

Patricio Aylwin

INFORMES SOBRE PROTOCOLOS SUSCRITOS CON ARGENTINA

RESERVADO

Santiago, 26 de Julio de 1960.

Honorable Consejo:

La Comisión de Relaciones Exteriores del Partido ha estudiado con detenimiento, durante numerosas reuniones, los cuatro protocolos suscritos por los gobiernos de Chile y la República Argentina con fecha 12 del mes pasado, tres de ellos sobre arbitraje y el otro sobre "Convenio de Navegación".

Asistieron a la primera de nuestras reuniones el Presidente de la Comisión, don Horacio Walker, el Diputado don Tomás Reyes Vicuña, el General en retiro don René Álvarez Marín y los señores Enrique Cañas Flores, Fabio Vío Valdivieso, Fernando Albónico y Alejandro Magnet. A las sesiones siguientes concurren los señores Walker, Álvarez, Tomić, Vío y Albónico, quienes adoptaron los acuerdos o emitieron las opiniones disidentes, según los casos, que se expondrán más adelante.

Está reconocida la Comisión por el aporte muy interesante, especialmente en los aspectos técnicos, que le hicieron, con acopio de antecedentes y mapas geográficos, el Almirante en retiro señor Espina y el Comandante también en retiro señor Cordovez, quienes en esa forma fundamentaron sus opiniones contrarias a la aprobación de los pactos de que se trata.

Por intermedio del Presidente de la Comisión, el señor Ministro de Relaciones Exteriores invitó a sus miembros a una reunión que se verificó el 6 del actual. En ella se formularon por todos los presentes preguntas y observaciones relativas a los cuatro protocolos; lo que dió ocasión al señor Ministro para exponer con amplitud los antecedentes y criterios que habían informado las gestiones del Gobierno.

Entrando al fondo de este informe, podemos expresar que ninguno de los miembros de la Comisión ha puesto en duda la conveniencia política de buscar soluciones amistosas con la República Argentina sobre las controversias pendientes o que puedan suscitarse en el futuro acerca de las cuestiones fronterizas que se produjeron tan a menudo en el siglo pasado y que han venido renovándose, en distintas formas, en el presente.

Tampoco se ha puesto en duda en la Comisión que, entre los medios pacíficos de prevenir o de solucionar los conflictos internacionales, ocupa el arbitraje un lugar preferente, por su eficacia y porque responde a una práctica diplomática que Chile se ha destacado en adoptar.

En consecuencia, los votos de mayoría o minoría que se emiten más adelante no atañen a los postulados enunciados, sino a las respectivas opiniones sobre si los protocolos en referencia consultan o nó el interés nacional y si constituyen herramientas adecuadas para poner fin a nuestras largas controversias de límites con el país vecino o si, a la inversa, pueden ser fuente de nuevas y enojosas dificultades.

Respecto a la forma de discutir los protocolos en el Congreso Nacional, podemos decir que el señor Ministro de Relaciones Exteriores estuvo de acuerdo en que ellos deben ser estudiados y votados separadamente, en el entendido de que esa tarea se realizará en forma continua.

PROTOCOLO SOBRE PALENA

Informe de mayoría de los señores Walker, General (R) Alvarez y Vío Valdivieso.

Los antecedentes de la materia a que se refiere el Protocolo sobre Palena, se encuentran tratados, en forma muy completa y eficiente, en el informe de la Comisión Mixta de Senadores y Diputados "acerca de la cuestión de límites entre Chile y Argentina en la región de California-Río Encuentro", informe fechado el 25 de Octubre de 1956 y publicado en un folleto.

A fin de no dar a nuestro informe una extensión desmedida, nos referimos a los títulos de ese trabajo "Planteamiento del Problema" (p.5), "Correcta Traza Arbitral" (p.6) y "El Fallo Arbitral de 1902, sus elementos constitutivos" (p.13 y siguientes).

De esos títulos aparece que el artículo 39 del fallo de S.M. Británica y los informes de la Comisión nombrada por el Arbitro y presidida por don Tomás Holdich, que hizo los estudios en el terreno, fijaron con claridad el límite entre Chile y Argentina en la región de que se trata.

Insatisfecha la Argentina con el laudo arbitral, pretendió en 1913 que el hito 16, erigido diez años antes por el Capitán Dickson, estaba erróneamente ubicado, pretensión que fué rechazada en forma terminante por la Cancillería de Chile.

El Protocolo de 16 de Abril de 1941, promulgado el 8 de Octubre de ese año, estableció una Comisión Mixta "formada por técnicos designados por la República de Chile y Argentina, la que procederá a reponer los hitos desaparecidos o en mal estado, a colocar nuevos hitos intermedios, donde considere necesario hacerlo, a fin de señalar con más claridad y precisión la línea de frontera y a determinar las coordenadas geográficas exactas de todos los hitos existentes y de los que colocará" (art.19).

De acuerdo con el art. 39 del mismo instrumento, en caso de desacuerdo sobre la ubicación de la línea divisoria, los comisionados levantarán un plano y acompañarán sus informes, para que resuelvan las Cancillerías de ambos países. "En caso de disidencia entre éstas últimas, los Gobiernos las someterán al arbitraje de un perito de un tercer estado, nombrado de común acuerdo dentro del plazo de un mes de conocida ésta".

El citado Protocolo de 1941, revela que a los Gobiernos de Chile y Argentina no les pasó por la mente la idea de entrar a "interpretar" el fallo arbitral de 1902, no obstante que llevaba cerca de cuarenta años de vigencia. No pretendieron abrir brecha para tocar la cosa juzgada. Se limitaban a nombrar "comisionados técnicos" o un "perito" en discordia para reponer hitos desaparecidos o en mal estado y colocar nuevos hitos intermedios, a fin de señalar con más precisión la línea de fronteras.

La incidencia producida en Octubre de 1955 con motivo de la actuación del General Urra en la Comisión Mixta de Límites y su "proposición conjunta de traza", no pueden alterar el fondo de la cuestión, que no es otro que este: se trata sólo de aplicar o ejecutar en el terreno, en Palena, la línea fronteriza fijada por el laudo de S.M. Británica en 1902; tarea que es de naturaleza geográfica o técnica y que no requiere ni admite "interpretaciones" de un fallo que tiene la fuerza de la cosa juzgada.

El considerando primero del Protocolo en informe parecería que reconoce ese concepto al decir: "Que es su deseo poner término a la controversia existente sobre el curso que debe seguir la frontera entre los hitos 16 y 17, de conformidad con lo estatuido en el

Laudo Arbitral de Su Majestad Británica de 20 de Noviembre de 1902".

Pero, la parte dispositiva del Protocolo, que es la que más vale, no guarda armonía con dicho considerando. Dice así:

"Artículo primero. Los Gobiernos de la República de Chile y de la República Argentina acuerdan someter a la decisión de Su Majestad Británica la interpretación del laudo arbitral que dictara su Augusto Antecesor Su Majestad el Rey Eduardo VII el 20 de Noviembre de 1902, a fin de que, de conformidad con la referida sentencia arbitral, señale por dónde corre la línea fronteriza en el sector comprendido entre los hitos 16 y 17, cuya determinación ha sido motivo de controversia entre las Partes.

"El fallo deberá pronunciarse al propio tiempo, entre otras materias y en el orden correspondiente, sobre la validez y alcance de los acuerdos de la Comisión Mixta de Límites chileno-argentina relativos al sector señalado en el inciso anterior y, en especial, los referentes a su reunión de octubre de 1955, que fueron desestimados por el Gobierno de Chile."

Como se ve, no estipula el inciso primero la "aplicación" del laudo arbitral sino su "interpretación"; lo que abre la puerta a toda suerte de alegaciones y peticiones que pueden desvirtuar los términos precisos del fallo. Ni siquiera se limitó la "interpretación" a la línea fronteriza fijada, lo que habría ofrecido menos peligros.

El expresado inciso primero somete a arbitraje una cuestión técnica o geográfica, lo que el Protocolo de 1941 entregaba a peritos; innovación que no ofrece inconvenientes, a nuestro juicio.

En cambio, en el inciso segundo se somete a arbitraje una cuestión de diferente naturaleza, o sea, de carácter jurídico, como es la validez y alcance de los acuerdos de la Comisión Mixta de Límites y, en especial, los acuerdos de Octubre de 1955 (acta Urra), que fueron desestimados por el Gobierno de Chile.

Si lo que se quería era simplemente que el árbitro "señale por donde corre la línea fronteriza en el sector comprendido entre los hitos 16 y 17", en este planteamiento quedaba comprendida toda la cuestión relativa a aplicar el Laudo de 1902. Siendo así, cual es el objeto que se persigue al someter, además, a la revisión del árbitro la actitud de Chile al desestimar un acta que pretende despojarlo de una porción de su territorio? Es claro que si el árbitro se pronuncia por la validez del acta repudiada, tal resolución puede tener una influencia perjudicial para nuestros intereses en la fijación de la línea fronteriza a que se refiere el inciso primero, única materia que era necesario y conveniente someter al arbitraje.

Si el Presidente Ibáñez, no obstante sus excesivas complacencias con el dictador Perón, rechazó la pretensión argentina de entregar a un árbitro la decisión de la validez del acta en referencia, no se explica que el actual Gobierno haya procedido en sentido contrario.

No basta argüir que el General Urra se excedió en sus facultades al auspiciar la "proposición conjunta" de una nueva traza, que los argentinos se apresuraron en aceptar.

En efecto, sin compartir nosotros la procedencia de los argumentos que pueda esgrimir al respecto la República Argentina, tememos que se invoquen estos antecedentes: a) que el artículo sexto del protocolo de 1941 establece que las actas de la Comisión Mixta de Límites "producirán pleno efecto y se considerarán firmes y válidas, ejerciendo, desde ese momento, cada uno de los países pleno dominio y a perpetuidad sobre los territorios que respectivamente les correspondan, sin necesidad de otro trámite." Los Gobiernos respectivos se

comprometen a desocupar, dentro de un plazo que no excederá de seis meses, los territorios que, de acuerdo a lo establecido en el párrafo anterior, pasen a la jurisdicción de una a la de otra nación, lo que comunicarán para los efectos de la ocupación correspondiente"; y b) que el artículo octavo del mismo convenio preceptúa que "Cuando al ejecutar un amojonamiento se produjera un desacuerdo sobre la ubicación de la línea divisoria, los Comisionados actuantes ejecutarán en conjunto el levantamiento de un plano a escala mayor de la zona cuestionada y lo acompañarán de un informe por cada una de las partes. Con estos elementos, las Cancillerías de ambos países resolverán lo que corresponda. En caso de disidencia entre estas últimas, los Gobiernos la someterán al arbitraje de un perito de un tercer Estado, el que será nombrado de común acuerdo dentro del plazo de un mes de conocida ésta".

Ahora bien, en el presente caso no se produjo desacuerdo en la Comisión de Límites sobre la "solución conjunta" de los delegados de ambos países, sino lo contrario.

Y, por lo demás, el informe de la Comisión Mixta de Senadores y Diputados, citado al principio de este voto, copia la siguiente declaración, que es pública, formulada por el Ministro de Relaciones Exteriores, Almirante Olsen, en el Senado al tratarse de esta materia: "Como ya tuve a honor expresar, la traza propuesta ha sido aceptada por el Gobierno de Chile, y por oficio confidencial Nº 132, de 9 de Diciembre último, se instruyó a nuestro Embajador en Buenos Aires para que hiciera presente al Gobierno Argentino que Chile espera sólo la aceptación oficial de dicho país a dicha traza, para proceder a firmar un Convenio o Tratado que la contuviera, y el que necesariamente debía contar con la aprobación del Congreso Nacional de Chile".

El punto relativo a la necesidad de la aprobación legislativa, requisito que no contiene el protocolo de 1941, que tanta fuerza dió a las actas de la Comisión Mixta de Límites, según se ha visto, fué materia de discrepancias en aquella época, aún dentro de nuestra Cancillería. Pero, suponiendo que esa aprobación sea necesaria, queda en pie que la Cancillería en Chile prestó su aprobación a la "proposición conjunta" de que se trata.

Agrega la Comisión Mixta de Senadores y Diputados, refiriéndose a la entrevista de nuestro Embajador en Buenos Aires con el Canciller argentino, celebrada de acuerdo con la declaración hecha en el Senado por el Ministro Olsen: "Por último, la Cancillería argentina aceptó negociar a la brevedad posible un protocolo entre ambos países para aprobar la "proposición conjunta".

No nos merece duda que la aceptación por nuestra Cancillería de dicha solución y la concurrencia de voluntades de ambos gobiernos para implantarla, son antecedentes que pueden influir poderosamente en el ánimo del árbitro para no declarar su nulidad. Tales actos oficiales, en el mejor de los casos, se prestan para ser invocados, al menos, como argumento de autoridad para no desconocer la eficacia de los instrumentos de que se trata.

Se ha argüido que, aunque el Gobierno de Chile no se hubiese allanado a someter al arbitraje la validez del acta de que se trata, la defensa argentina ante el árbitro invocaría de todas maneras en contra nuestra los antecedentes expuestos.

Debemos observar que lo que importa en un litigio son las peticiones que se pueden formular dentro del marco de la competencia fijada al árbitro en el acto constitutivo del compromiso. Si a Su Majestad Británica se le hubiese limitado su cometido a la cuestión técnica de señalar por dónde corre la línea fronteriza establecida en su laudo de 1902, no podría él arrogarse la facultad de fallar asuntos de índole jurídico no sometidos a su conocimiento por ambas partes.

De otra manera incurriría en el vicio de ultra petita.

Por las consideraciones expuestas, los señores Walker, General (R) Alvarez y Vío Valdivieso estiman que los parlamentarios demócrata-cristianos deben votar en contra de la aprobación del protocolo sobre Palena. A la vez, consideran que la solución de este asunto debe consistir en que Chile gestione la firma de un instrumento que designe un perito, si se quiere con facultades de árbitro, para aplicar (no interpretar) el laudo arbitral de 1902, señalándose en esta forma por donde corre la línea fronteriza en el sector comprendido entre los hitos 16 y 17 y eliminándose el sometimiento a arbitraje de los acuerdos de la Comisión Mixta de Límites.

Informe de Minoría, de los señores Tomić y Albónico.

PROTOCOLO DE PALENA

Los abajo firmantes, señores Radomiro Tomić y Fernando Albónico, miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores del Partido Demócrata-Cristiano, fueron de parecer de que debía aprobarse el protocolo relativo a la zona de Palena, teniendo para ello presente las siguientes consideraciones:

A). Que el compromiso tiene por objeto que el Arbitro designado señale por donde corre la línea fronteriza entre las dos naciones, en el sector comprendido entre los hitos 16 y 17, cuya determinación ha sido motivo de controversia entre las partes;

B). Que la sentencia arbitral de 20 de Noviembre de 1902, dictada por Su Majestad Británica el Rey Eduardo VII, determinó claramente los accidentes geográficos por donde debía correr la línea demarcatoria, discrepando las partes únicamente en cuales serían, en el terreno, los accidentes geográficos a que se refiere la sentencia;

C). Que por este motivo, no es feliz el protocolo suscrito por el Gobierno, cuando entrega a la decisión arbitral "la interpretación" de la aludida sentencia, ya que ésta es, en esta parte, suficientemente explícita; // 87

D). Que la objeción anterior no es determinante para rechazar el aludido convenio, toda vez que en su artículo primero se deja claramente establecido que el Arbitro deberá fijar la línea demarcatoria "de conformidad con la referida sentencia arbitral", lo que vuelve a expresar en el inciso 7º del artículo 3º del mismo convenio; y

E). Que el tratado contempla, además, la obligación del Arbitro de efectuar una inspección del terreno y un levantamiento de la zona cuestionada (artículo 3º inciso 4º), lo que le permitirá formarse un cabal concepto de cuales fueron los accidentes geográficos a que se refirió la sentencia para la fijación de la línea divisoria.

PROTOCOLO SOBRE ARBITRAJE ESTABLE Y AUTOMATICO

Informe de mayoría, por los señores Walker, General (R), Alvarez y Vio Valdivieso.

Tiene por objeto dicho protocolo complementar el de 16 de Abril de 1941, sobre Revisión, Reposición y Densificación de Hitos, reemplazando su artículo octavo por disposiciones que establecen el arbitraje con el carácter de permanente y automático.

Conforme al artículo primero, los desacuerdos que se produzcan en la Comisión Mixta de Límites, serán sometidos a las Cancillerías de ambos países para su resolución.

El artículo segundo dispone que, si no se pudiese llegar a un acuerdo directo entre los gobiernos en el plazo de noventa días, "ambos países en conjunto o cualquiera de ellos por separado podrán elevar, sin más trámite, los antecedentes al árbitro para que éste determine por donde corre la línea fronteriza, con estricta sujeción, sea al Laudo Arbitral de Su Majestad Británica de 1902, sea a los instrumentos jurídicos que rigen el tramo de frontera de que se trate".

Al considerar el protocolo sobre Palena, hemos visto que en él se somete a arbitraje la interpretación del Laudo de S.M. Británica de 1902, en lo relativo a la determinación de la línea fronteriza que corre "en el sector comprendido entre los hitos 16 y 17".

El protocolo de que ahora nos ocupamos establece el procedimiento arbitral para todos los desacuerdos que puedan suscitarse en adelante respecto de todo el resto de la línea fronteriza, dentro de la materia indicada, sin otra excepción que la relativa al sector dicho en el acápite anterior.

Pero, en el protocolo en examen no se recurre, como en el caso anterior, al árbitro que dictó el fallo de 1902 para que aplique sus propias resoluciones, sino al Presidente de la Confederación suiza.

De lo anterior fluye que pueden resultar resoluciones contradictorias entre el Laudo británico de 1902 y los fallos que dicte el Presidente helvético.

Confirma este peligro lo dispuesto en el artículo segundo del protocolo en referencia. Se establece ahí que el árbitro suizo determinará "por donde corre la línea fronteriza, con estricta sujeción, sea al Laudo Arbitral de Su Majestad Británica de 1902, sea a los instrumentos jurídicos que rigen el tramo de frontera de que se trate".

Como se ve, será optativo para el árbitro ceñirse al Laudo Británico de 1902, o bien, "a los instrumentos jurídicos que rigen el tramo de que se trate". Ni siquiera se advierte que esa opción se limitará al sector no comprendido en la sentencia del Rey de Inglaterra ya que se la concede en forma amplia y sin restricciones.

Ahora bien, cual es la naturaleza de los "instrumentos jurídicos" que el árbitro podrá escoger como fundamento de sus fallos?

Serán los tratados celebrados entre las partes? Si esta hubiese sido la intención de los negociadores, la habrían consignado. O podrán consistir también tales "instrumentos jurídicos" en simples actas de la Comisión Mixta de Límites o en decretos de cualquiera de los dos gobiernos o en notas diplomáticas o en informes periciales? -Nada se especifica al respecto.

La brecha que se abre para barrenar el Laudo Arbitral de 1902,

según las disposiciones recordadas, adquiere caracteres de absoluta evidencia y de considerable gravedad si se examina lo estipulado en el artículo sexto.

Dice el inciso primero de esa estipulación: "Inmediatamente de notificada la sentencia de las partes, el árbitro designará un Comisionado demarcador para que proceda a materializar en el terreno la línea de frontera determinada en su sentencia, colocando los hitos que sean necesarios para que no quepa duda sobre el curso de ella, y determinando las coordenadas geográficas de todos los hitos colocados".

O sea, al árbitro suizo se le concede la facultad de determinar en su sentencia la línea fronteriza.

En consecuencia, puede él modificar el Laudo de S.M. Británica de 1902 en perjuicio de los intereses de Chile, fijando una línea fronteriza distinta de la que estableció aquel fallo, cuyas resoluciones la Argentina ha procurado violar en diversas oportunidades y ha logrado hacerlo en otras. Ahora se le facilita la tarea y se prescinde de la fuerza de la cosa juzgada.

Lo dicho autoriza para afirmar que este arbitraje en que cualquiera de las partes, por sí sola, podrá promover litigios ante el árbitro, sin previo aviso a la otra parte y sin que se precise previamente la materia del juicio, no va a significar el término de las controversias sino una fuente copiosa de nuevos resquemores y dificultades.

Existiendo pactos entre Chile y la República Argentina que establecen la solución arbitral, como los de 1881, 1896, 1902 y 1941, no se divisa la conveniencia del "arbitraje automático" que ahora se estipula, máxime cuando se le fundamenta en compromisos lesivos para el interés nacional, como son los citados.

Hay otro aspecto que es útil considerar. La política seguida por el país vecino en las cuestiones limítrofes, ha consistido en colocar a Chile ante hechos consumados, como son el ejercicio de actos de soberanía en territorios chilenos. Estas violaciones de nuestros derechos no podrán ser resueltas por el arbitraje que establece el protocolo en informe, ya que está limitado a asuntos sobre revisión, reposición y densificación de hitos. Siendo así, ante los actos de atropello a nuestros derechos derivados de otras fuentes, habrá que recurrir a los arbitrajes convenidos en los instrumentos antes recordados. En consecuencia, el de carácter automático no es una solución integral para prevenir o resolver las controversias que se susciten en el futuro.

Por las consideraciones expuestas y, muy principalmente, porque el protocolo de que se trata importa un grave atentado contra la cosa juzgada por S.M. Británica en 1902 y no constituye una herramienta para evitar nuevas controversias con la República Argentina, la mayoría de la Comisión estima que los parlamentarios del partido deben negarle su aprobación.

Informe de Minoría del Sr. Albónico, al cual adheriría el Sr. Tomiá en caso que se extendieran las cartas reversales que él indica.

El señor Fernando Albónico, fué de parecer de que debía aprobarse el presente protocolo, teniendo para ello presente las siguientes consideraciones:

A). Que el objeto de este convenio es reemplazar el artículo 8º del Protocolo sobre Reposición y Colocación de hitos en la frontera Chilena-Argentina, suscrito en Buenos Aires el 16 de Abril de 1941, cuyo único objeto fué arbitrar los medios para reponer los hitos desaparecidos a lo largo de toda la frontera, colocar nuevos en

aqueellos tramos en donde fuera necesario, y determinar las coordenadas geográficas exactas de todos ellos (artículo 19);

B). Que esta misión fué encomendada por el protocolo de 1941 a una Comisión Mixta, formada por técnicos designados por ambas Repúblicas, de cuyos trabajos debían levantarse actas consignando la ubicación y demás datos descriptivos de cada uno de los hitos colocados, las que serían suscritas por los respectivos Comisionados y que producirían pleno efecto desde el momento de su firma;

C). Que el antiguo artículo 89 del protocolo de 1941, que hoy se propone reemplazar, establecía que si al ejecutarse un amojonamiento se produjera un desacuerdo sobre la ubicación de la línea divisoria, los Comisionados actuantes ejecutarían en conjunto el levantamiento de un plano a escala mayor de la zona cuestionada y lo acompañarían de un informe a las respectivas Cancillerías para que éstas resolvieran lo que correspondiera. En caso de disidencia entre éstas últimas, los Gobiernos se obligaban a someter al arbitraje de un perito de un tercer Estado, la ubicación de la línea divisoria;

D). Que el Acta Adicional sometida a la consideración de esta Comisión, entrega al arbitraje del Presidente de la Confederación Helvética (artículo 79), a falta de un acuerdo directo entre los Gobiernos (artículo 29), únicamente los desacuerdos que se produzcan en la Comisión Mixta de Límites establecida por el Protocolo de Buenos Aires de 1941, en el desempeño de las funciones que le fueron asignadas por el artículo 19 del mismo Protocolo, vale decir, en la tarea material de reponer hitos desaparecidos, colocar nuevos y determinar sus coordenadas geográficas a lo largo de toda la frontera Chileno-Argentina, lo que aleja la posibilidad de que pueda reabrirse un proceso de límites de carácter sustantivo, ya que todos ellos están resueltos por los tratados y actos jurídicos internacionales vigentes; y

E). Que lo anterior se confirma con lo dispuesto en el artículo 29 del Acta Adicional, al establecer que el Arbitro deberá fijar la línea fronteriza, "con estricta sujeción al Laudo Arbitral de 1902 y a los instrumentos jurídicos que rijan el tramo de frontera de que se trate", excluyendo la posibilidad de que el Arbitro pueda fallar "ex aequo et bono".

La recomendación favorable de Dn. Radomiro Tomić para la aprobación del presente Protocolo queda sujeta a las Cartas Reversales prometidas por el Sr. Ministro de Relaciones a la Comisión del P.D.C., precisando que los únicos "instrumentos jurídicos" a que alude el Art. 29 del Acta Adicional son: el Tratado General de Límites de 1881, el Acta que delimitó la frontera en la Puna de Atacama y el Laudo de 1902.

PROTOCOLO SOBRE BEAGLE

Informe de mayoría, de los señores Walker, General (R) Alvarez y Vío Valdivieso.

L. Recomendamos el rechazo del Convenio sobre el Beagle, con la observación de que sea nuevamente revisado, para someter en definitiva a un arbitraje sólo lo relativo a: "qué es lo que debe entenderse por Canal Beagle", única cuestión de interpretación aceptable del Tratado de 1881. No nos parece que esté bien planteado el convenio cuando se refiere al dominio de islas e islotes en especial, porque el Tratado ya fijó a quiénes le pertenecen: son de Chile los que están al sur del Beagle y, en nuestro concepto, son del dueño del Canal los que están dentro de él, como lo corroboran los frecuentes viajes de soberanía que los buques de nuestra Armada han realizado dentro de dicho Canal desde comienzos de este siglo.

En efecto, el artículo 3º de dicho Tratado establece la línea divisoria en la Tierra del Fuego y agrega: "en cuanto a las islas, pertenecerán a la República Argentina la isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a éstas y las demás islas que haya sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia; y pertenecerán a Chile todas las islas al Sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos y las que haya al occidente de la Tierra del Fuego".

Y el artículo 2º completa la delimitación fronteriza señalando la línea en la parte austral y expresando que "los territorios que quedan al norte de dicha línea pertenecerán a la República Argentina; y a Chile los que se extiendan al sur, sin perjuicio de lo que dispone respecto de la Tierra del Fuego e islas adyacentes el artículo 3º".

II. Estimamos que nuestra Cancillería no debió aceptar en ese Convenio los reconocimientos de soberanía que ha hecho en beneficio de Argentina sobre las dos islas Becasses y sobre la mitad de las aguas de una parte del Canal Beagle, a) porque, los términos literales del Tratado de 1881 ofrecen a Chile suficientes argumentos para sostener seriamente que todas las aguas del Canal son íntegramente chilenas y que todas las islas que están dentro del Canal son de dominio chileno; b) porque así lo reconoció la propia Cancillería Chilena recientemente, el 12 de Mayo de 1958, cuando dirigiéndose a la Cancillería Argentina le dice sobre el artículo 3: "El tenor y espíritu de este artículo son de meridiana claridad. Asigna a la soberanía de Chile las aguas del Canal de Beagle y las islas e islotes que afloran dentro de esas aguas, como lo comprueba la expresión "hasta tocar" en el Canal de Beagle"; c) porque esa posición fué la que recomendó adoptar el eminente jurisconsulto don Alejandro Alvarez; d) porque en estos días el Instituto Geográfico Militar ha exigido que el mapa de Chile se trace en base a dicha posición (Atlas Mundial de Selecciones); y e) porque ella es la aceptada por nuestro Ministerio de Educación al aprobar la obra del geógrafo Oscar Kaplan y el mapa del Ex Ministro don Alejandro Ríos Valdivia.

Los reconocimientos de soberanía dichos han importado cesiones en beneficio de Argentina, sin compensaciones para Chile, reconocimientos que carecen de toda justificación, si se considera que el asunto sería sometido a un arbitraje integralmente, y ellos revelan no haberse asegurado todos los resguardos para una eficiente defensa.

El reconocimiento en favor de Chile de la isla Lennox, no puede ser considerado como una compensación por cuanto, cualquiera que fuese la suerte que corrieran las pretensiones argentinas ante el Tribunal Internacional, esa isla con toda certeza habría sido considerada chilena.

III. Estimamos indispensable hacernos cargo de una observación que ha venido repitiéndose por parte de los que comparten la opinión de la Cancillería, especialmente el Senador Sr. Bulnes Sanfuentes, relativa a que el Art. 3 del Tratado de 1881 no resolvió a quién correspondía la soberanía sobre el Canal Beagle y sobre las islas que en él se encuentran.

Conviene recordar al respecto que la República Argentina invocó ante el árbitro inglés, en 1902, la siguiente regla de hermenéutica legal: "Las palabras de un tratado deben tomarse en el sentido en que ellas eran comunmente usadas en el tiempo en que se hizo el Tratado", regla que compartimos ampliamente, porque de otra manera tales documentos serían extensísimos para contener la definición de todos los términos que emplean; lo cual presentaría muchas dificultades para aprobarlos.

Sabemos que quienes descubrieron y dieron nombre al Canal lo definieron textualmente así: "la playa austral o litoral del mar abierto es principalmente de diorita, excepto las playas del Canal Beagle, el cual se extiende desde el Seno de Navidad (Bahía Cook) hasta el Cabo San Pío, distancia a 120 millas, con un curso tan directo que ninguna de las partes de las riberas opuestas cruza o intercepta en él la libre visión; aunque su anchura media no es superior a una milla y en algunas partes no pasa de un tercio de milla, siendo sus costas muy paralelas".

Además, los documentos técnicos que individualizaban el canal a la época, coincidían con esa definición.

A este propósito, llama la atención que el convenio en forma se remita a cartas náuticas de tiempo reciente y omita citar la coetánea a la celebración del Tratado, que es muy clara. Y como muy bien lo recordó una nota de nuestra Cancillería dirigida al Ministro argentino en Santiago, en 1915, los negociadores del Tratado de 1881 "procedieron en su elaboración sobre la base de las cartas de Fitz Roy".

Las partes contratantes en conocimiento de lo que debía entenderse por canal Beagle, dijeron que el límite de Argentina llegaba hasta tocar el Canal Beagle; o sea, al emplear el nombre de Canal Beagle, lo dieron por definido y conocido.

Por otra parte, conviene recordar que son las líneas de fronteras las que determinan la soberanía de un Estado. El Canal Beagle, conocido y definido a la época, quedó dentro de las líneas de frontera de Chile. En consecuencia, todo él y todas las islas dentro de él, son chilenas. Así lo acordaron las partes; y el acuerdo de las partes en un tratado deja sin aplicación, para el caso concreto de que se trate, los principios y normas existentes de aplicación general.

En esta virtud creemos que la cesión por Chile de las islas Becasses y la mitad del Canal, importa debilitar extraordinariamente nuestra posición ante el Tribunal arbitral, ya que contradice la definición que sobre el Canal Beagle existía a la época de la celebración del Tratado. No debe olvidarse, además, que para el Tratado de 1881, pertenecen a Chile las Islas que están al Sur del Beagle, lo que afirma nuestra opinión en orden a que lo sustancial es definir lo que es Canal Beagle, y estimamos grave que esta definición hoy sea difícil conciliarla con la que existía a la época de la firma del Tratado de 1881, por haber sido desfigurada con la cesión de las Islas Becasses.

IV. Debemos agregar que, a nuestro juicio, debe ser rechazado el Protocolo que nos preocupa porque ha sido planteado en términos tales que significa una nueva conquista para las ambiciones argentinas en la región austral, ya que estratégicamente ellas buscan la misma finalidad que hemos señalado al ocuparnos del Tratado de Navegación.

V. Finalmente, no podemos dejar de consignar el hecho de que hasta 1958 la Cancillería Chilena haya considerado, según consta en declaraciones públicas que se han tenido a la vista, que el Islote Snipe no estaba en la zona controvertida; y que, sin embargo, a raíz de una actitud bélica inaceptable de Argentina al ocupar con fuerzas armadas después de destruir a balazos un faro chileno allí instalado, hoy aparezca ese islote en la zona controvertida. Tal cambio de actitud es, a nuestro juicio, de grave trascendencia.

Informe de minoría de los señores Tomić y Albónico.

Los abajo firmantes, señores Fernando Albónico y Radomiro Tomić, fueron de parecer de que debía aprobarse el presente protocolo, teniendo para ello presente las siguientes consideraciones:

A). Que el Tratado de 1881 no resolvió a quien le correspondía la soberanía sobre el Canal Beagle y sobre las islas que dentro de él se encuentran;

B). Que el artículo 3º de dicho Tratado asignó a Argentina la isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a ésta y las demás islas que haya sobre el Atlántico al Oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia, entregando a Chile las islas al Sur del Canal de Beagle hasta el Cabo de Hornos y las que haya al Occidente de la Tierra del Fuego;

C). Que la controversia entre las dos naciones se ha presentado: a) respecto de la soberanía sobre el Canal Beagle; b) sobre las islas que se encuentran dentro de él; y c) sobre cuales serían las islas ubicadas al Sur de dicho Canal;

D). Que sobre el primer problema, el protocolo sometido a la consideración de esta Comisión lo resuelve (artículo 1º), fijando la línea fronteriza, entre los meridianos 68º 36' 38,5" y 67º 13,5", por la línea media del Canal, lo que es un principio casi universal del derecho de gentes. No creen los miembros firmantes de este voto que prosperaría ante un Tribunal de Derecho la tesis que atribuye a Chile la soberanía plena y absoluta sobre el Canal, ya que ello importaría la consagración de un principio de Derecho Internacional doblemente excepcional: privar a un Estado de aguas territoriales y atribuir a otro el dominio exclusivo de un canal cuyas riberas pertenecen a distintos Soberanos, lo que habría exigido un texto expreso del Tratado de 1881, lo que no aconteció;

E). En lo tocante a la soberanía sobre las islas que se encuentran dentro del Canal, el Tratado entrega a Argentina las islas e islotes situadas al Norte de la línea media y a Chile, las islas e islotes situadas al Sur de la misma (artículo 2º), lo que constituye un principio común de derecho internacional;

F). Por el artículo 3º, se atribuye a Chile la isla Lenox e islotes adyacentes, que se encuentran notoriamente al Sur del Canal, y a Argentina, las dos islas Becasses, que se encuentran situadas al Norte de la línea media de aquella parte del Canal que Chile siempre ha estimado como la continuación del Canal Beagle; y

G). Se entrega, por último, al fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, la decisión sobre la soberanía de las islas Picton, Nueva y otros islotes, lo que dependerá del juicio que se forme dicho Tribunal sobre el curso del Canal Beagle, de acuerdo con lo que se entendió por tal a la época de la celebración del Tratado de 1881.

CONVENIO DE NAVEGACION

Informe de mayoría, de los señores Walker, General (R) Alavarez y Vio Valdivieso.

Recomendamos el rechazo del Convenio de Navegación porque, en nuestra opinión, no se justifica ante los principios y normas positivas del Derecho Internacional ni ante el Derecho Interno chileno; porque carece de antecedentes históricos que lo hagan aconsejable; porque es contrario a nuestra Constitución Política y porque es perjudicial para los intereses de Chile en la zona austral. Dicho Convenio no sólo no contribuirá a un mayor acercamiento chileno-argentino, sino que, al contrario, será fuente de nuevos y serios conflictos entre los dos países que, por su gran responsabilidad continental, deben propender a una mayor amistad y a una mutua comprensión.

Fundamentos de nuestra opinión.

El Convenio no se justifica ante los principios y normas del Derecho Internacional.

A): Argentina sostiene que las rutas entre el Canal Beagle y el Estrecho de Magallanes y la ruta directa a través del Canal Murray, entre el Canal Beagle y el Pasaje Drake, a que se refiere el Art. 19 del Convenio, son de aquellas por las cuales los buques mercantes y de guerra de todas las naciones pueden ejercitar el Derecho de "paso inocente o inocuo o inofensivo", que contempla el Derecho Internacional. En consecuencia, sus navas de guerra tendrían derecho a la navegación en paso inocente, por tales rutas.

B): Esta afirmación y pretensión argentinas no se conforman con las normas y principios sobre paso inocente establecidos en el Derecho Internacional moderno, que los encontramos en dos documentos fundamentales y de aceptación general en la actualidad, que son: a) la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 9 de Abril de 1949 recaída en el asunto del Estrecho de Corfu; y b) La Convención de Ginebra de 1958.

a) No es aplicable a las rutas dichas la sentencia mencionada porque ella se refiere a "los Estrechos que, a los efectos de la navegación internacional, comunican dos partes de la ALTA MAR...", situación en que no se encuentran los canales o estrechos que nos ocupan, ya que ellos no comunican dos partes de la alta mar, porque nadie podrá afirmar que el Estrecho de Magallanes y el Canal de Beagle tengan ese carácter, cuestión por lo demás no discutida.

Estiman necesario los redactores de esta opinión, a fin de evitar equívocos, hacer presente que son conceptos diferentes los de Alta Mar y Libre Navegación, porque ésta puede concederse en aguas que no tienen el carácter de alta mar. La sentencia que nos ocupa no se refirió a estrechos que comunican aguas de libre navegación, sino a estrechos que comunican a dos partes de ALTA MAR.

El texto de la sentencia en la parte resolutive es el siguiente: "A juicio de la Corte, está en general admitido, y es conforme a la costumbre internacional, que en tiempos de paz los Estados tienen el derecho de que sus buques de guerra naveguen por los Estrechos que, a los efectos de la navegación internacional, comunican a dos partes de la alta mar, sin que sea necesario obtener previamente la autorización del Estado ribereño, siempre que el paso sea inocente. A menos que una Convención Internacional disponda lo contrario, un Estado ribereño no tiene derecho a prohibir el paso por los Estrechos en tiempos de paz".

b) La Convención de Ginebra de 1958 no sólo no autoriza el paso inocente de naves de guerra por las rutas a que se refiere el Convenio de Navegación, sino que, aún más, lo excluye.

Esos documentos internacionales definen el paso inocente como el que se ejerce exclusivamente por el mar territorial (Art. 14 Nº 1 y 2, Art. 16 y Art. 23). Además, excluye el derecho al paso inocente por las aguas interiores (Arts. 14 y 16).

"No es posible dar a los canales fueguinos el carácter de "mar territorial", ya que ésta es una noción aplicable al mar adyacente hasta cierta distancia a contar desde la línea de más baja marea y que se interpone entre el territorio continental o insular y la alta mar, lo que no ocurre en los canales australes", (Considerando D. del voto de minoría que compartimos en este punto).

Creemos que incluso para las Cancillerías chilena y argentina las aguas de los canales fueguinos no son territoriales, porque de haber estimado ellas que lo son, habrían debido considerar innecesaria la concertación de un Convenio de Navegación especial, puesto que los buques de guerra, no sólo argentinos, sino también los de todos los países del mundo, tendrían derecho a navegar por ellas en paso inocente, asilados en los principios del Derecho Internacional contenidos en la Convención de Ginebra que permite tal paso por mar territorial.

A nuestro juicio las aguas que nos ocupan son típicamente aguas interiores chilenas porque geográficamente están dentro de las líneas de fronteras del país y jamás ellas "tienen relación de vecindad" con la Alta Mar.

Argentina ha reconocido en el Convenio, que estamos ante aguas "sujetas a soberanía chilena" (Art. 2 y Considerando 1), lo que, unido a la circunstancia indudable de no tener estas aguas el carácter de mar territorial, obliga a concluir que son aguas interiores, toda vez que no existe otra clasificación en el Derecho Internacional aplicable a ellas.

Las aguas interiores pueden tener el carácter de estrecho o de canales, situación que no interesa al caso en estudio por cuanto en cualquiera de las dos situaciones en que se la clasifique, las aguas de los canales fueguinos no pueden ser utilizadas para el paso inocente. En efecto, la Convención de Ginebra contempla un caso de paso inocente a través de un Estrecho (Art. 16 Nº 4) y él no es aplicable a las aguas de que trata el Convenio. Dice ese Art. que el paso inocente se permitirá en "los estrechos que se utilizan para la navegación internacional entre una parte de la alta mar y otra parte de la alta mar, o el mar territorial de un Estado extranjero".

Ninguno de los canales enumerados en el Convenio comunica una parte de la alta mar y otra parte de la alta mar. Sólo comunican dos canales cuyas aguas están sujetas a la soberanía chilena. Y el Canal Murray comunica las aguas soberanas de Chile en el Beagle con mar territorial chileno. No comunica una parte de la alta mar con el mar territorial de un país extraño.

El Convenio no se justifica ante el Derecho chileno.

a) Un análisis de la reglamentación que ha regido y rige en Chile sobre navegación en los canales fueguinos demuestra que nuestro país, ejercitando las facultades y atributos propios de un soberano, ha dictado a través de los años numerosos Decretos supremos para reglamentar minuciosamente esta concesión graciosa, no obligatoria, de permitir en ciertas condiciones y bajo ciertas circunstancias y por el tiempo que estimaba prudente, la navegación de las aguas sometidas a su soberanía.

En efecto, nuestro Gobierno fijó condiciones que revelaban dominio chileno; no exigió sólo la presencia de un práctico; exigió aviso previo, solemnidades de este aviso y exigencias respecto al número de naves que pretenderían surcar las aguas, fechas exactas y otras señaladas en la minuta acompañada. Y siempre exigió un requisito fundamental: que la navegación obedeciera a una finalidad de cortesía internacional.

En todos los reglamentos se reservó el derecho de modificar las rutas, o sea, notificó a quien deseara aprovechar de esta franquicia graciosa y voluntaria que otorgaba, que el Estado soberano que la concedía podía en cualquier momento disponer que por tal determinada ruta no podía navegarse.

Se acompaña a este informe una relación explicativa de estas disposiciones reglamentarias.

b) Sin el Tratado de Navegación Chile puede dictar, en ejercicio de su soberanía, los reglamentos que estime convenientes en relación con sus aguas en los canales fueguinos; incluso, como lo ha venido haciendo en cada reglamento dictado, puede reservarse el derecho de prohibir la navegación por ellas. Y puede hacerlo porque esas aguas son propias, y como no tienen el carácter de mar territorial, las normas internacionales sobre paso inocente no rigen en ellas.

Si se aprueba el Tratado, en cambio, Chile renuncia a esta facultad soberana de reglamentar esa navegación. Cede su soberanía en esa región de su territorio nacional en beneficio de Argentina.

c) Llana la atención que, públicamente, un vocero oficial de la Cancillería, el señor Enrique Gajardo, haya afirmado que hasta el año 1955 las naves de guerra argentinas podían navegar por los canales fueguinos sólo en base a un aviso previo y sin el requisito de práctico, en circunstancias que el estudio de la relación explicativa agregada señala que tal afirmación constituye un error; lo que es importante consignar por la gravedad que encierra la actuación de nuestra Cancillería sin un prolijo estudio de los antecedentes.

El Convenio carece de antecedentes históricos

Jamás la opinión pública había conocido una pretensión de Argentina como es la contenida en el Convenio. Y ahora se da a conocer justamente cuando se está concertando el arbitraje sobre cuestiones pendientes.

Sólo existen como antecedentes las continuas infracciones en que las naves argentinas han incurrido en la zona austral respecto a nuestra reglamentación existente, hecho reconocido por la Cancillería cuando su Asesor señor Enrique Gajardo en carta a "La Unión" expresó que "ambos Gobiernos están dispuestos a suscribir este Convenio en la convicción de que evitará los incidentes que se están produciendo..." y luego "Antes las infracciones de buques argentinos, violaban las disposiciones de efectos de orden interno chileno; en el futuro, si lo hacen violarán disposiciones de un Tratado que lleva la firma Argentina".

Por otra parte, Chile está en conocimiento de cada caso concreto de infracción por parte de Argentina,

Ante esta situación, cabe preguntarse: si es evidente que Argentina no ha tenido ni tiene derecho alguno a que sus buques de guerra naveguen por nuestros canales interiores; si lo es también cuando no existe duda alguna sobre cuáles son nuestras aguas interiores; si, como dice nuestra Cancillería, Argentina reconoce que las aguas de los canales fueguinos están bajo nuestra soberanía, cómo es

posible aceptar que, porque Argentina ha venido produciendo incidentes, porque ha venido violando las disposiciones de decretos de orden interno, sea conveniente y necesario reconocerle un derecho? o es que la violación de normas internas y el mantener un régimen de dificultades e incidentes es fuente de derechos?

Desde este punto de vista, si se acepta el Tratado de Navegación se está otorgando validez a una doctrina peligrosísima, cual es la de que los conflictos o litigios pueden ser creados por actos de fuerza en circunstancia que ellos sólo debieron ser originados por dificultades interpretativas o por vacíos en las normas convenidas.

El Convenio es perjudicial para Chile y constituirá una fuente de serios y graves conflictos con Argentina.

Advertimos que, esta parte, se ha consultado a técnicos náuticos de reconocida seriedad y responsabilidad.

Si miramos el mapa de Argentina, apreciamos de inmediato que su Base-Portuaria importante y más austral en su territorio, es el Golfo Nuevo. Todo el resto del territorio hacia el Sur, hasta la Isla de los Estados, carece de puertos y rada que pueda transformarse o servir de base. De esta manera su base embotellada de Ushuaia se encuentra a 900 millas de ella y las primeras costas antárticas a 1.300 millas. En esta forma cualquier fuerza naval argentina no encontrará en ese trayecto ninguna rada importante que le ofrezca continuidad a su movilización. En resumen, no dispone de vías de comunicaciones, ni condiciones aptas para sus ambiciones hacia el Sur y hacia el Pacífico.

Argentina necesita imperiosamente de una base libre no embotellada, al Sur del Canal Beagle; en otras palabras, necesita adelantar técnicamente su actual base de Ushuaia más al Sur, para disponer de fondeaderos para espera de buen tiempo, para reparar averías, o para reunirse con transportes logísticos, en buenos fondeaderos naturales.

Estas bases naturales vitales, no las tiene ni las podrá tener en el futuro, ni por compra, ni por anexiones, pero sí podría conseguirlas por concesión indirecta.

Si miramos el otro lado de la medalla, encontramos que nuestro territorio fueguino es una zona de excelentes vías de comunicaciones, seguras, en todo tiempo, cuando se las conoce bien, que permiten avanzar con seguridad nuestros medios y elementos hasta el mismo Cabo de Hornos, de donde basta cruzar el Paso Drake para encontrarse en la Antártica. Prácticamente se navegan sólo 400 millas por zona desamparada, en lugar de las 1.300 millas que necesita Argentina. Esto es de gran trascendencia cuando se ventile el problema Antártico, que ha quedado pendiente, pues nuestra posición es privilegiada.

Ahora, si Argentina consigue usufructuar de estas mismas franquicias y del uso de nuestros canales de comunicaciones hacia el Sur, habría conseguido prácticamente su objetivo, de avanzar su base de Ushuaia hacia el Cabo de Hornos y disponer de nuestras aguas interiores para disputarnos en iguales condiciones la Antártica en el futuro; esto sin perjuicio de que al mismo tiempo le permite disponer de infinidad de salidas al Pacífico, lo que no sabemos qué consecuencias jurídicas y de todo orden podrán traer para el futuro, ya que el Convenio de libre navegación es a perpetuidad, sin reglamentación y sin incluir cláusulas que resguarden nuestra soberanía.

En esencia la concesión de libre navegación entregada exclusivamente a Fuerzas Armadas argentinas, tiene por objeto darles buenas y seguras rutas de comunicaciones -atravesando el interior del territorio nacional chileno- a fin de comunicar su base militar de

de Golfo Nuevo u otras, con su Base militar de Ushuaia o sus bases militares de la Antártica, pues no existen puertos comerciales al Sur del Estrecho de Magallanes o en la Antártica.

En suma, este Tratado de Navegación lo estimamos como una conquista más de la política firme, ininterrumpida e inteligentemente conducida de Argentina para ejercer dominio en la zona austral chilena, política que hemos visto expresada a través de la historia en hechos concretos suficientemente conocidos, y, especialmente, en las tentativas últimas en Congresos internacionales de obtener el reconocimiento de una doctrina sobre el arco antillano para fijar el límite entre los Océanos Pacífico y Atlántico, la cual nos haría perder una enorme porción de nuestro territorio patrio.

Inconstitucionalidad del Convenio de Navegación.

Estimamos que este Convenio es inconstitucional por las siguientes razones:

A.- Tanto en el Considerando 19 del Convenio, como en su artículo 29, las partes contratantes dejan constancia de que las aguas por las que se concede a los buques de guerra argentinos el derecho a navegar, son "aguas sujetas a soberanía chilena".

B.- Nuestra Constitución Política en su Art. 44, Nº 10 establece que sólo en virtud de una ley se puede permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República, con fijación del tiempo de su permanencia en él.

Los términos y la razón de este precepto revelan que para la Constitución Política cada vez que fuerzas Armadas extranjeras deban introducirse en territorio chileno —acuoso o terrestre— se exigirá el trámite y la dictación de una ley especial. Será el legislador el que en cada caso calificará si la situación interna y las relaciones internacionales del momento, aconsejan o no autorizar esta introducción de tropas extranjeras, y quien deberá fijar el número y las condiciones de permanencia y de tiempo a que se sujetará cada permiso.

Se han dictado numerosas leyes especiales para autorizar a las naves de guerra extranjeras la entrada a puertos o al mar territorial de Chile. En estos mismos días el Ejecutivo ha enviado al Congreso un proyecto de ley que faculta a unidades de las Armadas de Estados Unidos y del Perú para entrar a aguas chilenas, a fin de realizar maniobras combinadas con nuestra Escuadra durante los días que se especifican.

C.- El Convenio, en cambio, no tiene ni podrá tener la condición jurídica de una Ley, aún en el evento de ser aprobado por el Congreso, porque conforme al Art. 43 de la Constitución Política, sólo constituiría un Acuerdo, resolución que en términos jurídicos es muy diferente a la de una ley. Además, no reúne los requisitos exigidos por la Constitución Política, ya que autoriza la introducción de naves de guerra extranjeras en aguas sujetas a soberanía chilena en forma permanente, sin limitaciones en cuanto al tiempo de permanencia en ellas ni menos respecto a su número. O sea, aún para el caso de que se estimara el Convenio como la ley que exige el Art. 44, Nº 10, no reuniría los requisitos que ese tipo de ley necesita para ser eficaz según los términos del precepto constitucional.

Nuestra Corte Suprema declaró que el Derecho Internacional es de aplicación preferente a las leyes positivas de carácter interno en aquellas cuestiones regidas por aquél (Gazeta de, 1932, p.186), aceptando así el nonismo, o sea, la aplicación preeminente del Derecho Internacional sobre el Derecho Interno. Esta preeminencia, sin embargo, no tiene aplicación en Chile si las leyes o principios in-

ternacionales que se desee aplicar en nuestro territorio están en contradicción con principios o normas constitucionales chilenos. Este ha sido el criterio seguido, habiéndose aplicado últimamente, por ejemplo, a raíz del tratado celebrado con España sobre doble nacionalidad. Como en nuestro país esta materia está contemplada en la Constitución política, fué necesario modificar ésta para que dicho tratado pudiera ser aplicado con fuerza obligatoria.

D.- Confirma nuestra opinión sobre inconstitucionalidad del Convenio el Dictamen del Consejo de Defensa del Estado N° 119 de 6 de Marzo de 1956, que se acompaña, y el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del H. Senado, que también se acompaña, de fecha 19 de Diciembre de 1956 (Boletín del Senado 17321).

E.- Conviene observar que, según ese Informe, las naves de guerra extranjeras sólo podrán navegar por aguas sujetas a soberanía en las condiciones que señala, o sea, que se trate de "visitas breves y de cortesía de pequeñas delegaciones de fuerzas armadas, que llegan hasta nuestro país con objetos esencialmente amistosos."

El Convenio de Navegación no contempla esas finalidades ni las limitaciones consignadas en dicho informe.

Aún más: estimamos que el objeto perseguido por la República Argentina con la navegación de sus buques de guerra por los canales fueguinos, es contrario a las exigencias del mismo informe. En efecto, atendida la ubicación de esos canales, se llega a la conclusión de que la Argentina necesita sus aguas, exclusivamente, para que su base de Ushuaia adquiriera novilidad, sea abastecida más fácilmente y logre adquirir mayor potencialidad bélica; lo que es delicado y grave si se considera que en esa región el único país con el cual nuestro vecino podría tener un conflicto bélico sería Chile, que guarda en el sector austral su riqueza petrolera, de tanto significado para nuestra economía. Es útil recordar, con relación a este punto, que Ushuaia es un puerto aero-naval con 4.000 hombres en pie de guerra; que su bahía permite la instalación de una gran flota y que su pista de aterrizaje es de la clase A. para aviones de retroimpulso.

Informe de don Radoniro Tomić.

En opinión del suscrito, el "status jurídico" a que estén sujetos los Canales correspondientes a las rutas convenidas para la navegación Argentina, determina todos los demás aspectos y consideraciones de orden estratégico o político.

19.- Si se tratase de "Estrechos que, para los efectos de la navegación internacional, comunican dos partes de la Alta Mar..." (Sentencia de la Corte de Justicia, 1949), la oposición de Chile a su utilización pacífica por naves argentinas, sería insostenible ante el Derecho Internacional y ante los organismos técnicos internacionales; como igualmente en el evento de situaciones conflictivas de hecho.

Tal situación jurídica prevalecería irresistiblemente sobre las consideraciones estratégicas o de otro orden en virtud de las cuales sería mejor para Chile mantener a las naves argentinas fuera de esas aguas o someterlas a controles especiales.

Si el "status" jurídico de esas aguas correspondiese a "Estrechos... que comunican dos partes de la Alta Mar..." la oposición de Chile al derecho al "paso inocente" de las naves extranjeras reconocido por las normas internacionales, sería un grave error jurídico, político y moral.

En las condiciones actuales es obvio que Chile debe sostener que las dos rutas -la que comunica el Canal de Beagle con el Estrecho de Magallanes; y la del Canal Murray- no comunican dos partes de la Alta Mar y no quedan, por tanto, sujetas a las limitaciones derivadas de tal condición.

29.- A).- Independientemente de la situación jurídica mencionada, la Convención de Ginebra (1958) permite a las naciones reclamar como "aguas interiores" las que quedan detrás de la "línea de base recta" desde la cual debe medirse el "mar territorial".

Como sobre las "aguas interiores" la soberanía nacional es plena, en tanto que sobre el "mar territorial" ella se ejerce con algunas limitaciones, es obvio que el interés chileno reclama dictar cuanto antes las medidas legislativas y reglamentarias necesarias para definir y consagrar estas aguas como "aguas interiores" ante la comunidad internacional.

B).- Cabe dejar constancia que, en conformidad al art. 59 de la Convención de Ginebra, el reconocimiento de que se trata de "aguas interiores" no autoriza al país soberano para negar el derecho al "paso inocente" también por estas "aguas interiores" cuando ellas hayan sido utilizadas anteriormente para la navegación internacional. En virtud de esta disposición Chile no podría negar a las naves argentinas el derecho al "paso inocente" por éstas u otras rutas australes utilizadas tradicionalmente para la navegación, aún después de definirse y consagrarse su estatuto de "aguas interiores" y no de "mar territorial".

La diferencia, en la práctica, consistiría en el derecho de Chile a exigir y en la obligación de Argentina de respetar, el cumplimiento de determinados requisitos concordantes con la naturaleza "inocente" de la navegación.

30.- La condición jurídica de estas aguas no está claramente definida por la legislación chilena (hay disposiciones contradictorias) ni por el Protocolo en estudio.

En opinión del suscrito, no hay razones valideras para que los gobiernos de Chile y Argentina prefirieran deliberadamente no pronunciarse sobre el "status jurídico" básico de estas aguas, y asuman, en cambio, compromisos específicos sobre su utilización.

Inevitablemente, tarde o temprano la nación chilena deberá consagrar la plenitud de su soberanía sobre las "aguas interiores", según la Convención de Ginebra. No se ve la conveniencia de que, al formularse y consagrarse ante la comunidad internacional la naturaleza de los derechos de Chile sobre estas aguas, sirva ello para comprometer el valor de este Protocolo, ya sea sobre las rutas de navegación señaladas en él, o ya sea sobre la utilización de otras rutas por Argentina, país que podría sostener que Chile habría creado una "situación jurídica nueva", con posterioridad al Convenio de Navegación, en que este asunto queda actualmente sin definición.

Recomendación: Que el P.D.C. solicite del gobierno la dictación de las medidas legislativas y reglamentarias que definen y consagren el carácter de "aguas interiores" de las rutas materia del Protocolo en conformidad a las normas fijadas por la Convención de Ginebra, como cuestión previa a la ratificación por el Congreso del Convenio de Navegación.

Informe de don Fernando Albónico.

El abajo firmante, señor Fernando Albónico fué de parecer de que debía aprobarse el presente protocolo, teniendo para ello presente las siguientes consideraciones:

A): Que el convenio que se presenta a la consideración de esta Comisión, tiene por objeto reglamentar la navegación de los buques de guerra argentinos por dos rutas marítimas de los canales australes chilenos, lo que ha dado origen en el pasado a serios roces entre los dos países y que hay manifiesta conveniencia en suprimir;

B): Que Argentina sostiene que tales rutas de navegación están abiertas a los buques mercantes y de guerras de todas las naciones, en virtud del derecho "de paso inocente o inócuo" que el Derecho Internacional contempla por los estrechos que comunican dos mares libres;

C): Que para resolver, en consecuencia, sobre la procedencia o improcedencia del citado convenio, es previo dilucidar la naturaleza jurídica en que se encuentran dichas aguas, de acuerdo con el Derecho Internacional;

D): Que no es posible darles el carácter de "mar territorial", ya que ésta es una noción aplicable al mar adyacente hasta cierta distancia a contar desde la línea de la más baja marea y que se interpone entre el territorio continental o insular y la alta mar, lo que no ocurre en los canales australes;

E): Que no cabe considerarlas, tampoco, como "aguas interiores", desde el momento que ponen en comunicación mares libres y por lo mismo son rutas para el tráfico marítimo internacional;

F): Que tanto la configuración geográfica de esos canales, como su ubicación, los hace aparecer como verdaderos y definidos "estrechos" desde el momento que son pasos marítimos naturales y angostos que unen mares libres, en los cuales el Derecho Internacional reconoce uniformemente el derecho de paso inocente a los buques de guerra de todas las naciones (Rousseau, Verdross, Fauchille etc.);

G): Que la Corte Internacional de Justicia, en sentencia de 9 de Abril de 1949, en el asunto del Estrecho de Corfú, reconoció el derecho de tránsito de los buques de guerra en tiempo de paz por estrechos que sirven para la navegación internacional, afirmando además, que dicho tránsito no requiere autorización alguna del Estado costero;

H): Que en esta situación, en la medida que el convenio de navegación ha sido "solicitado" por Argentina, reconociendo la soberanía chilena, bien podría pensarse que para dicho país tales rutas de navegación son aguas interiores chilenas, lo que favorecería notablemente su situación jurídica; e

I): Que el contenido mismo del Convenio resguarda debidamente el interés de Chile, al exigir aviso previo y al permitir el fondo sólo por causa de fuerza mayor o por razones vinculadas a la seguridad de la navegación.

Firman los respectivos Informes que preceden los señores Horacio Walker L., Radomiro Tonió, René Álvarez Marín, Fabio Vío Valdivieso y Fernando Albónico.

ANEXO AL INFORME DE MAYORIA SOBRE EL CONVENIO DE NAVEGACION

Relación y comentario de la reglamentación que rige y ha regido en Chile sobre navegación por los canales fueguinos.

El 14 de Diciembre de 1855 el Código Civil chileno estableció en su Art. 593 que "el mar adyacente, hasta la distancia de una legua marina, medida desde la línea de más baja marea, es mar territorial y de dominio nacional". Constituye este mar adyacente parte del territorio de la República y en él ejerce Chile plena soberanía.

Nuestra Constitución Política de 1833 en su Art. 36 dispuso que son atribuciones exclusivas del Congreso, entre otras "permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando el tiempo de su permanencia en él". Este artículo fué repetido en la Constitución del año 1925, Art. 44 Nº 10, y se encuentra en plena vigencia.

De acuerdo con estos preceptos legales, cada nave de guerra extranjera para introducirse en las aguas dichas, debía contar con la autorización del Congreso quien debía pronunciarse por la vía de la Ley.

Lo que aconsejó la práctica.

La práctica, sin embargo, dejó en evidencia que esta rigidez constitucional no se conciliaba con ciertas situaciones especiales, derivadas de la cortesía y reciprocidad internacionales.

Por esto, el Ejecutivo dictó un Reglamento de admisión y permanencia de naves de guerra extranjeras en las aguas territoriales puertos, bahías y canales de la República de Chile "(DS(M)1811 de 20 de Diciembre de 1934, reemplazado por el DS 1385 de 18 de Octubre de 1951, el que a su vez fué modificado por el DS.N. 2623 de 16 de Septiembre de 1955 hoy vigente).

La aplicación de este Reglamento debe haber suscitado dudas en relación con los términos tan categóricos del Art. 44 Nº 10 de la Constitución Política, ya que el Ejecutivo estimó necesario consultar al H. Senado sobre el alcance de este precepto. La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de ese Alto Organismo llegó a la siguiente conclusión en un informe que aparece publicado en el Boletín 17321 bajo la firma de los Senadores señores Humberto Alvarez, Fernando Alessandri, Marcial Mora, Guillermo Izquierdo y del Secretario de la Comisión Sr. Enrique Ortúzar: "Es de toda evidencia que la intención del constituyente al consultar este artículo, fué evitar el peligro que pudiera significar para la soberanía, integridad o independencia de la República, el ingreso al territorio de la República de cuerpos armados numerosos y la exigencia de una ley especial no puede regir en el caso de visitas breves y de cortesía de pequeñas delegaciones de fuerzas armadas extranjeras, que llegan hasta nuestro país con objetivos esencialmente amistosos".

"Vuestra Comisión --agrega el informe dirigiéndose al Senado-- considera que no hay inconveniente para que en estos casos pueda darse la autorización correspondiente por el Gobierno, quien deberá ejercer esta atribución en forma discreta y restringida".

Y termina afirmando que el alcance del Art. 44 Nº 10 es el de que "no se refiere ni comprende aquellos grupos o delegaciones de fuerzas armadas extranjeras que en número reducido, por corto espacio de tiempo y con objetivos esencialmente amistosos PUEBAN ENTRAR AL PAIS O desembarcar en sus puertos a cumplir deberes de cortesía internacional".

b)

Es indudable, conforme a estos antecedentes, que el Reglamento de Admisión y permanencia de naves mencionado sólo ha podido y puede el Ejecutivo aplicarlo a los casos tan claramente consignados en el informe, no sólo respecto a las naves cuyo personal desea desembarcar, sino a las que no pretenden tal cosa, pero si entran al país o sea a las aguas territoriales.

Y aún más, debe el Ejecutivo aplicarlo "en forma discreta y restringida".

Como se reglamentó por el Ejecutivo esta facultad.

Interesa preocuparse sólo de la navegación por los canales fueguinos, o sea, los que menciona el Convenio de Navegación.

El propio Reglamento de Admisión citado, fijó varias condiciones para el uso por naves de guerra extranjeras de esos canales.

Al señalar tales condiciones, no podemos olvidar, que la principal y fundamental es la fijada en el informe de la Comisión del Senado aprobada por esta Corporación y que hemos comentado, esto es, que la navegación deben realizarla buques en reducido número, por corto espacio de tiempo, con objetivos esencialmente amistosos, y para cumplir deberes de cortesía internacional.

No se trata, en consecuencia, de navegación con otros fines, como sería acortar rutas, ni menos, por supuesto, facilitar las comunicaciones de una base militar extranjera.

Entre las otras exigencias que establece el Reglamento figuran:

a) las comunicaciones o avisos previos al Gobierno con la debida anticipación y con los datos que señala el Art. 2 que son de extraordinaria importancia;

b) la obligación de embarcar un práctico chileno, para asesorar a los Capitanes extranjeros;

c) las limitaciones en cuanto al número y tiempo de permanencia de los buques;

d) obligación de seguir ciertas rutas designadas por nuestro país, pudiendo el Gobierno de Chile modificarlas "de acuerdo con las necesidades y con la seguridad de la navegación" (Art. 4-letra d);

e) la prohibición de efectuar trabajos hidrográficos, geodésicos;

f) limitaciones sobre empleo de equipos de radio, etc.-

Finalmente conviene recordar que el Reglamento que nos ocupa dispuso (Art. 4 letra C) que "las naves de guerra extranjeras deberán solicitar de la Comandancia en Jefe de la Armada la designación de una persona que efectúe el pilotaje, y deberán navegar siguiendo la ruta establecida en el Reglamento General de Pilotaje para la República, y del cual sus prácticos oficiales se sirven para la navegación y conducción de los buques mercantes, aún cuando tales rutas no están expresamente señaladas en las cartas".

En otras palabras, este Reglamento que sólo rige para los casos de introducción de naves de guerra a territorio chileno "a cumplir deberes de cortesía internacional", se refiere a los Reglamentos de Practicaje y Pilotaje".

Estimamos indispensable referirnos brevemente a ellos porque

se ha afirmado por personeros muy autorizados de la Cancillería que "nuestra reglamentación anterior al año 1955 autorizaba a los barcos de guerra extranjeros a navegar por los canales fueguinos, sin práctico a bordo y sólo sujeto al aviso previo". (Asesor Jurídico de la Cancillería en carta a la Unión de 16 de Abril de 1960).

Esta afirmación es equivocada.

Situación vigente desde 1939 a 1950:

La verdad es que siempre se ha exigido el empleo de Práctico por los canales fueguinos. Resultaría cansador remitirse a la antigua reglamentación sobre la materia. Bástenos citar el reglamento aprobado por el DS Nº 139 de 31 de Enero de 1939, modificado por el DS Nº 507 de 20 de Marzo de 1939, 640 de 10 de Abril del mismo año, 1093 de 7 de Julio también de 1939, 665 de 23 de Abril de 1942, 1581 de 23 de Septiembre de 1942 y 127 de 25 de Enero de 1943. El DS 139 había derogado el DS Nº 698 de 30 de Abril de 1935. Pues bien el citado DS 139 rigió hasta 1950 por lo que interesa referirse a él, ya que la cuestión adquirió importancia desde las exploraciones petroleras en la región austral que calza en este período. Disponía él que "el servicio de pilotaje es obligatorio en los canales australes, excluyendo el Estrecho de Magallanes" (Art. 4) para todas las naves, incluso a las pertenecientes a un Estado o a su servicio, o sea, las de guerra, las que pagarían sólo el 50% de las tarifas (Art. 66).

Pero no sólo hay esto. Ese DS después de fijar las rutas de navegación dispuso (Art. 40) que "el Gobierno de Chile, se reserva el derecho de modificar las rutas de acuerdo con las necesidades comerciales y con la seguridad de los navegantes", ejercitando así el derecho de soberano, que le permite incluso cerrar la ruta de los canales fueguinos si lo estima conveniente para las necesidades de la navegación y de la seguridad nacionales, facultad que no podría ejercitar si se aprobara el Tratado de Navegación.

Situación vigente desde 1950 a 1955:

El 21 de Junio de 1950 se dictó el DS. 1033 que derogó el DS 139/939 recién comentado y aprobó el nuevo reglamento sobre la materia. Al igual que el anterior, éste exige el servicio de práctico para las naves de guerra (Arts. 3 y 4) las que pagarán tarifas sobre la base del registro de desplazamiento y las que deberán solicitar los servicios a través de "sus representantes diplomáticos y consulares" (Art. 38).

Para que no quepa duda de que el practicaje es obligatorio en los canales que nos ocupan, dice el Art. 36: "se entiende por Servicio de Prácticos en Canales, el que se realiza en los Canales australes de Chile".

Además, el Art. 64 al fijar las tarifas de practicaje, señala especialmente las que se cobran por el servicio que se preste en los canales de Tierra del Fuego, o sea, de los fueguinos.

Situación vigente en la actualidad:

Actualmente rige el Reglamento aprobado por DS Nº 186, de 1955, modificado por el DS. 5092, de 1956. Nadie ha puesto en duda que este nuevo Reglamento exige el empleo de prácticos para las naves de guerra extranjeras que surquen las aguas de los canales fueguinos.