

341  
D587

341  
D587

15831-5204

# International Law at a Time of Perplexity

*Essays in Honour of  
Shabtai Rosenne*



*Shabtai Rosenne*

*Editor*  
PROFESSOR YORAM DINSTEIN  
*Pro-Rector, Tel Aviv University*

*Associate Editor*  
Dr MALA TABORY  
*Faculty of Law, Tel Aviv University*



Martinus Nijhoff Publishers  
DORDRECHT / BOSTON / LONDON

1989

1989

## La Mediación de la Santa Sede en el Diferendo Chileno-Argentino sobre la Zona Austral

SANTIAGO BENADAVA\*

El 31 de diciembre de 1885, llegada a feliz término la mediación del Papa León XIII en el caso de la Islas Carolinas, entre Alemania y España, dirigía este Pontífice una carta en latín al Príncipe de Bismarck, Canciller del Imperio Alemán, en la que expresaba:

Nos ha sido ofrecida la ocasión tan deseada de emplear en servicio de la paz un ministerio verdaderamente noble, una función que, si no es nueva en la historia de la Sede Apostólica, al menos no había sido solicitada hacía mucho tiempo, aunque responda tan perfectamente á la naturaleza y á la esencia del Pontificado romano.<sup>1</sup>

Con posterioridad a la mediación en el diferendo de las Islas Carolinas hubo otras intervenciones pacificadoras de la Santa Sede para ayudar a resolver divergencias entre Estados, particularmente en América.<sup>2</sup> Sin embargo, ninguna de ellas fue tan importante como la realizada entre Argentina y Chile, primero para conjurar el peligro de un conflicto armado entre estos países y luego para ayudarlos a solucionar un complejo diferendo que los dividía: la controversia sobre la zona austral.

El presente trabajo trata de bosquejar los orígenes de la Mediación Pontificia en dicho diferendo, sus principales etapas y algunas orientaciones de interés general que formularon durante su desarrollo el Augusto Mediador y sus Representantes.

### DEL CASO DEL CANAL BEAGLE AL DIFERENDO SOBRE LA ZONA AUSTRAL

El 18 de abril de 1977 una sentencia arbitral o laudo de Su Majestad Británica

\* El autor fue Embajador de Chile en Misión Especial ante la Santa Sede para la Mediación pontificia sobre el diferendo austral. Los puntos de vista que consigna en este artículo son personales y no representan necesariamente los del Gobierno de Chile.

1. Enrique Taviel de Andrade, *Historia del Conflicto de las Carolinas. Prueba del derecho de soberanía que sobre ellas posee España y demostración de la trascendencia que tiene la mediación del Papa* 340 (Madrid, 1886).
2. José Luis Bruno, *Mediaciones Papales en la Historia* 56 y ss. (Montevideo, 1981).

resolvió un antiguo litigio limítrofe entre Argentina y Chile relativo a la región del Canal Beagle. La sentencia, interpretando el Tratado de Límites de 1881, estableció el límite entre las jurisdicciones territoriales y marítimas de los dos países, en la región sometida al arbitraje, mediante una línea trazada en el Canal Beagle. La sentencia decidió que las islas situadas al norte de esta línea pertenecían a Argentina, en tanto que las islas situadas al sur de dicha línea, entre ellas Picton, Nueva y Lennox, que habían sido objeto principal de la controversia, pertenecían a Chile.<sup>3</sup>

Resuelto el caso del Canal Beagle, correspondía que Argentina y Chile delimitaran sus respectivas jurisdicciones marítimas fuera de la zona que había sido sometida al arbitraje, es decir más allá del límite trazado por el Laudo en el Canal Beagle. Para este fin se realizaron negociaciones entre ambos Gobiernos en Buenos Aires y Santiago. En el curso de ellas los representantes argentinos pidieron que al efectuar la delimitación se asignaran a su país ciertas islas e islotes australes. Los delegados de Chile sostuvieron que tales islas e islotes eran chilenos en virtud del Tratado de Límites de 1881, tal como lo había reconocido el Laudo de Su Majestad; que, por tanto, no había islas o islotes que distribuir; y que sólo debían delimitarse aguas, no tierras. Ante estas posiciones opuestas, las negociaciones no prosperaron.

El 25 de enero de 1978, en medio de una aguda tensión entre ambos países, el Gobierno argentino comunicó al de Chile que había 'decidido declarar insanablemente nula - de acuerdo con el Derecho Internacional' - la sentencia pronunciada por Su Majestad Británica y que, en consecuencia, no se consideraba obligado a su cumplimiento. También invitó al Gobierno de Chile a 'negociar bilateralmente el conjunto de diferencias jurisdiccionales planteadas entre los dos países.' Al día siguiente, el Gobierno de Chile, en nota dirigida al de Argentina, rechazó la declaración de nulidad y expresó que las negociaciones propuestas no podían versar sobre las cuestiones resueltas por el Laudo. Agregó que mantenía su buena decisión para resolver, en lo posible mediante acuerdo directo, todo lo relativo a delimitaciones marítimas, y que reiteraba su invitación a aplicar el Tratado General sobre Solución Judicial de Controversias, suscrito por los dos países en 1972, que contemplaba la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia.<sup>4</sup>

Después de diversas gestiones diplomáticas, el 20 de febrero de 1978 se reunieron en la ciudad de Puerto Montt, Chile, los Presidentes de Chile y de

3. *Award of Her Britannic Majesty's Government* (London: Her Majesty's Stationery Office, 1977).

4. En una Comunicación de la Corte de Arbitraje a las Partes, de 8 de marzo de 1978, se expresa: '7. La Corte debe afirmar no solamente que el compromiso no faculta a una Parte para rechazar o pretender anular el Laudo, sino también que, en vista de las claras disposiciones de los Artículos XIII y XIV del Compromiso, cualesquiera pronunciamientos en ese sentido deben tenerse por nulos y desprovistos de toda fuerza o efectos jurídicos. Dichos pronunciamientos no pueden afectar la validez del Laudo el cual, en consecuencia, mantiene plena vigencia y obligatoriedad jurídica.'

Argentina. En el Acta de Puerto Montt, firmada bajo reserva de sus respectivas posiciones, ambos Presidentes convinieron establecer sucesivamente dos comisiones integradas por representantes chilenos y argentinos: una para que propusiera medidas de distensión y otra para que examinara los siguientes temas:

- D. 3.1 Delimitación definitiva de las jurisdicciones que corresponden a Argentina y Chile en la zona austral.
- 3.2 Medidas para promover políticas de integración física, complementación económica y explotación de recursos naturales por cada Estado o en común ...
- 3.3 Consideración de los comunes intereses antárticos ...
- 3.4 Cuestiones relacionadas con el Estrecho de Magallanes que indiquen las Partes ...
- 3.5 Cuestiones relacionadas con las líneas de base rectas.<sup>5</sup>

La Primera Comisión propuso algunas medidas de distensión. En cambio, la Segunda Comisión, a pesar de las intensas negociaciones realizadas entre las Partes durante casi seis meses, no logró acuerdo sobre las cuestiones fundamentales: delimitación de jurisdicciones, líneas de base rectas y cuestiones relativas al Estrecho de Magallanes. Respecto de las dos primeras se limitó a proponer que 'ambos Gobiernos busquen el método de solución pacífica que consideren adecuado para la resolución del diferendo.'

El mismo día en que la Segunda Comisión terminó sus labores - 2 de noviembre de 1978 - el Gobierno de Chile reiteró al de Argentina su invitación para recurrir a la Corte Internacional de Justicia y propuso, como alternativa y bajo reserva del recurso judicial, acudir a la mediación de un gobierno amigo escogido de común acuerdo. El Gobierno argentino insistió en continuar las negociaciones directas, pero aceptó la ayuda en ellas de un gobierno amigo para las divergencias que subsistieran.

En un encuentro entre los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, que tuvo lugar en Buenos Aires el 12 de diciembre de 1978, el Canciller argentino propuso y el de Chile aceptó que se eligiera como mediador al Papa y que la Mediación se desarrollara en el marco del Acta de Puerto Montt. Los asesores de ambos Ministros se aplicaron a la tarea de redactar un texto que concretara el acuerdo alcanzado en principio, pero surgieron dificultades: los asesores argentinos trataron de condicionar la mediación, lo que no fue aceptado por los representantes chilenos. El mismo día el Canciller argentino fue desautorizado por

5. El Gobierno de Chile, por Decreto Supremo No 416, de 14 de julio de 1977, había procedido a trazar líneas de base rectas desde el Canal de Chacao (Chiloé) hasta el extremo sur del país, encerrando, entre otras, las islas Picton, Nueva y Lennox, los islotes adyacentes a ella y otros islotes e islas del Archipiélago Austral. El Gobierno argentino había protestado por el decreto chileno sosteniendo *inter alia* que ciertos puntos utilizados para el trazado de estas líneas de base rectas estaban situados en territorio argentino.

el Comité Militar de su país y no se llegó a completar la redacción del acuerdo.

El fracaso de la reunión de Cancilleres acrecentó la tensión hasta niveles alarmantes: despliegues militares, cierre de frontera, concentración de tropas, envíos de las marinas de guerra a la zona austral. Soplaban vientos de guerra. La situación era angustiosa. Se temía que estallara un conflicto armado entre Argentina y Chile.

#### LA MISIÓN DE PAZ. LOS ACUERDOS DE MONTEVIDEO

Ante la gravedad de la situación, el Papa Juan Pablo II, que venía siguiendo con preocupación los acontecimientos, decidió realizar una acción pacificadora. El 21 de diciembre los Embajadores de Argentina y de Chile ante la Santa Sede fueron convocados por el Secretario de Estado, Cardenal Agostino Casaroli, quien les hizo saber que el Papa estaba 'más que disponible, deseoso', de enviar a las dos capitales a un representante oficial suyo con el fin de obtener informaciones más concretas y directas sobre las posiciones de ambos países y de examinar y buscar juntos las posibilidades de un arreglo pacífico del problema.

En la tarde de ese mismo día ambos Gobiernos aceptaron el ofrecimiento y señalaron la urgencia de la intervención pontificia.

Para cumplir la anunciada misión de paz el Santo Padre designó como su representante personal al Cardenal Antonio Samoré, Bibliotecario y Archivero de la Santa Iglesia Romana, ex Secretario de la Sacra Congregación para los Asuntos Eclesiásticos Extraordinarios (hoy Consejo de Asuntos Públicos de la Iglesia). Colaborarían con el Cardenal, Monseñor Faustino Sainz, de nacionalidad española, Auditor de Nunciatura al servicio del mismo Consejo, y el Padre Fiorello Cavalli, de la Secretaría de Estado.

El Cardenal Samoré y sus colaboradores no perdieron tiempo. Apremiados por la crítica situación prevaleciente entre Argentina y Chile, se embarcaron en Roma el 25 de diciembre y llegaron a Buenos Aires al día siguiente. Su llegada trajo alivio a los espíritus.

El Cardenal Samoré sostuvo conversaciones en Buenos Aires y Santiago con las más altas autoridades. Tras intensas consultas con las Partes logró elaborar los textos de dos acuerdos que fueron firmados el 8 de enero de 1979 por los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y de Chile, y por el propio Cardenal Samoré, en solemne ceremonia que tuvo lugar en el Palacio Taranco de Montevideo. Estos instrumentos se conocen con el nombre de Acuerdos de Montevideo.

En el primer Acuerdo de Montevideo ambos Gobiernos, aceptando el ofrecimiento de la Santa Sede, acordaron solicitarle que actuara como mediador 'con la finalidad de guiarlos en las negociaciones y asistirlos en la búsqueda de una solución del diferendo...' A tal fin, se tendrían en cuenta las posiciones

sostenidas por las Partes en las negociaciones ya realizadas en el marco del Acta de Puerto Montt. Ambos Gobiernos se comprometieron a poner en conocimiento de la Santa Sede tanto los términos de la controversia como los antecedentes y criterios que estimaran pertinentes, y declararon

no poner objeción a que la Santa Sede ... manifieste ideas que le sugieran sus detenidos estudios sobre todos los aspectos controvertidos del problema de la zona austral, con el ánimo de contribuir a un arreglo pacífico y aceptable para ambas partes. Estas declaran su buena disposición para considerar las ideas que la Santa Sede pueda expresar.

En el segundo acuerdo de Montevideo, solicitado por el Enviado Pontificio, ambos Gobiernos se comprometieron a no recurrir a la fuerza en sus relaciones mutuas, a efectuar un retorno gradual a la situación militar existente al principio de 1977, y a abstenerse de adoptar medidas que pudieran alterar la armonía en cualquier sector.

Con la firma de los Acuerdos de Montevideo disminuyó la tensión entre Argentina y Chile y comenzaron a normalizarse sus relaciones.

A fines del mismo mes, el Papa Juan Pablo II hizo saber que acogía la solicitud de mediación. Su Santidad designó como representante personal para la Mediación al Cardenal Antonio Samoré, quien sería asistido por Monseñor Faustino Sainz y, más adelante, también por Monseñor Gabriel Montalvo. Ellos constituyeron la llamada Oficina de la Mediación. Por su parte, Argentina y Chile acreditaron ante la Santa Sede misiones especiales para la Mediación. El 4 de mayo de 1979 se inauguraron oficialmente los trabajos en la Casina de Pío IV, sede de la Academia Pontificia de Ciencias.

#### ¿QUÉ ES LA MEDIACIÓN?

En una reunión conjunta de las Delegaciones chilena y argentina, el 12 de diciembre de 1979, el Cardenal Antonio Samoré tuvo ocasión de evocar la naturaleza de la obra mediadora:

[La] mediación es la acción que solicitan generalmente las Partes en controversia, las cuales acuden a una tercera persona, amiga de ambas, para que actúe 'en medio de ellas'; el mediador ejerce su actividad entre las dos Partes, deseando o intentando aproximarlas, procurando llevar sus posturas iniciales hacia una convergencia; conciliando hasta alcanzar un entendimiento.

La mediación, por lo tanto, no se tipifica como una forma de 'imposición', sino como una forma de 'sugerencia', de 'consejo', de 'exhortación' y de 'propuestas' dirigidas a eliminar las divergencias, a superar los obstáculos, a descubrir puntos de concordia, que se presenten a las Partes invitándolas a que los hagan propios, con la finalidad de conseguir – al término de la mediación – el mayor bien general que, por lo mismo, representará también el bien de cada una de las Partes. Al término de la mediación, en efecto, no se puede jamás hablar de 'vencedores' y 'vencidos'. No los puede haber. Quienes tenían una controversia, un diferendo, al final de ella se estrechan fraternalmente las manos, convencidos de que sus posibles sacrificios valen la pena porque constituyen el precio razonable de ventajas muy superiores.

En la misma intervención el Cardenal Samoré señaló:

[La mediación] *no consiste*, y esto es obvio, en *negociaciones directas* (como las que se desarrollaron entre las dos naciones desde febrero hasta diciembre del año pasado).

- *es diferente de los 'buenos oficios'*, que vienen a ser una ayuda casi siempre ofrecida espontáneamente y aceptada por las Partes en controversia; los buenos oficios se desarrollan con toda libertad, sin normas de procedimiento ...
- *no tiene el carácter ni la cualificación de 'tribunal'*, que procede 'ad norman iuris' y concluye su actuación con una sentencia, contra la cual, si estuviere previsto, cabe la apelación;
- *se diferencia aún más del 'arbitraje'*, regulado tanto por principios de derecho internacional como por un compromiso o acuerdo preliminar en el que se fijan sus términos, valor y consecuencias ...

Un comunicado de prensa de la Oficina de la Mediación, de 31 de julio de 1979, expresa:

... la mediación es la acción que desarrolla la persona llamada, por las Partes en controversia, a 'ponerse en medio' para sugerir, exponer, proponer, aconsejar, indicar posibles hipótesis que puedan conducir a una solución honorosa y definitiva del diferendo.

Por tanto, es diferente de la actividad que debe desarrollar un Tribunal o un Arbitro. La mediación no está sujeta esquemas fijos de procedimiento, ni a observar determinados plazos. Su labor consiste en llevar a cabo una obra de acercamiento, orientada a salvaguardar los intereses fundamentales de los dos Países y el bien supremo de la paz.

#### LA ETAPA DE INFORMACIÓN

En la primera fase de la Mediación, que se desarrolló entre mayo y julio de 1979, cada una de las Partes presentó al Mediador una exposición escrita de sus puntos de vista sobre el diferendo austral, acompañada de los antecedentes y de la documentación que juzgó conveniente. Las presentaciones escritas fueron ilustradas con explicaciones verbales. La exposición de cada Parte no fue dada a conocer a la otra. Estas presentaciones no cerraron, en el hecho, el caudal de informaciones al Mediador; éste continuó solicitando y recibiendo de las Partes informaciones, documentación y antecedentes complementarios hasta bien avanzado el proceso.

#### ORIENTACIONES PONTIFICIAS

El 27 de septiembre de 1979 el Santo Padre recibió, en presencia del Cardenal Samoré y de Monseñor Sainz, a ambas Delegaciones. En una alocución pronunciada en esta ocasión, el Papa expresó que estimaba provechoso planear las negociaciones buscando, en primer lugar, los puntos de convergencia entre las posiciones de las Partes. Las invitó, además, a reflexionar sobre la posibilidad de que ambas Naciones colaboraran en toda una serie de actividades dentro, e incluso fuera, de la zona austral. 'Creo – señaló el Papa – que el descubrimiento y la preparación consiguiente de amplios sectores de cooperación crearía condiciones favorables para la búsqueda y el hallazgo de la solución completa para las cuestiones más complicadas del diferendo.'

#### RECOMENDACIONES DEL CARDENAL SAMORÉ

A lo largo del proceso de la Mediación el Cardenal Samoré destacó las siguientes pautas que consideraba fundamentales para el buen desarrollo y el éxito de la obra mediadora:

a) Es preciso examinar, en toda su amplitud, todos los aspectos del diferendo austral. Cada una de las Partes debe aceptar la discusión sobre todas las cuestiones que la otra Parte proponga que se traten, sin que ello signifique aceptar la tesis contraria. De la discusión puede surgir un acercamiento, una perspectiva de conciliación.

b) La Mediación tiende a llevar a las Partes a un entendimiento amistoso. A este efecto, el Mediador puede presentar fórmulas de arreglo, pero después de haber comprobado y valorado la disponibilidad de las Partes. De aquí la necesidad

imperiosa de que ellas den al Mediador ideas e indicaciones sobre el grado de flexibilidad de sus posiciones iniciales para ayudarlas a encontrar un terreno común.

c) Las Partes deben examinar las ideas y sugerencias del Mediador o de su Representante con criterios abiertos y conciliadores, sin ceñirse sólo al *strictum jus* sino recurriendo, además, a la equidad en su más amplio sentido, con visión histórica, tanto de pasado como de futuro.

d) Cada una de las Partes es libre de utilizar en sus comunicaciones con la Santa Sede el lenguaje que juzgue oportuno, teniendo presente la conveniencia de que sea claro y unívoco para evitar malos entendidos. Sin embargo, sería útil que se diera al Mediador o a su Representante la posibilidad de que, al trasladar una propuesta de una Parte a la otra, utilice términos que no hieran la susceptibilidad de la Parte que la recibe. Las Partes deben conversar sin que se produzca un 'enfrentamiento de expresiones'.

e) La Mediación papal, como toda mediación, traería sacrificios mutuos en aras del bien superior de la paz, pero en este caso los sacrificios de cada Parte no se harían por imposición de la Parte opuesta, sino a sugerencia del Augusto Mediador, lo que los haría más tolerables para las respectivas Naciones.

f) Los entendimientos logrados sobre cada tema concreto sólo tendrían valor cuando llegaran a integrarse dentro de un arreglo completo y definitivo aceptado por las dos Partes.

g) Es necesario mantener una discreción absoluta respecto de los trabajos y conversaciones a fin de evitar polémicas y debates públicos que puedan limitar la libertad de ambos Gobiernos o de sus representantes. ('Hay que hablar en el salón y no desde el balcón', decía el Cardenal Samoré). La información a las opiniones públicas sólo debería hacerse por medio de comunicados conjuntos oficiales.

Durante todo el curso de la Mediación el Mediador y su Representante exhortaron a las Partes a remover los obstáculos que pudieran entorpecer los trabajos o comprometer el éxito del proceso, a fomentar un clima de armonía en todos los sectores de sus relaciones mutuas, y a enfocar los problemas con grandeza de alma, espíritu de compromiso y visión de futuro. Una y otra vez insistieron en la observancia escrupulosa del Segundo Acuerdo de Montevideo y recordaron que dicho Acuerdo había sido condición esencial para aceptar la Mediación y seguía siéndolo para la continuación de la obra mediadora.

#### PAUTAS GENERALES DE PROCEDIMIENTO

La Mediación Pontificia no se ciñó a un marco rígido ni a normas de procedimiento estrictas. Sólo se establecieron algunas pautas generales, de aplicación flexible, que estarían en vigor mientras se considerase adecuado. Según estas pautas, los encuentros entre las dos Delegaciones en presencia y con

intervención del Representante del Mediador – encuentros que hasta ese momento habían sido excepcionales – llegarían a ser habituales. Para que estos encuentros fueran fructuosos deberían estar bien preparados en cuanto a la materia a tratar y a las fechas de las reuniones. Con este objeto:

a) Las Partes indicarían al Representante del Mediador los temas que consideraren oportuno tratar. Después de conversar con ellas, dicho Representante les sugeriría el temario de las reuniones conjuntas.

b) Convenido el temario, cada Delegación prepararía un *working paper* sobre cada tema, en el que expresaría los puntos específicos por examinar, con referencia – cuando el caso lo exigiera – a acuerdos o esquemas de acuerdo precedentes relacionados con esos temas.

c) El Representante del Mediador podría pedir aclaraciones sobre los *working papers*, los cuales pasaría a la otra Parte de la manera que lo juzgara más oportuno y teniendo en cuenta las indicaciones de la Parte que los hubiera presentado.

d) Finalmente, de acuerdo con ambas Delegaciones, se fijaría la fecha de la reunión conjunta para tratar un tema determinado.

En el hecho, los trabajos se desarrollaron en *reuniones separadas* de cada Delegación con el Cardenal Samoré, y de *reuniones conjuntas* de ambas Delegaciones en presencia y con intervención del Cardenal. Se denominaron reuniones conjuntas *solemnes* aquellas a que concurrieron delegados venidos especialmente de Buenos Aires y Santiago. Hubo asimismo conversaciones entre los jefes de las dos Delegaciones y reuniones de *grupos de trabajo*.

El Papa y el Cardenal Secretario de Estado se mantuvieron constantemente informados del desarrollo de los trabajos y, en algunas ocasiones, tuvieron intervención personal en el proceso mediador.

#### EN BÚSQUEDA DE LAS CONVERGENCIAS

La etapa de información al Mediador ya había terminado. Se habían también convenido pautas generales de procedimiento. Correspondía ahora, para atenerse a la sugerencia del Papa, 'planear las negociaciones buscando, en primer lugar, los puntos de convergencia entre las posiciones de ambas Partes.' Esta búsqueda comprendió dos fases sucesivas.

En la primera fase el Representante del Mediador se propuso rescatar y buscar aproximaciones y convergencias sobre temas 'colaterales' o 'tangenciales' que, sin constituir el objeto fundamental de la controversia, estaban relacionados con ella: navegación en la zona austral, mar territorial, zona económica exclusiva, pesca, exploración y explotación de recursos marinos, regímenes especiales, proyectos conjuntos y de coparticipación, coordinación y cooperación, regulación especial del ejercicio de competencia en lo bilateral y frente a la comunidad internacional, etc. El examen de estos temas – estimó el Cardenal Samoré –

permitiría definir criterios generales aceptables que, llegado el momento, pudieran ser utilizados por el Mediador para sugerir, con posibilidades de éxito, 'líneas maestras' para la solución del diferendo.

Los resultados de estos esfuerzos fueron modestos, pero permitieron comprobar coincidencias sobre algunos criterios generales.

En la fase siguiente el Representante del Mediador consideró necesario abordar en profundidad el tema central del diferendo: 'delimitación de las jurisdicciones que corresponden a Argentina y Chile en la zona austral' y, por consiguiente, 'cuestiones relacionadas con las líneas de base rectas',<sup>6</sup> Al efecto, pidió a ambas Delegaciones que comunicaran al Mediador 'proyectos, hipótesis, propuestas, combinaciones que evidencien un movimiento de las Partes hacia un punto común...'

El Cardenal Samoré celebró varias reuniones separadas con cada Delegación para sondearlas y recabar ideas y sugerencias. Después de recibir sus 'exposiciones de elementos', formuló, el 24 de julio de 1980, algunas 'Ideas para una hipótesis de solución total del diferendo' y pidió a ambas Delegaciones que le hicieran saber las impresiones de sus respectivos Gobiernos sobre ellas. El conjunto de estas ideas – subrayó el Cardenal – no tenía el carácter de propuesta oficial del Representante del Mediador, menos aún del Papa. Eran sólo sugerencias personales de este Representante que trataban de 'concordar posiciones opuestas aún muy distantes' para lograr una solución completa y definitiva del diferendo austral.

Las respuestas de ambos Gobiernos (julio de 1980), revelaron sólo un acercamiento mínimo entre las Partes en las materias fundamentales de 'tierras y mares'. Pidió, por ello, el Representante del Mediador que las Partes examinaran nuevamente las ideas vaticanas con criterios más abiertos y conciliadores. Las nuevas respuestas (septiembre de 1980) hicieron pensar al Papa que las posiciones de las Partes seguían estando alejadas una de otra. Por ello exhortó a los 'Responsables' de los dos países a reflexionar aún más sobre las pautas vaticanas, en la esperanza de que esta reflexión condujera a un acercamiento substancial de las respectivas posiciones.

El Representante del Mediador no convocó a reuniones conjuntas para tratar el 'tema central'. Tampoco juzgó prudente comunicar a cada Parte el texto de las posiciones presentadas por la otra.

#### EL PAPA RECIBE A LAS DELEGACIONES

El 14 de noviembre de 1980, en vísperas de su viaje apostólico a Alemania, Juan

6. Estos puntos, que figuraban como D) 3.1 y 3.5 en el Acta de Puerto Montt, de 27 de febrero de 1978, habían sido examinados en la Segunda Comisión Mixta establecida por dicha Acta, sin que se llegara a acuerdo.

Pablo II recibió separadamente a las Delegaciones de Argentina y de Chile. Manifestó Su Santidad a cada Delegación que tenía la sensación de que debía esforzarse por concretar en breve plazo el deseo de ofrecer su ayuda personal a las Partes, aunque esta perspectiva lo abrumaba seriamente, sabiendo que, a pesar del intenso trabajo realizado, sus posturas respectivas estaban aún lejos en puntos de carácter substancial. Por ello, al regreso de su viaje reflexionaría sobre lo hecho hasta entonces con el objeto de elaborar, con el consejo de personas calificadas por su competencia y prudencia, las sugerencias o propuestas que considerase más adecuadas. Con el fin de facilitar esta reflexión estaba dispuesto a oír lo que la Delegación juzgara útil decir para precisar aún más sus expectativas y dejar 'entrevir una mayor disponibilidad.'

A continuación cada Delegación presentó sus puntos de vista al Santo Padre.

#### LA PROPUESTA

El viernes 12 de diciembre de 1980, en presencia de altos dignatarios vaticanos, el Papa Juan Pablo II recibió en la Gran Sala del Consistorio a las Delegaciones de Argentina y Chile, presididas por sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores, con el fin de presentarles y hacerles entrega de una Propuesta para la solución del diferendo austral.

El Santo Padre pidió a las dos Naciones y principalmente a sus 'más Altos Responsables' el 'gesto audaz de apostar por la paz' y formuló votos por que ellas lograran una 'solución completa y definitiva del diferendo sobre la zona austral', sellada con 'el compromiso de resolver cualquier posible litigio por medios pacíficos, excluyendo – de por vida en ambas Naciones – el recurso a la fuerza o a la amenaza del uso de la fuerza.

La solución – prosiguió el Papa – debía ser al mismo tiempo 'justa, equitativa y honrosa' si se quería que el arreglo fuera 'verdadero y definitivo'. Y agregó:

Para intentar obtener este resultado, creo que es necesario enriquecer de tal forma la justicia positiva por medio de la equidad que se logre llegar a expresar lo justo natural para el momento presente; justo natural que no pocas veces los hombres no consiguen reflejar de modo perfecto en sus normas concretas.

Puedo aseguraros que al redactar esta Propuesta ... he querido inspirarme – no podía por menos – en criterios de justicia, que no puede ser lesionada, cuando se desea no dar motivos para nuevos litigios. He intentado, a la vez, añadir a esos criterios consideraciones de equidad, cuya concretización resulta – es verdad – menos fácil, pero que tampoco puede ser olvidada, cuando se busca un arreglo honroso. He querido, en definitiva, sugerir, para este diferendo, lo que los antiguos juristas romanos y también los canonistas posteriores significaron con la expresión 'ex bono et aequo' lo cual comporta

que la inteligencia y el juicio humanos, valorando una serie de circunstancias de varia índole, no dejen de lado, o ignoren, el apoyo y la luz de la sabiduría divina.

Terminada su alocución el Papa entregó, en sobre cerrado, a cada uno de los Ministros de Relaciones Exteriores un documento reservado titulado 'Propuesta del Mediador. Sugerencias y Consejos'.

El documento papal proponía un conjunto de elementos para la solución completa del diferendo sobre la zona austral, entre ellos:

a) Una línea de delimitación de jurisdicciones marítimas trazada a partir de un punto que corresponde al punto terminal de la delimitación efectuada en el Canal Beagle por el Laudo de Su Majestad Británica de 1977. Esta línea, respeta plenamente lo resuelto por el Laudo.

b) Una zona de actividades comunes o concertadas en aguas de jurisdicción argentina, y otra, bastante más reducida, en aguas de jurisdicción chilena. En ellas ambos países tendrían iguales derechos en lo relativo a la exploración y explotación de recursos vivos y no vivos, a la investigación científica y a la preservación del medio ambiente.

c) Facilidades para la navegación de buques argentinos por ciertas rutas de aguas chilenas.

d) Facilidades para que Argentina instale y atienda en las islas Evout y Barnevelt (chilenas) ayudas para la navegación, y establecimiento en isla Nueva (chilena) de un 'control terminal aéreo' atendido conjuntamente por ambas Partes.

e) Un sistema para el arreglo pacífico de controversias que excluya de modo explícito el recurso a la fuerza y a la amenaza del uso de la fuerza.

El 19 de diciembre de 1980 la Delegación de Chile comunicó a la Santa Sede que, a pesar de los sacrificios que significaba para su país, su Gobierno aceptaba los términos de la Propuesta Papal. El Gobierno argentino respondió el 17 de marzo del año siguiente mediante una nota en que, sin aceptar ni rechazar la Propuesta, formulaba observaciones y solicitaba precisiones de la Santa Sede. Expresaba la nota que la Propuesta sólo salvaguardaba parcialmente los intereses argentinos ya que, entre otras cosas, no contemplaba soberanía argentina sobre islas y contenía una amplia zona de actividades comunes o concertadas en aguas de jurisdicción argentina.<sup>7</sup>

#### COMPLICACIONES AL MARGEN

Tres situaciones producidas al margen de la Mediación retardaron el curso normal del proceso:

7. La Delegación de Chile no conoció el texto de esta nota hasta que la publicó el diario 'La Prensa' de Buenos Aires, el 17 de mayo de 1983.

a) La detención de oficiales y de civiles chilenos en Argentina seguida de la detención de oficiales argentinos en Chile. Producida esta última, el Gobierno de Buenos Aires cerró la frontera con Chile. La Santa Sede desplegó intensos esfuerzos para superar la situación producida. Finalmente, logró obtener la liberación de los detenidos en uno y otro país y la reapertura de la frontera.

b) La denuncia por Argentina, el 22 de enero de 1982, del Tratado General sobre Solución Judicial de Controversias, suscrito por Argentina y Chile en 1972. En este Tratado ambos países habían aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia. La denuncia, hecha en conformidad al Tratado, creaba una situación delicada: el Tratado, por efecto de la denuncia, expiraría el 27 de diciembre de 1982. Como la Mediación no registraba progresos substanciales, el Gobierno de Chile se proponía someter el diferendo austral a la Corte Internacional de Justicia antes de que, en esa fecha, expirara su derecho a hacerlo, aunque manteniendo su participación en el proceso mediador. La Santa Sede, advirtiendo que el recurso a la Corte podría interferir en la Mediación, realizó gestiones para ayudar a las Partes a llenar el *vacuum iuris* que se produciría en el sistema argentino-chileno de arreglo de controversias al terminar el Tratado de 1972. Durante el desarrollo de estas gestiones quedaron paralizadas en el hecho las negociaciones de fondo.

c) La guerra de las Malvinas. Si bien este conflicto no interrumpió los trabajos de la Mediación, creó al Gobierno de Buenos Aires apremiantes problemas que relegaron a segundo término su interés por las conversaciones en Roma.

#### LLAMADO A REANUDAR LAS REUNIONES CONJUNTAS

El 23 de abril de 1982 el Papa recibió a las dos Delegaciones en presencia del Cardenal Samoré y de Monseñores Montalvo y Sainz. En un discurso pronunciado en esta ocasión el Papa expresó:

... os propongo que ahora reanudéis vuestras conversaciones conjuntas y entréis ya en la fase conclusiva de los trabajos, con objeto de lograr, a través de un diálogo exhaustivo y sereno, la fructificación idónea de mi Propuesta, mediante la estipulación de un Tratado - naturalmente, aceptable para ambas Partes - que desarrolle el texto concreto y completo de la misma.

Sugirió el Santo Padre que se abordara con prioridad el establecimiento de un sistema para el arreglo pacífico de las controversias, que excluyera de manera explícita el recurso a la fuerza o a la amenaza del uso de la fuerza, y que llenara el *vacuum iuris* que se produciría al terminar el Tratado de 1972.

La invitación del Mediador tendía a que las dos Delegaciones reanudaran las reuniones conjuntas para negociar un Tratado final que desarrollara su Propuesta, sin esperar la aceptación *previa* de dicha Propuesta por parte del Gobierno argentino.



El 28 de abril se reanudaron las reuniones conjuntas y se convino abordar, en grupos de trabajo de ambas Delegaciones, el tema relativo a la paz, la amistad y la solución pacífica de controversias. Se concordaron algunos principios muy generales, pero no hubo acuerdo sobre un sistema para el arreglo pacífico de diferendos.

Tampoco prosperaron algunas sugerencias de fondo sobre delimitación presentadas por Argentina que se apartaban de la Propuesta papal.

#### LA PRÓRROGA DEL TRATADO DE 1972

Las intensas gestiones realizadas por el Cardenal Samoré para prorrogar el Tratado General sobre Solución Judicial de Controversias de 1972 tuvieron éxito. El 10 de septiembre de 1982, aceptando una invitación del Santo Padre, ambas Partes procedieron a efectuar el canje de notas, firmadas por los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores, en las cuales manifestaron su consentimiento para prorrogar el Tratado de 1972 'hasta que se celebre el Tratado final propuesto por el Mediador para la solución completa y definitiva del mencionado diferendo (sobre la zona austral) o, en su defecto, hasta pasados seis meses desde la fecha en que el Santo Padre se viera en la necesidad de declarar finalizada su actividad mediadora.'

El mismo día la Delegación de Chile entregó a la oficina de la Mediación Pontificia una nota del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile comprometiéndose a 'no hacer uso de los derechos que la prórroga de dicho Tratado ofrece a las Partes sino en el caso que el Santo Padre se viera en la necesidad de declarar finalizada su actividad mediadora y solamente para lo relacionado con el diferendo austral.'

Por efecto combinado de estos instrumentos el Gobierno de Chile quedaba en situación de someter a la Corte Internacional de Justicia el diferendo austral si la Mediación no prosperaba.

#### INVITACIÓN A FORMALIZAR ENTENDIMIENTOS

Obtenida la prórroga del Tratado de 1972, el Cardenal Samoré, por encargo especial del Papa, invitó a las Partes a 'formalizar' de algún modo los entendimientos sobre paz, amistad y prevención y solución de controversias logrados en los grupos de trabajo. Esta formalización, sugirió, podría hacerse mediante una de las siguientes maneras: a) un acuerdo entre las Partes; b) un compromiso separado de cada una de las Partes con el Mediador, que éste comunicaría a la otra, en que se obligara a respetar tales entendimientos; c) una declaración del Mediador en que constaran los entendimientos logrados entre las Partes y el compromiso de las

mismas ante El de atenerse a dichos entendimientos. En cualquiera de las tres hipótesis la concordancia de voluntades se realizaría por invitación del Mediador y al amparo de éste. Simultáneamente, se seguiría trabajando en los demás temas de la Propuesta, y no se excluía la posibilidad de que antes de celebrarse el Tratado final se formalizaran otros entendimientos ya logrados (sobre cooperación económica e integración física) y los que en lo sucesivo pudieran obtenerse.

Aunque ambas Delegaciones manifestaron interés en estas sugerencias, no se llegó a concretarlas.

#### FALLECE EL CARDENAL SAMORÉ

El Cardenal Samoré, a cuyos esfuerzos tanto debía la paz chileno-argentina, falleció el 3 de febrero de 1983. El Papa no designó sucesor. La Oficina de la Mediación siguió a cargo de Monseñor Gabriel Montalvo y de Monseñor Faustino Sainz, bajo la tuición del Secretario de Estado, Cardenal Agustino Casaroli.<sup>8</sup>

#### 'SIGNIFICATIVAS APROXIMACIONES'

Hacia fines de junio de 1983 la Mediación se encontraba prácticamente estancada. Las conversaciones a que había invitado el Papa para desarrollar el texto de su Propuesta no habían producido resultados significativos.

En julio de 1983 representantes de Argentina y Chile ensayaron un esquema de solución que, aunque introducía ciertos ajustes a la Propuesta papal, se mantenía dentro del marco general de ella. Este esquema suprimía la amplia zona de actividades comunes o concertadas en aguas argentinas, a cambio de la eliminación de las facilidades a Argentina en islas chilenas, de la supresión de la pequeña zona de actividades comunes o concertadas en aguas chilenas y del desplazamiento hacia el oriente (en favor de Chile) de parte de la línea de delimitación marítima sugerida por el Mediador. Ambos Gobiernos y la Santa Sede coincidieron en la viabilidad de una solución negociada sobre estas bases.

Las negociaciones sobre las bases acordadas, guiadas por la Santa Sede, fueron arduas y difíciles. Ellas versaron principalmente sobre delimitación marítima y navegación por ciertas rutas australes de aguas chilenas. Hacia fines de 1983 se alcanzaban 'significativas aproximaciones'.

8. El 5 de abril de 1982 la Santa Sede había anunciado que Monseñor Gabriel Montalvo, Pronuncio Apostólico en Argelia y Túnez y Delegado Apostólico en Libia, coadyuvaría con el Cardenal Samoré en los trabajos de la Mediación.

## INSTANDO A ACTIVAR LA FASE CONCLUSIVA

En vista de estos avances, el Santo Padre estimó conveniente que se activase la fase conclusiva de los trabajos. Al efecto, el 23 de enero de 1984 se realizó, a invitación del Santo Padre, una reunión, presidida por el Cardenal Secretario de Estado, Agostino Casaroli, con asistencia de ambas Delegaciones presididas por sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores.

En su discurso de apertura el Cardenal Casaroli, después de asumir las aproximaciones alcanzadas hasta entonces, señaló que se estaba en un momento adecuado para llegar a un Tratado final: si se dejaba pasar esta ocasión, las dificultades para resolver la controversia en el ámbito de la Mediación podrían ser mucho más graves, quizás insuperables. Luego instó a mantener un clima de sincera y mutua confianza que facilitara 'la realización de una de las reglas fundamentales de toda negociación, a saber: que se debe intentar comprender las posiciones y las razones del otro para tenerlas debidamente en cuenta.'

Es obvio – prosiguió el Cardenal – que cada País desee ver aceptado su punto de vista, sobre todo cuando se trata de cuestiones relativas a aspectos considerados de vital importancia para los intereses propios y para lo que pueda estimarse como el honor nacional. Pero todo esto tiene valor para una y otra Parte. Un esfuerzo de mutua comprensión y una visión objetiva y verdaderamente realista de los intereses y del honor deben ayudar a encontrar ese equilibrio, justo y equitativo, que constituye la esencia de todo compromiso honorable, incluso de todo acuerdo internacional satisfactorio y aceptable para las Partes.

Se refirió también el Cardenal Casaroli al aspecto ejemplar de la Mediación:

Se trata concretamente de dar a la comunidad internacional un ejemplo particular de cómo es posible – a través de una buena, decidida, voluntad y con una visión amplia y de futuro de los intereses nacionales, no separadas de la consideración de los legítimos intereses de la otra o de las otras Partes – encontrar soluciones concordadas, honorables y positivas para los problemas más complicados y difíciles: realizando así, en la práctica, aquel principio de la solución pacífica de las controversias o de los conflictos entre los Estados, que es uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional moderno, aceptado teóricamente por todos, pero que tiene una aplicación tan decepcionante en la realidad.

En la reunión ambos Cancilleres firmaron una 'Declaración Conjunta de Paz y Amistad', en la que proclamaron su decisión de desarrollar sus vínculos de paz y amistad, de solucionar exclusivamente por medios pacíficos sus controversias, y

de llegar cuanto antes a la solución del diferendo sometido a la Mediación.

## ACERCÁNDOSE A LA SOLUCIÓN

Los trabajos prosiguieron con ritmo intenso. El nuevo Gobierno argentino presidido por el doctor Alfonsín, demostró real interés en llegar a acuerdo. La Oficina de la Mediación desplegó intensos esfuerzos para consolidar las coincidencias y aproximaciones ya alcanzadas y lograr nuevos entendimientos.

Un punto que parecía eludir el acuerdo de las partes era el siguiente: se había acordado, en principio, desplazar hacia oriente parte de la línea de delimitación marítima sugerida en la Propuesta papal, pero no se producía acuerdo sobre el *quantum* de este desplazamiento. A solicitud de las Partes, la Santa Sede propuso a los dos Gobiernos, el 14 de junio de 1984, una nueva línea de delimitación marítima, que fue prontamente aceptada por ambos. Quedaba así resuelto el punto más difícil de las negociaciones. Pronto se logró acuerdo sobre los demás temas.

El 4 de octubre de 1984 la Oficina de la Mediación Pontificia anunció que se había logrado 'plena coincidencia' para la solución del diferendo. El día 18 de ese mismo mes el Cardenal Secretario de Estado hizo entrega a ambas Delegaciones del texto del acuerdo, suscribiéndose un acta que firmaron el Cardenal y los Jefes de ambas Delegaciones. El 29 de noviembre se firmó en el Vaticano el Tratado de Paz y Amistad, designación que se dió al acuerdo que puso fin al diferendo austral. Firmaron el documento el Cardenal Secretario de Estado y los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Chile. El 2 de mayo de 1985, en solemne ceremonia celebrada en presencia del Santo Padre, se procedió a efectuar el canje de los instrumentos de ratificación del Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile.<sup>9</sup> El acta respectiva fue firmada por el Santo Padre y los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países.

## EL TRATADO DE PAZ Y AMISTAD

El Tratado de Paz y Amistad,<sup>10</sup> el cual, según su Preámbulo, 'constituye una transacción', establece la delimitación marítima 'a partir del límite existente en el Canal Beagle'. Las zonas económicas exclusivas de Argentina y Chile se extienden respectivamente al oriente y al occidente del límite marítimo. Esta

9. Antes de ratificar el Tratado, los Presidentes de ambos países obtuvieron la aprobación de sus respectivos órganos constitucionales. En Argentina, antes de obtener la aprobación parlamentaria, el Gobierno sometió el Tratado a consulta popular; los resultados de la consulta fueron favorables al Tratado.

10. El texto del Tratado fué publicado en el *Diario Oficial* de Chile de 14 de mayo de 1985. Una traducción al inglés del Tratado y de otros documentos relativos a la Mediación figuran en vol. XXIV, 24 I.L.M. 1 ff. (1985).

delimitación en nada alteró lo dispuesto en el Laudo de Su Majestad Británica de 1977.

También el Tratado efectúa la delimitación de la boca oriental del Estrecho de Magallanes mediante una línea trazada entre Punta Dungeness y Cabo del Espíritu Santo. Las Partes se reconocen mutuamente las líneas de base rectas que hubieren trazado en sus respectivos territorios.

El Tratado contiene normas sobre paz, amistad, renuncia a la fuerza y solución pacífica de las controversias. Establece un sistema de arreglo pacífico que comprende diversas fases sucesivas: negociaciones directas, elección de un medio de solución determinado, conciliación y arbitraje.

Se conviene en el Tratado crear una Comisión Binacional de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física. Chile, 'en ejercicio de sus derechos soberanos', otorga a Argentina determinadas facilidades de navegación por ciertas rutas australes de sus aguas interiores. Se acuerda un régimen de navegación, practicaje y pilotaje en el Canal Beagle.

Las Partes declaran que el Tratado de Paz y Amistad 'constituye la solución completa y definitiva de las cuestiones a que él se refiere' y 'se comprometen a no presentar reivindicaciones ni interpretaciones que sean incompatibles' con el mismo. Acogiendo el generoso ofrecimiento del Santo Padre, las Partes colocan el Tratado 'bajo el amparo moral de la Santa Sede'.

El Tratado no contiene plazo de término ni cláusula de denuncia.

La Mediación del Santo Padre en el diferendo austral, y el Tratado de Paz y Amistad que fue su resultado, resolvieron una delicada controversia y sentaron bases de entendimiento y cooperación entre dos Naciones que han estado unidas por estrechos vínculos desde los albores mismos de su vida independiente.

Cuando en abril de 1987 el Papa Juan Pablo II visitó Chile, elevó una acción de gracias en la ciudad austral de Punta Arenas 'porque esta tierra que hace años pudo ser escenario de un conflicto sangriento entre Naciones hermanas, ha sido testigo, por la gracia de Dios, de una paz fraterna y honrosa.

## The Presidency of the Security Council and the Duty of Impartiality\*

YEHUDA Z. BLUM

The presiding officers of UN organs occupy a dual position. The UN is primarily a *political* organization of States that come to it largely to promote their own national interests. The presiding officers of the various organs are selected as representatives of their States and naturally cannot be oblivious to those national interests.

At the same time a presiding officer, once having assumed his functions, is expected to perform them on behalf of the entire membership of the organ over which he has been elected to preside, and to do so in a fair and impartial manner. For 'impartiality ... is one of the first duties of the presiding officer, regardless which of the deliberative body [sic] he presides over.'<sup>1</sup> The resulting dichotomy of being both President and national representative is 'more complex than might at first appear, involving as it does the underlying perception of the individual representative concerning his two concurrent tasks.'<sup>2</sup>

The rules of procedure of the various deliberative organs of the UN have attempted to reconcile these conflicting considerations. While recognizing the fact that the presiding officer is elected (or otherwise selected) in the first place as a representative of his country, they also contain provisions designed to ensure that he performs his presidential duties properly and in a manner that is not only fair to the entire membership of the organ in question, but is also seen by them to be fair.

Under Article 30 of the UN Charter, 'The Security Council shall adopt its own rules of procedure, including the method of selecting its president.' Rules 18-20

\* The statements of Israel's UN representative referred to in this article are those of the author, and were made in his capacity as Israel's Permanent Representative to the United Nations in the years 1978-84.

1. S.E. Werners, *The Presiding Officers in the United Nations* (1967), p. 198.
2. D. Nicol, with M. Croke and B. Ademiran, *The United Nations Security Council: Towards Greater Effectiveness* (1982), p. 33.