

XXII CONGRESO ARGENTINO DE D° INTERNACIONAL,
SALTA, 21 AL 23 DE OCTUBRE 2010.

**“EL TRATADO DE MAIPÚ DE INTEGRACIÓN Y
COOPERACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y
LA REPÚBLICA DE CHILE”.**

**Por Hernán Varela Valenzuela, Decano de la Facultad de
Derecho de la Universidad Católica de la Santísima
Concepción y profesor de Derecho Internacional Público.**

Concepción, Chile, 12 de Octubre de 2010.

Conviene recordar y tener siempre presente en la memoria de argentinos y chilenos un acontecimiento que marca los propósitos de paz, unidad e integración de ambos países, aún cuando aún surjan y continúen produciéndose en algunos momentos dificultades y divergencias que deben superarse con buena voluntad y claro entendimiento. Este es, por lo demás, uno de los objetivos ineludables en que debe seguir enfocándose el Derecho Internacional.

El 29 de noviembre de 1984 es una fecha que no debe olvidarse. Ese día, la magnífica Sala Regia de El Vaticano presentaba un marco imponente para la escena que se iba a desarrollar. A las 5 de la tarde, con la solemnidad que el acto

requería, los ministros de Relaciones Exteriores, Dante Caputo de Argentina y Jaime del Valle de Chile, estampaban su firma al pie del documento que constituía el Tratado de Paz y Amistad entre los dos países, culminando así el largo y complejo proceso de la Mediación Papal, en que tuvo especial protagonismo, aunque la muerte le impidió llevarlo hasta su término, el recordado cardenal Antonio Samoré.

Meses más tarde, el día 2 de mayo de 1985, en otra ceremonia de alta significación y ante la presencia del propio Papa Juan Pablo II y del Secretario de Estado cardenal Agostino Casaroli, se realizaba el canje de los instrumentos de ratificación por parte de los cancilleres y la consiguiente entrada en vigor del Tratado.

Transcurridos más de 25 años desde aquel tiempo, cuando las condiciones de entonces han variado considerablemente para bien, aunque todavía con ciertos tropiezos periódicos que podrían evitarse, se vislumbra una voluntad política que poco a poco se va materializando en hechos y realidades positivas. Ello ha quedado traducido no hace mucho en un nuevo documento bilateral, que parece reflejar tal decisión mutua. Es éste el acuerdo denominado Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile, teniendo como marco de referencia aquel Tratado de Paz y Amistad de 1984. Firmado hace ya casi un año justo, el 30 de octubre de 2009, por la Presidenta de la Nación Argentina Cristina Fernández de

Kirchner y la entonces Presidenta de la República de Chile Michelle Bachelet Jeria, constituye un nuevo hito de entendimiento y recíproca colaboración que hay que esperar se vaya cumpliendo en el futuro inmediato en todo su contenido. En Chile fue promulgado el 23 de noviembre de 2009 y publicado en el Diario Oficial el 2 de marzo de 2010.

Es especialmente significativo que este acuerdo se haya suscrito en Maipú, sitio que recuerda la batalla victoriosa del Ejército Libertador contra los españoles el 5 de abril de 1818, que aseguró definitivamente la Independencia de Chile, sellada también simbólicamente en el emotivo abrazo entre los próceres generales José de San Martín y Bernardo O'Higgins y en el lugar en que hoy se encuentra el Templo Votivo de Maipú en que se honra a la Patrona y Generala de las Fuerzas Armadas de Chile, la venerada Virgen del Carmen.

El objetivo fundamental de este trabajo es, pues, hacer un análisis del contenido de este nuevo tratado constatando que puede representar un paso decisivo hacia la integración y el desarrollo conjunto de ambos países y servir de herramienta para superar diferencias sobrevivientes que pudieran producirse.

Es indudable que el Tratado de Maipú debe tomarse como una consolidación y complementación activa del Tratado de Paz y Amistad de 1984. Ello queda explícito en el inicio de su texto cuando expresa que ambas partes tienen presente al celebrarlo: “el Tratado de Paz y Amistad entre la República Argentina y la

República de Chile, suscrito el 29 de noviembre de 1984, marco referencial y permanente de la sólida relación entre ambos Estados”.

Igualmente debemos remitirnos al artículo 12 del mismo que busca impulsar la Cooperación Económica e Integración Física, acordando crear una Comisión Binacional de carácter permanente. Recordemos que su objeto será el de promover y desarrollar iniciativas en temas tales como un sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística.

Si bien tal labor se ha ido cumpliendo, aunque lentamente, en los años recientes por medio de la Comisión Binacional y especialmente mediante el funcionamiento de los llamados Comités de Frontera, que han relacionado distintas regiones de Chile en paralelo con las respectivas provincias de Argentina, el Tratado de Maipú quiere dar nuevo impulso a estas tareas. De ahí que se establezcan ahora, en lugar de aquellos, los Comités de Integración con la expectativa de desarrollo de un trabajo más permanente y continuado.

En general, después de un extenso preámbulo que subraya los propósitos de entendimiento, hermandad y avance conjunto, éstos se traducen en los objetivos fijados en el artículo 1º, fundados en profundizar las relaciones, fortalecer los valores

democráticos, fomentar una cultura de paz e intensificar acciones de integración en materia de inversiones, desarrollo económico, conexión física entre los territorios, intercambio académico, fortalecimiento de la paz, la defensa y seguridad y propender a incorporar más activamente al sector privado y la sociedad civil en lo relacionado con la integración y cooperación bilateral.

El Tratado crea un conjunto de mecanismos bilaterales que habrá que esperar se pongan en ejecución ejecutivamente para hacer realidad los objetivos. Enumerados en su artículo 3º, son los siguientes: Encuentros Presidenciales; Reunión Binacional de Ministros; Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores; Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física; Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas; Comisión Parlamentaria Conjunta; y Comités de Integración.

De la enumeración podemos desprender que los tres primeros mecanismos enumerados son de carácter político de nivel superior de los Estados. Sin perjuicio de su importancia para unas mejores y más armónicas relaciones, lo que es básico para hacer realidad el desarrollo a través de los otros organismos enunciados, interesa destacar como actuarán para el real cumplimiento de lo pretendido.

MECANISMOS POLÍTICOS

Es indudable que la parte de los mecanismos de integración propiamente tal que se consultan en el tratado no podrían funcionar aisladamente y por sí solos si no son respaldados por aquellos de carácter político que se contemplan en la enumeración del artículo 3, que en definitiva constituyen los medios que los poderes Ejecutivos contemplan como expresión de la voluntad de los gobiernos de hacer funcionar el acuerdo.

De ahí que la realización de los Encuentros Presidenciales, la Reunión Binacional de Ministros y el Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores sean fundamentales para que se puedan cumplir los objetivos deseados.

Para el efecto se contemplan Encuentros de los Jefes de Estado como la instancia política más importante, debiendo reunirse éstos anualmente y centrando la agenda en la integración binacional. Se debe suponer que si la integración se ha puesto en marcha y opera en diversos frentes, el objeto de tales Encuentros será el de hacer una revisión de lo que se está practicando y buscar fórmulas para reforzarla en las materias que se encuentre en un plano más débil o que aún no se hayan cubierto, ya que no se puede pretender tampoco que se aborden en forma múltiple y total desde un comienzo, sino en concordancia con las necesidades mayormente prioritarias.

Paralelamente, la Reunión Binacional de Ministros, que será presidida por los cancilleres y tendrá también carácter anual, está orientada a encauzar el proceso de integración **binacional**.

Por último, queda en evidencia en el Tratado que la mayor responsabilidad por su éxito dependerá de ambos Ministerios de Relaciones Exteriores, al asignárseles la misión de mantener un sistema de consultas permanentes y coordinar sus funciones en torno a presentar posiciones comunes y unidas en los foros internacionales en que participen.

Lo expresado no obsta a que es necesario tener presente también el papel que juega la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena, orientado a colaborar en el perfeccionamiento de las legislaciones internas de los dos países acogiendo las propuestas e iniciativas de integración y las sugerencias tendientes a lograr una positiva armonización de las mismas.

LA TAREA DE LA INTEGRACIÓN.

Es preciso tener presente que el objetivo central del Tratado de Maipú es procurar una plena integración y que, aunque parezca demasiado ambicioso, debe encauzarse en su conjunto en todos sus aspectos. Generalmente, existe una tendencia natural a centrar los esfuerzos en su totalidad en una cooperación económica, pero ésta no puede dejar de lado aspectos tan importantes como los sociales, educacionales y culturales, porque en definitiva son los pueblos, sin perjuicio de que lo hagan guiados por sus líderes y por medio de sus instituciones y organismos, los que pueden hacer realidad una integración sólida y duradera.

Llama la atención en el papel, y a través del articulado de este tratado, la estructura que se presenta para realizar la integración pretendida, que parece perfectamente bien concebida desde un punto de vista teórico. Desde luego, no se ha perdido de vista al referirse a la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, que ella tiene su base y es continuadora de lo concebido en el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Se subraya así la multiplicidad de su rol de impulsar las relaciones bilaterales en lo político y en lo social, lo educativo y cultural, lo científico, tecnológico y ambiental, la integración física, como así mismo, lo que no es menor, lo concerniente a la defensa y la seguridad actuando coordinadamente y en unidad. Tampoco se descuida ni menoscaba el papel de los Comités de Integración que vienen a mejorar la condición, dándole un mayor nivel, a los Comités de Frontera existentes hasta ahora, los que, por su parte, han logrado establecer una importante colaboración y un conjunto de realizaciones a nivel de acuerdos y acciones conjuntas entre las provincias argentinas y las regiones chilenas con mayor cercanía.

Por su parte en lo que respecta al crecimiento de la actividad comercial se consagra la existencia de la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas que ya había sido creada en el Memorándum de 4 de diciembre de 2008 sobre la misma materia. Se agrega ahora, como lo dispone el artículo 10, la función de realizar el seguimiento y la evaluación

“de las relaciones bilaterales en materia económica, comercial, de inversiones, transporte automotor y aerocomercial, comunicaciones, turismo, zonas francas y explotación de recursos minerales y otras que pudieran derivarse del presente Tratado”. También le corresponderá analizar las iniciativas, propuestas y recomendaciones de los Comités de Integración en materia económica. De estos Comités, que serán coordinados por los ministerios de Relaciones Exteriores, tratan extensamente los artículos 15 a 21 inclusive del Tratado, incluyéndose en el artículo 18 una detallada lista de actividades de cooperación en sus respectivas áreas geográficas, que se organizarán uniendo en principio las mismas zonas argentinas y chilenas que cubrían los anteriores Comités de Frontera.

COOPERACION BINACIONAL Y ACADÉMICA.

El Tratado de Maipú se preocupa también en forma especial de reforzar ciertas formas de integración y cooperación binacional. Entre ellos hay que mencionar el Consejo Empresarial Binacional Permanente, que fuera creado por Acuerdo Institucional de 17 de octubre de 2005.

Por otra parte, se crea en el artículo 28 un Foro Binacional de “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”, dependiente de los ministerios del Trabajo, para fomentar la participación de trabajadores y empleadores en un diálogo social amplio. El

artículo 29 propicia a la vez la creación de un Consejo Consultivo representativo de la sociedad civil para fomentar la integración.

El Capítulo IV del Tratado se refiere directamente a la Cooperación Binacional, instando a impulsar programas, proyectos y actividades de cooperación binacional, favorecer el hermanamiento entre ciudades y localidades de los dos Estados e impulsar la colaboración con terceros países.

Otro punto destacable es el que consignan los Capítulos V y VI referidos respectivamente a la Cooperación Académica y a Ciencia y Tecnología. Se ha comprendido que las universidades y establecimientos superiores humanísticos, científicos y tecnológicos no deben ni pueden estar ausentes de los esfuerzos de integración. Por el contrario, es indispensable que se sientan cada vez más comprometidos e involucrados en ello y fomenten el intercambio de docentes e investigadores mediante pasantías, cursos de postgrado y proyectos de investigación, que de alguna manera pueden llegar a favorecer incluso nuevos sistemas activos de aprendizaje y beneficio de los estudiantes.

Finalmente, el Tratado de Maipú pone énfasis igualmente en su articulado en el tema de la Defensa y la Seguridad. Los artículos 22, 23 y siguientes ponen el acento en la cooperación militar por la paz, subrayando la acción del Grupo de Trabajo Bilateral de la Fuerza de Paz Conjunta Combinada “Cruz del Sur”; y la labor del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno, creado en 1995 y orientado al Fortalecimiento

de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo. Por otra parte, el Capítulo VII, artículos 35 y 36 da un plazo de tres años para poner en marcha un Programa Bilateral de Cooperación en materia de producción para la Defensa mediante proyectos conjuntos que comprendan las áreas terrestre, naval y aeronáutica.

Puede apreciarse, por la descripción general hecha y algunas otras materias complementarias de cooperación consultadas en su texto, que el Tratado de Maipú refleja una voluntad política conjunta que implica una decisión de intereses armónicos planteados de buena fe, requisito indispensable para que los acuerdos internacionales se cumplan. Siendo este un tratado todavía reciente, lo importante y trascendental parece ser que los organismos, gubernamentales y privados, que están llamados a intervenir para una puesta en marcha activa y permanente, que en un plazo futuro próximo comience a dar efectivos frutos, se preocupen de realizar las acciones previstas.

Particularmente en tal sentido, deben ser los ministerios de Relaciones Exteriores de ambos Estados y sus secciones especializadas, los que con mayor decisión se coordinen y actúen para hacer realidad los postulados que se persiguen. Lo importante es que en una integración como la prevista en el texto escrito, ella se lleve a la práctica con voluntad y sentido de unidad tal, que cree verdadera confianza en autoridades y en la población, superando así diferencias históricas, que muchas veces fueron graves y difíciles, pero que definitivamente deben mirarse

y tratarse con auténtica seriedad para poder enfrentar la realidad de un mundo globalizado que exige una interrelación armónica y positiva, si se quiere alcanzar la anhelada y efectiva meta de llegar al nivel de países desarrollados en esta región del sur de América. Eso parece querer expresar en la teoría, al desprenderse de la lectura de su texto, este Tratado de Maipú. Quiénes integramos grupos académicos, como son estas Asociaciones de Derecho Internacional tenemos en ello una responsabilidad que no podemos eludir y estamos directamente llamados a fortalecer.