algunos ven en el desarrollo kantiano una explicación coherente de dos importantes regularidades en la política mundial: la tendencia de los Estados liberales a ser pacíficos en sus relaciones mutuas y

belicosas con los Estados no liberales (Doyle, M. p. 358, 1996, citado por Peñas, F. 1997).

Por último, la tradición grociana, que adopta una postura intermedia, describe las relaciones internacionales dentro de un marco de institucionalidad por lo que el conflicto se encuentra limitado. A decir de Barbé, la actividad que mejor tipifica este paradigma es el comercio, o mejor dicho, las relaciones económicas y sociales entre estados.

Cierto es que todas ellas influyen o han influido en la cosmovisión científica y normativa de las relaciones internacionales. También es cierto que en las últimas décadas, la sociedad internacional ha seguido evolucionando, desarrollando una plataforma que sin perjuicio de la dinámica y los cambios, se afirma de un modo irreversible. En ella, encontramos un conjunto de principios que -amén de ser defendidos por la comunidad internacional- configuran un conjunto de elementos que se amalgama, como unidad que informa el funcionamiento de las organizaciones internacionales y de los ordenamientos nacionales, entrelazándolos, coordinándolos e integrándolos. Entre éstos, siguiendo a Aguirre Andrade, A. y Manasía Fernández, N. (2004) destacamos: a) La protección y tutela de los Derechos Humanos, o el “cobijo” que las constituciones, los tratados y los organismos otorgan a individuos y grupos; b) La libre determinación de los pueblos, derecho humano colectivo que a pesar de su caracterización fundamento político de la “amistad entre naciones”, ha operado jurídicamente de modo eficaz, utilizándose de modo no excluyente para fundar cambios de status organizativo (descolonización), integración con otro estado, preservación de identidad cultural, etcétera; c) Consolidación de la democracia como sistema de gobierno, y con ella el respeto a la constitución, la convivencia, la libertad y la dignidad, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos (por el sufragio y por otros mecanismos, entre los que sumamos al ejercicio de la democracia semidirecta y el desarrollo de agendas públicas con el tercer sector), etcétera; d) La Integración como método de aproximación y retiro del sentido económico de las fronteras políticas, procurando la complementariedad y el autoabastecimiento en regiones, creciente circulación y movilidad intrarregional, cultivo de relaciones de buena vecindad, revalorización de territorios y sus producciones, mejora de la capacidad de negociación internacional, etcétera. e) Cooperación internacional, en el sentido ya desarrollado de colaboración, interdependencia y

solidaridad. Todas ellas, agregamos nosotros, se hallan transversal e irreversiblemente afectadas por la matriz o paradigma "sustentable", como hemos expuesto más arriba, como así también por la "interdependencia" (efectos recíprocos).

Estas referencias nos sirven para entender la actualidad de la relación chileno-argentina, históricamente conflictiva. Cerca del conflicto armado en las postrimerías del siglo XIX, cuando al decir de Potash "... la posibilidad de una guerra originada en una disputa fronteriza con Chile, que ya había procedido a modernizar sus fuerzas armadas, creó (en la Argentina) una atmósfera propicia para las reformas militares" (1989, p. 16), las tensiones no cesaron durante gran parte del siglo XX, sino hasta la década de 1980, específicamente desde la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Restauradas las democracias en ambos lados de la Cordillera de los Andes, en los 90, se afirma por sobre la desconfianza una visión "pacífica y amistosa", consecuencia de los esfuerzos inmediatos recientes, consolidados por firmes decisiones políticas y estimulados por una mayor interdependencia económica. El típico enfoque ultranacionalista de "ocupar para desarrollar" se fue reemplazando por uno más racional de "acordar para desarrollar". Esto se vio reflejado en ciertos rasgos comunes que los vínculos mantenidos en los sucesivos gobiernos democráticos por ambos países han defendido, fundamentalmente la posibilidad de resolver las controversias de manera pacífica. Los hechos demuestran, que la relación de rivalidad (hobessiana) incorporó gradualmente elementos propios de tradición kantiana y grociana, bajo una cultura de amistad y reciprocidad.

La lógica de la "amistad estratégica" ha predominado también en el siglo XXI. Varios estudiosos de las relaciones internacionales, hacen hincapié en los distintos tipos de alianzas existentes y en las condiciones de amistad. Raymond Aron (2003), distingue entre alianzas permanentes y alianzas ocasionales. En el caso de la primera, considera aliados permanentes a aquellos estados que, sin importar el conflicto de intereses que pudieran surgir entre ellos, no conciben en un futuro posible encontrarse en campos opuestos. Este tipo de alianza se condice con lo que hemos denominado amistad estratégica. Aron explica que la alianza permanente es la que une a Estados Unidos y Gran Bretaña. Por otro lado, los aliados ocasionales no tienen otro vínculo más que la hostilidad hacia un enemigo común, una hostilidad suficientemente fuerte que se torna capaz de unir a los estados por

el temor. Como vemos, se trata de la amistad que catalogamos en una primera instancia, la amistad de tipo táctica, en la que el vínculo existente entre los estados es de tipo defensivo. En este tipo de alianzas, aclara Aron, los estados aparentemente amigos, se pueden convertir en enemigos.

Liska, G. (p. 62, 1962, citado por Kireyev, S. 2004), previo indagar sobre las causas que motivan las alianzas -muy relacionadas con el mantenimiento del balance de poder en el sistema internacional- distingue entre alianzas ofensivas, que se caracterizan por procurar ganancias mutuas compartidas, en las cuales el Estado más fuerte presiona por imponer su ideología, y las alianzas defensivas, en las cuales la ideología se emplea para obtener el consenso de los ciudadanos, de modo tal que éstos legitimen la alianza con propósitos de amistad e intereses comunes. Dentro de primer grupo, es común que uno o varios Estados asuman una posición "nacionalista", pretendiendo una posición hegemónica respecto a los otros, lo que puede conspirar contra la durabilidad o *sustentabilidad* de la alianza (rechazo de los otros al planteo, o retiro del nacionalista al tomar las ganancias de la alianza). En la segunda categoría, los Estados actúan con un perfil más asociativo, para evitar conflictos de intereses.

Buscando más elementos para intentar vincular la idea de alianza con la de amistad, abrevamos en Schmitt (1984). Según este autor, así como lo específico de la moral se relaciona con el bien y mal, así como el núcleo de lo estético está representado por las nociones de bello y feo, y en lo económico se gira entorno a los conceptos de *útil* y *dañino*, lo esencial de lo político es, para Schmitt, la distinción entre amigo y enemigo. Afirma que:

El significado de la distinción de amigo y enemigo es el de indicar el extremo grado de intensidad de una unión o de una separación, de una asociación o de una disociación (Schmitt et al., 1984 p. 23).

Si aceptamos la idea del balance como motivo que explica a las alianzas, cabe aceptar la pregunta central de Stephen Walt (1985): *what causes alignment?* El "balance" procura contrarrestar amenazas. La alianza se define por amenaza a la que se vea sometido cada Estado y su reacción. Los estados más débiles, busca alianzas con el estado más amenazante (Walt utiliza el término "bandwagon" para describir esta situación). Los estados que se perciben como amigos tienen mayores probabilidades de conformar alianza sustentada en intereses compartidos.

La mayor parte de estas teorías se basan en un paradigma realista, en el que los países se unen o se alían en busca de protección ante una amenaza externa, como un asunto de seguridad nacional para conservar su independencia y soberanía. Sin embargo, creemos que otro tipo de motivos puede impulsar la creación de alianzas. Encontrar en la sinergia bi o multilateral un mejor posicionamiento en el orden internacional que lejos de implicar protección para una amenaza concreta y externa, importe una optimización de las energías propias para la búsqueda de oportunidades en un mundo globalizado e interdependiente. Una “amistad estratégica” que reduzca o minimice hipótesis de conflicto o divergencia y que permita aprovechar mejor los esfuerzos. Una amistad “sustentable”, en mirada compatible con la dimensión actual de las relaciones internacionales, fuertemente cruzadas por la necesidad de defender globalmente y sin distinción la equidad intergeneracional.

Argentina y Chile han planteado, en los últimos 30 años, una matriz de relaciones basada en tres puntos esenciales: 1) Los dos países respetan los derechos humanos y la democracia; 2) Las controversias se resolverán pacíficamente, sin uso de la fuerza; 2) La cooperación es una alternativa posible.

En este contexto, de visión al futuro, integración bilateral y valores comunes que se sustentan en el tiempo, entendemos cabe la posibilidad de formular una propuesta para resolver la demarcación de los Hielos Continentales entre ambas naciones.

### Propuesta: condominio internacional

El estudio de las fronteras americanas, nace en la época colonial, y se bautiza jurídicamente con la firma del Tratado de Tordesillas (1493). Tras el fin de los virreinos, como hemos visto, campeó el criterio inordinado por el *utipossidetis iuris*<sup>14</sup>, que permitió resolver dos aspectos. El primero, que al tratarse de territorios pertenecientes a España se excluía la posibilidad de que existieran territorios *res nullius*. En segundo lugar, indica Del Castillo (2012), al conservar las divisiones administrativas como límites internacionales se solucionaban los conflictos fronterizos. Aunque este principio no fue suficiente para resolver todas las controversias, lo que derivó que numerosas disputas llegaran al enfrentamiento armado entre dos o más Estados.

14 A propuesta de Simón Bolívar en el Congreso de Panamá de 1826.

La frontera argentino-chilena cuenta con una extensión de cerca de 5150 Km., y como ya hemos visto, ha sido un incesante motivo de disputa. La historia nos enseña que los diferendos limítrofes tienen algo en común: muy pocos lograron una solución definitiva. En la realidad existen recursos naturales que pasan de un territorio a otro y que los Estados no pueden dividir mediante hitos. El aprovechamiento no sustentable, por parte del Estado que ejerza soberanía total o parcial sobre ellos, afecta intereses y expectativas de vecinos. La necesaria observancia del paradigma sustentable, frente a extensos territorios en los cuales yacen enormes reservas acuíferas (lagos, glaciares, etcétera), entre otros elementos esenciales para la supervivencia humana, y la necesidad de aplicar al máximo las reglas estables y respetuosas del Estado de Derecho ínsitas en la matriz de amistad estratégica planteada por Argentina y Chile en las últimas décadas, nos motiva a pensar una solución jurídica distinta<sup>15</sup> a las que se han venido proponiendo. Por eso consideramos que podría imaginarse un camino que nos lleve a la aplicación de un instituto aplicado en otras latitudes, como es el “condominio internacional”.

Stahn (2008), define al condominio como una técnica de gobierno mediante la cual dos o más partes ejercen soberanía conjunta sobre un territorio a través de órganos intermedios. Asimismo, observa Samuels (2007), es importante diferenciarlo del coimperio, ya que éste último existe cuando la soberanía conjunta se ejerce sobre territorio de un tercer estado y no sobre el de las partes. No se trata de una superposición de soberanía, sino una recíproca limitación de la soberanía absoluta aceptada de forma voluntaria por las partes.

El condominio internacional, es una institución de antaño. Verzijl (1970), enseña que ya en el siglo V Temístocles fue designado árbitro en el conflicto entre Córceira y Corinto, otorgando la Isla Jónica de Léucade bajo un régimen de administración común entre ambos. No obstante, en los últimos años ha sido propuesto como una solución para resolver cuestiones limítrofes como en el caso de Jerusalén, el Mar Caspio o las mismas Islas Malvinas<sup>16</sup>.

15 Rechazamos cabalmente la Doctrina Harmon, mediante la cual cada estado puede actuar indiscriminadamente dentro de sus límites.

16 En 1974, durante la tercera presidencia de Juan Domingo Perón, la Argentina presentó una propuesta de condominio con cinco puntos: i) las banderas británica y argentina serían enarboladas juntas y los idiomas oficiales serían el inglés y el español; ii) todos los nativos de las Islas poseerían doble nacionalidad; iii) los pasaportes de la colonia serían reemplazados por documentos de viaje emitidos por el condominio; iv) la constitución, la adminis-



No es sencillo utilizar al condominio como herramienta para resolver conflictos debido a las características de la "soberanía" ejercida por los estados, a pesar de que la consideración de aquella como una unidad indivisible está en crisis, frente a los retos y exigencias determinadas por la globalización. El estado-nación fue construido en base a estar cerrado sobre sí mismo en su territorio y volcado en guerras de expansión contra otros estados (Bavaresco, 2012). En la actualidad, la diferenciación entre temas de orden interno y externo se volvió difusa. La creciente y mutua interdependencia, provocó una disminución de la autonomía de los actores internacionales. La interrelación permite un mayor conocimiento del otro, acercando a los individuos y a las comunidades, muchas veces con prescindencia del Estado. Toda esa dinámica torna cada vez menos razonable el egoísmo, el juego de suma cero, el reclamo nacionalista. Territorios donde la inacción es generada por el reclamo cruzado, pueden ser vividos, sentidos, compartidos en su aprovechamiento y soberanía mediante una figura que complementa o refuerza la idea de la matriz amistoso-estratégica.

### Antecedentes de Condominio Internacional

Siguiendo la clasificación de Samuels (et. al. 2007), podemos dividir los condominios en: fronterizos, cuando el territorio en disputa forma parte de la frontera de aquellos estados reclamantes, y coloniales, en el que el territorio en disputa no forma parte de la frontera de aquellos estados reclamantes. Nos centraremos en los condominios fronterizos y posteriormente trataremos de extraer lecciones aplicables a los *Hielos Continentales*.

### Golfo de Fonseca

Ubicado en la costa pacífica de El Salvador, Nicaragua y Honduras, tiene particular interés ya que no fue creado mediante acuerdo de partes sino mediante decisión judicial. En 1914 se firmó el Tratado Bryan Chamorro entre Nicaragua y Estados Unidos, en el cual, entre otras concesiones, se otorga la posibilidad a los EE.UU. de establecer una base naval en el Golfo de Fonseca. Ello motivó un reclamo por parte de El

tración y el sistema legal se adaptarían a las necesidades del condominio y el Gobernador sería designado alternativamente por la Reina y el Presidente; y v) los demás cambios constitucionales requerirían el acuerdo del condominio. (Asamblea General de las Naciones Unidas, Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, del 26 de febrero de 2013, A/AC.109/2012/SR.4).

Salvador ante la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), alegando que violaba sus derechos de condominio sobre el Golfo. El fallo de la CCJ refiere que la soberanía no es irrestricta ni ilimitada, por lo que no puede invocarse para realizar actos que puedan reparar daños y peligros a otro país, fallando en contra del establecimiento de una base naval norteamericana en territorio nicaragüense. A su vez, afirmó que los pueblos centroamericanos son "un todo moral"; que no pueden verse ligados por meros vínculos de cortesía y que ellos mismos aseguran ser parte disgregada de Centroamérica. Finalmente, expresó que el Tratado Bryan Chamorro violaba el Tratado de Paz y Amistad firmado por Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador<sup>17</sup>.

En 1986, El Salvador y Honduras, decidieron llevar sus diferendos limítrofes pendientes ante la Corte Internacional de Justicia, siendo uno de ellos el del Golfo de Fonseca. En 1990, Nicaragua intervino en el juicio invocando el Estatuto de la Corte debido a que sus intereses podían ser afectados por la decisión del litigio. El Tribunal falló en 1992, determinando en primer lugar, que el Golfo es una bahía histórica, y en segundo lugar, la existencia de dos zonas dentro del golfo: una de carácter exclusivo de tres millas adyacente a las costas de cada Estado y otra en condominio. Afirmó que la indivisión no produce condominio pero que la utilización pacífica y continua sí.

### Bahía de Hondarribia/Isla de los Faisanes

Se encuentra en el límite norte entre España y Francia. La bahía de Hondarribia fue dividida en tres partes por el Acuerdo de 1879: aguas sometidas a la exclusiva jurisdicción de Francia, aguas sometidas a la exclusiva jurisdicción de España y aguas comunes. Sin embargo, la forma en que se iba a ejercer la jurisdicción común nunca se reglamentó. Al frente de la Bahía se encuentra la Isla de los Faisanes, indica-Capdevila i Subirana (2009), cuya frontera fue fijada por el Tratado de Límites de 2 de diciembre de 1856, quedando bajo un régimen de condominio por parte de las dos naciones. El artículo 27 de dicho Tratado declaró que la isla pertenecería a España y Francia, por lo que los dos países iban a adoptar medidas de común acuerdo para juzgar delitos y para la conservación de la misma.

17 Este Tratado fue fruto del impulso pacificador mexicano-estadounidense ante los numerosos conflictos centroamericanos. Resultado del mismo fue la Corte Centroamericana de Justicia.

Posteriormente, se reguló el régimen de administración determinando que el derecho de vigilancia de la isla iba a corresponder por turnos de seis meses a cada uno.

### **Río Paraná/ Lago Itaipú**

En 1973, Brasil y Paraguay firmaron el Tratado de Itaipú para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del Río Paraná, desde Salto Grande hasta la boca del Río Iguazú. El aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hídricos del Río Paraná, pertenecen en condominio a los dos países, decidiéndose la división en partes iguales de la energía eléctrica. En el lago existen tres tipos de jurisdicción: aguas binacionales, aguas brasileras y aguas paraguayas. Las partes crearon en igualdad de derechos y obligaciones un ente binacional (Itaipú) constituido por la Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (ELETROBRÁS) y Administración Nacional de Electricidad (ANDE), con igual participación en el capital. Los órganos administradores están integrados por igual número de nacionales.

En cuanto a los límites, se estableció que tanto el tratado como las instalaciones y obras requeridas producirán variación alguna en los límites entre los dos países establecidos en los tratados vigentes. La jurisdicción competente para la ITAIPU, con relación a las personas físicas o jurídicas domiciliadas o con sede en el Paraguay o en el Brasil, será, respectivamente, la de Asunción y la de Brasilia.

### **Lago Titicaca**

Luego de la firma del Protocolo para la demarcación de fronteras entre Perú y Chile, y de la creación de la Comisión Mixta de Límites boliviano-peruana en 1925, surgieron ciertos inconvenientes entre los dos países al no hacerse referencia sobre el dominio del Lago Titicaca. Así es como en la década del 50, el Perú objetó la idea de desviar las aguas del Lago Titicaca al norte de Chile, según Torres Armas (2003) como compensación por una salida soberana para Bolivia en el Océano Pacífico, sin que se le consulte previamente. Esta situación motivó la firma de la Convención Preliminar para el Estudio del Aprovechamiento de las Aguas del Lago Titicaca, y luego, en 1957 se aprobó un plan para el estudio económico preliminar del aprovechamiento común de las aguas del lago.

Después de la cumbre de Lima en 1955, los presidentes de ambos países institucionalizaron el condominio internacional, declarándolo indivisible y exclu-

sivo sobre las aguas y los recursos del lago Titicaca con el propósito de utilizarlos y administrarlos en conjunto. Este condominio tiene la característica de exclusivo porque pertenece a ambos países, y no hay otro tenga derechos similares, y es indivisible por la naturaleza del Lago<sup>18</sup>. De esta manera:

Las aguas son por naturaleza indivisibles, particularmente las corrientes, y de ahí que esté tomando cuerpo, respecto de las internacionales, la figura del condominio” (que se funda en la indivisión), para explicar los derechos sobre ellas de las naciones que comparten su uso (Cano, 1979, p. 96).

Cualquier acción en la cuenca por parte de Bolivia o del Perú debe ser consultada y acordada entre ambos países.

### **Moresnet**

Advierte Bantz (1998) que el distrito de Moresnet no fue incluido en el Acta del Congreso de Viena de 1815 al momento de establecer una frontera entre los Países Bajos y Prusia, por lo que posteriormente, ambos países firmaron el tratado de Aix-la-Chapelle que determinó la formación de un condominio. Siguiendo a Bantz (et. al. 1998), el tratado determinó que Moresnet sería parte de Holanda y Neu-Moresnet de Prusia, mientras que la mina de cinc quedaría bajo condominio de los dos países.

Fue gobernado por dos comisionados, uno por cada país, aunque más adelante se le delegó cierta autonomía municipal al nombrarse un Alcalde, el cual era elegido por los comisionados. Los residentes de Moresnet eran ciudadanos de ambos países y no estaban sujetos a hacer el servicio militar. Cada nativo, podía optar por la jurisdicción legal que desease. Luego de la independencia de Bélgica, ésta reemplaza a Holanda en el condominio, hasta que el Tratado de Versalles de 1919 otorga Moresnet a Bélgica.

### **Áreas Protegidas Trasfronterizas por la Paz (AFTP)**

Esta figura novedosa, es de reciente implementación, por lo que se encuentra en pleno desarrollo. Algunas

18 A partir de estos tratados es que se desarrollaron todas las actividades futuras sobre la cuenca binacional. De esta manera, el lago Titicaca, el río Desaguadero y los lagos Poopó y Coipasa, han sido considerados como los cuatro elementos de un “sistema hídrico” perteneciente a una sola cuenca autónoma, al que se denomina como Sistema TDPS.

han permitido poner fin a conflictos prolongados, como el que ha enfrentado a Ecuador y Perú, entre 1941 y 1998, o aquellos que han marcado las relaciones entre países de América Central durante decenios.

La Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) ha promovido los Parques para la Paz

Como herramienta orientada a consolidar la cooperación regional para la conservación de la biodiversidad, la prevención y la resolución de conflictos, la reconciliación y el desarrollo sustentable a nivel regional” (Sandwith, T. et al., 2001, p. 1).

Según la UICN:

Los parques para la paz son zonas transfronterizas oficialmente consagradas a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados, así como a la promoción de la paz y la cooperación.

Actualmente, la creación de parques binacionales para la paz va *in crescendo*. Entre ellos: Waterton-Glacier International Peace Park, entre Estados Unidos y Canadá; el Parque Internacional de la Amistad entre Panamá y Costa Rica; el Parque Binacional El Cóndor entre Perú y Ecuador; Great Limpopo Peace Park (GLPP), entre Sudáfrica, Zimbabue y Mozambique; el Parque Marino para la Paz del Mar Rojo entre Israel y Jordania. Un “parque para la paz” no implica necesariamente que las naciones involucradas se hayan encontrado anteriormente en situación de conflicto. A pesar de ello, el conflicto transfronterizo entre el Ecuador y Perú es considerado como un caso ejemplar donde el concepto de Parque para la Paz ha dado resultados concretos para poner fin a un conflicto que ha durado decenios. El acuerdo de cooperación entre los dos países, pudo concretizarse dentro de un plan binacional de protección de la naturaleza y por programas conjuntos. Su alto valor simbólico contribuye a una gestión pacífica.<sup>19</sup>

De tal importancia han resultado los últimos años que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, puede declarar a los parques transfronterizos como Parques Internacionales para la Paz.

<sup>19</sup> El Diputado Nacional Federico Pinedo presentó el 15 de abril del corriente año, un proyecto de declaración en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, por el cual promueve la creación de un Parque Binacional de la Paz Hielo Patagónico Austral, en conjunto con la República de Chile.

## Observaciones y propuesta

Lo estudiado nos permite observar distintas cuestiones:

- a. La figura del condominio internacional no es uniforme, para cada caso particular valdrán sus propias particularidades.
- b. Si un territorio es puesto bajo un condominio internacional “genuino”, ello importa su pertenencia a los condóminos de manera indivisa. Es propio de la naturaleza de un condominio internacional, que un Estado parte de él no pueda ejercer medidas de carácter unilateral sobre el espacio físico de que se trate. Se funda en el principio *res communis*.
- c. El territorio debe ser administrado por representantes o delegados de los gobiernos centrales como ocurrió en Moresnet o en el caso de las Islas Faisanes, en la que esta tarea se encuentra en manos de los ministros de Relaciones Exteriores.
- d. Conociendo la importancia de los recursos en juego en la zona que nos ocupa (es la segunda reserva de agua dulce en el mundo), y la necesidad de tutelarlos desde una perspectiva sustentable, la cooperación para ejercer una soberanía efectiva y conjunta es una respuesta responsable frente a la posibilidad de la inacción por la falta de acuerdo, transformando una zona litigiosa que aún no posee real soberano, en un espacio protegido por el esfuerzo conjunto, bajo el marco de un plan y mediante acciones incorporadas dentro de la matriz de “amistad estratégica” que pone un rumbo, capaz de mantenerse aún a pesar de influencias que puedan desviarlo. El gran desafío será la gestión conjunta, para la cual hacen falta consensos y fundamentos políticos previos.
- e. Una vez que el condominio se encuentra instrumentado y en desarrollo, las partes deberían considerar y aplicar los principios de gobierno de los bienes comunes.<sup>20</sup>

Samuels (et. al 1998) hace referencia al análisis que realiza Ostrom (2000), sobre los principios de diseño ilustrados por instituciones de recursos de acceso común de larga duración que pueden ser aplicados a la figura del condominio: 1. Límites claramente definidos 2. Reglas de uso adaptadas a las condiciones locales 3. Acuerdos colectivos que participen a los individuos afectados en la toma de decisiones 4. Acciones de supervisión 5. Sanciones graduales 6.

<sup>20</sup> Elinor Ostrom, ganadora del Premio Nobel de Economía en 2009, en su libro *El Gobierno de los Bienes Comunes*, aborda los problemas que se generan en el aprovechamiento de recursos de manera compartida.

Mecanismos para la resolución de conflictos 7. Reconocimiento mínimo de derechos de organización 8. Entidades concatenadas (Las actividades de asignación, aprovisionamiento, supervisión, sanción, resolución de conflictos y gestión están organizadas en capas múltiples de empresas concatenadas. Se aplica en sistemas grandes).

Tomando en cuenta los antecedentes históricos y los principios sobre gobierno de bienes comunes de Ostrom, consideramos que la figura del condominio internacional podría ser aplicada a los Hielos Continentales o Campo de Hielo Sur, en la zona aún no delimitada -entre Monte Fitz Roy y Cerro Murallón-, generando un espacio protegido de uso común, por ejemplo un parque binacional, delimitando adecuadamente los márgenes externos -que podrían estar relacionados con la pretensión de cada país-.

Consideramos que tal propósito debería ser parte de un nuevo tratado, al que consideramos “de cooperación”, pero que será un acuerdo destinado a gobernar una transición, en tres grandes etapas:

a) Una primera, que debería durar entre tres a cinco años, en la que un equipo de trabajo binacional aborde la cuestión física o espacial (márgenes, obras de demarcación, infraestructura, etcétera), la cuestión ambiental (caracterización de un plan de manejo de la zona para los próximos cincuenta años), los emprendimientos a realizar (organización del parque nacional, inversiones y plan maestro de gestión para el mismo) y los pasos para generar: a) Adecuada información en la ciudadanía; b) Participación de la sociedad civil organizada; c) La gestión o conjunto de gestiones que fuere menester en las áreas gubernamentales de cada Estado Nacional e inclusive de Regiones o Provincias según corresponda. Este trabajo debería contar con un marco o formato de programa binacional, con calce o previsión acordada e incluida en cada ley presupuestaria nacional.

b) Una segunda, que debería durar de dos a tres años, que a par de avanzar en las tareas de la primera etapa -contemplando una fundamentación y una planificación general, como así también la conformación de una masa crítica o capital humano suficiente para asumir los desafíos que sigan-, prepare los instrumentos y demás arreglos institucionales definitivos a implementar, y genere de modo organizado, en los dos países, una ronda de debates en universidades y otras sedes propicias para un debate limpio y transparente, previa a la firma del tratado “definitivo”, constitutivo

del condominio (creando además el parque binacional, aprobando el plan de inversiones, las pautas de manejo sustentable de los espacios físicos y recursos naturales que yaczan en el condominio, etcétera), firma que estará precedida además por una consulta popular a celebrarse en lo posible el mismo día y a la misma hora en los dos países.

Respecto a la consulta popular, conforme el derecho constitucional argentino, la misma podrá ser vinculante o no vinculante -artículo 40 de la Constitución Argentina y ley 25.432-, con diferencias de forma y de fondo respecto a otra elección. En el caso chileno, la Carta Magna de 1980 habla de “plebiscito” en numerosas oportunidades -e incluso algún artículo menciona las consultas no vinculantes-, aunque no está claro que todo tema pueda ser abordado mediante ese instrumento. Somos de la opinión de que si la instancia se conviene en el tratado de transición -pactando que el último tramo de ese período deberá incluir la elaboración del proyecto de convenio definitivo y la consulta popular- y se cumple con todo el plan propuesto, no podrá invocarse en su contra oposición constitucional o legal de envergadura.

c) Una tercera etapa, que se inicia con la firma del tratado definitivo y que supone la implementación del mismo y la evaluación de su cumplimiento, pues el tratado debería prever mecanismos a tal fin, sobre la base de la calidad de la cooperación, el avance en el cumplimiento de los objetivos y el respeto a los paradigmas sustentables.

El condominio binacional, desde nuestra perspectiva, supone que los espacios que se incluyan en su demarcación, y todo recurso que en él se encuentre, merecen el trato de “*res communis usus*”. Se trata de cosas fuera del comercio, no sujetas a transacciones de ninguna índole y sobre las que tampoco podrá implementarse ninguna explotación privada, ni siquiera mediando concesión.

## CONCLUSIONES

Sin lugar a dudas las relaciones bilaterales argentino-chilenas experimentaron un crecimiento desde la vuelta de la democracia, generando una mayor interdependencia. El Tratado de 1998 significó la superación definitiva de los conflictos territoriales y terminó de normalizar las relaciones entre estos dos países, pero a pesar de ello, se han generado conflictos diplomáticos en la zona de los Hielos Continentales. El presente artículo nos impuso la necesidad de

ahondar en los orígenes de las relaciones argentino-chilenas y poder reconocer un vínculo de amistad entre las naciones que permita crear un condominio binacional en la zona sin demarcar de los Hielos Continentales. Los conceptos de amistad en las relaciones internacionales y de condominio internacional, resultan bastantes elusivos, y su empleo comprende un abanico de posibilidades. Por ello, definimos su alcance y contenido, para poder contar con conceptos operativos para abordar, teóricamente y empíricamente las relaciones argentino-chilenas.

Establecimos que la amistad tiene distintos alcances, y que no está circunscripta exclusivamente a parámetros defensivos-militares. La interdependencia genera nuevas búsquedas como inserción internacional, apertura a mercados, cooperación en distintas disciplinas, y consensuar posiciones en el escenario internacional. Creemos que la "amistad estratégica", y dejado en claro los vínculos que unen a argentinos y chilenos, trasciende las meras formalidades bilaterales y supone la concreción de objetivos comunes al mediano y largo plazo. En un escenario internacional globalizado, donde prima la incertidumbre, ya no se trata de mantener una postura realista ni de juegos de suma cero, por lo que una relación signada por la interdependencia, demandará un mayor grado de coordinación de políticas.

En este marco, creemos propicio terminar con aquellos escenarios de conflicto. A la fecha no se ha po-

dido demarcar una parte del territorio comprendido por el Tratado de 1998. Lamentablemente, aún rige desconfianza entre ambas naciones. Las diferencias en el diferendo fronterizo, podría generar una situación potencial de conflicto en un área sensible para ambos países. De ahí la necesidad de resolver estos problemas a través de un marco jurídico, que plantee derechos y obligaciones comunes, como el condominio internacional, y que actúe como símbolo de cooperación entre naciones con una historia en común, promoviendo la estabilidad regional. De esta manera se incrementaría la confianza, entendimiento y cooperación entre países; se prevendrían situaciones de tensión por el acceso a recursos naturales; se establecería el acceso y el uso equiparado y sostenible de recursos naturales; se propondrían sistemas de gestión compartida; se compartirían recursos culturales y naturales, habilidad de gestión y experiencia, incluyendo investigación cooperativa y gestión de información, entre muchas otras cosas.

Por ello será necesaria la ejecución de estrategias binacionales, como la planteada, que por medio de una institucionalidad política y jurídica promueva la cooperación al largo plazo. De esta manera, se lograría resolver un conflicto de antaño en concordancia a un contexto de vecindad y amistad que se profundiza entre países.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo de Arbitraje (compromiso) respecto de una controversia en la zona del canal de Beagle, entre la República Argentina y la República de Chile, de 22 de julio de 1971. Recuperado el 29 de julio de 2014 en chil22-07-1971-2.pdf
- Acta de Buenos Aires, entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, de 6 de julio de 1990. Recuperado el 28 de julio de 2014 en <http://www.dipublico.com.ar/4004/acta-de-buenos-aires-6-de-julio-de-1990/>
- Acta de Montevideo, Acuerdo de Montevideo sobre el Problema de la Zona Austral, entre la República de Chile y la República de Argentina, de 8 de enero de 1979. Recuperado el 29 de julio de 2014 en chil08-01-1979.pdf
- Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile sobre designación de una Comisión que fije en el terreno los deslindes determinados en la sentencia arbitral, de 28 de mayo de 1898. Recuperado el 28 de julio de 2014 en chil28-05-1902-3.pdf
- Acta preliminar entre la República Argentina y la República de Chile para celebrar un Tratado general de Arbitraje, de 28 de mayo de 1898. Recuperado el 28 de julio de 2014 en chil28-05-1902-4.pdf
- Acuerdo para Precisar el Recorrido del Límite desde el Monte Fitz Roy hasta el Cerro Daudet, entre la República Argentina y la República de Chile, de 16 de diciembre de 1998. Recuperado el 29 de julio de 2014 en chil16-12-1998-4.pdf
- Aristóteles. (2000). *Ética Nicomáquea*. Trad. Julio Pallí Bonet. Madrid: Editorial Gredos.
- Aron, R. (2003). *Peace and war. A theory of international relations*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Aguirre A. & Manasía, N. (2004) Principios contemporáneos del Derecho Internacional en la Globalización. *Frónesis* 11 (2), pp. 9- 33.
- Bantz V. (1998). The International Legal Status of Condominia. *Florida Journal of International Law*, 12, pp. 77-133.
- Bavaresco, A. (2012). La crisis del estado-nación y la teoría de la soberanía en Hegel. *Recerca. Revista de pensament i anàlisi*, 2012 (3). pp. 55-80.
- Calderón, E. (2011). Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo. *Relaciones Internacionales*, 2011 (18), octubre de 2011. pp. 89-111.
- Becerra, M., Povedano, A. & Téllez, E. (2010). La soberanía en la era de la globalización. En Becerra, M. & Müeller, K. L. (coords.). *Soberanía y juridificación de las relaciones internacionales* (pp. 55-83). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bustos, C. (1988). Paz y Amistad. Contenido y alcance. En Díaz Albónico R. (editor). *El Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Argentina*. Chile: Editorial Universitaria.
- Bandieri, S. (2011). *Historia de la Patagonia*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Barbé, E. (2010). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Canchola, U. (1998). La protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible; las dificultades del derecho internacional ambiental, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 1998 (53) pp. 82-113.
- Capdevila, J. (2009). Historia del deslinde de la frontera hispano-francesa. Del tratado de los Pirineos (1659) a los tratados de Bayona (1856-1868). *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 2009 (70), pp. 234-236.
- Caldwell, L. K. (1990). Beyond environmental diplomacy: the changing institutional structure of international cooperation. En Carroll, J. E. (editor). *International Environmental Diplomacy: the management and resolution of trans-frontier environmental problems*. (pp. 13-28) Cambridge: Cambridge University Press.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Ediciones Ciencias Sociales.
- Cano, G. J. (1978). *Derecho y Política Ambientales*. Buenos Aires: Depalma.

- Cano, G. J. (1979). *Recursos hídricos internacionales de la Argentina*. Buenos Aires: Zavalía.
- Cicerón, M. T. (1998). *La Amistad*. Trad. Carmen Fernández, Madrid: Temas de Hoy.
- Constitución Política del Estado de Chile. Artículo 3. 8 de agosto de 1822 (Chile).
- Constitución Política de la República de Chile. Artículo 1. 25 de mayo de 1833 (Chile).
- Constitución Política de la República de Chile. Artículo 15. 11 de septiembre de 1980 (Chile).
- Constitución de la Nación Argentina. Artículo 40. 22 de agosto de 1994 (Argentina).
- Corte de Justicia Centroamericana. Gobierno de la República de El Salvador contra el Gobierno de la República de Nicaragua". 9 de marzo de 1917.
- Corte Internacional de Justicia. Conflicto territorial, insular y marítimo, entre las Repúblicas de El Salvador y Honduras. 11 de septiembre de 1992.
- Comunicación 428, Comisión Europea, de 25 de julio de 2001. La gobernanza europea - Un Libro Blanco.
- Convención sobre limitación de armamentos navales entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Chile, de 28 de mayo de 1898. Recuperado el 28 de julio de 2014 en [chil28-05-1902.pdf](http://chil28-05-1902.pdf)
- Cuarta acta entre la República Argentina y la República de Chile sometiendo al arbitraje de S. M. Británica, artículo 1, de 22 de septiembre de 1898. Recuperado el 21 de julio de 2014 en [Chile%2025.pdf](http://Chile%2025.pdf).
- Danhke, G. L. (1989). *Investigación y Comunicación*. México: Mc Graw-Hill.
- Declaración de Salta, entre la República Argentina y la República de Chile, de 24 de julio de 2014. Recuperado el 29 de julio de 2014 en [chil24-07-1971.pdf](http://chil24-07-1971.pdf)
- Declaración Presidencial Conjunta, entre la República Argentina y la República de Chile, de 02 de agosto de 1991. Recuperado el 29 de julio de 2014 en [chil02-08-1991-3.pdf](http://chil02-08-1991-3.pdf)
- Declaración Presidencial sobre límites, entre la República Argentina y la República de Chile, de 22 de julio de 1971. Recuperado el 29 de julio de 2014 en [chil02-08-1991-5.pdf](http://chil02-08-1991-5.pdf)
- De la Rosa, L. (1998). *Acuerdo sobre los hielos continentales: razones para su aprobación*. Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo.
- Del Castillo, L. (2012). *El derecho internacional en la práctica argentina*. Buenos Aires: Errepar.
- Devere, H., Mark, S., & Verbitsky, J. (2011). A history of the language of friendship in international treaties. *International Politics*, 48 (1), pp. 46-70.
- Eissa, S. (2009). *Hielos Continentales. La política exterior argentina en los 90*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Eguiguren, J. (1987). *Relaciones internacionales. Una perspectiva antropológica*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Escudé, C. y Cisneros A. (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Escudé, C. (2012). *Principios de Realismo Periférico*. Buenos Aires: Lumiere.
- Hillmann, K. (2005). *Diccionario Enciclopédico de Sociología*. España: Herder.
- González, F. (2009). La cancillería y los asuntos del medio ambiente Uruguay y la nueva diplomacia ambiental, *Análisis del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales*. Recuperado el día 9 de julio 2014 en <http://curi.org.uy/archivos/analisis3de09gonzalezguyer.pdf>
- Kireyev, S. (2004). *George Liska's realist alliance theory, and the transformation of NATO*, Tesis doctoral sin publicación, University of Central Florida Orlando, Florida.
- Laguna, J. (2010). La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 2010, (88), pp. 75-106.
- Mols, M. (1985). *El marco internacional de América Latina*. Barcelona: Editorial Alfa.
- Noriega, J. (2013). Las provincias argentinas en la organización del Estado federal. *In Iure*, 1(2), pp. 72-86.
- Ortega, J. E., & Espósito, S. M. (2014). El diferendo marítimo chileno-peruano fallado por La Haya en enero de 2014. Reseña y Lecciones. *Serie Breviario en Relaciones Internacionales CEA-UNC*, 2014 (30), 2014, pp. 1-15.
- Ostrom, E. (2000). Reformulating the commons. *Swiss Political Science Review*, 6(1), pp. 29-52.

- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA. (2010). Desastres y Conflictos. Recuperado el día 28 de julio de 2014 en [http://www.unep.org/pdf/Disasters\\_and\\_Conflicts\\_sp.pdf](http://www.unep.org/pdf/Disasters_and_Conflicts_sp.pdf)
- Passarelli, B. (1998). *El delirio armado. Argentina-Chile. La guerra que evitó el Papa*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Potash, R. (1984). *El ejército y la política en la Argentina 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*. Decimocuarta edición. Buenos Aires: Sudamericana.
- Peñas, F. J. (1997). Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos. *Isegoría*, (16), pp. 119-140.
- Proyecto de Declaración, Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, del 15 de abril de 2014, para la creación de un Parque Binacional de la Paz Hielo Patagónico Austral, en conjunto con la República de Chile.
- Protocolo relativo a la reposición y colocación de hitos en la frontera argentino-chilena, de 16 de abril de 1941. Recuperado el 28 de julio de 2014 en [chil16-04-1941%20\(1\).pdf](http://chil16-04-1941%20(1).pdf)
- Samuels, J. H. (2007). Condominium arrangements in international practice: reviving an abandoned concept of boundary dispute resolution. *Michigan Journal of International Law*. 9. pp. 727-77.
- Sandwith, T., Shine C., Hamilton L. & Sheppard, D. (2001). Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation. *World Commission on Protected Areas (WCPA)*. Recuperado el 26 de Julio de 2014 en <https://portals.iucn.org/library/efiles/documents/PAG-007.pdf>
- Sereno, A. (2013). *La gobernanza ambiental de los recursos naturales: las cuencas hidrográficas*. Centro de Estudios Jurídicos Económicos e Ambientales (CEJEA). Recuperado el día 9 de julio de 2014 en [http://atl.imta.mx/coloquio/attachments/132\\_M%C3%A9xico\\_C%C3%A1pitulo%2014%2009%202012-Amparo%20Sereno.pdf](http://atl.imta.mx/coloquio/attachments/132_M%C3%A9xico_C%C3%A1pitulo%2014%2009%202012-Amparo%20Sereno.pdf)
- Sosa, A. (1982). Argentina, Brasil y Chile (ABC): Peronismo y Unidad Latinoamericana, *Amersur. Asociación Civil*. Recuperado el día 9 de julio de 2014 en <http://amersur.org.ar/Integ/ARGENTINA-BRASIL-Y-CHILE-ABC-PERONISMO-Y-UNIDAD-LATINOAMERICANA.pdf>.
- Roshchin, E. (2009). *Friendship in international relations: A history of the concept*, Tesis doctoral sin publicación, *University of Jyväskylä, Jyväskylä, Finlandia*.
- Recomendación Comité Especial, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, del 26 de febrero de 2013, encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.
- Resolución 2625, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas -ONU- de 24 de octubre de 1970, Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad ya la Cooperación entre los Estados.
- Resolución 2995, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas -ONU- de 15 de diciembre de 1978, Cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados.
- Rodríguez, J. (2013). Retos y escenarios del MERCOSUR en América Latina. Referencias al modelo seguido por la Unión Europea. *Revista Via Iuris* (14), pp. 89-129.
- Rosa, J. (1981). *Historia Argentina, Tomo VIII*. Buenos Aires: Editorial Oriente.
- Russell, R. & Tokantlian, J. (2011). Percepciones Argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. En Sorj, B. & Fausto, S. (compiladores). *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas* (pp. 281-311) Argentina: Catálogos.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., Lucio, P. B., & Pérez, M. D. L. L. C. (1998). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill.
- Schmitt, C. (1984). *El concepto de lo político*. Buenos Aires: Folios.
- Stahn, C. (2008). *The law and practice of international territorial administration: Versailles to Iraq and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación entre las repúblicas de Chile y de las Provincias Unidas del Río de la Plata, artículo 3, de 26 de noviembre de 1826. Recuperado el 29 de julio de 2014 en [http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh\\_article/0,1389,SCID%253D15649%2526SID%253D563%2526PRT%253D15646%2526JNID%253D12,00.html](http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15649%2526SID%253D563%2526PRT%253D15646%2526JNID%253D12,00.html).
- Tratado de Asunción. Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, de 26 de marzo de 1991. Recuperado el 29 de julio de 2014 en <http://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm>
- Tratado de Itaipú. Aprovechamiento Hidroeléctrico de los Recursos Hídricos del río Paraná, pertenecientes en Condominio a los dos países, de 24 de junio de 1973. Recuperado el 22 de julio de 2014 en <http://www.itaipu.gov.py/es/institucional/documentos-oficiales>
- Tratado de Límites, entre España y Francia, artículo 27, de Diciembre de 1856. Recuperado el 29 de julio de 2014 en <http://www.mojonesdelospirineos.com/pdf/1856-12-02-tratado-de-limites-celebrado-entre-espana-y-francia-firmado-en-bayona.pdf>
- Tratado de Límites, entre la República de Chile y la República Argentina, artículo 1, de 23 de julio 1881. Recuperado el 30 de julio de 2014 en <http://www.dipublico.com.ar/3634/tratado-de-limites-con-chile-de-1881/>
- Tratado de Münster -Westfalia-. Tratado definitivo de paz y comercio ajustado entre S. M. C. y los Estados Generales de las Provincias Unidas, entre el Reino de Francia, Sacro Imperio Romano Germánico, Países Bajos, Imperio Español, Suecia, Dinamarca y la Confederación Suiza, título 1, del 15 de mayo de 1648. Recuperado el 29 de julio de 2014 en <http://www.derechointernacional.net/publico/fuentes-normativas-generales/conv-de-interes-historicos/336-tratado-de-muenster-westfalia.html>
- Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre la República de Chile y la de la Confederación Argentina, artículo 39, de 30 de agosto de 1855. Recuperado el 27 de julio de 2014 en [http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh\\_article/0,1389,SCID%253D15650%2526SID%253D563%2526PRT%253D15646%2526JNID%253D12,00.html](http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15650%2526SID%253D563%2526PRT%253D15646%2526JNID%253D12,00.html)
- Tratado de Paz y Amistad entre la República de Chile y la República Argentina, de 29 de noviembre de 1984. Recuperado el 29 de julio de 2014 en [bilatchile1752.pdf](http://bilatchile1752.pdf)
- Tratado General de Arbitraje entre los Gobiernos de la República Argentina y la República de Chile, de 28 de mayo de 1898. Recuperado el 28 de julio de 2014 en [Chile%2012.pdf](http://Chile%2012.pdf)
- Tratado para Dirimir la Cuestión de Límites Pendientes, entre la República de Chile y la República Argentina, artículo 8, de 18 de enero de 1878. Recuperado el 22 de julio de 2014 en [chil06-12-1878.pdf](http://chil06-12-1878.pdf)
- Verzijl, J. H. W. (1970). *International law in historical perspective (Vol. 3)*. Holanda: Brill Archive.
- Walker Jr, H. (1957). Modern treaties of friendship, commerce and navigation. *Minnesota Law Review*, 1957 (42). pp. 805-915.
- Walt, S. M. (1985). Alliance formation and the balance of world power. *MIT Press*, 9 (4). pp. 3-43.
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella: La construcción social de la política de poder. *Relaciones internacionales: Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica*, (1), 3-47.