José Antonio Cousiño

POLITICA Y ESTRATEGIA EN EL PACIFICO INSULAR

Colección

ESTUDIOS INTERNACIONALES

dirigida por el

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

El INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE,
es un centro de enseñanza superior e investigaciones en el ámbito
de las relaciones internacionales, en sus aspectos políticos,
económicos, sociales y jurídicos e históricos.
Imparte docencia de pre y postgrado en la Universidad de Chile
y coopera con otras instituciones académicas.

Dirección: Calle Condell N°249, Santiago 9, Chile
Dirección Postal: Casilla 14187 - Sucursal 21, Santiago, Chile
Teléfono: (56-2) 2745377 Fax: 2740155
E-mail: inesint@abello.dic.uchile.cl

Este volumen de la Colección *Estudios Internacionales* del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile contiene los resultados de las investigaciones realizadas por el autor en el marco del Proyecto FONDECYT N°92-0899. La publicación de esta obra ha sido financiada con recursos provenientes de la misma fuente.

Universidad de Chile
Instituto de Estudios Internacionales

Inscripción N° 99.851

ISBN 956-7350-10-8

Texto compuesto en el Instituto de Estudios Internacionales
e impreso en Sociedad Linográfica Ltda.

POLITICA Y ESTRATEGIA EN EL PACIFICO INSULAR

JOSÉ ANTONIO COUSIÑO

Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Santiago de Chile
1997

INDICE

PRELIMINAR

Dentro de la vastedad geográfica de la Cuenca del Pacífico, que a su vez se expresa en una gran diversidad política, económica y cultural, la región del Pacífico Sur insular es la menos conocida en los medios chilenos. No deja de representar ello una cierta paradoja, al menos en un sentido histórico, pues fue esa región la que atrajo el primer interés de Chile y determinó el inicio de vínculos que gradualmente llevarán a una creciente integración con el Pacífico en su conjunto.

La presente obra cumple una función de importancia en esta perspectiva, al cubrir una temática que es necesario conocer para así poder fundamentar adecuadamente un proceso de revinculación, paralelo y complementario del que se lleva a cabo en el ámbito más amplio de la Cuenca. Esa temática se refiere, en parte, a los aspectos históricos relativos al Pacífico Sur, pero sobre todo se concentra en el proceso de redefinición de las relaciones con Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, recién completado en algunos casos o en proceso de evolución en otros.

Este marco es el que sirve, en lo contemporáneo, para explicarse la potencialidad de la relación de Chile con esta región. En la medida en que las relaciones internacionales del Pacífico Sur se diversifican más allá de sus esquemas históricos, la región reafirma su identidad propia. Chile facilita esta

diversificación por sí mismo y por su papel de enlace con América del Sur. Por otra parte, aunque se trate en general de naciones con un mercado limitado, ellos son atractivos para exportaciones chilenas y otros proyectos de inversión y transferencia tecnológica, especialmente porque la escala del desarrollo de Chile, siendo más avanzada, es de un nivel más accesible para el Pacífico Sur que aquella que puede ofrecer las naciones altamente industrializadas.

Los desafíos que la región representa para Chile –inquietud que se refleja en el subtítulo de la obra– son por cierto muchos, comenzando por la comprensión de sus diferentes tradiciones y enfoques culturales. La dimensión polinésica de Chile, representada por la Isla de Pascua, es mucho más que un símbolo, pues se trata de una realidad sobre la que cabría construir una relación más estrecha y profunda con el Pacífico Sur. Pero ello supone que la propia integración de Chile con la Isla de Pascua adquiera tal fluidez, principalmente económica y cultural, que le permita constituirse en un modelo digno de atención en el Pacífico Sur.

Un aspecto que no debe pasar inadvertido para una nación marítima y pesquera como Chile es la vastedad oceánica que representa el Pacífico Sur, que permitiría vincular de manera efectiva el Pacífico Sur Oriental con el Pacífico Sur Occidental, dentro de la gran potencialidad que ofrece el derecho del mar contemporáneo.

La inquietud que esta obra deja planteada, cabe desear, es el inicio de una significativa tarea de reflexión para el futuro de

nuestra presencia en la Cuenca del Pacífico, que debe abarcar todavía muchos problemas, sectores y regiones.

Francisco Orrego Vicuña

PRESENTACION

El Océano Pacífico evoca imágenes de grandeza.

Navegándolo, de este a oeste, se probó la redondez de la Tierra. Más adelante, intrépidos navegantes y exploradores completaron las cartas de navegación y mapas de la época; una infinidad de islas, archipiélagos y territorios aún más grandes. Algunos, ya se conocían; otros, se descubrieron por primera vez.

Pero, digámoslo de una vez: todos nuestros "descubrimientos" ya habían dado pruebas irrefutables de su existencia: la cual es muy anterior al hecho de ser descubiertos y asentados en antiguas cartas de navegación.

Los habitantes de la Polinesia eran ya intrépidos navegantes, surcando las aguas del vasto mar en frágiles embarcaciones; las que, hasta el día de hoy, nos llenan de vértigo por su precariedad.

En tanto, en Asia, grandes civilizaciones ya existían: China, India y Tailandia, sólo por nombrar algunas de ellas. Su historia predata nuestra historia americana. Y no nos remontaremos más allá de la teoría del poblamiento de nuestro continente, a través del estrecho de Bering, para colocar en justa

perspectiva lo "novedoso" de nuestra era de descubrimientos en el océano Pacífico.

Pensábamos en lo indispensable de la conquista de un espacio geográfico con el fin de dotar nuestras mentes de los necesarios parámetros para la comprensión de tan vasta imagen acuática. Y, en cierto sentido, ello ha servido de estímulo para aventurar nuestras miradas y nuestras acciones más allá del horizonte que se domina desde tierra firme.

Sin embargo, el concepto de lo físico es una cosa y el concepto de lo humano es otra distinta. Cuántas veces la historia nos enseña que ambos no pueden separarse; y que de hacerlo, arriesgamos una conquista.

Es por ello que este volumen de José Antonio Cousiño es importante: nos ayuda a recrear la historia, aportando antecedentes novedosos: plasmando un pasado y un presente para una proyección hacia el futuro.

Mucho se dice que el océano Pacífico es el mar del siglo XXI.

Hay otros que sostienen que es el mar del presente.

Quizás, entonces, el siglo XXI ya ha llegado. (Ciertamente lo ha hecho si queremos aunar realidad con temporalidad).

El mar Mediterráneo tuvo sus criaturas mitológicas; el océano Atlántico tuvo su Atlántida y el océano Pacífico fue el campo donde sembraron los exploradores y navegantes y parece ser el dueño de nuestro futuro.

Futuro con poder evocador para estimular nuestros esfuerzos. Futuro con presente, al ser testigos del vertiginoso desarrollo de su vertiente asiática. Desarrollo y cambio, con un mar de por medio, capaz de transmitir el vigor y dinamismo de una realidad en constante movimiento y mutación.

La alta tecnología ha derribado las barreras de la distancia. El concepto de espacio geográfico pierde importancia; análogamente el concepto de cultura y mentalidades diversas adquiere una nueva dimensión que debe ser conquistada: esta es la nueva tarea de los exploradores del siglo XXI.

Este volumen constituye un paso adicional, pero seguro, en tal dirección. No podemos olvidar que en nuestras mentes no existen fronteras y en ellas, el presente, pasado y futuro se funden en una visión de progreso. Los nuevos navegantes y exploradores deben concluir la obra iniciada hace casi cinco siglos por nuestros antepasados.

Enrique Subercaseaux*

* Diplomático chileno, se desempeña actualmente como Director del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) con sede en Singapur.

INTRODUCCION

En las últimas décadas se habla con frecuencia del Pacífico en términos tales que aparece como un área del más amplio potencial, en la cual se cifran grandes esperanzas. Sin embargo, no siempre ha sido así. Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la región perdió el protagonismo que había adquirido desde los años treinta, cuando la expansión de Japón comenzó a transformarse en fuente de preocupación de las cancillerías y de los ministerios de Defensa, para luego ser foco de atención de la prensa y finalmente de la opinión pública. Eran tiempos en los que, en sus aguas y territorios, se desarrollaron costosas operaciones bélicas, momentos en que las potencias occidentales se vieron seriamente amenazadas, ya que uno de los flancos en los cuales se libraba el conflicto estaba situado precisamente en esta zona.

Pareciera que la rendición de Japón –tras sufrir los dos únicos bombardeos con armas nucleares que hasta ahora conoce la historia– no sólo hubiera desviado el interés por la zona hacia otros lugares, los que se convirtieron en centros de nuevos conflictos, sino también que la humanidad hubiera deseado cerrar un capítulo que tuvo un final exitoso, pero logrado a un costo que hoy nadie quisiera defender.

Los progresos del transporte y las comunicaciones hicieron posible que la frecuencia de los contactos, al interior de la Cuenca y fuera de ella, se incrementara velozmente. Lo anterior, sumado al auge económico de las naciones asiáticas, en especial de Japón, y las transformaciones que se han producido en la República Popular China han cambiado la sensibilidad hacia la región y se ven en ella a grandes proveedores, interesantes socios comerciales, importantes competidores o atractivos mercados. Tampoco está ausente el interés de convertirlos en aliados políticos y neutralizar así cualquier remota amenaza en materia de seguridad.

El Pacífico es hoy, en varios sentidos, la esperanza. De allí se espera que venga la inversión que desarrolle a las naciones más pobres, que se abran sus mercados para colocar los productos provenientes de todos los demás continentes, como también que sus cuantiosos recursos colaboren, incluso, a la estabilidad de los países más ricos. Es por eso que se habla del advenimiento del "siglo del Pacífico", que ya se avizora, y se espera de éste que, en ese futuro, los aumentos en los intercambios, la intensificación de los flujos comerciales y financieros y, como consecuencia, el bienestar que se pueda generar para todos los implicados en ellos, sólo puede provenir de la Cuenca, que sería el gran mercado del porvenir, el área aún no saturada del comercio internacional. En este sentido, las naciones del Pacífico constituyen la nueva *terra incognita.*

El renovado interés que despierta esta región y la presencia de una realidad tan diversa como la que presenta, lleva a muchos a preguntarse si es posible hablar de la Cuenca del Pacífico como una entidad, como una realidad política, social, económica

y cultural o si se trata solamente de una conceptualización que unifica lo diverso bajo una misma expresión geográfica.[1]

El Pacífico es la mayor unidad geográfica del planeta. Se extiende desde el mar de Bering a la Antártida y desde las costas de Asia a las americanas. Tiene una superficie de 165.384.000 kilómetros cuadrados, más del doble que la del Atlántico, y ocupa casi dos tercios de la superficie de la Tierra, con bordes costeros que se despliegan por 80.000 kilómetros. Estas dimensiones hacen patente una de sus principales características: las enormes distancias que separan a las naciones ribereñas de entre sí y el relativo aislamiento de las situadas en el sector insular.[2]

Las grandes distancias han sido un factor determinante que impide que la Cuenca se perciba a sí misma como un conjunto coherente, como una región, por lo que priman las relaciones de vecindad, de afinidades culturales o las compatibilidades y cercanías políticas. Sólo a fines de este siglo se comienza a ver un esfuerzo por estrechar relaciones multilaterales y por crear y fortalecer organizaciones de cooperación transpacífico.

Cabe preguntarse qué otros elementos existen y qué situaciones prevalecen , además de las distancias geográficas, que puedan explicar las dificultades con que se han encontrado gobernantes y naciones para constituir una auténtica *Comunidad del Pacífico.*

---

[1] G. Segal, Rethinking the Pacific, p. 1.
[2] G. Segal, p. 6.

Una de ellas es la diversidad cultural. En el Pacífico se encuentra la mayor convergencia de las diferentes culturas de la humanidad sobre un área geográfica determinada. *Oriente* y *Occidente*, la tecnología más avanzada y las tradiciones tribales, chamanes y misioneros a los que se unen científicos y humanistas frente a sabios y filósofos, en una forma de contacto y aproximación que, sin embargo, ha sido siempre cuidadosa y en cierto modo desconfiada.

Es efectivo, como se ha dicho, que se han producido a través de la historia relaciones más intensas entre algunas áreas, ya sea en las costas orientales o en las occidentales y en grupos étnicos que tienden a mantener cierta identidad común. En el Pacífico insular, por ejemplo, aquellas se sustentan en semejanzas idiomáticas y de costumbres, a pesar de que las enormes distancias geográficas les han impedido desarrollar en conjunto una cultura común. Las agrupaciones étnicas insulares, en los hechos, recién empiezan a buscar modos de relación y contactos que les permitan destacar los elementos comunes en las formas culturales a que han devenido que pueden serles útiles para facilitarles soluciones ante la multiplicidad de problemas que les implica su incorporación al mundo contemporáneo.

En la ribera occidental, la relación entre las naciones que tienen costas sobre el Pacífico fue mucho más intensa desde el período colonial y los intercambios se amplían cuando se alcanza la libertad de navegación, al constituirse las repúblicas sur y centroamericanas. No obstante, salvo excepciones, el centro de la atención del comercio y la cultura de estos países ha estado en las naciones europeas y, más tarde, también hacia

Norteamérica. La presencia de varias de ellas en la Cuenca, no fue un elemento que facilitara la relación hacia su interior, sino que se mantuvo, más bien, un sistema de áreas de influencia en que cada uno de los estados imperantes incorporó su lengua, costumbres y religión de acuerdo a las vigencias en su país de origen. Es decir, la circunstancia de estar presentes dentro de una misma unidad geográfica no impulsó a las naciones exploradoras o colonizadoras a buscar una interrelación, sino que tendió más bien al aislamiento, en una actitud que favorecía más una coexistencia relativamente segura que las iniciativas de tareas comunes.

Una situación semejante se produce en la ribera oriental y en las islas. Las relaciones en ellas se circunscriben a los vecinos, y el predominio cultural se ejerce en la medida que alguno de ellos adquiere relevancia en la región. Las islas se mantuvieron bajo influencias más o menos permanentes según el período y la nación que detentaba la hegemonía en el área, pero éstas no trataron de trascender los límites de sus territorios, por lo que los vínculos culturales transpacífico quedaron enmarcados en lo que podían ser los intereses de los navegantes, balleneros, comerciantes, exploradores y misioneros de distintos credos y nacionalidades que llegaron a la región.

No ha existido, por tanto, una cultura transpacífico que sustentara los lazos que se pretende intensificar en estas últimas décadas, sino tan sólo una convivencia entre una gran variedad de formas culturales autóctonas y foráneas, antiguas y nacientes en una curiosa vecindad que, dada la vastedad de los espacios existentes entre ellas, las mantiene hasta nuestros días en un cierto grado de indiferencia en la medida que no aparezca otro

grupo o nación que amenace los límites, en algunos casos tácitos y en otros explícitos, que dejaron las exploraciones, conquistas, guerras y colonizaciones.

Entre las causas que pueden explicar esta ausencia de una base de sustentación para unas relaciones más compenetradas en la Cuenca está el hecho de que no existe una herencia cultural que sea compartida por los pueblos y naciones del Pacífico. A diferencia de otras regiones, como América o Europa y ambas entre sí, no hay un patrimonio que común para todos o la mayoría de ellos. Lo anterior no es contradictorio con que hubiera una fuerte presencia europea, ya que ha existido históricamente una separación bastante definida en las actividades desarrolladas por las distintas naciones con intereses en el área. La falta de una herencia cultural común, sumada a la mantención de dominios en sectores de la Cuenca, produce esta subdivisión en compartimentos que no manifiestan durante mucho tiempo ni interés ni posibilidades de integración.

La sola pertenencia a esta unidad geográfica no ha sido suficiente como para generar patrones culturales con algún grado de vinculación. Eso explica que las relaciones actuales sean, primordialmente, comerciales y que incluso éstas se vean entorpecidas por formas y procedimientos que se originan mucho más allá de las diferencias idiomáticas.

La situación descrita llama la atención si se considera que el Pacífico fue colonizado por naciones que eran las más importantes de su tiempo o las que aparecían como las potencias emergentes. No se trata, entonces, de una circunstancia histórica en la cual un área es poblada o controlada por uno o más países

de un desarrollo inferior, en virtud de facilidades que se presentaran en un momento determinado. Por el contrario, en este caso se da la constante de que los países que tuvieron y tienen posesiones en la región, quizás con la excepción de Chile, fueron y son los de mayor desarrollo y poder en cada época.

En la medida que su poder decreció, fueron desapareciendo de la región y cediendo su paso a las que ya empezaban a adquirirlo en forma considerable.

En efecto, desde su descubrimiento en el siglo XVI, las grandes potencias de cada época han estado presentes en el Pacífico. El Tratado de Tordesillas le asignó su dominio a España, la nación más importante de ese tiempo, en casi toda su extensión, dejándole la región oriental a Portugal, que era la otra nación poseedora de una poderosa fuerza naval. En los dos siglos siguientes hicieron su aparición navegantes provenientes de Holanda, Francia e Inglaterra. Estas incursiones sucesivas marcaron el carácter de confrontación estratégica y económica que mantiene la región.[3]

Desde la segunda mitad del siglo XVIII, la presencia europea y más tarde americana en la Cuenca empieza a materializarse mediante la decisión política de ocupar y anexar territorios. En el proceso se refleja la misma tendencia que se ha manifestado en los cuatro siglos transcurridos desde la llegada de los primeros expedicionarios. Inglaterra, Francia, Alemania y Estados Unidos toman posesión de importantes territorios. Chile, el país más fuerte de América del Sur en ese momento, incorpora Isla de Pascua. Del mismo modo, la derrota española

[3] D. Oliver, *The Pacific Islands*, p. 93.

de 1898 trae como consecuencia su retirada absoluta del Pacífico.

La capitulación de Alemania en la Primera Guerra Mundial produce el mismo fenómeno, y parte de sus posesiones son ocupadas por una nueva potencia emergente: Japón, que es el único país asiático con territorios en el Pacífico insular. La situación se repite con la Segunda Guerra Mundial, luego de la cual Japón debe replegarse a sus límites nacionales. Así, a comienzos de los años sesenta, el mapa político del Pacífico muestra que entre los estados ribereños están las grandes potencias y que en las extensas regiones insulares permanecen sólo Gran Bretaña y Francia. Todos los vencidos han hecho abandono del área.

La región ha contado con recursos y talentos. Las causas de la carencia de una cultura transpacífico hay, pues, que buscarlas en otras dimensiones. Una primera hipótesis es que las naciones colonizadoras eran externas a la Cuenca y que sus desarrollos culturales se canalizaron en otros continentes. Su rol en ella, por tanto, no fue concebido ligado a un quehacer relacionado específicamente con la cultura, sino que ha estado vinculado a variables comerciales y estratégicas.

De ahí que el océano, en este caso, ha sido un factor de separación, ya que el elemento unificador representado por el comercio y las comunicaciones no ha estado apoyado por afinidades culturales como las que han permitido la colaboración y el entendimiento a través del Atlántico.[4] A esto debe agregarse

[4] G. Boyd, Transpacific Politics. En G. Boyd (ed.) *Region Building in the Pacific*, p. 2.

el que las relaciones entre Oriente y Occidente han pasado por períodos de conflictos agudos y, al no existir las afinidades ya mencionadas, la voluntad de acuerdos para una real cooperación en esta materia son escasos y recientes, aunque se advierte el surgimiento de una actitud nueva que tiende a incrementarlos.

Otro aspecto que es preciso tener en cuenta son los grandes contrastes que se observan en la región. Junto a las diferencias étnicas y culturales, se constata la existencia de grandes y populosas naciones y de pequeños países con apenas unos miles de habitantes. Los recelos y una actitud defensiva y expectante ante el temor de no ser penetrados y absorbidos por una cultura externa, proveniente de Oriente u Occidente, dificulta del mismo modo la adopción de modelos culturales comunes o, al menos, integradores. Además, los países que están en condiciones de colaborar en la creación de estas formas culturales más integradas tienen en su pasado un historial de conquistas en la región que no puede ser olvidado con facilidad por quienes las vivieron.

El reordenamiento político que surge a partir de la Segunda Guerra Mundial y, especialmente, de la descolonización en la década de los sesenta, acentúa, por su parte, las tendencias a fortalecer esquemas nacionalistas como mecanismo de defensa contra las ideas foráneas y, también, como método de autoafirmación para la búsqueda de un destino propio, legítima aspiración de las nuevas naciones.

Las diferencias de desarrollo perceptibles en la región son, asimismo, de gran magnitud. Las naciones que han logrado los mayores avances tecnológicos en el mundo contemporáneo,

entre ellas casi todas las potencias nucleares, conviven con naciones en desarrollo y con pequeños países que recién están dando los pasos destinados a estructurarse como tales.

Esta situación sitúa a los dirigentes de estos últimos ante serias disyuntivas acerca de los modelos o paradigmas que pueden adoptar y, quizás, la quimérica aspiración de tomar lo mejor de cada uno, sin comprometerse con sus costos y desventajas. No obstante, no tienen demasiado tiempo para esta reflexión. La dinámica del mundo al cual se van insertando, unida a las demandas de bienestar de sus propios pueblos –acelerada por su apertura al exterior–; su participación en los foros internacionales, y la globalización de la cultura producida por el avance de la tecnología de las comunicaciones, que ha empezado a alcanzarlos, les plantea urgencias que pueden sobrepasar sus capacidades de conducir el curso de los hechos.

Lo expuesto no afecta exclusivamente a las nuevas naciones insulares. La modernización acelerada de varias naciones asiáticas, incluyendo a China, los enfrenta al problema de discernir cuáles son los límites entre la incorporación de innovaciones y las amenazas que éstas constituyen para la mantención de sus identidades culturales. El asunto es relevante, especialmente para aquellos que por siglos han resistido la penetración desde el exterior y que se percatan que la universalización incorpora también valores, ideas e incluso sistemas políticos ajenos a sus tradiciones y raíces.

El equilibrio entre la integración a una cultura "universal" y la preservación de la propia es aún un dilema no resuelto. Y los costos de las reservas y recelos lo deben pagar,

lamentablemente, los esfuerzos dirigidos a lograr una cooperación transpacífico más intensa. En la medida en que la universalización sea percibida como una amenaza de desintegración interna o de penetración política, encontrará sólo obstáculos en su avance.

El conjunto de factores que han impedido el incremento de una cultura transpacífico más rica y fructífera tienen indudablemente el valor de la realidad. Los hechos muestran que los esfuerzos que se han realizado en este campo aún son escasos en su número, dada la magnitud de los potenciales interesados.

No obstante, también es un hecho que, en distintos países de la Cuenca, se está creando en la avanzada del pensamiento humano, en los límites de la ciencia, la tecnología y las artes. Ninguna nación puede negarse al inevitable desarrollo del intelecto humano y menos volver su espalda al presente y cerrarse los caminos al futuro sólo motivada por la preservación cultural y la defensa de su identidad.

Es este el gran desafío para una nueva realidad transpacífico: el uso de la creatividad de sus integrantes, producto del cultivo de esa conciencia basada en la realidad que comparten, para dar paso a formas culturales que les permitan entenderse y unirse en mutuo beneficio. Es probable que de ese modo se rompan las barreras y esta convivencia de culturas, grados de desarrollo, tamaños e historias tan disímiles se transforme en un conjunto armónico de naciones, unidas por instrumentos de cooperación que tengan interés y ventajas para

todos, en un marco de respeto en que se superen las distancias que las han separado por siglos.

A la diversidad cultural y a las barreras naturales, se agrega la enorme variedad de sistemas y tamaños de las naciones que se encuentran en la Cuenca.

La Cuenca del Pacífico –como se ha expuesto anteriormente– presenta la peculiaridad que, tanto en sus territorios insulares como en las naciones ribereñas existe una amplia variedad de sistemas políticos y económicos, además de una gran diversidad de tamaños y potenciales de desarrollo. Es posible encontrar países de economía centralizada, mixta y de mercado. Sólo en el sector insular se hablan más de mil doscientas lenguas, pero, además, es un hecho relevante el que las grandes potencias del mundo –casi sin excepción– se encuentran de una u otra manera en ella.

Son ribereñas las grandes potencias de economía liberal como Estados Unidos, Canadá y Japón; naciones socialistas, como China y Corea del Norte, y Rusia, que ha salido de esa experiencia. Dos potencias europeas mantienen fuertes vínculos con la Cuenca. Gran Bretaña se encuentra presente por medio de los países que integran la Comunidad Británica de Naciones, el *Commomwealth*, que primero fueron colonias y luego dominios. Por su parte, Francia ejerce soberanía en los llamados *territorios de ultramar,* entre los que cabe mencionar a la Polinesia Francesa y Nueva Caledonia. También tienen costas sobre el Pacífico las emergentes naciones asiáticas, que sin ser potencias militares, han adquirido una importancia creciente en el concierto mundial. Por último, América Latina se encuentra en

el área por su condición de ribereña y, además, lo está en el sector insular debido a que Isla de Pascua, situada en la Polinesia oriental, es una provincia chilena desde el último tercio del siglo pasado.

Esta situación hace del Pacífico una zona particularmente interesante para el estudio de las relaciones internacionales, no tan sólo por la presencia de las naciones más importantes de la Tierra, sino *por las formas en las cuales se encuentran presentes,* a las que se suman los intereses estratégicos implicados.

Dentro de la Cuenca, la amplia región constituida por el Pacífico insular concita también interés para un estudio de las relaciones entre estados muy pequeños y grandes naciones, sobre las formas que estos vínculos han adquirido a través del tiempo, en especial en el presente siglo durante el cual se han producido diversos conflictos entre los países más importantes de cada época, han tenido una resonancia considerable, tanto para su presencia en el área como en la mantención de sus posesiones territoriales. Esta situación no es nueva en la región y es preciso darle una interpretación que permita comprender su historia y evolución hasta llegar a las formas de relacionarse que existen en el presente.

Estas páginas se ocuparán, por tanto, del Pacífico insular y los modos de relación existentes entre estos territorios y las potencias ya mencionadas.

En el Pacífico insular es posible encontrar una gran variedad de formas de organización política. Existen estados

independientes; estados asociados a la Comunidad Británica de Naciones; territorios incorporados a otra nación bajo la forma de un Estado Federal, como es el caso de Hawai a Estados Unidos o de una provincia como Isla de Pascua a Chile; territorios integrados a potencias extrarregionales, como la Polinesia Francesa y Nueva Caledonia con Francia o las islas Pitcairn con Gran Bretaña; territorios autónomos con estatutos de asociación con otras naciones, como las Islas Cook y Niue con Nueva Zelandia y los extensos territorios que fueron entregados en fideicomiso por Naciones Unidas a Estados Unidos que, en los últimos años, han llegado a acuerdos con ese país para establecer *Commonwealth* y acuerdos de libre asociación.

La gran diversidad de formas que asumen las relaciones internacionales en el área abre un amplio y complejo campo para estudios políticos comparativos, por cuanto esta variedad refleja una vasta gama de problemas y permite evaluar las respuestas que se les dieron en su oportunidad, como es el caso de los cambios que se han producido como consecuencia del proceso de descolonización. Al mismo tiempo, muestra una seria búsqueda de distintas fórmulas de solución para problemas que pueden tornarse bastante conflictivos, tanto por tratarse de naciones nuevas que se ven impelidas a luchar por una posición que les haga posible su desarrollo y una presencia internacional, como por la existencia de otras que buscan su autonomía en distintas formas y que, sin embargo, en la práctica no son viables como tales.

Los estados insulares, en general, no mantienen relaciones diplomáticas propias, sino que a través de otra nación, Nueva Zelandia por ejemplo, o por medio de organismos regionales como el Foro del Pacífico Sur, entidad que está integrada por los

Jefes de Gobierno de los países insulares independientes y autónomos que los relaciona política y económicamente. El rol de Nueva Zelandia y Australia en ese organismo es en cierto sentido tutelar, pero responde a la necesidad de los nuevos estados insulares de poder contar con socios externos que contribuyan a su desarrollo y les proporcionen ciertos servicios.

La diversidad de los temas es inmensa, por lo que es preciso limitarlos para los efectos de este libro. Como antecedentes para este trabajo y, a modo introductorio, fue preciso establecer las formas de adquisición histórica de territorios por parte de otros países desde el "descubrimiento" del Pacífico, revisar el marco del Derecho Internacional y exponer, brevemente, el proceso de descolonización y sus consecuencias en el área, ya que, como resultado de éste, se originan los estatutos de relación vigentes.

Del mismo modo, también con carácter introductorio, se expone y analiza la evolución histórica que conduce al sistema de fideicomisos, lo que permite describir la situación de una gran cantidad de territorios encargados a Estados Unidos, particularmente en la región norte, y el rol de Japón antes de la Segunda Guerra Mundial. Se explica, por esta vía, la presencia cualitativa de las potencias en el área que se va a analizar. La exposición de los modos históricos de adquisición de territorios hará posible explicar la presencia británica, francesa y, en parte, la chilena en el Pacífico insular. El estudio de la evolución del sistema de fideicomiso mostrará, a su vez, la presencia norteamericana, y el proceso de descolonización, por su parte, la generación de la mayoría de los estatutos y las relaciones entre estos territorios y naciones con sus antiguos colonizadores y actuales asociados.

Más adelante, se analizan comparativamente los estatutos de relación y autonomía existentes en la zona. Para estos efectos, se tomarán los estatutos vigentes en la Polinesia Francesa y Nueva Caledonia; los que vinculan a territorios autónomos con Nueva Zelandia; los acuerdos del "Comité especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la Concesión de Independencia a los Países y Pueblos Coloniales" (Comité de Descolonización) de Naciones Unidas en lo referente a los territorios entregados en fideicomiso a Estados Unidos, y los Acuerdos de Libre Asociación con ese país.

Como resultado de lo anterior, se podrá apreciar que existen en el Pacífico insular hegemonías de importancia. Por una parte, está la considerable presencia de Francia, última potencia colonial de nuestra época; la que ejercen Australia y Nueva Zelandia a través del Foro del Pacífico Sur y la relación de esta última con las Islas Cook y Niue; la presencia británica por medio del *Commonwealth de Naciones* que, en forma directa e indirecta, están en la zona y la de Estados Unidos, antes por el sistema fiduciario y actualmente por el de Libre Asociación con las Islas Marshall, los Estados Federados de Micronesia y Palau.

El creciente interés mundial en la región y la importancia que está adquiriendo para los países de América Latina, que empiezan a cambiar sus orientaciones tradicionales, hace necesario incrementar los estudios sobre el Pacífico, de modo de contribuir a relaciones más eficientes basadas en un verdadero conocimiento mutuo, que permita superar los estereotipos y las vagas percepciones.

I. DESCUBRIMIENTO, POBLAMIENTO Y OCUPACION

Los habitantes originarios

Durante las últimas décadas, los pueblos del Pacífico han intentado ser nuevamente los rectores de sus destinos. Es cierto que mucho antes de ser "descubiertos" por los europeos y mientras éstos navegaban en el protegido Mediterráneo, apenas aventurándose unas decenas de kilómetros mar afuera de las Columnas de Hércules, los habitantes de Oceanía se desplazaban a lo ancho del océano en frágiles canoas y ocupaban una de las más vastas regiones geográficas del planeta.[1]

El Pacífico fue poblado desde Asia. Intrépidos exploradores navegaron desde lejanas tierras rumbo al este, en prolongados viajes oceánicos, descubriendo y habitando islas desconocidas, conducidos por jefes y sacerdotes marineros.

Poseían avanzados conocimientos en el arte de navegar, sabían de vientos y corrientes y se hacían a la mar sin la ayuda de cartas, brújulas ni sextantes, en canoas dobles, embarcaciones de alta mar que habían aprendido a construir desde la época neolítica.

---

[1] D.L. Oliver, p. 83.

Estos emigrantes llegaron al Pacífico occidental desde el sudeste de Asia, arribando a Tonga y Samoa alrededor del año 1300 a. de C. Sus canoas, dotadas de amplias velas y gran movilidad, fueron fabricadas siguiendo lo dispuesto por la *drua*, compendio de las tradiciones polinésicas en el arte de construir embarcaciones.

La *drua* poseía un Aspecto técnico rodeado de atributos y ceremonias de carácter religioso. Las naves eran armadas en recintos sagrados, cerrados a los extraños y a las mujeres, a las que consideraban seres espiritualmente impuros. Los sacerdotes supervisaban las faenas y, cuando estaban terminadas, eran lanzadas al mar en una fiesta ceremonial santificada por un sacrificio humano.

Las embarcaciones podían llevar hasta trescientas personas a bordo, además de la carga necesaria para la travesía y para establecerse en los nuevos asentamientos. De este modo, los primeros polinesios emprendieron viajes cada vez más audaces, algunos de los cuales alcanzaban casi a cuatro mil kilómetros, distancia que separa Tonga y Samoa de las Islas Marquesas, lugar al que llegaron entre los años 220 y 500 d. de C.

La tarea de descubrimiento y poblamiento de las islas había tomado casi cuatro mil años.

La presencia europea y americana en el Pacífico[2]

Los europeos

El período comprendido entre los siglos XVI y XVIII ha sido definido como la "era de los descubrimientos". En esos años, las naciones más poderosas de Europa iniciaron la exploración de los océanos y las tierras que las nuevas rutas, abiertas en el siglo anterior, habían puesto a su alcance.

Fue también el tiempo de la vigencia de ideas tan poderosas que fueron capaces de originar gigantescas empresas y aventuras que hoy serían inconcebibles. Con distintos énfasis, unos más pragmáticos que otros, los europeos, motivados por la fuerza de estas ideas, abandonaron la seguridad del Mediterráneo y de la navegación cercana a las costas para adentrarse en el océano donde corrían peligros y míticos reales. Se enfrentaron a incertidumbres tales como caer a los insondables abismos del fin del mundo –en el caso de que la Tierra hubiese sido plana como lo establecía el pensamiento vigente en la época– y a la muerte cierta en ruinosos naufragios en los mares del sur o en las proximidades de los hielos antárticos.

Una de esas ideas, sugerentes para la imaginación y movilizadora de recursos, fue la existencia de una *Terra*

---

[2] Las grandes potencias europeas han estado presentes en el Pacífico insular a través de cuatro siglos. La breve reseña histórica que se incluye en este capítulo tiene como finalidad situar al lector en una perspectiva que le permita comprender, en mejor forma, los cambios políticos que se han producido en la región y las nuevas formas de relación con esas importantes naciones que se mantienen hasta nuestros días.

Australis Incognita, enorme continente que debía estar situado al sur del globo. La creencia en este territorio se remonta a Roma, donde el geógrafo Pomponius Mela afirmó su existencia el año 50. También Ptolomeo había expresado una convicción semejante. Se argumentaba, como lo hizo Mercator, que la simetría y la estabilidad de la Tierra requerían que hubiera una amplia masa terrestre en el sur porque, de otro modo, el pesado hemisferio norte podía volcarse.

Teorías semejantes, alimentadas en la fantasía por la falta de mayores conocimientos, contribuyeron a la creación de leyendas y fábulas que se narraban historias de tierras lejanas, al final del mar, ricas en especias, sedas y oro. Esta mezcla de hipótesis científicas y mitos fue un aliciente importante para los navegantes que se adentraron en los mares, con medios rudimentarios, en esa gran aventura de exploración y conquista que comenzó en el siglo XVI.

Imbuido de ese espíritu, Vasco Núñez de Balboa cruzó el istmo de Panamá, y el 29 de septiembre de 1513, desde la célebre cumbre de Darién, avistó el océano Pacífico. Bajó más tarde a su ribera y llamándolo *Mar de Sur* tomó posesión de sus aguas y de todas las costas que éstas bañaban en nombre de Su Majestad el Rey de España.[3] Mediante ese acto –solemne y precario a la vez–, la primera potencia colonial y mercantil de la época llegaba a la Cuenca.

Poco tiempo después, Hernando de Magallanes, un portugués al servicio de la corona española, resuelve una de las inquietudes originadas por el hallazgo de Núñez de Balboa:

[3] D.L. Oliver, p. 85. C. Grimberg, *Descubrimientos y Reformas,* p. 190.

¿existía una vía de comunicación entre el Atlántico y el mar situado más allá de las tierras a las que había arribado Colón? Tras esta pregunta estaba la interrogante por encontrar una ruta más corta para llegar a las Indias Orientales, a las Islas de las Especias, agudo acicate de las expediciones de esos años.[4]

Entre 1519 y 1521, la expedición al mando de Magallanes encontró el paso que unía ambos océanos, cruzó el Pacífico hasta las actuales Islas Marianas, al este de las Filipinas, y llegó a ese archipiélago el 17 de marzo de 1521.[5] Magallanes murió allí asesinado por los nativos. Los sobrevivientes de la expedición lograron volver a suelo español, luego de azarosas circunstancias, al mando de Juan Sebastián Elcano.

Se había dado así la primera vuelta al mundo. Navegaron cruzando el Pacífico e incorporaron a Oceanía a las tierras conocidas; sin embargo, aunque la expedición de Magallanes llegó a las Molucas, no quedaron suficientemente acreditados los derechos españoles sobre las islas de las Especias, las que, finalmente, fueron reconocidas como parte de los territorios bajo soberanía de Portugal.[6]

Pese a los esfuerzos de estos abnegados marinos, el Pacífico ya estaba adjudicado aún antes del descubrimiento de Núñez de Balboa. En efecto, apenas retornado Colón a la corte española, los Reyes Católicos dieron los pasos necesarios para asegurar sus derechos sobre los territorios recién descubiertos y los que quedaran por descubrir. Para ello acudieron al Papa

---

[4] D.L. Oliver, p. 87.
[5] C. Grimberg, p. 193.
[6] D.L. Oliver, p. 87.

Alejandro VI –que era español–, quien decidió en 1493, por medio de la Bula *Inter Coetera,* que se debían entregar a España las tierras situadas "cien leguas al oeste de las Azores y de las islas de Cabo Verde".[7]

Los portugueses reclamaron con presteza, lo que condujo a complicadas negociaciones que culminaron con la firma del Tratado de Tordesillas, en 1494. En este documento Portugal le reconoció a España los territorios situados al oeste, aunque desplazó el límite bastante más adelante en esa dirección, y trazó una línea que corría trescientas setenta y cuatro leguas al oeste de las islas de Cabo Verde. España, por su parte, aceptó la esfera de influencia de Portugal sobre las tierras y mares ubicados al este de ella. De este modo, la región occidental del Pacífico quedó dentro del área reconocida a Portugal.[8] Años más tarde, España cedió a Portugal las Islas Molucas en el Tratado de Zaragoza de 1529.[9]

Fue así como los detentores del poder espiritual y el terrenal, en una actitud entre pragmática e ingenua, procedieron a repartirse el mundo, incluso antes de conocerlo. Era la época en que estaba vigente el derecho a la conquista y al sometimiento de cuanto pudiera encontrarse mediante los descubrimientos.

Una particularidad de este período español de la exploración del Pacífico es que, después del viaje de Magallanes, la mayoría de las expediciones y de los viajes

---

[7] N. Quoc Dinh, *Droit International Public,* p. 433.
[8] C. Grimberg, p. 173.
[9] *Pacific Islands Year Book,* p. 11.

regulares se realizan desde las colonias en América, en especial desde México y Perú y, también, algunos desde Chile. En 1564, Miguel López de Legazpi salió de México, y dio inicio la colonización de las Filipinas; Alvaro de Mendaña zarpó desde Perú, y llegó a las islas Salomón y el Piloto Juan Fernández descubrió Nueva Zelandia, en 1576, luego de partir desde Chile.

La relación más permanente entre el Pacífico y América Latina se estableció con los viajes del llamado Galeón de Manila, que mantuvo una línea regular entre México y Filipinas, uniendo Manila y Acapulco durante dos siglos y medio, hasta 1815.[10] La ruta pasaba por la isla Guam, la que fue colonia española dos siglos antes que cualquier otra isla de Oceanía empezara a depender de alguna potencia europea. Guam y sus islas adyacentes se mantuvieron bajo soberanía española hasta 1898.[11]

Las expediciones de Mendaña y otros navegantes españoles se suceden a lo largo del siglo XVI y comienzos del XVII por lo que nuevas islas se van incorporando al imperio. A fines del siglo XVI, se produce un cambio con la aparición de navegantes holandeses, quienes estaban interesados, principalmente, en la exploración de rutas para el comercio y en la búsqueda de nuevos mercados.[12]

La supremacía hispánica empezó a verse amagada luego de la independencia de los Países Bajos, en 1581, y la derrota de la

---

[10] A. Jara, Las conexiones e intercambios americanos con el Oriente bajo el marco imperial español. En F. Orrego V. y G. Echeverría (eds.) *La Comunidad del Pacífico en Perspectiva*, Vol.. I, pp. 39 y ss.
[11] D.L. Oliver, p. 88.
[12] D.L. Oliver, pp. 11 y 90.

Invencible Armada en 1588. Aprovechándose de la creciente debilidad de portugueses y españoles, los comerciantes holandeses lograron dominar las Indias Orientales alrededor de 1602.[13]

Sus objetivos comerciales eran claros: buscaban las especias y el oro. Para lograrlo introducen un modelo de operación diferente al empleado por los peninsulares. Ya no se trata de expedicionarios sostenidos por el Estado, sino que están organizados por compañías financiadas por mercaderes adinerados, que cuentan con el respaldo de la corona. La más conocida de ellas fue la Compañía Holandesa de las Indias Orientales, que obtuvo el monopolio del comercio en el área controlada por ese país. Además, consiguió la exclusividad sobre las vías de acceso a esa zona, tanto por el cabo de Buena Esperanza como a través del estrecho de Magallanes, lo que le otorgaba una ventaja considerable por tratarse de las únicas rutas al Oriente conocidas hasta entonces.

El comercio entre Java y los Países Bajos dio lugar a una línea de veleros que también realizaron viajes exploratorios en el Pacífico. Fue así como el holandés Abel Tasman descubrió la isla de Tasmania y Nueva Zelandia en 1642, a la que había llegado con anterioridad el español Juan Fernández. Tasman visitó también Tonga y algunas de las islas Fiji, arribó a las costas de Australia, donde efectuó varios viajes exploratorios, aunque sin llegar a establecer que se trataba de un continente.

El monopolio de la compañía fue sobrepasado sólo dos veces en ese período. La primera por Jacob Le Maire, hijo de un

[13] D.L. Oliver, p. 88.

comerciante holandés independiente que, al no obtener autorización para utilizar las rutas que monopolizaba la compañía, se decidió a buscar otros derroteros. Fue así como en 1616, acompañado por Willen Schouten, descubrió el estrecho de Le Maire, por la vía del cabo de Hornos. El cabo recibió ese nombre debido a que Hoorn era la localidad donde Schouten había nacido en Holanda. Luego continuaron a través del Pacífico, visitaron Tonga y descubrieron Alofi y Futuna, a las que denominó también Islas Hoorn.

La segunda por la expedición del holandés Jacob Roggeveen, quien también desafió a la compañía en 1722. En su viaje descubrió Isla de Pascua, a la cual arribó el 6 de abril de ese año, día de la fiesta de Pascua de Resurrección, lo que dio origen a su nombre.

La presencia de Gran Bretaña es más tardía, aunque tiene antecedentes en la actividad desarrollada por algunos notables filibusteros, los que constituyeron una amenaza seria para barcos y emplazamientos españoles. Uno de ellos fue Sir Francis Drake, quien comprendió que el pillaje y el saqueo eran más rentables que la búsqueda de teóricos territorios en los mares del Sur. Su viaje por la vecindad de las costas americanas del Pacífico, realizado con el respaldo de la corona británica, no contribuyó a esclarecer ninguna incógnita de carácter geográfico, pero sentó un precedente de actividades de vastas repercusiones estratégicas y económicas, las que continuarían por más de ciento treinta años.[14] Otro notable navegante inglés fue William Dampier, un bucanero que entre 1699 y 1711 dio tres vueltas al mundo,

[14] D.L. Oliver, p. 93.

periplos en los cuales atacó reiteradamente las naves cargadas de oro y plata que viajaban entre Manila y Acapulco.

Tras los años en que sólo piratas y bucaneros británicos surcaban el Pacífico, se abre un período en que intelectuales franceses e ingleses, respondiendo al espíritu de la Ilustración, del llamado Siglo de las Luces en la filosofía y en la ciencia. Es así como comienzan a interesarse en la Cuenca viajeros calificados. Botánicos, astrónomos y geógrafos se embarcan con ese rumbo, incluyendo a personajes tan destacados como Lord Byron, Wallis, Carteret, Bougainville y Cook.[15]

Este distinguido contingente retomó el interés por encontrar tanto el mítico continente austral como un paso en la zona noroccidental del Pacífico –nororiental en términos de la Cuenca– que permitiera llegar al Oriente. De este modo, a los intereses comerciales se unieron los de la exploración. John Byron navegó a través de la Polinesia, descubriendo las Islas Cook y Tokelau. Luego, el Almirantazgo británico envió a Samuel Wallis y Philip Carteret en busca de la *Terra Australis,* territorio al cual no consiguieron arribar. Wallis logró hacerlo a Tahiti y a las islas que hoy llevan su nombre, mientras que Carteret hizo varios descubrimientos en Melanesia. Otro destacado explorador fue el francés Louis Antoine de Bougainville, quien, en la etapa atlántica de su viaje, tomó posesión de las Malvinas, continuó luego viaje al Pacífico para allí arribar a Tahiti, recorrer Samoa y las Nuevas Hébridas, volviendo, finalmente, a Europa por el oriente.

---

[15] *Pacific Islands Year Book,* p. 12. R. Krebs, Exploración y navegación en los mares del sur. En G. Echeverría y P. Arana, *Las islas oceánicas de Chile,* Vol. I, p. 49.

Una mención especial dentro del período de presencia británica merece el Capitán James Cook. El Almirantazgo le encargó tres misiones exploratorias, las que fueron planeadas cuidadosamente. En el primer viaje, entre 1768 y 1771, atravesó el estrecho de Le Maire y se dirigió a Tahiti. En el trayecto efectuó serias investigaciones astronómicas. De allí salió hacia Nueva Zelandia, donde realizó levantamientos cartográficos, recorrió la costa de Australia y volvió a Inglaterra por Africa del Sur.

En su segundo viaje, efectuado entre los años 1772 y 1775, Cook navega en sentido contrario; llega primero a Ciudad del Cabo y continúa hacia el sur en su intento por alcanzar la *Terra Incognita* hasta muy cerca de la Antártida.

En su tercera navegación, de 1776 a 1780, descubre Hawai, explora la costa de América del Norte, el mar de Bering, el océano Artico y Alaska, demostrando que el paso del noroeste que habían buscado por tanto tiempo comerciantes y cartógrafos, no existía. Finalmente, Cook vuelve a Hawai donde, al igual que Hernando de Magallanes en Filipinas, es asesinado por los nativos.[16]

Los viajes de Cook dejan poco por descubrir en Oceanía y, en general, en la amplia extensión de la Cuenca. La era de los descubrimientos termina en 1780. Luego el escenario queda

[16] A. Greenfell Price (ed.), *Los viajes del Capitán Cook (1768-1779)*, pp. 9-10.

abierto, al decir de Oliver, para "los balleneros, los comerciantes y los misioneros".[17]

El papel de estos grupos fue determinante en la colonización del Pacífico. Mientras los holandeses se concentraron alrededor de Java, ingleses y franceses buscaron establecer sitios de abastecimiento en el océano para los numerosos buques balleneros que trabajaban en la zona. La actividad misionera fue otro factor de importancia para el poblamiento de las islas por parte de los europeos. La idea de conquistar el mundo para la fe movió tanto a los misioneros católicos como a los de distintas denominaciones protestantes también en dirección a Oceanía.

La labor misionera había sido iniciada en el siglo XVI por los españoles, quienes empezaron a difundir el cristianismo en las Filipinas y las islas Marianas. En el siglo XIX, la consolidación del espíritu victoriano impulsó numerosas misiones originadas en Inglaterra. En 1797 habían desembarcado religiosos de la Sociedad Misionera de Londres en Tahiti y Tonga, en tanto que misioneros norteamericanos provenientes de Boston llegaron a Hawai en 1820.[18]

Si bien es cierto que los misioneros contribuyeron a la defensa de los aborígenes frente a los abusos de los balleneros y comerciantes, también conformaban un flujo de personas significativo, tanto por su impacto cultural, como por el

---

[17] D.L. Oliver, p. 96. Sobre las sucesivas fases y componentes de las migraciones europeas a los territorios insulares, véanse los capítulos VII, VIII, IX y X de este mismo libro.

[18] R. Krebs, p. 52.

establecimiento de pequeños centros urbanos que fueron la base de futuras migraciones hacia la región.

Finalmente, durante el siglo XIX, se produce la decisión política de tomar posesión de los territorios ya descubiertos. A las avanzadas comerciales, misioneras y balleneras que se han descrito, sigue la ocupación y anexión de territorios, además de otro tipo de cesiones y transacciones por parte de las potencias europeas que habían llegado a esta zona.

En 1788 se produjo el primer asentamiento inglés en Australia. En 1840, los británicos acuerdan con los jefes maorís que Nueva Zelandia quede bajo su soberanía en el Tratado de Waitangui y, dos años más tarde, los franceses establecen un protectorado sobre Tahiti y anexan las islas Marquesas. En 1853, Francia incorpora también a Nueva Caledonia, en tanto que, en 1874, los ingleses obtienen la cesión de Fiji y en 1877 crean el Alto Comisionado para el Pacífico Occidental, entidad destinada a manejar sus intereses en aquellas áreas en las cuales no había gobiernos establecidos.

Alemania concreta su presencia en 1884 al anexarse los territorios conocidos como Nueva Bretaña y Nueva Irlanda, además de la costa noroeste de Nueva Guinea e Inglaterra agrega a sus dominios a Papua, para luego hacerlo con las Islas Cook en 1888, el mismo año en que Chile incorpora a Isla de Pascua. Hacia finales del siglo, Gran Bretaña continuó su expansión estableciendo un protectorado sobre las Islas Salomón en 1893.

La decadencia de España se hace patente tras su derrota en la guerra sostenida con Estados Unidos, al término de la cual,

debe ceder todas sus posesiones coloniales. Es por eso que, en 1898, entrega a ese país las Filipinas y Guam, que habían sido sus primeras colonias en la región y los baluartes de su hegemonía por casi tres siglos. Del mismo modo, vende las Islas Carolinas y las Islas Marshall a Alemania, la que además se apropia de Samoa Occidental.

En 1901 concluye esta metódica ocupación del Pacífico insular al incorporarse las últimas islas a la posesión británica.

Los americanos

América es ribereña del Pacífico y posee la costa más extensa que existe en la Cuenca. No obstante, con algunas excepciones, América ha estado ausente de este enorme espacio que constituye la unidad geográfica homogénea de mayor tamaño del planeta.

La época colonial marcó las relaciones de los países americanos, las que se canalizaron principalmente hacia el Atlántico. Con la excepción de Estados Unidos y Chile, ninguno de los ribereños del Pacífico creó lazos permanentes con la región tras su independencia. Perú, que realizó incursiones en ella, no constituyó vínculos estables.

En el caso de Chile, su relación con el Pacífico se ha mantenido desde los primeros años de la república. Si bien su importancia y magnitud han sido variables, quizás su mayor valor es que haya sido más o menos constante en el tiempo. Es claro que este nexo no tuvo nunca en el siglo XIX la importancia

e intensidad que poseían otras vinculaciones externas de la nación; sin embargo, los lazos comerciales, diplomáticos y políticos, finalmente, llevaron al país a incorporar a su territorio una isla ubicada en la Polinesia oriental y a desarrollar, en años recientes, una intensa relación con los países de la zona.

La presencia estadounidense en el Pacífico no se manifestó, en términos territoriales, hasta la segunda mitad del siglo pasado y con mayor énfasis hacia fines de ese período. El intercambio comercial de esa nación se realizaba en forma preferente con el Extremo Oriente, por lo que sus veleros tomaban esos rumbos utilizando Guam como puerto de recalada. La situación estratégica de esa isla ya se destacó anteriormente cuando se hizo referencia a la ruta que seguía el Galeón de Manila. Es posible pensar que los norteamericanos fueron interesándose en ella durante varios decenios hasta que, en 1855, Guam se había transformado en una plaza comercial suficientemente importante como para establecer allí un Consulado.[19]

En su penetración en el Pacífico, Estados Unidos toma posesión, en primer lugar, de las islas Midway, grupo de pequeñas rocas y atolones de alrededor de veinticinco kilómetros de circunferencia. El 28 de agosto de 1867, el capitán William Reynolds incorporó estas islas, entonces completamente deshabitadas. En 1903, el atolón fue puesto bajo jurisdicción de la Armada, la que instaló, en 1939, una base de submarinos y

[19] *Pacific Islands Year Book*, p. 189.

otra aérea, que se mantienen hasta ahora junto a una importante estación meteorológica.[20]

Como se ha mencionado, las adquisiciones de mayor relevancia para Estados Unidos en el Pacífico se producen en el año 1898 cuando, como consecuencia de su victoria en la guerra con España, captura Guam y las Filipinas y procede, además, a la anexión de Hawai. Guam fue ocupada en junio de ese año por fuerzas navales, y negociaciones posteriores lograron que ambos territorios españoles le fueran vendidos en veinte millones de dólares. Al año siguiente, se designó un gobernador norteamericano en Guam, luego de que la isla fuera puesta bajo la jurisdicción de la Armada, siguiendo el modelo empleado en Midway.

Por último, lo que hoy es Samoa Americana inició su vinculación con Estados Unidos en 1872, cuando se firmó un acuerdo con el jefe tribal de Pago-Pago, que otorgó a ese país los derechos exclusivos para la construcción de una base naval a cambio de protección frente a amenazas exteriores. Aunque el tratado no fue ratificado, en 1878 le fueron transferidos algunos sitios en la rada mencionada.

Posteriormente, se produjo un conflicto que comprometió a Alemania, Gran Bretaña y Estados Unidos los cuales, debido a la vigencia de sus intereses en las islas, integraron una comisión tripartita destinada a buscar la forma de dotarlas de un gobierno estable. Como solución se optó por la división, quedando Samoa Occidental en manos de Alemania, y Tutuila y Manúa en las de Estados Unidos. Gran Bretaña cedió sus derechos a Alemania a

[20] *Pacific Islands Year Book*, p. 267.

cambio de concesiones en otros sitios. El sector tutelado por los estadounidenses fue puesto, una vez más, bajo jurisdicción de la Armada y adoptó el nombre de Samoa Americana en 1911.

El Pacífico en el siglo XX hasta la descolonización

El panorama descrito se mantuvo casi sin variaciones hasta la Primera Guerra Mundial. Una de las hipótesis de este libro es que, *desde su descubrimiento, las grandes potencias han estado siempre presentes en el Pacífico*. Ella adquiere en este período una realidad impactante. En la medida que esas potencias –establecidas o emergentes– tuvieron poder, llegaron y se mantuvieron dentro de la Cuenca, y su decadencia condujo al abandono forzoso de sus posesiones en ella. Tal fue el caso de España y Portugal, proceso que culmina en 1898, y lo será el de Alemania y, posteriormente, el de Japón. Al llegar los años sesenta permanecen con posesiones o dominio sobre territorios en el Pacífico Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, y no así Holanda, Alemania ni Japón.

Gran Bretaña empieza a actuar a través de sus grandes dominios, Australia y Nueva Zelandia, los que en ese período, y conjuntamente con otros que han alcanzado la autonomía, integrarán la Comunidad Británica de Naciones. Pero aún antes de esto, ya Gran Bretaña cede parte de sus responsabilidades a estas "subpotencias" regionales, las que tienen un gran peso relativo en el área si se consideran las diferencias culturales, de desarrollo y tamaño, sumadas a su capacidad de relación con el resto de las naciones del mundo.

Ejemplo de lo anterior es el traspaso del control británico de Papúa a Australia en 1906 o el mandato que ésta recibe de la Liga de las Naciones para administrar Nueva Guinea, mientras Nueva Zelandia recibe la administración de Samoa Occidental. Más tarde, Australia, Nueva Zelandia y Gran Bretaña, administrarán en conjunto a Naurú.

La derrota alemana en la Primera Guerra Mundial también se refleja en el Pacífico. Sus territorios son repartidos entre los vencedores o entre potencias emergentes, como es el caso de Japón, que recibe en mandato de la Liga de las Naciones las islas Carolinas, Marianas y Marshall en 1920.

En la medida que Japón aumenta su poder, inicia, en 1932, un proceso de expansión de sus fronteras y ocupa zonas ribereñas, tales como sectores de China y la isla de Taiwán, relativamente cercana a las costas asiáticas, para luego adentrarse en los territorios insulares, donde incorpora a su soberanía las islas Carolinas, Marianas y Marshall, las mismas que le habían sido entregadas por un mandato de la Liga de las Naciones.

Otra modificación respecto de la situación anterior la constituye la creación en las Filipinas de un Estado semi-independiente en *Commonwealth* con Estados Unidos, durante 1935, que se constituyó como república independiente el año 1946, en plena "Guerra del Pacífico", ante la amenaza hegemónica japonesa.

La desaparición de la presencia de Alemania, como efecto de su derrota en la Primera Guerra Mundial, se repetirá con

Japón luego de la suya en la Segunda Gran Guerra. El mecanismo utilizado es el mismo, es decir, la entrega de los territorios del derrotado en administración fiduciaria, esta vez por parte de la Organización de las Naciones Unidas, al vencedor, Estados Unidos. Este país extiende, por la vía expuesta, fuertemente su presencia en el Pacífico, donde los aspectos estratégicos adquieren gran relevancia, debido a que todas las posesiones norteamericanas en la Cuenca han tenido bases navales o aéreas y, en algunos casos, contingentes militares de importancia.

El mapa del Pacífico estaba repartido, con mayor o menor precisión, a fines de la década de los cincuenta, antes de iniciarse el proceso descolonizador que ha dado origen a nuevas formas políticas en las islas, cuya vinculación con el pasado, por lo tanto con las potencias que estaban presentes en la región, se intentará dilucidar.

II. LA LEGITIMACION DE LA CONQUISTA

Las aventuradas iniciativas de exploración, conquista y anexión de territorios descritas en el capítulo anterior fueron también reguladas por el derecho. De acuerdo con el pensamiento de un célebre tratadista del Derecho Internacional contemporáneo,[1] se asumirá que, al menos en un aspecto, el derecho es historia. Teniendo presente esta perspectiva, se analizará sucintamente de qué manera tuvo una base jurídica la alucinante actividad de apertura de nuevos mundos para los europeos a partir del siglo XV, por lo que las formas de adquisición de territorios serán enfocadas en el marco de la relación existente entre el derecho y el conocimiento histórico.

Al realizar una lectura política y no de hermenéutica jurídica de los textos de Derecho Internacional, se aprecia que las normas reguladoras de la adquisición de territorios por parte de los estados, tienen sus primeras formulaciones en lo referente a la adquisición del dominio en el Derecho Romano, pero es a partir del siglo XVI cuando se profundiza la preocupación por el tema, coincidiendo con los avances de las conquistas.

Durante los siglos de los grandes descubrimientos, la apropiación se validaba por una decisión pontificia. En estas y otras materias, la Iglesia Católica tuvo la potestad de arbitrar los

---

[1] Ian Brownlie, Principles of Public International Law, p. 131.

conflictos y de dar su reconocimiento, otorgando legitimidad a gobernantes y naciones.[2] Sin embargo, tras la Reforma Protestante el poder decisorio del Pontífice Romano disminuyó apreciablemente, su autoridad fue discutida y desafiada, por lo que obtener su aprobación no fue considerado suficiente para reconocer un dominio. Empezó a exigirse, en cambio, como requisito el *descubrimiento* y más tarde, a partir del siglo XVIII, la *ocupación efectiva* de los territorios reclamados.[3]

Es probable que, ante la ausencia de un poder con solvencia moral y política que actuara como *legitimador,* fuera necesario reemplazarlo por el establecimiento de normas que otorgaran validez política a la incorporación de las nuevas posesiones. A fines del siglo XIX, en la Conferencia de Berlín de 1885, se formalizaron las exigencias hoy vigentes para reconocer las extensiones de la soberanía. El acta que recoge los acuerdos de la reunión explícita "las condiciones esenciales (...) para que las nuevas ocupaciones en las costas del continente africano sean consideradas como efectuadas".[4]

El proceso de legitimar esa incorporación de nuevas tierras se basa en el concepto de *res nullius*, el que se aplica a los territorios "que no pertenecen a nadie"[5] o que no están "incorporados a un Estado".[6] El concepto de la *res nullius* es legal en la forma, aunque político en su aplicación, puesto que era y es un hecho conocido que en la gran mayoría de los

---

[2] Véase, N. Quoc Dinh, p. 433.
[3] N. Quoc Dinh, p. 433.
[4] Artículos 34 y 35. En N. Quoc Dinh, p. 433.
[5] Hugo Llanos M., *Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público,* Vol. II, p.144.
[6] N. Quoc Dinh, p. 432.

territorios declarados como no pertenecientes a nadie, estaban establecidas comunidades organizadas de larga data.[7]

Los tratadistas del Derecho Internacional distinguen, habitualmente, cinco modos de adquisición de territorios: ocupación, accesión, cesión, conquista y prescripción.[8] Otros autores incluyen, además, hipoteca, cesión en arrendamiento, convención, tradición y contigüidad geográfica.[9] De éstos se clasifica a unos de originarios –ocupación y accesión– y a otros de derivativos.[10] No obstante, hay diferencias de opinión sobre la materia, ya que no queda clara la situación de la conquista y la prescripción adquisitiva.

No obstante, un destacado especialista, Ian Brownlie, considera que semejante clasificación no tiene ninguna validez práctica. A su juicio, ella refleja solamente la preocupación de los autores del período anterior a la Primera Guerra Mundial, por lo que, en la actualidad, los analistas no se preocuparían de los títulos originarios, sino de cómo un Estado comienza a existir.[11] Diferente es la opinión de Nguyen Quoc Dinh, quien sostiene que la cuestión no sólo tiene interés histórico, aun aceptando que las formas descritas sean obsoletas, ya que, al resolverse disputas territoriales pendientes entre Estados, deben tenerse en cuenta las reglas vigentes en el momento en que los límites fueron fijados y no aplicarse retroactivamente las normas que rigen en la actualidad.[12]

---

[7] Ian Brownlie, p.131. Cfr. además, N. Quoc Dinh, p. 432.
[8] Ian Brownlie, p. 134.
[9] Hugo Llanos M., p. 144.
[10] Hugo Llanos M., p. 144.
[11] Ian Brownlie, pp. 134-135.
[12] Véase, N. Quoc Dinh, p. 432.

¿Y cuáles eran esas reglas en el período de las conquistas?

De acuerdo con la doctrina tradicional, un Estado puede adquirir nuevos territorios por medio de la ocupación cuando extiende su soberanía a lugares que no pertenecen a nadie, una *terra nullius*, una tierra nueva, como podría serlo una isla volcánica que apareciera en el océano, un territorio abandonado por su antiguo soberano o un territorio que no perteneciera a una comunidad con organización social y política.[13] Si se hace uso amplio del concepto, en el caso de la ocupación se estimó que los territorios que no pertenecían a otra potencia constituían *res nullius*. Los aborígenes no eran soberanos, sino objetos de soberanía por parte de las potencias coloniales.

El único requisito en relación a este punto era que la ocupación fuese realizada por un Estado; en otras palabras, se ilegitimó la posibilidad de constitución de pequeños estados-hacienda o estados-factorías por parte de particulares o compañías privadas, los que no siempre concordaron con los estados en sus intereses y estrategias.

Otro de los requerimientos comunes a este modo de adquirir territorios, especialmente a partir del siglo XVIII, fue la posesión efectiva de la tierra incorporada a la nueva soberanía, la que debía manifestarse en la posesión material del territorio con ánimo de ejercer soberanía sobre él. No bastaban, en este caso, las reclamaciones genéricas, sino que debía establecerse una autoridad adecuada para asegurar, en el territorio ocupado, un orden suficiente para el desarrollo de las actividades que le eran normales. Se requiere, entonces, para que haya ocupación

[13] Ian Brownlie, p.142.

con un título de soberanía válido, la confluencia de ambos elementos: la intención y la voluntad de ejercer esta soberanía y la manifestación de la actividad estatal.[14]

En el Acta de Berlín de 1885 se añadió la exigencia de la notificación a los demás estados. Aunque hubo quienes estimaron que esto debía aplicarse sólo a los países que ocuparan áreas en las costas africanas –que fueron los que la suscribieron–, en la práctica el principio de la notificación se ha incorporado al Derecho Internacional.[15]

Otro modo de adquirir territorios fue la conquista, ya que al no estar proscrito el uso de la fuerza en el Derecho Internacional, aquella se hizo frecuente, por cuanto requería sólo la anexión formal. En ciertas oportunidades, fue la manera en que se puso fin a los conflictos entre naciones. No obstante, como esta clase de anexión causa la extinción del Estado enemigo, lo que ocurre en realidad es una sumisión, por lo que es la conquista seguida de sumisión y no solamente la conquista, la que constituye el modo de adquirir territorio.[16]

Sin analizar cada uno de los modos de adquisición de territorios expuestos por los tratadistas del Derecho Internacional, es preciso mencionar la cesión, debido a que en el Pacífico hubo oportunidades en que los nativos hicieron cesión de su soberanía a manos de otro Estado. Sin embargo, los requisitos establecidos por el Derecho Internacional difícilmente se cumplen en aquellos casos, ya que se exige que la renuncia la

---

[14] Hugo Llanos M., pp. 144-145.
[15] Hugo Llanos M., p.144.
[16] L. Oppenheim, *Tratado de Derecho Internacional Público.* Tomo I, Vol. II, p. 127. Citado por H. Llanos M., p. 159.

efectúe un Estado en favor de otro y que se realice mediante un tratado. En la época descrita en el capítulo precedente se firmaron numerosos tratados y remedos de tratados entre aborígenes y conquistadores, pero no fueron realmente dos o más estados propiamente tales los que suscribieron esos documentos.

III. LA ONU Y LAS DEMANDAS DE LA POSGUERRA

Una organización para la posguerra

La necesidad de encontrar un sistema de seguridad colectiva que impidiera un nuevo conflicto fue tema de debate durante la Segunda Guerra Mundial, en especial por el evidente fracaso de la Sociedad de las Naciones para evitar la conflagración. Las alternativas analizadas fueron reformar el pacto anterior o crear un nuevo organismo, primando la segunda de éstas.

Durante el desarrollo de la guerra se celebraron varias conferencias y se escribieron importantes documentos destinados a buscar las formas de llegar a una paz duradera, entre los que cabe mencionar la Declaración Interaliada, del 12 de junio de 1941, en la cual se enfatiza que la necesidad de mantener la paz debe estar basada en la cooperación de todos los pueblos, como único modo de desterrar la agresión y garantizar la seguridad económica y social.[1] Un paso relevante fue la Carta del Atlántico, de agosto de 1941, emitida conjuntamente por el Presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, y el Primer Ministro británico, Winston Churchill, que incluye ocho puntos que, de alguna manera, esbozan lo que será el mundo de la posguerra: el respeto a la integridad territorial; el respeto al

[1] M. Seara Vázquez. Tratado General de la Organización Internacional, p. 82.

derecho de los pueblos a elegir su régimen de gobierno; la igualdad de los estados en materia comercial; la cooperación económica internacional; la libertad de los mares y organización de la paz en base a los principios de independencia política de los estados; la independencia económica; la condena a la amenaza o al uso de la fuerza; el desarme y seguridad colectiva.[2]

La idea de constituir un foro que reuniera a todos los estados fue nuevamente planteada por el Presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, quien convocó a representantes de veintiséis países para continuar, coordinadamente, su lucha contra los países del Eje.[3] En esa oportunidad, el 1° de enero de 1942, se suscribió en Washington el primer documento en que figura el término "Naciones Unidas".[4] En él se asumen los principios de la Carta del Atlántico, además de la defensa de la vida, la libertad, la independencia y la libertad religiosa, junto a la preservación de los derechos humanos y la justicia.

Tres años más tarde, el 26 de junio de 1945, se firmó en San Francisco la *Carta de las Naciones Unidas,* la que había sido elaborada por delegados de cincuenta países, quienes trabajaron en el texto desde abril del mismo año. El borrador que sirvió de base para estas tareas incluía las propuestas que habían

---

[2] M. Seara Vázquez, p. 83.

[3] Los asistentes fueron: Estados Unidos, Gran Bretaña, la Unión Soviética, China, Australia, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, República Dominicana, El Salvador, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelandia, Nicaragua, Noruega, Panamá, Polonia, la Unión Sudafricana y Yugoslavia. Posteriormente adhirieron a ella: México, Filipinas, Etiopía, Irak, Brasil, Bolivia, Irán, Colombia, Liberia, Francia, Ecuador, Perú, Chile, Paraguay, Venezuela, Uruguay, Turquía, Egipto, Arabia Saudita, Siria y Líbano. Por orden de adhesión. Las Naciones Unidas: orígenes, organización y actividades, p. 6. Citado por M. Seara Vázquez, pp. 83-84.

[4] *Declaración de* las *Naciones Unidas.* 1° de enero de 1942. *El ABC de las Naciones Unidas,* p. 1.

presentado, entre agosto y octubre de 1944, China, Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética en Dumbarton Oaks, Washington D.C.

Los contenidos principales del documento elaborado en Dumbarton Oaks fueron luego discutidos en la Conferencia de Yalta, realizada entre los días 4 y 11 de febrero de 1945, en la que participaron Roosevelt, Churchill y Stalin. El tema central fue lograr un acuerdo político sobre cuáles serían las condiciones en que debería desenvolverse el mundo una vez terminada la guerra, además de materias estratégicas relacionadas con la conducción del conflicto en sus etapas finales. En lo que se refería a la creación del organismo internacional, se acordó convocar a la Conferencia de San Francisco para su constitución, y para determinar el procedimiento de votación que tendría la entidad en el Consejo de Seguridad –tema central para quienes debían asegurarse el poder del futuro–, se aceptó la proposición norteamericana de otorgarles derecho a veto a los miembros permanentes. La opinión de Estados Unidos, que fue compartida por el resto, era que la paz internacional dependería del acuerdo que existiera entre las grandes potencias. Otro de los asuntos que se debieron resolver fue la pretensión soviética de incorporar al nuevo organismo a dos o tres de las repúblicas soviéticas, aceptándose la admisión de Ucrania y Bielorrusia y se descartó la de Lituania.[5]

En la Conferencia de San Francisco participaron delegados de cincuenta países, quienes discutieron las propuestas de

[5] M. Seara Vázquez, p. 87.

Dumbarton Oaks y los acuerdos de Yalta, además de las observaciones de algunos de los asistentes. El resultado de la reunión fue la Carta de las Naciones Unidas, cuyo texto definitivo fue aprobado por la Asamblea General el 24 de octubre de 1945, pocas semanas después del término del conflicto.[6]

La nueva institución mundial nacía así íntimamente relacionada con el fin de la guerra y con los desafíos que se presentaban para el mantenimiento de una paz estable en el futuro. Además, desde sus inicios, se percibió el importante rol que asumieron las potencias vencedoras en las instancias más relevantes del naciente organismo.

El advenimiento de la paz produjo un cambio esencial en la distribución de las fuerzas presentes en el Pacífico. Japón debió retirarse de islas y países que había ocupado durante su período de expansión, confinándose a su propio territorio. Francia y Gran Bretaña mantuvieron –aunque debilitada– su presencia en el sector insular a pesar de las fuertes pérdidas y daños sufridos durante la conflagración, en tanto que Estados Unidos fue el único de los contendientes que salió fortalecido. Poseía la economía más sólida del mundo y tenía emplazados contingentes militares significativos en el área.

Estos cambios empezaron a manifestarse también en el nuevo orden internacional que se generó con el inicio de la posguerra y que dio paso a una nueva institucionalidad, acorde

---

[6] *El ABC de las Naciones Unidas*, p. 1.

con la readecuación de las relaciones de poder que se había producido en la región.[7]

El principio de nacionalidad y la descolonización

Los efectos de la Segunda Guerra Mundial se hacen sentir en las relaciones entre los territorios coloniales y las capitales metropolitanas. Es así como en la década de los cincuenta se fortalecen los "movimientos de liberación nacional" en aquellos lugares donde ya existían y surgen nuevos casi en todos los sitios que se encontraban bajo administración extranjera.

Sus motivaciones son variadas, desde lograr la independencia local, hasta la liberación de continentes enteros, mediante la expulsión de todos los colonizadores. En general, se puede decir que estos pueblos concibieron que había llegado el momento de contar con espacios bastante mayores de autonomía y autodeterminación que los que tenían anteriormente. El cambio en las condiciones que se apreciaba en la incipiente posguerra reforzaba la percepción de debilitamiento de las naciones europeas y de la oportunidad que se les presentaba para alcanzar sus reivindicaciones políticas.

En los momentos de la fundación de las Naciones Unidas vuelven a surgir las diferentes posiciones que tenían sus miembros en cuanto a otorgarles o no la independencia a los pueblos que se encontraban bajo alguna forma de tutela por parte de los países coloniales, ya fuera como mandatos o

[7] Sobre los cambios que se han producido en la región en el presente siglo, véase el capítulo II: "El Pacífico en el siglo XX hasta la descolonización".

protectorados. La controversia que venía desde la época de la Sociedad de las Naciones se reanuda en la Conferencia de San Francisco, cuando se discute la cuestión de si los territorios no autónomos deben conducir su evolución política hacia el *autogobierno* o hacia la *independencia.*

Si bien la vanguardia de las posiciones anticolonialistas provino de las naciones socialistas, la República Popular China y la ex Unión Soviética, América no estuvo ausente del proceso.

El principio de la nacionalidad es parte de la tradición americana. Surge como una realidad política efectiva en 1776, con la independencia de las colonias británicas de América del Norte, y continúa manifestándose, con creciente fuerza, en el transcurso del siglo XIX, hasta lograr la independencia de las colonias españolas en este continente.

La independencia, a su vez, forma parte de la *visión del mundo* de las naciones americanas, y fue precisamente esa apreciación valórica la que se convirtió en una percepción política que les permitió acoger, con una disposición favorable, los anhelos de autodeterminación que surgían en los países que estaban bajo dominio colonial. El apoyo de los países americanos tuvo un importante rol en la flexibilización de las posiciones durante la discusión de los temas relativos a las disputas por el logro de la soberanía.

Esas demandas comenzaron a presentarse ante los organismos internacionales y, en particular, en la recientemente creada Organización de las Naciones Unidas, cuya Carta había recogido aquellas aspiraciones.

En efecto, la Carta de las Naciones Unidas dedica tres capítulos a la situación de los territorios coloniales: el Capítulo XI, que contiene la Declaración relativa a los territorios no autónomos y que se refiere a los territorios dependientes en general; el XII, que trata del régimen internacional de administración fiduciaria, y el XIII, que establece la composición y facultades del Consejo de Administración Fiduciaria. Todos ellos se fundamentan en el propósito de la *libre determinación de los pueblos* contenido en el Artículo 1° de la Carta. Mediante la introducción y aceptación de estos propósitos en un documento de alcance universal, se empieza a encauzar un largo y complejo proceso conocido como la "descolonización".

Al respecto cabe señalar que La Carta de las Naciones Unidas hace una sutil distinción entre "principios" y "propósitos". En efecto, el Capítulo I lleva por título "Propósitos y Principios", en el que los propósitos se incluyen en el Artículo 1° y los principios a partir del Artículo 2. La "igualdad de los derechos" y "la libre determinación de los pueblos" están incluidos dentro de los propósitos, lo que revela que en el espíritu de los redactores de la Carta no estaba contemplado modificar la situación colonial en forma inmediata, sino, más bien, esperar una ordenada evolución de los acontecimientos.[8]

A comienzos de los años cincuenta, once territorios se encontraban comprendidos en el sistema de administración fiduciaria y existían setenta y cuatro territorios dependientes en el mundo, calificados por la Asamblea General como no

[8] Véase, *Carta de las Naciones Unidas*, Artículo 1, N° 2.

autónomos. Los inicios de la década de los sesenta muestran un mundo ya diferente, en el cual un número importante de territorios que anteriormente habían sido coloniales se incorporan como nuevos Estados Miembros de las Naciones Unidas.[9]

Los dirigentes de algunos de estos nuevos países llevaron a cabo un interesante sistema de consultas con el fin de coordinar sus acciones internacionales. En 1954, los Primeros Ministros de Birmania, Ceylan, India, Indonesia y Pakistán se reunieron en Calcuta para organizar lo que sería la primera Conferencia de Solidaridad Afro-Asiática. La reunión se realizó en abril del año siguiente en la ciudad de Bandung, en Indonesia.[10]

La Conferencia de Bandung contó con la presencia de veintinueve delegaciones,[11] las que, a su término, emitieron un comunicado en que expresan haber considerado problemas de interés común para los países de Asia y Africa y discutido las *vías* y los *medios* que les permitieran a sus pueblos alcanzar el más alto nivel de cooperación económica, cultural y política.

Entre los aspectos políticos de la extensa declaración, manifiestan su más amplia adhesión a la Carta de las Naciones Unidas y, en especial, a los principios recogidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y aspiran a

---

[9] *Las Naciones Unidas y la descolonización*, p. 4.

[10] Sobre la Conferencia de Bandung, véase: *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*, pp. 72-73 y Arthur Banks, *Political Handbook of the World*, p. 1165.

[11] Asistieron representantes de: Afganistán, Arabia Saudita, Birmania, Cambodia, Ceylan (Sri Lanka), R.P. China, Egipto, Etiopía, Costa de Oro (Ghana), India, Indonesia, Irán, Irak, Japón, Jordania, Laos, Líbano, Liberia, Libia, Nepal, Pakistán, Filipinas, Sudán, Siria, Tailandia, Turquía, R. Democrática de Vietnam, Vietnam y Yemen.

que ellos se transformen en una norma universal de conducta. Además, les otorgan su más pleno apoyo a los principios de autodeterminación de los pueblos y naciones, como lo promueve la Carta, y "toman nota de las resoluciones de Naciones Unidas acerca de los derechos de pueblos y naciones a la autodeterminación, la cual es un requisito para el pleno goce de todos los derechos humanos".[12]

Con un énfasis propio de esos años, la declaración se refiere también a la situación de los pueblos dependientes, al colonialismo y a los peligros "que surgen del sometimiento de los pueblos a la subyugación, dominación y explotación extranjera".[13] Al respecto, la Conferencia acuerda que el colonialismo, en todas sus manifestaciones, constituye un peligro al que debe ponérsele rápidamente fin; que su existencia vulnera los derechos humanos fundamentales y contradice el contenido de la Carta de las Naciones Unidas, y que es un impedimento para la promoción de la paz y la cooperación internacionales. Apoya, asimismo, a todos los pueblos que no son autónomos para que obtengan su libertad e independencia y hace un llamado a las potencias coloniales para faciliten que la independencia de esos pueblos.[14]

La presión de las naciones africanas y asiáticas por obtener el fin de todo tipo de colonialismo, además de la proliferación de enfrentamientos raciales y políticos en los territorios no autónomos y el propio convencimiento de los miembros de la

---

[12] *Declaración de Bandung*, C (1).
[13] *Declaración de Bandung*, D (1).
[14] *Declaración de Bandung*, D (1), (a), (b), (c), (d).

organización, llevaron a la conclusión de que era necesario intensificar el proceso descolonizador.

Para entender adecuadamente el proceso, es preciso tener en cuenta que entre los años 1955 y 1956 se produjo un cambio cuantitativo y cualitativo en relación a los integrantes de Naciones Unidas. La mayoría que apoyaba las recomendaciones de la Asamblea General experimentó una seria modificación con la admisión de veinte nuevos miembros en dos años, lo que constituye un hito en la historia de las Naciones Unidas, "un episodio que abre una etapa y cierra otra. Incluso puede decirse que Naciones Unidas anterior a esa fecha fue un instrumento diferente de gobierno internacional con respecto a la organización que funcionó posteriormente. En la Asamblea General, dicha mayoría estaba integrada por Estados Unidos, las naciones de Europa occidental, la mayor parte de los miembros de la comunidad británica y las naciones latinoamericanas, es decir, treinta y nueve votos. En torno a ellas, se agrupaban otras naciones que no actuaban como un conjunto orgánico, sino que a veces se sumaban a la mayoría, en otras oportunidades se oponían u optaban por abstenerse. El bloque soviético, que sumaba cinco votos, constituía un grupo minoritario y aislado en la Asamblea General, aunque su situación en el Consejo de Seguridad era muy diferente.[15]

El aumento del número de miembros modificó significativamente la distribución de los votos dentro de la Asamblea General, y las naciones occidentales perdieron la posibilidad de influir de modo permanente con la mayoría de dos

[15] Véase, Hans. J. Morgenthau, *Política entre las Naciones*, pp. 557-559.

tercios con que habían contado hasta entonces. Además, el cambio en la distribución de las fuerzas benefició primariamente a las naciones del bloque afro-asiático, que pasó a estar integrado por más de un tercio de los miembros de Naciones Unidas.[16]

Haciéndose cargo de esta nueva realidad, tanto en sus aspectos valóricos como políticos, se aprobó en Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1960, la "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales", conocida como la Resolución 1514 (XV).[17] Como complemento de ella, en 1961, la Asamblea General estableció un Comité Especial integrado por diecisiete miembros –que en 1962 se amplió a veinticuatro– para que analizara su aplicación y formulara sugerencias y recomendaciones sobre los progresos realizados. Conocido con el nombre abreviado de Comité Especial de los 24 sobre descolonización, se creó oficialmente como "Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales".[18]

La Resolución 1514 (XV) recogió ampliamente las inquietudes planteadas por quienes subscribieron la Declaración de Bandung. La comunidad internacional había empezado a reconocer las preocupaciones del grupo afroasiático que, a fines de 1960, al aprobarse la mencionada resolución, ya contaba con cuarenta y seis miembros en la organización mundial. La importancia política que adquiría progresivamente el grupo de

---

[16] Hans. J. Morgenthau, pp. 559-560.
[17] El texto de esta Resolución se incluye en el anexo N° 1.
[18] *El ABC de las Naciones Unidas*, pp. 185-186.

países en desarrollo, en especial el grupo afroasiático, se puede apreciar en la notable similitud que existe en los contenidos de la Resolución 1514 (XV) con el lenguaje y los conceptos expresados en los acuerdos de la Declaración de Bandung.

La "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales" establecía, en sus partes fundamentales, que la sujeción de pueblos a la dominación extranjera "constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales".[19]

Del mismo modo, declaró que todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación y que, ejerciéndolo, pueden adoptar tanto la condición política como las modalidades de desarrollo económico, social y cultural que les parezcan pertinentes. Se enfatiza, también, que la falta de preparación en materias políticas, sociales y económicas o la falta de desarrollo educacional no pueden servir de pretexto para retrasar u obstaculizar este proceso, como tampoco, se podrá tratar de impedirlo por medio de una acción armada o con medidas represivas de cualquier índole.[20]

El documento tiene también una mención especial para los territorios en fideicomiso. En ella se especifica que en aquellos territorios que aún no han obtenido su independencia se deberán tomar medidas inmediatas para traspasar todos los poderes a sus pueblos, sin condiciones ni reservas, y de acuerdo con sus

---

[19] *Resolución 1514 (XV)*, N° 1.
[20] *Resolución 1514 (XV)*, N° 2, 3 y 4.

deseos libremente expresados "para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas".[21]

La inclusión de los territorios fideicometidos en esta declaración, en las mismas condiciones que el resto de los territorios coloniales, debe de haber causado reticencias entre las autoridades administradoras que, al parecer, aspiraban a permanecer en algunas zonas, como en el Pacífico, en el cual se da la característica que las autoridades administradoras o son ribereñas de la Cuenca son naciones isleñas situadas en su interior.

Hubo, no obstante, precisiones respecto de qué obligaba la Resolución 1514 (XV) en la Resolución 1541 (XV) del 15 de diciembre de 1960, que estuvo destinada a fijar los principios que deben guiar a los estados miembros en cuanto a su obligación de "transmitir regularmente al Secretario General la información estadística y técnica sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables".[22]

La Resolución 1541 (XV) delimita la definición de lo que es un territorio no autónomo señalando que es aquel "que está geográficamente separado y es distinto étnica y (o) culturalmente del país que lo está administrando".

Lo interesante de la Resolución 1541 (XV) no es sólo que deja en claro que la obligación de informar termina cuando el territorio ha alcanzado alguna forma de autogobierno, sino que

---

[21] *Resolución 1514 (XV)*, N° 5.
[22] *Carta de las Naciones Unidas*, Artículo 73, e.

también ofrece algunos criterios para determinar qué circunstancias se pueden considerar para que un territorio sea calificado como dotado de pleno autogobierno. En el texto se explicitan tres situaciones: su emergencia como Estado independiente y soberano; su libre asociación con un Estado independiente y su integración con un Estado independiente.[23] La Resolución 1541 (XV) clarificó qué se entendía por integración y qué por libre asociación, haciendo más flexibles las posibilidades de la descolonización, que habían quedado rigidizadas por la sola posibilidad de la independencia absoluta, al no considerar otras alternativas viables.

La evolución política posterior en esta área muestra que varias naciones optaron por establecer distintos *estatutos de relación* con los territorios que se encontraban bajo su tutela, los cuales tienen en común el que mantienen los vínculos entre las antiguas autoridades administradoras y los nuevos gobiernos que han alcanzado la autonomía o la independencia.

Esto explica que, diez años más tarde, el 24 de octubre de 1970, se aprobara la Resolución 2625 (XXV) que contiene la "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas",[24] y que se incluya un párrafo que permite otras formas de libre determinación y en que la independencia no aparece como el único modelo aceptable.

---

[23] Véase, M. Seara Vázquez, pp. 391-399.
[24] El texto de esta Resolución se incluye en el anexo N° 2.

Pese a que la Resolución 2625 (XXV) enfatiza, extensamente, su resuelta decisión de eliminar cualquier forma de colonialismo, admite que "el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado o la adquisición de cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo".[25]

Es efectivo que la Resolución 1514 (XV) en ninguna parte excluye otras formas de libre determinación, como tampoco menciona en su texto alguna forma de autonomía que no sea la "independencia",[26] la "independencia completa"[27] y la "independencia absoluta".[28] Por tanto, la inclusión expresa de la libre asociación, la integración con un Estado independiente o la adquisición de otras condiciones políticas, en la misma situación que la independencia, y, al mismo tiempo, su reconocimiento de que constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación, con el requerimiento de que sea decidido libremente por ese pueblo, conforman un cambio cualitativo en los conceptos que conducen el proceso de descolonización.

La afirmación anterior puede aparecer aventurada, pero no lo es tanto si se analiza el desarrollo posterior del proceso en el Pacífico. Si bien es cierto que varios estados proclamaron su independencia, también lo es que los territorios en fideicomiso se han transformado en estados soberanos con algunas limitaciones, como es el que otro Estado se haga cargo de su defensa. Otros han adquirido la condición de estados asociados o

[25] *Resolución 2625 (XXV)*, N° 1.
[26] *Resolución 1514 (XV)*, N° 3.
[27] *Resolución 1514 (XV)*, N° 4.
[28] *Resolución 1514 (XV)*, N° 5.

en *Commonwealth* con el país designado como autoridad administradora, situación que fue jurídica y políticamente posible en virtud de los matices que introdujeron las disposiciones de la Resolución 2625 (XXV).

Esta resolución abrió las puertas para nuevas formas jurídicas, las que, de hecho, han cambiado notablemente el mapa político de la región a partir de la década de los setenta. Treinta años después, Naciones Unidas podía exhibir la labor desarrollada en materia de descolonización desde 1945. Se había incorporado como Estados soberanos independientes a más de ochenta naciones que estuvieron sujetas anteriormente al dominio colonial.

En 1975, todos los territorios en fideicomiso, salvo el de las islas del Pacífico, habían alcanzado su independencia o se habían unido a un Estado vecino para formar algún sistema de autogobierno. Togo, que estaba bajo administración británica, se unió al territorio no autónomo de Costa de Oro, también administrado por el Reino Unido, en 1957, para constituir Ghana. Somalia, que estuvo bajo administración italiana, se unió al Protectorado británico de Somalia, en 1960, para formar Somalia. El Togo de administración francesa, se independizó con el nombre de Togo, en 1960.

Por su parte, el Camerún administrado por Francia se independizó con el nombre de Camerún en 1960. El Camerún bajo administración británica se dividió, quedando la parte norte del territorio en fideicomiso incorporada a la Federación de Nigeria el 1° de junio de 1961; la parte meridional se unió a la República del Camerún el 1° de octubre de 1961. Tanganika

administrada por Gran Bretaña se independizó en 1961. En 1964, Tanganika y el antiguo Protectorado de Zanzíbar, que se había independizado en 1963, se unieron en un solo Estado con el nombre de República Unida de Tanzania. Ruanda-Urundi, que estuvo bajo administración belga se dividió, por votación, en los estados soberanos de Ruanda y Burundi en 1962. Samoa Occidental, bajo administración de Nueva Zelandia, se independizó con el nombre de Samoa en 1962. Nauru, administrado por Australia en nombre propio y de Nueva Zelandia y el Reino Unido, se independizó en 1968. Nueva Guinea, administrada por Australia, se unió al territorio no autónomo de Papua, administrado también por Australia, para convertirse en el Estado independiente de Papua Nueva Guinea en 1975.[29]

En los últimos años, se han incorporado a la organización los nuevos estados asociados con Estados Unidos, que constituyeron los territorios en fideicomiso de las Islas del Pacífico. La República de las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia lo hicieron en 1991, en tanto que la República de Palau o Belau fue admitida en diciembre de 1994.

En este cambio histórico, el papel de Naciones Unidas ha sido crucial, ya que apoyó las aspiraciones de los pueblos dependientes y estableció objetivos y criterios para acelerar el logro de su autonomía o independencia.[30]

---

[29] *El ABC de las Naciones Unidas*, pp. 181-182.
[30] *El ABC de las Naciones Unidas*, p. 180.

Los territorios en fideicomiso

El nuevo organismo debió abocarse a resolver otro de los problemas originados por el fin de la guerra, que consistía en decidir el destino que debía dársele a los territorios que aún se encontraban bajo mandatos que habían sido otorgados por la antigua Sociedad de las Naciones. En particular, a los que se encontraban bajo la administración de Japón, país ahora derrotado y al cual se le quería confinar a los límites de su propio territorio, dado el ánimo expansionista que había demostrado durante la década de los años treinta.

Ese país administraba, desde 1921, las islas de Micronesia de acuerdo con un mandato de la Sociedad de las Naciones.[31] Esas islas habían pertenecido anteriormente a Alemania y fueron ocupadas por Japón a poco de estallar la Primera Guerra Mundial, cuando Alemania debía concentrar sus fuerzas en el frente europeo. Más adelante, al retirarse Japón de la Sociedad de las Naciones, en 1935, las incorporó como parte integral de su territorio, usándolas como base para su expansión hacia Filipinas, el sudeste asiático y el Pacífico Sur.[32]

Previendo el desenlace del conflicto, los redactores de la Carta incluyeron un artículo que modificaba el sistema de fideicomisos existente hasta entonces. Es así como, en su Artículo 77, se estableció una clasificación de los territorios a los cuales se les aplicaría el nuevo régimen. De su lectura se infiere que se consideró adecuado mantener los mandatos

---

[31] La concesión del mandato fue confirmada por el Consejo de la Sociedad de las Naciones el 17 de diciembre de 1920. Véase *Resolución 21 (1947) (S/318)*, del Consejo de Seguridad, considerando N° 3.

[32] *Pacific Islands Year Book*, p. 444.

vigentes de las naciones aliadas, ponerles término a los que le habían sido otorgados a Japón e introducir una nueva autoridad administradora, Estados Unidos, también perteneciente a los vencedores de la conflagración y que había desarrollado un gran esfuerzo bélico en el área.

La Carta contempló un nuevo sistema de "administración" sobre los territorios no autónomos, que se dio bajo la forma del Régimen Internacional de Administración Fiduciaria establecido de acuerdo con lo dispuesto en su Capítulo XII. "La Organización –dice el Artículo 75– establecerá bajo su autoridad un régimen internacional de administración fiduciaria para la administración y vigilancia de los territorios que puedan colocarse bajo dicho régimen en virtud de acuerdos especiales posteriores. A dichos territorios se les denominará 'territorios fideicometidos".[33] No obstante, el régimen de administración fiduciaria no se aplicaría a los territorios que hubieran adquirido la calidad de Miembros de las Naciones Unidas, los que deberían relacionarse con los otros estados respetando "el principio de la igualdad soberana".[34]

El objetivo explícito de estas disposiciones era promover el adelanto político, económico y social de los habitantes de los territorios en fideicomiso y su desarrollo progresivo hacia la autonomía o la independencia.[35] Así lo explicita el Artículo 76, en el que se afirma que este nuevo sistema debe:

"a. fomentar la paz y la seguridad internacionales;

---

[33] *Carta de las Naciones Unidas,* Artículo 75.
[34] *Carta de las Naciones Unidas,* Artículo 78.
[35] *El ABC de las Naciones Unidas,* p. 181.

b. promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y de sus pueblos y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y según se dispusiere en cada acuerdo sobre administración fiduciaria;

c. promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, así como el reconocimiento de la interdependencia de los pueblos del mundo; y

d. asegurar tratamiento igual para todos los Miembros de las Naciones Unidas y sus nacionales en materias de carácter social, económico y comercial, así como tratamiento igual para dichos nacionales en la administración de la justicia, sin perjuicio de la realización de los objetivos arriba expuestos y con sujeción a las disposiciones del Artículo 80".[36]

El régimen se aplicaría, como se ha mencionado, a los territorios que, en esos momentos, se encontraban regidos por los mandatos establecidos por la Sociedad de las Naciones; a los territorios que, "como resultado de la Segunda Guerra Mundial, habían sido segregados de estados enemigos", como también a aquellas regiones en las cuales los estados que eran responsables

[36] *Carta de las Naciones Unidas*. Artículo 76.

de su administración decidieran colocarlas voluntariamente bajo estas normas.[37]

La forma en que se implementaría el sistema en cada territorio fue materia de un acuerdo "entre los estados directamente interesados", incluyendo a la potencia mandataria en aquellos casos en que los territorios se encontraran bajo mandato de algún miembro de la organización mundial.[38] Del mismo modo, cada uno de los acuerdos debía contener las condiciones en que se administraría el territorio fideicometido, como también designar la autoridad que ejercería su administración. Esa autoridad recibió el nombre de "autoridad administradora", condición que podía ejercerse por parte de uno o más estados o por la misma organización.[39]

La Carta también contempló la constitución de un Consejo de Administración Fiduciaria integrado por los Miembros de las Naciones Unidas que administraban territorios fideicometidos; por los integrantes del Consejo de Seguridad que no estuvieran administrando territorios fideicometidos y por "tantos otros Miembros elegidos por períodos de tres años por la Asamblea General cuantos sean necesarios para asegurar que el número total de miembros del Consejo de Administración Fiduciaria se divida por igual entre los Miembros de las Naciones Unidas administradores de tales territorios y los no administradores".[40] El Consejo quedó bajo la autoridad de la Asamblea General.[41]

---

[37] Véase *El ABC de las Naciones Unidas*, pp. 180-181. *Carta de las Naciones Unidas*, Artículo 77.

[38] *Carta de las Naciones Unidas*..Artículo 79.

[39] *Carta de las Naciones Unidas*, Artículo 81.

[40] *Carta de las Naciones Unidas*, Artículo 86. Allí se hace referencia al Artículo 23 del mismo documento, el que determina la composición del Consejo de Seguridad de la Organización integrado por "quince miembros de las Naciones Unidas: La

Con el fin de asegurar el cumplimiento de las normas establecidas en este régimen, se instauraron procedimientos que permitieran la supervisión por parte de la Asamblea General y, bajo su autoridad, por el Consejo de Administración Fiduciaria. Estos se refieren a considerar informes presentados por la autoridad administradora sobre la evolución de las condiciones estipuladas en el Régimen de Administración Fiduciaria; aceptar peticiones y examinarlas en consulta con la autoridad administradora; ordenar visitas periódicas a los territorios fideicometidos en fechas convenidas con la autoridad administradora, y a tomar las medidas que se consideren pertinentes de conformidad con los términos de los acuerdos estipulados sobre esta materia.[42]

Asimismo, el Consejo de Administración Fiduciaria, por su propia iniciativa, está facultado para formular cuestionarios sobre el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de cada territorio fideicometido. La autoridad administradora de cada territorio fideicometido, por su parte, debe presentar a la Asamblea General un informe anual basado en de dicho cuestionario.[43]

República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa".

[41] *Carta de las Naciones Unidas,* Artículo 85.

[42] *Carta de Naciones Unidas*, Artículo 87.

[43] *Carta de Naciones Unidas*, Artículo 88.

En 1946, ocho estados miembros –Australia, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Nueva Zelandia, los Países Bajos y Gran Bretaña– presentaron una relación de los áreas bajo su administración que consideraban territorios no autónomos, comprometiéndose a enviar información sobre ellos a las Naciones Unidas. La información recibida incluyó a setenta y dos territorios, ocho de los cuales se independizaron entre 1946 y 1959. Más adelante, dejó de informarse respecto de otros veintiún territorios, "en tanto que varios países que se independizaron en dicho período nunca habían sido incluidos en la lista de 1946".[44]

Ese mismo año, se discutieron los acuerdos de fideicomiso, aprobándose en diciembre ocho de ellos, dos de los cuales se referían al Pacífico. En esa oportunidad se confirmaron algunos mandatos anteriores, manteniéndose Nueva Guinea bajo la administración de Australia, y Nueva Zelandia como responsable de Samoa Occidental. Los seis restantes le entregaron territorios en Africa a Francia, Gran Bretaña y Bélgica.[45] La aprobación de estos acuerdos hizo posible "la inmediata creación del Consejo de Administración Fiduciaria", según lo dispuesto por el Artículo 86 de la Carta.[46]

Administración fiduciaria de zonas estratégicas

En 1947, el Congreso de Estados Unidos aprobó una resolución por la cual autorizaba al Presidente para llegar a un

[44] *El ABC de las Naciones Unidas*, p. 183.
[45] *Yearbook of the United Nations*, 1947-1948, pp. 19-20.
[46] *Yearbook of the United Nations*, 1947-1948, pp. 19-20

acuerdo de fideicomiso con las Naciones Unidas, el que condujo a la constitución del único fideicomiso *estratégico* entre los once que se habían establecido después de la Segunda Guerra Mundial.[47]

El 2 de abril de ese año, el Consejo de Seguridad aprobó, por unanimidad, un Acuerdo de Fideicomiso para el territorio de las islas del Pacífico, que sería administrado, en adelante, por Estados Unidos.[48] Entre sus considerandos, se dejaba constancia expresa de que Japón había cesado de ejercer autoridad sobre ellas, como consecuencia del resultado de la Segunda Guerra Mundial.[49] El acuerdo entró en vigencia el 18 de julio de 1947, una vez que fue aprobado por el Presidente de Estados Unidos.[50]

El territorio entregado en fideicomiso es conocido como Micronesia y está integrado por tres archipiélagos: las Islas Marshall, las Islas Carolinas y las Islas Marianas, con la excepción de Guam, que ya era estadounidense desde 1898, de acuerdo con los términos del Tratado de París. Los tres archipiélagos comprenden más de dos mil ciento cuarenta islas y atolones diseminados en una superficie de casi cinco millones de kilómetros cuadrados en el Pacífico occidental, al norte del ecuador. La superficie del territorio en fideicomiso es de aproximadamente mil ochocientos kilómetros cuadrados. Su

---

[47] *Approving the Compact of Free Association with the Federated States of Micronesia and The Marshall Islands.* Report of the Committee on Interior and Insular Affairs. House of Representatives, p. 8.

[48] *Resolución 21 (1947) (S/318)*, de 2 de abril de 1947. Acuerdo de Administración Fiduciaria para las islas sometidas anteriormente a mandato japonés.

[49] *Resolución 21 (1947). (S/318)*, Considerando N°4.

[50] Sobre el desarrollo de este acuerdo y su evolución posterior, véase el capítulo IV, sobre Libre Asociación con Estados Unidos.

población pertenece a seis grupos étnicos diferentes, que habitan cien islas y hablan nueve idiomas.[51]

Lo resuelto en 1947, le da realidad política efectiva a otra forma de fideicomisos que es cualitativamente diferente de las que existían hasta entonces, aun cuando su posibilidad estaba contemplada en la Carta. En esa oportunidad, el área entregada en fideicomiso fue designada como "estratégica", según lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la misma, condición que permite que la autoridad administradora dependa directamente del Consejo de Seguridad y no del Consejo de Administración Fiduciaria. Este último proporcionaría la ayuda que requiriera el Consejo de Seguridad para desarrollar, en las zonas estratégicas, las funciones relacionadas con aspectos políticos, económicos y sociales que correspondieran al régimen de administración fiduciaria.[52]

La aplicación de estas disposiciones hizo que el caso de los territorios del Pacífico, que eran los únicos designados como áreas estratégicas, obligara a una clarificación de la competencia de ambos organismos con el fin de saber a cuál de ellos le correspondía exigir el cumplimiento de los acuerdos y la obtención de la información anual mediante los cuestionarios que estaban estipulados. La disputa se resolvió luego de un informe interpretativo realizado por el Comité de Expertos del Consejo de Seguridad, el que fue aceptado sin reparos, pero con cierta reticencia, por el Consejo de Administración Fiduciaria.

---

[51] A. Banks, p. 902.
[52] *Carta de las Naciones Unidas,* Artículo 83, N° 3.

La solución consistió en fijar un procedimiento mediante el cual el Consejo de Administración enviaría un cuestionario provisorio, requiriendo la información necesaria sobre el estado de los asuntos políticos, económicos, sociales y educacionales, a través del Consejo de Seguridad, entidad que, si no le hacía observaciones dentro del lapso de un mes, debía remitirlo a la autoridad administradora, es decir, Estados Unidos, para su respuesta según lo dispuesto en la Carta. El primer cuestionario fue enviado al gobierno de Estados Unidos, sin observaciones previas del Consejo de Seguridad, el 3 de mayo de 1949.[53]

Desde su origen, este mandato tuvo características peculiares que lo hacían diferente de los otros existentes: se trató de una administración fiduciaria de zonas estratégicas, que quedó bajo la jurisdicción del Consejo de Seguridad, en el cual Estados Unidos tiene derecho a veto.

Aunque el sistema es prácticamente parte de la historia, debido a que Estados Unidos ha llegado a nuevos acuerdos con los territorios comprendidos en el fideicomiso, conviene revisar su contenido, por cuanto éste permitió que se alcanzaran formas de autogobierno local más fuertes y ha sido también el instrumento mediante el cual la mayor parte de dichos territorios se han transformado en estados soberanos, miembros de las Naciones Unidas, aunque vinculados a Estados Unidos mediante estatutos de libre asociación. Las Islas Marianas del Norte, por su parte, llegaron a un acuerdo que estableció un *Commonwealth* con ese país.

---

[53] *Yearbook of the United Nations,* 1948-1949, pp. 140-141.

Además de las características ya descritas, se establece en los artículos 2 y 3 del acuerdo que Estados Unidos de América será la autoridad administradora del fideicomiso y, como tal, tendrá plenos poderes administrativos, legislativos y jurisdiccionales sobre el territorio sujeto a estas disposiciones, pudiendo aplicarle aquellas leyes que considere apropiadas a la situación y necesidades locales e introducir las modificaciones que estime pertinentes.

La autoridad administradora deberá someterse a lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas y a las disposiciones del acuerdo en referencia y, como se especifica en el Artículo 83, inciso 2, de ese documento, deberá actuar de acuerdo con los objetivos del Sistema Internacional de Fideicomiso.

La Carta de las Naciones Unidas, como se ha dicho, dispone que los "objetivos básicos" del régimen de administración fiduciaria son "fomentar la paz y la seguridad internacionales".[54] En el caso que se analiza, el Consejo de Seguridad consideró adecuado que el territorio que se colocaba en fideicomiso contribuyera a esos fines, razón por la que autorizó a Estados Unidos para construir bases navales, militares y aéreas y levantar fortificaciones dentro de estos territorios. Además, estaba facultado para emplazar y emplear fuerzas armadas junto con utilizar contingentes de voluntarios, instalaciones y ayudas del propio territorio, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus obligaciones frente al Consejo de Seguridad, es decir, velar por la defensa local y el

[54] *Carta de las Naciones Unidas*, Artículos 76 (a) y 84.

mantenimiento de la ley y el orden dentro de la región comprendida por el acuerdo.[55]

El texto, con la excepción de otorgar estas amplias atribuciones en materia de defensa, se atiene casi literalmente a lo establecido en la Carta respecto de la administración de territorios fideicometidos.

Es por eso que Estados Unidos se obliga a fomentar el desarrollo de las instituciones políticas que sean adecuadas al territorio y a promover su evolución hacia el gobierno autónomo o la independencia, según sea más conveniente a las circunstancias particulares de cada territorio y a los deseos expresados libremente por sus habitantes. Del mismo modo, deberá darle una participación creciente a la población local en el manejo de los servicios administrativos y tener en cuenta, debidamente, las costumbres locales al dictar cualquier tipo de legislación dentro de sus límites.[56]

La autoridad administradora quedó comprometida, asimismo, a favorecer el desarrollo económico y promover la autosuficiencia en esta materia, para lo cual debería regular el uso de los recursos naturales, fomentar el desarrollo de la pesca, agricultura e industrias, como también, proteger a los habitantes para evitar la pérdida de sus tierras y recursos, además de introducir mejoras en la infraestructura de transporte y comunicaciones.

---

[55] *Acuerdo de Administración Fiduciaria,* Artículo 5.

[56] Véase, el Artículo 6 del *Acuerdo de Administración Fiduciaria* y el Artículo 76 (a) de la *Carta de las Naciones Unidas.*

Las exigencias del acuerdo se extienden también al campo social, en el cual se compromete a proteger los derechos y libertades fundamentales de la población sin discriminaciones; cautelar su salud; controlar el tráfico de armas y municiones, opio, drogas peligrosas y bebidas alcohólicas, conjuntamente con tomar todas las medidas necesarias para resguardar a los habitantes de cualquier abuso de tipo social.

En materia de educación, la autoridad administradora se compromete a tomar las medidas adecuadas para instituir un sistema general de educación primaria, como también, a facilitar el desarrollo vocacional y cultural de la población y a estimular a estudiantes calificados para que continúen estudios superiores, incluyendo aquellos dirigidos a la formación profesional.[57]

Del mismo modo, la autoridad administradora se compromete a garantizar las libertades de conciencia, –culto y enseñanza religiosa– de palabra, –prensa y reunión– como *también* las de migración y desplazamiento, con la sola limitación del resguardo del orden público y la seguridad interna.[58]

El Artículo 8 del acuerdo, coincidiendo con lo contemplado en el Artículo 76 (d) de la Carta, dispone que debe asegurarse un tratamiento equitativo para todos los miembros de las Naciones Unidas y sus nacionales en materias de carácter económico y comercial, así como en la administración de justicia dentro de los territorios entregados en fideicomiso.

---

[57] *Acuerdo de Administración Fiduciaria,* Artículo 6 (2 a 4).
[58] *Acuerdo de Administración Fiduciaria,* Artículo 7.

La autoridad administradora podrá, también, negociar y concluir tratados y acuerdos comerciales y de otra naturaleza con estados miembros de las Naciones Unidas y otros estados, los que deberán realizarse en términos tales que sean favorables tanto para los habitantes de estos territorios como para los nacionales de otros estados. De igual manera, Estados Unidos, en la condición descrita, podrá integrar cualquier comisión asesora regional, autoridad regional, organización técnica o cualquier otra asociación voluntaria de estados, como también cooperará con cualquier organismo internacional especializado –público o privado– y participar en otras formas de cooperación internacional.[59]

En materia de ciudadanía, Estados Unidos se comprometió a otorgar la calidad de ciudadanos de los territorios en fideicomiso a sus habitantes y entregarles adecuada protección diplomática y consular cuando éstos se encontraren fuera de sus límites territoriales o fuera de los límites de Estados Unidos.[60]

En orden a facilitar la administración de estos territorios, el acuerdo faculta a la autoridad administradora para hacer de ellos una unión o federación aduanera, fiscal o administrativa con otros territorios bajo la jurisdicción estadounidense y a establecer servicios comunes entre aquellos y los fideicometidos, en todos los casos en que tales medidas no sean inconsistentes con los objetivos básicos del régimen internacional de administración fiduciaria y con los términos del mismo acuerdo.[61]

---

[59] *Acuerdo de Administración Fiduciaria*, Artículos 8 y 9.
[60] *Acuerdo de Administración Fiduciaria*, Artículo 11.
[61] *Acuerdo de Administración Fiduciaria*, Artículo 9.

Es interesante destacar que el documento tiene dos condiciones que aseguran su vigencia por un período prolongado, a menos que las circunstancias internas aceleraran la necesidad de "fomentar el desarrollo de las instituciones políticas adecuadas" a los territorios a que hace referencia el Artículo 6 del mismo. La primera de ellas, es que el período de vigencia tiene estipulada solamente su fecha de inicio. La otra, es que los términos del acuerdo no pueden ser modificados, enmendados o abrogados "sin el consentimiento de la autoridad administradora".[62]

A pesar de que las condiciones mencionadas permitían prever que se establecería una situación con características de permanencia, los hechos condujeron las relaciones entre estos territorios y la autoridad administradora hacia formas de autonomía similares a las que advinieron en otras zonas del Pacífico. Finalmente, las consecuencias de la descolonización también llegaron a los fideicomisos estratégicos.

[62] *Acuerdo de Administración Fiduciaria,* Artículo 15.

IV. SISTEMAS DE RELACION CON ESTADOS UNIDOS

El funcionamiento del acuerdo

En el capítulo anterior se expusieron las normas que instituyó el mundo de la posguerra, para reasignar la administración de los territorios que habían estado bajo régimen de mandato o fideicomiso antes del conflicto, como también, las especiales condiciones que rigieron para el que fue designado como fideicomiso estratégico.

Es interesante analizar cómo evolucionó la situación, tanto para la autoridad administradora, Estados Unidos, como para los propios territorios, desde que comenzó a regir el fideicomiso hasta que negociaron su autodeterminación.

Estados Unidos ocupó las islas poco tiempo después del cese de las hostilidades, y su Marina asumió la administración, y estableció un perímetro de seguridad a su alrededor.[1] Una vez entrado en vigencia el acuerdo del Consejo de Seguridad, el Presidente de Estados Unidos delegó, en forma provisoria, la administración de los territorios al Ministerio de la Marina, que designó al Almirante Louis E. Denfeld como el primer Alto

---

[1] David L. Hanlon y William Eperiam. The Federated States of Micronesia. Unifying the remnants. En R. Crocombe y A. Ali (eds.), *Politics in Micronesia*, p.85.

Comisionado, constituyéndose en la autoridad ejecutiva.[2] Denfeld instaló su cuartel general en Hawai, el Vice almirante Carleton H. Wright, asentado en Guam, fue designado como suplente. Ambas autoridades tenían sus sedes fuera de los territorios fideicometidos.

En julio de 1951, la administración fue entregada al Ministerio del Interior, aunque en el caso de las Islas Marianas fue por un breve plazo debido a que, en 1953, con excepción de Rota, volvieron a depender de la Marina por razones de seguridad, situación que se extendió hasta 1962, en que nuevamente pasó al Ministerio del Interior y la administración se trasladó a Saipan, en las Islas Marianas del Norte. El territorio fue dividido en seis distritos, que comprendían las Islas Marianas; las Islas Marshall; Palau; Ponape; Truk y Yap, partición que se aplicó en términos administrativos y también fue utilizada, posteriormente, para efectos electorales.[3]

El cambio de actitud que se produjo en la posguerra respecto de la descolonización se había materializado en dos decisiones significativas en Naciones Unidas: la Resolución 1514 (XV), que contenía la "Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales", de 1960, y la creación del Comité de los 24, encargado de supervisar su cumplimiento, en 1961.

A comienzos de los sesenta, Estados Unidos fue duramente criticado en Naciones Unidas, los aliados de uno u otro bando en parte por los debates propios del mundo bipolar en que se vivía,

---

[2] Más adelante, el Alto Comisionado fue designado por el Presidente con aprobación del Senado. A. Banks, p. 902.

[3] En la actualidad, Truk se llama Chuuk y Ponape, Pohnpei.

como también por el fuerte ideologismo nacionalista y anti imperialista dominante en muchas naciones en desarrollo. En 1961, las Naciones Unidas enviaron una misión a los territorios en fideicomiso, la que entregó informes bastante negativos para el prestigio estadounidense, acusándolo de "grave negligencia". Además, en los años de la posguerra no era bien visto poseer colonias y el gobierno del Presidente John Kennedy se había destacado por su oposición al colonialismo.

Las denuncias afectaron a Kennedy, quien ordenó un aumento sustancial de las partidas presupuestarias destinadas a Micronesia, las que se incrementaron de 6,3 millones de dólares asignados para el año fiscal de 1962, a 16,7 millones el año siguiente. En 1968, el presupuesto aprobado por el Congreso de Estados Unidos llegó a 35 millones de dólares.[4]

Junto al aumento de los fondos destinados a los territorios, el Presidente Kennedy dispuso que se formara una comisión que investigara *in situ* las denuncias presentadas por enviados del organismo mundial, la que estuvo encabezada por el Dr. Anthony Solomon, conocido economista de la Universidad de Harvard, con el encargo de que formulara, posteriormente, sus recomendaciones al gobierno. Solomon viajó a la zona a comienzos de 1963. En su informe al Presidente concluyó que, por la importancia estratégica que tenía Micronesia para Estados Unidos, no era posible perderla. Para lograrlo, era imperioso que se iniciara un programa federal de alto nivel destinado a mejorar los sistemas de salud y educación; incentivar proyectos de inversión y estimular el desarrollo económico, con especial

[4] D.L. Hanlon y W. Eperiam. p. 87.

énfasis en la agricultura, con el fin de promover su interés de mantener una relación permanente con Estados Unidos.[5]

Fue en este contexto que se impuso la convicción de introducir, además, modificaciones a las condiciones políticas vigentes en los territorios, lo que condujo a la realización, en 1965, de los primeros comicios para establecer un Parlamento local en el fideicomiso estratégico. El cuerpo elegido adoptó el nombre de Congreso de Micronesia, quizás para destacar que era el mandatario de todos los ciudadanos de los tres archipiélagos. Era un cuerpo legislativo bicameral que seguía el modelo estadounidense, es decir, estaba compuesto por un Senado y una Cámara de Representantes.

Doce miembros integraban el Senado –dos senadores por cada distrito– y la Cámara de Representantes contaba con veintiún legisladores, de los cuales tres eran elegidos por las Islas Marianas; cuatro por las Islas Marshall; tres por Palau; cuatro por Ponape; cinco por Truk y dos representantes de Yap. El Congreso tenía facultades para realizar sus actividades legislativas dentro de un ámbito de competencia limitado, en la medida que el Alto Comisionado podía ejercer el derecho a veto.[6] Los distritos, a su vez, fueron dotados de sus propias Asambleas Legislativas, en tanto que la autoridad ejecutiva estaba encargada a un Administrador –que dependía directamente del Alto Comisionado– que también tenía la facultad de vetar acuerdos de las cámaras locales.[7]

---

[5] Robert C. Kiste, Overwiew of U.S. Policy. En *History of the U.S. Trust Territory of the Pacific Islands*, pp. 2 y 3. Véase, además, D.L. Hanlon y W. Eperiam. p. 87.
[6] *Pacific Islands Year Book*, pp. 439.
[7] Véase A. Banks, p. 902.

Sin embargo, la medida no fue suficiente para atenuar las inquietudes políticas existentes en el fideicomiso, las que se manifestaron a través del mismo cuerpo legislativo de reciente institución. En 1967, dos años después de haberse constituido, el Congreso de Micronesia creó una comisión, *Congress of Micronesia's Committee on Futural Political Status,* para estudiar las formas políticas que el territorio podría asumir en el futuro. Con ese fin, la entidad integrada por seis miembros originalmente y luego por diez visitó Washington y Puerto Rico en 1968 y Samoa Americana, Samoa Occidental, Fiji y Papua-Nueva Guinea en 1969. Además, analizó los sistemas políticos vigentes en las Islas Cook y en Okinawa. Concluida esta tarea, ese mismo año la comisión planteó ante el Congreso de Micronesia que la alternativa política que presentaba mejores posibilidades para el territorio era la que tenía relación con adoptar un sistema de gobierno autónomo en "libre asociación" con Estados Unidos, similar al existente entre Nueva Zelandia y las Islas Cook. En caso contrario, debía optarse por la plena independencia.[8]

Si bien el concepto de libre asociación no tenía una definición precisa, había sido aceptado por las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas como una fórmula política adecuada para los territorios que deseaban comenzar una transición desde una situación colonial o de fideicomiso a formas, aún no precisadas, de autogobierno.

---

[8] *Pacific Islands Year Book,* pp. 445.

Las negociaciones

Las negociaciones entre el Gobierno de Estados Unidos y las autoridades micronesias, sobre una nueva relación política, comenzaron en 1969 y prosiguieron durante gobiernos demócratas y republicanos.[9]. La Comisión del Congreso de Micronesia para el Futuro Status Político, que no siempre contó con el apoyo necesario de sus representados, negoció por los territorios. [10] La proposición de autonomía formulada por los isleños no tuvo acogida entonces y la contra propuesta norteamericana, consistió en ofrecerles la condición de *Commonwealth* o de transformarse en territorio estadounidense. El ofrecimiento tampoco fue aceptado por los parlamentarios micronesios, quienes estimaban necesario devenir a un tipo de relación que cumpliera con dos requisitos: una amplia autonomía en el gobierno local y la mantención de lazos estrechos con Estados Unidos.

La disparidad existente entre las aspiraciones de los micronesios y lo que estaba dispuesto a conceder Estados Unidos hizo que las conversaciones con los nacionalistas micronesios quedaran estancadas hasta 1972. Durante ese año, habiendo sido ya aprobada por Naciones Unidas la Resolución 2625 (XXV), que cambió las condiciones respecto de los modelos políticos que podían elegir los territorios en fideicomiso, el gobierno norteamericano aceptó los cuatro principios de libre asociación que habían constituido la base

---

[9] *Approving the Compact of Free Association with the Federated States of Micronesia and The Marshall Islands. Report of the Committee on Interior and Insular Affairs. House of Representatives*, p. 8.

[10] Daniel C. Smith, Marshall Islands. Tradition and dependence. En R. Crocombe y A. Ali, (eds.) *Politics in Micronesia*, p. 58.

política del Congreso de Micronesia desde 1970: derecho a la autodeterminación; derecho a redactar una Constitución y sus propias leyes; derecho a controlar la tierra y derecho a ponerle fin, unilateralmente, a cualquier acuerdo con Estados Unidos.[11]

Entre tanto, en 1973, el *Nitijela,* legislatura local de las Islas Marshall, había aprobado su propia comisión para negociar las nuevas formas políticas que podía adoptar el territorio, la que recibió el nombre de Marshall Islands Political Status Commission. A diferencia de lo ocurrido en otros distritos del fideicomiso, el *Nitijela* autorizó a la comisión no sólo a tratar con Estados Unidos en forma separada, sino también a hacerlo con otros países, sin especificarse cuáles, lo que ampliaba sus posibilidades en las conversaciones.[12]

Las negociaciones no incluyeron la discusión del futuro de las Islas Marianas del Norte, ya que su situación sería tratada directamente con los líderes locales, debido a que éstos buscaban una relación más permanente con Estados Unidos.[13] Para esto había otras razones específicas, que destacan algunos especialistas en el Pacífico insular. Entre ellas que la población de las Islas Marianas se diferencia del resto de la Micronesia por su herencia hispánica; que se percataron antes que los demás de la importancia estratégica que tenían para los estadounidenses y

[11] D. C. Smith, p. 58.
[12] D. C. Smith, p. 58.
[13] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives,* p. 3.

la confianza en su capacidad para desarrollar una próspera industria turística.[14]

En mayo de ese año, constituyeron su propia *Marianas Political Status Commission*, integrada por importantes dirigentes políticos y que comenzó a negociar con el gobierno estadounidense diversas fórmulas de autonomía, proceso que concluyó, en mayo de 1973, en un acuerdo preliminar mediante el cual se establecía el *Commonwealth* "en unión política" de Estados Unidos con las Islas Marianas del Norte. Este fue aprobado mediante un plebiscito, efectuado el 17 de junio de 1975, en el cual obtuvo la proposición que favorecía el convenio una cifra cercana al ochenta por ciento de los votos. El sistema, que entró en vigencia a comienzos de 1978, incluía una limitación a las decisiones legislativas que podían ser revisadas por Estados Unidos, en su calidad de autoridad administradora.[15]

El acuerdo fue aprobado por el Senado de Estados Unidos el 24 de febrero de 1976 y promulgado por el Presidente Gerald Ford el 24 de marzo del mismo año. Como consecuencia de lo anterior, las Islas Marianas del Norte quedaron separadas administrativamente del resto de los territorios en fideicomiso.[16]

En diciembre de 1977 asumió el primer gobernador que se desempeñó bajo este nuevo sistema y se constituyó la asamblea legislativa del *Commonwealth*, compuesta por un Senado de

---

[14] D.L. Hanlon y W. Eperiam, p. 87.

[15] Agnes Mc Phetres, The Northern Mariana Islands. U.S. Commonwealth. En R. Crocombe y A. Ali, (eds.), *Politics in Micronesia*, pp. 151-157.

[16] Véase A. Banks, p. 901 y *Approving the Compact of Free Association with the Federated States of Micronesia and The Marshall Islands. Report of the Committee on Interior and Insular Affairs. House of Representatives*, p. 8.

nueve miembros, elegidos por un período de cuatro años, y por catorce miembros de la Cámara de Representantes –posteriormente aumentaron a dieciséis–, electos cada dos años, que asumieron en propiedad sus cargos el 9 de enero de 1978.

Luego de aprobarse el convenio que creó el *Commonwealth* de las Islas Marianas del Norte, los territorios fueron reorganizados administrativamente, de modo que Kosrae se convirtió en el nuevo sexto distrito y la Cámara de Representantes del Congreso de Micronesia se redujo a veinte miembros, asignándole dos a Kosrae, en lugar de los tres que elegían las Marianas.[17]

La búsqueda de una forma de relación diferente con las otras áreas del territorio continuó hasta alcanzarse un principio de acuerdo que incluía un proyecto de Constitución, mediante el cual, se instituían los Estados Federados de Micronesia, que estarían integrados por las Islas Marshall, Palau, Chuuk (Truk), Pohnpei (Ponape), Yap y Kosrae. La propuesta les otorgaba, en consulta con Estados Unidos, la soberanía en materias de gobierno interior y en la conducción de las relaciones exteriores, en tanto que ese país mantendría el compromiso de defenderlos ante cualquier agresión exterior, tal como si fueran parte de su propio territorio, por un período de quince años. En el caso de Palau, este plazo se extendería a cincuenta años.[18]

---

[17] A. Banks, p. 902.

[18] *Approving the Compact of Free Association with the Marshall Islands and the Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives,* p. 4.

El proyecto, sometido a plebiscito en julio de 1978, fue rechazado por los habitantes de las Islas Marshall y Palau y aprobado por los de Chuuk (Truk), Pohnpei (Ponape), Yap y Kosrae. La división producida respecto de la proposición de un nuevo estatuto de relaciones implicó que las Islas Marshall y Palau negociaran separadamente con Estados Unidos, en tanto que las otras islas mencionadas constituyeron el nuevo Estado. Una consecuencia adicional del resultado del *referendum* fue que, el 31 de octubre, el Congreso de Micronesia acordara, por unanimidad, disolverse habida cuenta de que ya no representaba el mandato original. Sólo los parlamentarios de Kosrae, Chuuk (Truk), Pohnpei (Ponape) y Yap permanecieron en ejercicio, asumiendo como asamblea legislativa interina hasta la conformación de los Estados Federados de Micronesia, en mayo de 1979.[19]

Las negociaciones continuaron hasta fines de 1980, año en el cual quedaron establecidas las bases para un sistema de libre asociación con los Estados Federados de Micronesia. No obstante, el acuerdo no se firmaría hasta que asumiera la administración Reagan, la que reanudó los contactos en octubre de 1981. Finalmente, se llegó a un acuerdo con Palau –que había objetado la delimitación marítima que contenía el convenio, como también, el ingreso de armas nucleares a su territorio– en agosto de 1982, con los Estados Federados de Micronesia en octubre del mismo año y con las Islas Marshall en junio de

[19] A. Banks, p. 902.

1983.[20] Palau adoptó entonces el nombre de República de Belau y se le conoce con ambas denominaciones.

Los acuerdos fueron sometidos a plebiscitos en los sitios en que se aplicarían los nuevos sistemas. Los que se realizaron en los Estados Federados de Micronesia y las Islas Marshall recibieron un setenta y nueve y el cincuenta y ocho por ciento de votos favorables, respectivamente.[21] No fue esa la situación de Palau, que tuvo un prolongado y difícil desenlace.

Los Convenios de Libre Asociación entre las Islas Marshall, los Estados Federados de Micronesia, Palau y Estados Unidos fueron ratificados definitivamente a mediados de 1985, luego de casi quince años de negociaciones, las que se desarrollaron entre los años 1969 y 1984.[22] El acuerdo con Palau fue aprobado sólo condicionalmente en esa fecha, hasta que fuera aceptado mediante plebiscito por los habitantes de ese territorio.

El proceso que culminó con la libre asociación con Palau se prolongó por varios años. En la nueva república no se alcanzaba la mayoría exigida por la Constitución para aprobar los documentos, por lo que éstos debieron ser objeto de

---

[20] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives*, pp. 3-4.

[21] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives*, p. 4.

[22] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives*, p. 3.

reiteradas consultas plebiscitarias. En realidad, el convenio con Palau sólo pudo implementarse cuando sus autoridades decidieron modificar la Constitución, ya que ésta requería el setenta y cinco por ciento de los votos a favor del plebiscito, para permitir la eliminación de las cláusulas relativas a la prohibición del ingreso, almacenamiento o emplazamiento de armas nucleares, químicas o biológicas en esas islas, que eran las que provocaban el rechazo de la población.

El plebiscito fue realizado repetidamente entre 1983 y 1992, en un intento por lograr la modificación constitucional, pero falló cada vez en obtener el porcentaje necesario para su aprobación.[23] En 1991 se presentó una iniciativa de la Cámara de Representantes de Palau, en la que se proponía reducir el porcentaje de aprobación de los *referendum* de tres cuartos a simple mayoría si Estados Unidos estaba dispuesto a disminuir el plazo de vigencia del acuerdo de cincuenta a quince años y mantener un fondo de setenta millones de dólares aunque el período fuera menor.[24] La propuesta fue rechazada por el Senado del territorio y categóricamente por la administración del Presidente George Bush.

A fines de 1992 coincidieron las elecciones presidenciales con la realización de un nuevo plebiscito sobre la Constitución antinuclear. En esa oportunidad se aprobó la proposición favorable a una modificación del texto constitucional para que se requiriera menos del setenta y cinco por ciento de los votos. Los tribunales de justicia se manifestaron a través de un pronunciamiento en contrario, en que afirmaban que la

---

[23] *Keesing's Record of Worldevents.* Reference Supplement, Vol. 39, p. R88, 1993.
[24] A. Banks, p. 903.

modificación era inconstitucional, lo que abrió la posibilidad de una confrontación institucional interna que hizo temer por la implementación del Acuerdo de Libre Asociación con Estados Unidos. Las autoridades estadounidenses, ante las reiteradas postergaciones que había sufrido su aprobación, declararon explícitamente que si el plebiscito no alcanzaba el *quorum* requerido una vez más, Estados Unidos optaría por otorgarle la plena independencia a Belau, poniendo fin a la condición vigente de territorio en fideicomiso.[25]

Fue la octava vez que el tratado de defensa y ayuda con Estados Unidos se sometía a consulta popular y, en esta ocasión, se obtuvo una mayoría de sesenta y ocho por ciento a favor y treinta y dos en contra, poniéndose fin a más de una década de disputas respecto de los términos del acuerdo.[26] No obstante, los grupos que consideraron ilegítima la modificación constitucional, siguieron impugnando las consecuencias prácticas del plebiscito, es decir, la eliminación de los obstáculos para la implementación de la libre asociación con Estados Unidos.

El factor estratégico

Es difícil comprender, desde una perspectiva posterior a la guerra fría, el que una de las dos mayores potencias mundiales gastara enormes cantidades de energías, recursos humanos y presupuestarios en extensas negociaciones con unos pequeños

---

[25] *Keesing's Record of Worldevents*. Reference Supplement, Vol. 39, p. R88, 1993.
[26] *Pacific Islands Monthly*. Vol. 64, N° 1, January 1994, p. 24.

grupos de islas, con una población estimada que no alcanza a las doscientas cincuenta mil personas.[27]

En documentos originados en los dos poderes del Estado norteamericano que tuvieron participación en los nuevos acuerdos, se destaca una razón: *su situación estratégica.*

En el mensaje que el Presidente Ronald Reagan envió al Congreso, en marzo de 1984, acompañando los borradores de los pactos, hace presente que ellos "extienden indefinidamente el derecho de Estados Unidos a impedir el acceso al área a terceros países con propósitos militares. Estas normas son de gran importancia para nuestra posición en el Pacífico –continúa– y hacen posible que sigamos preservando la seguridad regional y la paz".[28] En virtud de esa visión estratégica, el Presidente recomendó al Congreso aprobar estos acuerdos de libre asociación. Declaraciones de prensa de Ronald Reagan evidenciaban esta convicción. Al suscribir el documento que convirtió el archipiélago de las Islas Marianas en un Estado libre asociado de Estados Unidos, afirmó: "Me complace anunciar el comienzo de nuevas relaciones entre Estados Unidos y el grupo de islas que han surgido del territorio administrado por Washington en el Pacífico Sur desde 1947".[29]

Por su parte, el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, en sus comentarios a la aprobación de los convenios, expresa que éstos amplían los intereses

---

[27] La población de Islas Marshall es de 51.121 (E.1993); la de los Estados Federados de Micronesia es de 120.000 (E.1993); la del Commonwealth de las Islas Marianas del Norte, 43.345, según el censo de 1990, y la de Palau alcanza a 15.000 habitantes, de acuerdo con estimaciones de 1990. Fuente: A. Banks.

[28] *Message of the President of The United States,* p. 1.

[29] *El Mercurio,* 5 de noviembre de 1986, p. A6.

estratégicos de su país en tres aspectos de importancia. Primero, otorgan a Estados Unidos, a perpetuidad, el derecho a impedir el acceso a sus adversarios a los territorios, espacio aéreo y aguas territoriales pertenecientes a los estados en libre asociación, lo que contribuye en forma muy importante a mantener abiertas las líneas de comunicación marítimas en el Pacífico. Segundo, le garantizan por treinta años y por un monto fijo el acceso al área de prueba de misiles de Kwajalein, sitio clave para los ensayos de precisión de los misiles balísticos intercontinentales. Y, por último, los acuerdos garantizan a Estados Unidos derechos para ubicar instalaciones militares en Palau en el caso que ello fuera necesario.[30]

Desde el punto de vista político, los acuerdos son ventajosos debido a que, al terminar el fideicomiso, finalizan también las críticas al sistema vigente en las Naciones Unidas; aumenta el apoyo de los aliados en la región, incluyendo a Japón, Australia, Nueva Zelandia, las naciones del Pacífico Sur y los países de ASEAN, y, "quizás lo más importante, es que mejorando las relaciones entre los Estados Unidos y los ciudadanos de Micronesia, el acuerdo reduce las perspectivas de subversión soviética en la región".[31]

El preámbulo de los acuerdos *(Compacts)* establece que, en adelante, reconoce a tres estados soberanos que nacen del

---

[30] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives,* p. 5.

[31] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives,* p. 5.

territorios en fideicomiso: las Islas Marshall, los Estados Federados de Micronesia y Palau. Ellos gozarán de plena autonomía en todo lo referente a su soberanía interna.[32] y tendrán, por primera vez, una clara autoridad para conducir sus propios asuntos externos, en consulta con Estados Unidos. Además, existe el compromiso por parte de este país de defenderlos ante cualquier agresión externa, tal como si fueran parte integrante de Estados Unidos. Podrán recibir ayuda externa y asistencia financiera, por un período determinado, para el logro de sus planes de desarrollo de largo plazo, correspondiéndoles quince años a las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia y cincuenta años a Palau.

Las relaciones entre Estados Unidos y estos estados emergentes del fideicomiso de las islas del Pacífico serán de "libre asociación", los acuerdos se han realizado de gobierno a gobierno y los pueblos de los territorios en fideicomiso son soberanos y mantendrán su soberanía y su derecho a la autodeterminación. Además, las relaciones entre Estados Unidos y los estados en libre asociación quedan completamente descritas por los términos de estos acuerdos, los que reconocen la legitimidad del nuevo estatuto político de estos territorios, consistentemente con los objetivos del sistema de administración fiduciaria de las Naciones Unidas, por lo que sirven de base para ponerle término al régimen de fideicomiso.[33] Por medio de ellos, los territorios adquieren su autogobierno.

---

[32] *Compact of Free Association,* Title I, Article I, Section 111.

[33] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives,* p. 16.

Conjuntamente con la autonomía que se otorga en materias internas, el Gobierno de Estados Unidos se compromete a proveer asistencia, sin costo alguno, a los gobiernos de las Islas Marshall, los Estados Federados de Micronesia y Palau, en materias de seguridad en la operación de aeronavegación y operación de aeropuertos, las regulaciones comerciales y económicas de los servicios aéreos, predicción meteorológica y ayuda en caso de desastres naturales. El servicio postal estadounidense continuará realizando el transporte del correo internacional y los tres nuevos estados deberán asumir la responsabilidad por sus servicios de correo doméstico.[34]

En virtud de lo dispuesto en el título tercero de estos acuerdos, "el Gobierno de Estados Unidos tiene la total autoridad y responsabilidad en materias de defensa y seguridad" tanto en lo que compete a seguridad interior como exterior.[35] Por estas razones, los gobiernos de estados en libre asociación deben realizar consultas sobre la conducción de sus asuntos externos con el Gobierno de Estados Unidos, por cuanto una iniciativa en esta área podría afectar aspectos de seguridad o de política exterior estadounidense, que comprometieran planes o estrategias de ese país en la región.

En cuanto a las relaciones exteriores, se les reconocen sus prerrogativas para conducirlas por derecho propio, salvo en los casos previstos en los acuerdos o en las consultas mencionadas en el párrafo anterior. La autonomía se refiere a la capacidad

---

[34] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives*, p. 7.

[35] *Compact of Free Association*, Title III, Article I, Section 311.

otorgada de tomar decisiones en materias relativas al Derecho del Mar y recursos marinos, incluyendo el cultivo, conservación, exploración y explotación de recursos del mar, tanto en los fondos marinos como en su subsuelo, hasta donde lo permite el Derecho Internacional.[36] También están facultados para decidir sobre sus relaciones comerciales, diplomáticas, consulares, económicas, bancarias, postales, de aviación civil, comunicaciones y culturales, incluyendo las negociaciones destinadas a obtener préstamos y donaciones para el desarrollo, así como llegar a acuerdos con otros gobiernos y organizaciones internacionales e intergubernamentales, en cualquier materia que sea de beneficio para sus ciudadanos.[37]

Además, los gobiernos aseguran que actuarán de acuerdo con los principios del Derecho Internacional y resolverán sus controversias externas en forma pacífica.[38] El Gobierno de Estados Unidos se compromete, de igual forma, a apoyar las postulaciones de estos estados a su condición de miembros de las organizaciones regionales o internacionales que puedan acordar mutuamente.[39] Como reconocimiento a la aptitud de los nuevos estados en libre asociación, Estados Unidos deberá consultar con sus gobiernos aquellas materias relacionadas con ellos o que pudieran afectarlos de alguna manera.[40] Asimismo, Estados Unidos podrá actuar o asistir en representación de las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia y Palau en

---

[36] *Compact of Free Association,* Section 121, (a), (b), (1).

[37] *Compact of Free Association,* Section 121, (a), (b), (2).

[38] *Approving the Compact of Free Association with the Federated States of Micronesia and The Marshall Islands. Report of the Committee on Interior and Insular Affairs. House of Representatives,* Artículo II, del Título I, p. 47. Véase también, *Compact of Free Association,* Section 121, (c).

[39] *Compact of Free Association,* Title I, Article II, Section 122.

[40] *Compact of Free Association,* Title I, Article II, Section 123 (b).

el área de las relaciones exteriores, a solicitud de los interesados y por mutuo consentimiento, el que se resolverá por medio de un sistema periódico de consultas, cuya frecuencia y contenido se establecerá de común acuerdo.[41]

Sin embargo, este imbricado régimen de mecanismos de consulta, asistencia y representación no hace solidario a Estados Unidos como Estado, ni lo obliga, por ninguna acción de los nuevos estados, de no existir un compromiso previo sobre el tema en cuestión. Con el fin de evitar conflictos se explicita, más allá de toda duda, que "el Gobierno de Estados Unidos no se responsabiliza ante terceros por las acciones de los gobiernos de las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia (y Palau) realizadas con la asistencia de personal o de alguna agencia oficial norteamericana, a menos que exista un acuerdo expreso entre ambas partes sobre esa materia". Tampoco será garante de acciones realizadas por iniciativas propias de los gobiernos mencionados, excepto en aquellos casos en los cuales se haya cumplido con el mismo requisito.[42]

Con el fin de contribuir a mejorar el nivel de los funcionarios que deberán asumir las nuevas funciones a cargo de los asuntos externos, Estados Unidos entrenará e instruirá a ciudadanos calificados de las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia en el Instituto de Servicio Exterior. *(Foreign Service Institute)*. El comentario oficial de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes estima que este intercambio favorecerá las relaciones y la cooperación

[41] *Compact of Free Association*, Title I, Article II, Section 124.
[42] *Compact of Free Association*, Title I, Article II, Section 125.

entre los nuevos estados y la hasta entonces autoridad administradora.[43]

En lo referente a asuntos consulares y de nacionalidad, Estados Unidos proporcionará, según se le solicite, servicios consulares a los ciudadanos de los estados en libre asociación, tal como si fueran ciudadanos estadounidenses.[44] No obstante, a diferencia de otros estatutos de autonomía en el Pacífico –Guam y el Commonwealth de las Islas Marianas del Norte– e incluso del de libre asociación de Puerto Rico, los habitantes de los nuevos estados no pueden adquirir la ciudadanía norteamericana.[45] En su defecto, se establece un mecanismo de inmigración que los exime de pasaportes, visas y permisos de trabajo, además de permitirles residir, trabajar, asistir a las escuelas y permanecer como visitantes. Para este fin, se creó la categoría de "residentes habituales", según la cual, el tiempo de su permanencia en territorio estadounidense no se contabiliza –en el caso de estos ciudadanos– para cumplir con el requisito de residencia necesaria para adquirir la naturalización.[46]

En lo referente a la defensa, se deja constancia que los gobiernos de las Islas Marshall, los Estados Federados de Micronesia y Palau han acordado la asistencia mutua en cuanto al mantenimiento de la paz y la estabilidad de la región y que,

---

[43] *Compact of Free Association,* Title I, Article I, Section 122. Véase además, *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives,* p. 17.

[44] *Compact of Free Association,* Title I, Article II, Section 126.

[45] Los habitantes de Guam adquirieron la ciudadanía norteamericana por medio de la *Organic Act* de 1950. Los del Commonwealth de las Islas Marianas del Norte adquirieron esa nacionalidad en noviembre de 1986.

[46] *Compact of Free Association,* Title I, Article IV, Section 141 y ss.

para ese fin, el territorio de los estados libre asociados quedará cerrado al ingreso de fuerzas militares de cualquier otra nación, a menos que se cuente con el asentimiento de Estados Unidos. "Este acuerdo de 'negativa estratégica' se mantendrá a perpetuidad".[47]

En síntesis, Estados Unidos retiene la completa autoridad y responsabilidad en materia de defensa, la que significa:

a) la obligación de defender las islas y a sus habitantes de ataques o amenazas, del mismo modo como se defiende a los ciudadanos estadounidenses;

b) la opción de impedir el acceso a ellas o a sus aguas territoriales, de tropas u otras fuerzas armadas e impedir la presencia con propósitos militares de un tercer Estado;

c) la opción de establecer fuerzas y utilizar áreas e instalaciones militares en las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia.[48]

Para el ejercicio de su autoridad y responsabilidad en materia de defensa, Estados Unidos podrá hacer uso del territorio, el espacio aéreo y marítimo de los estados libremente asociados, realizando las operaciones que permitan el cumplimiento de este objetivo.[49] Del mismo modo, los nuevos

---

[47] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives*, p. 6.

[48] *Compact of Free Association*, Title III, Article I, Section 311.

[49] *Compact of Free Association*, Title I, Article II, Section 312.

estados deberán abstenerse de realizar acciones que el Gobierno de Estados Unidos estime, luego de las consultas correspondientes, como incompatibles con su autoridad y responsabilidad en materia de defensa.[50]

Teniendo en cuenta la seguridad de los estados libre asociados y los tratados de defensa vigentes en la región, de los cuales Estados Unidos es parte, ese país mantendrá las obligaciones, responsabilidades, derechos y beneficios de los tratados de defensa u otros acuerdos de seguridad internacional, suscritos por el Gobierno de Estados Unidos cuando era autoridad administradora del territorio en fideicomiso. Cualquier tratado de defensa u otro acuerdo de seguridad internacional del cual Estados Unidos es o pueda ser parte que estime apropiado para la defensa de los estados asociados y que tenga alguna jurisdicción sobre ellos, deberá ser consultado previamente con esos gobiernos.[51]

El acuerdo deja expresa constancia, asimismo, que la autoridad y responsabilidad de Estados Unidos por la seguridad y la defensa de la República de las Islas Marshall, la República de Palau y los Estados Federados de Micronesia no puede ser transferida a otro país.[52]

El tema de las instalaciones militares y su utilización, en especial, aquellas que servían para la prueba de armas estratégicas, fue una de las materias permanentemente presentes durante estas negociaciones. La causa de que el tema tuviera una especial sensibilidad, se debió a que Estados Unidos realizó,

[50] *Compact of Free Association,* Title I, Article II, Section 313.
[51] *Compact of Free Association,* Title III, Article III, Section 331.
[52] *Compact of Free Association,* Title III, Article I, Section 316.

entre 1946 y 1962, pruebas de bombas atómicas y de hidrógeno en sitios ubicados en los territorios en fideicomiso, afectando gravemente a sus habitantes. Además, se construyó un polígono para experimentar con misiles de largo alcance en Kwajalein. Los efectos de las explosiones hicieron necesaria la emigración y el reasentamiento de los habitantes de los atolones Bikini y Enewetak.[53]

Ambos, Bikini y Enewetak, están situados al norte de las Islas Marshall. Los atolones fueron seriamente averiados por la detonación de sesenta y seis armas nucleares en el período señalado, como también por daños ambientales producto de la contaminación radiactiva. Debido a que sus habitantes fueron trasladados con anterioridad a la realización de las detonaciones, no sufrieron niveles significativos de radiación. Los residentes en Enewetak no pudieron volver a sus tierras hasta abril de 1980, las que aún se consideraron inhabitables, por lo que el Gobierno de Estados Unidos debió invertir más de cien millones de dólares –de 1986– para la descontaminación de Enewetak. La población de Bikini fue reubicada en la Isla Kili, al sur de las Islas Marshall, otorgándoseles treinta y un millones de dólares en ayuda y, en cierto sentido, como una forma de compensación. Enewetak fue rehabilitado, pero Bikini continúa inhabitable debido a las restricciones existentes para el consumo de alimentos producidos en el atolón, que aún continúan

[53] *Keesing's Record of Worldevents.* Reference Supplement, Vol. 39, p. R91, 1993. El informe de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes afirma que las pruebas se realizaron entre 1946 y 1958.

contaminados. Los antiguos vecinos de Bikini todavía permanecen en la Isla Kili.[54]

Luego de una prueba termonuclear realizada el 1° marzo de 1954 en Bikini, se pudo comprobar en dos atolones vecinos –Rongelap y Utrik– la presencia no prevista de radiación. Sus habitantes fueron evacuados inmediatamente, pudiendo retornar a sus hogares luego de tres años de ausencia. La exposición al *"fallout"* de esa prueba produjo serias consecuencias para la salud de las personas expuestas.[55]

Como resultado de la situación descrita, se interpusieron numerosas demandas judiciales en contra del Gobierno de Estados Unidos, las que fueron presentadas por residentes en varias de estas islas, que avalúan los daños en una cantidad aproximada a los cinco mil millones de dólares. Con la excepción de Bikini, ninguna de estas demandas había sido resuelta al momento de firmarse los acuerdos. Estados Unidos ofreció entregarle al Gobierno de las Islas Marshall ciento cincuenta millones de dólares como compensación por los daños causados en el pasado. El Gobierno de las Islas Marshall, por su parte, al firmar el Acuerdo de Libre Asociación, dio por

---

[54] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives*, p. 8.

[55] La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos estima en 1.525 el número de personas que resultaron afectadas por el programa de pruebas nucleares. *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives*, p. 10.

terminado el asunto, impidiéndose cualquier reclamo ulterior ante los tribunales estadounidenses.[56]

El que se recurriera a una compensación monetaria negociada con el Gobierno de las Islas Marshall y, por esa vía, se detuviera las demandas de los afectados por la radiación, la pérdida de sus tierras y bienes y la emigración forzada, suscitó severas críticas en los territorios y Estados Unidos. Se acusó de haber ejercido una presión indebida sobre ese gobierno para que patrocinara el desistimiento de los demandantes, a cambio de una compensación consistente en una suma global. El análisis del Congreso fue que no hubo tal presión y que tratándose de un Estado soberano, el Gobierno de las Islas Marshall había elegido una indemnización en representación de su pueblo. Este ratificó lo obrado por sus autoridades, aprobando mayoritariamente el acuerdo que contemplaba la cláusula.

Desde otro ángulo se argumentó que, si bien era efectivo que la mayoría de los ciudadanos había votado favorablemente el plebiscito, los resultados de los comicios en los atolones afectados –Bikini, Enewetak, Rongelap y Utrik– había sido adverso. El estudio realizado por el Congreso afirma que no es efectivo ya que, al realizarse la consulta sobre el acuerdo, la mayoría de los votantes de dos de los atolones –Enewetak y Utrik– lo aprobaron por más del setenta por ciento de los sufragios y que los originarios de Bikini, que inicialmente habían votado en contra, luego del desistimiento de las demandas contra Estados Unidos, en marzo de 1985, en su

---

[56] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives*, p. 8.

mayoría apoyaba el acuerdo, por lo que sólo uno de los cuatro sitios dañados permanecía contrario al acuerdo.[57]

Los acontecimientos descritos muestran que había otro sustrato en la resistencia a la libre asociación, que iba más allá del mero nacionalismo micronesio. El empecinamiento de Palau para incluir cláusulas que impidieran el almacenamiento y emplazamiento de armas nucleares o químicas, que llevó a la realización de ocho plebiscitos, siendo aprobado el último de ellos sólo después de modificar los porcentajes mínimos constitucionales requeridos. Debe recordarse en este punto, que el primer plebiscito en las Islas Marshall –las más afectadas por las pruebas atómicas– se realizó en 1978, con resultados negativos, y que el acuerdo fue aprobado en estas islas recién en 1980, por un cincuenta y ocho por ciento de los votos. Había poderosas razones, por tanto, para que las negociaciones se prolongaran por quince años.

Es por eso que, a menos que haya un convenio en contrario, en los textos se contempla que el Gobierno de Estados Unidos no podrá realizar pruebas ni emplazar armas nucleares en las Islas Marshall, en los Estados Federados de Micronesia y Palau, como tampoco probar, disponer de o descargar cualquier arma biológica, química o material radiactivo en una cantidad o manera que sea riesgosa para la seguridad o la salud pública.[58] Con estas restricciones, Estados Unidos logró continuar usando

---

[57] *Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving Conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives*, p. 9.

[58] *Compact of Free Association*, Title III, Article I, Section 314.

el sitio de Kwajalein y otras instalaciones militares en las Islas Marshall.[59]

Como se deduce de los textos mencionados, el aspecto estratégico alcanza una relevancia de primer orden, puesto que la amplia independencia y completas facultades que se les otorgan a los nuevos estados en libre asociación, quedan supeditadas a una dimensión fundamental: las decisiones relativas a los asuntos de seguridad.

La responsabilidad de Estados Unidos por la defensa de estas naciones coincide con la expresión de sus propios intereses estratégicos en la región y, su ejercicio, le permite restringir la autonomía internacional de los antiguos territorios en fideicomiso. La libre asociación, por tanto, les da un grado mayor de autonomía en el manejo de los asuntos internos, los que son siempre engorrosos cuando se trata de relaciones interculturales, pero limita o reduce seriamente la autonomía exterior, a menos que los estados libremente asociados decidan poner término a los acuerdos.

Sin embargo, una medida semejante implica decisiones complejas, ya que los acuerdos tienen vigencias pactadas –de quince y cincuenta años, según los casos– y, lo que es más importante, se trata de territorios que tienen una dudosa viabilidad como países absolutamente independientes. Es difícil que puedan sobrevivir sin una fuerte ayuda exterior, que los provea de capitales y les proporcione los servicios fundamentales, tanto en su actual condición de funcionamiento,

---

[59] *Keesing's Record of Worldevents.* Reference Supplement, Vol. 39, p. R91, 1993.

como en su renovación y puesta al día en los avances tecnológicos necesarios para su desarrollo.

Por último, mediante estos documentos, Estados Unidos da por finalizadas todas las obligaciones, responsabilidades, derechos y beneficios, bajo cualquier tratado que sea aplicable a los territorios en fideicomiso durante la vigencia del acuerdo fiduciario. La continuación de la vigencia de dichos tratados con los estados libremente asociados, se determinará de acuerdo con el Derecho Internacional y dependerá de sus relaciones con otros signatarios de dichos acuerdos. Sin embargo, los tratados relativos a la defensa y seguridad internacional continuarán vigentes.[60]

En junio de 1986, el Consejo de Administración Fiduciaria apoyó, por tres votos contra uno, la presentación de Estados Unidos en el sentido que había cumplido satisfactoriamente con las obligaciones que le imponía la Carta, por lo que correspondía ponerle fin al fideicomiso estratégico. Se hizo presente que las Naciones Unidas habían enviado observadores a los plebiscitos, quienes habían asegurado que los resultados representaban la expresión libre y honesta de la voluntad de sus ciudadanos. El voto negativo correspondió a la Unión Soviética, cuya delegación, al fundamentar su voto, criticó duramente la conducta de Estados Unidos en relación al desarrollo económico y al potencial uso militar del territorio.

Aunque la Carta de las Naciones Unidas establece que la "alteración o enmienda" de un fideicomiso estratégico "puede ser efectuada por el Consejo de Seguridad" –donde los

[60] *Compact of Free Association,* Title I, Article II, Section 127.

representantes de la ex Unión Soviética tienen derecho a veto–, Estados Unidos implementó los acuerdos con las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia el 21 de octubre y el 3 de noviembre de 1986, respectivamente, poniendo fin de hecho al fideicomiso. Cuatro años después, el 22 de diciembre de 1990, la ex Unión Soviética dio su voto favorable, lo que hizo posible que el Consejo de Seguridad aprobara el término del fideicomiso estratégico en los tres archipiélagos de Micronesia.[61]

En la actualidad, los estados en libre asociación han ingresado como miembros de las Naciones Unidas. En 1991, fueron admitidos los Estados Federados de Micronesia y la República de las Islas Marshall. La República de Palau o Belau ingresó en diciembre de 1994. Desde julio de 1992, las Islas Marshall tienen relaciones diplomáticas con Estados Unidos y cerca de otros treinta países, siendo admitida como miembro del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial ese mismo año. Los Estados Federados de Micronesia ingresaron a ambos organismos en 1993 y desde mediados de los ochenta mantienen relaciones diplomáticas con dieciocho países, incluyendo a Chile, desde abril de 1990, siendo el primer país de América Latina con el cual establecieron esta clase de vínculos.

---

[61] Véase A. Banks, p. 902 y *Keesing's Record of Worldevents*. Reference Supplement, Vol. 39, pp. R88-89, 1993.

V. ESTATUTO DE AUTONOMIA EN LA COMUNIDAD BRITANICA

El Commonwealth. Una nueva relación

Tras el término del proceso de descolonización, se buscaron formas de relación entre algunas naciones que habían sido potencias coloniales y los nuevos estados independientes o autónomos emergentes. Estas respondían, por una parte, a la experiencia colonial en la que habían convivido por un lapso, en general, bastante prolongado y, por otra, a la mantención o readecuación de los sólidos vínculos políticos, comerciales y culturales establecidos durante ese período.

Quizás la forma más singular de este tipo de relaciones ha sido el *British Commonwealth of Nations* o Comunidad Británica de Naciones, entidad a la que pertenecen –en la Cuenca del Pacífico– naciones de la importancia de Australia, Nueva Zelandia y Canadá, junto a pequeños estados independientes tales como Kiribati, Nauru, Papua-Nueva Guinea, las islas Salomón, Tuvalu, Vanuatu y Samoa Occidental, el Reino de Tonga e islas de una significación política menor, como Cook y Niue, que se encuentran relacionadas con Nueva Zelandia.

Esta característica no se da sólo en el Pacífico, sino que es un atributo esencial de la organización. Los miembros del *Commonwealth* están dispersos en seis continentes y en cinco océanos e incluyen a pueblos de diferentes razas, religiones e idiomas, como también de distintos grados de desarrollo, desde naciones pobres a sociedades altamente industrializadas y de elevados ingresos.[1]

Lo interesante de esta particular asociación es que incluye sólo a naciones que fueron colonias británicas, en una relación armoniosa y bastante libre, cualidad que no se manifiesta entre otros territorios que formaron parte de un sistema colonial y los países que realizaron las conquistas. Francia, Holanda y Portugal también fueron poderes coloniales e igualmente condujeron sus posesiones a la independencia. Sin embargo, "sólo Gran Bretaña ha sido capaz de mantener estrechas y continuas relaciones con las antiguas colonias que alcanzaron su independencia, tanto en la teoría como en la práctica. El *Commonwealth* de naciones ofrece un ejemplo de cooperación entre países de igual *status*, pero de poderíos muy diferentes".[2]

Hay autores que atribuyen el éxito de esta forma de asociación a *"la filosofía británica de vida"*,[3] de la cual la tradición de libertad y el principio de autogobierno formarían parte. En cierto sentido el juicio es verdadero: las colonias británicas tuvieron grados de autonomía más amplios que los dependientes de otros países, aunque no siempre gozaron de libertad y tardaron bastante tiempo en llegar a autogobernarse.

---

[1] *A Year Book of the Commonwealth*, p.4.
[2] Gwendolen M. Carter, *The Goverment of the United Kingdom*, p.188.
[3] Derek Ingram, *The Commonwealth Challenge*. p. 157.

Aun así, el modelo británico de administración colonial tuvo desenlaces mucho menos conflictivos que otros en situaciones semejantes.

El *Commonwealth* se inició como una asociación voluntaria que, gradualmente, se fue superponiendo al Imperio británico. Su origen se remonta a mediados del siglo XIX, cuando se introdu-jeron formas de autogobierno en los entonces "dominios" de Australia, lo que se conocía como *British North America* –hoy Canadá–, Nueva Zelandia y parte de la Unión Sudafricana.[4]

El concepto de "dominio" fue usado por primera vez en el tiempo de la Confederación de Canadá en 1867, derivado de la frase bíblica *"Thy dominion shall stretch from sea to sea"*. Luego se empleó para referirse a algunos de los miembros del *Commonwealth* de ultramar que se regían por un sistema de autogobierno. El término nunca ha tenido una connotación unívoca, un significado que permitiera diferenciar entre lo que era una colonia, un territorio con régimen de autonomía o uno que se encontrara en camino a una completa independencia. Con la excepción de Nueva Zelandia, "dominio" no es una palabra oficial en el nombre de ningún país miembro del *Commonwealth*.[5]

La madurez política de las colonias y la independencia creciente con que tomaban sus decisiones unidas a su desarrollo económico y a las relaciones propias que habían establecido con otras naciones, incrementaron la percepción de que debía

[4] A. Banks, p. 996.
[5] Véase Gwendolen M. Carter, p. 189.

producirse un cambio en sus relaciones con Gran Bretaña. La situación se acentuó al finalizar la Primera Guerra Mundial, cuando algunos debieron contribuir con tropas para la defensa del imperio, pagando un alto costo en vidas humanas.

Así, poco a poco, fue quedando en evidencia que era necesario redefinir las relaciones recíprocas entre el Reino Unido y los "dominios" que poseían algún tipo de autogobierno. Se pensaba que, en adelante, ya no sería posible una vinculación absolutamente jerarquizada. Todo esto adquirió su primera forma política en la elaboración de un documento que recogía las aspiraciones de mayor autonomía respecto de la capital del imperio, dejando en claro que no los animaba un anhelo independentista. Este documento, conocido como la Declaración de Balfour, fue suscrito en 1926 por Australia, Canadá, Nueva Zelandia, Sudáfrica y el Estado Libre Irlandés. El texto de la declaración expresa que los "dominios" británicos se conciben a sí mismos como "comunidades autónomas dentro del Imperio británico, de igual *status* y en forma alguna subordinadas unas a otras en ningún aspecto relativo a sus asuntos internos o externos, aunque unidas por una alianza común a la Corona y libremente asociadas como miembros de la *Comunidad Británica de Naciones*".[6]

La vigencia legal de este nuevo tipo de relación se inicia cuando, el 31 de diciembre de 1931, fueron aprobados por el Parlamento británico los contenidos de la Declaración de Balfour en un acuerdo conocido como el Estatuto de Westminster. Este fijó los principios básicos para las relaciones

[6] *A Year Book of the Commonwealth*, p. 3.

futuras. A partir de entonces, "todos los miembros de esa asociación eran iguales en *status* y ninguno se subordinaría a otro, manteniéndose todos unidos por su alianza con la Corona".[7]

El Estatuto de Westminster implementó en la práctica los principios de autonomía expresados en la Declaración de Balfour en una forma bastante amplia. En efecto, el documento establece que:

a) ninguna ley británica tendrá efecto en un dominio, a excepción de que exista una solicitud por parte de éste;

b) las leyes británicas que rijan en un dominio, podrán ser reemplazadas por la legislatura local.

Para muchos, el Estatuto de Westminster es la Carta Magna del *Commonwealth*, aunque no todos sus miembros lo acogieron de la misma forma y con el mismo entusiasmo. Irlanda y Sudáfrica lo adoptaron inmediatamente, en cambio Canadá lo hizo luego de introducir algunas indicaciones que aseguraran que el acta no afectaría el balance del sistema federal sin su consentimiento. Australia y Nueva Zelandia tardaron un poco más en adoptarlo: Australia lo hizo en 1942 y Nueva Zelandia en 1947.[8]

Los miembros originales del *Commonwealth*, además del Reino Unido, fueron Australia, Canadá, el Estado Libre Irlandés, *New Foundlands,* Nueva Zelandia y la Unión Sudafricana. En 1949, *New Foundlands* pasó a ser una provincia de Canadá y la

[7] A. Banks, p. 996. Véase también Hugo Llanos M. Vol. 2, p. 23.
[8] Gwendolen M. Carter, pp. 189-190.

República de Irlanda se convirtió en un Estado independiente, que se mantuvo al margen de la asociación. Sudáfrica, por su parte, dejó de ser miembro al transformarse en república, en 1961, y Pakistán se retiró en 1972, reintegrándose en 1989.[9]

Desde 1949, casi la totalidad de las dependencias británicas en Asia, Africa, el Caribe, el Pacífico y el Océano Indico pasaron a ser estados independientes y la mayoría de ellos optaron por unirse al *Commonwealth*. A partir de ese año, el nombre original *"British Commonwealth of Nations"* fue reemplazado casi en todas partes por el de *"Commonwealth of Nations"* debido a que, por el ingreso de estos "dominios", la proporción británica dentro del organismo pasó a ser minoritaria. A esto se sumó el hecho que los canadienses francófonos y los africanos siempre resintieron el prefijo *"British"*, aunque éste se continuaba usando en Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelandia.[10]

El proceso de incorporación de estos antiguos territorios coloniales modificó la composición original del *Commonwealth* en cuanto a su integración étnica, geográfica y económica. El ingreso de estados racialmente diversos y económicamente menos desarrollados tuvo importantes repercusiones políticas, que incluyeron la modificación de la Constitución no escrita de la asociación, con el fin de satisfacer las aspiraciones de varios de los nuevos miembros que deseaban adoptar formas de gobierno republicanas, manteniendo vínculos con la Corona británica.[11]

---

[9] A. Banks, p. 996.
[10] Véase Gwendolen M. Carter, p.188.
[11] A. Banks, p. 996.

Del mismo modo, las declaraciones de independencia de los antiguos "dominios" significaron algo más que un cambio de nombre para la institución. Las condiciones en las cuales se creó el *Commonwealth* dieron origen a una "comunidad de naciones" conformada por territorios que poseían distintos grados de autonomía, pero aún pertenecientes a un imperio, hecho que quedaba implícitamente aceptado en su alianza con la Corona británica. La proclamación de independencia de cualquiera de ellos cambiaba las condiciones originales, por cuanto ya no se trataba de un "dominio", sino de un Estado con una condición jurídica diferente, y si bien su *status* podía no verse afectado al interior del *Commonwealth*, sí cambiaba ante el resto de las naciones.

La discordancia se hizo patente en 1949 con el reconocimiento británico de la independencia de la India. El problema se superó mediante una declaración formal de ese país según la cual, al convertirse en república, "aceptaría a la Corona como símbolo de su asociación al *Commonwealth* y de reconocimiento a la soberana británica como cabeza de éste".[12] La solución fue aceptada por los ministros de la Comunidad reunidos ese año.

De este modo, quedó establecido que la Reina, más que la monarca del Reino Unido, es la Jefa de Estado de cada miembro individual, lo que produjo un cambio político de grandes consecuencias, tanto para la monarquía británica como para los miembros de la Comunidad y para la entidad en sí misma.

---

[12] A. Banks, p. 996.

Para la Corona, en la medida que incrementó notablemente el poder político de una monarquía constitucional, en una nación donde rige un sistema parlamentario en la que el monarca es Jefe del Estado, pero no tiene injerencia en el gobierno, al menos legalmente, salvo en sus limitadas funciones constitucionales. No obstante, su condición de máxima autoridad del *Commonwealth* y Jefe de Estado de cada uno de sus integrantes reforzó su autoridad política, restándole de manera clara el carácter simbólico que se le atribuye habitualmente. La posición de la Reina frente a una decisión que pueda afectar a algún integrante de la asociación pasa a ser significativa para cualquier Primer Ministro británico, en virtud que representa los puntos de vista de esa comunidad de naciones. Además, en su condición de Jefe de Estado de cada país miembro, se relaciona directamente con los primeros ministros, monarcas o jefes de gobierno, lo que refuerza la magnitud de su influencia política dentro de todo el sistema.

Fue beneficiosa también para sus miembros, precisamente por lo ya señalado, pues les permitió disponer de un canal de comunicación directo y no mediatizado con el monarca, contribuyendo a la fluidez de las relaciones. Del mismo modo, al existir un monarca con la condición de Jefe de Estado, pudieron desarrollar con mayor fuerza sus propias formas de gobierno parlamentario, con autoridades elegidas democráticamente, sistema que hoy se aplica tanto en las naciones más importantes como en los pequeños estados asociados con estatutos de autogobierno.

Finalmente, fue favorable para el *Commonwealth* en la medida que le dio un sentido de unidad, a pesar de las grandes

diferencias que existen entre quienes lo componen, como también porque ganó en flexibilidad, en cuanto fue posible mantener vinculados como participantes a los antiguos dominios, cualquiera fuera su actual condición política, si éstos decidían continuar perteneciendo al organismo.

El Commonwealth contemporáneo

La Reina Isabel II, en un saludo de Navidad dirigido a sus súbditos, definió el carácter moderno de la entidad en breves pero decidoras palabras: "el *Commonwealth* no tiene semejanza con los imperios del pasado. Es una nueva concepción enteramente nueva, basada en las más altas cualidades del espíritu humano: amistad, lealtad y el deseo de libertad y paz. A esta nueva concepción de una participación igualitaria de naciones y de razas me dedicaré, con cuerpo y alma, cada día de mi vida".[13]

La trascendencia del rol de la Corona, más allá del factor simbólico de unidad que representa, debe atribuirse también a que se trata de países que fueron formados en una tradición monárquica, lo que explica que los que han adquirido la independencia hayan buscado la forma de permanecer unidos a ella de alguna manera.

Uno de los problemas que trajo la evolución gradual del *Commonwealth*, fue la "divisibilidad de la Corona". Al extinguirse los dominios y convertirse en estados con sus

[13] Mensaje de Navidad, 1953. Derek Ingram, p. 156.

propias autoridades, surgió la duda acerca de qué ocurriría con la ella. ¿La Reina era solamente la monarca de Gran Bretaña? En realidad, de acuerdo con el modelo seguido, la Corona corresponde tanto a Canadá, a Australia o Nigeria como a Gran Bretaña, entendiéndose que los títulos que asume la Reina son en cada caso diferentes, según el país, su condición y sus tradiciones. La "divisibilidad de la Corona" es otro de los símbolos de igualdad que comparten los miembros de esta comunidad de naciones.[14] Existen diferencias menores respecto del rol que le asignan a la Corona aquellos que son "dominios", monarquías o repúblicas, para las que su primacía es meramente formal.[15]

Las interpretaciones acerca de la unidad y funcionalidad del *Commonwealth* son variadas. Una de ellas, es que la organización se mantiene porque sus miembros comparten ciertos principios, situación que es común a cualquier clase de agrupación de personas o países, lo que no explica, por tanto, su peculiaridad.

Al parecer, existía la percepción de que era necesario explicitar estos principios, como una forma de mantenerlos como guías o para que no cambiara su orientación debido al aumento del número de integrantes y a las grandes diferencias existentes entre ellos, además de la conveniencia de formalizar algunos aspectos de una entidad en significativa evolución. Esto condujo a que los jefes de gobierno de la comunidad, reunidos en Singapur en 1971, redactaran un documento que se ha

---

[14] Sobre la importancia del rol de la Reina en el Commonwealth, véase Derek Ingram, capítulo 14.

[15] H. Victor Wiseman, *Britain and the Commonwealth*, pp. 21-22.

conocido como la Declaración de Singapur, en que exponen los principios que los unen y además expresan que mediante su práctica el *Commonwealth* "podrá seguir influyendo sobre la sociedad internacional en beneficio de la humanidad".[16]

En síntesis, sus miembros manifiestan:

a) su convicción en que la paz y el orden son esenciales para la seguridad y prosperidad de la humanidad y que, por lo tanto, apoyan a las Naciones Unidas y desean acentuar sus esfuerzos para lograr la paz en el mundo y disminuir las causas de tensión entre las naciones;

b) su fe en la libertad individual y en la igualdad de los derechos de los ciudadanos, sin distinción de raza, color, credo o posición política, para lo que promoverán, en cada uno de sus países, instituciones representativas que garanticen las libertades personales de acuerdo con la ley, que es lo que constituye su herencia común;

c) que los prejuicios raciales son una enfermedad que amenaza el sano desarrollo de la raza humana y que la segregación racial es un mal sin remedio para la sociedad. Cualquier país que apoye a un régimen que practica la discriminación racial, contribuye a la consolidación de esa nefasta política;

d) que se oponen a cualquier forma de dominación colonial y opresión racial. Del mismo modo, se encuentran

[16] *A Year Book of the Commonwealth*, p.4.

comprometidos con los principios de la dignidad y la igualdad humanas, por lo que se esforzarán en seguir promoviendo los principios de la autodeterminación y del antirracismo;

e) que las brechas en la riqueza que hoy existen entre diferentes secciones de la humanidad son demasiado grandes para ser aceptadas y crean, además, tensiones sociales. Su objetivo es su disminución progresiva y, por lo tanto, se esforzarán para superar la pobreza, la ignorancia y la enfermedad, elevando los niveles de vida con el fin de lograr una sociedad internacional más equitativa;

f) que para el cumplimiento de ese objetivo, aspiran a que existan las formas de comercio internacional más libres posibles, en términos equitativos para todos y tomando en cuenta, especialmente, los requerimientos de los países en desarrollo. Además, desean estimular el flujo de recursos –públicos y privados– hacia esos países, teniendo en mente la importancia de hacerlo con un verdadero espíritu de participación y estableciendo las condiciones que conduzcan tanto a la inversión sostenida como al crecimiento;

e) su fe en que la cooperación internacional es esencial para desplazar las causas de la guerra, promover la tolerancia, combatir la injusticia y asegurar el desarrollo de los pueblos del mundo; estando "convencidos que el

Commonwealth es una de las mejores asociaciones para estos propósitos".[17]

Si bien el contenido de la Declaración de Singapur incorpora valores universales y el *Commonwealth* actual se esfuerza –y se ha esforzado– en aplicar coherentemente los principios enunciados, compartir esos principios no pareciera ser razón suficiente para explicar su continuidad. A ellos se deben agregar otros elementos: la libertad con que se actúa al interior del organismo y los vínculos con Gran Bretaña y lo que eso representa.

En efecto, siendo una asociación voluntaria de estados soberanos e independientes, con autonomía en sus decisiones políticas, mantienen una "relación especial" con Gran Bretaña y con el resto de sus integrantes. La pertenencia a la institución es compatible con la libertad de sus gobiernos para integrar cualquier otro tipo de organización, asociación o alianza, manteniéndose unidos por compartir un conjunto de principios y tradiciones que continúan vigentes para todos ellos. Pero no debe olvidarse que el centro de la asociación es la Corona británica y que su representante es el Jefe de Estado de todos. El juicio de Gwendolen Carter que afirma que "la fuerza del *Commonwealth* es la fuerza de la relación existente entre los países miembros y Gran Bretaña"[18] describe acertadamente esta unión tan especial y estable en el tiempo.

El *Commonwealth* contemporáneo tiene un modelo organizacional bastante diferente al que regía en 1931, 1949 ó

[17] *A Year Book of the Commonwealth*, pp. 4-5.
[18] Gwendolen M. Carter, p. 188.

1960. Una de sus peculiaridades es que no tiene una estructura formal, pues sus miembros han optado por desempeñarse siguiendo convenciones y procedimientos no escritos. Tampoco hay una Constitución del mismo ni un Parlamento; incluso, nunca se ha creado una asamblea consultiva. Sin embargo, no debe olvidarse que poseen un conjunto de ideas expresadas en documentos como la Declaración de Balfour, el Estatuto de Westminster y la Declaración de Singapur.

Entre las organizaciones intergubernamentales, la comunidad es una de las menos institucionalizadas y, en la práctica, careció de una burocracia estructurada hasta el establecimiento de su secretaría en 1965. Sus contactos más permanentes son los periódicos encuentros de los Jefes de Gobierno, que se reúnen cada dos años desde la Segunda Guerra Mundial. A éstos se suma un sistema de consultas especializadas entre los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa y Finanzas, las que tampoco tienen una frecuencia determinada. La Secretaría cumple la función de organizar encuentros y conferencias, recopilar y distribuir información, junto a la responsabilidad de implementar las decisiones colectivas.[19]

El tipo de organización que se han dado los integrantes del *Commonwealth*, sumado a las vías que han elegido para resolver las dificultades que se les han presentado en más de sesenta años, constituye un modelo interesante para las relaciones multinacionales, ya que el grupo de países que lo creó ha

[19] A. Banks, p. 996.

logrado el progreso y la paz por medio de una asociación basada en la consulta, la discusión y la cooperación.[20]

Asociación entre las Islas Cook y Nueva Zelandia.

Del Protectorado y la anexión a la autonomía.

Dentro de las características de flexibilidad del *Commonwealth* ya expuestas, tienen cabida también los vínculos que, algunos de sus integrantes, han establecido con otros territorios que fueron colonias británicas en el pasado. Uno de esos casos es la relación especial que existe entre Nueva Zelandia y las Islas Cook, la que les permite tener la condición de súbditos británicos sin que pertenezcan al *Commonwealth*, por el hecho de su asociación y acuerdos legales vigentes entre ambos.

Nueva Zelandia tiene dos territorios con sistema de autogobierno, las Islas Cook y Niue y dos territorios dependientes, Tokelau y Ross. Las Islas Cook están integradas por un conjunto de quince islas, con una superficie total de doscientos treinta y cuatro kilómetros cuadrados, dispersas en una extensión de un millón trescientos sesenta mil kilómetros cuadrados de océano. Se encuentran situadas aproximadamente a tres mil kilómetros al noroeste de Auckland, Nueva Zelandia. Su población es maorí y polinésica y reconoce ancestros en Samoa, Raiatea y en la Polinesia Francesa, además de haber existido relaciones seculares entre los maoríes de Nueva Zelandia y los

[20] Una lista de los miembros del Commonwealth se incluye en el Anexo N° 3.

de las Islas Cook. La población se estima en diecinueve mil personas, la mayor parte de las cuales se concentra en las islas del sur, y otras veinte mil, aproximadamente, viven en Nueva Zelandia.[21]

Niue es la isla de mayor tamaño de las Cook y se ha gobernado en forma separada de ellas desde 1903. Tiene una superficie de doscientos cincuenta y nueve kilómetros cuadrados y una población de poco más de dos mil personas, la que ha ido decreciendo por un persistente éxodo de sus habitantes hacia Nueva Zelandia.[22] La otra dependencia, Ross, corresponde a la reclamación de este país sobre la Antártida.[23]

Tokelau comprende un grupo de tres atolones, de poco más de diez kilómetros cuadrados, y su economía está basada en la copra. El territorio es reclamado por Estados Unidos, pero ha sido administrado por Nueva Zelandia desde 1923, país que la incluyó dentro de sus fronteras por medio de una ley promulgada en 1948. Aún así, la Cuarta Comisión de Naciones Unidas, encargada de la situación de los territorios no autónomos, ha enviado Misiones Visitadoras a Tokelau y aprobado los informes críticos del Comité de los 24 respecto de la que aún consideran Potencia Administradora.

---

[21] A. Banks, p. 598. Población estimada en 1991.

[22] La población disminuyó de 5.194 habitantes en 1966 a 4.990 en 1971 y 2.267 en 1989, es decir, un 43 por ciento en 18 años. El éxodo se agudizó a partir de 1983 por una prolongada sequía que afectó la producción de alimentos y el suministro de agua. Desde 1988, el gobierno de Wellington está tratando de detener la emigración. Para ello ha mejorado la infraestructura de la isla e implementado programas de bienestar social. A. Banks, p. 599.

[23] La reclamación tiene una superficie aproximada de 414.400 kilómetros cuadrados, es administrada por Nueva Zelandia por encargo de Gran Bretaña desde 1923 y su situación legal es la misma de todas las del resto de ese continente. Todas las reclamaciones se encuentran suspendidas en virtud del Tratado Antártico de 1959. A. Banks, p. 599.

Todas sus resoluciones reafirman "el derecho inalienable del pueblo de Tokelau a la libre determinación y a la independencia de conformidad con la Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales, contenida en la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General". En otros considerandos, "insta a la Potencia Administradora a que, en cooperación con la administración pública de Tokelau, amplíe e intensifique su programa de formación política en el territorio a fin de mejorar el conocimiento que tiene el pueblo del territorio de las opciones a su alcance en el ejercicio de su derecho a la libre determinación y a la independencia, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y la Declaración" (sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales). La Comisión espera que se cumpla el objetivo de las Naciones Unidas de "erradicar el colonialismo para el año 2000".

Asimismo, expresa acoger "con beneplácito la información de que sigue siendo muy vivo el deseo de que Tokelau, si bien desea preservar los beneficios de su actual relación con Nueva Zelandia, está estudiando la manera de lograr mayor autonomía política y administrativa" y "toma nota con reconocimiento de la asistencia prestada a Tokelau por la Potencia Administradora, otros Estados Miembros y las organizaciones internacionales, en particular el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que ha preparado el tercer programa para Tokelau para el período 1992-1996". Finalmente, "alienta al Gobierno de Nueva Zelandia, la Potencia Administradora, a que siga respetando plenamente los deseos del pueblo de Tokelau de

encargarse del desarrollo político y económico del territorio, a fin de preservar su patrimonio social, cultural y tradicional".

En los últimos años, los informes han incorporado nuevos temas, como instar a las potencias administradoras "a que adopten todas las medidas necesarias para proteger y preservar el medio ambiente", y las exhorta para que "sigan adoptando todas las medidas necesarias para combatir los problemas relacionados con el tráfico de drogas" y los llama a que fomenten o sigan fomentando relaciones estrechas entre los territorios y otras comunidades insulares de sus regiones, y a que promuevan la cooperación entre los gobiernos de los territorios respectivos y las instituciones regionales, así como con los organismos especializados y otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.[24]

A comienzos de 1993, probablemente teniendo en cuenta los textos antes señalados, se anunció que Tokelau tendría su propio Jefe de Gobierno, se designaría una capital administrativa y se reformaría su relación con Nueva Zelandia.

---

[24] La redacción de estos documentos es prácticamente idéntica año a año. El autor revisó las resoluciones de la Cuarta Comisión, desde el Supl. N°49, aprobado en la 92ª Sesión Plenaria del 4 de diciembre de 1987, publicadas en Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su XLII período de sesiones, 1987, hasta las resoluciones de la Cuarta Comisión, Supl. N°49, 72ª Sesión Plenaria, del 25 de noviembre de 1992, publicadas en Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su XLVII período de sesiones, 1993. Los documentos se refieren, en su texto general, a las "Cuestiones de Guam, Samoa Americana y Tokelau, entre otras como: Anguila, las Bermudas, las Islas Caimán, las Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Montserrat. De ahí que aparezcan referencias a las Potencias Administradoras. Los agradecimientos a las facilidades prestadas por Nueva Zelandia se encuentran en los capítulos dedicados a territorios individuales, en este caso, los referentes a la "Cuestión de Tokelau", y son particularmente destacables dada la falta de cooperación de otras Potencias Administradoras, que no autorizan el ingreso de las Misiones Visitadoras.

Con anterioridad, otras colonias también fueron administradas por este país. Las antiguas colonias alemanas en el Pacífico se convirtieron en territorios bajo mandato de la Sociedad de las Naciones. Por decisión de ese organismo, Samoa Occidental empezó a ser administrada por Nueva Zelandia y Nauru por Australia, Gran Bretaña y Nueva Zelandia, conjuntamente.[25] En 1962, Samoa Occidental obtuvo su independencia, en un acuerdo bastante especial en el que el monarca se transformó en constitucional de por vida, luego de lo cual se hizo cargo del poder una Asamblea Legislativa compuesta, principalmente, por los jefes tribales. Samoa Occidental fue el primer Estado del Pacífico Sur que ingresó como miembro de Naciones Unidas. Nauru se independizó en enero de 1968 y tiene un sistema unicameral que elige al Presidente.[26]

La experiencia de Nueva Zelandia en el establecimiento de relaciones con territorios dependientes es vasta y antigua, por lo que no debe sorprender el que haya llegado a una relación con las Islas Cook que concitara el interés de los dirigentes políticos del Pacífico insular.

Cabe recordar que en 1969 una comisión parlamentaria del Congreso de Micronesia estudió el sistema político de las Islas Cook, como una de las alternativas de evolución política de los territorios en fideicomiso administrados por Estados Unidos. Las Cook habían aprobado una Constitución, en 1964, que fue una de las primeras en instaurar un sistema de autonomía en el Pacífico insular, que sirvió de estímulo para muchos territorios

[25] *Pacific Islands Year Book*, pp. 12-13.
[26] G. Segal, p. 108.

similares que tenían la inquietud de ser autónomos, pero que percibían que no tenían viabilidad como estados independientes. La Constitución de las Islas Cook fue estímulo y modelo, porque mostró que era posible abandonar la condición de colonia, sin necesariamente declarar la independencia y también porque allí se propuso un paradigma de relaciones que aparecía como posible y viable para territorios de escasa extensión y población reducida.

Las Islas Cook no constituían una unidad política en sí hasta la llegada de los europeos y, en particular, hasta el establecimiento del Protectorado británico en octubre de 1888. Este incorporó a las islas del sur y comenzó a conocerse como la Federación de las Islas Cook.

En tiempos del Protectorado, se eligió un Parlamento federal que legisló para todas las islas, aunque cada una de ellas mantuvo su derecho a autogobernarse. Esta situación se extendió hasta 1901, en que Nueva Zelandia incorporó a las Islas Cook a su soberanía, luego de que se produjera un conflicto entre los jefes nativos –*Ariki*– y el delegado británico.

Los *arikis* le solicitaron a Nueva Zelandia que anexara las islas, a lo que este país accedió, completándose el procedimiento el 11 de junio de 1901,[27] fecha en la cual las Islas Cook pasaron a formar parte de ese dominio. El delegado británico fue reemplazado por un comisionado de la misma nacionalidad, y las leyes aprobadas por el antiguo Parlamento se mantuvieron vigentes, aunque sujetas a las disposiciones de un nuevo marco legal.

---

[27] *Pacific Islands Year Book*, p. 55.

En 1915, se aprobó una ley que creó un Ministerio encargado de las islas, que años más tarde se transformaría en el Ministerio de los Territorios Insulares, debido a la transferencia que Gran Bretaña le había hecho a Nueva Zelandia de la administración de las Islas Cook, la de Niue y, en 1925, la de Tokelau, que conserva hasta ahora, tal como se ha expuesto anteriormente.[28] Sólo en 1974, las funciones del Ministerio de los Asuntos Insulares fueron entregadas al Ministerio de Relaciones Exteriores, que, por una parte, maneja los asuntos relativos a las Islas Cook y Niue, como lo hace con cualquier otro estado y, por otra, los representa ante los demás países debido a que constitucionalmente Nueva Zelandia tiene a su cargo sus relaciones internacionales.

En 1946, fue instalado un Consejo Legislativo, presidido por el comisionado e integrado por representantes de todas las islas y departamentos gubernamentales. Una década más tarde, en 1957, se creó una Asamblea Legislativa con mayores poderes. En 1962, como un primer paso hacia un mayor grado de autonomía, fue elegido un Comité Ejecutivo de la Asamblea, cuya función consistió en asesorar al gobierno en materias políticas locales y en el estudio de los proyectos de presupuesto que se le someterían anualmente a la Asamblea. Finalmente, en diciembre de ese año, el delegado de Nueva Zelandia ante el Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas comunicó oficialmente que las Islas Cook se autogobernarían en un plazo de tres años.

[28] *Sobre Naeva Zelandia*, p. 13.

En 1964 comienzan a crearse las condiciones para el autogobierno, para lo cual renuncia el comisionado residente británico y todos los miembros oficiales de la Asamblea Legislativa. Se crea una forma de gobierno de transición en el que los integrantes del Comité Ejecutivo, encabezados por un Jefe de Asuntos de Gobierno, se constituyen en un Gabinete, el que se aboca a organizar los comicios para elegir una nueva Asamblea Legislativa. La elección se haría mediante sufragio universal.

En noviembre del mismo año, el Parlamento de Nueva Zelandia aprobó una nueva Constitución para las Islas Cook e invitó a observadores de las Naciones Unidas para que certificaran la probidad con que se realizaban las elecciones legislativas que se efectuaron el 20 de abril de 1965.[29]

A la Asamblea Legislativa se le ofrecieron cuatro alternativas de autodeterminación: independencia; integración con alguna otra nación insular del Pacífico; plena integración con Nueva Zelandia y autogobierno, es decir, las formas que contemplaba la Resolución 1541 (XV). La asamblea se decidió por la última de las opciones –el autogobierno– por lo que la Constitución pudo entrar en vigencia el 4 de agosto de 1965.

En ella se les entregó a los gobernantes de las Islas Cook la responsabilidad plena en el manejo de los asuntos internos, y Nueva Zelandia asumió la responsabilidad del manejo de las relaciones exteriores y defensa. Asimismo, se encargaría de otorgarles ayuda financiera y la ciudadanía neozelandesa a sus habitantes, sin ninguna restricción, para que ingresaran a ese

[29] *Pacific Islands Year Book*, p. 64.

territorio. La Constitución fue reformada el mismo año 1965, con el fin de institucionalizar la Cámara de los *Ariki* –integrada por los jefes superiores maoríes de cada isla– e incorporarla a la estructura del nuevo Estado, aunque sólo con un rango consultivo.

Es necesario señalar, por último, el cambio del rol del Alto Comisionado que había sido establecido en la Constitución. En la Carta, el Alto Comisionado era el Jefe del Estado –en nombre del monarca británico– y el representante de Nueva Zelandia. De acuerdo con una reforma de la Constitución de 1975, el cargo de Alto Comisionado de Nueva Zelandia fue suprimido y el representante de la Reina se designa en conjunto con el Gobierno de las Islas Cook.[30] El Gobierno de Nueva Zelandia mantiene una oficina permanente en Rarotonga, cuyo jefe tiene el rango de representante de ese país y su función consiste en tratar los asuntos de interés común y los que deriven de la condición de Estado autónomo libre asociado que tienen las islas.[31]

---

[30] Los representantes diplomáticos intercambiados entre países del Commonwealth son llamados Alto Comisionado, en lugar de embajadores, como una distinción de su relación especial. En lo referente a rango, precedencia e inmunidad, ellos comparten un status común con los embajadores y su función es muy similar. Entre los países en los cuales la Reina es la Jefe del Estado, el Alto Comisionado representa tanto a la Reina como a su gobierno. *A Year Book of the Commonwealth*, p. 7.

[31] *Pacific Islands Year Book*, p. 56.

La Constitución de 1964[32]

La Constitución de las Islas Cook establece, en sus artículos iniciales, que contiene las disposiciones para el autogobierno por parte del pueblo y para dotarlo de una Constitución, la que se aplicará a ese territorio y no a Nueva Zelandia, a menos que su contexto lo requiera. Estas disposiciones previas describen la fecha de su entrada en vigor, el 17 de noviembre de 1964,[33] su ámbito de aplicación y la forma en que debe ser interpretada;[34] señala, además, que la presente Constitución será la suprema ley de las Islas Cook,[35] aparte de otros seis aspectos fundamentales:

a) que las Islas Cook se autogobernarán;[36]

b) que nada en esta ley o en la Constitución modificará las responsabilidades que tiene Su Majestad la Reina respecto de las Relaciones Exteriores de las Islas Cook;[37]

c) que nada en esta ley o esta Constitución modificará las responsabilidades de Su Majestad la Reina en la defensa de las Islas Cook;[38]

---

[32] Se analizará la Constitución de 1964 tal como fue promulgada, incluyendo algunas modificaciones posteriores. Lo que interesa en este capítulo es tener una visión de un modelo que tuvo una importante repercusión en los territorios del Pacífico insular que aspiraban al autogobierno y que motivó movimientos y posteriores acuerdos con distintos países y con diferentes formas de autonomía o libre asociación.

[33] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Interpretation, Art. 1.

[34] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Interpretation, Art. 2.

[35] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Interpretation, Art. 4.

[36] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Interpretation, Art. 3.

[37] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Interpretation, Art. 5.

[38] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Interpretation, Art. 5.

d) que Su Majestad la Reina se puede liberar de estas responsabilidades previa consulta entre el Primer Ministro de Nueva Zelandia y el *Premier* de las Islas Cook;[39]

e) que estas responsabilidades las tiene Su Majestad la Reina en virtud de sus derechos sobre Nueva Zelandia;[40]

f) que nada en esta ley o en esta Constitución afectará la condición de súbdito británico, ni de ciudadano de Nueva Zelandia de ninguna persona, en virtud de lo establecido por el Acta de Nacionalidad Británica y Ciudadanía de Nueva Zelandia de 1948.[41]

La primera parte del texto constitucional establece la estructura de gobierno que adoptarán las islas. El Jefe del Estado es Su Majestad la Reina de Gran Bretaña, en virtud de sus derechos sobre Nueva Zelandia, de la cual las islas forman parte en libre asociación.[42]

En representación de Su Majestad y del Gobierno de Nueva Zelandia habrá un Alto Comisionado.[43]

De acuerdo con el texto de la Constitución de 1964, el Alto Comisionado será designado por el Gobernador General de Nueva Zelandia, a proposición del Ministro de Gobierno de ese país, el que deberá haber consultado, previamente, al *Premier* de

---

[39] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Interpretation, Art. 5.
[40] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Interpretation, Art. 5.
[41] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Interpretation, Art. 6.
[42] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part I, Art. 2. Véase, rol de la monarquía en el Commonwealth, en la primera parte de este capítulo.
[43] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part I, Art. 3, (1).

las Islas Cook.[44] En su calidad de representante de Su Majestad la Reina, el Alto Comisionado asesorará al Gabinete, al *Premier* o al Ministro que corresponda, según la situación lo aconseje.[45] Si, por otra parte, el Gabinete, el *Premier* o un Ministro competente aconsejan al Alto Comisionado respecto del desempeño de cualquier función como representante de Su Majestad la Reina y éste no responde dentro de los catorce días siguientes a la fecha en que tomó conocimiento, no lo acepta o realiza cualquier otra acción dentro de los marcos establecidos por la Constitución o cualquiera otra ley, se considerará que el Alto Comisionado habrá aceptado tal consejo.[46]

Este artículo parece contradictorio, aunque podría pensarse que, si el Alto Comisionado puede actuar como consejero del Gabinete, según lo dispuesto por el inciso anterior del mismo artículo, también este cuerpo está capacitado para hacerle presente sugerencias que, desde el punto de vista de los habitantes de las islas, pudieran mejorar o hacer más adecuado su desempeño.

El *Premier* está obligado a tomar las providencias necesarias para que lleguen al Alto Comisionado copias de todas las agendas y minutas del Gabinete, como también, de todos los documentos que son sometidos a la consideración de este cuerpo, al mismo tiempo que éstos circulan entre los ministros. Además, deberá suministrarle toda la información relacionada

[44] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part I, Art. 3, (2).
[45] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part I, Art. 5, (1).
[46] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part I, Art. 5, (2).

con los asuntos de las Islas Cook y con las proposiciones legislativas solicitadas por él.[47]

La autoridad ejecutiva de las Islas Cook debe ser designada por Su Majestad la Reina, en virtud de sus derechos sobre Nueva Zelandia.[48] De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, esta autoridad ejecutiva es ejercida, en representación de Su Majestad, por el Alto Comisionado, ya sea en forma directa o a través de sus subordinados.[49]

Por otra parte, existe un Gabinete de Ministros integrado por el *Premier* de las Islas Cook –que no tiene constitucionalmente el título de Primer Ministro–,[50] que lo presidirá , y no menos de tres ni más de otros cinco ministros. Estos tendrán la dirección general y el control ejecutivo y serán responsables colectivamente ante la Asamblea Legislativa.[51]

Si la Asamblea Legislativa se encuentra en período de sesiones, el Alto Comisionado podrá designar como *Premier* a un miembro de ella que cuente con la confianza de la mayoría de sus integrantes. Si se debe designar al *Premier* cuando la Asamblea Legislativa esté en receso, el Alto Comisionado podrá nombrar a un miembro de ella que, en su opinión y actuando en forma discrecional, contaría con el respaldo de la mayoría parlamentaria.

---

[47] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part I, Art. 6.
[48] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part II, Art. 12, (1).
[49] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part II, Art. 12, (2).
[50] En la Reforma Constitucional de 1980-1981, el Premier pasó a ser el Primer Ministro y la Asamblea Legislativa, el parlamento. Véase *Constitution Amendment (Nº 9) Act 1980-81,* Part I, (5) y (6).
[51] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part II, Art. 13, (1).

En el caso que hubiera que designar un *Premier* después de una disolución de la Asamblea Legislativa y antes de la celebración de elecciones generales, el Alto Comisionado podrá elegir a una persona que hubiese sido miembro de la Asamblea en el período inmediatamente anterior a esa disolución, el que, en opinión del Alto Comisionado, actuando discrecionalmente, tendría la confianza de la mayoría de las personas que eran miembros de la Asamblea dicha Asamblea.[52]

Finalmente, si el cargo de *Premier* quedara vacante por cualquier motivo, pasando un período razonable en la vacancia y, a juicio del Alto Comisionado, actuando en esto según su criterio, no hubiera ningún miembro de la Asamblea Legislativa que contara con la mayoría, éste hará una notificación en la Gaceta de las Islas Cook disolviéndola. En ese caso el Alto Comisionado podrá nombrar como *Premier* a un miembro de Asamblea Legislativa inmediatamente anterior a su disolución que, a su juicio, sea capaz de desempeñarse como tal.[53]

El resto de los ministros serán designados por el Alto Comisionado, a proposición del *Premier*, de entre los miembros de la Asamblea Legislativa.[54] Los ministros dejarán sus carteras si el *Premier* deja su cargo, de acuerdo con el concepto de la responsabilidad colectiva de los miembros del Gabinete; si la designación del ministro es revocada por el Alto Comisionado a proposición del *Premier*; si le presenta su renuncia al Alto Comisionado o si deja de ser miembro de la Asamblea

[52] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part II, Art. 13, (2) *
[53] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part II, Art. 13, (2).
[54] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part II, Art. 13, (3).

Legislativa por cualquier motivo que no sea la disolución de ella.[55]

El Alto Comisionado está facultado para pedirle la renuncia al *Premier* cuando éste deje de ser miembro de la Asamblea, por cualquier motivo que no sea su disolución; cuando la Asamblea apruebe un voto expreso de censura al Gabinete o si es derrotado en alguna materia en la cual el *Premier* hubiera declarado previamente que se trataba de un tema de confianza, caso en el cual el Alto Comisionado podrá disolver la Asamblea y no destituir al *Premier*. También se le podrá pedir la renuncia si se ausenta de las Islas Cook, por razones no oficiales, por más de tres meses sin mediar una autorización escrita del Alto Comisionado, el que actuará según su criterio. En el caso de ausencia ya señalado o en el de enfermedad, el Alto Comisionado podrá designar a otro ministro para desempeñar esas funciones.[56]

La Constitución dispone también normas para el funcionamiento del Gabinete, las que muestran, a su vez, las amplias atribuciones con que cuenta el Alto Comisionado. Será deber del *Premier*, si el Alto Comisionado, actuando discrecionalmente así lo requiere, someter a consideración del Gabinete cualquier materia sobre la que un ministro –incluyendo al *Premier*– haya tomado una decisión no considerada por éste.[57] Los acuerdos del Gabinete, debidamente registrados, deberán ser comunicados al Alto Comisionado dentro de las cuarenta y ocho

[55] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part II, Art. 14, (4).
[56] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part II, Art. 14, (3) y (5).
[57] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part II, Art. 18, (3).

horas de tomada la decisión. En caso de extrema urgencia, el plazo será de veinticuatro horas.[58]

Asimismo, determina que los acuerdos del Gabinete entrarán en vigencia:

a) cuando sean aprobados por el Alto Comisionado, quien actuará discrecionalmente;

b) luego de cuatro días contados desde que fue tomada la decisión;

c) al término del segundo día desde que fue aprobada si, a juicio del Gabinete, ésta reviste suma urgencia.[59]

Además, la Constitución dispone la existencia del Consejo Ejecutivo, el que está integrado por el Alto Comisionado y los miembros del Gabinete. El consejo podrá revisar cualquier materia que haya sido tratada por el Gabinete y sus decisiones tendrán los mismos efectos que si hubiesen sido aprobadas por éste, incluso en aquellos casos en que el acuerdo original haya sido modificado. Si se diera el caso que, con posterioridad, el Gabinete aprobara un acuerdo diferente a las modificaciones que le introdujo el Consejo Ejecutivo, dicho acuerdo entrará en vigencia según lo dispuesto en las normas expuestas anteriormente, lo que implica un conflicto de poderes con el Alto Comisionado o que éste, actuando discrecionalmente, no lo promulgue. Una situación semejante aparece como poco probable dados los poderes con que cuenta el Alto Comisionado

[58] *The Cook Islands Constitution Act, 1964*, Part II, Art. 18, (4).
[59] *The Cook Islands Constitution Act, 1964*, Part II, Art. 19, (1).

para designar o destituir a los miembros del Gabinete, incluido el *Premier*.[60]

La Asamblea Legislativa está compuesta por veintidós miembros, elegidos por medio de voto secreto y universal, de acuerdo a distritos que representan a las diferentes islas que componen el país y en forma prácticamente coincidente con la elección de los miembros de la Cámara de los *Ariki*.[61]

Los debates y discusiones en la Asamblea Legislativa deben realizarse en lengua maorí, utilizando el dialecto que se habla en Rarotonga, la capital e isla más numerosa, como también en inglés. Todo proyecto que se presente debe estar redactado en lengua maorí e inglés. Sin embargo, la Asamblea podrá determinar cuál proyecto, al promulgarse, debe estar escrito solamente en inglés. Las actas también tendrán que redactarse en inglés, salvo excepciones, y en caso que en el texto de una ley exista discrepancia entre ambas versiones, prevalecerá la escrita en inglés.[62]

La Asamblea está facultada para legislar "para la paz, el orden y el buen gobierno de las Islas Cook", pudiendo modificar cualquier ley vigente, mientras ella no sea inconsistente con la Constitución, e incluso la misma Constitución, para lo cual se requiere el apoyo de dos tercios de la totalidad de sus miembros, incluyendo aquellos puestos que se encuentren vacantes.[63]

---

[60] *The Cook Islands Constitution Act, 1964*, Part II, Art. 24 y 25.
[61] *The Cook Islands Constitution Act, 1964*, Part III, Art. 27, (1) y (2).
[62] *The Cook Islands Constitution Act, 1964*, Part III, Art. 30.
[63] *The Cook Islands Constitution Act, 1964*, Part III, Arts. 39 y 41, (1) (a).

La administración de Justicia está en manos de la Corte Superior de las Islas Cook *(High Court)*, la que tiene jurisdicción en lo criminal y en lo civil. Está presidida por un Juez Superior e integrada por jueces y comisionados.[64] Los comisionados pueden resolver causas que no excedan cierto monto y aquellos delitos cuya pena no sea superior a seis meses. Paralelamente, existe una Corte de Tierras que se ocupa de los litigios sobre estas materias, especialmente aquellos en que estén envueltas las posesiones de los maoríes.

En caso de apelación, las causas civiles y criminales lo hacen ante el Juez Superior de las Islas Cook, luego ante la Corte Suprema de Nueva Zelandia, y las apelaciones a sus decisiones se llevan ante la Corte de Apelaciones de Nueva Zelandia. En forma muy ocasional, se puede apelar ante el más alto tribunal de la Comunidad Británica, el Comité Judicial del Consejo Privado de Londres.

La designación de los Jueces de la Corte Superior y de la Corte de Tierras corresponde al Alto Comisionado a proposición del *Premier*. Los jueces y comisionados de ambas cortes son nombrados por el Alto Comisionado luego de una proposición presentada por la Comisión del Servicio Judicial.[65]

La Constitución dispone, como ya se enunció, la creación de un consejo o cámara destinado a permitir la participación de los jefes más importantes de cada una de las islas que conforman las Islas Cook. Una representación de similares características había integrado el Parlamento en los tiempos del Protectorado

---

[64] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part IV, Arts. 47 y 48.
[65] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part IV, Art. 57.

británico, la misma que había solicitado la anexión a Nueva Zelandia. Del mismo modo, una representación de jefes tribales ya había integrado el Consejo Legislativo en 1946, órgano a partir del cual se generó posteriormente la Asamblea Legislativa, por lo que la participación de las tribus –que viven alejadas en distintas islas– ya era un hecho establecido en la organización política local.

La Cámara de los *Ariki* está integrada por jefes provenientes de todas las islas, con un sistema de representación que, en general, permite la designación de un *ariki* por isla, en algunos casos un *ariki* representa a dos islas y, en el caso de las dos principales, Palmerston y Rarotonga, la capital, el número no está determinado, pero no deben ser más de seis.[66]

Los miembros de la Cámara de los *Ariki* son designados por el Alto Comisionado.[67] La Constitución establece, asimismo, que en aquellas islas en las cuales exista sólo un *ariki*, ese será el nombrado y que en aquellos casos en que exista más de uno, será el Alto Comisionado quien decida.[68]

La función de una cámara semejante es la de incorporar a la cultura autóctona ciertos niveles de decisión. Estos pueden no ser demasiado relevantes para las élites políticas, pero pueden ser decisivos para las pequeñas comunidades. En virtud de lo anterior es que la Constitución dispone que esta Cámara trate las materias relativas al bienestar del pueblo de las Islas Cook, las que serán sometidas a su consideración por la Asamblea Legislativa. Respecto de estos asuntos, podrá expresar su

[66] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part I, Art. 8, (2).
[67] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part I, Art. 8, (2).
[68] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part I, Art. 8, (4).

opinión y hacerle llegar recomendaciones a la Asamblea. además, se le podrán encargar otras funciones de acuerdo con la ley.[69]

Los consejos isleños han existido por muchos años en las islas principales. Fueron restablecidos por el Acta de Gobierno Local de 1966, que dispuso que los jefes deben ser elegidos entre los miembros del Consejo. Los consejos se reúnen regularmente para supervisar diversas actividades locales, tales como cobrar algunos impuestos menores y promover obras y servicios en sus comunidades. Además, cada aldea tiene un comité destinado a velar por el orden y contribuir al mantenimiento de los caminos.[70]

Como se puede apreciar, las facultades de los *arikis,* son casi enteramente consultivas y las materias que pueden conocer son bastante amplias aunque poco precisas: aquellas relativas al bienestar del pueblo de las Islas Cook. Sin embargo, es preciso tener presente la importancia atávica de los jefes, especialmente en pueblos oceánicos, que viven muy aislados y en los cuales la tradición no aporta solamente la visión del mundo y el orden social, sino que también representa la seguridad frente al desamparo que significa vivir a cientos o miles de kilómetros de otras islas.

Los *ariki* son los jefes de tribus o familias y, por lo general, son los ancianos, sector en el Pacífico, ha sido bastante reacio a la modernización. De ahí que su incorporación a una institución del Estado, con carácter consultivo en relación a los aspectos

---

[69] *The Cook Islands Constitution Act, 1964,* Part I, Art. 9.
[70] *Pacific Islands Year Book,* p. 56.

que pudieran afectar a sus pueblos, es de gran importancia ya que, por una parte, contribuye a preservar y resguardar un orden y una estructura propia de sus habitantes originarios y, por otra, permite tener un importante canal de acceso e influencia en lo que son los centros de la modernidad en aquellas islas.

Asimismo, con bastante acierto, el gobierno de las Islas Cook ha sometido a la consideración de la Cámara de los *Ariki* materias que tienen implicaciones con la tenencia de la tierra y en proyectos que puedan afectar a la cultura tradicional. En relación a lo primero, debe recordarse que, si bien ellas son muy importantes en todas las sociedades agrarias, en las islas en general y en las del Pacífico en particular, por su aislamiento, adquieren una gran relevancia.[71] Esto se debe a que la tierra es un recurso especialmente escaso, ya que se trata de islas de origen volcánico, en general pequeñas, en las cuales es imposible incrementar su territorio, como ocurre en distintos lugares de los otros continentes donde, secularmente, se le ha venido ganando terreno al mar, acción que no se puede llevar a cabo en las islas oceánicas, ya que muchas veces se trata de atolones o islotes donde no existen, ni la tecnología, ni los materiales con que realizar operaciones de este tipo.

Acertadamente, la propiedad de la tierra está protegida por la ley y casi en su totalidad les pertenece a los maoríes. Ninguno puede vender, hipotecar o disponer de otra manera de sus tierras, con excepción de que lo haga a una entidad autorizada para garantizar un préstamo destinado a la vivienda. Están facultados para arrendarlas siempre que sea por períodos no superiores a

[71] Véase Grant McCall: *Rapanui: Tradition and Survival on Easter Island,* capítulos 4 y 7.

sesenta años y a una persona aprobada por un comité establecido por el gobierno y en las condiciones aprobadas por la Corte Suprema, división Corte de las Tierra.

La excepción es que pueden venderle a la Corona o arrendar las tierras por períodos superiores a sesenta años en el caso que sea destinada para usos religiosos. Los arriendos varían según el valor de las propiedades y la Corte Suprema, división Corte de las Tierras, revisa las transacciones. Es común que la propiedad tenga varios propietarios, a menudo, muchos de ellos están ausentes de las islas. Desde 1970, se permite a los propietarios residentes, representar a los ausentes en reuniones que cite la Corte Suprema y a tomar decisiones en su representación. En todo caso, un juez de la Corte de las Tierras debe confirmar esa decisión. [72]

Por tal razón, los asuntos que afecten a la tenencia de la tierra son extremadamente sensibles en estas islas, y parece una decisión adecuada la de establecer un sistema de consultas con un organismo que, como la Cámara de los Ariki, represente el vínculo con la autoridad tradicional. El método ha dado buenos resultados hasta ahora y las Islas Cook cuentan con un sistema político estable y que no presenta mayores confrontaciones internas al menos por este tipo de problemas.

Esta revisión de las principales disposiciones de la Constitución de las Islas Cook, permite tomar conocimiento de un sistema político imperante en el Pacífico insular que goza de prestigio en la región. De lo expuesto se puede inferir que la forma en que la Comunidad Británica se relacionó con su

[72] *Pacific Islands Year Book*, p.58.

antigua colonia, difiere de la empleada por Estados Unidos, la que fue revisada en el capítulo anterior.

En ambos casos se habla de libre asociación; no obstante, los términos de ella son distintos. En el caso de las Islas Cook y Niue, la autonomía se refiere solamente al manejo de los asuntos internos, ya que las relaciones exteriores y la defensa están en manos de Nueva Zelandia. Este modelo se aplica también a otras colonias británicas que hoy son estados independientes, como es el caso de Fiji que mantiene un acuerdo de defensa con Nueva Zelandia, situación que es comprensible si se tiene en cuenta que se trata de países con poblaciones de diecinueve mil personas en el caso de las Islas Cook y poco más de dos mil en el caso de Niue que, además, sobreviven gracias a la ayuda económica que les proporciona Nueva Zelandia y que difícilmente podrían sostener fuerzas armadas.

El caso de las Islas Cook tiene importancia para la historia contemporánea del Pacífico insular, porque fue un modelo de una considerable influencia en muchos territorios no autónomos, que vieron en éste la posibilidad de lograr manejar sus propios asuntos libremente, sin tener que cargar con los costos de la mantención de burocracias y la construcción de infraestructuras necesarias, aunque muy onerosas, que se requiere para poder existir en el mundo moderno.

VI. LOS TERRITORIOS FRANCESES DEL PACIFICO

Los territorios franceses después de la guerra

El imperio francés de ultramar entró en un proceso de transformaciones políticas y constitucionales luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial, momento en que la mayoría de sus territorios se independizó y los que no lo hicieron, modificaron sus relaciones con su capital europea. Se ha mencionado en el capítulo III, que los dominios de ultramar intuyeron acertadamente que Europa, debilitada a causa de la guerra no estaba en condiciones de enfrentarse con la misma decisión que antes a sus posiciones nacionalistas, con las consecuentes pretensiones independentistas.

La primera manifestación de este cambio fue la creación de la Unión Francesa (Union Française) en 1946, que consistió en un organismo político destinado a mantener las relaciones entre todos los territorios que estaban bajo su dominio, en un esfuerzo por conservar la unidad frente a las presiones centrífugas.

La Constitución de la Cuarta República definió que la Unión Francesa contemplaba dos elementos: a) la República de Francia, que incluía tanto al territorio metropolitano como a los Departamentos y Territorios de Ultramar y, b) todos los estados y territorios asociados que quisieran unírsele. Cambodia, Vietnam y Laos se convirtieron en estados asociados bajo estas

cláusulas, en tanto que Marruecos y Túnez declinaron la invitación.[1]

Sin embargo, el sistema no tuvo éxito en detener la corriente nacionalista que, en el transcurso de una década, condujo a la independencia a los estados de Indochina, Marruecos y Túnez. Tampoco pudo impedir que se desatara la guerra por la independencia de Argelia y aumentaran las presiones de los territorios franceses en Africa.

Un nuevo intento por adaptarse a estas difíciles circunstancias, la Constitución de la Quinta República, de 1958, estableció un sistema dotado de mayor flexibilidad para tratar los problemas de lo que se llamó la Comunidad Francesa *(Communauté Française)*, y su primera finalidad fue resolver las demandas de autogobierno de las colonias africanas, de manera de impedir que demandaran su completa independencia. Integrada por la República Francesa, por una parte, y por un conjunto de "estados miembros", por la otra, la Comunidad estuvo encabezada por el Presidente de la República, respaldado por un Consejo Ejecutivo, un Senado y una Corte de Arbitrajes. Doce territorios africanos aceptaron, en sus inicios, el *status* de estados miembros bajo un sistema de autogobierno y solamente Guinea optó por la plena independencia.

En vista de la evolución política observada en los estados miembros, la Constitución fue reformada en 1960 con la finalidad de hacer posible que los estados independientes pudieran continuar como integrantes de la Comunidad.[2] A pesar

[1] A. Banks, p. 287.

[2] La decisión es muy similar a la adoptada por los ministros del Commonwealth británico respecto de la India, tras su declaración de independencia.

de esta modificación, no hubo territorios dependientes que se interesaran en participar en el Senado, por lo que éste fue suprimido en 1961, en momentos en que la Comunidad era, de hecho, un ente inexistente.[3]

Actualmente, la República francesa comprende el territorio continental, cuatro Departamentos de Ultramar y cuatro Territorios de Ultramar.[4] Estos últimos poseen una estructura administrativa similar, encabezada por un Alto Comisionado o un Administrador, designado por el gobierno de París, que comparte su autoridad en diversos grados, según el territorio, con instituciones representativas de las colectividades locales.

La Polinesia Francesa

La Polinesia Francesa, definida como Territorio de Ultramar, comprende alrededor de ciento treinta islas agrupadas en cinco archipiélagos: las Islas Sociedad, donde se encuentra Tahiti; el archipiélago Tuamotu, donde está ubicado el atolón de Mururoa; las Islas Gambier; las Islas Australes y las Islas Marquesas. La superficie terrestre, en su conjunto, es de cuatro mil doscientos kilómetros cuadrados, dispersa en una extensión de cuatro millones de kilómetros cuadrados de océano.[5] La población estimada es de aproximadamente doscientas dos mil

[3] A. Banks, p. 287.

[4] Son Departamentos de Ultramar: Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica y Reunión. Los Territorios de Ultramar son: St. Pierre y Miquelon; Nueva Caledonia, Wallis y Futuna, y la Polinesia Francesa.

[5] El manual *Pacific Islands Year Book*, p. 131, contabiliza 130 islas y una superficie de 4 mil kilómetros cuadrados. En tanto, A. Banks en su *Political Handbook of the World*, p. 289, informa de 120 islas, cuya superficie alcanza a los 4.200 kilómetros cuadrados.

personas, de las cuales, veinticuatro mil residen en Tahiti, que es la capital del territorio.[6] La mayoría es polinésica, con minorías europea, mestiza y china. Los polinésicos en su totalidad y gran parte de los de origen chino poseen la nacionalidad francesa.[7]

A raíz de un tratado firmado en 1842 con los jefes locales, Tahiti quedó bajo el protectorado francés, para luego "unirse a Francia" en 1880. Las Islas Sociedad fueron anexadas en 1888 y las Australes en 1901.

Durante la Segunda Guerra Mundial, al ser ocupada Francia por las tropas alemanas, el Gobernador de Tahiti se mantuvo junto al gobierno de Vichy, pero un plebiscito realizado dos meses después apoyó abrumadoramente la opción de que el territorio se uniera ala "Francia Libre" del general Charles de Gaulle. Esta decisión permitió la colaboración con las fuerzas aliadas que incluyó el alistamiento de varios cientos de isleños y que se concedieran facilidades a la Marina norteamericana para instalar depósitos de combustible y una estación de reabastecimiento en Bora Bora.[8] Dadas las distancias que caracterizan esa zona del Pacífico, se puede apreciar lo significativa que fue esa colaboración.

A mediados de 1947, empezaron a surgir ideas nacionalistas que encontraron expresión a través de una comisión, formada por veintiséis sindicatos, que planteó la necesidad de "conducir a Tahiti y sus archipiélagos hacia una

---

[6] Población estimada en 1991. A. Banks, p. 289.

[7] La composición étnica del territorio es la siguiente: polinésicos, 70 por ciento; europeos, 15 por ciento; mezcla con europeos, 8 por ciento, y chinos, 7 por ciento. *Pacific Islands Year Book*, p. 131.

[8] *Pacific Islands Year Book*, p. 142.

mayor libertad política, económica, administrativa y cultural". El líder del movimiento, *Pouvanaa a Oupa,* fue inicialmente reprimido, lo que incrementó su popularidad al nivel de ser elegido representante de la Oceanía Francesa ante la Asamblea Nacional en París. Creó un partido político y ganó la mayoría de los asientos en la ya creada Asamblea del Territorio, entre 1953 y 1957.

A partir de ese momento, el territorio fue reunificado bajo el nombre de Polinesia Francesa, otorgándosele mayores poderes a una Asamblea del Territorio existente, y se incluyó la posibilidad de nombrar ministros locales en un Consejo de Gobierno.

Las presiones de autonomistas e independentistas han sido más o menos constantes durante los últimos treinta años. Un acontecimiento relevante fue el anuncio de *Pouvanaa a Oupa* de un plan para producir la separación de Francia y constituir una república tahitiana independiente. La noticia de que se utilizaría el atolón de Muroroa para la realización de pruebas nucleares sirvió para mantener el clima de agitación antifrancesa. Otro acontecimiento importante ocurrió en 1976, cuando el dirigente tahitiano Francis Sanford, líder del Frente Unido *(Te E'a Api)* , abandonó el grupo *gaullista* de la Asamblea Nacional francesa, debido a que el gobierno de París se negó a aceptar las peticiones de autonomía de la antigua Asamblea Territorial Polinésica y empezó a realizar actividades proselitistas en favor de la independencia.

El clima sucintamente descrito puede explicar el hecho de que el gobierno francés haya promulgado dos estatutos en menos

de diez años, uno en julio de 1977 y el otro en septiembre de 1984.[9] El presente capítulo se referirá a este último.

El Estatuto de 1984

El Estatuto del Territorio de la Polinesia Francesa está contenido en la Ley N° 84-820, del 6 de septiembre de 1984, y lleva las firmas de importantes políticos franceses tales como la del Presidente de la República, François Mitterrand; del Primer Ministro, Laurent Fabius; del Ministro del Interior y de la Descentralización, Pierre Joxe, y del Secretario de Estado Adjunto del Ministro del Interior y de la Descentralización, encargado de los Departamentos y Territorios de Ultramar, Georges Lemoine. Todos de dilatada y relevante trayectoria política en la segunda mitad de este siglo.

El estatuto define a la Polinesia Francesa como un territorio de ultramar, dotado de autonomía interna dentro del marco de la república, que se administra libremente por legisladores elegidos y que está representado en el Parlamento de la República y en el Consejo Económico y Social.[10]

Es responsabilidad del Alto Comisionado de la República, quien es el delegado del gobierno central, es el resguardo de los intereses nacionales, el respeto a la ley y el orden público y el control de la administración.

---

[9] El Estatuto de 1977, que no satisfizo ni en sus contenidos ni en su aplicación, permitió que el Alto Comisionado -designado por Francia- se mantuviera como Presidente del Consejo de Gobierno; pero la mayoría de los asuntos internos, los decidiría el Vicepresidente, quién sería elegido por votación universal.

[10] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 1.

El poder local es competente en todas las materias establecidas en el estatuto, salvo en aquellas reservadas al Estado, donde su jurisdicción corresponde a las autoridades de este último.[11] Las atribuciones de las autoridades del Estado metropolitano son muy amplias, como se verá a continuación.

En el Artículo 3, el Estatuto dispone que competen a las autoridades del Estado francés, por lo tanto, no son facultades de las autoridades del territorio:

1) las relaciones exteriores;

2) el control de la inmigración y de los extranjeros;

3) las comunicaciones exteriores en materia de navegación marítima y aérea, correos y telecomunicaciones;

4) la moneda, el tesoro, el crédito y el cambio de moneda;

5) las relaciones financieras con el extranjero y el comercio exterior;[12]

6) la defensa;

---

[11] *Statut du Territoire de la Polynésie Française,* Artículo 2. El texto de este artículo dice textualmente: "Las autoridades del territorio son competentes en todas las materias que no están reservadas al Estado, en virtud de las disposiciones del Artículo 3 de esta ley."

[12] Este inciso hace referencia a otros artículos del Estatuto, que incluyen limitaciones adicionales como la imposibilidad de las autoridades del territorio de poner restricciones cuantitativas a la importación, Artículo 25 (9); elaborar el programa anual de importaciones y determinar el monto anual de colocación de divisas solicitadas al Estado, Artículo 26 (1), y la obligación del Consejo de Ministros del Territorio de poner en conocimiento del Estado todos los proyectos de inversión extranjera directa en la Polinesia Francesa, Artículo 28.

7) la importación, comercialización y exportación de material militar, armas y municiones de todas las categorías;

8) las materias primas estratégicas;

9) el mantenimiento del orden y la seguridad civil;

10) la nacionalidad y organización legislativa del Estado;

11) el derecho civil;

12) los principios generales del derecho del trabajo;

13) la justicia y organización judicial, el derecho y el procedimiento penal;

14) la representación pública del Estado;

15) la organización comunal, control administrativo y financiero de las comunas y de sus establecimientos públicos;

16) la enseñanza de segundo ciclo, incluyendo la definición de los programas de estudio, las modalidades de examen, las libretas y diplomas y los requisitos para ejercer la docencia;

17) la enseñanza superior y la investigación científica, sin perjuicio de que el territorio pueda organizar su propia investigación científica;

18) las comunicaciones audiovisuales, dentro del respeto de la identidad cultural polinésica y de la legislación del propio territorio.[13]

Además, el Estado ejerce sus derechos de soberanía sobre sus dominios público y privado, terrestres, marítimos y aéreos, la explotación de los recursos naturales, biológicos y de otra índole, de los fondos marinos, de su subsuelo y de la jurisdicción subyacente.[14]

Las instituciones del territorio comprenden el Gobierno Territorial, la Asamblea del Territorio y el Comité Económico y Social.[15] El Gobierno Territorial está compuesto por un presidente y seis a diez ministros, uno de los cuales tendrá el título de vicepresidente. Este constituye el Consejo de Ministros del Territorio y el Presidente del Gobierno es, a su vez, Presidente del Consejo de Ministros.[16]

El Presidente del Gobierno es elegido por la Asamblea del Territorio entre sus miembros, la que no podrá actuar válidamente si no cuenta con la asistencia de tres quintas partes de sus integrantes presentes. Dentro de los cinco días siguientes a su elección, el Presidente del Gobierno le entregará a la Asamblea del Territorio la nómina de los ministros, la que se hará efectiva si es aprobada por la mayoría de los votos de los

---

[13] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 3. La numeración corresponde a la de cada inciso del artículo citado.
[14] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 3.
[15] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 4.
[16] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 5.

que la componen. Los ministros deben ser miembros de la Asamblea.[17]

Por otra parte, el Presidente del Gobierno se mantendrá en sus funciones hasta el término del mandato de la Asamblea que lo eligió, y la dimisión del Gobierno del Territorio será presentada por su Presidente ante la Asamblea del Territorio, la que la hará llegar sin mayor dilación al Alto Comisionado. En caso de deceso del Presidente o de ausencia mayor a tres meses, el Gobierno del Territorio será considerado dimisionario, y se procederá a reemplazarlo en la forma descrita anteriormente.[18] En el caso de que se produzca la renuncia de un ministro, ésta le será comunicada a la Asamblea del Territorio, la que deberá ponerla en conocimiento del Alto Comisionado y, si se substituyera a más de uno de ellos, el Presidente del Gobierno deberá remitir la lista de los reemplazantes a la Asamblea del Territorio para su aprobación o rechazo.[19]

Frente a las amplias atribuciones que le corresponden al Estado francés, el Estatuto detalla las que le competen al Gobierno Territorial. En ellas se aprecia una tendencia similar a la del sistema que impera en las Islas Cook, en el sentido de limitar la participación de sus habitantes a materias estrictamente locales, con la sola excepción de que se considera la posibilidad de que puedan *proponer* al Gobierno de la República la apertura de negociaciones tendientes a llegar a acuerdos con otros estados o territorios del Pacífico en aspectos económicos, científicos, técnicos y culturales que sean de su

---

[17] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículos 7, 8 y 9.
[18] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículos 15 y 16.
[19] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículos 15 y 16.

interés. El Presidente del Gobierno del Territorio, o su representante, podrá participar en esas negociaciones. En el caso de que los acuerdos se realicen dentro de la región del Pacífico y en las materias enumeradas, el Estado podrá delegarlas a las autoridades locales.[20]

No obstante, sus facultades se limitan solamente a "proponer la apertura de negociaciones" que pudieran culminar en algún acuerdo, y a asistir a ellas, en el mejor de los casos, por delegación. Esta situación dista bastante de las facultades que establecieron los Acuerdos de Libre Asociación con Estados Unidos para manejar sus relaciones con otros estados, territorios u organizaciones, internacionales o privadas, en este ámbito geográfico. Como se puede apreciar, las condiciones dispuestas en el Estatuto son restrictivas, a pesar de tratarse de acuerdos prácticamente coetáneos con los de la Micronesia.

Dentro de la sección III se detallan las atribuciones del Gobierno del Territorio y de sus miembros, las que le permiten estipular las normas que se aplicarán a las siguientes materias:

a) la organización de los servicios y establecimientos públicos territoriales;

b) la enseñanza en los establecimientos de competencia del territorio; (que le pueden ser transferidos en plazo de cinco años a partir de la vigencia de esta ley)

c) la enseñanza de las lenguas locales en todos los establecimientos educacionales;

---

[20] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 38.

d) el régimen de becas, subvenciones, seguros y bonificaciones de educación, según los fondos aprobados en el presupuesto territorial;

e) la reglamentación de pesos y medidas y la represión del fraude;

f) la organización general de las ferias y mercados de interés territorial;

g) la reglamentación de precios y tarifas y la del comercio interior;

h) las tarifas y normas de contribuciones y la recuperación de impuestos a los servicios;

i) restricciones cuantitativas a las importaciones;

j) acuerdos sobre aeropuertos privados.[21]

Además, está encargado de implementar varias de las medidas expuestas y determina los objetivos y modalidades de la explotación o ejecución de las obras públicas territoriales, aprueba o rechaza las transferencias de propiedad inmobiliaria, cuando el adquirente es una sociedad civil o comercial o, en el caso de una persona natural, si se trata de un extranjero o alguien que no es residente en la Polinesia Francesa. Asimismo el Consejo de Ministros debe conocer todos los proyectos extranjeros de inversión directa en el territorio, con las restricciones señaladas anteriormente.[22]

---

[21] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 25.
[22] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículos 26, 27 y 28.

El Consejo de Ministros, por otra parte, debe ser consultado, obligatoriamente, por el Ministro Encargado de los Asuntos de Ultramar o por el Alto Comisionado, según sea el caso, acerca de las modificaciones de las tarifas e impuestos de los servicios postales, telefónicos, telegráficos y radioeléctricos internacionales; la definición de la red de establecimientos educacionales que le corresponden al Estado, así como sus programas de enseñanza; la seguridad civil; inversiones extranjeras; acuerdos de pesca y cabotaje; control de la inmigración y los extranjeros, incluyendo el otorgamiento de visas por plazos superiores a tres meses; la organización legislativa; la creación y modificación de subdivisiones administrativas y la proposición de nombres al Gobierno de la República para la designación de los jefes de estas subdivisiones.[23]

En otras materias, tales como las referentes a las disposiciones de las autoridades de la República sobre política monetaria, el Consejo de Ministros es sólo informado.[24]

Es posible apreciar que el Estado francés concentra las decisiones de importancia en materia de defensa exterior, orden interno, comunicaciones, comercio exterior, inmigración, moneda, presupuesto, recursos naturales y justicia. La participación local se limita a la administración, dentro del marco fijado por la legalidad francesa y, en general, a aquellas materias cotidianas, si bien vitales, pero también conflictivas.

---

[23] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 31.
[24] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 33.

En el resto de los asuntos relevantes, las autoridades territoriales son únicamente consultadas. Esta situación no se da en materia de defensa, a pesar de que dentro del territorio está ubicado el *"Centre d' Experimentation du Pacifique"*, que tiene a su cargo la aplicación del programa de pruebas nucleares francesas en Muroroa y Hao. Estas instalaciones empleaban, en 1975, a once mil quinientas personas, casi el diez por ciento de la población total de la Polinesia Francesa. Aunque la magnitud física del programa se ha reducido en los años siguientes y las pruebas nucleares se suspendieron entre 1992 y 1995, se puede tener una idea del impacto que significa sobre el empleo y los ingresos del territorio.

El Estatuto establece con todo detalle, a veces excesivo, los procedimientos de cada una de las instituciones del territorio. Los del gabinete y de la asamblea son fijados hasta en el caso de las reclamaciones que quedan exentas de llevar un timbre, lo que es indicador de la voluntad de reglamentar toda actividad, restringiendo los márgenes de autonomía al mínimo posible.

El caso de la Asamblea es un buen ejemplo, ya que la mayor parte de los treinta y siete artículos referentes a ella se destina a fijar las normas operativas de este Parlamento.

La Asamblea del Territorio es elegida por sufragio universal directo y por períodos de cinco años. Los comicios pueden ser cuestionadas por los votantes de una circunscripción electoral, por los candidatos y por el Alto Comisionado ante el Tribunal Administrativo. El recurso que presente el Alto Comisionado se fundamentará solamente en el hecho de que no

se hayan observado las formalidades y condiciones prescritas por las disposiciones legales o reglamentarias vigentes.[25]

La Asamblea del Territorio es competente en todas las materias que le corresponden al territorio, salvo aquellas que son asignadas por este Estatuto al Consejo de Ministros al Presidente del Gobierno Territorial o al Estado Francés, debiendo aprobar el presupuesto y su utilización en el período anterior.[26]

También es consultada acerca de los proyectos de ley que ratifiquen convenios internacionales que impliquen aspectos de competencia de las instituciones territoriales. En lo referido a materias consideradas de competencia del Estado, la Asamblea del Territorio puede adoptar acuerdos para modificar o complementar disposiciones legislativas o reglamentarias de origen metropolitano y que se apliquen dentro del territorio. Estos acuerdos serán enviados por el Presidente de la Asamblea al Presidente del Gobierno Territorial y al Alto Comisionado, el que deberá hacérselas llegar al Ministro Encargado de los Territorios de Ultramar.[27]

En relación al Gobierno Territorial, la Asamblea podrá presentar un voto de censura en su contra, para lo cual requerirá los votos de dos quintos de sus miembros. Si éste es aprobado, el Gobierno cesará sus funciones, y se deberá elegir un nuevo Presidente del Gobierno Territorial de acuerdo con las normas ya descritas.[28]

---

[25] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículos 44 y 47.
[26] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículos 62 y 63.
[27] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículos 68 y 69.
[28] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículos 79 y 80.

La Asamblea del Territorio, a su vez, puede ser disuelta cuando se estime necesario enjuiciar al Gobierno del Territorio, lo que deberá ser determinado por el Consejo de Ministros o también cuando esta instancia lo acuerde a solicitud del Presidente del Gobierno Territorial.[29]

El Estatuto establece, asimismo, las normas de funcionamiento del Comité Económico y Social, a semejanza de su homónimo en el territorio metropolitano. El Comité Económico y Social de la Polinesia Francesa está compuesto por representantes de agrupaciones de profesionales, sindicatos, organismos y asociaciones que participan en la vida económica, social y cultural del territorio.[30] Cada sector está representado de acuerdo con su importancia, aunque el Estatuto no establece su calificación, sino que se la entrega al propio Comité.[31] Solamente dispone que su número no será mayor que el de la Asamblea del Territorio y que sus integrantes no pueden ser miembros del Gobierno de la República ni del Territorio.[32] No obstante, el Estatuto incluye otro requisito para integrarlo: sus miembros deben ser de nacionalidad francesa,[33] lo que pone una barrera insalvable para que este organismo sirva como elemento de concertación de clases y articulación de intereses.

El Comité puede emitir su parecer sobre los proyectos que son sometidos a su consideración por las autoridades, sugerirles a éstas temas de estudio, dentro del ámbito de su competencia, y

---

[29] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 81.
[30] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 82.
[31] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 83.
[32] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículos 83, inciso 2, y Artículo 85.
[33] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículo 84.

opinar acerca de las orientaciones presupuestarias generales del territorio.[34]

El rol del Alto Comisionado queda también establecido en el Estatuto. Entre sus facultades están la promulgación de los decretos y las leyes, luego del informe favorable del Presidente del Gobierno Territorial; velar por el orden público, el respeto de las libertades públicas y de los derechos individuales y colectivos, y asegurar, en nombre del Estado, el funcionamiento de las instituciones, la defensa y el cumplimiento de las leyes y disposiciones vigentes en el territorio.[35]

El Estatuto que se ha expuesto encontró resistencia en un comité de políticos de la Polinesia Francesa, que se formó en 1982 para negociar informalmente el nuevo cuerpo legal. Las principales objeciones se referían a que se reservaba al Estado la decisión sobre acuerdos comerciales, transportes y otras materias económicas. La Asamblea territorial rechazó también, en primera instancia, el proyecto debido a que Francia se negaba a compartir su exclusiva competencia económica en los aspectos nombrados.

El Alto Comisionado obtuvo de las autoridades de ultramar que los territorios tuvieran facultades en materia de reglamentación financiera y contable, alcanzando un acuerdo ventajoso para las partes, por cuanto los territorios lograron mayor autonomía en materia económica y Francia obtuvo la aprobación del nuevo Estatuto.

---

[34] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículos 82, 85, 86 y 88.
[35] *Statut du Territoire de la Polynésie Française*, Artículos 91 y ss.

Otro aspecto que cabe destacar es que en este nuevo Estatuto los representantes del territorio ante el Parlamento francés no serán elegidos por el Gobierno, sino por la Asamblea Territorial, es decir, por los partidos que la conforman.

Por último, debe resaltarse que, en el Estatuto, el Alto Comisionado ya no tiene el poder ejecutivo, el que está en manos del Presidente del Gobierno del Territorio, es decir, en poder de las fuerzas locales, aunque con todas las limitaciones que se han visto a lo largo de estas páginas.

Unos días después de la promulgación del Estatuto, el Primer Ministro Laurent Fabius declaró "estamos conscientes de que era necesario al interior de límites, muy claramente definidos, encontrar un punto de equilibrio entre la afirmación de la soberanía del Estado; ya que nos situamos en el marco de la constitución aceptada y reconocida por todos, y el reconocimiento, conforme al espíritu que anima al Gobierno en las leyes de descentralización, de la posibilidad de los elegidos de la Polinesia Francesa de gozar de autonomía en el dominio de su gestión".[36]

Nueva Caledonia

Nueva Caledonia es una de las islas de mayor superficie en el Pacífico con diecinueve mil kilómetros cuadrados. El territorio está compuesto, además, por otros dos grupos de islas –las Lealtad y las Huon– y está ubicado a unos mil ochocientos

[36] Le Monde, 11 de septiembre de 1984. En *Annuaire Français de Droit International 1984*, p. 1044.

kilómetros al noreste de Sydney. Tiene una población de ciento sesenta y ocho mil personas, de las cuales alrededor de sesenta y seis mil viven en la capital, Noumea.[37]

La situación de Nueva Caledonia ha alcanzado caracteres destacados en los últimos años, en la medida que han existido enfrentamientos políticos y de hecho entre la población de origen melanésico y la de origen europeo, que es principalmente francesa. Además de sus diferencias étnicas y de las consecuencias que tal situación acarrea, estos dos grupos difieren respecto del destino político futuro del país. Por una parte, la población melanésica, los canacas, alrededor de cincuenta y cinco mil[38], es partidaria de la independencia. Por otra, los de origen europeo, que son aproximadamente cincuenta mil, quieren continuar siendo "franceses" y se manifiestan a favor de la autonomía; pero no de la independencia. Los separatistas están representados por varios pequeños partidos, que son liderados por el Frente Independentista, agrupación que procura la ruptura de todos los vínculos con Francia.

La situación tiene el agravante del origen de la población francesa, por cuanto se estima que, por lo menos diez mil de ellos, son inmigrantes provenientes de otros territorios franceses descolonizados, principalmente *"pieds noir"*, hijos o descendientes de franceses nacidos en Argelia. Su experiencia anterior los lleva a ser extremadamente intransigentes en materias políticas con los canacas, ya que saben que no tienen posibilidades de ser aceptados en Francia –como la experiencia se los demostró en su oportunidad– y que Australia y Nueva

[37] Población estimada en 1991. A. Banks, p. 287.
[38] Cifra estimada en 1982. *Pacific Islands Year Book*, p. 277.

Zelandia tampoco estarían en condiciones de recibir a cincuenta mil personas emigradas como resultado de una independencia conflictiva, como se les hizo presente ya en 1985.[39]

El resto de la población está compuesto por emigrantes polinésicos de Tahiti y Wallis, además de cinco mil indonesios y dos mil vietnamitas, que no parecen compartir los puntos de vista de los canacas.

La estabilidad se vio amenazada en lo interno por el Frente Independentista, que ha aumentado el número de su militancia desde 1981, hecho que se atribuye a la declaración de independencia de Vanuatu, considerado país vecino, lo que alentó los deseos separatistas. Esto llevó al gobierno francés a elaborar una nueva Constitución y a anunciar que la promulgaría a mediados de 1983, la que contemplaría la concesión de mayores grados de autonomía interna.[40]

Por estas razones el Estatuto del Territorio de Nueva Caledonia tiene algunas diferencias respecto del de la Polinesia Francesa, a pesar de que en el resto de las materias son casi exactamente iguales. La primera de ellas señala que, en el plazo de cinco años desde su promulgación, es decir, en 1989, se convocaría a un plebiscito para que la población decida sobre su autonomía. Del mismo modo, se contempla la creación de un comité integrado por representantes del Estado y del territorio

---

[39] Véase, "New Caledonia: Towers boiling point?". En *Pacific Islands Monthly*, April 1984, pp. 9-10. "Les enjeux strategiques de la crise neo-caledonienne". En *Le Monde Diplomatique*, mars 1985, pp. 1 y 13. "Nouvelle-Calédonie: dialogue de sourdes". En *Le Figaro*, 27. janvier. 1985. p. 4. "Les événements de Nouvelle-Calédonie". En *Le Figaro*, 6. fevrier. 1985, p. 6.

[40] A. Banks, p. 289.

cuya finalidad sería preparar las condiciones necesarias para ejercer el derecho a la autodeterminación.[41]

Establece también que el territorio estará dividido en seis "países" o circunscripciones. Esto tiene particular importancia debido a que se crea, además de la Asamblea del Territorio, una Asamblea de los Países, compuesta por veinticuatro representantes de "los guardianes de las costumbres" y veinticuatro de las comunas.[42] Los representantes de la costumbre *("coutume")* son elegidos de acuerdo con los usos reconocidos por las habitantes del "país" para estos efectos[43] y los de las comunas, entre los miembros del Consejo Municipal de cada circunscripción.[44]

Mientras los miembros de la Asamblea del Territorio son elegidos proporcionalmente, los de la Asamblea de los Países tiene cuatro representantes por "país", para la Asamblea de la Costumbre, y otros cuatro por las Comunas. Su mandato tiene una duración de cinco años.[45]

La Asamblea de los Países es consultada respecto de los proyectos del Gobierno del Territorio y los que se presenten a la Asamblea del Territorio en materia de desarrollo económico, social o cultural, de planificación y presupuesto.[46]

Esta Asamblea será controlada por la comunidad canaca, la cual procurará conservar las costumbres melanésicas en las

---

[41] *Statut du Territoire de la Nouvelle-Calédonie,* Artículo 1.
[42] *Statut du Territoire de la Nouvelle-Calédonie,* Artículo 73.
[43] *Statut du Territoire de la Nouvelle-Calédonie,* Artículo 74.
[44] *Statut du Territoire de la Nouvelle-Calédonie,* Artículo 74.
[45] *Statut du Territoire de la Nouvelle-Calédonie,* Artículo 76.
[46] *Statut du Territoire de la Nouvelle-Calédonie,* Artículo 89.

instituciones territoriales, con el fin de provocar un balance de poder frente a las otras instituciones donde existe una mayoría europea. En principio, esta Asamblea tendrá sólo un carácter consultivo, pero el estatuto prevé, como se ha expuesto, que sea consultada en todos los proyectos gubernamentales y legislativos.

Finalmente, en caso de que las instituciones se paralicen por un conflicto de poderes, al igual que en el Estatuto de la Polinesia Francesa, está previsto en éste que el gobierno pueda disolver la Asamblea del Territorio, pero no está facultado para hacer lo mismo con la Asamblea de los Países, lo que le otorga a la comunidad melanésica una situación constitucional de cierto privilegio que, sin sacrificar los derechos de toda la sociedad, podría sentar las bases para una mayor estabilidad política en el territorio.

En junio de 1988, poco antes de la fecha fijada para el plebiscito que decidiría la autonomía, el ministro Rocard logró un acuerdo entre los pro y los antiindependencia, que dividía el territorio en tres regiones autónomas. La situada al sur, dominada por los inmigrantes europeos, y dos con predominio canaca, que corresponden a la zona norte y a las Islas Lealtad. El acuerdo tendría vigencia durante diez años y, antes de que concluyera, se celebraría un plebiscito para decidir la independencia plena. El pacto ha funcionado, a pesar de que en 1991 grupos de derecha llamaron a abandonarlo y buscar una "solución consensual", y de que en septiembre de 1992 surgiera desde la izquierda un nuevo partido, el Congreso Popular del

Pueblo Canaca, que insistió en el tema de la completa independencia respecto de Francia.[47]

Además de los factores de inestabilidad internos, que tienen pocas posibilidades de solución por mezclarse problemas étnicos y políticos, Nueva Caledonia tiene además dificultades externas, debido a que Naciones Unidas la considera entre los territorios no autónomos.

Como se recordará, en 1946 se les solicitó a las potencias que tenían colonias que presentaran una relación de los territorios administrados y que consideraban no autónomos. Entre los requeridos estaban: Australia, Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Holanda, Nueva Zelandia y Gran Bretaña. Las respuestas no siempre fueron completamente coherentes con la realidad y entre los territorios no incluidos se encontraban dos bajo dominio francés, Somalia y Nueva Caledonia, esta última incorporada a la lista por la Asamblea General el 2 de diciembre de 1986.[48]

A partir del año siguiente, el caso de Nueva Caledonia empezó a ser considerado por la Cuarta Comisión cuyas resoluciones se aprobaron en la Asamblea General.[49] La primera de ellas es de fecha 4 de diciembre de 1987 y, tal como en el

---

[47] A. Banks, p. 290.

[48] *El ABC de las Naciones Unidas*, pp. 183-185.

[49] Tal como se afirmó en el capítulo anterior, la redacción de estos documentos es prácticamente idéntica año a año. El autor revisó las resoluciones de la Cuarta Comisión, desde el Suplemento N° 49, 92ª Sesión Plenaria del 4 de diciembre de 1987. Publicado en *Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su XLII período de sesiones*, pp. 260-261, 1988, hasta las resoluciones de la Cuarta Comisión, Suplemento N° 49, 72ª Sesión Plenaria del 25 de noviembre de 1992, publicadas en *Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su XLVII período de sesiones*, 1993.

caso de Tokelau que se vio anteriormente, "Aprueba el capítulo del informe del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales relativo a Nueva Caledonia", "reafirma el derecho inalienable del pueblo de Nueva Caledonia a la libre determinación y a la independencia", y llama la atención al Gobierno de Francia por no haber informado sobre la situación de las islas, de acuerdo con lo dispuesto por el Sistema de Administración Fiduciaria, lo que Francia no había hecho por considerarla parte de sus Territorios de Ultramar. Además, "lamenta que el Gobierno de Francia no haya respondido a la petición de que presentara dicha información e insta a dicho Gobierno a que así lo haga".[50]

Más adelante agrega que "considera que, de conformidad con los principios establecidos en su resolución 1514 (XV), la transición pacífica de Nueva Caledonia a la libre determinación y la independencia debe realizarse de manera que se garanticen los derechos e intereses del pueblo de Nueva Caledonia". Luego advierte al Gobierno de Francia respecto de los plebiscitos realizados hasta la fecha, incluso el que aprobó el Estatuto, efectuado poco tiempo antes de esta severa observación. "Declara que, para progresar hacia una solución política a largo plazo en Nueva Caledonia, se requiere un acto libre y genuino de libre determinación, acorde con los principios y las prácticas de libre determinación e independencia propugnados por las Naciones Unidas. Destaca que antes de dicho acto de libre determinación, en el que deben ofrecerse todas las opciones, es

[50] ONU, Cuarta Comisión, Suplemento N° 49, 92ª Sesión Plenaria del 4 de diciembre de 1987. En *Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su XLII período de sesiones,* p. 260, 1988.

preciso establecer un programa amplio de educación política en que se presenten imparcialmente todas las opciones y se expliquen plenamente las consecuencias". Finalmente, "hace un llamamiento al Gobierno de Francia para que reanude el diálogo con todos los sectores de la población de Nueva Caledonia a fin de facilitar el rápido progreso hacia dicho acto de libre determinación en el que participen todos los sectores de la comunidad".[51]

El tenor de las resoluciones recientes ha cambiado, tanto en el lenguaje empleado como en una cierta satisfacción por la actitud que ha tomado Francia respecto de este tema. Eso explica que la resolución de diciembre de 1992 consigne que toma nota "de la importancia de las medidas positivas que han venido adoptando en Nueva Caledonia las autoridades francesas, en cooperación con todos los sectores de la población para fomentar el adelanto político, económico y social en el Territorio, incluso en las esferas de la protección ambiental y de la acción contra el uso indebido y el tráfico de drogas, con el objeto de establecer un marco para el progreso pacífico del Territorio hacia la libre determinación".[52]

En la sección dedicada a los progresos en materias económicas, políticas y sociales, exigidos por la Carta de las Naciones Unidas a las autoridades administradoras, la resolución "insta a todas las partes interesadas a que, en beneficio de todo

---

[51] ONU, Cuarta Comisión, Suplemento N° 49, 92ª Sesión Plenaria del 4 de diciembre de 1987. En *Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su XLII período de sesiones*, p. 261, 1988.

[52] ONU. Cuarta Comisión, Suplemento 49, 72ª Sesión Plenaria del 25 de noviembre de 1992. Publicada en *Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su XLVII período de sesiones*, p. 245, 1993.

el pueblo de Nueva Caledonia, prosigan su diálogo en un espíritu de armonía. Invita a todas las partes interesadas a que sigan fomentando un marco para el progreso pacífico del Territorio hacia un acto de libre determinación, en el cual se brinden todas las opciones y se salvaguarden los derechos de todos los neocaledonios". Asimismo, declara que "acoge con beneplácito las medidas que se han adoptado recientemente y las que se anuncian para fortalecer y diversificar la economía de Nueva Caledonia en todos los sectores", y también reconoce positivamente "el llamamiento hecho por el Comité encargado de vigilar el cumplimiento del Acuerdo de Matignon en su reunión celebrada en París los días 17 y 18 de octubre de 1991, en pro de mayores avances en materia de vivienda, empleo, formación profesional, educación y atención de la salud en Nueva Caledonia". También, "encomia la decisión de establecer un centro cultural melanesio, como aporte a la conservación de la cultura autóctona de Nueva Caledonia".

Finalmente, "toma nota de las iniciativas positivas adoptadas recientemente con la finalidad de proteger el medio ambiente de Nueva Caledonia, y en especial la operación "Zoneco", encaminada a trazar mapas de los recursos marinos situados en la zona económica de Nueva Caledonia y a evaluarlos" y "reconoce los vínculos estrechos que unen a Nueva Caledonia con los pueblos del Pacífico Sur y las medidas positivas adoptadas por las autoridades francesas para facilitar el fortalecimiento aún mayor de esos vínculos, incluido el

establecimiento de relaciones más estrechas con los países miembros del Foro del Pacífico Meridional".[53]

Si bien los contenidos de las resoluciones de la Cuarta Comisión y la Asamblea General han evolucionado en términos favorables en los siete años examinados, es preciso tener en cuenta que Nueva Caledonia recibe el tratamiento que se da a los territorios no autónomos, que dista mucho del *status* de Territorios de Ultramar que Francia insiste oficialmente en reconocerle.

Por otra parte, la situación interna de las islas ha vivido prolongados períodos de tensión étnica y política que en varias oportunidades llegó a violentos enfrentamientos armados entre las facciones doblemente antagónicas. La mantención de las tendencias que se han apreciado por varios decenios conduciría a la partición del territorio como una solución segregada para quienes no han podido encontrar formas de convivencia adecuadas a su situación.

[53] ONU. Cuarta Comisión, Suplemento 49, 72ª Sesión Plenaria del 25 de noviembre de 1992. Publicada en *Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su XLVII período de sesiones*, p. 245, 1993.

VII. CHILE EN EL PACIFICO

La relación histórica

La relación entre Chile y el Pacífico ha existido desde los primeros años de la república. Su importancia y magnitud han sido variables, y quizás su mayor valor es que ha sido más o menos constante en el tiempo. Es claro que este nexo no tuvo nunca en el siglo XIX la importancia e intensidad que poseían otras vinculaciones externas del país.

Hay autores que han tratado de restarle relevancia a ese lazo, basándose en consideraciones económicas, pero no fue ése precisamente el eje de la penetración chilena en la Cuenca durante el siglo anterior, sino que también tuvieron importancia factores políticos, diplomáticos y estratégicos, sin que por ello se descuidaran los del intercambio comercial.[1]

Esa perspectiva puede explicar que, a partir de 1845 y hasta comienzos del siglo XX, fueran creándose consulados en Cantón, Auckland, Hong Kong, Manila, Papeete, Melbourne, Sydney y Honolulu, a los que se deben agregar los de Bombay,

---

[1] S. Villalobos R. El Pacífico una historia inexistente. En *La Comunidad del Pacífico en Perspectiva*, Vol. I, p. 83.

Calcuta, Brunei, una Legación en Tokio y una oficina comercial en China que es abierta en 1901.[2]

El interés chileno por la penetración en el Pacífico se remonta al ministro Diego Portales. Del mismo modo, Benjamín Vicuña Mackenna fue otro de los que propiciaron el avance nacional en el área porque pensaba que le correspondía a Chile tomar posesión de miles de islas oceánicas que, en esos años, no tenían dueño conocido y extender así un imperio marítimo que llegara hasta Asia.[3] Este es un antecedente valioso para entender la posterior anexión de Isla de Pascua, durante el gobierno del Presidente Balmaceda.

Por otra parte, la Armada realizó prolongados cruceros de instrucción, en los cuales se llegaba a la Polinesia. El primer buque de guerra de la marina chilena que recaló en la Isla de Pascua fue la fragata Colo-Colo, que en 1837.[4] Aunque se sabe poco de este viaje, puede pensarse que contribuyó a aumentar el interés por la isla.

En el período siguiente, se producen algunos hechos que incrementaron la vinculación del territorio continental con la Isla de Pascua y que culminarán con su incorporación a la soberanía chilena en 1888.

Entre los años 1859 y 1863 llegaron a Rapa Nui varios barcos, procedentes de El Callao y Paita, con el objeto de

---

[2] Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores correspondientes al siglo pasado. Citado por G. Echeverría D., F. Orrego V. y L. O'Shea L. En Los Intereses de Chile en el Pacífico. *Revista de Educación*, N° 96, Santiago, mayo de 1982.

[3] M. Barros. *Historia Diplomática de Chile*, pp. 460-461.

[4] Grant Mc Call, *Rapanui. Tradition and Survival on Easter Island*. p. 63.

capturar nativos para venderlos como esclavos en Perú con el fin de que sirvieran de mano de obra a las guaneras de las islas Chinchas y en faenas agrícolas y mineras en el interior.[5] Las cifras de los capturados oscilan entre los mil y los mil quinientos, lo que correspondería a la mitad de su población. De éstos, debido a las protestas de los gobiernos de Francia y Gran Bretaña, fueron repatriados alrededor de cien; no obstante aquello, sólo quince regresaron a la isla.[6]

La intervención de estas naciones se debió a la insistente actividad de monseñor Tepano Jaussen SS.CC., obispo de Axieri y vicario apostólico de Oceanía Oriental. De nacionalidad francesa, monseñor Jaussen vivió en Valparaíso entre los años 1844 y 1848, donde la Congregación de los Sagrados Corazones, conocida posteriormente en Chile como "los padres franceses", había instalado un convento que era "el entrepuerto misional obligatorio de Oceanía", ya que en ese lugar convergían los misioneros de la congregación que, provenientes de Europa y Oceanía viajaban con uno y otro destino.[7] Más aún, monseñor Jaussen había sido consagrado obispo en Santiago, de ahí que, probablemente, concibiera la idea de que la salvación de esa isla arrasada estaba en que fuera puesta bajo protección de Chile.

---

[5] V.M. Vergara. *La Isla de Pascua. Dominación y Dominio*, p. 23. Este libro contiene una valiosa colección de documentos relativos a Isla de Pascua, los litigios originados por la propiedad de la tierra, cartas e informes de gran valor por tratarse de información que es, en la práctica, inaccesible.

[6] Véase. V.M. Vergara, p. 23 y S. Englert. *La Tierra de Hotu Matu'A*, pp. 121 y ss. El investigador español Jesús Conte ha encontrado nuevos e importantes antecedentes en relación a este trágico acontecimiento, que modifican las versiones más aceptadas hasta ahora. Este autor tuvo acceso limitado a una parte de sus manuscritos, lo que impide citarlo en forma precisa.

[7] E. Raveau, SS.CC. *El Evangelio llega a Rapa Nui*, p. 18.

En esos años se inicia desde Valparaíso la actividad misionera ya mencionada, la que se mantiene en forma sostenida por varios decenios. Mientras, monseñor Jaussen realiza diversos intentos para interesar al gobierno de Chile en que tome posesión de Isla de Pascua. En tres ocasiones, entre el 6 de septiembre de 1871 y el 16 de febrero de 1872, le escribe al Provincial de la congregación en Valparaíso encargándole esa misión y destacando las ventajas estratégicas y económicas que tendría para el país tomar esa decisión.[8]

El gobierno envió en enero de 1870 a la corbeta O'Higgins con rumbo a la isla y, en esa oportunidad, se hizo una cuidadosa descripción científica de su hidrografía, geología, botánica, zoología e historia. Se embarcó un médico para examinar a sus habitantes y se elaboró un informe con los resultados obtenidos. Luego de las cartas de monseñor Jaussen, la respuesta oficial consistió en enviar nuevamente a la O'Higgins en 1875, en la que viajaba el teniente segundo Policarpo Toro-Mazote. Este regresa a la isla a bordo de la corbeta Abtao, en 1886, ocasión en la que elabora un informe sobre la conveniencia para el país de tomar posesión de Isla de Pascua.

El documento de Toro es interesante, ya que en sus consideraciones se aprecian las razones por las cuales este país, que distaba y dista de ser potencia y menos potencia colonial, llegó a poseer un territorio en el Pacífico insular, situación desproporcionada a su tamaño y ajena a su historia, por mucho que pesara en las élites gobernantes del país el hecho de haber pasado a ser la nación más poderosa e importante de la costa

[8] A. Ibáñez SM. La incorporación de la Isla de Pascua a la soberanía chilena. En *Las Islas Oceánicas de Chile*, Vol. I, pp. 158 y ss.

americana de la Cuenca, luego de la victoria obtenida en la guerra de 1879-1884.

En el documento destacan sus consideraciones estratégicas y de tráfico naval, las que son acompañadas de otras de carácter económico destinadas a alentar al gobierno con algunos incentivos para acometer una empresa que, desde cualquier punto de vista, le acarrearía sólo gastos y problemas, como de hecho ocurrió.[9]

Policarpo Toro plantea, en primer lugar, la ventaja de la oportunidad, ya que, al estar situada la isla a unas dos mil millas de la costa sudamericana, su posición es equidistante de Chile y Perú, lo que permitiría a cualquiera de las dos naciones reclamar soberanía sobre ella. Si no lo hace ninguna de las dos, opina, podría efectuarlo Francia, Gran Bretaña o Alemania. En otras palabras, un territorio no ocupado, podía ser anexado por uno u otro.

El país se había visto envuelto en dos guerras en los últimos veinte años, una de ellas con España y la otra con sus vecinos del norte, y fue atacado por barcos británicos en más de una oportunidad. De ahí que, con el supuesto de que una potencia extra continental requería sitios de apoyo desde los cuales operar, el Capitán Toro resalta las ventajas estratégicas que implicaba ocupar la isla con el fin de evitar que una nación extranjera lo hiciera y "amenace desde allí en las futuras

[9] V.M. Vergara, pp. 87 y ss.

emergencias en que pudiera hallarse Chile u otra de las Repúblicas Sud-Americanas".[10]

La isla es, además, una buena estación naval para la Armada chilena; lugar de recreo y descanso para las tripulaciones después de los largos recorridos por el Pacífico; refugio frente al mal tiempo, y lugar donde se pueden reponer los víveres para continuar el viaje. Y, luego, añade las ventajas comerciales que tendría la explotación de la isla. Sin embargo, el mismo Policarpo Toro se pregunta: si tantas son las ventajas, "¿Cómo es que ninguna nación se ha apoderado de ella?". A su juicio, su pequeña extensión y su aislamiento la han hecho poco atractiva para otras naciones. Pero, considera, en el futuro, una vez abierto el canal de Panamá, pasará por allí la ruta a Australia y Nueva Zelandia y los navegantes descansarán en sus playas y bendecirán la bandera que les proporcione "el pan y la vida".

Siguen a este informe largas negociaciones en Santiago, Valparaíso y Papeete, en las cuales Toro, en parte comisionado por el gobierno y en parte a costo de su peculio, realiza una maniobra inusual en la época del colonialismo: comprar las tierras que quiere anexar.

Convencido el Presidente Balmaceda y habiendo tomado su gobierno la decisión de incorporar la isla a la soberanía chilena, la Iglesia da un nuevo paso en el cumplimiento de su objetivo. monseñor José María Vardier, sucesor en el vicariato de Oceanía Oriental de monseñor Jaussen, se traslada a la isla desde Tahiti, distante cuatro mil kilómetros, para predicar una misión en febrero de 1888, es decir, seis meses antes de la toma

[10] V.M. Vergara, pp. 87 y ss.

de posesión. Con la autoridad de la que estaba investido al ser el mayor jerarca de la Iglesia en el lugar y teniendo en cuenta que a esa altura era ésta la única institución en la cual los isleños podían confiar, los exhorta a aceptar la soberanía chilena asegurándoles que bajo el amparo de esa bandera "se verían libres y protegidos contra los atropellos de que habían sido víctimas hasta esa época".[11]

Este fue el clima en el cual Chile tomó posesión de Isla de Pascua el 9 de septiembre de 1888. De ahí que aparezca verosímil lo informado por Policarpo Toro a su vuelta a Valparaíso, cuando describe "el entusiasmo con que los naturales saludaron la bandera de la República al enarbolarse definitivamente en aquella apartada isla".[12]

La llegada de Chile no fue, por tanto, un acto frívolo o arbitrario de las autoridades de la época o el producto de la pasión y la influencia de un marino que se obsesionó con la isla, sino el producto de una decisión de Estado. Para alcanzarla se evaluaron antecedentes estratégicos, humanitarios, históricos y participaron instituciones nacionales y extranjeras, incluyendo a la Iglesia Católica que, como se ha expuesto, tuvo un papel tan activo como ignorado hasta nuestros días.

La posesión de Isla de Pascua legitimó más la presencia chilena en la Cuenca. A su condición de país ribereño sumó la de poseer una isla en la Polinesia Oriental. La situación jurídica de la isla evolucionó hasta convertir a ésta en una provincia

[11] V.M. Vergara, p. 32.
[12] V.M. Vergara, p. 192.

insular totalmente incorporada al régimen de administración del Estado y con plena igualdad de derechos para sus habitantes.

La inserción contemporánea*

Las primeras iniciativas para promover las ideas de una inserción moderna de Chile –y del resto de la región– en el Pacífico surgen en el ámbito académico. En efecto, en 1970, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile organizó una amplia reunión a la que convocó con el nombre de "Conferencia del Pacífico". Su objetivo era incentivar la reflexión de los especialistas chilenos y latinoamericanos en torno a la importancia que revestía incrementar las relaciones de estos países con la Cuenca.

La reunión constituyó un paso más para materializar las aspiraciones expresadas dos años antes, a comienzos de 1968, cuando el mismo instituto había organizado un seminario en la ciudad fronteriza de Arica. Aunque el tema principal de éste era la integración latinoamericana, se planteó allí la necesidad de organizar un encuentro sobre temas relacionados con el Pacífico, así como la creación de un centro de estudios que estaría ubicado en Arica o Valparaíso.[13]

---

* Las páginas siguientes no intentan hacer un relato detallado de la política exterior de Chile hacia el Pacífico durante los últimos veinte años, sino destacar los momentos, ideas, personas y acciones que influyeron, a juicio del autor, en la dirección de los acontecimientos y, por ende, de la historia de las relaciones de Chile con la región.

[13] Memorándum de la reunión preparatoria de la "Conferencia del Pacífico". 18 de noviembre de 1969, p. 2. Mimeografiado. Este documento es, en realidad, un acta de una reunión que se celebró en el Instituto de Estudios Internacionales a fines de

Cumpliendo con este propósito el instituto convocó a un seminario, el que se realizó en Viña del Mar entre el 27 de septiembre y el 3 de octubre de 1970, con el sugerente título de "América Latina vuelve al Pacífico". El evento fue un éxito, pues contó con la asistencia de académicos y especialistas de cuarenta y cinco instituciones académicas, gubernamentales y privadas pertenecientes a quince países, entre los que se contaron Australia, Canadá, Colombia, Chile, Estados Unidos, Fiji, Gran Bretaña, Hong Kong, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Venezuela. La calidad de la respuesta a esta convocatoria mostraba la necesidad que existía en ambos lados de la Cuenca por buscar vías de contacto y reflexión para iniciar una nueva relación moderna y beneficiosa.

A comienzos de la década de los setenta, América Latina empezaba a interesarse en establecer vínculos con la Cuenca, lo que se manifestaba también en la esfera política. Los países que integraban el Grupo Andino deseaban ampliar sus relaciones con la región Asia-Pacífico, en lo que ya entonces se llamó la "Apertura al Pacífico". Lo hacían compartiendo una visión coherente con las ideas de ese período, las que enfatizaban "las ventajas en términos de poder de negociación y desarrollo que podrían surgir de un contacto permanente sur-sur entre los países en desarrollo ubicados en ambos lados del Pacífico, y de

1969, convocada por su director, profesor Claudio Véliz, a fin de ultimar detalles de la "Conferencia del Pacífico" que se preparaba para el año siguiente. Ahí se relata el interés de ese instituto por la investigación sobre el Pacífico, la que se inició con la incorporación a su equipo académico del sinólogo británico John Gittings, quien trabajó en Chile entre 1966 y 1968.

relaciones más estrechas entre América Latina y potencias como Australia, Japón e incluso China".[14]

La aplicación de una política consistente de intensificación diplomática y comercial hacia la Cuenca –entendiendo como tal aquella que es el producto de una planificación, que diseña objetivos y obtiene los recursos para implementarla– se realiza durante el período de gobierno militar que se inició en 1973.[15] Si bien, por razones de su formación geopolítica, el tema del Pacífico concita el interés de los almirantes Merino y Carvajal desde los inicios de la gestión, no es hasta 1978 que esa política, aunque todavía primaria en su formulación, se empieza a aplicar como un conjunto coherente.[16]

El gobierno militar publica, en 1975, un documento que contiene sus aspiraciones respecto del proceso de desarrollo por el que deseaba conducir al país. Se trataba del "Objetivo Nacional de Chile". Entre sus proposiciones se encuentra la necesidad de elaborar una política hacia la Cuenca del Pacífico.

Es así como en los acápites relativos a la política exterior, se manifiesta la decisión de estrechar vínculos con las naciones del Pacífico. Asimismo, entre las consideraciones de "política general", se plantea la voluntad de buscar el respaldo que brindan "la cooperación internacional y la integración con los países de América Latina y del área del Pacífico". Más adelante, cuando se describen las "políticas específicas" –que incluyen el respeto a las normas del Derecho Internacional, la difusión de

[14] Heraldo Muñoz. *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*, p. 226.
[15] Sobre los pasos de acercamiento a la región que el país había dado desde la década de los cuarenta, véase, Juan Salazar Sparks, p. 12.
[16] Entrevista al almirante (r) José Toribio Merino. 16 de mayo de 1994.

valores culturales propios, el estímulo a la cooperación y asistencia técnica a los países de menor desarrollo– se destacan dos elementos que caracterizarán la política exterior del gobierno militar: el fomento de las vinculaciones económicas internacionales y el aumento de los lazos con el Pacífico.

En efecto, el documento mencionado afirma que "se continuará una política aperturista de comercio exterior, por medio de acciones que permitan abrir nuevos mercados, desarrollando una política económica activa en el logro de acuerdos bilaterales mediante comisiones mixtas" y agrega a continuación que "se buscará un conjunto de intereses políticos, económicos y culturales con las naciones del Océano Pacífico, participando activamente en la Comunidad del Pacífico".[17]

A partir de ese período, se aprecia un creciente interés del gobierno por acercarse a los países de la Cuenca. Muestra de ello fue la apertura de nuevas embajadas en naciones importantes de la región y que no contaban con la adecuada cobertura; tales fueron los casos de Filipinas y Nueva Zelandia. En el Pacífico Insular existían relaciones diplomáticas con Fiji desde 1972. En el período a que nos referimos se establecen vínculos con Samoa Occidental, en 1978, con un embajador concurrente desde Nueva Zelandia, y Papua-Nueva Guinea, 1976, Kiribati, Nauru, 1981, con misiones concurrentes desde Australia, Tonga en 1979 y Tuvalu en 1980. En el sudeste asiático se instalan embajadas residentes en Indonesia, en 1977, Singapur, en 1979, y Tailandia en 1981 y una concurrente en Malasia.

[17] Objetivo Nacional de Chile, p. 28.

Hacia fines de 1977, la situación exterior del país era preocupante. La realización de una "consulta" popular en que se debía marcar preferencia por el país o por las Naciones Unidas provocó disensiones al interior de la Junta de Gobierno. Parecía que había llegado el momento de poner fin a la política de confrontación ideológica y cambiar el estilo que se aplicaba desde los inicios del gobierno.

Es conocido el hecho de que la Armada mantuvo bajo su esfera de influencia al Ministerio de Relaciones Exteriores en los primeros años del gobierno militar y fue el empresario Hernán Cubillos, estrechamente vinculado a esa institución, quien asume como nuevo ministro en abril de 1978.[18]

Cubillos llega a la Cancillería en momentos difíciles en lo referente a la situación externa del país, como se ha expuesto más arriba. En diciembre de 1977, la Asamblea General de las Naciones Unidas había aprobado un voto condenatorio por "la continua violación de los derechos humanos en Chile". A ello se sumaba el aumento de las tensiones con Argentina originadas en el rechazo de ese país al laudo arbitral que confirmó la soberanía chilena sobre las islas Picton, Lennox y Nueva;[19] la ruptura de las relaciones diplomáticas por parte de Bolivia[20] y el visible deterioro de los vínculos con Estados Unidos como consecuencia del llamado "caso Letelier", que le causaba un serio daño político al gobierno militar.

---

[18] Sobre las interpretaciones que se hicieron acerca de la designación de Hernán Cubillos como Canciller, véase Heraldo Muñoz, p. 37, pp. 44 y ss.

[19] Argentina comunicó que declaraba el laudo arbitral de S.M. británica "insanablemente nulo", el 25 de enero de 1978.

[20] La ruptura de relaciones se produjo el 17 de marzo de 1978.

El gabinete con el que Cubillos se incorporó al gobierno marcaba tendencias renovadoras, caracterizadas por el impulso institucionalizador del régimen militar, dirigido por el Ministro del Interior, Sergio Fernández, en el que los civiles tuvieron a su cargo "la mayor parte de las carteras más determinantes".[21] En el caso de los ministerios de Interior y de Relaciones Exteriores, el cambio fue más significativo, ya que por primera vez se designaba a civiles en esas carteras.

Una de las primeras medidas del nuevo Canciller fue la creación de un Comité Asesor del Ministro, al que integró a conocidos ex diplomáticos y académicos.[22] Su objetivo era "asegurarle a la Cancillería la gran categoría que tuvo en cuanto a asesoría jurídica permanente y recuperar para Chile los mejores internacionalistas".[23] Fue en ese comité donde se le da forma a la política que, más tarde, fue conocida como de "Apertura al Pacífico".

Este "abrirse al Pacífico" no constituía un hecho aislado, sino que era parte de una estrategia más ambiciosa del ministro, destinada a desarrollar iniciativas que permitieran quebrar el aislamiento en que se encontraba el régimen militar. Sus controversias, se extendían tanto a Estados Unidos, como a la Unión Soviética y la gran mayoría de los países de Europa occidental y oriental.

---

[21] Sergio Fernández. *Mi lucha por la democracia*, p. 29.

[22] El Comité Asesor del Ministro estaba integrado en su formación original por el Viceministro, Coronel Enrique Valdés; el Subsecretario, Coronel Roberto Soto; Javier Illanes Fernández; los diplomáticos Alvaro Droguett del Fierro, Pedro Daza y Carlos Valenzuela, y los juristas y académicos Santiago Benadava y Francisco Orrego Vicuña. Véase Enrique Bernstein Carabantes. *Recuerdos de un diplomático*. Vol. IV, pp. 11 y 12.

[23] H. Cubillos. Qué Pasa, 17-23 de agosto de 1978, p. 10. Citado por Heraldo Muñoz, p. 45.

En la visión de Cubillos, era preciso buscar una forma distinta de vincularse con éstas y otras naciones, poniendo énfasis en reforzar los lazos comerciales y financieros que, ya se veía, podían traspasar las barreras políticas impuestas por los gobiernos. Este enfoque fue conocido, en su tiempo, como la aplicación de una *política exterior pragmática,* en contraposición con otras que habían puesto su énfasis en los aspectos ideológicos de la confrontación entre el régimen militar y las naciones socialistas.[24]

La estrategia del ministro Cubillos era la inversa. Creía que era imprescindible realizar una penetración diplomática que eliminara obstáculos y abriera áreas de entendimiento y de interés comunes, sobre la base de las cuales fundar mejores relaciones. Sin embargo, se encontró con que había resistencias a esta intensificación práctica por el temor de "ser rechazados" existente en algunos sectores, como también por una cierta desconfianza hacia iniciativas de carácter puramente diplomático, en circunstancias de que el país había estado y aún estaba sometido a una fuerte presión externa.

Por las mismas razones, la decisión de abrirse hacia el Pacífico encontró en sus comienzos resistencias a nivel gubernamental y político, probablemente por el desconocimiento de las posibilidades que abría para el país, en lo político y en lo económico, una acción semejante. Además, era un hecho que

---

[24] "Nuestro país ha ido adoptando una política exterior pragmática y tal vez sería deseable que la apertura y el pragmatismo en la medida en que nuestra posición comercial nos permita contactos externos más variados y numerosos." "La Semana Política. integración política", El Mercurio, 2 de marzo de 1980, p. A3. Citado por Heraldo Muñoz, p. 47.

entre las naciones del Pacífico nunca se había dado ese rechazo.[25]

Una forma de vencer esas resistencias fue cambiar en parte los instrumentos de que disponía la diplomacia chilena hasta ese entonces. Existía la percepción de que la aplicación de una política como la descrita requería de una estructura diferente para la acción exterior.

El cambio se produjo cuando el Canciller llegó a un acuerdo con el Ministro de Hacienda, Sergio de Castro, con el fin de modificar la estructura del Instituto de Promoción de Exportaciones de Chile, PROCHILE, y transformarlo en un organismo "compartido" entre los ministerios de Hacienda y de Relaciones Exteriores.[26] A él se incorporan profesionales que no provienen del servicio exterior y, en su mayoría, con formación universitaria en economía. Poco después, en julio de 1979, se crea el Comité de Relaciones Económicas Internacionales, presidido por el ministro Cubillos e integrado por el ministro de Hacienda, Sergio de Castro, y los ministros de Economía, Agricultura y Transportes, el Director de ODEPLAN, el viceministro de Relaciones Exteriores, el presidente del Banco Central, el director de Relaciones Económicas Internacionales y miembros de las directivas de las organizaciones empresariales más relevantes, como la Confederación de la Producción y del Comercio, la Sociedad de Fomento Fabril y la Sociedad Nacional de Agricultura. De este modo, se incorporaba al sector privado a la creación de contenidos en aquellos aspectos de la

[25] Entrevista a Hernán Cubillos. 17 de mayo de 1994.

[26] Entrevista a Hernán Cubillos. Este acuerdo dio origen al DFL N° 53, del 27 de abril de 1979, que creó la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

política exterior que le eran pertinentes o en los que podía hacer aportes relevantes, lo que fue interpretado como un signo más de la orientación económica que se le imprimía a las relaciones internacionales del país.[27]

Esta acción conjunta tuvo la ventaja de ampliar los puntos de vista del sector económico del gobierno y que la política exterior pudiera acceder a medios significativos para desarrollar sus actividades en el exterior. Asimismo, permitió llegar con nuevos recursos humanos a distintas naciones e hizo posible que se intensificaran y ampliaran las acciones en la Cuenca del Pacífico. Fue así como se reforzaron las embajadas chilenas ya existentes en países de la Cuenca, como fue el caso de la República Popular China –país que fue visitado oficialmente por Cubillos–, Japón y Corea del Sur, además de abrirse nuevas oficinas comerciales.[28]

Chile, que entonces tenía relaciones con alrededor de sesenta países y comerciaba con unos ciento veinte, iniciaba una forma distinta de vincularse con el exterior lo que dio frutos que se aprecian hasta la fecha, especialmente en el Pacífico.

El fallido viaje del general Pinochet a Filipinas, en marzo de 1980, no logró desviar la orientación al Pacífico de la política exterior, aunque causó la salida del ministro Cubillos. El Jefe del Estado hizo recaer en Cubillos la responsabilidad de la frustración personal y el daño político que significó el hecho de que Ferdinand Marcos cancelara la invitación al gobernante chileno cuando su avión se encontraba en pleno vuelo en el

---

[27] Véase Heraldo Muñoz, p. 46.
[28] Entrevista a Hernán Cubillos. 17 de mayo de 1994.

medio del Pacífico. Marcos revocó abruptamente la visita de Estado debido a que se había descubierto un supuesto plan para asesinar a ambos jefes de Estado. Posteriormente, se supo que Marcos había tomado la decisión por presión del Presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, comunicada a través del Departamento de Estado norteamericano.[29] Trece años más tarde, en 1991, Imelda Marcos, cónyuge del ya fallecido gobernante, declaró que "en el último momento, el general Romo, que era ministro de Relaciones Exteriores, fue notificado por la administración Carter de que no podíamos recibir a Pinochet, debido a diferencias diplomáticas".[30]

Contrariamente a lo que se pensaba en ese momento, la decisión de realizar un viaje hacia la Cuenca no fue una iniciativa de la Cancillería, sino de asesores militares y civiles de Pinochet. Estos consideraban conveniente que el gobernante visitara otras naciones, para contrarrestar el aislamiento que habían logrado crearle sus adversarios. A Pinochet no le desagradaba la idea.[31] Tal circunstancia facilitó que el proyecto de hacer una gira por alguna nación del Pacífico fuera transformándose en una realidad.

En la decisión de efectuarla no hubo, por tanto, una opción geopolítica o diplomática ni estuvo relacionada con el desarrollo o las perspectivas de la política chilena hacia la región, sino que

---

[29] James R. Whelan. *Desde las Cenizas*. p. 654. Sergio Fernández atribuye la autoría a la Casa Blanca o a la CIA, y afirma que se trataba de "una maniobra para desestabilizar al Gobierno chileno" p. 126.

[30] El Mercurio, 9 de septiembre de 1991. Citado por Sergio Fernández, p. 128.

[31] Véase Sergio Fernández, pp. 122-123. Hernán Cubillos comparte esta opinión.

su origen se encontraba en otro tipo de consideraciones de Estado.[32]

El Canciller Cubillos se opuso a esta iniciativa. Consideraba que había riesgos políticos y de seguridad personal implicados en la gira presidencial, cuyos posibles resultados no compensaban sus costos. Nada ganaba Pinochet, en materia de prestigio internacional, al entrevistarse con un dictador como Ferdinand Marcos quien se hallaba estigmatizado ante la comunidad mundial. Por otra parte, la apertura de Chile al Pacífico, con la finalidad de intensificar sus relaciones diplomáticas y comerciales, no se vería mayormente beneficiada por una gira como la que se planeaba.[33]

Ante la evidencia de que el viaje se llevaría a cabo, el Canciller optó por darle otra significación. Para ello transformó la escala técnica en Tahiti en una visita política, y Pinochet fue recibido por las máximas autoridades de la posesión francesa. Agregó una visita de Estado a Fiji y, en el viaje de vuelta, una breve estada en Hong Kong. De este modo, el viaje no sería sólo una visita a Filipinas, sino que a territorios o dependencias de Francia y Gran Bretaña y, en el caso de Fiji, a una nación importante del Pacífico insular que, además, tenía un gobierno marcadamente izquierdista.[34]

La gira se vio interrumpida en Fiji por las razones ya descritas y el Presidente y su comitiva volvieron al día siguiente a Chile.

---

[32] Entrevista a Hernán Cubillos.
[33] Sergio Fernández. p. 124.
[34] Entrevista a Hernán Cubillos.

A su regreso a Santiago, el 24 de marzo, Pinochet le pidió la renuncia al ministro Cubillos y anunció que rompería relaciones diplomáticas con Filipinas. Sin embargo, pocos días después, Marcos mandó un emisario "para dar explicaciones privadas a Pinochet y el incidente fue cerrado".[35]

No obstante, la dirección impuesta por Cubillos a la política exterior chilena cambió definitivamente la orientación que había tenido hasta su llegada al ministerio. Su imaginativa formulación de una política con énfasis en los acuerdos más que en las declaraciones principistas; la utilización de elementos comerciales como puntal de parte importante de la acción exterior y para establecer vínculos estables y beneficiosos para todas las partes, así como la vuelta al uso de un lenguaje propiamente diplomático –en todos los sentidos del término– en las relaciones exteriores de Chile, permitieron que la política exterior volviera, en sus aspectos positivos, a sus prácticas tradicionales y, asimismo introducir los instrumentos para el manejo de relaciones modernas.

Quizás porque la renuncia de Hernán Cubillos al cargo de ministro de Relaciones Exteriores podía interpretarse como un abandono de la proyección hacia la Cuenca, la política al Pacífico recibió un apoyo manifiesto en los niveles más altos del gobierno. Fue así como el 21 de mayo de 1980 el Presidente Pinochet –"como único responsable de la conducción de las relaciones exteriores de Chile"–[36] pronunció un importante discurso con motivo de la celebración del "Día de las Glorias

[35] James R. Whelan. p. 654.
[36] El Mercurio, 22 de mayo de 1980.

Navales",[37] ocasión en la cual anunció la creación de un Instituto Chileno del Pacífico, el que tendría por objetivo constituirse en un centro de estudios, análisis y actividades destinadas a "acrecentar la presencia de Chile en ese océano".[38] En la misma oportunidad, el almirante José Toribio Merino, integrante de la Junta de Gobierno y Comandante en Jefe de la Armada, expresó que la nueva institución permitiría "aunar los esfuerzos de todas las organizaciones que trabajan en el mar".[39]

La iniciativa como tal no llegó a concretarse.[40] No obstante, se redactó un proyecto de ley en el cual se delineaba la estructura del futuro instituto. En el Ministerio de Relaciones Exteriores se creó un Departamento del Pacífico y la política hacia la región fue continuada, aunque con distintos énfasis, por los ministros Rojas, Schweitzer, Del Valle y los que les sucedieron en el cargo.

La idea de tener una política más activa hacia la Cuenca fue recogida por el Canciller René Rojas Galdames, quien sucedió a Hernán Cubillos. Al celebrarse el trigésimo aniversario de la Declaración de Santiago que reivindicó una zona de 200 millas marítimas, en agosto de 1982, Rojas invita a los países miembros de la Comisión Permanente del Pacífico Sur –Colombia, Ecuador y Perú– a que trabajen coordinadamente en su acción hacia la Cuenca. Esta aspiración

[37] El discurso del general Augusto Pinochet tuvo lugar en el Salón Rojo de la Intendencia de la Quinta Región, Valparaíso, el 21 de mayo de 1980. Es erróneo lo afirmado en una meritoria publicación, en la que se dice que los anuncios presidenciales se efectuaron en la "exposición anual sobre el estado de la nación". Véase El Mercurio, 22 de mayo de 1980, página C1.

[38] El Mercurio, 22 de mayo de 1980, página C1.

[39] El Mercurio, 22 de mayo de 1980.

[40] El embajador Juan Salazar afirma que ello se debió a "la falta de un presupuesto específico". J. Salazar, p. 106.

de presentar un frente común ante las naciones de la costa occidental de ella fue recogida por la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la CPPS, realizada en febrero de 1984, la que acordó encargarle a la comisión la tarea de vincularse con los organismos de la Cuenca. Otro esfuerzo en el mismo sentido fue el discurso pronunciado por el Canciller Rojas ante la XXXVI Asamblea General de las Naciones Unidas en que manifestó el interés y el apoyo chileno para la constitución futura de una Comunidad del Pacífico.

Gradualmente empezaron a abrirse algunas puertas en la región, pese a la oposición de algunas potencias intermedias que no estaban dispuestas a facilitarle el acceso a Chile porque, en alguna medida aún no previsible, podría transformarse en un competidor comercial o político. Fue así como, en 1981, ingresó al Consejo de Artes del Pacífico en condiciones que implicaban algún grado de restricción, debido a que la incorporación se hizo bajo los términos de "Chile-Isla de Pascua", en el entendido de que se trataba de una representación condicionada a la participación isleña, una situación bicultural y multiétnica.[41]

Otra afirmación del interés nacional por participar en la Cuenca se encuentra en el discurso que pronuncia el nuevo Canciller Miguel A. Schweitzer en 1983, con motivo de la inauguración de la Conferencia Internacional sobre Recursos Marinos.[42] En esa oportunidad Schweitzer afirma: "una de las

[41] Una delegación de Isla de Pascua empezó a participar en los Festivales de Artes del Pacífico en 1976.

[42] La conferencia se realizó en Viña del Mar en mayo de 1983 y fue convocada por la Universidad del Estado de Oregon, la Universidad Católica de Valparaíso y el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Contó con el auspicio del U.S. International Sea Grant Program.

características fundamentales de la política exterior de Chile es nuestra creciente presencia en el Pacífico. Hemos llegado a ella a través del establecimiento de vínculos diplomáticos con las naciones insulares emergentes y organismos regionales, del ofrecimiento de asistencia técnica a los mismos países isleños y de la participación activa en reuniones gubernamentales, académicas y empresariales que tienden al estudio de diferentes esquemas de cooperación regional, con el ánimo de crear, a mediano plazo, una comunidad de naciones de la Cuenca del Pacífico".[43]

Más adelante, en esta importante intervención que es de los pocos documentos que sintetiza lo que es la política exterior del país en el área, Schweitzer plantea la necesidad de consolidar los vínculos en la región y las posibilidades chilenas para hacerlo: "Hasta ahora, salvo algunas excepciones, los países de América Latina han permanecido un tanto indiferentes ante este naciente complejo de vinculaciones transpacífico y, en general, en el quehacer global de la Cuenca. Es necesario ahora que nuestro subcontinente tenga conciencia de la necesidad de emprender una tarea activa en dirección al Asia y al Pacífico insular, de la misma forma en que hace más de cuatro siglos Magallanes y los que le siguieron emprendieron ese camino al Occidente".

Y continúa: "Chile, por su carácter de país oceánico, con una extensa costa en el Pacífico y por poseer parte de su territorio nacional inserto en él, no puede permanecer ajeno a la necesidad de estudiar y de participar en diferentes esquemas de cooperación regional que logren regular, en forma eficiente y

[43] Miguel Schweitzer Walters. El Pacífico en la Política Exterior de Chile. En Patricio M. Arana. (ed.) *Recursos Marinos del Pacífico*. p. 18.

equitativa, este complejo de relaciones que comienzan a desarrollarse en torno a este mar. La misión de Chile es servir, además, de puente de enlace entre los pueblos de los dos lados del Pacífico".[44]

Es interesante destacar en el discurso del Canciller lo referente a la relación histórica entre ambas costas, la inserción de Chile en la Cuenca como parte de su esencia de país marítimo, como también el interés de participar en los organismos regionales, contribuir a la cooperación y que el país sirva de "puente" o "puerta de entrada" –en formulaciones más contemporáneas– de las naciones del Pacífico desde y hacia América Latina.

La vigencia actual de esta idea es una clara demostración de la continuidad de las grandes líneas de la política exterior chilena. Es interesante mencionar las palabras que pronunciara el Presidente Patricio Aylwin en el Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales de Malasia, ocasión en la que, casi diez años más tarde, reafirma la idea de Chile como un articulador entre el Asia-Pacífico y América Latina. "Chile debe ser apreciado no sólo por el tamaño de su propio mercado, sino que, siendo el de economía más abierta de América Latina, puede ser la base de operaciones o punto de entrada para abordar otros mercados de la región".[45]

Sin embargo, no toda la acción del país hacia el Pacífico fue desarrollada por el Estado. El sector privado chileno también percibió que debía dirigir parte de sus esfuerzos para abrirse

[44] Miguel Schweitzer Walters. p. 19.

[45] Discurso pronunciado por el Presidente Patricio Aylwin en el Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales de Malasia (ISIS) en noviembre de 1992. p. 3.

hacia la región. A fines de los años setenta, representantes empresariales comenzaron a tomar contactos formales con las organizaciones regionales no gubernamentales de la Cuenca, comprendiendo que era necesario lograr un conocimiento directo –y, en lo posible, personal– con los clientes y mercados con el fin de abrir nuevas posibilidades de negocios e inversiones.[46] En esos foros, además, se intercambiaban ideas para liberalizar el comercio mediante la superación de las trabas que lo dificultaban y que, en muchos casos, continúan haciéndolo.[47]

Las iniciativas se dirigieron al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), una organización de empresarios de quince naciones, interesada en la expansión del comercio y las inversiones al interior de la región. Fundado en 1967 por hombres de negocios de Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelandia y Estados Unidos, hoy cuenta con quince comités nacionales que, además de los nombrados, se encuentran en Colombia, Corea del Sur, Chile, Fiji, Filipinas, Hong Kong, Malasia, México, Perú y Taiwán.

A fines de los setenta los empresarios chilenos comenzaron a asistir a las reuniones del PBEC, donde desarrollaron una efectiva labor. La conducción que le dio el dirigente empresarial Manuel Valdés[48] –que ha sido calificada de "visionaria,

---

[46] A comienzos de 1978, el empresario Ricardo Claro visitó la República Popular China con el fin de estudiar las posibilidades de comercio con ese país. Entrevista a Hernán Cubillos.

[47] Véase Manuel Valdés V. Chile y la Cooperación Empresarial en la Cuenca del Pacífico. En S. Valdivieso E. y E. Gálvez C. (eds.) *Chile en la Cuenca del Pacífico. Experiencias y perspectivas comerciales en Asia y Oceanía.* p. 18.

[48] Manuel Valdés Valdés ha sido reconocido como uno de los grandes promotores y conductores de la política de apertura al Pacífico desde el sector privado. Durante más de una década presidió el Comité Nacional del PBEC hasta que en 1994 éste adquirió una nueva forma institucional en la Sociedad de Fomento Fabril.

constante y permanente"–[49] fue considerada en su oportunidad como la más activa de América Latina. El objetivo de Valdés era "acelerar la integración de Chile a la Cuenca del Pacífico consiste en reforzar nuestra participación en organismos empresariales como el PBEC y, a través suyo, ampliar nuestro apoyo responsable en materia económica, social y cultural a otras instancias de integración regional como el PECC", a las que consideraba instituciones complementarias.[50]

La manifestación del interés nacional por incrementar y afianzar sus vínculos con la Cuenca recibió un claro reconocimiento al decidirse que se celebrara en Santiago la XVI Asamblea General de la organización en 1983, pues era la primera vez que se elegía un país latinoamericano para la realización del evento en sus entonces veinticinco años de existencia.[51]

Como resultado de estos y otros esfuerzos –ya que no todos los contactos del sector privado se efectuaron a través de los organismos empresariales o de los gubernamentales– se aprecia un aumento creciente en los vínculos económicos entre Chile y las naciones de la Cuenca, el que se manifiesta en los viajes de misiones comerciales, a Japón en 1978, a la República Popular China, ese mismo año, y a Singapur en 1980; la creación del Comité Empresarial Chile-Japón, en 1979, Chile-Singapur, en 1980; la formación de una Comisión Mixta con China, en 1977,

---

[49] Pilar Armanet, Pilar Alamos y Luz O'Shea. *Elaboración de una Estrategia para las Relaciones Internacionales de Chile con los Organismos Multilaterales de la Cuenca del Pacífico.* p. 13.
[50] Manuel Valdés V., p. 20.
[51] Manuel Valdés V. p. 19.

y los Comités de Cooperación Económica Chile-Corea, en 1978.[52]

La vuelta a la democracia y la aplicación de la política de "reinserción en la Comunidad Internacional" mantuvo las líneas ya señaladas en lo referente al Pacífico. El Presidente Aylwin tuvo bastante sensibilidad respecto al tema y sostuvo una política activa para la región.

En una intervención académica, el Director General de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Carlos Portales, plantea lo que puede considerarse la visión preponderante, desde el punto de vista del gobierno, en el nuevo período. "La apertura hacia la Cuenca del Pacífico configura uno de los elementos más innovadores de la política exterior de Chile durante las últimas décadas. Nuestro comercio con los países ubicados en esa Cuenca ha crecido de manera extraordinaria durante los últimos años. También estamos recibiendo un flujo creciente de inversiones desde esa dirección. El aumento del peso político de los países de la Cuenca del Pacífico plantea objetivos políticos y estratégicos de gran relevancia para el país".[53] Posteriormente delinea la acción del nuevo gobierno en la región afirmando: "estamos desplegando un importante esfuerzo por insertarnos en los nuevos mecanismos de cooperación regional a desarrollarse en el área. La profundización de nuestros vínculos con los países de la Cuenca del Pacífico resulta así un objetivo prioritario, que se ve facilitado por la estabilidad económica y política que hemos

---

[52] Juan Salazar, p. 13.

[53] Carlos Portales Cifuentes. La política exterior chilena hacia la Cuenca del Pacífico. En *Presencia de Chile en el Océano Pacífico.* p. 204.

alcanzado y la buena imagen que exhibe nuestro país en el contexto latinoamericano y mundial".[54]

Consistente con esta política, el Presidente de la República, Patricio Aylwin, realizó la primera visita oficial de un Mandatario chileno al Asia-Pacífico, en 1992, donde fue recibido por las más altas autoridades en Malasia, República Popular China y Japón. En 1993, el Presidente visitó Australia y Nueva Zelandia.

Continuando con el énfasis en la cooperación regional, Chile realizó un importante esfuerzo para incorporarse como miembro del Pacific Economic Cooperation Council (PECC), objetivo que se alcanzó en mayo de 1991. El paso siguiente era obtener la entrada al foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC), que es considerada la organización regional más importante del área. No sin esfuerzos se logró en la reunión celebrada en Seattle, Estados Unidos, en noviembre de 1993, que Chile fuera aceptado como miembro del foro, incorporándose plenamente a partir de 1994. La estrategia que llevaba a participar en todos los organismos de cooperación transpacífico que fuera razonablemente posible culminaba con esta admisión.

Las frecuentes misiones políticas, comerciales y diplomáticas al área sumadas a las giras oficiales de los presidentes Patricio Aylwin, en 1992 y 1993, y Eduardo Frei Ruiz-Tagle, para destacar el ingreso del país al APEC, han afianzado la presencia chilena en la Cuenca del Pacífico. Ya es un miembro pleno de los organismos de la región y un activo

[54] Carlos Portales. p. 204.

cooperador para que, la comunidad del Pacífico que soñaba Ohira, llegue a concretarse.

La pregunta: "¿se extiende la Cuenca del Pacífico hasta Chile?",[55] que surgió metafóricamente durante las negociaciones de Seattle, ya tiene una respuesta.

[55] ¿Se extiende la Cuenca del Pacífico hasta Chile?, se preguntaba el periodista de The New York Times, Steven A. Holmes. El Mercurio, 16 de noviembre de 1993. p. B 1.

Anexo N°1

Resolución 1514 (XV). Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales[1]

La Asamblea General,

Teniendo presente que los pueblos del mundo han proclamado en la Carta de las Naciones Unidas que están resueltos a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de los derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas y a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad,

Consciente de la necesidad de crear condiciones de estabilidad y bienestar y relaciones pacíficas y amistosas basadas en el respeto de los principios de la igualdad de derechos y la libre determinación de todos los pueblos, y de asegurar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades,

Reconociendo el apasionado deseo de libertad que abrigan todos los pueblos dependientes y el papel decisivo de dichos pueblos en el logro de su independencia,

---

[1] Cuarta Comisión. 947ª sesión plenaria. 14 de diciembre de 1960. Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su XV período de sesiones.

Consciente de los crecientes conflictos que origina el hecho de negar la libertad a esos pueblos o de impedirla, lo cual constituye una grave amenaza a la paz mundial,

Considerando el importante papel que corresponde a las Naciones Unidas como medio de favorecer el movimiento en pro de la independencia en los territorios en fideicomiso y en los territorios no autónomos,

Reconociendo que los pueblos del mundo desean ardientemente el fin del colonialismo en todas sus manifestaciones,

Convencida de que la continuación del colonialismo impide el desarrollo de la cooperación económica internacional, entorpece el desarrollo social, cultural y económico de los pueblos dependientes y milita en contra del ideal de paz universal de las Naciones Unidas,

Afirmando que los pueblos pueden, para sus propios fines, disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales sin perjuicio de las obligaciones resultantes de la cooperación económica internacional, basada en el principio del provecho mutuo, y del derecho internacional,

Creyendo que el proceso de liberación es irresistible e irreversible y que, a fin de evitar crisis graves, es preciso poner fin al colonialismo y a todas las prácticas de segregación y discriminación que lo acompañan,

Celebrando que en los últimos años muchos territorios dependientes hayan alcanzado la libertad y la independencia, y reconociendo las tendencias cada vez más poderosas hacia la

libertad que se manifiestan en los territorios que no han obtenido aún la independencia,

Convencida de que todos los pueblos tienen un derecho inalienable a la libertad absoluta, al ejercicio de su soberanía y a la integridad de su territorio nacional,

Proclama solemnemente la necesidad de poner fin rápida e incondicionalmente al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones;

Y a dicho efecto

Declara que:

1. La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales.

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

3. La falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia.

4. A fin de que los pueblos dependientes puedan ejercer pacífica y libremente su derecho a la independencia completa, deberá cesar toda acción armada o toda medida represiva de

cualquier índole dirigida contra ellos, y deberá respetarse la integridad de su territorio nacional.

5. En los territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas.

6. Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

7. Todos los Estados deberán observar fiel y estrictamente las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la presente Declaración sobre la base de la igualdad, de la no intervención en los asuntos internos de los demás Estados y del respeto de los derechos soberanos de todos los pueblos y de su integridad territorial.

Anexo N° 2

Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970:

Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.[1]

La Asamblea General,

Recordando sus resoluciones 1815 (XVII) de 18 de diciembre de 1962, 1966 (XVIII) de 16 de diciembre de 1963, 2103 (XX) de 20 de diciembre de 1965, 2181 (XXI) de 12 de diciembre de 1966, 2327 (XXII) de 18 de diciembre de 1967, 2463 (XXIV) de 8 de diciembre de 1969, en las que afirmó la importancia del desarrollo progresivo y la codificación de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

Habiendo examinado el informe del Comité Especial de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, que se reunió en Ginebra del 31 de marzo al 1° de mayo de 1970.

Poniendo de relieve la suprema importancia de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y para el desarrollo de las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados.

---

[1] Cuarta Comisión. 1883ª sesión plenaria del 24 de octubre de 1970. Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su XXV período de sesiones.

Profundamente convencida de que la aprobación, con ocasión de la celebración del vigésimo quinto aniversario de las Naciones Unidas, de la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas contribuiría a fortalecer la paz mundial y constituiría un acontecimiento señalado en la evolución del derecho internacional y de las relaciones entre los Estados al promover el imperio del derecho entre las naciones y, en particular, la aplicación universal de los principios incorporados en la Carta.

Considerando la conveniencia de difundir ampliamente el texto de la Declaración.

1. Aprueba la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, cuyo texto figura en el anexo a la presente resolución.

2. *Expresa su reconocimiento* al Comité Especial de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados por su labor, cuyo resultado ha sido la preparación de la Declaración.

3. *Recomienda* que se realicen los mayores esfuerzos para que la Declaración sea de conocimiento general.

ANEXO

Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre

los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

PREÁMBULO

La Asamblea General,

Reafirmando que, conforme a la Carta de las Naciones Unidas, entre los propósitos fundamentales de las Naciones Unidas figura el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y el fomento de las relaciones de amistad y de la cooperación entre las naciones.

Recordando que los pueblos de las Naciones Unidas están resueltos a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos.

Teniendo presente la importancia de mantener y fortalecer la paz internacional fundada en la libertad, la igualdad, la justicia y el respeto de los derechos humanos fundamentales y de fomentar las relaciones de amistad entre las naciones independientemente de las diferencias existentes entre sus sistemas políticos, económicos, sociales o sus niveles de desarrollo.

Teniendo presente además la suprema importancia de la Carta de las Naciones Unidas para fomentar el imperio del derecho entre las naciones.

Considerando que la fiel observancia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados y al cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas por los Estados, de conformidad con la Carta, es de mayor importancia para el mantenimiento de

la paz y de la seguridad internacionales y para la realización de los demás propósitos de las Naciones Unidas.

Observando que los grandes cambios políticos, económicos y sociales y el progreso científico que han tenido lugar en el mundo desde la aprobación de la Carta hacen que adquieran mayor importancia estos principios y la necesidad de aplicarlos de forma más efectiva en la conducta de los Estados en todas las esferas.

Recordando el principio establecido de que el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, no podrá ser objeto de apropiación nacional por reivindicación de soberanía, uso u ocupación, ni de ninguna otra manera, y consciente de que en las Naciones Unidas se está considerando la cuestión del establecimiento de otras disposiciones pertinentes de inspiración similar.

Convencida de que el estricto cumplimiento por los Estados de la obligación de no intervenir en los asuntos de cualquier otro Estado es condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones, ya que la práctica de cualquier forma de intervención, además de violar el espíritu y la letra de la Carta, entraña la creación de situaciones que amenazan la paz y la seguridad internacionales.

Recordando el deber de los Estados de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de ejercer coerción militar, política, económica o de cualquier otra índole contra la independencia política o la integridad territorial de cualquier Estado.

Considerando que es indispensable que todos los Estados se abstengan, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la

independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

Considerando que es indispensable igualmente que todos los Estados arreglen sus controversias internacionales por medios pacíficos de conformidad con la Carta.

Reafirmando, de conformidad con la Carta, la importancia básica de la igualdad soberana y subrayando que los propósitos de las Naciones Unidas sólo podrán realizarse si los Estados disfrutan de igualdad soberana y cumplen plenamente las exigencias de este principio en sus relaciones internacionales.

Convencida de que la sujeción de los pueblos a la subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye uno de los mayores obstáculos al fomento de la paz y la seguridad internacionales.

Convencida, de que el principio de la igualdad de los derechos y de la libre determinación de los pueblos constituye una importante contribución al derecho internacional contemporáneo, y de que su aplicación efectiva es de suprema importancia para fomentar entre los Estados las relaciones de amistad basadas en el respeto del principio de la igualdad soberana.

Convencida, en consecuencia, de que todo intento de quebrantar parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un Estado o país o su independencia política es incompatible con los propósitos y principios de la Carta.

Considerando las disposiciones de la Carta en su conjunto y teniendo en cuenta la función de las resoluciones pertinentes aprobadas por los órganos competentes de las Naciones Unidas

en relación con el contenido de los principios.

Considerando que el desarrollo progresivo y la codificación de los siguientes principios:

a) El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas;

b) El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia;

c) La obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta;

d) La obligación de los Estados de cooperar entre sí, conforme a la Carta;

e) El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos;

f) El principio de la igualdad soberana de los Estados.

g) El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta;

para conseguir su aplicación más efectiva dentro de la comunidad internacional, fomentarían la realización de los propósitos de las Naciones Unidas.

Habiendo considerado los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

1. *Solemnemente proclama* los siguientes principios:

El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas

Todo Estado tiene el deber de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. Tal amenaza o uso de la fuerza constituye una violación del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas y no se empleará nunca como medio para resolver cuestiones internacionales.

Una guerra de agresión constituye un crimen contra la paz, que, con arreglo al derecho internacional, entraña responsabilidad.

Conforme a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, los Estados tienen el deber de abstenerse de hacer propaganda en favor de las guerras de agresión.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las fronteras internacionales existentes de otro Estado o como medio de resolver controversias internacionales, incluso controversias territoriales y los problemas relativos a las fronteras de los Estados.

Asimismo, todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las líneas internacionales de demarcación, tales como las líneas de armisticio, que se establezcan por un acuerdo internacional del que sea parte o que esté obligado a respetar por otras razones, o de conformidad con ese acuerdo. Nada de lo anterior se interpretará en el sentido de que prejuzga las posiciones de las partes interesadas en relación con la condición y efectos de dichas líneas de acuerdo con sus regímenes especiales, ni en el sentido de que afecta a su carácter temporal.

Los Estados tienen el deber de abstenerse, de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia de los pueblos aludidos en la formulación del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o de bandas armadas, incluidos los mercenarios, para hacer incursiones en el territorio de otro Estado.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, investigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos

de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

El territorio de un Estado no será objeto de ocupación militar derivada del uso de la fuerza en contravención de las disposiciones de la Carta. El Territorio de un Estado no será objeto de adquisición por otro Estado derivada de la amenaza o el uso de la fuerza. No se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza. Nada de lo dispuesto anteriormente se interpretará en un sentido que afecte:

a) a disposiciones de la Carta o cualquier acuerdo internacional anterior al régimen de la Carta y que sea válido según el derecho internacional; o

b) los poderes del Consejo de Seguridad de conformidad con la Carta.

Todos los Estados deberán realizar de buena fe negociaciones encaminadas a la rápida celebración de un tratado universal de desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, y esforzarse por adoptar medidas adecuadas para reducir la tirantez internacional y fortalecer la confianza entre los Estados.

Todos los Estados deberán cumplir de buena fe las obligaciones que les incumben en virtud de los principios y normas generalmente reconocidos del derecho internacional con respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad

internacionales, y tratarán de aumentar la eficacia del sistema de seguridad de las Naciones Unidas basado en la Carta.

Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se interpretará en el sentido de que se amplía o disminuye en forma alguna el alcance de las disposiciones de la Carta relativas a los casos en que es legítimo el uso de la fuerza.

El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia. Todos los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia

Todos los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.

Los Estados, en consecuencia, procurarán llegar a un arreglo pronto y justo de sus controversias internacionales mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a los organismos o sistemas regionales u otros medios pacíficos que ellos mismos elijan. Al procurar llegar a ese arreglo las partes convendrán en valerse de los medios pacíficos que resulten adecuados a las circunstancias y a la naturaleza de la controversia.

Las partes en una controversia tienen el deber, en caso de que no se logre una solución por uno de los medios pacíficos

mencionados, de seguir tratando de arreglar la controversia por otros medios pacíficos acordados por ellas.

Los Estados partes en una controversia internacional, así como los demás Estados, se abstendrán de toda medida que pueda agravar la situación de modo que ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y obrarán en conformidad con los propósitos y principios de Naciones Unidas.

El arreglo de las controversias internacionales se basará en la igualdad soberana de los Estados y se hará conforme al principio de libre elección de los medios. El recurso a un procedimiento de arreglo aceptado libremente por los Estados, o la aceptación de tal procedimiento, con respecto a las controversias existentes o futuras en que sean partes, no se considerará incompatible con la igualdad soberana.

Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes prejuzga o deroga las disposiciones aplicables de la Carta, en particular las relativas al arreglo pacífico de controversias internacionales.

El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta

Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del derecho internacional.

Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. Todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en las luchas interiores de otro Estado.

El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención.

Todo Estado tiene el derecho inalienable de elegir sus sistemas político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado.

Nada en los párrafos precedentes deberá interpretarse en el sentido de afectar las disposiciones pertinentes de la Carta relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta

Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias.

A este fin:

a) Los Estados deben cooperar con otros Estados en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;

b) Los Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades, y para eliminar todas las formas de discriminación racial y todas las formas de intolerancia religiosa;

c) Los Estados deben conducir sus relaciones internacionales en las esferas económica, social, cultural, técnica y comercial, de conformidad con los principios de la igualdad soberana y la no intervención;

d) Los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen el deber de adoptar medidas, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta.

Los Estados deben cooperar en las esferas económica, social y cultural, así como en la esfera de la ciencia y la tecnología, y promover el progreso de la cultura y la enseñanza en el mundo. Los Estados deben cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo.

El principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos

En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las

Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta.

Todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, la aplicación del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, de conformidad con las disposiciones de la Carta, y de prestar asistencia a las Naciones Unidas en el cumplimiento de las obligaciones que se le encomiendan por la Carta respecto de la aplicación de dicho principio, a fin de:

a) Fomentar las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados; y

b) Poner fin rápidamente al colonialismo, teniendo debidamente en cuenta la voluntad libremente expresada de los pueblos de que se trate;

y teniendo presente que el sometimiento de los pueblos a la subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una violación del principio, así como una denegación de los derechos humanos fundamentales, y es contraria a la Carta.

Todo Estado tiene el deber de promover, mediante acción conjunta o individual, el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y la efectividad de tales derechos y libertades de conformidad con la Carta.

El establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquier otra condición política libremente

decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo.

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive a los pueblos antes aludidos en la formulación del presente principio de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia. En los actos que realicen y en la resistencia que opongan contra esas medidas de fuerza con el fin de ejercer su derecho a la libre determinación, tales pueblos podrán pedir y recibir apoyo de conformidad con los propósitos y principios de la Carta.

El territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene, en virtud de la Carta, una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra; y esa condición jurídica distinta y separada conforme a la Carta existirá hasta que el pueblo de la colonia o el territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación de conformidad con la Carta y, en particular, con sus propósitos y principios.

Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color.

Todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país.

El principio de la igualdad soberana de los Estados

Todos los Estados gozan de igualdad soberana. Tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole.

En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes:

a) Los Estados son iguales jurídicamente;

b) Cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía;

c) Cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados;

d) La integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables;

e) Cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural;

f) Cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados.

El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta

Todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones que ha contraído en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.

Todo Estado tiene el deber de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales válidos con arreglo a los principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos.

Cuando las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales estén en pugna con las obligaciones que impone a los Estados Miembros de las Naciones Unidas la Carta, prevalecerán estas últimas.

DISPOSICIONES GENERALES

2. *Declara que*:

Por lo que respecta a su interpretación y aplicación, los principios que anteceden están relacionados entre sí y cada uno de ellos debe interpretarse en el contexto de los restantes.

Nada de lo enunciado en la presente Declaración se interpretará en forma contraria a las disposiciones de la Carta o en perjuicio de los derechos y deberes de los Estados Miembros en virtud de la Carta o de los derechos de los pueblos en virtud de la Carta, teniendo en cuenta la formulación de esos derechos en la presente Declaración.

3. *Declara además que*:

Los principios de la Carta incorporados en la presente Declaración constituyen principios básicos de derecho internacional y, por consiguiente, insta a todos los Estados a que se guíen por esos principios en su comportamiento internacional y a que desarrollen sus relaciones mutuas sobre la base del estricto cumplimiento de principios.

Anexo Nº 3

MIEMBROS DE LA COMUNIDAD BRITANICA DE NACIONES

Antigua: 1981
Barbuda: 1981
Australia: 1931
Bahamas: 1973
Bangladesh: 1972
Barbados: 1966
Belice: 1981
Botswana: 1966
Brunei: 1984
Canadá: 1931
Chipre: 1961
Dominica: 1978
Gambia: 1965
Ghana: 1957
Grenada: 1974
Guyana: 1966
India: 1947
Jamaica: 1962
Kenya: 1963
Kiribati: 1979
Lesotho: 1966
Malawi: 1964
Malasia: 1957
Maldivas: 1982
Malta: 1964
Mauricio: 1968
Namibia: 1990
Nueva Zelandia: 1931
Nigeria: 1960
Pakistán: (reincorporado) 1989
Papua-Nueva Guinea: 1975
Saint Kitts-Nevis: 1983
Santa Lucía: 1979
San Vicente y las Granadinas: 1979
Islas Seychelles: 1976
Sierra Leona: 1961
Singapur: 1965
Islas Salomon: 1978
Sri Lanka: 1948
Swazilandia: 1968
Tanzania: 1961
Tonga: 1970
Trinidad-Tobago: 1962
Uganda: 1962
Reino Unido: 1931
Vanuatu: 1980
Samoa Occidental: 1970
Zambia: 1964

Zimbabwe: 1980.

Fuente: Arthur S. Banks, *Political Handbook of the World*, pp. 995-996.

Miembros especiales

Nauru: 1968; Tuvalu: 1978. Con participación en encuentros y actividades, son además elegibles para asistencia técnica del Commonwealth, pero no participan en las reuniones y encuentros de Jefes de Estado.[1]

[1] Durante el Encuentro de Vancouver, Canadá, en 1987, los Jefes de Gobierno anunciaron que la membrecía de Fiji había "cesado" a raíz de la declaración de ese país como república el 15 de octubre de 1985.

BIBLIOGRAFIA

A Year Book of the Commonwealth. Londres: Foreign & Commonwealth Office, 1984.

Approving the Compact of Free Association Between The United States The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia. Hearings and Markup before the Committee on Foreign Affairs and its Subcommittees of Human Rights and International Organizations, Asian and Pacific Affairs and International Operations. House of Representatives, Ninety Ninth Congress, First Session. Washington: U.S. Government Printing Office Office, 1985.

Approving the Compact of Free Association with The Federated States of Micronesia and The Marshall Islands. Report of the Committee on Interior and Insular Affairs. House of Representatives, Ninety Ninth Congress, First Session. Washington: U.S. Government Printing Office, 1985.

Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee of Foreign Affairs. House of Representatives. The United States of America. Ninety Ninth Congress. First Session, Washington: U.S. Government Printing Office, 1985.

Arana E., Patricio y Echeverría D., Gloria. Islas Oceánicas de Chile. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1978.

Armanet, Pilar, con la colaboración de Alamos, Pilar y O'Shea, Luz. Elaboración de una Estrategia para las Relaciones Internacionales de Chile con los Organismos Multilaterales de la Cuenca del Pacífico. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Dirección Económica, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1994.

Asia Yearbook 1994. Hongkong: Far Eastern Economic Review. Ed. N°34, 1994.

Aylwin Azócar, Patricio. Discurso pronunciado en el Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales de Malasia (ISIS). Noviembre de 1992. Versión mimeografiada.

Banks, Arthur S. Political Handbook of the World. Nueva York: CSA Publications. State University of Nueva York at Binghampton, 1993.

Barros, Mario. Historia Diplomática de Chile. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

Bernstein Carabantes, Enrique. Recuerdos de un diplomático. Vol. IV. Santiago: Editorial Andrés Bello. 1989.

Boyd, G. Transpacific Politics. En: Boyd, G. (ed.). Region Building in the Pacific. Nueva York: Pergamon Press, 1982.

Britain's Dependencies. Londres: Foreign and Commonwealth Office, 1985.

Brownlie, Ian. Principles of Public International Law. Oxford: Clarendon Press, 1979.

Carrillo Salcedo, J. A. Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Madrid: Tecnos,1969.

Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Nueva York: Servicios de Información Pública, Naciones Unidas. (S/fecha.)

Carter, Gwendolen M. The Government of the United Kingdom. Nueva York: Smith College, 1962.

Carter, John (ed.). Pacific Islands Year Book. Sydney, Nueva York: Pacific Publications, 1984.

Compact of Free Association. Subsidiary Agreements. Washington D.C.: Office for Micronesian Status Negotiations, 1983.

Compact of Free Association. Washington D.C.: Office for Micronesian Status Negotiations, 1983.

Cousiño, José Antonio. 25 años de vinculación con el Pacífico. En: *Estudios Internacionales*, Año XXIV, N°96. Octubre-diciembre de 1991.

Cousiño, José Antonio. Asian Power and Politics. The cultural dimensions of Authority" de Lucien W. Pye. En Estudios Internacionales, Año XX, N° 77, enero-marzo de 1987.

Cousiño, José Antonio. Chile frente a la Cuenca del Pacífico. En, Simposio Internacional de las Universidades de la Cuenca del Pacífico y sus zonas territoriales. Cali: Universidad del Valle, Instituto del Pacífico, 1993.

Cousiño, José Antonio. La Cultura en una nueva dimensión transpacífico. En, Armanet, Pilar (ed.). América Latina en la Cuenca del Pacífico: perspectivas y dimensiones de la cooperación. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1987.

Covenant to Establish a Commonwealth of The Northern Mariana Islands in Political Union with The United States. En, International Legal Materials. Washington D.C.: American Society of International Law, Volumen XIV, N° 2, marzo de 1975.

Crocombe, R. y Ali, A. (eds.). Politics in Micronesia. Suva: Institute of Pacific Studies of The University of South Pacific, 1983.

Cuarta Comisión. Suplemento No.49; 52ª Sesión Plenaria. Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su XLI Período de Sesiones. 16 de septiembre al 19 de diciembre1986. Nueva York: Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, 1987.

Cuarta Comisión. Suplemento N° 49. 92ª Sesión Plenaria. Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su XLII Período de Sesiones. 14 de diciembre de 1987. Nueva York: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, 1988.

Cuarta Comisión Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su XLIII. Período de sesiones. Nueva York: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, 1989

Cuarta Comisión. Suplemento N° 49. 59ª Sesión Plenaria. Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su XLIII. Período de Sesiones. Nueva York: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, 1989

Cuarta Comisión. Suplemento No.49. 80ª Sesión Plenaria. Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea

General durante su XLIV Período de Sesiones. Nueva York: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, 1990.

Cuarta Comisión. Suplemento No.49. 44ª Sesión Plenaria. Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su XLV Período de Sesiones. Nueva York: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, 1991.

Cuarta Comisión. Suplemento N° 49. 68ª Sesión Plenaria Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su XLVI Período de Sesiones. Nueva York: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, 1992.

Cuarta Comisión. Suplemento 49. 72ª Sesión Plenaria Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su XLVII Período de Sesiones. Nueva York: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, 1993.

Dareste, F.R. y P. Les Constitutions Modérnes. Paris: Recueil Sirey, 1933.

Developments in the South Pacific Region. Hearings before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs. House of Representatives. Washington: U.S. Government Printing Office Office, 1986.

Duverger, Maurice. Constitutions et Documents Politiques. Paris: Presses Universitaires de France, 1966.

Echeverría, Gloria, Orrego Vicuña, Francisco, O'Shea, Luz. Los intereses de Chile en el Pacífico. En, Revista de Educación N° 96. Santiago, 1982.

El ABC de las Naciones Unidas. Nueva York: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, 1990.

Englert, P. Sebastián. La Tierra de Hotu Matu'A. Santiago: Editorial Universitaria, 1983.

Exchange of Letters Between the Prime Minister of New Zealand and the Premier of the Cook Islands Concerning the Nature of the Special Relationship Between Cook Islands and New Zealand. Wellington: A.R. Shearer, Government Printer, 1973.

Fernández, Sergio. Mi lucha por la democracia. Santiago: Editorial Los Andes, 1994.

Greenfell Price, A. Los Viajes del Capitán Cook. (1768-1779). Barcelona: Ediciones del Serbal, 1985.

Grimberg, Carl. Descubrimientos y Reformas. Madrid: Ediciones Daimon, 1967.

Hanlon, David L. y Eperiam, William. The Federated States of Micronesia. Unifying the remnants. En R. Crocombe y A. Ali, (eds.) Politics in Micronesia. Suva: Institute of Pacific Studies of The University of South Pacific, 1983.

Hooper, Paul F. (ed.). Building a Pacific Community. Honolulu: The University Press of Hawaii, 1982.

Ibáñez SM., A. La incorporación de la Isla de Pascua a la soberanía chilena. En Echeverría, Gloria y Arana, Patricio. Las Islas Oceánicas de Chile. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1979.

Ingram, Derek. The Commonwealth Challenge. Londres: George Allen & Unwin Ltd., 1962.

International Legal Materials. Washington D.C.: American Society of International Law, 1975 a 1987.

Jara, Alvaro. Las conexiones e intercambios americanos con el Oriente bajo el marco imperial español. En, Orrego Vicuña, Francisco y Echeverría Ducó, Gloria (eds.). La Comunidad del Pacífico en Perspectiva. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, 1979.

Keesing's Record of Worldevents. Cambridge: Longman, 1978 a 1993.

Kinder H. y Hilgemann, W. The Anchor Atlas of World History. N.York: Anchor Press/Doubleday, 1978.

Kiste, Robert C. Overwiew of U.S. Policy. En, Knudsen, Karen (ed.). History of the U.S. Trust Territory of the Pacific Islands. Proceedings The Ninth Annual Pacific Islands Studies Conference. Hawaii: Pacific Islands Studies Program, University of Hawaii at Manoa, 1985.

Knudsen, Karen (ed.). History of the U.S. Trust Territory of the Pacific Islands. Proceedings The Ninth Annual Pacific Islands Studies Conference. Hawaii: Pacific Islands Studies Program, University of Hawaii at Manoa, 1985.

Krebs, Ricardo. Exploración y Navegación en los Mares del Sur. En, Echeverría, Gloria y Arana, Patricio. Las Islas Oceánicas de Chile. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1978.

La Política Exterior de Chile. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores. 1992.

Las Naciones Unidas y la descolonización. Nueva York: Servicios de Información Pública. Naciones Unidas, 1984.

Law to Approve the Covenant to Establish a Commonwealth of The Northern Mariana Islands in Political Union with The United States. En, International Legal Materials. Washington D.C.: American Society of International Law, Volumen XV, N° 3, mayo de 1976.

Llanos Mansilla, Hugo. Teoría y Práctica del Derecho Internacional Público. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1980.

Maino, Valeria. Islas Oceánicas Chilenas y el Desarrollo de las Rutas de Comunicación en el Pacífico Sur Oriental. Santiago: Editorial Antártica, 1985.

Mc Call, Grant. Rapanui. Tradition and Survival on Easter Island. Sydney: G. Allen & Unwin, 1981.

Mc Phetres, Agnes. The Northern Mariana Islands. U.S. Commonwealth. En, R. Crocombe y A. Ali, (eds.). Politics in Micronesia. Suva: Institute of Pacific Studies of The University of South Pacific, 1983.

Message of The President of The United States Transmiting a Draft of a Joint Resolution to Approve the "Compact of Free Association". Washington: U.S. Government Printing Office Office, 1984.

Morgenthau, Hans J. Política entre las Naciones. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

Muñoz, Heraldo. Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno. Santiago: Prospel-CERC. Ediciones del Ornitorrinco, 1986.

Oliver, Douglas L. The Pacific Islands. Honolulu: The University of Hawaii Press, 1979.

Oppenheim, L. Tratado de Derecho Internacional Público. Barcelona,1961.

Orrego Vicuña, Francisco y Echeverría Ducó, Gloria, (eds.) La Comunidad del Pacífico en Perspectiva. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, 1979.

Orrego Vicuña, Francisco. El Pacífico insular en una Perspectiva Latinoamericana: ¿Hacia una Relación Especial? Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, 1979.

Osmansk, Edmund Jan. Encyclopedia of the United Nations and International Agreements. Londres: Taylor and Francis, 1985.

Portales Cifuentes, Carlos. La política exterior chilena hacia la Cuenca del Pacífico. En, Presencia de Chile en el Océano Pacífico. Valparaíso. Centro de Estudios Estratégicos de la Armada. Universidad Marítima de Chile, 1993.

Prieto, Carlos. El Océano Pacífico: navegantes españoles del siglo XVI. Madrid: Alianza Editorial, 1984.

Quoc Dinh, Nguyen. Daillier, Patrick y Pellet, Alain. Droit International Public. Paris: Librarie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1980.

Raveau, Estanislao. El Evangelio llega a Rapa Nui. El Hermano Eugenio Eyraud SS.CC. Santiago: Corporación de Educación Popular, 1980.

Resolución 21 (1947) de 2 de abril de 1947. (S/318). Acuerdo de Administración Fiduciaria para las islas sometidas

anteriormente a mandato japonés. En, Resoluciones y Decisiones del Consejo de Seguridad, 1947. Actas Oficiales, 2° Año. Nueva York: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas,1966.

Resolución 41/23. En, Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su XLI Período de Sesiones. 16.septiembre . al 19 de diciembre1986. Nueva York: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, 1987.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 1514 (XV), de 12 de diciembre de 1960. "Declaración sobre concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales". Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su XV Período de Sesiones. Nueva York: Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, 1961.

Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970. "Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas." Resoluciones y Decisiones aprobadas por la Asamblea General en su XXV Período de Sesiones. Nueva York: Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, 1971.

Riesco, Ricardo. La Cuenca del Pacífico en una perspectiva geográfica. En, Orrego Vicuña, Francisco. (ed.). Ensayos sobre el Pacífico. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, 1981.

Salazar Sparks, Juan. Chile y la Comunidad del Pacífico. Santiago: Editorial Universitaria, 1986.

Schweitzer, Miguel. El Pacífico en la Política Exterior de Chile. Discurso en su condición de Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago. 1983.

Seara Vázquez, Modesto. Tratado General de la Organización Internacional. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

Segal, Gerald. Rethinking the Pacific. Nueva York: Clarendon Press, Oxford University Press, 1991.

Smith, Daniel C. Marshall Islands. Tradition and dependence. En, R. Crocombe y A. Ali, (eds.). Politics in Micronesia. Suva: Institute of Pacific Studies of The University of South Pacific, 1983.

Sobre Nueva Zelandia. Wellington: Ministerio de Relaciones Exteriores de N. Zelandia, 1983.

Statut du Territoire de la Nouvelle-Calédonie. Noumea: La Nouvelle, 18. octobre. 1984.

Statut du Territoire de la Polynésie Française. Loi N° 84-820 du 6 septembre 1984. Papeete: Imprimerie Officielle.

Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico. Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales. Documento de trabajo (A/AC.109/739). Nueva York: Naciones Unidas, 27 de julio de 1983.

The Compact of Free Association Between The United States and Palau. Hearings and Markup before the Committee on

Foreign Affairs and its Subcommittees on Asian and Pacific Affairs and International Operations. House of Representatives, Ninety Ninth Congress, Second Session. Washington: U.S. Government Printing Office Office, 1986.

The Cook Islands Constitution Act. Wellington: V.R. Ward, Government Printer, 1964.

The Cook Islands Constitution. 1968-69 Amendment. Wellington: V.R. Ward, Government Printer, 1981.

The Cook Islands Constitution. 1980 Amendment. Wellington: V.R. Ward, Government Printer, 1981.

The Cook Islands Constitution. 1982 Amendment. Wellington: V.R. Ward, Government Printer, 1982

The Cook Islands Reprinted Act. Wellington: V.R. Ward, Government Printer, 1985.

The South Pacific Commission. History, aims and activities. Noumea: South Pacific Commission, 1982.

The South Pacific Forum Bulletin, Wellington: Ministery of Foreign Affairs, N. Zeland, N° 12, 1985.

The South Pacific Forum. Regional Cooperation at Work. Wellington: Ministry of Foreign Affairs and Trade, 1994.

The Tokelau Amendment Act 1978. Wellington: V.R. Ward, Government Printer, 1980.

The Tokelau Amendment Act 1981. Wellington: V.R. Ward, Government Printer, 1981.

The Tokelau Amendment Act 1983. Wellington: V.R. Ward, Government Printer, 1984.

Tupouniua, S., Crocombe R. y Slatter, C. The Pacific Way. Suva: South Pacific Social Sciences Association, 1980.

United Nations Trusteeship for former japanese mandated islands. Nueva York: United Nations. Department of Public Information, 1947.

Valdivieso, Sergio y Galvez Eduardo. Chile en la Cuenca del Pacifico. Experiencias y perspectivas comerciales en Asia y Oceanía. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1989.

Vergara M. de la P, Víctor M.. Isla de Pascua. Dominación y Dominio. Santiago: Academia Chilena de la Historia, 1939.

Villalobos R., Sergio. El Pacífico: una historia inexistente. En, La Comunidad del Pacífico en Perspectiva. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Editorial Universitaria, 1979.

Whelan, James R. Desde las Cenizas. Vida, Muerte y Transfiguración de la Democracia en Chile. Santiago: Zig-Zag. 2ª edición, 1995.

Wiseman, H. Victor. Britain and the Commonwealth. Londres: George Allen & Unwin Ltd., 1965.

Yearbook of the United Nations, 1947-1948. Nueva York: United Nations. Department of Public Information, 1967.

Yearbook of the United Nations, 1948-1949. Nueva York: United Nations. Department of Public Information, 1967.

COLECCION
ESTUDIOS INTERNACIONALES
INSTITUTO ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE