ESTUDIOS INTERNACIONALES

150 AÑOS DE POLITICA EXTERIOR CHILENA

Obra editada bajo la dirección de

Walter Sánchez G. y Teresa Pereira L.

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
EDITORIAL UNIVERSITARIA

CIENTOCINCUENTA AÑOS DE POLITICA EXTERIOR CHILENA

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Colección 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, jurídicos, económicos, sociales e históricos. Imparte docencia de pre y postgrado en la Universidad de Chile y coopera con otras instituciones académicas

Dirección: Calle Condell Nº 249. Santiago, 9. Chile.
Dirección Postal: Casilla 14187. Sucursal 21. Santiago, Chile.
Dirección cablegráfica: INTERACADEMIC. Santiago, Chile
Teléfonos: 42940 - 258249.

CIENTOCINCUENTA AÑOS DE POLITICA EXTERIOR CHILENA

Obra editada bajo la dirección de

WALTER SANCHEZ G. y TERESA PEREIRA L.

INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

EDITORIAL UNIVERSITARIA
SANTIAGO DE CHILE

Texto compuesto con *Linotype Baskerville*
e impreso en los talleres de la Editorial Universitaria
San Francisco 454, Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

EN AGRADECIMIENTO A LAS PERSONAS QUE COLABORARON EN ESTE VOLUMEN:

ALBERTO BALTRA C. Abogado y Economista. Director fundador de la Escuela de Economía, Universidad de Chile. Profesor Extraordinario de las facultades de Ciencias Económicas y Derecho, Académico del Inst. de Chile. Ex Ministro de Economía. Consultor de la CEPAL.

ENRIQUE BERNSTEIN C., Doctor en Ciencias Políticas, París. Diplomático. Ex Director General de la Cancillería. Ex Subsecretario de Relaciones Exteriores. Ex Embajador en Francia. Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

RICARDO COMJOUMDJAIN B., Doctor en Historia, Universidad de Londres. Profesor del Instituto de Historia de la Universidad Católica. Jefe del Departamento de Historia de Chile y América, en el mismo Instituto.

GLORIA ECHEVERRIA D. Investigadora del Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile en el área histórica. Integrante del grupo de trabajo chileno sobre el caso del Beagle, con sede en Ginebra.

JAVIER GONZALEZ E., Abogado. Profesor del Instituto de Historia de la Universidad Católica. Miembro de Número de la Academia Chilena de la Historia. Conservador del Archivo Histórico Nacional.

CRISTIAN GUERRERO Y., Profesor de Historia y Geografía. Master en Historia. Univ. de California. Profesor del Instituto de Historia de la Universidad de Chile. Miembro de Número de la Academia Chilena de la Historia.

JEANNETTE IRIGOIN B., Abogado y Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Investigadora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Estudiante del Programa de Magister en Estudios Internacionales, del mismo Instituto.

LUIS MELO LECAROS, Abogado. Director del Departamento Diplomático 1941. Diplomático. Encargado de Negocios en Brasil. Jefe de la Delegación de Chile a las primeras Conferencias de Dere-

cho del Mar en Ginebra. Ex Embajador en la India y Filipinas. Profesor Academia Diplomática Andrés Bello.

TERESA PEREIRA L., Profesora del Instituto de Historia de la Universidad Católica. Estudios de Post-Grado en el mismo Instituto. Investigadora del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

OSCAR PINOCHET DE LA BARRA, Abogado. Diplomático, Ex Embajador en Unión Soviética y en Japón. Especialista en Asuntos Antárticos.

CONRADO RIOS G., Diplomático. Ex Ministro de Relaciones de Chile. Autor de varias obras sobre historia diplomática de Chile. *Después de la Paz. Las relaciones chileno-bolivianas* (1926), *Chile y Perú: Los Pactos de* 1929 (1959).

WALTER SANCHEZ G., Profesor de Filosofía. Doctor en Ciencia Política, Universidad de Notre Dame. Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Profesor de la Academia Diplomática de Chile, Andrés Bello.

RENÉ SILVA E., Periodista, ex Director de "El Mercurio", Profesor de Castellano. Miembro de la Academia Chilena de la Lengua.

ALEXANDER SUTULOV, Ingeniero Metalúrgico. Consultor de Unión Panamericana (OEA.) y otras agencias de Naciones Unidas. En 1970 año sabático en la Universidad de Utah, EE.UU. Invitación especial de la misma Universidad, tres años y medio como profesor de metalurgia extractiva del cobre y economía de minerales. Director de Investigaciones y Desarrollo de la Corporación del Cobre en Chile y Director Ejecutivo del CIMM (Centro de Investigaciones Minero-Metalúrgicas.).

HORACIO TORO A., General de Brigada. 1968. Ingresa a la Universidad Católica Instituto de Ciencias Políticas y estudia disciplinas hasta 1970; 1973 Subjefe del Comité Asesor de la Junta de Gobierno, hasta diciembre de 1975. Adicto Militar de Chile en Francia 1976. Profesor Academia Superior de Seguridad Nacional.

SERGIO VILLALOBOS R., Profesor del Instituto de Historia de la Universidad Católica y de la Universidad de Chile. Master (Honoris Causa) en la Universidad de Cambridge.

INDICE

III PARTE

LA POLITICA EXTERIOR CONTEMPORANEA: CONTINUIDAD HISTORICA Y PROYECCION HACIA EL FUTURO

. . . . . .

INTRODUCCION

La política exterior chilena desde la independencia hasta nuestros días es el tema central del presente libro.

Se trata de un esfuerzo intelectual colectivo y de carácter introductorio para proporcionar aquellos antecedentes históricos, políticos, económicos, militares y diplomáticos que ayuden a mejorar el conocimiento de la trayectoria nacional e internacional de Chile.

La carencia de estudios e investigaciones que existe sobre el dévénir político de Chile, movió a los distintos autores y centros universitarios a examinar en forma más o menos sistemática estas materias.

Por su carácter introductorio y exploratorio las ideas que en él se expresan, como así mismo el nivel de rigurosidad académica y profesional en el tratamiento de los problemas, es de responsabilidad de cada autor y no compromete a las instituciones patrocinantes ni mucho menos las posiciones oficiales del gobierno chileno.

El propósito de esta aventura intelectual es el deseo de llenar un vacío en nuestra cultura política mediante los aportes de académicos, especialistas, diplomáticos y políticos que ya sea por su estudio o experiencia personal, pueden ayudar al lector a responder las interrogantes fundamentales que aparecen en la historia de las relaciones internacionales de nuestro país.

No se trata, sin embargo, de una historia diplomática en el sentido tradicional del término, ni de la crónica comentada de acontecimientos y personajes del pasado y el presente; también se ha evitado abusar del tecnicismo en el lenguaje de las ciencias sociales. El objetivo del libro es proporcionar una visión orgánica de la política exterior chilena a través de un conjunto de ensayos sobre su evolución y perspectivas futuras.

Los conceptos y el lenguaje del libro son simples y están al acceso de cualquier persona interesada en estas materias. Con esta actitud intelectual, sin excesos de erudición, los autores han recurrido al uso de la historia, la ciencia política y la economía política como herramientas para revelar algunas luces y sombras que arroja la política exterior de Chile.

No obstante, las limitaciones de estos 17 ensayos, creemos que son

menores al riesgo de mantener silencio o incluso aceptar una suerte de apatía e indiferencia para estudiar con rigor los problemas que han sido capitales en el desarrollo político de Chile, desde el punto de vista interno e internacional.

En el año 1979, se cumplen ciento sesenta y nueve años de relaciones internacionales del estado chileno y es el momento oportuno para refrescar la memoria política de la nación y ayudar a una serena reflexión sobre sus proyecciones.

Ciento cincuenta años de política exterior chilena, son ni más ni menos que el reflejo de la evolución progresiva hacia el establecimiento de un sistema político en orden y libertad. Nuestros valores esencialmente democráticos han cimentado la diplomacia chilena y la han orientado hacia un orden institucional de apego a la ley, a la autoridad impersonal en lo interno y hacia una auténtica vocación de respeto al derecho internacional en sus relaciones con América y el mundo. Si a veces los conflictos han sido inevitables, las lecciones no se aprenden en vano y por ello han servido para acrisolar una vocación diplomática y un interés nacional, en función de la paz y la cooperación internacional.

Es sabido, que la política exterior no comienza donde termina la política interna, sino que ésta se origina, nace y se proyecta en la política interna. Esta trama de vinculaciones entre desarrollo nacional y política exterior no es fácil de revelar, aunque se usen los instrumentos analíticos más sofisticados. Con el fin de descifrar en parte estas redes de vinculaciones que se extienden en un extenso ciclo histórico y a través de más de 37 gobiernos, se ha iniciado esta tarea multidisciplinaria.

Ciento cincuenta años de política exterior han proporcionado acervo diplomático al servicio del interés nacional que no puede ser ignorado o conocido en forma superficial. Por cierto que esta obra no ha logrado descifrar todos los laberintos y la magia que muchos atribuyen a la diplomacia del Mapocho y a sus diligentes funcionarios y estadistas. Por esta razón el aporte de los autores tiene como inquietud principal colaborar en un debate de enorme trascendencia tanto en el plano académico como también en el de la "Alta Política".

En la preparación de esta obra se ha trabajado durante los años 1977 y 1978. En una primera etapa, se reunieron los expertos para identificar los temas centrales de la diplomacia chilena, posteriormente se realizó un Curso Especial entre mayo y junio de 1977,

donde se expusieron los temas y se seleccionaron las preguntas más relevantes de debates con los participantes. Finalmente, se revisaron en su mayoría las exposiciones y se prepararon algunos artículos especializados con el fin de complementar las exposiciones del curso y así poder ofrecer una visión panorámica de la política exterior chilena.

El curso sobre 150 años de Política Exterior Chilena fue ofrecido por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, con la colaboración del Instituto de Historia de la Universidad Católica, el auspicio de la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones de la Universidad de Chile y el patrocinio de la Corporación de Estudios Internacionales.

El enfoque histórico fue uno de los aportes más significativos que contempló el curso, demostrando que el estudio de la política internacional como un compartimiento independiente de nuestro proceso histórico es superficial y carente de real significado. Los grandes hechos, aquellos que marcan hitos en las relaciones internacionales, sólo se comprenden al analizar la realidad histórica del período.

Sin el apoyo y el esfuerzo de estas instituciones y de nuestros colaboradores como autores, esta labor no se habría realizado.

Para cada uno de ellos, en especial a los académicos y aquellas personas que con sus largos años de servicio en la "cosa pública" dan un testimonio vivo de su dedicación al honor del país, una palabra de especial agradecimiento.

Al finalizar el temario del libro, se observa que los primeros temas siguen un orden cronológico y guardan un criterio histórico más definido.

La guerra de la independencia, con toda la trascendencia que ella implica, inicia la presente obra. El tema la contribución de Portales a la formación del Estado Nacional, constituye el marco de referencia para la comprensión del siglo XIX: surge una concepción de política internacional que marcará rumbos. La guerra del Pacífico, los problemas derivados de la consolidación territorial, así como la actitud de Chile frente a las guerras mundiales, son hechos reales de nuestra historia y determinantes en nuestras relaciones internacionales. De estos hechos se desprenden algunas constantes históricas en la política exterior chilena.

A medida que se avanza hacia el siglo XX se hace más compleja la elaboración de una política internacional, Chile va dependiendo

cada vez en mayor grado de la historia mundial, se amplía más y más la esfera internacional; una serie de temas de índole más analítico se hacen necesarios para comprender la política exterior chilena de esta época.

El contenido del presente volumen se ha organizado en torno a tres partes e ideas centrales, que en general coinciden con ciclos históricos que ha marcado el desarrollo político del país y, por cierto, su modo de vinculación en el sistema internacional.

La primera es la idea de la *diplomacia de la Independencia y la identidad nacional.* En esta etapa, el país pasa por una serie de "relaciones internacionales" hasta culminar con el surgimiento de una "política internacional" una vez lograda la identidad nacional y la consolidación territorial. En general este proceso se desarrolla en lo grueso durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX.

La segunda parte se concentra en la idea de la *Diplomacia del Desarrollo Nacional,* con especial atención en los "actores, agentes y problemas" que influyen en las decisiones de política exterior. El papel del Congreso, la prensa, la economía nacional, la política sobre recursos básicos y la participación de Chile en los conflictos mundiales y organismos internacionales, son examinados en detalle en esta segunda parte que abarca el siglo XX.

En la tercera parte se examina la *política exterior contemporánea* con el fin de identificar sus luces y sombras, para revitalizar aquellos aspectos de tradición e innovación que pueden servir para ampliar el horizonte de alternativas de la diplomacia chilena, cuando nos acercamos al segundo milenio de la historia universal y al bicentenario de nuestra república.

Finalmente, se agradece la colaboración financiera para esta publicación otorgada por la Prorrectoría de la Universdad de Chile, la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones y el Servicio de Desarrollo Científico, Artístico y Cooperación Internacional de la Universidad de Chile, además del apoyo de Forestal Limitada y Financiera Melón, ambas instituciones representantes del sector privado chileno.

WALTER SÁNCHEZ G. y TERESA PEREIRA L.

Santiago, enero 1979.

I PARTE

LA DIPLOMACIA DE LA INDEPENDENCIA E IDENTIDAD NACIONAL

(Siglo XIX)

1.
LA SITUACION INTERNACIONAL Y LA INDEPENDENCIA DE CHILE

*Sergio Villalobos R.**

Generalmente, se considera a la Historia como un relato de los hechos del pasado. Los sucesos se disponen cronológicamente y se pretende conocerlos con un esfuerzo de memoria sin conceder mucha importancia a la inteligencia creadora que razona e interpreta.

Una Historia considerada de esa manera es una Historia tradicional y anquilosada, de muy escasa significación.

La Historia, hoy día, con una visión moderna, pretende ser mucho más que eso. Pretende no sólo conocer ordenadamente el pasado, saber muchos datos y hacer gala de erudición, sino que busca ir más allá del simple conocimiento, sistematizar, individualizar problemas y elevarse al plano de la interpretación.

No basta conocer. Hay que trascender a un nivel en que las cosas son entendidas de una manera inteligente hasta constituir una experiencia valiosa. Se dice que la Historia es maestra de la vida, que es experiencia que enriquece nuestras concepciones. Indudablemente que lo es, tanto para el individuo que conoce y medita como para una nación que tiene conciencia de su pasado. También puede serlo para un continente, una cultura o cualquier ámbito que se desee considerar.

El enfoque histórico de las relaciones internacionales suele ser muy fructífero para la comprensión actual de nuestras vinculaciones. En este sentido, el aporte de la Historia adquiere diversas dimensiones que trataremos de explicar brevemente.

En primer lugar, en el sentido más evidente, el conocimiento histórico de las relaciones internacionales arroja luz sobre el origen de los problemas, las vicisitudes de ellos y los cambios que han tenido a lo largo del tiempo. ¿Quién podría desconocer que nuestras relaciones con el Perú y los Estados Unidos conforman una larga historia que pesa ineludiblemente hoy día? ¿Cómo desconocer que las políticas económicas internacionales, la influencia de las grandes potencias, las disposiciones aduaneras y hasta los afanes de integración tienen viejas raíces en el pasado?

*Sergio Villalobos R. Profesor del Instituto de Historia de la Universidad Católica y Universidad de Chile. Master (Honoris Causa) en la Universidad de Cambridge. Autor de varias obras sobre Historia de Chile y América Latina.

En segundo lugar, la Historia, que es la Historia de todo, enriquece el análisis de las relaciones internacionales al considerar factores que han intervenido en determinadas circunstancias. Estudiando toda la gama de factores, jerarquizándolos y penetrando en la interrelación de ellos, se logra entender mejor cualquier problema internacional. Aspectos económicos, sociales y culturales confluyen en los hechos internacionales, determinando políticas y decisiones. Así, por ejemplo, si realmente deseamos comprender la Guerra con la Confederación Perú-boliviana, no podemos atenernos sólo a la voluntad de Portales y su conciencia nacionalista, sino que deberemos buscar explicaciones valiosas en la lucha económica con Perú y Bolivia, la pujanza económica chilena y la pugna en torno al mercado del Pacífico Sudamericano. Allí encontraremos fuertes motivos del conflicto y no tan sólo las determinaciones gubernativas.

Por último, la Historia, aunque estudia hechos singulares que no vuelven a repetirse, constituye una experiencia acumulativa que ilumina nuestro pensamiento al dejar en descubierto algunas constantes. Cuando expresamos juicios como "la gratitud no rige la conducta de las naciones", "hay que prepararse para la guerra para vivir en paz" o "la potencialidad económica es la base del expansionismo", estamos sintetizando ideas surgidas del conocimiento de muchos casos históricos. Puede ser que esos aforismos no siempre tengan validez, pero en todo caso suelen tener una pertinacia que legitima cierto grado de generalidad.

La Historia, entendida en esa forma, es una ciencia que presta indudable ayuda en la comprensión de las relaciones internacionales. Ayuda a comprender el presente y pensar el futuro; pero desgraciadamente es muy difícil hacer entender el método y la visión moderna de esta disciplina. Seguimos bajo el peso de la rutina, sin lograr cambiar las nociones y en medio del escepticismo generalizado sobre la "utilidad" de la Historia.

Al iniciar mi reflexión deseo tocar, precisamente, el tema de la vinculación entre la Historia de Chile y las relaciones internacionales del país. Lo hago así porque encuentro la gravísima omisión de los planteamientos históricos en los grandes dilemas que suele enfrentar el país.

En el caso del canal Beagle, solucionado recientemente, encontramos un buen ejemplo de la utilidad de los aportes de la Historia. Desgraciadamente, en otros asuntos no ha habido o no hay preocupación por allegar los antecedentes históricos y hay casos realmente lamentables.

Algunos ejemplos son muy significativos.

Cuando se suelen plantear los derechos históricos de Chile sobre la Antártida, se parte de las capitulaciones celebradas por el rey de España con Pedro Sancho de Hoz, socio de Pedro de Valdivia, que recibió una gobernación que debía abarcar las islas del Pacífico y las tierras situadas al sur del estrecho de Magallanes. Como en aquella época se pensaba que la Tierra del Fuego era una masa compacta que se prolongaba hasta el Polo Sur, debía corresponder a Sancho de Hoz una jurisdicción que abarcaba la región antártica. Contando con esa concesión, Sancho de Hoz llegó a un acuerdo con Valdivia, en el Perú, para realizar conjuntamente la conquista de Chile; pero el improvisado socio no pudo cumplir con su compromiso de ayudar a la expedición y Valdivia le obligó a renunciar a sus derechos en la conquista de Chile.

Basada en los datos anteriores, existe la idea, publicada en algunas obras, de que Sancho de Hoz transfirió sus derechos al sur del estrecho de Magallanes a Pedro de Valdivia, con lo cual los gobernadores de Chile habrían recibido la jurisdicción sobre el continente helado. La verdad es que no es así y que Sancho de Hoz no renunció a sus títulos, sino únicamente a la sociedad con el conquistador de Chile.

Estos hechos fueron ventilados con toda claridad y erudición por Crescente Errázuriz en su *Historia de Chile. Pedro de Valdivia,* publicada en 1911. No obstante, se sigue repitiendo que los títulos chilenos tienen como antecedente remoto las capitulaciones de Sancho de Hoz.

Como bien puede comprenderse, este error, planteado algún día ante un tribunal arbitral podría ser fatal para la posición chilena.

Otra experiencia, que me tocó vivir muy cerca, y nada menos que en el Ministerio de Relaciones Exteriores, se relaciona con el caso del Beagle. En los comienzos de esta controversia me tocó participar de alguna manera en el planteamiento de los antecedentes históricos y fue para mí una sorpresa encontrar que en aquel alto organismo se dudaba o desconocían los derechos que tuvo Chile sobre la Patagonia, de los cuales derivaba la posesión de todo el extremo austral de América, incluido el canal Beagle.

Retomando algunos conceptos que vertí al comienzo, deseo especificar con mayor claridad cuál es el aporte que puede entregar la Historia.

Las relaciones internacionales, lo sabemos sobradamente, no son simplemente un conjunto de actitudes oficiales, de convenios, protocolos y actos diplomáticos, sino que arrancan de una mayor pro-

fundidad. Esta profundidad es, por último, la historia de los pueblos, que involucra lo económico, lo social y lo cultural, que en algún momento se resuelve en medidas políticas y hechos diplomáticos. Por lo tanto, no podemos atenernos únicamente a los actos oficiales, sino que debemos entender las relaciones internacionales como la resultante de grandes procesos, que son los mismos grandes procesos que se mueven a través de la historia determinando los cambios en la vida de las naciones. Identificar los elementos profundos de la historia, dejando de lado lo circunstancial y anecdótico, es acercarse a una verdadera comprensión, que proyectada hacia el plano de las relaciones internacionales hará que éstas sean inteligibles.

Cuando el conocimiento de las relaciones internacionales prescinde de la comprensión de los grandes procesos, se llega a concepciones equivocadas que resbalan por la superficie de las circunstancias.

Así ha ocurrido, por ejemplo, y con una insistencia majadera, con la noción de la llamada "pérdida" de la Patagonia.

No hay la menor duda de que la Patagonia formaba parte de Chile durante la época colonial, que estaba bajo la autoridad de los gobernadores de Chile. No hay duda tampoco que Chile renunció a la Patagonia durante el siglo XIX por una serie de causas complejas que deben ser analizadas fríamente. Sin embargo, siempre, estamos hablando de la pérdida de la Patagonia y pretendemos encontrar a los culpables, responsabilizando a José Victorino Lastarria, a Benjamín Vicuña Mackenna o a Diego Barros Arana, o detrás de ellos a Charles Darwin.

La verdad es que si se analiza el problema de esa manera, buscando responsabilidades individuales, no comprenderemos jamás qué fue realmente lo que ocurrió. La simple opinión de algún personaje o de un historiador, por muy importante que sea, no logra cambiar el curso de los hechos. Son los grandes procesos, en verdad, los que determinan el acontecer internacional, en este caso el asunto de la Patagonia.

¿Qué fue lo que ocurrió con aquel territorio? Para responder a esta pregunta es necesario plantear el problema de manera general.

La Patagonia estuvo siempre fuera de la mentalidad chilena, fuera de la noción territorial del chileno, cuya vida se había cumplido por generación tras generación entre la cordillera y el mar. La Patagonia era una región apartada, en la cual Chile no sólo no había manifestado realmente su soberanía, sino que era dudoso que pudiese manifestarla en el futuro. En la época en que se resolvió el asunto no se había incorporado ni siquiera la Araucanía, recién se había colonizado la región de Los Lagos y quedaba por incorporar aún el terri-

torio de Aisén, empresa que vino a ser acometida sólo en nuestro siglo.

Pero hay muchos otros antecedentes. ¿Por qué no interesó el territorio de ultracordillera? Porque la Patagonia en ese momento no representaba nada y porque la orientación de la actividad nacional era muy distinta, se dirigía hacia el norte.

La Patagonia era considerada un desierto donde no había riqueza visible; en cambio, en el norte estaban el cobre, la plata, el guano y el salitre. Había que decidir entre una bolsa de tierra que era la Patagonia y la bolsa de dinero que era el norte.

Se comprende, entonces, que las decisiones no fueron tanto cuestión de una política errónea o el resultado de la opinión de determinados personajes. Es la consecuencia de la tendencia chilena: hacia los desiertos del norte iban los exploradores y pioneros, el empresario, el técnico, el industrial, el minero, el obrero y el buscavida. Todo el litoral norte se vinculaba con la plaza comercial de Valparaíso y la región agrícola chilena era la proveedora de alimentos de la población nortina.

Tampoco se suele tener en cuenta la situación internacional de Chile en el momento de arreglar la cuestión de límites con Argentina en 1881. Aquel año aún no se concluía la Guerra del Pacífico, la presión de las grandes potencias se dejaba sentir sobre el país y debía transcurrir todavía algún tiempo antes de firmar los tratados con Perú y Bolivia. Además había un hecho evidente: Chile se había echado encima dos enemigos en el norte, que en adelante vivirían esperando la revancha ¿habría sido prudente hacerse de otro enemigo en el lado del Atlántico?

A través de este ejemplo puede verse cómo un análisis histórico enriquece la visión de un problema internacional al esclarecer los grandes procesos que actúan en la nación.

En relación con mi planteamiento cabe hacerse una pregunta ¿de dónde nace el conocimiento que tenemos de la historia internacional? ¿del esfuerzo individual de los investigadores? ¿de los historiadores? ¿de un Miguel Luis Amunátegui? ¿de un Diego Barros Arana y algunos otros? Así es, en efecto, porque desgraciadamente el mundo oficial jamás se ha interesado por impulsar el estudio científico de nuestras relaciones exteriores. Una excepción la constituye la creación de la Dirección General de Fronteras y Límites, durante el gobierno del Presidente Frei, concebida como un organismo técnico donde se han estudiado diversos asuntos, entre otros el del Beagle, que comenzó a ser estudiado allí con detención.

A través de la prensa hemos tenido conocimiento de la creación de un centro especializado en estudios antárticos. Ojalá que sea una realidad y que la acción oficial sea algo más que la oratoria enfática de los aniversarios.

Si me he alargado en estas consideraciones previas ha sido porque siendo mi trabajo el primero del libro, me ha parecido significativo abundar en las posibilidades del aporte histórico y las características que deben conformarlo.

Guiado por las mismas orientaciones que he señalado, abordaré el tema de la situación internacional y la independencia de Chile.

El proceso de nuestra emancipación, aunque es el resultado de condiciones internas, lo es en gran medida también de la situación internacional. Hay factores externos que pesaron decisivamente, no en el detalle de las cosas ni en determinados hechos sobresalientes, sino en el gran fenómeno, en el momento histórico.

Para apreciar debidamente la influencia internacional, debemos partir del concepto de que no podemos entender, ni tampoco realizar una política nacional, si desconocemos el contexto internacional. No hay posibilidad ninguna de aislamiento, no la ha habido jamás, y a medida que pasa el tiempo y se estrechan los lazos internacionales, con mayor razón. El país forzosamente ha debido conectarse con las corrientes universales, entenderlas y trabajar con ellas. Esta es, diría yo, la consecuencia que deriva del tema que expondré hoy día.

Consideraré el cuadro internacional general, sin referirme a acciones oficiales, a los ajetreos de las cortes europeas ni guerras ni tratados. Voy a partir de algo que pareciera muy peregrino y alejado, como es el surgimiento de la Revolución Industrial en Inglaterra.

Deseo tomar el fenómeno de la independencia en sus raíces más remotas y concretamente de un hecho que en apariencias es ajeno a nuestra historia y que, sin embargo, ejerció la más profunda influencia desde los momentos que preceden a la emancipación.

Se conoce como Revolución Industrial aquel movimiento técnico y económico que cambió las formas de producción, principalmente en Inglaterra durante el siglo XVIII. Desde entonces se comenzó a abandonar la artesanía, la producción de piezas únicas por maestros calificados, y se entró a los procesos de producción en serie, semimecanizados. Para ello se utilizó la energía del vapor; es la máquina que se impone en el destino del hombre. Mientras Francia había optado por los tipos de producción tradicionales y finos, como eran las lozas de Limoges y Sevres o la confección de gobelinos, todos ellos productos destinados a pequeños grupos aristocráticos, Inglaterra tomó el

camino de la producción masiva, porque con visión del futuro se comprendió que había que producir en gran escala para una población mundial en paulatino crecimiento.

La Revolución Industrial significó menor finura de la mercancía. Surgió, por ejemplo, en contraposición a las telas finas y caras, el género estampado, que siendo muy barato y de consumo popular, iba a conquistar el mundo entero.

Con este movimiento industrial, Inglaterra se pone a la vanguardia para conquistar los mercados del mundo. Toda su estructura industrial y la dinámica de su economía se orientará a la búsqueda de nuevos mercados, entre ellos los de las colonias iberoamericanas.

La creciente pujanza de Inglaterra enfrenta una situación de crisis al finalizar el siglo XVIII y comenzar el XIX. Las guerras que envolvieron a Europa a raíz de la Revolución Francesa y la acción de Napoleón, obligó a Gran Bretaña a buscar nuevas regiones donde colocar sus productos. En América tropezó con la realidad colonial de las posesiones de España y Portugal y comenzó a producirse la contradicción entre los intereses británicos y los de la corona española y portuguesa.

La situación se hizo más difícil para Inglaterra cuando Napoleón estableció el bloqueo continental, destinado a ahogar económicamente al pueblo inglés. Así, Inglaterra no podría colocar sus productos en Europa y a la vez experimentaría falta de alimentos, especialmente trigo, que su agricultura, por razones de clima y naturaleza, no podía suplir para toda su población. Ante este hecho, el comercio inglés apuró la búsqueda de nuevos mercados en la América española y en este desplazamiento fue apoyado por el gobierno de Londres.

Estos son los antecedentes que nos explican los intentos de intervención británica en América el año 1806. En primer lugar, el desembarco de Francisco de Miranda en Venezuela y luego las expediciones de los Generales Beresford y Whitelocke al Río de la Plata.

Después que los ingleses ocuparon Montevideo, se hicieron presente setenta naves inglesas que conducían dos mil comerciantes con sus voluminosos cargamentos. Este hecho no es aislado, forma parte del proceso de penetración británica, especie de asalto económico a las posesiones de España.

La pugna por el mercado americano llegó también al Pacífico, abriendo el *mare clausum* que España había pretendido mantener a lo largo de los siglos. Y una vez más fueron hechos aparentemente triviales los que provocaron el cambio.

La actividad de las naves cazadoras de lobos de mar y de ballenas

es la que trae la gran influencia extranjera al ámbito americano del Pacífico hacia fines de la época colonial. En aquel entonces, las pieles de lobos marinos tenían un alto precio y asimismo el aceite de aquellos animales, utilizado con fines de iluminación como combustible de los candiles. Lo mismo ocurría con los diversos productos de la ballena.

Esos hechos tan poco llamativos y heroicos, son decisivos en la explicación de la penetración extranjera en las colonias australes de España.

Los loberos y balleneros se hacían presentes en el territorio de la Patagonia en la década de 1770, desembarcaban en sus caletas y en las islas Malvinas para hacer la matanza de los lobos y efectuar la extracción de las materias que les interesaban. Desde aquellos mares se dirigieron al cabo de Hornos, lo doblaron y dieron comienzo a la exploración de las riquezas del Pacífico.

La riqueza de ballenas y lobos marinos en el litoral chileno resultó ser sorprendente y rápidamente la noticia atrajo a gran número de naves.

Para efectuar la cacería y las faenas, los loberos se establecían en las costas abandonadas y especialmente en las islas Santa María, Mocha y Más Afuera, que permanecían sin ser ocupadas oficialmente. La tripulación de los barcos, armada de gruesos garrotes, se dedicaba a la matanza de lobos con destreza fiera. Un hombre bien entrenado mataba ciento veinte o ciento cincuenta lobos al día. Cada barco, en una temporada, cargaba de cincuenta a setenta mil pieles, sin contar otros productos.

Los loberos permanecían en las islas por tres o cuatro meses, según el declinar de las estaciones y los períodos de llegada de los lobos. Mientras tanto, los barcos navegaban al oriente a vender pieles y regresaban luego para reembarcar a su gente y partir con nuevos cargamentos hacia Inglaterra o los Estados Unidos, según su nacionalidad.

La presencia de las naves extranjeras era una verdadera amenaza para la soberanía de España y así lo entendió, entre otras autoridades don Ambrosio O'Higgins, que dictó medidas terminantes para perseguir a los barcos extranjeros que recorriesen el litoral.

La situación creada en el Pacífico debió definirse con claridad a raíz de un incidente. Una expedición inglesa conducida por dos fragatas, que se encontraba en la costa de Vancouver, al norte de California, en lo que hoy es el territorio canadiense del Pacífico, fue sorprendida por tropas despachadas por el virrey de México, que

mataron a parte de la tripulación, destruyeron los enseres y barracas levantadas transitoriamente por los británicos y se apoderaron de las dos fragatas. Este hecho motivó una reclamación del Gabinete británico y como las cosas alcanzasen un punto álgido, España e Inglaterra comenzaron preparativos bélicos. La guerra estuvo a punto de estallar, pero la España de la segunda mitad del siglo XVIII ya no era la nación de Carlos IV o de Felipe II y a pesar del movimiento de renovación económica y cultural de la época de los Borbones, no podía enfrentar a Gran Bretaña en el campo del comercio ni en el de las armas. Hubo de llegarse a un acuerdo el año 1790, que es conocido como el tratado de San Lorenzo.

Aquel convenio significó la renuncia de España a la posesión exclusiva del Pacífico, al autorizar a las naves inglesas para navegar sus aguas con el fin de cazar el lobo marino y la ballena. Además se permitió a los súbditos ingleses establecerse temporalmente en los puntos costeros no ocupados efectivamente por España para efectuar las operaciones de la caza y extracción de sus productos. Esto significaba que en los extremos del continente, al norte de California y al sur de Chiloé, como asimismo en las islas abandonadas, los loberos y balleneros podían desembarcar sin ser molestados.

También hubo un conflicto con los Estados Unidos cuando esta nación surgió como país independiente y sus veleros se hicieron presentes en las aguas del gran océano.

El año 1788 aportó en la isla de Juan Fernández una fragata en cuyos mástiles anidaba una extraña bandera: barras rojas y trece estrellas dispuestas en círculo. Era la fragata *Columbia* de los Estados Unidos o de los bostonense, como designaban los españoles, en aquella época, a los ciudadanos de esa nación.

La presencia de la fragata desató el problema. El gobernador de Juan Fernández que autorizó la presencia de la nave y que, movido por un espíritu humanitario y de conciliación, le suministró víveres y permitió repararla, fue acusado por el gobernador don Ambrosio O'Higgins y separado del cargo.

A la postre, todo fue inútil. España había ayudado a los Estados Unidos en su lucha por la independencia y de alguna manera se sentía solidaria con la suerte de aquella nueva nación. Por el tratado de límites, amistad y navegación celebrado en 1796, España autorizó a las embarcaciones norteamericanas para penetrar en el Pacífico, cazar en el litoral y ser recibidas en los puertos, donde se les permitía efectuar reparaciones y se les venderían víveres. Se entendía que el arribo a puertos de las colonias sería sólo por fuerza mayor, como el

mal estado de la nave o la necesidad imprescindible de obtener alimentos. La autorización, sin embargo, dio lugar a toda clase de abusos, como era natural.

Autorizados los barcos ingleses y norteamericanos para surcar las aguas del Pacífico sudamericano, se originó un contrabando de mercancías e ideas que preparó el camino de la independencia.

La importancia del comercio ilegal ha sido exagerada. La verdad es que España comenzaba por entonces a abrir sus colonias al contacto del tráfico exterior, de manera que muchas de las naves llegaron a comerciar dentro de las normas legales y explícitamente autorizadas por el gobierno de Madrid. Por otra parte, el contrabando de loberos y balleneros era menor, era una actividad subsidiaria que se realizaba sólo para aprovechar oportunidades ocasionales en medio de sus ajetreos principales. La gran ganancia estaba en el comercio de las pieles de lobo y los productos de las ballenas, como bien lo expresó un capitán a la autoridades de Valparaíso que lo acusaban de contrabandista, al manifestarles que "no vale la pena vender una camisa cuando en Cantón pagan seiscientos pesos por dos pieles de lobo marino".

El contrabando de ideas traído por las naves extranjeras es importante para nuestro tema. Ingleses y norteamericanos eran portadores de nuevos conceptos que debían llamar la atención de las personas que trataron con ellos. Es cierto que existía la barrera del idioma y que eran contadísimas las personas que hablaban algún idioma extranjero; pero la transmisión de las ideas no se detiene ante nada y de una u otra manera los nuevos conceptos penetraron en Chile. Los objetos que intercambiaban los norteamericanos, por ejemplo, tales como tabaqueras y cajas de rapé, traían grabados símbolos sugerentes, como la Libertad rompiendo las cadenas. También se sabe que circularon documentos políticos empapados en la filosofía del siglo XVIII y ejemplares de las obras que fundamentaban las concepciones renovadoras.

Parece evidente que las dificultades del contacto ideológico eran superadas de algún modo, pues hay testimonios irrefutables que así lo demuestran. El primero de ellos es del marino norteamericano William Moulton, que en 1802, en Talcahuano, en el puente de su nave tuvo oportunidad de hablar con un oficial criollo. Refiriéndose a él, anota: "Don..., un oficial y hombre culto posee los conocimientos generales más profundos sobre la historia sagrada y civil de todas las personas que he topado en Chile. A menudo hace guardia en el buque. A pesar de ser sociable y bien educado, no podía disimular

una opresión oculta que lo embargaba y que era comentada entre nosotros. Al fin logramos entretenerlo para que descubriera la secreta causa de su estado. Una oportunidad se presentó en mi cabina, estando sólo aquellos a quienes él quería abrir su corazón. Era algo verdaderamente conmovedor observar sus emociones a medida que nos relataba la causa de su depresión y ansiedad. El fuego de la independencia está cundiendo entre todos los países de América, nos decía, y los pueblos están formando grupos selectos de dos, tres o cuatro que se agrupan en clubes en todas las ciudades importantes, confederándose bajo ciertos compromisos y comunicándose las noticias unos a otros. El era uno de ellos y era un apasionado de las ideas de emancipación. Creía firmemente que se romperían las cadenas de la tiranía, y que si el trono de Carlos IV fuera ocupado por un sucesor, en menos de medio siglo estaría vacante. Nos declaró que pondría en ello todo su fervor, aunque tuviera que sacrificarse por la causa".

El otro testimonio, más significativo aún, es de Richard J. Cleveland, sobrecargo de la fragata *Lelia Bird,* que anota: "Durante nuestra estadía en Valparaíso llegamos a conectarnos con diversas familias del país y tomamos la costumbre de visitarlas. Los nativos simpatizaban con nosotros y condenaban la política inamistosa de sus gobernantes".

"Parecían, en general, estar despertando y dándose cuenta del estado de vasallaje en que eran tenidos por las autoridades. Los puestos de honor y de provecho estaban exclusivamente en manos de los españoles, lo que producía molestias a los criollos".

"Estallidos de indignación por éstas y otras causas se advertían, siempre acompañados por la esperanza de que el período de emancipación no estaba lejos".

"Estos sentimientos que compartimos nos permitían trazar un paralelo entre nuestros respectivos países. Les explicábamos nuestra propia situación durante el período colonial en los Estados Unidos, y les señalábamos la fuerza que habían demostrado los norteamericanos en los comienzos de la Revolución, y las ventajas que ellos obtendrían de los productos de la tierra y los precios rebajados con que recibirían las mercaderías europeas cuando el comercio se viera libre de las cadenas con que la tiranía y la locura los tenían atados. Les demostrábamos además el efecto de postración y enervamiento que sufría la mente en ese estado de dependencia y vasallaje".

"Para hacerles comprender mejor el sentido de la causa, les dimos

copia de nuestra Constitución Federal y una traducción al español de la Declaración de nuestra Independencia".

En esa forma, en voz baja y entre miradas cautelosas, las ideas modernas se infiltraban en los dominios españoles.

Inútilmente las autoridades vigilaban en las aduanas la introducción de libros, se dictaban decretos que prohibían determinados impresos, velaba la Inquisición, se afanaba la censura de los escritos y se perseguía a los autores. Las ideas no las detiene nadie.

Además de los hechos que hemos mencionado, es necesario tener en cuenta las exploraciones marítimas, efectuadas principalmente por los ingleses.

Ya en 1740, la expedición de George Auson exploraba el litoral americano y se dedicaba a perseguir a las naves del comercio local. Las expediciones más interesantes, sin embargo, fueron las de James Cook, el gran explorador británico que en la década de 1770 recorrió las islas de la Polinesia, Nueva Zelandia, Australia, llegó hasta Alaska, cruzó el estrecho de Bering en una entrada hacia el Artico y exploró hacia la Antártida. Resultado de estas expediciones fue el establecimiento de los ingleses en Australia, donde fundan Botany Bay, la actual ciudad de Sydney, en Nueva Zelandia, las islas Sandwich o Hawaii y las islas de la Sociedad.

George Vancouver es otro de los exploradores que se dirigió al territorio que lleva su nombre con motivo del incidente entre españoles e ingleses en la bahía de Nootka. A su paso por Chile recaló en Valparaíso, visitó Santiago y fue recibido por don Ambrosio O'Higgins. Como resultado de su viaje publicó un libro de memorias que, entre muchos otros temas, dio a conocer la realidad chilena, contribuyendo de esa manera al conocimiento del medio americano y a acentuar el interés europeo por estas tierras.

El la pugna internacional del siglo XVIII, los problemas comerciales tuvieron un papel de primera importancia. La caída de la economía española, la ruina de sus industrias, el duro proceso inflacionista desatado por el oro y la plata americanos, dejaron a España en la imposibilidad de competir con la industria inglesa, la holandesa y la de otros centros productores. La dificultad para mantener el comercio americano llevó a la corona española a ablandar primero y luego a eliminar virtualmente el monopolio comercial que había establecido con sus colonias. Siempre se ha dicho y se sigue repitiendo que España impuso a América un monopolio duro e inflexible y que esto habría sido uno de los antecedentes de la independencia. La verdad es que la investigación ha demostrado en los últimos tiempos

que el cuadro es exactamente al revés. La corte madrileña prácticamente había puesto fin a la exclusividad del tráfico mediante concesiones circunstanciales que llegaron a convertirse en un sistema más o menos permanente. Al tomar esas medidas, España no pretendía acabar con el monopolio, que fue una intención constante; pero ese fue el resultado práctico.

En el caso de Chile, se podía comerciar con el Asia sin trabas legales y de hecho se comerció intensamente a través de la Compañía de Filipinas, cuyos barcos navegaban desde España con aquel rumbo, cruzando el cabo de Hornos y tocando en los puertos de Chile y el Perú. Mediante ese sistema se obtenían, por ejemplo, seda y artículos finos de la China.

España autorizó en tiempos de guerra, el comercio con colonias extranjeras, franquicia que no tenía posibilidades de aplicación concreta en Chile; pero otras regiones, como el Río de la Plata que comerció en gran escala con el Brasil, obtuvieron ventajas positivas.

También se autorizó el comercio libre de negros, exento totalmente de tributos. Mediante sus disposiciones, cualquier nave extranjera podía llegar a los puertos americanos a vender sus esclavos negros. Los americanos y los españoles podían concurrir a cualquier plaza negrera de Africa o del Caribe, concurrir a Lisboa o a Liverpool, a comprar negros. La única restricción era que los negros no podían ser pagados con oro o plata, sino sólo con productos locales.

Finalmente, se permitió el comercio en naves neutrales durante los períodos de guerra a causa del aislamiento en que quedaban las colonias. El tráfico podía ser mantenido con naves de Hamburgo, Génova, Lisboa, Nueva York, Boston o cualquier otro lugar neutral según el caso. Hasta naves de Argel se hicieron presentes en Buenos Aires y, como recuerda un historiador argentino, entonces había con Africa un comercio mayor que en la actualidad.

Con el tiempo, no sólo se permitió la utilización de las naves neutrales, sino también comerciar con los países de las cuales eran originarias.

Varias de las disposiciones señaladas fueron dictadas para tiempos de guerra; pero como los períodos bélicos fueron casi constantes en las últimas décadas coloniales, las franquicias estuvieron vigentes sólo con pequeñas interrupciones.

Como puede verse, el panorama es completamente diferente a lo que afirmó la historiografía tradicional.

En esta forma los grandes procesos, carentes de espectacularidad

y dramatismo, condicionaban el contexto internacional e influían en las colonias preparando el camino de la emancipación.

No quisiera alargarme en otros temas, aunque debo mencionarlos de paso.

Podría hablar de la filosofía política que comienza a penetrar y del ideario de los filósofos franceses como Montesquieu, Voltaire y Rousseau. Debiera referirme a la *Enciclopedia* y a escritores como el escocés William Robertson y el abate Reynal, que plantean los grandes problemas de la América colonial e inducen a los criollos a tomar conciencia de su situación bajo la dominación española.

La Revolución Francesa no debiera ser omitida tampoco. Su influjo fue positivo en cuanto se vio en ella la concreción de los nuevos conceptos políticos, que entusiasmaban a quienes habían leído a los filósofos franceses, y negativa en cuanto la revolución desembarcó en el Terror y la orgía de sangre. Se la consideró en forma especialmente negativa a raíz de la ejecución de la familia real, crimen que los criollos americanos no podían perdonar dado su acendrado espíritu monárquico y porque la casa real de Francia era de la misma dinastía de los Borbones que gobernaba España.

Una consideración obvia merece también la independencia de los Estados Unidos, que como ejemplo gravitó poderosamente en las colonias españolas.

Aquel fue un ejemplo lejano que demostró que el sistema republicano y la vigencia de los derechos del individuo no eran sólo una utopía buena para libros, sino que podían ser practicados. En eso residió fundamentalmente la influencia de los Estados Unidos y, además, por el ejemplo notable de sus hombres públicos. La altura de miras, la honradez y el espíritu de sacrificio de un Benjamín Franklin y de un Thomas Jefferson causaron admiración. Pero fue la figura de Washington "el primero en la paz, el primero en la guerra y el primero en el corazón de sus conciudadanos", la que ejerció mayor sugestión.

El nombre de Franklin se hizo grato por sus ideas renovadoras, su habilidad y su pensamiento en favor de la economía de su país. Era el hombre que prefería vestirse con los géneros ordinarios de su tierra y se presentaba así en la corte francesa, portando con orgullo lo propio.

Otro tema significativo de relaciones internacionales, no en los prolegómenos sino en el desarrollo mismo de la empresa independentista es el del americanismo. Fue éste un pensamiento y un sentimiento que tuvo sus mejores momentos durante los años de la Independencia.

El americanismo ha sido tema recurrente, presente en cada conferencia internacional, en nuestras actitudes y también en la oratoria vacía al pie de los monumentos. Y quizás, al fin y al cabo no sea más que un sueño utópico.

Surgió como un sueño utópico, manifestación romántica de ideales que tiene una explicación muy clara. Las colonias de España tenían que sentir una íntima solidaridad, porque los criollos pensaban que habían tenido que sufrir las mismas condiciones, sintiéndose hermanados en el sufrimiento del régimen colonial.

Se me disculpará si empleo palabras grises para referirme al sistema colonial. No es que yo piense así, sino que ése era el concepto de los americanos.

En los años anteriores y posteriores a 1810, los criollos se sentían diferentes a los europeos y a Europa y estaban deseosos de valorar lo americano. Este era un sentimiento enraizado en el suelo de América y que en el siglo XVIII se exacerbó por la diatriba en torno al Nuevo Mundo.

En Europa habían aparecido algunas obras que habían denigrado a los americanos y a todo lo autóctono de este continente. Buffón y Guillermo DePauw habían planteado la inferioridad de la naturaleza americana. Por razones de clima y de ambiente o por algún factor misterioso, las especies vegetales y animales eran inferiores a las del viejo mundo. En lugar del camello aquí existían la llama y el guanaco, que eran unos animales degenerados en comparación con el camello. Este último es más grande y más útil.

El león no podía ser comparado de ninguna manera con el puma, que no pasaba de ser un gato grande.

También se había criticado a los americanos bajo la idea de que América no había entregado nada valioso a la cultura occidental, concepto que ha tenido una pertinacia bastante grande y que hace algunos años renovó Giovanni Papini, suscitando un nuevo escándalo.

Ante aquellos ataques, que vieron la luz en libros que circularon por todo el mundo, los americanos sintieron una íntima solidaridad. Don Juan Ignacio Molina escribió sus obras cogiendo el desafío y procuró rebatir el mal concepto con el análisis de la naturaleza y del hombre chileno. Una actitud parecida tuvo otro jesuita, el mexicano Francisco Javier Clavijero, cuya *Historia Antigua de México,* igual que las obras de Molina, fueron leídas en todas partes y acogidas con beneplácito por los criollos.

Hubo, pues, una respuesta del hombre americano y la conciencia

herida contribuyó a unirlos en la gran incertidumbre iniciada en 1810.

Ante la caída de la monarquía española con motivo de la invasión napoleónica, los criollos recelaron de Inglaterra, Francia y los Estados Unidos. Posteriormente, la malquerencia con los españoles se transformó en odio y el movimiento criollo, apartado de la fidelidad al rey de España, acrecentó la solidaridad en una causa común. La presencia de un enemigo común tiene la virtud de unir.

Tales hechos nos explican la actitud romántica de los hombres de la Independencia. Los estadistas y los próceres fueron los que con mayor claridad sintieron la necesidad de unirse y de crear una conciencia común. Don Juan Egaña, ya en 1810, en su "Plan de gobierno" presentado a la Junta de Gobierno de Chile, lanzaba la idea de la convocatoria de un congreso americano que decidiese la suerte común y los medios de defensa. Ideas similares brotaron en diversas partes hasta llegar al mismo Bolívar, que suele ser indicado como el hombre que con mayor claridad enunció el ideal americanista.

Los próceres se sentían dentro de una misma tarea. San Martín se sentía chileno en Chile y peruano en el Perú y en esto de sentirse peruano anduvo más lejos de lo que se podía pensar, olvidándose bastante de Chile.

En nuestro país, después de la batalla de Chacabuco, se había ofrecido el gobierno a San Martín; pero rechazó el cargo porque tenía instrucciones del gobierno de Buenos Aires de no aceptar. En cambio, en el Perú, donde no tenía instrucciones, aceptó el título de protector y entre los peruanos no hubo resquemores por el hecho. Al contrario, hubo una solidaridad en torno a él. Se comprendía que era la espada necesaria para llevar adelante la lucha emancipadora.

O'Higgins es, también, otro buen ejemplo. En el Río de la Plata era brigadier y en el Perú gran mariscal. Cuando llegó desterrado a este último país, Bolívar le reservó inmediatamente un puesto sobresaliente entre sus generales en los momentos en que se iban a decidir las batallas definitivas de la independencia peruana.

Sin embargo, al pensar en la actitud de los próceres, encontramos fatalmente un divorcio entre la realidad y la utopía, entre el ideal de unos pocos y la brutalidad del mundo real.

Las colonias de España al llegar a la Independencia estaban profundamente marcadas en su individualidad, sin que hubiese posibilidad real de una unión americana. Cada región poseía características propias de orden físico, social y económico que inevitablemente marcarían fronteras al lograrse la emancipación. Esta era la consecuencia

de una evolución diferenciada y de intereses antagónicos entre las distintas colonias.

Siempre hemos querido ver el sistema colonial como un bloque monolítico unido bajo la égida de España. La verdad es que no era así y que habían surgido tensiones y fuerzas divergentes entre los grandes centros del continente.

Ha sido muy bien estudiada, por ejemplo, la lucha de intereses entre el Perú y el Río de la Plata. El historiador español Guillermo Céspedes del Castillo, en su libro *Lima y Buenos Aires* ha planteado cómo la creación del virreinato de Buenos Aires surge en medio de una pugna de intereses muy fuerte. Al virreinato de Buenos Aires le fueron adscritas las tierras que hoy forman parte de Bolivia, la antigua audiencia de Charcas con sus grandes riquezas argentíferas. De esa manera, el puerto de Buenos Aires pasó a convertirse en el gran centro comercial y militar, de enorme gravitación en Sudamérica, en desmedro de Lima que había representado el poder tradicional de los virreyes y de los intereses de toda índole.

Ambos centros de poder habían luchado largamente en cien escaramuzas libradas por sus respectivas autoridades, los grupos de comerciantes y de hacendados, los cabildos y los representantes, hasta que la corona, movida por sus deseos reformistas había consagrado la importancia de la capital del Plata, que hasta entonces no pasaba de ser una aldea. La orgullosa aristocracia limeña, que contaba con alrededor de sesenta títulos de nobleza, no podía mirar con buenos ojos a los advenedizos de Buenos Aires, donde no había nadie con título nobiliario.

También hubo una pugna larga y laboriosa entre Chile y el Perú, desarrollada desde fines del siglo XVII y quizás desde antes. El comercio del trigo chileno, que abastecía al virreinato, se desenvolvió permanentemente en lucha con los intereses navieros del Callao, los mercaderes peruanos y las autoridades limeñas. En esta brega, la pobre capitanía general de Chile llevaba todas las de perder, pero el reformismo de los Borbones en el siglo XVIII vino en respaldo de los intereses chilenos. Desde luego, se crearon en el país organismos como la Real Universidad de San Felipe, la Casa de Moneda y el Tribunal del Consulado, que permitieron sacudir algunos lazos de la dominación de Lima. Especialmente interesante fue la creación del Tribunal del Consulado, que agrupó a los comerciantes de Chile, les independizó y les dio voz oficial. Además, aquel organismo fue instituto de fomento económico, donde se expresaron muchas ideas renovadoras.

Las reformas en el sistema del tráfico favorecieron también a nuestro país. En lugar de la ruta Sevilla-Panamá-Callao-Valparaíso, se estableció la salida desde cualquier puerto de la península y el derrotero del Cabo de Hornos-Valparaíso-Callao, produciendo la reversión de la corriente comercial.

La querella chileno-peruana tuvo momentos realmente curiosos. Las autoridades respectivas solían solidarizar con los intereses locales, como sucedió, por ejemplo con el gobernador de Chile don José Antonio Manso de Velasco, que defendió los intereses del país frente a los peruanos. Sin embargo, posteriormente, al desempeñarse como virrey del Perú, se identificó con aquel país y combatió los intereses chilenos.

Un hecho tan pintoresco es revelador de que las autoridades se identificaban con su ámbito jurisdiccional y luchaban por él, rompiendo así el esquema de la unidad total.

También había un antagonismo entre Chile y la región de Cuyo que le había estado adscrita hasta 1776. Los círculos económicos de ultracordillera se habían sentido embarazados porque dependían del comercio chileno. Para romper esa dependencia, lucharon para que se les incorporase a la jurisdicción del Río de la Plata y lograron su propósito cuando se creó el virreinato de Buenos Aires. De ese modo obtuvieron un triunfo sobre las plazas comerciales de Santiago y Valparaíso.

Todas estas tensiones habían creado antagonismos regionales, que a veces se expresaron en términos durísimos, como se lee en algunos documentos que no deseo citar.

La malquerencia entre chilenos y peruanos estaba latente antes de 1810. Posteriormente, el roce entre chilenos y argentinos fue evidente.

Cuando las fuerzas de San Martín se establecieron en Chile después de la victoria de O'Higgins en Chacabuco, se suscitó una resistencia contra la oficialidad argentina y la animosidad se dirigió contra el mismo San Martín, que debía agravarse con motivo de sus desaciertos al mando de la Expedición Libertadora del Perú, que Chile colocó en sus manos.

Esta es la realidad que hace que Hispanoamérica se quiebre en muchas partes. Es una realidad que debía prevalecer sobre el entusiasmo idealista de los próceres.

Lograda la independencia, cada una de las jurisdicciones territoriales se constituye en república separada. Los territorios bien con-

figurados, como los virreinatos y las capitanías generales, no ofrecen problemas en su estructuración como estado; pero donde había ambigüedad se crean zonas de fricción que originan pequeños estados.

Uruguay surge como nación independiente porque nunca fue muy clara su posición dentro del virreinato de Buenos Aires. Además, era la piedra de toque entre los intereses de la nueva nación argentina y el poderoso Brasil.

Charcas, que por tantos motivos revelaba una mayor afinidad económica, social y cultural con el Perú, pero que en las últimas décadas había integrado el virreinato de Buenos Aires, no aparece en situación clara. Además, había en ella elementos unificadores que debían primar en su destino, permitiendo la estructuración de una nación que escogió el nombre de Bolivia en homenaje a Bolívar.

El Ecuador surge en condiciones parecidas. Nunca había quedado bien definida allí la jurisdicción de los virreinatos de Nueva Granada y del Perú y por estas circunstancias y otros antecedentes, apareció una nación independiente.

Los sueños de los hombres nada pueden contra las realidades concretas. La Historia no la hacen los personajes.

Tales son los temas que he querido desarrollar como una muestra de lo que la Historia puede dar en el análisis de las relaciones internacionales.

Bien se deja ver que la Historia tiene una complejidad enorme y una riqueza de análisis que puede ser muy fructífera. Por sobre todo, es la visión moderna de la Historia, el estudio de los grandes procesos, lo que puede aportar más a la comprensión de nuestras relaciones internacionales en el sentido más amplio del término.

2.
EL APORTE DE PORTALES A LA FORMACION DEL ESTADO NACIONAL COMO BASE DE UNA POLITICA EXTERIOR

*Javier González E.**

Parece conveniente, antes de comentar aportes de Portales a la política internacional chilena, conocer lo que fueron nuestras relaciones internacionales antes de Don Diego, desde que Chile es independiente. Es obvio que ellas no pudieron comenzar antes de que culminase el proceso de formación de nacionalidad chilena, que fue, en definitiva, el factor fundamental que hizo posible la Independencia. No parece concebible una independencia política si antes no hay una personalidad nacional relativamente definida y parece difícil entender un Chile independiente, si no hay un cierto pensamiento común, si no hay una historia común, que unen, que contribuyen a hacer que una masa más o menos amorfa vaya adquiriendo elementos que le confieren unidad. Naturalmente, existen otros factores que van jugando a través de los tiempos. Aparecerá en un momento la prédica doctrinaria, que puede tener diferentes connotaciones. Aparecerá también un factor que es muy importante: el enfrentamiento bélico en el cual va implícita en forma definida la divergencia entre el deseo chileno de autonomía (preámbulo de la emancipación) y el deseo realista, a través del Virrey del Perú de negar la posibilidad de Independencia. Los factores que dan fuerza y vida a esta persona internacional que se llama Chile son muchos, y van desarrollándose a través de los años. Sin aquella conciencia común, sin esta personalidad, no se podría dar una independencia.

Es después de Chacabuco cuando no hay vacilaciones en el Gobierno chileno que se instaura. Lo que desea y lo que quiere es la independencia, y esto tiene una expresión oficial y documental de todos conocida: que es la declaración de la Independencia del país como libre, soberano y no sujeta a ninguna dominación extraña. Desde entonces se podrá hablar con más propiedad acerca de *relaciones internacionales*. Relaciones antes que *política internacional* son más que todo respuestas a emergencias, a ciertos desafíos del

*Javier González E. Abogado y profesor del Instituto de Historia de la Universidad Católica. Miembro de Número de la Academia Chilena de la Historia. Conservador del Archivo Histórico Nacional.

momento que se van dando según los hechos se presentan. Desde entonces Chile actúa plenamente en el campo internacional, pero hay que hacer un distingo. La declaración de Independencia tuvo pleno y total significado frente a las naciones hispanoamericanas. Después, dentro de muy poco, se añadiría los Estados Unidos, pero no la tuvo igual respecto a las naciones europeas. Estas demorarán más o menos tiempo, según los casos, en reconocer esta personalidad jurídica de Chile. Frente a América, Chile actúa con una personalidad plena en el campo internacional, pero frente a Europa era una personalidad de hecho, que se fue confirmando, aclarando y fortificando a medida que Chile era reconocido como país independiente. Las fechas son bastante conocidas; en 1821 Portugal (es la primera nación del mundo que reconoció la independencia, no sólo de Chile, sino que de todas las naciones surgidas del imperio español), Francia en 1831, con un sistema también semejante de una declaración general.

Inglaterra usó un sistema intermedio entre la declaración general y el reconocimiento particular, porque hizo reconocimientos por grupos; primero aquellas naciones que le parecían al Gobierno inglés más sólidas y de un punto de vista político constitucional, y después de aquellas otras que con el tiempo adquirían esa solidez. El primer reconocimiento abarcó tres naciones, ninguna de las cuales era Chile y después vino un reconocimiento general por la vía de declaración en 1831.

En lo iberoamericano no se necesitó de ningún acto concreto, puesto que las diferentes secciones de América se reconocieron entre sí como naciones soberanas desde el primer mometo. Estados Unidos reconoció en general a las naciones americanas en 1822, inmediatamente después de Portugal.

Hay ciertamente relaciones internacionales con Europa algunas importantes, otras más bien de rutina, como por ejemplo, las indemnizaciones que deben pagarse por pérdidas o comisos de barcos neutrales con motivo de la guerra de Independencia previos acuerdos directos o arbitrales, hay incluso tratos que comienzan antes del reconocimiento de la emancipación. Respecto a Francia por ejemplo, después del combate de Ochagavía en 1829, se produjeron en Santiago algunos saqueos, uno de los cuales afectó la casa y almacén del cónsul francés Laforet. Según las malas lenguas lo que perdió Laforet en este saqueo fue una cantidad ínfima, pero él hizo valer por vía de reclamación diplomática, una cantidad muy alta. Chile que en ese momento actuó quizás demasiado cohibido frente

a las grandes potencias, porque entregó al propio rey de los franceses, Luis Felipe la determinación del monto que se debía pagar para indemnizar los daños que había o habría sufrido el Cónsul Laforet. Todos estuvieron de acuerdo, una vez que Luis Felipe fijó las cifras, que éstas eran excesivamenté altas y que no guardaban relación con lo que pudo haber tenido el cónsul en su casa y su almacén. No obstante esto ya supone una relación internacional, en que Chile, mal o bien está en un nivel de igual a igual y actúa en consecuencia.

Como éstos se podrían citar otros casos, que son respuestas a emergencias que se presenten. Hay otro que tiene más importancia y que debe ser señalado en forma especial. En tiempos de O'Higgins, éste envió a Roma una misión a cargo del presbítero don José Ignacio Cienfuegos, que tenía como objetivo rendir acatamiento al Papa como soberano espiritual, pero en el fondo también tuvo una razón de tipo temporal o mixto. Chile quería llegar a un entendimiento con la Santa Sede. Así como en el período español había existido la fórmula del Patronato (y señalaré ese aspecto nada más), es decir, el rey tenía derecho a presentarle al Papa el nombre de quién quería que fuera Obispo en algún lugar, Chile quiso también que se le hiciese la misma concesión. Si los reyes de España tenían este derecho de presentación concedido por la Santa Sede, se iban a oponer a que fuera otorgado al Gobierno de Chile porque eso equivalía lisa y llanamente a un reconocimiento de la Independencia por el Papa, que en aquel momento era también Jefe del Estado y cabeza de los Estados Pontificios. No era, por lo tanto, sólo un problema de relaciones sobre asuntos espirituales, sino de Soberano a Soberano. Fue largo el proceso de esta omisión. El embajador español, naturalmente, hizo lo posible porque no se otorgara a Chile ningún derecho. Si el Papa estaba dispuesto en algún momento a hacerlo el embajador español Gómez Labrador, que tenía muy buenas informaciones, aparecía ante el Sumo Pontífice y le decía: "Santidad, si concedeis esto al Gobierno de Chile, estais haciendo agravio a mi soberano, porque es el rey de España el que tiene este derecho de presentación para las diócesis; luego, Vuestra Santidad no lo puede concederlo a otro". Pero el Papa no podía desconocer la realidad: eran hijos suyos espirituales los americanos que estaban recurriendo a él. Se buscó entonces una fórmula intermedia: no se dio título diplomático Monseñor Muzi, al enviado que el Papa mandó acá, y se llamó solamente Vicario Apostólico, pero fue revestido de calidad diplomática propiamente tal. Fue la manera como salvó la situación el Papa dada la presión de Gómez Labrador, y esta solución de transacción fue

tan importante que incluso al legado que vendría a Chile se le concedió lo que en la edad moderna no se otorgaba: el derecho de elegir y consagrar, sin previa consulta tres Obispos que le presentará el Gobierno de Chile. Todos estos hechos mencionados prueban que ya existía una personalidad chilena. A Chile no se le había reconocido la Independencia durante las misiones Cienfuegos y Muzi, y el Papa sólo reconoció la Independencia de Chile el año 1840, pero de hecho actuó como si Chile ya fuera plenamente independiente.

Frente a América ¿qué manifestaciones importantes hay en relaciones internacionales? Señalaré una que si bien parece genuinamente americana tenía precedentes europeos. Se trata de los pactos o tratados que se firman para realizar expediciones libertadoras que están destinadas a lograr que una Nación que está todavía bajo el dominio español pueda salir de él. El caso nuestro fue un paso no plenamente cumplido, pero que indica que hay todo un sistema de tratados y de relaciones internacionales en que se usan los sistemas, las fórmulas y las instituciones del derecho internacional común, Chile firmó con las Provincias Unidas del Río de la Plata, en 1818, un tratado acerca de los aportes que haría cada país para la preparación de una expedición libertadora del Perú. Se trataba, por cierto, de la que todos conocemos, pero el pacto en definitiva no fue firmado, por razones de política interna, por las Provincias Unidas y por eso la expedición libertadora del Perú fue en realidad obra chilena. De todos modos, éste es un caso importante, de cómo se aplican las fórmulas de derecho internacional en las naciones recién nacidas de Hispanoamérica.

Vale la pena señalar una semejanza que en varios aspectos podría existir entre la Expedición Libertadora y otras europeas. Si se mira a la Europa Contemporánea y se recuerda lo que acontecía después de Napoleón, cuando se formó la Santa Alianza, este tratado que firmaron los soberanos, para auxiliarse mutuamente en caso de que sus pueblos los desconociesen como reyes absolutos, y se produjese una posible insurrección, no puede dejarse de pensar en las expediciones libertadoras americanas. Es otro el signo, por supuesto, porque no se trata de alianza entre soberanos para conservar su poder sino que alianzas para lograr la independencia de alguna nación americana.

Están presentes y eso es digno de recordar el uso europeo, la costumbre europea, la influencia que se manifiesta incluso en estos campos. Quizás la Santa Alianza puede ser en cierto sentido un precedente teórico, bastante lejano de lo nuestro, pero que no deja de asemejarse. Habría que estudiar el punto a fondo y vale la pena

tenerlo presente. Por lo demás, la Santa Alianza no quedó en el papel y realizó una expedición para reponer en el poder absoluto un rey que había sido desposeído de él; es el caso de Fernando VII de España. Este monarca, sin ser destronado, fue obligado por un levantamiento militar a sujetarse a las reglas de la Constitución de 1812, que él había repudiado. (1820). Una expedición (1823) francesa ordenada por la Santa Alianza, lo repuso en el trono absoluto que todos conocen.

Volviendo a Chile, se comprueba que hay por lo tanto desde el año 1818 y quizás antes, una serie de relaciones internacionales y que se usan las fórmulas, los sistemas, los principios del derecho internacional de gentes. Hay que hacer frente a situaciones de emergencia, hay que reclamar el reconocimiento de la independencia frente a los países europeos, lo cual es tarea urgente, hay que llegar a acuerdos sobre indemnizaciones por barcos perdidos o por robos cometidos, etc.

Es preciso, no obstante, recordar algo importante. La verdad es que los países americanos se sentían hermanos o, mejor dicho, se pensaba que de entonces a dos, tres, cinco años más se va a reconstituir el imperio español en América. No bajo la soberanía del rey, se entiende, sino bajo un sistema de gobierno que se discurriría, de tipo federado. Entonces sucede que cada americano es peruano, chileno, argentino, etc., pero también se siente muy profundamente americano y esa convicción de una hermandad, de un americanismo, que deriva de que hasta 1810, todas las naciones americanas no eran naciones, sino que eran parte de gran núcleo, hace quizás difícil una plena vida internacional por parte de cada uno de ellos. Por otra parte, tampoco fueron capaces los países americanos de llevar una vida internacional común, como pudieron haberlo hecho. Hubo algunas gestiones comunes, pero son más bien excepcionales, pues los países americanos estaban en una situación todavía inestable. El propio O'Higgins sólo vio clara la cuestión americana y el problema de nuestra nacionalidad ya formada, según veremos cuando estaba en el Perú, en fecha tan tardía como 1839. Como O'Higgins fueron muchos otros y eso hace ver que demoró la plena afirmación nacional. La política internacional, por lo tanto, no corresponderá a objetivos que nazcan del alma de cada uno de los países, y será una política internacional pensada para satisfacer necesidades del momento, o circunstanciales por decirlo así.

Cambian las cosas en el tiempo de Don Diego Portales, ¿por qué?, fundamentalmente porque Portales es el constructor, se podría decir,

de una nueva política fórmula, de un nuevo orden, Don Diego se halló con un país que había atravesado todo un decenio de anarquía, o poco menos. Es lo que va desde la abdicación de O'Higgins hasta el año 1830. Otros hacen comenzar desde el año 1826, Gobierno de Freire, hasta el mismo término. No se trata de discutir cuál es la fecha más exacta para señalar el principio de la anarquía. Lo que importa es que con la anarquía existe falta de claridad respecto a los objetivos de este Chile que se está creando como ejemplo está la sucesión de constituciones durante el período de la anarquía, e incluso durante el gobierno de O'Higgins.

Dejando aparte los años de O'Higgins, la Constitución de 1823 muestra como pocos ejemplos lo que se espera de la ley. Se cree que la ley tiene un valor omnipotente, que puede hacer todo, que puede transformar un país, que puede hacer que los ciudadanos se conviertan en sabios y en virtuosos por la aplicación de la ley. Esta Constitución del año 1823 es particularmente notable en esto; establece un sistema de mérito cívico y todos los ciudadanos deben ser encasillados, por decirlo así según sus méritos. Este mérito cívico se inscribe en un libro, y no se podrá llegar a los diferentes cargos si no se demuestra poseer un mérito de tal categoría o de tal otra variable según los casos. Don Juan Egaña, redactor de la Constitución, estaba convencido que este sistema era capaz de producir la virtud en todos los ciudadanos, o sea, afirmaba que una buena ley podía operar transformaciones profundas, no sólo en el cuerpo político, sino aun en el interior de los individuos. Uno de los artículos de este texto legal lo afirma en forma no menos candorosa que utópica. Este criterio continúa tanto con las leyes federales de 1826 como con la constitución de 1828.

En resumen, en el período de la anarquía se piensa que las cosas puedan lograrse por vía de la ley, que se pueden obtener objetivos importantísimos, como son la virtud de los ciudadanos por ejemplo, o la perfección del sistema de poderes, la ley se estima omnipotente. Esto es nuevo y viene de Europa, viene del siglo XVIII europeo, en que el espíritu utópico es grande, cuando los franceses estaban preparando, durante la revolución, su Constitución de 1791 que era un texto escrito por cierto, los ingleses, al otro lado de la Mancha, les decían: Pero ¿Cómo quieren ustedes constituir a un país en un día con un texto escrito? Para eso se necesitan años. Inglaterra tenía su propia Constitución no escrita, hecha de costumbres, de tradiciones todo un conjunto de precedentes que daban a la organización política inglesa una notable solidez. Es claro que hay que con-

tar para ello con el modo de ser inglés, y hay que hacer una serie de distingos, pero no carecía de motivo esta sonrisa irónica de los ingleses. La Constitución francesa era un verdadero tratado de derecho constitucional, "moderno", que inspiraría después a muchas constituciones, especialmente de naciones latinas.

El ministro Portales, que evidentemente es quien inspira al Gobierno de Prieto, aunque haya sido su ministro solamente del año 1830 al 1831 y después del 1835 al 1837, tuvo que buscar fórmulas o sistemas que no fuesen utópicos, estructuras que tuviesen base, que no fuesen discurridas en el momento, en su gabinete. Esto último no resultaba; había que ver qué es lo que antes había producido en Chile como en otras regiones americanas, un orden, una paz, una posibilidad de progreso. Dos resortes eran los fundamentales bajo el sistema español: la corona y la iglesia. La corona, supremo tutor del pueblo, por encima de grupos, y en casos necesarios actuaba para restablecer un equilibrio roto. El aporte que significaba el rey, para la construcción y la conservación de una fórmula y de un sistema, era importantísimo. La corona, por encima de todos, padre de todos; más que juez, era un elemento importantísimo que había dado a las tierras americanas, con todas las fallas que se quiera una fuerza, una vida, una estabilidad grande. Por otro lado, la Iglesia, porque justamente los reyes y los propios españoles no concebían una acción política que no estuviera inspirada directamente en lo moral, una acción política que no tuviera un respaldo de tipo moral, e incluso de tipo sobrenatural. La unión de la corona y el monarca es característica del régimen español. Son valores que habían logrado darle unidad de objetivo también a la Nación, tanto aquí en América como en la península.

Portales aprovechó, en cierto sentido, estos dos elementos. Naturalmente la corona ya es una cosa que pasó, y la monarquía está muerta, a pesar de que hay intentos, durante la independencia, de buscar soberanos para algunos países americanos, Chile participó en algún momento de ese intento, pero se arrepintió de inmediato. La monarquía era por lo menos en Chile, una cosa en la cual no se podía pensar, pero, entonces, era preciso crear algo a lo cual se pudiese atribuir, en parte por lo menos, algo de lo que tenían la corona y el rey. Para Portales, el gobierno o mejor el Presidente de la República, es este poder, que está por encima de los grupos y de las divisiones, que es el que guía, el que empuña una bandera. El Presidente es elégido por un grupo u otro, porque en un sistema democrático por limitado que sea, de hecho habrá grupos más o

menos divergentes. Tales grupos deben integrarse en una acción superior cuya dirección corresponde al Presidente de la República.

Por otra parte, la Iglesia también es considerada, no con el mismo valor ni con el mismo sentido que en el régimen español, pero no se le deja a un lado, sino que se llama a que aporte lo que le es propio: formación moral y espiritual para los ciudadanos, inspiración para el gobierno, sobre todo en los primeros tiempos. Nace entonces de aquí este Estado portaliano, cuya duración se puede discutir; hay quienes lo llevan hasta 1861, o sea, hasta don Manuel Montt inclusive, hay quienes lo hacen llegar hasta el año 91, hasta el Presidente Balmaceda. Creo que es secundaria quizás la discusión acerca de cuál es la duración de esta era, del período portaliano con acción, con fuerza, con vida propia, pero lo que importa es comprobar su aparición.

Este Estado puede tener, y tiene en ciertos momentos, política internacional propia, teñida de valores derivados de su naturaleza y que obedecen a objetivos de fondo, muy profundos, que no son simples respuestas del momento. El mejor ejemplo, y el más importante, la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana.

La guerra contra la confederación es obra, al principio, casi totalmente atribuible a Portales solamente, pero que después todos hacen suya, no importan aquí las diferentes etapas de este conflicto, de este intento del Mariscal Don Andrés de Santa Cruz, "hombre superior", según el mismo Portales de reunir bajo su dominio el Alto Perú o Bolivia y el Perú, dividida en dos porciones. Las miradas que dirige Santa Cruz hacia el Norte y hacia el Sur, hacia el Ecuador y hacia Chile, para extender hacia ambos países su influencia, desencadenan la reacción portaliana, que es muy clara; ese poder no puede ni debe subsistir, ese poder debe ser destruido. El acépta y reconoce que Santa Cruz es un gran político, y no desconoce sus méritos, pero ve los riesgos de su acción, y prevé que por una fuerza expansiva la política de Santa Cruz se dirigirá a Chile, el cual será objeto, tarde o temprano, de sus ambiciones. Ecuador seguramente va a ser parte de iguales propósitos. Sin embargo, esta nación políticamente hablando, tiene menos importancia que Chile, por lo cual piensa Portales que primero y más difícil va a ser poner fin a la intervención en Chile con palabras clarísimas. Comprende el riesgo de la política de Santa Cruz y de los métodos que usará. Santa Cruz, dice, no nos va a atacar en forma directa, ni va a comprender fácilmente sus tropas ni su marina, pero actuará de otra manera sutil e insidiosa. Estamos saliendo recién de un período anárquico, piensa

Portales, y esto lo dice en una carta, entonces ¿qué hará?; pues aprovechar los elementos de anarquía y de disturbio que todavía existen en Chile, los convertirá en agentes suyo y ahí viene el riesgo grave para la existencia libre de Chile, porque con la inteligencia de Santa Cruz, por una parte, que no se le discute; y con estos agentes disociadores en Chile, por otra parte, puede suceder que en un plazo más corto o más largo, Chile quede en estado de ser tomado por Santa Cruz sin resistencia. Portales lo ve claro, lo escribe, lo repite lo reitera en muchas ocasiones: el peligro para Chile de Santa Cruz es cierto y real, pero también piensa en el equilibrio americano, porque no desea el gran ministro que haya un país que sea muy superior respecto a los otros en habitantes, en fuerzas armadas, etc., ponque puede venir la tentación hegemónica, concretada en acciones bélicas u otras empresas parecidas. Se puede crear por anexiones un Estado realmente grande, poderoso y peligroso para el resto, por lo cual le interesa mantener el equilibrio americano. Quizás tal equilibrio americano, puede estar en relación con la idea de equilibrio que nace en Europa en el Siglo XVIII, después de haberse pasado por fórmulas distintas de entender la vida internacional europea. Así, partiendo del Siglo XVI, nadie piensa entonces en equilibrios, sino que se aspira simplemente a ganar totalmente la partida. El Siglo XVII es una etapa de transición, en que tampoco se piensa, como desiderátum; como algo digno de ser logrado, en este balance de poderes, si bien, de hecho, se producen tales equilibrios. Por ejemplo, en la guerra de 30 años (1618-1648) en definitiva se queda en tablas. Pierden algunos territorios unas naciones y ganan otras, pero después vino algo que fue la antítesis del equilibrio, como fue la política de Luis XIV, el cual combatió a menudo sólo por objetivos de conquista y de engrandecimiento. Quizás durante la segunda mitad del Siglo XVIII existió un concepto de equilibrio cuando las alianzas tradicionales de Prusia, Francia se rompieron. Hay un momento capital en la política internacional europea, cuando Francia, dejando a un lado su antigua y tradicional enemistad, capta que, en el fondo, dada la evolución europea su mejor apoyo puede ser Austria, que tiene varias cosas en común con Francia, desde la religión católica, factor que es todavía en esos momentos un factor de política internacional. No teme Francia el aliarse con Austria y unirse con ella por vía de matrimonio: el futuro de Luis XVI, con María Antonieta, que implica la consagración de esta nueva política en que se busca cierto equilibrio, Francia buscó a Austria para detener a Prusia, que había tomado un papel de primer orden a Europa Central. A Portales le

preocupa mucho el problema de la balanza de poderes nacionales. No fue el primero en tal inquietud, pues le precedió, en forma privada y en una carta, don Mariano Egaña, el cual después de la creación de Bolivia el año 1825, decía a su padre que esta creación, al añadir un país nuevo, al conjunto americano, rompía el esquema del equilibrio americano. Cuando se rompía realmente, fue con Santa Cruz, al crear éste un país importantísimo: Perú y Bolivia unidos. Para Portales fue un caso tan claro de ruptura de equilibrio, que había que reprimir a tiempo, que procuró, y en definitiva logró, actuar concertadamente con la Confederación Argentina para combatir a Santa Cruz.

Pretendió también Don Diego que Ecuador, que era el otro país afectado, participara en la guerra, aunque fuera en forma simbólica como lo dijo, aunque fuesen cien hombres, y no más, para que se viese que había toda una región a la cual le repugnaba esta creación de una nación tan fuerte y poderosa, porque rompía el equilibrio que hasta este momento existía, quebraba este balance de fuerzas relativamente semejantes y equivalentes. Es pues bastante clara la idea de que la guerra contra la confederación era una guerra que, en primer lugar, salvaba a Chile, es decir, le evitaba un gran riesgo y en segundo lugar prevenía una ruptura de lo que se podría llamar el equilibrio americano. Son dos objetivos bastante definidos y claros.

Para ver cómo éstos eran objetivos nacionales de gran altura, que no pretenden enriquecimiento, ni conquistas, basta conocer lo que de hecho se pretendió en la guerra contra la Confederación. ¿Qué pidió Chile, en definitiva, una vez conseguido el triunfo contra la Confederación? Primero, su propia disolución; después se añadieron peticiones acerca de indemnizaciones por antiguos gastos hechos por Chile en beneficio de Perú, pero nada por gastos derivados de la guerra. De hecho esto último no se aplicó. Incluso el gobierno chileno dejó muy en claro que no pretendía intervenir en la elección del que sería Presidente del Perú una vez liberado de Santa Cruz. Esto fue tan categórico que Portales expresó que había un peruano que al gobierno de Chile no le gustaría ver sentado en el sillón presidencial del Perú. Era éste don Agustín Gamarra, que iba incorporado al ejército Restaurador del Perú, como se llamó al que luchó contra Santa Cruz. Sin embargo recién llegado a Lima, en una reunión de notables fue elegido Gamarra o el hombre que el propio Don Diego había tachado. No se fue al Perú, por lo tanto, con el propósito de imponer a una persona determinada y bastaba que fuera alguien que diera garantía al Gobierno de Chile de no per-

severar en la aventura bélica. A Chile le interesaba que se disolviese la Confederación, y nada más, por el riesgo para Chile y para América, que significaba e interesaba que el Presidente del Perú que se eligiese fuese el que los peruanos querían. Insinuó un veto respecto a un hombre que resultó ser el elegido, pero no se hizo cuestión de ello. Esto señala bastante bien el carácter que tuvo aquella guerra. No se pide ningún tipo de compensación territorial, y cada país guardó sus límites, o sea es una guerra que tuvo objetivos desinteresados, por así decirlo, uno de los cuales muy importante es la paz para Chile. La guerra, por lo tanto, fue una acción derivada de un país que tiene ya su personalidad propia, y quiere oponerse a cualquiera que la deshaga o rompa. La personalidad nacional chilena se ha desarrollado, y se lucha contra quienes atentan contra ella. La guerra se hace porque Chile es una Nación que ya tiene claro el concepto de sí misma, Santa Cruz era un riesgo y un peligro, y por eso y no por otras razones debía desaparecer. Porque tal fue el sentido de la empresa, se puede comprender que si al principio la guerra no fue claramente popular, la popularidad de la guerra vino después, una guerra de motivos subalternos no habría sobrevivido a Portales. Sin embargo pensemos que el Presidente de la República don Joaquín Prieto, después del asesinato de Portales no dudó en seguir adelante con la empresa, una empresa que en sus comienzos no era de todos, ni todos entendían. Esto implica que había algo muy hondo comprometido en la guerra, tan hondo que tocaba a todo Chile. No ero sólo ocurrencia de Don Diego porque si hubiese sido así con la muerte del ministro se acababa la guerra. Aconteció lo contrario y esto es señal de que hubo entonces un matiz distinto. Hubo una política nacional, con duración y con permanencia.

3.
LAS ARMAS DIPLOMATICAS DE INVERSIONISTAS INTERNACIONALES DURANTE LA GUERRA DEL PACIFICO

*Peter J. Sehlinger**

Un conflicto armado entre tres países vecinos de Sudamérica, la Guerra del pacífico, preocupó a las naciones noratlánticas por motivos económicos de gran importancia. Los europeos habían prestado caudalosas sumas de dinero al Perú, garantizadas por la venta y la hipoteca de guano y salitre. El litoral peruano-boliviano con su riqueza de abonos fue justamente la primera zona ocupada en 1879 por tropas chilenas en la contienda con los poderes aliados del Perú y Bolivia. Inquietos, a causa de esta conquista, los financistas internacionales reclamaron a sus gobiernos el uso de las armas diplomáticas para garantizar las inversiones amenazadas por la guerra. En 1880 Francia e Inglaterra investigaron las posibilidades de una intervención junto con Alemania para guardar la paz en el Sudpacífico andino. Este propósito europeo no se llevó a cabo debido a la oposición de los EE. UU. y al rechazo de la idea por Alemania.

Aunque había pocas inversiones estadounidenses en el Perú cuando estalló la guerra, los financistas norteamericanos llegaron a acuerdos con los acreedores franceses y en 1881 se opusieron también a la ocupación chilena del litoral peruano-boliviano. El Gobierno chileno se dio cuenta de la amenaza de una intervención foránea y prometió proteger los derechos legítimos de inversionistas extranjeros en el Perú. A pesar de esta promesa, los Estados Unidos deseaban emplear su creciente poderío económico y su gran orgullo nacionalista en perjudicar la victoria chilena, pero con destreza Chile neutralizó estos esfuerzos diplomáticos.

Los intereses internacionales fracasaron en imponer sus soluciones pacíficas, pero sus atentados fortalecieron la resistencia de los aliados peruano-bolivianos y sin duda prolongaron la guerra. Los gobernantes peruanos Mariano I. Prado y Nicolás de Piérola confiaban vanamente en la ayuda francesa para salvar el país de su fin humillante.

*Doctor en Historia y profesor de Historia de América latina en la Universidad de Indiana. Director del Programa de Estudios Latinoamericanos de esa Universidad. Autor de varias publicaciones especializadas en Chile y Estados Unidos.

También Francisco García Calderón, presidente peruano bajo la ocupación enemiga de Lima y luego prisionero en Chile, trató de hacer contratos con banqueros extranjeros para pagar una indemnización monetaria a Chile en vez de ceder la provincia peruana de Tarapacá como botín de Guerra. La rebeldía peruana siguió su lucha guerrillera en la sierra por dos años hasta que toda esperanza de auxilio extranjero desapareció. Por esta razón, solamente en 1883 pudo Chile consolidar el éxito ganado por sus armas y lograr la firma de un tratado de paz con el Perú.

Desgraciadamente para Chile y el Perú, el fin de la guerra no puso término a los reclamos de los acreedores extranjeros por un reconocimiento oficial de sus préstamos y, por supuesto, insistieron en que estas dos naciones pagaran sus deudas lo más pronto posible. En este asunto, la actitud chilena favoreció los derechos de los acreedores ingleses y negó repetidas veces los reclamos de los franceses hasta la Guerra civil de 1891. Durante este conflicto hubo una misión secreta de los constituyentes en Europa, quienes llegaron a un entendimiento informal con el Gobierno francés y, al año siguiente, Chile admitió como válidas las pretensiones de ingleses y franceses. En un fallo sumamente conveniente a Chile, dictó un tribunal de arbitraje suizo en 1901 los pagos debidos por Chile a las compañías extranjeras. En el caso peruano, esto no fue posible hasta 1921, cuando la Corte Internacional de La Haya reconoció la deuda del Perú, de 25 millones de francos, a favor de los intereses de Dreyfus. En un arreglo bastante favorable a los intereses franceses, la nación vencida puso término a las guerrillas de sus acreedores extranjeros que se originaban antes de la guerra misma.

Debido a la naturaleza usualmente clandestina de las influencias de las compañías en moldear las políticas diplomáticas de sus gobiernos, hay necesariamente muchos vacíos, a veces misteriosos, en la existente documentación escrita sobre esta materia. Como se supone, los políticos no mencionaban sobornos o acuerdos secretos en sus informes, ni —salvo excepciones— en su correspondencia confidencial. A causa de tal clandestinidad, se inventaban toda clase de rumores y sospechas sobre los propósitos de las compañías extranjeras y de sus gobiernos. Los rumores circularon entre los rivales beligerantes durante la guerra y entre facciones políticas opuestas en Chile y el Perú después de la conflagración. Algunas de las sospechas se basaban en hechos verdaderos, pero otras se fundaban en preoocupaciones equivocadas. Aunque la naturaleza secreta de este tema le da un innegable sentido fascinante, también demanda obviamente que el histo-

riador quede a la expectativa para no llegar a conclusiones infundadas.

EL FRACASO DE UNA INTERVENCION EUROPEA, 1879-1882

La amenaza de una intervención europea en la Guerra del Pacífico tiene sus orígenes en la lamentable historia del fisco peruano antes del conflicto. Para consolidar su deuda interna, el gobierno peruano en 1851 recibió préstamos de compañías extranjeras a cambio de concesiones para explotar los ricos depósitos nacionales de guano. Diez años después grupos de capitalistas peruanos consiguieron con presión política el privilegio de compartir con los intereses extranjeros en la explotación del abono y ayudaron a garantir la solvencia fiscal. Los peruanos llegaron a acuerdos con compañías consignatarias fuera del país para vender el guano en Europa y Norteamérica. De esta manera creció una clase limeña de banqueros, abogados y políticos, cuyas rentas dependían del abono y quienes también compraron mayores intereses en el salitre tarapaqueño. Este grupo de burgueses capitalinos fundó el movimiento político denominado civilismo; entre los jefes de este grupo se destacan los futuros presidentes, y también acreedores de la deuda nacional, Manuel Pardo y Francisco García Calderón[1]. Los enemigos políticos de los civilistas se llamaban demócratas y se encontraban sobre todo entre los militares y la sociedad provinciana, que no disfrutaban de la riqueza guanera y salitrera. Su paladín fue el futuro presidente Nicolás de Piérola.

Debido a los enormes gastos que demandó la construcción de la red ferroviaria, el gobierno llegó a firmar en 1869 un contrato con la Casa Dreyfus y Hermanos, un acuerdo que le dio el monopolio europeo en la venta de guano y le prometió la hipoteca de "todas las rentas de la nación cualesquiera que sean" si la deuda no fuese pagada[2]. El entonces Ministro de Hacienda, el capitalista García Calderón, se opuso a esta entrega a los intereses extranjeros, renunció a su puesto y dijo en el Congreso que era preferible que le quebraran los brazos antes de firmar un contrato de empréstito con la garantía del guano. Piérola lo reemplazó en el ministerio y dio su consenti-

[1]Para un estudio de la relación entre la industria guanera y las clases directivas del Perú, véase Heraclio Bonilla, "Guano y burguesía en el Perú" (*Perú Problema*, 11, Instituto de Estudios Peruanos; Lima, 1974).

[2]Artículo 32. Contrato celebrado por el Supremo Gobierno del Perú con la Casa Dreyfus Hermanos y Cía., 17 de agosto de 1869, como enmendado el 23 de diciembre de 1869.

miento al acuerdo con Dreyfus que prometía 2.400,000 de soles en el primer mes para las arcas vacías del Estado y después una mensualidad de 700,000 soles hasta que se hubiera vendido dos millones de toneladas de guano. Además, la Casa Dreyfus se hacía responsable de la cancelación de las deudas previas contratadas por el gobierno. Se calculó el valor neto de este contrato en 73 millones de soles.

El contrato Dreyfus no terminó con el problema financiero del Perú, ni tampoco resolvió las disputas sobre los préstamos y las deudas debidas a acreedores extranjeros. Después de varias revisiones en el contrato con Dreyfus y empréstitos adicionales, la Casa Dreyfus reclamó en 1876 una deuda existente de más de 20 millones de soles, pero el Perú a su vez insistió en que esta casa le debía 360,000 soles por ventas de guano en exceso de los dos millones de toneladas contratadas[3]. La controversia hízose aun más reñida cuando el presidente del Perú, Pardo, se negó a reconocer los reclamos de la Casa Dreyfus y otorgó la venta de guano a otra casa consignataria inglesa, la Compañía Peruana de Guano.

En enero de 1876 el Perú canceló todos los pagos de intereses debidos a sus acreedores. Para proveer al Perú con los préstamos contratados, las empresas extranjeras habían vendido bonos a inversionistas que estaban respaldados por la promesa del gobierno en pagar intereses anuales. Ya en 1872 el Perú había descubierto que su deuda exterior había agotado todas las rentas recibidas de la venta del guano. Por eso, se declararon suspendidos los intereses en 1876, acto que causó todo tipo de reclamos de los tenedores de bonos y de sus gobiernos. Por los mismos motivos económicos, el Perú nacionalizó las oficinas salitreras en la provincia de Tarapacá y prometió pagar a los dueños en bonos estatales. Cuando estalló el conflicto armado en 1879, el Perú no había pagado ni un sol a los tenedores de bonos guaneros desde hacía cuatro años y se encontraba en un conflicto con los dueños salitreros anteriores en cuanto al valor de sus propiedades y la manera de pagarles. Además, la Casa Dreyfus seguía insistiendo en sus reclamos financieros.

Las victorias chilenas, apenas previstas en el exterior, causaron profunda consternación entre los acreedores del Perú. El Gobierno

[3]Testimonio del expediente sobre el informe del Fiscal, sobre el reclamo formulado por Dreyfus Hnos., Lima, 14 de julio de 1877, Departamento de Investigaciones Bibliográficas, Biblioteca Nacional, Lima, y carta de los comisionados fiscales en Europa al Ministro de Estado, París, 31 de agosto de 1878, publicados en Pascual Ahumada Moreno, *"Guerra del Pacífico"* (Valparaíso, 1884), I, 589.

chileno de inmediato se dio cuenta de la influencia de los intereses de las compañías extranjeras y hábilmente trató de satisfacerlas al conquistar Tarapacá y el litoral peruano en 1880. Chile entregó la explotación salitrera en Tarapacá a los dueños originales antes de la nacionalización y cobró un derecho moderado por cada quintal del mineral exportado[4]. En cuanto al pago de los bonos guaneros, Chile reservó la mitad de la ganancia del abono vendido para cancelar las deudas de los acreedores reconocidos por el Gobierno peruano. Chile implicó así que aceptaría los derechos de los tenedores extranjeros reconocidos por la Compañía Peruana de Guano con sede en Londres y que rechazaría las pretensiones de la Casa Dreyfus en París. Desgraciadamente los tenedores de bonos no pudieron ponerse de acuerdo durante la guerra en establecer una junta para representarlos. Por eso, la ganancia de la venta de guano permaneció en una cuenta chilena en el Banco de Inglaterra y no en los bolsillos de los acreedores.

A pesar de las cuidadosas precauciones del Gobierno chileno, la mayoría de los acreedores guardaba una actitud inquieta hacia sus promesas. Negada por Chile, la Casa Dreyfus prestó su ayuda para orquestar las incertidumbres entre los demás acreedores del Perú hacia Chile. El Presidente Piérola, mientras tanto, decretó que cualquier intento por parte de una compañía para cooperar con el enemigo en territorio controlado por Chile significaría perder todos los derechos contratados con el Perú[5].

Consciente de la necesidad de ayuda exterior para seguir la guerra, el Presidente Prado viajó del Perú a Europa el 17 de diciembre de 1879 para concluir un nuevo empréstito ya casi arreglado con la Compañía Peruana de Guano en Londres. Seis días después su adversario político Piérola encabezó un golpe militar y se hizo dictador. Exiliado del Perú desde 1872, el nuevo mandatario había vivido en París, donde su amistad con el magnate financiero Auguste Dreyfus, jefe de la casa de dicho nombre, era un hecho bien conocido. Debido a eso, durante los años setenta circularon muchos rumores sobre el apoyo prestado por Dreyfus a Piérola en sus varios intentos fracasados para derrocar al gobierno peruano. A pesar de las repetidas

[4]Para una discusión de la política guanera y salitrera de Chile en Tarapacá, véase Francisco Valdés Vergara, "Memoria sobre la administración de Tarapacá, presentada al Supremo Gobierno" (Santiago, 1884). Valdés Vergara fue jefe político y Comandante General de Armas en Tarapacá durante la Guerra.

[5]Artículo 2, Decreto del 15 de marzo de 1880.

negaciones de parte de Piérola, hay evidencia que recibió ayuda monetaria de Dreyfus durante su larga carrera política y que fue un íntimo colaborador en las intrigas del capitalista francés. En 1872, Piérola le pidió hasta S/. 2.000 a Dreyfus para publicar un órgano político, "La Patria", y añadió en su carta que "comprenderá Ud. que en esto están también consultados los intereses de Ud. . ."[6]. Tampoco Dreyfus vaciló en solicitar favores de Piérola. Cuando el financista no podía averiguar los detalles de las discusiones peruanas sobre la deuda francesa después de la guerra, muchas veces mandó instrucciones a su oficina en Lima pidiendo que Piérola investigara el asunto[7]. El 9 de enero de 1881 Piérola firmó un nuevo contrato con la Casa Dreyfus en Lima y rechazó el empréstito ofrecido por la Compañía Peruana de Guano en Londres. El contrato con Dreyfus prometió un pago secreto de un millón de libras esterlinas al Perú y Piérola reconoció la nueva deuda junto con el reclamo previo de Dreyfus por más de 20 millones de soles, pretensión anteriormente siempre negada por el Perú. Aunque la toma de Lima por los chilenos el mismo mes y una disputa entre la Casa Dreyfus y la Compañía Peruana de Guano pararon el préstamo prometido, el nuevo contrato sirvió para perjudicar aun más la actitud francesa en contra de los victoriosos chilenos y también permitió que Dreyfus afirmara después que el Perú había reconocido su cuantiosa deuda según el contrato original de 1869.

Francia fue el poder más hostil a Chile, ya que existía un estrecho vínculo entre el gobierno francés y la Casa Dreyfus. El presidente galo Jules Grévy anteriormente había servido como abogado de la casa bancaria y era íntimo amigo de Auguste Dreyfus. Tanto era así que en la casa parisiense de Dreyfus, entre cuadros de Coubert, Watteau, Ribera y Murillo, se encontraban seis pequeñas obras de Alice Grévy, hija única del presidente[8]. Los Dreyfus frecuentemente eran huéspedes de Grévy en su *chateau* en el campo, Mont sous Vaudry. Además de ser amigo y empleado de Dreyfus, Grévy también fue socio de la Casa Dreyfus e invirtió una fuerte cantidad de dinero en los negocios peruanos[9]. Tan comprometido estaba Grévy con los

[6]Carta de Piérola a Dreyfus, Lima, 13 de enero de 1872, Fondo Nicolás de Piérola, xv, Nº 129, Huachipa, Perú.

[7]Apuntes para telegramas confidenciales mandados por Dreyfus a la Casa Dreyfus en Lima, 13 de enero y 25 de noviembre de 1890, 28AQ39-40, Fondo Dreyfus, Archivos Nacionales, París.

[8]"Inventaire de A. Dreyfus", 28AQ125, Fondo Dreyfus.

[9]28AQ7, Fondo Dreyfus.

asuntos de la deuda peruana, que cuando se presentó de nuevo para la presidencia en 1887, el renombrado diario parisiense "Le Figaro" se refirió a él como "el hombre del guano"[10]. En general, la prensa francesa reflejó una dura oposición contra Chile durante la guerra. El "Jornal des Débats", periódico francés con vínculos directos con un ministro en el gabinete del Presidente Grévy, demuestra claramente la actitud hacia Chile y las esperanzas de muchos franceses importantes:

> No solamente Francia e Inglaterra, sino también España, Italia, Holanda y Alemania misma tienen intereses considerables invertidos en el tratado de paz que un día u otro el Perú tendrá que consentir. "Es un deber proteger a sus compañeros o por lo menos permitir que los intereses comerciales y financieros comprometidos en América del Sur se reconozcan, consideren, y resuelvan de manera ecuánime. Chile vencedor... recibirá un bien mucho más ventajoso de la paz, si esta paz no daña los principios del derecho de gentes y si le atrae la estimación de Europa. El Perú, además, jamás ha dejado de ser amigo de Francia y de Inglaterra; su mala fortuna encuentra en nuestra memoria recuerdos demasiado dolorosos..."[11].

El hábil ministro chileno en París, el novelista Alberto Blest Gana, se dio cuenta de esta enemistad como el peligro que representaba para el éxito bélico chileno, e informó a Santiago:

> La razón por la cual el Gobierno francés niega al Gobierno de Chile en las actuales circunstancias el derecho de disponer de una parte o del todo en la existencia de los guanos situados en el territorio del Perú, no tiene otro objeto que no sea el pago de los créditos del Perú, financiados con el guano...[12].

La correspondencia diplomática entre los ministros franceses en Santiago y el Ministerio de Relaciones Exteriores en París demuestra también que existía una base para las preocupaciones chilenas en

[10] *Le Figaro* (París), 25 de noviembre de 1887.

[11] "Journal des Débats" (París), 22 de mayo de 1882.

[12] "Legación de Chile en Francia, 1882," Nº 248, Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Archivo Nacional, Santiago.

cuanto a la actitud gala entre 1879 y 1883. Los informes franceses mandados de Chile en este período revelan una verdadera opinión peyorativa hacia esta nación austral. El barón d'Avril, jefe de la delegación francesa en Santiago durante la Guerra del Pacífico, calificó siempre como "soberbia" la actitud de los chilenos y describió a su gobierno simplemente como "una presidencia manejada por los bancos"[13].

A pesar de la aparente amenaza que Francia representó para Chile, fue Inglaterra quien planteó el único proyecto firme para una intervención en la Guerra del Pacífico. Los súbditos ingleses fueron los que tuvieron el mayor interés en la deuda peruana, y las victorias chilenas en Tarapacá al principio de 1880 parecían en la Corte de Saint James que concluirían con la conquista completa del Perú. Para impedir eso y con el apoyo francés, el Gobierno inglés liberal del Primer Ministro, William Gladstone, pidió la adhesión de Alemania a un proyecto de intervención junto con otros países europeos en la Guerra del Pacífico[14]. Su meta fue preservar la solvencia fiscal del Perú y así garantir el pago de su deuda exterior. A pesar de los fuertes intereses económicos europeos en favor de esta política y su acogida por los Gobiernos de Inglaterra y Francia, Gladstone rápidamente abandonó la idea como una aventura imposible cuando el Canciller Otto von Bismarck de Alemania la rechazó. La razón por la cual el dirigente germánico descartó la sugerencia era la hostilidad de los Estados Unidos a esta idea. Por motivos tanto económicos como nacionalistas, Bismark no quería que Alemania estuviese ausente de una acción común en la costa pacífica, pero como maestro de la *Realpolitik,* no intervendría mientras el Gobierno norteamericano no se uniese al plan. En esto el canciller se mantuvo fiel a la política que ya había enunciado en 1872 cuando escribió:

> Reconocemos en relación al continente entero [de América] la influencia predominante de Estados Unidos como fundada en la naturaleza de los hechos, y compatible con nuestros intereses[15].

[13]Cartas al Ministro de Relaciones Exteriores, Santiago, 8 de marzo de 1881 y 9 de febrero de 1882, "Correspondance diplomatique, le Chili, "Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quai d'Orsay, París.

[14]Para una relación detallada de este intento, véase Gonzalo Bulnes. *"Guerra del Pacífico"* (3º ed.; Santiago, 1959), II, 220-36.

[15]Citado en Dexter Perkins, *"The Monroe Doctrine,* 1867-1907" (Baltimore, 1937), p. 133.

Bismarck envió a su leal asesor, el barón Lothar Bucker, para que se entrevistase con el ministro norteamericano en Berlín, Andrew D. White. Según el diplomático estadounidense, el consejero alemán le preguntó francamente "si los Estados Unidos se uniría con Alemania y Gran Bretaña en representaciones destinadas a poner fin a los perjuicios al comercio de las tres naciones causados por la guerra entonces en desarrollo entre Chile y el Perú"[16]. Al rechazar vigorosamente esta sugerencia, el ministro norteamericano citó la Doctrina Monroe y el consejo del Presidente George Washington de que su país no debía entrar en "alianzas enredadas con nadie." Sin embargo, mientras White se opuso a la idea de una acción común con los estados europeos en Sudamérica, no descartó la posibilidad de una intervención separada de parte de Estados Unidos. La respuesta negativa del ministro estadounidense fue confirmada cuando el Departamento de Estado le envió un cable que apoyaba su posición. Según White: "Eso terminó el asunto. Ningún otro esfuerzo fue hecho en esta área, hasta donde supe, ni por Alemania ni por Gran Bretaña[17]. Historiadores que se han dedicado a los archivos de Londres y Berlín sobre la política hacia los países beligerantes afirman que estas dos potencias jamás contemplaron ningún tipo de intervención activa después de 1880[18].

En noviembre de 1882 el ministro chileno en Berlín, el poeta y político radical Guillermo Matta, preguntó al Subsecretario de Estado de Alemania sobre los rumores de que Francia estaba proponiendo una alianza a Alemania contra Chile. La negación por el ministro berlinés de tal intento parece corroborar el relato presentado arriba de la discusión anglo-alemana en 1880 sobre una intervención europea en la guerra. Según Matta, el subsecretario le dijo:

> "Nunca Francia se habría interesado siquiera en cosa semejante. Que en otra época, ya algo lejana, otro Gobierno (que no nombró) había indicado ciertos propósitos en ese sentido, propósitos que Alemania había rechazado terminantemente, pero que Francia se había mantenido en absoluto silencio sobre el asunto".[19]

[16]*Autobiography of Andrew Dickson, White"* (New York, 1932), I, 596.

[17]Ibid., p. 597.

[18]Véase Otto zu Stolberg-Wernigerode, *"Germany and the United States during the Era of Bismarck"* (Reading, Pennsylvania, 1937), pp. 170-72.

[19]Carta al Ministro de Relaciones Exteriores, 15 de noviembre de 1882, "Legación de Chile en Alemania, 1882-1883," Nº 84, Archivo del Ministerio de RR. EE., Santiago.

Sin el apoyo germano-inglés, el Gobierno francés tuvo que abandonar en 1880 cualquier pensamiento de una intervención, pero el Gobierno y el pueblo chilenos seguían en su convicción de que existía una verdadera amenaza de invasión contra su país, encabezada por Francia. Sin embargo, cualquier investigador moderno que lea cuidadosamente los documentos europeos, sobre todo los franceses, se da cuenta de que las grandes potencias nunca llegaron a un acuerdo ni siquiera preliminar para intervenir en el Sudpacífico durante los años 1879-1883. En cuanto a una acción bélica encabezada por Francia en contra de Chile, el barón d'Avril constantemente expresaba desde Santiago su completo acuerdo con la política de no-intervención, como la comprendió el Quai d'Orsay. La correspondencia diplomática de los ministros galos en Chile y en el Perú entre esos años no contiene ni una carta que confirme un proyecto agresivo hacia el vencedor de la Guerra del Pacífico[20]. A la vez, los oficiales franceses no abogaban tampoco por una política de abandono en la costa del Pacífico. d'Avril expresó mejor la actitud común de sus colegas diplomáticos, cuando se opuso tanto a un retiro francés como a una acción bélica, y en septiembre de 1882 hizo presente al Ministerio de Relaciones Exteriores en París: "Entre intervenir y desinteresarse, hay un mundo"[21].

Con la ventaja de una visión posterior, es evidente que el Gobierno y el pueblo chilenos sobrestimaron la amenaza de una intervención europea durante los años 1879-1882. Sin embargo, había una base para sus preocupaciones si se consideran los hechos desde el punto de vista chileno de aquel período. Lo importante para esos contemporáneos fue la situación como se les presentó en esa época, y a causa de esta impresión reaccionaron como lo hicieron hacia los poderes europeos.

LA DIPLOMACIA NORTEAMERICANA, 1881-1882

En 1881 la promesa de un préstamo de la Sociedad General de Crédito Insdustrial y Comercial de París al Perú, permitió que el país vencido confiara en no ceder ningún territorio a Chile. Sin embargo, el Gobierno chileno demandaba la entrega de la provincia peruana de Tarapacá como indemnización de guerra. La actitud del Secreta-

[20]"Correspondance diplomatique, le Pérou," y "Correspondance diplomatique, le Chili," 1879-1883, Archivo del Ministerio de RR. EE., París.

[21]Carta al Ministro de Relaciones Exteriores, 8 de septiembre de 1882, "Correspondance diplomatique, le Chili."

rio de Estado norteamericano, James G. Blaine, reforzó también las esperanzas peruanas de conservar el territorio en su integridad. Blaine siempre mantenía una actitud hostil contra Inglaterra. Creía que las relaciones generalmente amistosas de Chile hacia los intereses ingleses significaban que una victoria chilena ayudaría al poderío inglés en Sudamérica. Por eso, Blaine se inclinaba por naturaleza al Perú, y aun demostró preferencia por los intereses económicos franceses en el Perú sobre los de Inglaterra.

La entrada en Lima de tropas chilenas el 17 de enero de 1881 dio término a la hostilidad entre las dos grandes compañías francesas con intereses en el Perú. El 8 de febrero la Sociedad General de Crédito Industrial y Comercial y su rival, la Casa Dreyfus, hicieron pacto formal para defender juntas sus inversiones[22]. El Crédito Industrial reconoció la deuda peruana de Dreyfus, y éste entregó al Crédito Industrial un monopolio europeo para vender el guano peruano.

El 22 de febrero una Asamblea de Notables eligió a García Calderón Presidente del Perú, y con la aprobación de Chile se estableció el gobierno en el suburbio limeño de La Magdalena. Allí se llegó a un acuerdo con el Crédito Industrial sobre un préstamo para suministrar fondos con que pagar una indemnización monetaria a Chile y así evitar la cesión de Tarapacá[23].

El Gobierno de La Magdalena pareció ofrecer a los Estados Unidos la oportunidad de ayudar al Perú y negar a Chile sus conquistas peruanas. El ministro norteamericano en Lima, John Christiancy, de hecho escribió a Blaine en mayo de 1881:

> "Después de todo, mi conclusión es que el único medio eficaz de que los Estados Unidos dominen el comercio del Perú... es, o intervenir activamente, obligando a los beligerantes a un arreglo de paz en términos razonables, o gobernar al Perú por medio de un protectorado o de una anexión".[24]

Diplomáticamente Blaine de inmediato rechazó esta sugerencia, que aparentemente reflejaba nada más que el pensamiento de Christiancy.

El 26 de junio los Estados Unidos reconocieron a García Calderón como Presidente del Perú. En agosto de 1881 el embajador norte-

[22]28AQ45, Fondo Dreyfus.

[23]Francisco García Calderón, *"Mediación de los Estados Unidos en la Guerra del Pacífico"* (Buenos Aires, 1884), p. 17.

[24]Carta, Lima, 4 de mayo de 1881, P. Ahumada M., VI (1889), 167.

americano en París y futuro Vicepresidente de la República, Levy Morton, contrató con el Crédito Industrial que su firma neoyorquina de Morton, Bliss y Compañía tuviera un monopolio estadounidense en la venta del guano peruano. Debido a este vínculo norteamericano-francés, el Presidente Grévy invitó a Morton al Palacio del Elíseo y le pidió que propusiera a Blaine una intervención junto con los poderes europeos y Norteamérica para "el pronto restablecimiento del orden y estabilidad en los negocios de Chile y el Perú"[25]. Cuando el secretario estadounidense se negó a tal política unida, Grévy le dijo a Morton en octubre que se daba cuenta de esta actitud norteamericana y que los Estados Unidos eran "perfectamente competentes para tratar el asunto"[26].

El nuevo ministro de los Estados Unidos en Lima, el General Stephen Hurlbut, fue partidario decidido de García Calderón y de su acuerdo con el Crédito Industrial. Hurlbut les aseguró a los peruanos que los Estados Unidos no permitirían ninguna cesión territorial a Chile. El 20 de septiembre de 1881 firmó un protocolo con el Gobierno de La Magdalena, que dio a los Estados Unidos una base naval en el puerto de Chimbote y prometió al Perú que una firma norteamericana completaría el ferrocarril de esta ciudad a la sierra[27]. Blaine se negó a aprobar el acuerdo y finalmente en octubre le comunicó a Hurbult que dejaría de promover los intereses del Crédito Industrial o cualquier otra compañía en el Perú[28].

En 1881 también figuró brevemente una firma norteamericana de especuladores, la Compañía Peruana, en la política de Blaine. Este grupo había comprado los derechos a los reclamos en contra del Perú de dos pioneros salitreros y guaneros franceses, Alexandre Cochet y Jean Landreau. En pleitos separados, estos dos habían abogado por el reconocimiento peruano de sus papeles en descubrir, según ellos, el uso comercial de guano y depósitos de salitre. La Compañía Peruana puso en juego los derechos comprados, y reclamaba una fuerte deuda peruana y un monopolio en las ventas del abono peruano. En eso contó con varios colaboradores políticos y con una resolución aprobada por la Cámara de Representantes norteamericana que favoreció el reclamo de Landreau. En 1881 Blaine dio instrucciones al

[25]Carta a Blaine, París, 11 de agosto de 1881, P. Ahumada M., VI, 170.

[26]Carta a Blaine, París 20 de octubre de 1881, P. Ahumada M., VI, 172.

[27]Carta a Blaine, Lima, 5 de octubre de 1881, P. Ahumada M., VI, 319.

[28]Carta de Blaine a Hurlbut Washington, D. C., 19 de noviembre de 1881, P. Ahumada M., VI, 319-20.

ministro Hurlbut en Lima para que averiguara estos derechos[29]. Defensor del Crédito Industrial, Hurlbut demostró al Secretario de Estado la invalidez de los reclamos de la Compañía Peruana y le mandó la correspondencia indiscreta de esta compañía dirigida a él. Blaine formalmente desconoció los derechos de este grupo en una carta a Hurlbut el 5 de diciembre de 1881[30]. A pesar de eso, la prensa chilena y la norteamericana hostil a Blaine creían que su actitud había sido dictada por los intereses de este grupo y que García Calderón dependía de la Compañía Peruana para su indemnización monetaria. De hecho, el secretario norteamericano seguía oponiéndose a Chile por motivos antiingleses, y García Calderón había llegado a un acuerdo con el Crédito Industrial francés, no con la Compañía Peruana neoyorquina.

No sorprende que al recibir la promesa de un préstamo y el apoyo norteamericano, García Calderón se opusiera firmemente a ceder Tarapacá a Chile. Por supuesto, el Gobierno chileno a su vez se opuso a esta independencia de García Calderón que dio ánimo a las fuerzas guerrilleras peruanas en la sierra. El 6 de noviembre las tropas chilenas lo tomaron preso y lo enviaron a Chile, donde pasó el resto de la guerra. Dos días después, el jefe de las tropas peruanas, el Contralmirante Lizardo Montero, afirmó al público que Estados Unidos no permitiría la desmembración del Perú. El mismo mes William H. Trescott, mandado por Blaine en misión especial al Perú y Chile, trajo consigo instrucciones rogando a Chile que permitiese que el Perú pagara una indemnización monetaria y no territorial como botín de guerra[31].

Afortunadamente para Chile, la política exterior norteamericana cambió bruscamente en 1882. Como consecuencia de la muerte del Presidente James Garfield en septiembre de 1881, asumió el poder el Vicepresidente Chester A. Arthur, enemigo político de Blaine. El nuevo mandatario reemplazó a este secretario con Frederick Frelinghuysen en enero de 1882. Cambió las instrucciones de Trescott para considerar la posible cesión de Tarapacá como una base de paz. El 21 de enero Trescott anunció formalmente al Ministro de Relaciones Exteriores chileno, José Manuel Balmaceda, que los "Estados Unidos puede reconocer la necesidad de ceder Tarapacá"[32]. El 11

[29]Carta, 4 de agosto de 1881, P. Ahumada M., VI, 324.

[30]P. Ahumada M., VI, 318.

[31]"Instructions to Trescott." [28 de noviembre de 1881], P. Ahumada M., 327.

[32]José Manuel Balmaceda, "Memorandum," 1º de septiembre de 1882. P. Ahumada M., VI, 429.

de febrero Trescott firmó un protocolo en Viña del Mar con Balmaceda en el cual "los Estados Unidos eliminan de toda discusión la posibilidad de la intervención armada"[33]. El Presidente Arthur dio hincapié a esta nueva actitud oficial en su discurso al Congreso el 4 de diciembre cuando dijo que una paz forzada por los Estados Unidos requeriría "medidas que no se conformarían ni con el temperamento de nuestro pueblo ni con el espíritu de nuestras instituciones"[34]. Mientras tanto, su rival político Blaine, junto con Morton, tuvieron que sufrir la humillación de una investigación por un comité parlamentario sobre su apoyo oficial de intereses comerciales en el Perú.

En septiembre de 1882 un emisario especial norteamericano, Cornelius Logan, llegó a Chile para tratar de convencer a García Calderón de la firma de una paz que incluiría indemnizaciones territotoriales. Las frustraciones de García Calderón son bien evidentes en una carta reservada y no firmada por él, mandada desde Chile. En ésta del 10 de octubre de 1882, reconoce que la cesión de Tarapacá es ya un hecho cierto y comenta en forma conmovedora:

"...Debo contar siempre con que se me hará más tarde responsable de todo. Así es que tengo que hacer el ánimo a sacrificarme"[35]. Sin embargo, los esfuerzos de Logan para lograr una paz fracasaron en noviembre de 1882 sobre los términos de la cesión de Tacna y Arica.

Sin la esperanza de ayuda norteamericana ni de un préstamo extranjero, el Perú quedó a merced de los chilenos. El general peruano Miguel Iglesias se declaró en su "grito de Montán" el 31 de agosto de 1882 en favor de cesiones territoriales para restablecer de nuevo la paz en el Perú. Las continuas victorias chilenas contra los guerrilleros peruanos en 1883 determinaron la aceptación de las propuestas de Iglesias. Finalmente, en el Tratado de Ancón firmado el 20 de octubre de 1883, el Perú reconoció la cesión de Tarapacá entre muchas otras cláusulas. Así es que las esperanzas peruanas en la ayuda diplomática y financiera extranjera prolongaron vanamente una guerra insensata desde la caída de Lima en enero de 1881 hasta que la

[33]Segunda conclusión, Protocolo de Viña del Mar.

[34]Discurso al Congreso, 4 de diciembre de 1882, "Congressional Record," tomo 14, Sección 1.

[35][Francisco García Calderón], carta, Santiago, 10 de octubre [de 1882], "Correspondencia sobre operaciones militares y políticas de la Guerra del Pacífico," Departamento de Investigaciones Bibliográficas.

misión de Logan pusiera término a tales ilusiones en septiembre y octubre de 1882.

CHILE Y LOS ACREEDORES EXTRANJEROS DEL PERU, 1883-1901

Durante la Guerra del Pacífico y durante casi todo el decenio posterior, el Gobierno chileno rechazó rotundamente los derechos de la Casa Dreyfus al guano peruano. Por eso, Chile desconoció los reclamos de la empresa francesa para compartir el pago con los deudores del Perú. Chile había prometido en 1882 reservar la mitad de las ganancias de las ventas guaneras a los tenedores de bonos reconocidos por él. La Casa Dreyfus impedía un acuerdo entre los tenedores europeos de bonos guaneros para que ellos eligieran un comité que los representara a todos en sus reclamos de pago: En 1886 la Casa Dreyfus y los tenedores de bonos peruanos llegaron a un acuerdo sobre el reparto de los capitales guaneros depositados en Londres por Chile, pero este arreglo no se llevó a cabo porque el Gobierno inglés se negó a apoyar los reclamos de Dreyfus. Debido a esa falta de acuerdo, Chile guardó la ganancia prometida a los dueños de bonos en el Banco de Inglaterra, hasta que decidieran la validez de todos los títulos emitidos por el Perú. La correspondencia diplomática francesa e inglesa con Santiago entre 1883 y 1891 se dedicaba casi en su totalidad a peticiones que solicitaban un acuerdo entre Chile y los acreedores de la deuda peruana.

Cuando la división política chilena se agravó en 1890, la Casa Dreyfus aprovechó tal desacuerdo. Anteriormente había seguido la misma táctica con mucho éxito entre las facciones rivales en el Perú. A su insistencia, el Ministro francés de Relaciones Exteriores, M. Ribot, mandó a Jules Harmand para pedir de nuevo que Chile aceptase los reclamos de Dreyfus. Según este ministro galo, Chile como actual dueño de Tarapacá debía a esta firma toda la deuda peruana. Balmaceda se negó a considerar tal propuesta, y el asunto terminó de manera poco diplomática entre Francia y Chile. Valiéndose de este asunto, órganos de la oposición balmacedista, como "El Mercurio", lo acusaron de buscar una guerra con Francia para que Chile olvidase sus llamados excesos constitucionales.

Cuando estalló la Guerra civil de 1891, ya había una actitud hostil hacia Balmaceda por parte de Francia y una tendencia favorable a los intereses de Dreyfus de parte de los constituyentes. Dos magnatés chilenos, Agustín Ross y Augusto Matte, entonces en Europa, de in-

mediato actuaron como representantes de la Junta revolucionaria de Iquique. Prestaron un especial interés a sus relaciones con el Quai d'Orsay, porque el Gobierno chileno estaba construyendo en los astilleros franceses de la Compagnie de Forges et Chantiers dos cruceros que estaban casi listos para zarpar. Debido a la defección de la Marina, los balmacedistas consideraban que la llegada de los cruceros "Presidente Errázuriz" y "Presidente Pinto", les darían la victoria en su lucha. Por eso, Ross y Matte se dedicaron sobre todo a impedir la entrega de los buques al gobierno.

Los dos agentes de la Junta en París dirigieron sus reclamos y peticiones a Ribot y también a políticos importantes. Contaron con tres factores sumamente favorables: 1) la Junta de Iquique tenía el control actual de Tarapacá, región salitrera; 2) la hostilidad del Gobierno francés a Balmaceda; y 3) la oportunidad de entrever que una nueva administración constituyente consideraría con favor los intereses franceses, siempre que Francia tomara en cuenta la situación de los revolucionarios, negando a Balmaceda su cooperación.

De hecho, Ribot mantúvose cuidadosamente neutral durante la lucha chilena, porque se daba cuenta de que la ayuda oficial francesa a los constituyentes significaría un fin absoluto a los reclamos franceses si los balmacedistas ganaran. Sin embargo, su preferencia personal fue en favor de la Junta. Era muy consciente, como Ross y Matte lo acordaron, de que los intereses franceses recibirían un trato favorable en el caso de una victoria constituyente. El embajador inglés en París, Lord Lytton, verificó que ésta fue la visión de Ribot hacia la Guerra chilena de 1891. Después de entrevistarse con el ministro galo, el diplomático inglés escribió a la Corte de Saint James que Ribot no estaba "en absoluto favorablemente inclinado hacia el gobierno de Balmaceda"[36]. Debido a esta conversación, Lytton agregó que parecía que Francia probablemente ayudaría a la Junta, porque los constituyentes se encontraban en una posición que favorecía a los tenedores franceses de bonos peruanos. El ministro balmacedista en París, Carlos Antúnez, también llegó a la misma conclusión. Escribió de "la espontánea simpatía que, personalmente, abriga el Señor Ribot, por la causa revolucionaria," y afirmó: "Es un hecho que han logrado interesar en su favor todos los elementos de que ha dispuesto

[36]Carta al Lord Salisbury, París, 29 de marzo de 1891, "France, Diplomatic" (F. O. 27), tomo 3038, Nº 97, Archivos del Foreign Office, Public Records Office, Londres.

siempre en Francia el Señor Dreyfus"[37]. El sucesor diplomático de Antúnez, Joaquín Godoy, también se refirió al espíritu hostil que está animado [por Ribot] respecto de nuestro gobierno"[38].

Para ejercer más presión sobre el Gobierno francés, Ross y Matte discutieron con varios políticos las posibles ventajas económicas que Francia podría sacar de una victoria de los insurgentes. Como escribieron después "Nos dirigimos a diversos políticos franceses de gran prestigio y tuvimos la satisfacción de encontrar en algunos de ellos una cooperación franca y decidida"[39]. Citaron a Georges Clémenceau, futuro *premier*, a Casimir Périer, futuro presidente francés, al diputado Burdeau, y al ministro Jules Ferry entre sus partidarios, y afirmaron que estos políticos "se acercaron repetidas veces a M. Ribot, y en su carácter de miembros de la Cámara y de jefes de grupos importantes de ésta, le reclamaron la adopción de una conducta neutral y de prescindencia en la contienda civil chilena"[40]. La correspondencia de Ribot afirma la veracidad de estas aserciones chilenas. En sus cartas a Ribot, Burdeau le obsequia por su simpatía por los rebeldes chilenos, le recuerda la importancia "de las indemnizaciones peruanas," y le pide postergar reconocimiento de Godoy como el nuevo ministro de Balmaceda[41]. Ribot evitó más de un mes las peticiones de Godoy para una entrevista y dio como excusa que "el mismo se metió públicamente, en una cuestión que interesaba a Chile [la de los cruceros], cuando todavía no estaba acreditado... y no tenía, como consecuencia, ninguna calidad, en términos de costumbres diplomáticas, para ejercer una acción pública"[42]. Por su parte, Godoy mientras tanto se quejaba a Santiago que cuando el ministro galo finalmente lo vio, "Ha aludido repetidas veces en conexión con nuestros asuntos actuales, al mal éxito que tuvo en Chile

[37]Carta al Ministro de Relaciones Exteriores, 12 de junio de 1891, "Legación de Chile en Francia, 1891," Nº 483, Archivo del Ministerio de RR. EE., Archivo Nacional, Santiago.

[38]Carta al Ministro de Relaciones Exteriores, 8 de agosto de 1891, "Legación de Chile en Francia, 1891," Nº 483.

[39]Matte y Ross, "Memoria presentada a la Excma. Junta de Gobierno" (París, 1892), p. 39.

[40]Ibíd.

[41]Cartas, París, 10 y 18 de agosto de 1891, "Papiers Agents, Ribot," IV, Nos. 56 y 113, Archivo del Ministerio de RR. EE., París.

[42]Carta de Ribot a Antúnez, París, 21 de julio de 1891, "Legación de Chile en Francia, 1891," Nº 483.

la misión del Sr. Harmand. Habla a este respecto como si hubiera llegado la oportunidad de una *revancha*"[43].

Ross y Matte eran realistas y se daban cuenta de que Ribot no podía someter su gobierno a una política abiertamente hostil a Balmaceda. Creían que la Guerra de 1891 terminaría dentro de pocos meses, y por eso se dedicaron solamente a demorar la entrega y la llegada de los cruceros por métodos extralegales. Pagaron un fuerte soborno a la Compagnie de Forges et Chantiers para que, en las palabras de Ross, "anduviera al paso del buey" en terminar las construcciones finales de los buques[44]. Aunque admitieron que no esperaban éxito en el asunto, disputaron ante el Tribunal del Sena el derecho del gobierno santiaguino a recibir los dos cruceros. Perdieron el pleito, pero comentaron con satisfacción que este litigio demoró la entrega de los buques por seis semanas. Godoy aseró que los agentes revolucionarios encontraron tanto éxito en sus esfuerzos para demorar la entrega de los cruceros porque "contaban", si no con la complicidad de esas autoridades (francesas) a lo menos con la impunidad"[45]. Cuando el "Presidente Pinto" zarpó de Tolón, varó, posiblemente gracias a otro soborno de los agentes revolucionarios. Así, los cruceros requeridos por Balmaceda no llegaron a Chile hasta después de su derrota.

Si bien es cierto que Ribot nunca reconoció a la Junta como gobierno con derechos beligerantes, también es cierto que Ross y Matte no esperaban realmente ese paso. El ministro francés guardó una neutralidad diplomática y observó las tácticas dilatorias de los agentes revolucionarios en cuanto a los cruceros. Cuando finalmente los dos buques zarparon, Ribot prohibió que los chilenos enrolasen a marineros o técnicos franceses en la tripulación. Tal vez esta acción no fue un resultado directo de una amenaza política, pero es un hecho que su amigo y aliado Casimir Périer había escrito a Ribot que si los cruceros chilenos salieran con franceses en sus tripulaciones, se consideraría "libre" en términos de su lealtad política en la pró-

[43]Carta, París, 9 de agosto de 1891, "Legación de Chile en Francia, 1891," Nº 483.

[44]Carta al Délano, Londres, 28 de julio de 1891, publicada por Patricio Estellé, comp., "Correspondencia de don Agustín Ross sobre la revolución de 1891," (Santiago, 1968), p. 355.

[45]Carta al Ministro de Relaciones Exteriores, 8 de agosto de 1891, "Legación de Chile en Francia, 1891," Nº 483.

xima sesión parlamentaria[46]. Ribot también intervino en la decisión italiana de negar al "Presidente Pinto" que emplease a marineros en Génova y que comprase artillería. Burdeau le expresó su agradecimiento por esta ayuda y le recordó que tales medidas "siempre son igualmente necesarias" para garantizar que este buque no llegara a Chile antes de la derrota de Balmaceda[47]. Como Inglaterra, Alemania, Italia, España, y Portugal tomaron la misma decisión, se demoró aun más la llegada a Chile de los dos "Presidentes". En resumen, las acciones de Ribot y de los políticos franceses durante la Guerra civil, permitieron que Ross y Matte aseguraran a la Junta después de la victoria que su actitud produjo "los buenos efectos que de ellos esperábamos"[48].

A pesar de las sospechas casi inevitables de Balmaceda y de sus partidarios, Ross y Matte nunca llegaron a un acuerdo concreto con Francia durante la guerra. Pero no se puede dudar de que existió un entendimiento debido a sus esfuerzos e implicaciones en que una victoria constituyente sería favorable a los intereses franceses.

El 23 de julio de 1892, Chile y Francia firmaron el acuerdo Errázuriz-Bancourt. Según este tratado Chile por primera vez reconoció el derecho de los intereses franceses a la deuda peruana y prometió apurar el arreglo de los pagos debidos a los acreedores peruanos mediante un tribunal de arbitraje. Establecido en 1894 en Lausanne con jueces suizos, este tribunal dio su decisión en 1901. Aun durante los años que demoró el litigio, hay amplia evidencia de que la Casa Dreyfus ejerció su influencia poderosa para resolver la cuestión jurídica por métodos extralegales. En 1900, mientras el premier de Francia, René Waldeck Rousseau, expresó al ministro suizo en París, como "un asunto personal, y no oficial, su vivo deseo que los miembros del Tribunal federal [suizo]... se puedan apurar en llegar a una solución...", "y también le aseguró que no quisiera "quejarse oficialmente o públicamente..." de esta larga demora en recibir el fallo[49]. Por supuesto el ministro suizo escribió esta información al presidente helvético e incluyó también la afirmación de Waldeck Rousseau que la veracidad de las reclamaciones de la Casa Dreyfus cons-

[46]Carta, París, 24 de julio de 1891, "Papiers Agents, Ribot, IV, Nº 108.

[47]Carta, París, 24 de julio de 1891, "Papiers Agents, Ribot, IV, Nº 114.

[48]Matte y Ross, p. 41.

[49]Carta dt Hardy, Ministro suizo en París, a Mauser, Presidente de la Confederación Suiza, 12 de junio de 1900, Archivo del Tribunal Arbitral, 1894-1901, Archivo Federal, Berna.

tituian un hecho incontestable[50]. En hacer este esfuerzo en favor de los intereses de Dreyfus, Waldeck Rousseau mostró una vez más su lealtad acostumbrada a este financista. Había servido por tres décadas como un abogado de Auguste Dreyfus y de hecho fue él quien presentó los argumentos de Dreyfus ante el tribunal suizo de arbitraje. Waldeck Rousseau también fue el abogado empleado por Ross y Matte en sus esfuerzos para confiscar los buques de Balmaceda en 1891.

Debido a la decisión de 1901, Chile pagó fondos depositados en el Banco de Inglaterra como resultado de las ventas de guano a la Casa Dreyfus y compañías inglesas y norteamericanas. Así, la política de Francia y de la Casa Dreyfus logró su meta. Este fallo también determinó todos los otros reclamos extranjeros en contra de Chile relacionados con la Guerra del Pacífico y al fin cerró este asunto para Chile.

EL EXITO Y EL FRACASO DE LAS PRESIONES DIPLOMATICAS

Un estudio de la influencia de las compañías extranjeras demuestra que su presión en la diplomacia europea y norteamericana fue, sin lugar de duda, un factor importantísimo. Debido a estos intereses económicos, el Perú seguía su lucha en 1881 y 1882 solamente con la esperanza de recibir ayuda diplomática estadounidense y un fuerte préstamo francés como indemnización monetaria, para evitar la cesión de Tarapacá a Chile. También, mediante la continua presión que ejercieron estas compañías dentro de sus respectivos gobiernos y entre facciones rivales domésticas en el Perú y en Chile, estas empresas ganaron después de la guerra un pago satisfactorio de sus reclamos. El entendimiento informal del Gobierno francés con la causa constituyente durante la Guerra civil en 1891 es un ejemplo sobresaliente de la destreza de los intereses económicos en conseguir sus metas.

Sin embargo, las compañías extranjeras fracasaron en lograr su máximo fin diplomático: la intervención europea y norteamericana para proteger sus intereses durante la Guerra del Pacífico. Ello demuestra que hubo también otras fuerzas muy importantes que en su conjunto ejercieron una influencia aun más decisiva que los mo-

[50]Ibíd.

tivos económicos en determinar la diplomacia extranjera hacia el Perú y Chile. Entre tales factores, vale mencionar la actitud firme de la diplomacia chilena al enfrentar las amenazas de una intervención. Igualmente importantes son la rivalidad entre Norteamérica y los países europeos, que frustró una actividad colectiva, y la política interna norteamericana que derrocó a Blaine como Secretario de Estado. Estas conclusiones no disminuyen en absoluto el papel fundamental que de hecho tuvieron los intereses internacionales en la diplomacia de la Guerra del Pacífico, pero sirven una vez más para demostrar que el resultado de cualquier fenómeno histórico se debe a factores múltiples que son difíciles de medir uno por uno con precisión.

4.
CHILE Y ESTADOS UNIDOS: RELACIONES Y PROBLEMAS, 1812-1916

*Cristián Guerrero Yoacham**

El tema al que me voy a referir, "Chile y Estados Unidos: Relaciones y problemas, 1812-1916", es extremadamente complicado y carecemos de una manifiesta falta de investigación sobre algunos tópicos de evidente importancia, al mismo tiempo que sobre otros aspectos se ha tendido a una generalización superficial que no permite llegar aún a conclusiones verdaderamente científicas. En otras palabras, todavía, me atrevo a decir, la historia de las relaciones entre Chile y la gran potencia norteamericana está por investigarse y escribirse.

Sin embargo, la etapa delos primeros contactos chileno-norteamericanos, que cronológicamente podemos enmarcar entre 1778, fecha en que la Independencia norteamericana había encontrado ya un cauce seguro y 1808, año que podemos indicar como de los preliminares o albores del movimiento emancipador chileno, ha sido objeto de un paciente, prolongado y fructífero estudio debido al Profesor Eugenio Pereira Salas, quien en su monografía publicada en Santiago en 1971 agotó el tema y alcanzó conclusiones de importancia. Con verdaderas ansias esperamos el próximo volumen ya anunciado del erudito historiador nacional, que resolverá con la maestría en él acostumbrada toda la problemática que va desde 1808 hasta mediados del siglo XIX.

Como punto de partida de nuestra exposición tomamos el 24 de febrero del año 1812, precisamente cuando el Agente Personal del presidente James Madison, Joel Robert Poinsett, llegó a Chile. Nuestro país se encontraba en la primera etapa de la lucha independentista y la misión fundamental de Poinsett, instruido por el Departamento de Estado era de observar cuidadosamente la situación chilena, informar a Washington sobre la situación comercial en Chile y no dar manifestación de ninguna especie que pudiera interpretarse como un síntoma de reconocimiento de los Estados Unidos hacia la nueva nación que pugnaba por surgir. Sin embargo, Poinsett debía demostrar simpatías y amistad por el pueblo y gobierno de Chile, y este factor lo

*Cristián Guerrero Y. Profesor del Instituto de Historia de la Universidad de Chile. Master en Historia. Miembro de Número de la Academia Chilena de la Historia. Autor de varias obras sobre este tema.

llevó a abandonar un tanto su papel de observador imparcial y neutral y lo incitó a tomar parte activa en los asuntos políticos y militares chilenos durante el gobierno de Carrera, acción que lo puso en situación comprometedora tanto para él como para su gobierno, y que motivó la protesta formal presentada por Gran Bretaña en contra de Estados Unidos de intervención en asuntos que no eran de su competencia. Este último hecho se explica porque ya a esa fecha, la rivalidad anglonorteamericana por penetrar política y económicamente en la América del Sur, estaba en sus primeras y difíciles etapas, como las ha llamado el Profesor James Fred Rippy.

Afortunadamente, tanto para Chile como para los Estados Unidos, la gestión Poinsett no persistió durante mucho tiempo ni sentó precedentes inmediatos y con el correr de los días de la Patria Vieja y la Reconquista cayó en el olvido.

No ocurrió lo mismo con la política seguida por Washington respecto de las solicitudes de apoyo para la causa de la independencia que agentes latinoamericanos presentaron tanto en las esferas de gobierno como a particulares. Las negativas norteamericanas fueron juzgadas en Chile como una falta de simpatía por la causa de la Independencia y este clima de sospecha no cambió con la decisión del Presidente James Monroe de enviar agentes especiales a América Latina para obtener informes fidedignos de la verdadera situación de la lucha contra España. De estos agentes, el único que llegó hasta las costas chilenas fue el Juez Theodorick Bland, quien arribó a Santiago en mayo de 1818, justo un mes después del triunfo de las armas del ejército de los Andes en los llanos de Maipo.

Bland informó con toda franqueza al Libertador O'Higgins que estaba instruido por el Departamento de Estado para mantener una estricta neutralidad en el conflicto entre Chile y España. Sin embargo, Bland se vio envuelto en las disputas entre los líderes chilenos del movimiento pro independencia, y ello le valió ganarse la antipatía de O'Higgins, a la cual Bland respondió con la misma moneda. Por ello no es extraño que su informe al Departamento de Estado no fuera del todo favorable a Chile y a pesar de haberse ganado la independencia, ésta no fuera reconocida de inmediato por el gobierno del Presidente Monroe, aun cuando contribuyó en buena medida a aclarar en los círculos oficiales muchas dudas respecto de Chile.

Las relaciones chileno-norteamericanas en el período decisivo de la Patria Nueva fueron mantenidas después de la gestión Bland por agentes de importancia dentro de su respectiva esfera de acción. El "Agente Especial" William Worthington, además de su insis-

tencia en la adaptación de una constitución cuyas bases alcanzó a redactar, buscó al mismo tiempo la ayuda económica necesaria que permitiera el funcionamiento de la expedición libertadora del Perú, insinuando un préstamo internacional. El Senado Conservador aprobó la idea y eligió como emisario a John Higginson, comandante de la *Lautaro* y por algunos meses jefe de la primera escuadra nacional, pero, por desgracia, la Misión Higginson fracasó con el inesperado fallecimiento del marino al pisar su tierra natal.

Otro agente informal de gravitación en el período fue Jeremy Robinson, quien fue el primero en plantear la idea de relaciones culturales estrechas como base de un conocimiento mutuo que permitiera incrementar los lazos políticos y económicos y llegar al reconocimiento de Chile por parte de los Estados Unidos. Y tras este objetivo, Robinson buscó la amistad de los intelectuales chilenos de la época, Manuel de Salas, Juan Egaña y otros. Trató de traducir y publicar en inglés la Historia de Chile de José Pérez García, envió muestras mineralógicas y etnográficas a los museos norteamericanos y a la inversa trató de incrementar con libros norteamericanos la Biblioteca Nacional y la del Instituto Nacional.

Sin embargo, esta época que bien podríamos llamar de las buenas intenciones, gestó una serie de problemas que habrían de tener una muy larga duración.

Cuando en 1819, el Almirante Cochrane declaró la totalidad de la costa del Perú bloqueada por la escuadra libertadora, este hecho significó de inmediato un problema con los Estados Unidos, que se negó a reconocer la validez del decreto de bloqueo. Por ello fueron muchos los intentos de navíos americanos de romper la línea bloqueadora, lo que motivó varias acciones navales de Cochrane y la captura de algunos buques que fueron remitidos sin mayor tardanza al puerto de Valparaíso.

En esos momentos John B. Prevost ejercía las funciones de agente de los Estados Unidos en Chile, quien por instrucciones del Departamento de Estado presentó a las autoridades chilenas las reclamaciones del caso, aunque nunca dejó de manifestar sus simpatías personales por Chile y la causa chilena, su interés por la expedición libertadora al Perú expresando claramente que las acciones de Cochrane en ningún momento tenían por objetivo atentar contra los intereses de los Estados Unidos. Sin embargo, la posición de Provost no recibió el respaldo de Washington y fue llamado de regreso a los Estados Unidos acusándosele de no proteger en la debida forma los intereses norteamericanos.

Debemos mencionar a este respecto que la política exterior de los Estados Unidos en esos instantes mostraba rasgos muy particulares, que el Profesor Samuel F. Bemis ha definido como "America's advantages from Europe distress" (Ventajas norteamericanas en la desgracia Europea). Había declarado su absoluta neutralidad y abstención respecto de las guerras napoleónicas y respecto de la situación creada con el movimiento de independencia de la América Latina, pero al mismo tiempo buscaba con afán el logro de las fronteras naturales de los Estados Unidos y por ello había negociado con Francia la compra de la Lousiana, en 1803, y en esos mismos momentos de 1819 negociaba cuidadosamente con la afligida España la compra de la Florida Oriental que culminó con el Tratado Transcontinental, o Tratado Adams Onís, que dio a los Estados Unidos la totalidad del dominio de la península de Florida, cuyo sector occidental había ya anexado en 1810 y 1813.

El Tratado Adams Onís significó, entre otras cosas, dejar a los Estados Unidos con las manos libres para continuar su obra de penetración en la América Latina, en la cual encontraba la rivalidad, como ya lo hemos dicho, de Inglaterra, y ésta es la razón, aparte de la aparente tranquilidad que en esos momentos se vivía en Europa después de la derrota de Napoleón, del Congreso de Viena y de la formación de la Santa Alianza, para que iniciara las gestiones tendientes al reconocimiento de los gobiernos latinoamericanos nacidos con el movimiento de independencia. Y el 27 de enero de 1823, Estados Unidos reconoció la independencia de Chile formalmente, el primer país de la América del Sur en ser reconocido, nombrándose de inmediato a Heman Allen, de Boston, como el primer Ministro Plenipotenciario y Enviado Extraordinario norteamericano ante el gobierno de Santiago.

Allen llegó a Chile en abril de 1824 encontrando un clima de escepticismo frente a su llegada, en especial por el hecho que en Chile la declaración unilateral del Presidente Monroe, la Doctrina Monroe del 2 de diciembre de 1823, no había impactado mayormente ni en la opinión pública nacional ni en los medios de gobierno. Y ello se debió, fundamentalmente, a la hábil política británica que demostró que la concepción original de la doctrina cuyo objetivo final era la de impedir cualquier intención europea de reconquista para España de los dominios perdidos, había nacido de William Canning quien, como lo ha demostrado hasta la saciedad el profesor Arthur P. Whitaker, veía en Francia y no en España, el real peligro para la independencia ya alcanzada de los latinoamericanos.

Y a este respecto cabe consignar aquí el pensamiento de Portales, quien en una carta dirigida a su socio Cea, le afirmaba: "Los periódicos traen agradables noticias para la marcha de la revolución en toda América. Parece algo confirmado que los Estados Unidos reconocen la independencia americana". Aunque no he hablado con nadie sobre el particular, voy a darle mi opinión. El Presidente de la Federación de Norteamérica, Mr. Monroe, ha dicho: "Se reconoce que la América es para éstos". ¡Cuidado con salir de una dominación para caer en otra! Hay que desconfiar de esos señores que muy bien aprueban la obra de nuestros campeones de liberación, sin habernos ayudado en nada: he aquí la causa de mi temor. ¿Por qué ese afán de los Estados Unidos en acreditar Ministros, delegados y en reconocer la independencia de América, sin molestarse ellos en nada? ¡Vaya un sistema curioso, mi amigo! Yo creo que todo esto obedece a un plan combinado de antemano; y ése sería así: hacer la conquista de América, no por las armas, sino por la influencia en toda esfera. Esto sucederá tal vez no hoy; pero mañana sí. No conviene dejarse halagar por estos dulces que los niños suelen comer con gusto, sin cuidarse de un envenenamiento".

Con razón, don Raúl Silva Castro, interpretando este pensamiento de Portales con la perspectiva que dan los años, sintetizó estas ideas con el sugestivo nombre del "confite envenenado".

Las dificultades políticas internas de Chile después de la Abdicación de O'Higgins y la falta de un presupuesto adecuado, fueron las causas que postergaron hasta 1827 el envío de un diplomático chileno a los Estados Unidos. Correspondió a don Joaquín Campino ser el primer Ministro chileno en Washington y su misión sólo duró 2 años, no pudiendo lograr la firma de un tratado de amistad, navegación y comercio como le había instruido el gobierno chileno. El regreso de Campino a Chile dejó vacante por un período más o menos prolongado la Legación en Washington, lo que movió al gobierno chileno, hábilmente asesorado en materias exteriores por don Andrés Bello a tratar de negociar, desde Santiago, un tratado con los Estados Unidos.

Fue el entendimiento directo de don Andrés Bello con el Encargado de Negocios de los Estados Unidos, John Hamm el que fructificó en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, el primero entre Chile y Estados Unidos suscrito en Santiago en 1832. Este tratado fue una excelente maniobra de la naciente diplomacia chilena desde el punto de vista que obtuvo algunas concesiones que los Estados Unidos habían negado a otras naciones hispanoamerica-

nas, entre ellas la cláusula de la nación más favorecida. A su vez y como resultado del tratado, el Encargado de Negocios de los Estados Unidos estuvo en posición de reanudar las reclamaciones ya planteadas por los Estados Unidos a raíz de los problemas suscitados durante la independencia.

Desde 1832 y hasta la década del 1860 se extiende un período bastante definido en las relaciones entre Chile y los Estados Unidos. Es el período de los reclamos y demandas, suspicacias y tema, de la presión constante y de la muestra de varias políticas chilenas tendientes a no dar margen a los reclamos, ni menos al pago de las indemnizaciones que solicitaban. Un ejemplo de ello lo da el célebre caso de la primera reclamación del *Macedonian,* barco mercante norteamericano, Capitán Eliphat Smith, que había llegado a la costa del Perú en 1819, fletado por armadores bostonenses, llevando un cargamento tasado en $ 145.000. El navío fue apresado por Lord Cochrane, que confiscó todo el cargamento. De inmediato se hizo presente la reclamación norteamericana, a la cual Chile dio dilación y no respondió dejando que el tiempo transcurriera. Pero dos años más tarde, nuevamente, el Capitán Smith, al mando del *Macedonian,* tropezó con Lord Cochrane esta vez al norte de Arica y en esta oportunidad la presa ascendió a $ 70.400. Otro ejemplo lo tenemos en el caso Warrior capturado en Coquimbo en 1820 bajo la acusación de portar contrabando de guerra, tomando Chile la presa avaluada en $ 15.000. Los historiadores han calculado que la suma total de las presas norteamericanas hechas por Chile en el período de la expedición libertadora al Perú, sobrepasaba los $ 230.000.

Heman Allen, el primer Ministro de Estados Unidos en Santiago, instruido por el Departamento de Estado, buscó con ahínco la solución de la primera reclamación del *Macedonian,* considerado el más importante de todos. Sin embargo, ni él ni su sucesor, Samuel Larned, fueron capaces de lograr ninguna respuesta satisfactoria por parte de Chile. El Encargado de Negocios John Hamm a pesar de entenderse con don Andrés Bello y llegar a la firma del Tratado de Paz, Amistad y Navegación que ya hemos referido, tampoco logró éxito en sus demandas. Sólo en 1840, el Encargado de Negocios, el Mayor Pollard, ejerció una fuerte presión y Chile accedió a pagar $ 15.000 por la reclamación *Warrior* mientras tardaba nuevamente en pronunciarse respecto del reclamo del *Macedonian.* Finalmente, cuando el Encargado de Negocios comunicó a la Cancillería Chilena que el reclamo obraba en poder del Comité de Relaciones Exteriores del Senado Norteamericano, el gobierno chileno accedió al pago de

$ 104.000 con un interés del 5% anual desde la fecha de presentación. Pero respecto del segundo reclamo del Macedonian, no se habló una sola palabra, y este hecho, con el correr del tiempo, llevó a las relaciones chileno-norteamericanas a un clima de fuerte y emotiva tensión.

Hacia 1850, el Encargado de Negocios John S. Pendleton entró en conversaciones con la Cancillería Chilena respecto del segundo caso Macedonian, pero nuevamente la actitud chilena fue de dilación frente al problema. Por ello, el Departamento de Estado trasladó su reclamo ante el Ministro chileno en Washington, don Manuel Carvallo quien, después de varios años de duro bregar defendiendo los intereses nacionales, sugirió que el problema fuera decidido por medio del arbitraje de una potencia europea. Sin embargo, los problemas internos de Chile y la difícil situación interna porque atravesaban los Estados Unidos en esos momentos, volvieron a postergar la solución y sólo el 10 de noviembre de 1858, se firmó en Santiago una convención en la cual se designó al Rey de Bélgica como árbitro en el litigio. Cinco años más tarde, el 15 de mayo de 1863, Leopoldo III anunció su decisión que verdaderamente fue salomónica, y Chile pagó las sumas que el laudo establecía en forma inmediata, poniendo fin a tan engorroso como largo conflicto.

Si los reclamos derivados por problemas suscitados durante la guerra de la independencia marcaron la tónica de las relaciones entre los Estados Unidos y Chile hasta la década del 1860, el problema derivado del Gold Rush de California que comenzó en 1848, fue otra de las notas sobresalientes que contribuyeron a una franca tensión.

La recalada en puertos chilenos de buques norteamericanos que viajaban por la ruta del Cabo de Hornos desde puertos norteamericanos del este hacia California, el enrolamiento de chilenos en dichos navíos, el rápido ascenso y la brusca caída de las exportaciones de trigo chileno al mercado californiano, fueron factores que contribuyeron en forma indiscutible a un clima de suspicacia, como también lo fueron las vicisitudes que los inmigrantes chilenos atraídos por el nuevo Dorado, sufrieron en los placeres auríferos californianos, y de los cuales don Vicente Pérez Rosales nos ha dejado testimonios verídicos en algunos capítulos de sus *Recuerdos del Pasado* y especialmente de su *Diario de un viaje a California.*

Además de ello, es necesario recordar también que la guerra de Estados contra México en 1845-1848 y las actividades filibusteras de William Walker en Nicaragua, crearon en Chile una fuerte impresión y miedo sobre el expansionismo norteamericano de mediados

del siglo XIX. Se temía al Coloso del Norte, y muchas frases de Francisco Bilbao, Benjamín Vicuña Mackenna, José Victorino Lastarria y muchos otros así lo prueban.

Pero también lo anecdótico vino a dramatizar aun más la situación, y a dar a las relaciones chileno-norteamericanas un clima de inquietud e incertidumbre. En 1847, el Presidente James Polk envió a Santiago en calidad de Ministro Plenipotenciario a su amigo el Coronel Seth Barton, quien ha sido descrito como "un hombre de personalidad sensitiva y apasionada". Barton, al igual que otros de los Ministros norteamericanos que previamente habían representado a los Estados Unidos en Chile, carecía de experiencia diplomática y de conocimientos de derecho internacional y se mostraba lleno de prejuicios hacia los chilenos. Permaneció dos años en Santiago, los cuales estuvieron plagados de problemas, como por ejemplo la anécdota surgida al negarse a izar la bandera en la Legación norteamericana un 18 de Septiembre, o el enfrentamiento que tuvo con las autoridades policiales que le indicaron el haber cometido ciertas infracciones en la conducción del coche de la Legación. Pero sin duda su polémica con el Arzobispo de Santiago Monseñor Rafael Valentín Valdivieso fue la más dura y crucial de sus actuaciones. Barton se enamoró perdidamente, según sus propias palabras, de una señorita de la alta aristocracia chilena, la cual respondió a sus requerimientos. Barton era protestante y la dama católica, y el Arzobispo se negó al matrimonio entre ambos, más aun cuando supo que Barton se había divorciado antes de viajar a Chile. Entonces, el Ministro norteamericano ordenó a un capellán naval de los Estados Unidos que se encontraba de paso en Santiago que bendijera las bodas, en la sede de la Legación, sin ningún acatamiento a las leyes chilenas. Cuando este hecho se le hizo presente, el Ministro simplemente acusó a las autoridades chilenas y luego cerró la legación y emprendió viaje a los Estados Unidos. Tiempo después, el Departamento de Estado presentó excusas al gobierno de Chile por la conducta de su representante. Comentando este hecho, el célebre historiador J. Lloyd Mecham ha escrito "La aventuras del Coronel Barton eran típicas de nuestra mediocre representación en Santiago".

En los comienzos de la década del 1860 hubo, sin embargo, un cambio radical en las relaciones entre Chile y los Estados Unidos. Durante la Guerra de la Secesión la causa de Lincoln y la Unión fue muy popular en Chile por la oposición que la opinión pública nacional mostraba al sistema de la esclavitud y su extensión, al cual culpaban de todos los aprestos expansionistas que los Estados Unidos

había desarrollado hasta ese momento. Los representantes de ambos países, Francisco Solano Astaburuaga en Washington y Thomas H. Nelson en Santiago, supieron sacar partido de esta posición chilena, y las relaciones llegaron a un punto de extrema cordialidad. Sin embargo, a partir de 1865, la situación cambió de golpe al estallar la guerra de España contra Chile, Perú y Ecuador. Las protestas chilenas por la ocupación española de las islas Chincha que eran la gran fuente de ingresos del Perú, llevaron a España a una acción torpe que hizo pensar a muchos en un intento de reconquista. Por ello surgió un fuerte espíritu de unidad latinoamericana y no fueron pocos los que observaron que la acción de España en el Pacífico Sur, como la anexión que había hecho de Santo Domingo en 1862 y la invasión francesa a México en 1863, era una flagrante violación a la Doctrina Monroe. A pesar que en esos mismos momentos la guerra civil norteamericana llegaba a su punto culminante, el gobierno y la opinión pública chilena confiaron en la ayuda material y moral de los Estados Unidos. La esperanza se frustró, pues el Secretario de Estado William Henry Seward y el Presidente Andrew Johnson, sucesor de Lincoln, no sólo decretaron la neutralidad norteamericana frente al conflicto, sino que el primero mostró abiertas simpatías por la acción española motivada por intereses personales por una parte, como también por los intentos ya varias veces manifestados por el Departamento de Estado de llegar a un acuerdo con España para que la isla de Cuba pasara mediante compra a los Estados Unidos. La misión de don Benjamín Vicuña Mackenna a Washington en 1865-1866, que tenía por objetivo la adquisición de unidades navales y armamento, encontró la oposición oficial del gobierno norteamericano y nuestro ilustre historiador incluso fue a dar a la cárcel y ante los tribunales bajo la acusación de haber violado la neutralidad norteamericana.

La guerra de España en el Pacífico fue un hecho muy peculiar; el único acontecimiento de gran proyección fue el bombardeo de Valparaíso el 31 de marzo de 1866, el cual trató de ser evitado por el ministro norteamericano en Santiago, Judson Kilpatrick, que actuó conjuntamente con los ministros de Inglaterra y Francia, pero al fracasar, una flota poderosa de los Estados Unidos que se encontraba en Valparaíso en recalada, nada hizo en la práctica por evitar la torpe destrucción del indefenso puerto.

Este hecho demostró al gobierno de Chile y a la opinión pública la total ineficacia de la Doctrina Monroe, y tal cual el Ministro Kilpatrick lo informó a Washington, "Chile miró a los Estados Unidos

como su mejor amigo, y el amigo falló en ayudarlo en su hora de necesidad". Informado del franco y decidido malestar chileno por la actitud norteamericana durante la guerra con España, el Secretario de Estado, Seward se limitó a decir que los Estados Unidos no podían entrar como aliados en cada una de las guerras en la cual cada república amiga del continente se viera envuelta.

Esta tirantez y poca cordialidad en las relaciones chileno-norteamericanas que hemos venido examinando a través de los ejemplos citados, quedan relegados a un plano secundario con lo que va a ocurrir a raíz de la guerra del Pacífico y, posteriormente, durante la Guerra Civil de 1891.

El surgimiento de Chile como verdadera potencia en la América del Sur y el prestigio político internacional que había alcanzado en la segunda mitad del siglo XIX, encontraron franca oposición en los Estados Unidos, tanto en el gobierno como en algunos sectores de la opinión pública. La situación que se va a crear desde 1870 en adelante, llamaba a la práctica una diplomacia astuta y auténtica. Sin embargo, el Departamento de Estado obró con un espíritu tan precario que hacía recordar las acciones del Coronel Barton.

No necesitamos aquí describir las causas de la Guerra del Pacífico por ser ellas demasiado conocidas, pero sí debemos indicar que a medida que el conflicto iba desarrollándose, mostraba a las claras una fuerte y tremenda pujanza de Chile que se sobrepuso a todas las contrariedades que se presentaron, y ello queda demostrado, simplemente, por el rápido dominio que alcanzó en el mar, y las campañas terrestres que consolidaron la dominación pronta de Chile sobre las provincias de Antofagasta y Tarapacá.

En agosto de 1879, el Juez Newton D. Pettis, Ministro norteamericano en la Paz, hizo una rápida visita a Lima y Santiago, absolutamente a título personal, urgiendo a los gobiernos de Chile y Perú a entrar en negociaciones para el logro de la paz, y ofreciendo la posible mediación de los Estados Unidos. Pettis, curiosamente, encontró muy poca ayuda en sus colegas ministros norteamericanos en ambas capitales, especialmente de parte de Thomas A. Osborn, Ministro en Santiago, quien dijo que toda acción mediadora de los Estados Unidos fallaría por "la histeria bélica" de Chile. Por su parte, el Departamento de Estado declaró que la gestión de Pettis no era oficial, pero que de hecho estaba preparado para efectuar el rol de mediador entre las potencias en guerra. Muchos historiadores están convencidos de que esta actitud del Departamento de Estado, se debe,

básicamente al temor de una intervención o interferencia europea en el conflicto.

De acuerdo a lo expresado, el Secretario de Estado William Maxwell Evart instruyó a los representantes norteamericanos en Lima, La Paz y Santiago para ofrecer los buenos oficios de los Estados Unidos. Las Conferencias realizadas a bordo del Lackawanna, surto en la bahía de Arica, fracasaron desde un primer momento, y fueron en palabras de don Domingo Santa María "un sarcasmo". Los representantes norteamericanos, Osborn, Christiancy y Charles Adams actuaron fuertemente motivados por sus posiciones personales más que por las instrucciones del Departamento de Estado, y frente a las demandas de Chile de la cesión total y completa de Tarapacá y Antofagasta, la ocupación por fuerzas chilenas de Tacna y Arica y la indemnización de veinte millones de pesos —que era casi lo mínimo que podía pedir después del gran esfuerzo bélico realizado—, parecieron inaceptables a los norteamericanos, peruanos y bolivianos, y la guerra continuó.

El Callao cayó el 6 de diciembre de 1880, Lima fue ocupada el 10 de enero de 1881 y en esta situación, el Departamento de Estado nuevamente volvió a ofrecer sus buenos oficios, los que fueron rechazados de plano por la Cancillería chilena en base a la experiencia ya vivida. En esos precisos momentos terminaba en los Estados Unidos la administración Hayes y el Secretario de Estado Evart debió ceder el cargo a James G. Blaine, el hombre a quien el hábil diplomático chileno don Marcial Martínez Cuadros definió con el siguiente concepto: "Pertenece al número de esos hombres que juegan siempre con una carta oculta; que guardan un documento en el misterio; que hacen alarde de una franqueza falsa y merecen, por tanto el dictado de pérfidos".

Blaine comenzó su gestión siguiendo las aguas de Evart, pero pronto sacó a lucir la carta oculta y presionó en forma increíble por la mediación norteamericana para poner término al conflicto. Reemplazó a Christiancy en Lima y a Osborn en Chile por dos ministros, poco duchos en lid internacional, pero muy adeptos a su persona: Stephen A. Hulburt en Perú y Judson Kilpatrick en Chile.

Ambos ministros fueron instruidos por el Departamento de Estado de que la política norteamericana frente a la guerra del Pacífico era la de evitar las pérdidas territoriales del Perú en favor de Chile. En agosto de 1881, al asumir su Legación en Lima, Hulburt expresó que Estados Unidos sólo respaldaría una indemnización de guerra

del Perú a Chile y que ello le había sido ordenado por el Presidente Garfield y el propio Secretario de Estado, Blaine.

Pero los hechos habrían de decir otra cosa y los resultados serían igualmente distintos. Después de la caída de Lima, el gobierno peruano huyó hacia las ruinas y para Chile fue difícil encontrar un gobierno con el cual entenderse y concluir un tratado de paz. Eventualmente, con la aquiescencia de Chile, se estableció en La Magdalena el gobierno de Francisco García Calderón, aunque para muchos todavía regía legalmente el gobierno de Nicolás de Piérola. Para el Secretario Blaine, que vio la necesidad peruana de llegar a la brevedad a la paz estableciendo un gobierno que asumiera tal responsabilidad, no le quedó otra cosa que reconocer a García Calderón. Pero, al mismo tiempo, el Ministro Hulburt se esforzaba por convencer al mandatario peruano, finalmente a las autoridades chilenas de ocupación a deponer a García Calderón, arrestarlo y enviarlo a Chile. Muy poco después de este hecho el Almirante Lynch recibió el célebre memorándum de Hulburt, fechado en Lima el 25 de agosto de 1881, en el cual se le indicaba que los Estados Unidos no reconocían ninguna guerra dada con fines de acrecentamiento territorial, que el Perú, por lo tanto, no debía ceder nada de territorio a Chile y que sólo correspondía una indemnización monetaria.

La publicación en Santiago del memorándum Hulburt creó un clima de gran excitación contra los Estados Unidos, llegando incluso a algunas manifestaciones y yankeefobia. El General Kilpatrick por su parte, dándose cuenta de inmediato de la desacertada acción de su colega, aseguró al Ministro de Relaciones de Chile que lo obrado por Hulburt no estaba autorizado por el Departamento de Estado y que todo correspondía a una acción de tipo personal.

Para agravar aún más la comprometida situación, una Comisión de la Cámara de Representantes que investigaba las actuaciones del Secretario de Estado puso de relieve el entendimiento que Hulburt en representación de Blaine había logrado con empresarios peruanos para la concesión de una hullera en el puerto de Chimbote y de vastos depósitos de salitre y guaneras en otras áreas del Perú. Los enemigos políticos de Blaine simplemente le acusaron de usar su posición oficial como medio de incrementar sus intereses personales a través de la American Nitrate Company. Sin embargo, Blaine fue absuelto de las acusaciones, pero siempre quedó en pie su fuerte intervención en los asuntos peruanos y en el debate entre Chile y Perú.

La muerte del General Kilpatrick, Ministro en Chile, le permitió

al Secretario de Estado enmendar un tanto el rumbo. William H. Trescott, diplomático experimentado, fue enviado a la turbulenta área sudamericana. Sus instrucciones, recibidas ahora del Presidente Arthur que sucedió a Garfield luego de ser éste asesinado el 19 de septiembre de 1881 le obligaban a oponerse a la anexión de Tarapacá por parte de Chile, si Chile no enmendaba su actitud respecto de García Calderón la cual, según Blaine, era una abierta provocación a los Estados Unidos. Trescott no había alcanzado a llegar a Santiago cuando el Presidente Arthur cambió su Secretario de Estado, reemplazando a Blaine por Frederick T. Frelinghysen, hecho éste que Trescott conoció sólo en Santiago, por boca del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. En estas condiciones, Trescott actuó con criterio práctico y formalmente aceptó la condición chilena de que habría paz con Perú bajo la condición de ceder Tarapacá; esta actitud de Trescott, para mal de su ventura, no encontró acogida en el Departamento de Estado que seguía bregando por una mediación pacificadora sin cesión territorial. Ante todos estos fracasos y frente a las derrotas sufridas por la guerrilla peruana de José Avelino Cáceres, el brujo de los Andes en la Sierra, el Perú optó por buscar un entendimiento directo con Chile evitando la intervención de los Estados Unidos. El Presidente peruano, en un informe al Congreso manifestó lo siguiente: "Hemos llegado a la triste convicción que el gobierno de los Estados Unidos no puede hacer más de lo que ya ha hecho por el Perú y Bolivia... Uds. pueden medir el monto de gratitud que debemos a los Estados Unidos por su intervención en favor nuestro". El Tratado de Ancón del 20 de octubre de 1883, ratificado e intercambiada la ratificación el 28 de marzo de 1884, puso punto final al problema, aunque quedó pendiente la situación de Tacna y Arica que posteriormente a 1916 daría origen a otra forma de intervención de los Estados Unidos. Por tratado de tregua de 1894, Bolivia hizo la paz con Chile y cedió la provincia de Antofagasta.

No hay la menor duda que los Estados Unidos sufrieron una pérdida grande de prestigio en Chile por su actitud interventora en los problemas de la guerra del Pacífico. Si bien es cierto que la interferencia norteamericana evitó una intromisión europea, Chile no aceptó desde ningún punto de vista la imposición que Blaine quería hacer, y como consecuencia de ello, la opinión pública chilena desconfió ahora más que nunca de la política norteamericana. Y prueba de esa desconfianza pronto la darían algunos hechos que van a ocurrir durante la Guerra Civil de 1891.

No es del caso recapitular las causas de la guerra civil del 91, sus

características y las acciones que en forma rápida dieron el triunfo a las fuerzas congresistas. Los hechos fueron observados por el Ministro norteamericano en Santiago, Patrick Egan, irlandés naturalizado norteamericano, muy conocido por su fuerte posición antibritánica, razón por la cual respaldó fuertemente el Presidente Balmaceda como contrapartida de la simpatía que la Junta de Iquique y el bando congresista despertaban en los británicos. Los informes de Egan al Departamento de Estado lo muestran como un militante más de la causa presidencial.

Pero la opinión pública que en parte pudo captar esta posición poco sutil del Ministro de los Estados Unidos, vino a tomar una actitud antinorteamericana al conocerse en Chile el incidente del *Itata*, barco enviado a recoger en las afueras de la bahía de San Diego, California, un cargamento de armas y municiones que las fuerzas congresistas habían comprado por medio de sus agentes en los Estados Unidos. El *Itata* había partido ilegalmente de la bahía violando las leyes de neutralidad según fue la acusación hecha por el Departamento de Estado, otra vez en manos de Blaine, y se ordenó su apresamiento a unidades de la marina norteamericana. Dos años más tarde, en 1893, la Suprema Corte de los Estados Unidos dictaminó que el *Itata* no había violado las leyes de neutralidad y ordenó su regreso con el cargamento a Chile. Por supuesto que este hecho no logró paliar el resentimiento que las fuerzas congresistas en 1891 manifestaron contra Egan y la representación diplomática en Santiago, hecho que se vio matizado al conceder el ministro, asilo diplomático a varios notarios miembros del bando presidencial, razón por la cual el Local de la Legación fue virtualmente cercado por fuerzas de policía.

En este clima tenso se produjo otro incidente, conocido como el caso *Baltimore*. El *Baltimore*, buque de la armada norteamericana se encontraba surto en la bahía de Valparaíso, cuando el 16 de octubre de 1891, su Capitán, Winfield S. Schley, dando pruebas de mal criterio, permitió la bajada a tierra de más de 100 marinos de su tripulación. Inevitablemente, pronto surgieron algunos incidentes verbales entre civiles chilenos y marinos americanos, los cuales pasaron a las vías de hecho. Las consecuencias fueron 2 marinos norteamericanos muertos, varios heridos y 36 de ellos conducidos a los cuarteles de policía bajo arresto, los cuales fueron pronto liberados.

Las versiones chilena y norteamericana sobre los incidentes eran diametralmente opuestas y en Washington, lógicamente, se creyó en la palabra del Capitán Schley refrendada por el Ministro Egan. Para

el Departamento de Estado el incidente no tenía carácter policial y había sido provocado ex profeso. El 26 de octubre el Ministro Egan presentó una nota de protesta al Ministro de Relaciones Manuel Matta, exigiendo reparaciones y haciendo presente, con insistencia notoria, que todo el asunto era una estudiada ofensa a los Estados Unidos.

La respuesta del Canciller Matta fue tranquila y diplomática y manifestó que cualquier decisión que tomara el Gobierno de Chile sobre la materia, debía hacerse después que los Tribunales de Justicia emitieran su fallo sobre los hechos. La investigación demoró hasta diciembre y reveló que los acontecimientos fueron provocados por marinos norteamericanos en pleno estado de ebriedad.

Ante esta revelación el Presidente Harrison envió un Mensaje especial al Congreso, con fecha 8 de diciembre, y advirtió que convocaría a sesión especial si el Gobierno de Chile no daba excusas públicas en forma rápida y no pagaba de inmediato las indemnizaciones que se habían especificado.

Fue en esos momentos que se produjo un cambio ministerial y don Luis Pereira reemplazó en Relaciones Exteriores a Manuel Antonio Matta. El nuevo Ministro mostró una actitud más abierta y amigable hacia Egan y logró resolver el problema de los asilados políticos. Sin embargo poco pudo hacer en relación al caso del *Baltimore,* ya que el 23 de enero de 1892 una nueva nota de Egan insistía en las demandas ya planteadas, amenazando, al mismo tiempo, con la suspensión de las relaciones si, los términos que el señor Matta había usado contra el Presidente de los Estados Unidos en varias oportunidades, no eran debidamente retractados.

El día 25 de enero el Presidente Harrison envió un nuevo mensaje al Congreso presentando el problema de los asilados políticos y el caso *Baltimore* y solicitó la autorización legislativa para usar las fuerzas armadas de los Estados Unidos contra Chile en caso que éste no diera las satisfacciones requeridas.

La reacción chilena frente a estas amenazas fue prudente y digna. No quiso ahondar más en un problema diplomático de bases absolutamente artificiales; pagó las indemnizaciones en un monto de $ 75.000 y salvó la dignidad nacional. El historiador norteamericano Albert Hart, ha escrito al respecto: "El error de nuestra diplomacia con Chile... es sobrestimar nuestros derechos y privilegios y desconocer los de ellos".

El último problema del siglo XIX que enturbió las relaciones chileno-norteamericanas fue el llamado caso Alsop que se resolvió en 1911

por medio de la mediación británica. En esta reclamación, como en las anteriores de que hemos dado cuenta, actuaron los mismos elementos y el Secretario de Estado de ese momento, Philander Chase Knox, llegó hasta amenazar con la ruptura de relaciones si Chile no aceptaba sus planteamientos. Pero tal cual anteriores Secretarios de Estado se habían retractado, en el caso Alsop ocurrió lo mismo, pero el hecho contribuyó a aumentar más las suspicacias de Chile frente al coloso del norte.

Después de la guerra entre España y los Estados Unidos en 1898, la política norteamericana hacia la América Latina se vuelve francamente expansionista e intervencionista. En el orden político el Big Stick de Theodore Roosevelt hace estragos en América Central y antillana entre 1901 y 1909: La diplomacia del dólar de William H. Taft entre 1909 y 1913 es un ariete que abre la penetración económica. Felizmente para Chile, no hay problemas directos en esta época y sólo las habituales reclamaciones y dificultades. La primera conferencia panamericana de 1888-1889, que pudo haber sido un hito importante, a la larga no dejó más que un endeble recuerdo. Sin embargo, la opinión pública nacional, siempre recelosa de los Estados Unidos, dejó oír sus críticas y más que ello se perdió toda confianza. Temor y ansiedad ante el portentoso desarrollo industrial norteamericano y sus manifestaciones imperialistas.

Pero en 1913, la situación pareció que cambiaría al tomar el poder el Presidente Woodrow Wilson, quien, con su política de la "Nueva Libertad", prometió un trato de igual a igual a los países latinoamericanos y a través del proyecto de un nuevo pacto panamericano que empezó a negociar en 1915, parecía darse una nueva realidad. Sin embargo, Wilson también habría de frustrar las esperanzas chilenas y de otras naciones del continente, en especial por su política intervencionista —a pesar de lo que había declarado— frente a la Revolución Mexicana. Tratando de evitar un conflicto entre México y los Estados Unidos, Chile fue el autor de la idea de mediar entre ambos países después de la ocupación de Veracruz en abril de 1914. Chile, Argentina y Brasil, junto con las partes litigantes se dieron cita en Niágara Falls, Canadá, pero el Presidente que había manifestado que la diplomacia norteamericana de continuo intervencionismo había quedado atrás, pretendió en el Niágara y posteriormente, no sólo conducir el curso de la Revolución Mexicana, sino el curso de todos los países del hemisferio americano.

1916 marca el término del recuento que hemos hecho de las relaciones chileno norteamericanas, ya que aventurarnos en el período

que empieza en 1917, cuando los Estados Unidos entran a la primera guerra mundial como beligerantes, sería demasiado difícil de sintetizar dado que las condiciones en que se dan las relaciones bilaterales, son completamente distintas de las que hemos descrito.

Nuestra síntesis ha sido muy apretada y por fuerza mayor hemos debido dejar de lado muchos hechos que habrían ilustrado aun más lo que hemos expuesto. Sin embargo, podemos sacar algunas conclusiones de lo que hemos dicho.

En primer lugar las relaciones chileno norteamericanas comienzan, como lo ha demostrado el Profesor Pereira Salas, a fines del siglo XVIII, cuando se moldean en el ambiente de la Ilustración las fuerzas matrices que van a llegar a cada uno de los pueblos a encontrar sus respectivas identidades y principios orientadores de su accionar. La política norteamericana frente a las guerras de la Revolución Francesa y del Imperio Napoleónico, significaron, como ha dicho el Profesor Samuel F. Bemis, "Ganancias norteamericanas de las desgracias europeas".

Estados Unidos miró con ansiedad hacia América Latina y hacia Chile una vez iniciado el proceso de emancipación y, esa mirada, con carácter inquisitivo y de pregunta, por la poca preparación y falta de táctica diplomática, lo llevó a verse envuelto en problemas que se arrastraron por mucho tiempo. El reconocimiento de la independencia de Chile en 1823 fue un paso formal, dado con lentitud y una vez que los Estados Unidos estuvieron seguros de no crearse problemas con España.

El período 1823-1860 es agitado, caracterizado por reclamaciones, demandas y recriminaciones norteamericanas y suspicacias, temor, recelos y prejuicios por parte de Chile. Ninguna de las políticas que se siguen en esta época son constantes y, por el contrario, sufren de continuos altibajos.

Una etapa de bonanza y cordialidad se da entre 1861 y 1865, durante la Guerra de la Secesión, pero las buenas intenciones y las justas demandas que Chile hace durante la guerra con España, encuentran una respuesta negativa por parte del vecino del norte, el cual da pruebas fehacientes que la Doctrina Monroe está ya muerta y para siempre.

Finalmente, la etapa 1865 1916 es la etapa de los grandes problemas, donde la diplomacia norteamericana acusa el impacto pujante de la tremenda potencialidad que el desarrollo industrial le ha deparado y los Estados Unidos participando activamente del fenómeno que los historiadores han llamado como "la paz armada y el impe-

rialismo" se aventuran en el continente latinoamericano a dirimir todo tipo de cuestión internacional y a intervenir directamente en problemas internos. A este respecto los problemas suscitados con Chile durante la Guerra del Pacífico, de la cual nuestro país emergió como una verdadera potencia, son una prueba fehaciente de nuestra afirmación. Pero nuevamente es la suspicacia, debidamente justificada, la que guía el accionar de nuestra cancillería, junto con el apego permanente al derecho internacional, como ocurre en los casos *Itata* y *Baltimore* y aun en la reclamación Alsop.

Finalmente, en la primera década del siglo XX, el intervencionismo de los Estados Unidos en el continente y la fuerte penetración económica, son los elementos básicos del accionar diplomático del Departamento de Estado. El justo resentimiento de la cancillería chilena y sus buenas intenciones de equilibrar en la medida de lo posible la balanza del poder, la lleva a auspiciar y creer en los planteamientos que hace el Presidente Wilson. Mas, antes de un año, las buenas palabras del mandatario quedaron olvidadas por sus acciones.

En suma, como lo ha dicho el notable historiador norteamericano Lloyd Mecham, las relaciones entre Chile y los Estados Unidos entre 1812 y 1916 se caracterizaron más por incidentes que por aspectos creativos, lo que es una prueba de la falta de bases políticas, sociales, culturales e ideológicas en los intentos de relacionarse entre ambas naciones. Este cuadro, que es válido hasta 1916, va a cambiar fundamentalmente después de la primera guerra mundial.

5a.

LA CONSOLIDACION TERRITORIAL CON LOS PAISES LIMITROFES

*Teresa Pereira Larraín**

La consolidación territorial con los países limítrofes es un tema de larga duración en nuestra historia independiente, 130 años corren entre 1842, fecha en que se inician los conflictos fronterizos, y 1977 en que se dicta el fallo del Beagle.

No quiero hacer una exposición detallada de los tratados y protocolos que van definiendo nuestros límites, sino analizar el trasfondo histórico de los grandes tratados. Es importante conocer el contexto de un período, la fisonomía de un pueblo que nos explica el porqué de algunos convenios.

Visualizo dos grandes etapas en el proceso de consolidación limítrofe. Una primera etapa que va desde la Independencia a la década de 1870. A la indefinición de los primeros años de vida independiente, sigue la afirmación de las nacionalidades, con el consiguiente deseo de aclarar los límites entre los países vecinos. La búsqueda de soluciones en un clima de inestabilidad política que viven algunas de las nuevas naciones, y los encontrados sentimientos americanistas y nacionalistas, llevan en el Norte al desenlace por las armas, y en el Este a la renuncia de nuestros derechos a la Patagonia en el Tratado de 1881.

La Segunda etapa corresponde al período de consolidación, al ajuste definitivo de los conflictos fronterizos acaecidos a fines del s. XIX. Desde los tratados que pusieron fin a la Guerra del Pacífico a los tratados definitivos de 1904 con Bolivia y 1929 con Perú. Desde el Tratado de 1881 a los arbitrajes de Palena y el Beagle con Argentina.

1) *El Despertar de los conflictos limítrofes.*

a) Período de Indefinición.

El Uti Posidetis de Chile en 1810, basándonos en la mayor parte de la documentación colonial y en la cartografía de la época, nos

*Teresa Pereira L. Profesora del Instituto de Historia de la Universidad Católica. Estudios de Postgrado en el mismo Instituto. Profesora del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

hacía limitar, al norte, con la desembocadura del río Loa en el paralelo 21.5.

El desconocimiento y la imposibilidad de precisar con claridad los límites de aquellas lejanas tierras, permitió a los países esgrimir antecedentes jurídicos a veces contradictorios. La recopilación de leyes de Indias de 1680 en su ley 5 estableció el ámbito jurisdiccional de la audiencia de Lima: "tenga por distrito la costa que hay desde dicha ciudad hasta el reino de Chile inclusive". En cambio en su ley 9 establece horizontes geográficos para la Audiencia de Charcas al decir que ella confina por el levante y poniente con los dos mares del Norte y del Sur permitiendo a Bolivia sostener el acceso al mar de la Audiencia de Charcas. Pero, el sentido preciso se desprende del contexto total de la ley 9, pues detalla en el título 15 los caminos del límite de la Audiencia de Charcas y ellas distan 8 a 13 leguas del Océano Pacífico.

Las sucesivas encomiendas conferidas en el s. XVIII en el desierto de Atacama son también prueba de la jurisdicción chilena en estos territorios.

En el Este y en el Sur a través de las gobernaciones concedidas a Pedro de Valdivia en 1554 y a Jerónimo de Alderete en 1555, se extendía el reino de Chile al sur del estrecho de Magallanes. La recopilación de Leyes de Indias en su ley 12 dispone que la audiencia de Chile, tenga por distrito "lo que ahora está pacífico y poblado, como lo que se redujera y poblase dentro y fuera del estrecho de Magallanes y la tierra adentro hasta la provincia de Cuyo". (Tierra adentro se entiende por la Patagonia Oriental.) Los mapas del Mercator de 1631, del francés D'Abberville en 1656 y 1670, aparte de los conocidos de Cano y Olmedilla, comisionados por el Ministro español Grimaldi en en 1775, y el de Baleato de 1793 establecen la Patagonia Oriental en el reino de Chile. El límite se internaba por la cordillera en el paralelo 34º en el río Diamante y salía al Atlántico alrededor del paralelo 44 en el río Chubut. Todos los territorios al sur de esta línea eran chilenos, incluidos los derechos en la Antártica sobre la cual tenían tuición los gobernadores chilenos.

Esta era la situación jurídica de Chile al momento de la Independencia, heredada del Imperio español. La nueva etapa histórica enfrenta a los estados americanos a una realidad en la práctica, muy diferente a la copiosa legislación indiana.

El proceso de la emancipación crea un vínculo de unión entre los distintos caudillos que luchan por ella, vemos como se consti-

tuyen expediciones libertadoras conjuntas. El sueño de Bolívar: una confederación americana es ejemplo de ello. Al espíritu de fraternidad que reina en los primeros años republicanos, se une un estado anárquico en lo político, que centra los esfuerzos de los gobernantes en la solución de sus problemas internos. Se descuida el problema de los límites, ignoran los actos de ocupación, incluso los líderes de la independencia buscan soluciones para nuevas repúblicas con el silencio americanista. Es así como en 1825 la asamblea de Chuquisaca acuerda declarar la Independencia de la Audiencia de Charcas y nace Bolivia. Sucre le busca un puerto, la caleta Cobija situada en una comarca desolada al sur del Loa, es elegida. El protector Santa Cruz, después de infructuosos intentos de obtener el puerto de Arica, impulsa la caleta y la declara puerto franco. Chile no advierte este problema, constituyéndose una situación de hecho. Es necesario señalar que la Independencia nacional se declara en 1817 en el distrito de Paposo en pleno desierto de Atacama y que hay constancia de varios hechos que prueban el ejercicio práctico de jurisdicción de parte de Chile en esta zona.

b) El afianzamiento del territorio.

A medida que se consolida la situación política, hay una preocupación mayor por organizar, explorar y definir el territorio. Paralelo a ello hay una afirmación de la personalidad nacional.

Es así como el Presidente Bulnes respalda en 1842 el empuje de los chilenos que exploraban la zona norte y habían descubierto el guano en 1842. Se declaran propiedad nacional las guaneras al sur de Mejillones, en el paralelo 23. Bolivia reclama y se inicia aquí el largo conflicto limítrofe con este país. La presencia de Chile se mantuvo inalterable en el desierto; destacando los cancilleres Urmeneta y Tocornal por su firmeza en la defensa de estos territorios.

En forma solemne se toma posesión del estrecho de Magallanes en 1843, reiteradas veces desde Lima escribía O'Higgins la necesidad de hacer viva esta presencia en el extremo sur: "nada más grato podría ser que presenciar la civilización de todos los hijos de Chile en ambas bandas de la cordillera".

Santiago ante el reclamo de la Cancillería de Buenos Aires por estos actos de ocupación, invitó al Gobierno argentino a exhibir sus títulos de dominio en la zona. Don Miguel Luis Amunátegui publica en 1853 su decisiva obra "Títulos de la república de Chile a

la soberanía y dominio de la extremidad austral del continente". Este documentado trabajo es un espaldarazo a la política eficiente y alerta de la república autoritaria que permitió a Chile ocupar en esos años el 1er. lugar en el concierto americano.

El *Tratado de 1856,* firmado en este período, es un hito importante en la historia de nuestras relaciones con Argentina en el siglo pasado. Ambas partes reconocen los límites de sus territorios tal como los poseían al tiempo de separarse de la dominación española en 1810 y establece además el arbitraje. Acuerdo libre y soberano, que derogaba todo alcance que posteriormente quisieron darle los tratadistas argentinos, al hecho que las constituciones chilenas de 1822, 23 y 33 señalaran como límite este, la Cordillera de los Andes (lo que reflejaba ese espíritu ya mencionado de los primeros años). Argentina aplazaba un problema que no podía afrontar en forma inmediata.

Entre 1840 y 1860 Chile se afianzaba, cosechaba los frutos de una organización estable y progresista.

c) El movimiento americanista y sus repercusiones.

Hay un resurgimiento en la década del sesenta del sentimiento americanista, éste se canalizó principalmente en la literatura y el romanticismo político, no hay más que recordar la frustrada revolución de 1851. Intelectuales y políticos vibraron con este ideal que revistió distintos matices: desde el exaltado y romántico que impulsó a Matta, Vicuña Mackenna y Gallo; a la fe liberal de un Lastarria que creía en una América que debía no sólo realizar la democracia y vivir en libertad, sino practicar la justicia y la fraternidad; y a la aspiración de un Varas que veía a Chile como el guía, que debía llevar a la cordura a los países americanos.

Este terreno, ya abonado, fue conmovido con las intervenciones de Francia, Inglaterra y España en México y la anexión de Santo Domingo por España. La actitud de España al ocupar las islas Chinchas peruanas encendió el movimiento americanista.

Las voces más realistas, la opinión de la mayoría de los marinos y militares no impidieron que Chile entrara en el conflicto a ayudar a su hermana peruana. América en ese momento no tenía más enemigo que Europa. El Ministro de Hacienda don A. Reyes tuvo la idea considerada desafortunada en ese entonces, de declarar que veía venir peligros más efectivos de Argentina, Perú y Bolivia. Hay que

comprender este contexto para entender la guerra con España y sus desgraciadas consecuencias. ¿Qué importancia tenía, en este ambiente el problema limítrofe? El sentimiento de unión americana borraba las fronteras.

La amenaza que surge contra las soberanía americana, ante la presencia de la escuadra española, impone la solidaridad entre los países. Nuestras relaciones se hallaban interrumpidas con Bolivia, pero a través del Perú se logró que Bolivia integrara la alianza contra España. El gobierno y el pueblo chileno vio en ello una actitud positiva e inicia gestiones que tienen como fruto el tratado de 1866 con Bolivia. Chile en un gesto americanista acepta recoger su territorio desde el paralelo 21,5 hasta el paralelo 24 que se establece como línea divisoria; los productos provenientes de la explotación del guano entre el paralelo 23 y 25 se repartirán por mitades.

En la práctica el condominio se hizo difícil, agravaba la disputa. Por otra parte, José Santos Ossa había descubierto salitre y en 1870 un poco más al Sur del paralelo 23 se descubría el mineral de plata de Caracoles. Es el chileno, el que con su esfuerzo y empuje recorre desde 1838 el desierto, extrayendo a esta tierra árida su riqueza. El boliviano está ausente de esta empresa.

Dificultades internas en la política boliviana que culminaron con el derrocamiento de Melgarejo trajeron incertidumbre respecto al futuro del acuerdo. Nuevas tendencias en el Gobierno del Perú llevan a estrechar lazos con Bolivia firmando ambos países una alianza secreta contra Chile en 1873. Perú sentía innecesaria y molesta la protección que gustaba a Chile ejercer, innecesaria después del resultado de la Guerra con España en que el Callao salió más airoso de la prueba que Valparaíso. El Perú buscaba ahora ejercer la hegemonía en el Pacífico, se volvía contra Chile. El único que vislumbraba el peligro era don A. Cifuentes, quien influyó en el Presidente Errázuriz para que ordenara la compra de 2 blindados: el Cochrane y el Blanco Encalada.

Un nuevo tratado de límites en 1874 establece el paralelo 24 como límite, acompañado de la significativa cláusula 4a: durante 25 años los capitales chilenos al Norte del paralelo 24 no estarían sujetos al aumento de contribuciones. El Gobierno chileno creyó de buena fe que este tratado traía la concordia definitiva, ignoraba aún la existencia del pacto secreto del año 73.

La actitud de Bolivia al violar la cláusula 4a. provoca el estallido

de la guerra y renacen para Chile los derechos anteriores a su territorio.

En mayo de 1880 se derrotaba en Campo de Alianza a las fuerzas bolivianas, quienes dejaban abandonado a su aliado, el Perú. En 1883 firma Chile y el Perú el Tratado de Ancón: Chile queda dueño de la provincia de Tarapacá y administrador por el término de 10 años de las provincias de Tacna y Arica; expirado este plazo un plebiscito debería decidir la nacionalidad definitiva de estas provincias. Bolivia inicia a su vez gestiones encaminadas a obtener un Pacto de Tregua: "Se sujetaban al "régimen político y administrativo que establecía la ley chilena los territorios comprendidos entre el paralelo 23 y la desembocadura del río Loa en el Pacífico". No se menciona el territorio entre el paralelo 23 y 24 pues Chile se hizo cargo de ellos por reivindicación al declararse nulo el tratado del año 74.

El sentimiento americanista influyó también en nuestras relaciones con Argentina. El tratado de 1856 con Argentina, ya mencionado, había calmado momentáneamente nuestras relaciones, pero no solucionó en definitiva el problema. Partió en 1865 en plena euforia americanista, en misión a Buenos Aires Don José Victorino Lastarria —hombre empapado en el espíritu de confraternidad—, a concertar una alianza contra el imperialismo y buscar un arreglo al problema limítrofe. Las instrucciones llevadas contemplaban resolver la cuestión limítrofe si la oportunidad era favorable, ofreciendo cesión de ciertos territorios. Se aceptaba una transacción en aras de la unidad hispanoamericana. Fracasó Lastarria en su intento de alianza y la transacción propuesta fue desestimada por el gobierno chileno.

Don Miguel Luis Amunátegui publicó un nuevo trabajo destinado a demostrar el claro derecho de Chile a la Patagonia Oriental, al estrecho y a Tierra del Fuego, ello servía de ejemplo a la postura indiferente de muchos hombres públicos. La respuesta crítica de Lastarria no se dejó esperar, en carta desde Río de Janeiro a Don Miguel Luis Amunátegui.

Al sentimiento americanista ya explicado se aúna el poco valor asignado a la Patagonia. El naturalista Darwin desembarcó en sus costas en 1839, y recorrió el territorio a caballo hasta Buenos Aires; su lúgubre y sobrecogedora descripción del viaje impactó a la opinión. Barros Arana, políticos y gobernantes se influyen por estas consideraciones , abonadas por juicios similares de otros expedicio-

narios. Es difícil estimar el valor económico de una comarca virgen; pero debemos señalar que Pérez Rosales con gran intuición había publicado en 1857 un ensayo sobre Chile, que despertó conciencia sobre el valor de la Patagonia.

Adolfo Ibáñez fue también un estadista clarividente, por lo tanto incomprendido, actuó con firmeza y audacia en la difícil situación que le tocó enfrentar al actualizarse el problema limítrofe en 1872. Es claro en recordarle el Ministro Ibáñez al Gobierno Argentino los derechos chilenos y la vigencia del tratado de 1856, cuando Argentina se empeña en excluir a la Patagonia del arbitraje. Esta larga polémica que va hasta 1881, tuvo como telón de fondo la concesión por parte del gobierno argentino de permisos para embarque de guano, de tierras, de establecimiento de colonias, etc..., en la Patagonia oriental. Toda una secuela de reclamaciones seguía a ello y el ambiente se envenenaba.

Pareció en un momento, que Argentina había entrado en razón frente a la pronta llegada de los blindados, a la firmeza del Canciller Ibáñez y a sus problemas con Brasil; pacta un acuerdo en 1875 en que acepta el arbitraje de la Patagonia, sin embargo, nuevos vaivenes políticos y la situación internacional hacen cambiar su actitud y soslaya la ruptura del Pacto. Chile ha entrado en dificultades en el Norte y se piensa que un pacifista puede conducir a mejor término las negociaciones. Se envía a Barros Arana, quien desalentado frente al ambiente adverso, suscribe un acuerdo que fija como límite la cordillera, quedando para Chile sólo el estrecho, ello sobrepasaba las instrucciones que llevaba y es desautorizado por el gobierno ante la reacción de la opinión pública.

La Guerra del Pacífico era inminente, había llegado el momento que esperaba Argentina, para resolver el problema en forma directa. Chile ya se había resuelto a perder la Patagonia, exigiendo el dominio del estrecho; creía asegurar el fin de la Guerra en el Norte con la neutralidad Argentina. *En julio de 1881* se firmó el tratado entre Chile y Argentina, que fijó la cordillera de los Andes como límite hasta el paralelo 52. El límite continuaba en forma irregular saliendo en línea recta al este, hasta llegar a la punta Dungenes. La Tierra del Fuego quedaba dividida por una línea Norte-Sur que corría hasta tocar el canal Beagle; la parte occidental era chilena y la parte oriental argentina. Se especificaron en el tratado las islas sometidas a jurisdicción argentina, respecto de Chile se estableció que le pertenecían todas las islas situadas *"al sur del Canal del Beagle*

hasta el Cabo de Hornos", además de las ubicadas al Occidente de Tierra del Fuego. Disponía el tratado el arbitraje de una potencia amiga, como medio general de aplicación para resolver discrepancias que surgieran entre las partes.

Chile en ese momento, dice el historiador Encina, estaba triunfante en el Norte, respaldado por una marina y un ejército poderosos, estaba en condiciones de aplazar la disputa o exigir el arbitraje. Pero se había creado conciencia en la opinión pública del escaso valor de la Patagonia; por otro lado la atención pública estaba fija y esperanzada en Tarapacá y Antofagasta, ella representaba riqueza, trabajo, progreso.

Creo que es importante recalcar el sentimiento nacionalista argentino, que atravesó todas las crisis políticas con conciencia de los destinos de su país y mantuvo una línea internacional única y continuada: aplazar una definición hasta que una coyuntura histórica o un crecimiento económico y un mayor poderío le permitiera un arreglo directo ventajoso. La mayoría de los gobiernos chilenos de la 2a. mitad del s. XIX fueron débiles en la defensa de los títulos de la Patagonia Oriental y en la colonización de la zona austral. Los intelectuales combatieron el aislado empeño en defenderlos, sólo años más tarde se comprendió el valor de lo perdido.

Hay preguntas que es importante también plantearse ¿Habría salido Chile victorioso en un nuevo enfrentamiento? ¿Habríase continuado indefinidamente, en una larga y estéril paz armada con Argentina?

2º *La Consolidación definitiva.*

A través de largas y laboriosas gestiones diplomáticas, llevadas principalmente a cabo durante el s. XX, se obtiene un ajuste definitivo de fronteras con nuestros vecinos.

Difícil trabajo fue en el Norte firmar los tratados de paz definitivos. Años después del Pacto de Tregua de 1884 se aviene Bolivia a suscribir un acuerdo en 1895; por él, Chile se comprometía a entregar una salida al mar posiblemente por la zona de Tacna y Arica, si ésta le era concedida por el plebiscito. Las sucesivas objeciones y proposiciones de enmienda por parte del congreso boliviano hicieron fracasar este acuerdo, Bolivia deseaba ahora escoger el puerto. Deja Chile, en cambio, de manifiesto su buen espíritu, recuerda en su obra Don Conrado Ríos, al haber aprobado sin mayores inconvenientes los tratados y protocolos que formaron la base de la negociación de

1895. Bolivia al parecer estaba ilusionada en obtener una buena transacción, dada las dificultades limítrofes que Chile tenía con Argentina en esos momentos.

El año 1900 ve iniciarse un acercamiento entre ambos países, tras una nueva fórmula. Mención especial requiere el diplomático chileno don A. Konig, quien marcó toda una línea de negociación: abandono de un puerto en el Pacífico y compensación en dinero, ferrocarriles y ventajas aduaneras. Esta fórmula encontró amplia acogida en el Presidente Pando, lo que desmiente aquella acusación lanzada más tarde por Bolivia: "la renuncia a puerto fue arrancada mediante las armas".

Chile consideraba que era necesario eliminar las exigencias de Bolivia sobre Tacna y Arica, como base de una paz definitiva, por cuanto este territorio no pertenecía a Chile, y no podía subordinar su tranquilidad a una condición eventual y de plazo indefinido.

En 1904 se firma el tratado de paz con Bolivia, que consagra el dominio absoluto y perpetuo de Chile en los territorios ocupados por el pacto de Tregua. Chile construye el ferrocarril de Arica a La Paz. Paga 300.000 libras esterlinas además de créditos y garantías. Bolivia tendría acceso libre al mar por puertos chilenos. Este tratado fue firmado en forma libre y soberana 24 años después de concluida la Guerra del Pacífico. La negociación del tratado se llevó a término bajo la presidencia del General Montes, quien enarboló durante su campaña electoral, "el Tratado de Paz y Amistad con Chile", que implicaba a cambio de compensaciones, la renuncia definitiva por parte de Bolivia a puerto en el Pacífico. Obtuvo un triunfo resonante y casi unánime en las urnas, lo que indica que el pueblo de Bolivia aceptó y confirmó la política internacional seguida por sus gobernantes.

Largo debate suscitó entre Chile y Perú el acuerdo sobre Tacna y Arica del tratado de 1883. No se ponían de acuerdo en la forma del plebiscito y en los plazos de pago de la indemnización. Por fin en forma directa, se *firma en Lima en 1929* un tratado en que participó activamente el canciller Conrado Ríos Gallardo, por Chile, y el canciller Don Pedro José Rada, por Perú, solucionándose así definitivamente el problema con el Perú. La frontera es la línea de la Concordia que corre 10 Km. al Norte del ferrocarril de Arica a La Paz. Un protocolo complementario estableció que Chile y Perú no podían sin previo acuerdo ceder a una 3ra. potencia la totalidad o parte de los territorios que quedaban bajo sus soberanías.

Chile volvía a limitar con Perú, como lo fue durante el largo período colonial y parte de su vida independiente. Una efectiva paz de cerca de 50 años es el significativo fruto de este tratado.

Las relaciones con Argentina estuvieron cuajadas de incidentes, fue muy difícil en la práctica aplicar en el terreno el Tratado ya mencionado de 1881. En el Norte y en el centro no hubo problemas en el trazado, pero hacia el sur la geografía señalaba ríos que nacían al oriente de los Andes. No coincidían las cumbres más elevadas con el divortium aquarum.

Las discrepancias entre los peritos se transmitía a la opinión pública, reinaba un ambiente de tensión. Se ve la necesidad de recurrir al arbitraje para salvar las diferencias.

Arduos debates en el Congreso ilustran las reacciones a que dan origen los avances argentinos en las zonas en litigio: el lago Lacar, la región de Pirihueico. Célebre es la interpelación de junio de 1900 del diputado Joaquín Walker, quien antes había sido ministro chileno en Buenos Aires: "Yo me he dirigido al ministro que tiene la obligación de velar por la seguridad del territorio. Es a su señoría, en su carácter de ministro del interior interno, a quien pregunto ¿Qué ha hecho el Gobierno para repeler las invasiones extranjeras en la provincia de Valdivia? El Gobierno respondía a estas acusaciones, invocando el tratado Matta-Zeballos de 1899, que estipulaba que todo acto de gobierno que extendiera jurisdicción en zonas de dudoso dominio no tendría valor ante el árbitro y dando a conocer que reclamaciones formales en este sentido se habían presentado al gobierno argentino.

Los grupos más exaltados chilenos, querían ir al enfrentamiento, el que estuvo muy próximo en 1898; veían que el arma con que Argentina contaba era la *dilación:* lograr mediante una paz armada, un Chile exhausto que capitulara de sus derechos. El Gobierno de Chile comprendía la necesidad de acelerar el arbitraje, para salvar las dificultades económicas y el resguardo pacífico de sus fronteras.

El problema de la Puna de Atacama complicó más aún las relaciones chileno-argentinas. Los 80 km² que constituyen la zona de la Puna habían quedado bajo dominio chileno después de la Guerra del Pacífico. Bolivia cedió a Argentina parte de la puna, en una singular diplomacia. El Presidente Errázuriz logró mediante gestiones directas con el Presidente Roca una fórmula de arreglo. La Puna había pasado a ser una cuestión de honor para Argentina. El minis-

tro de EE. UU. en Buenos Aires actuó de árbitro en 1899 en la demarcación; la mayor parte del territorio quedó en manos chilenas.

Al poco tiempo, en 1902, se firman los esperados "Pactos de Mayo" que pareciera van a traer la paz definitiva en las tensas relaciones. Con gran júbilo son celebrados por ambos países, pues concluyen con la incertidumbre derivada de la aplicación del tratado de 1881. Contemplan tres puntos principales: a) limitación de armamentos b) Argentina no intervendrá en los problemas pendientes de Chile en el Pacífico y c) se acuerda proceder al arbitraje de S. M. Británica.

En noviembre de ese año se obtuvo el fallo de la corona Británica, éste se atuvo preferentemente a la posesión y trató de distribuir en forma equitativa los terrenos en litigio.

Años más tarde surge una discrepancia en Palena. Agotadas las gestiones directas, Chile decide recurrir al arbitraje. El 9 XII de 1966 el fallo del tribunal arbitral, dejó bajo soberanía chilena la zona de California y bajo soberanía argentina el llamado Valle Hondo.

Hace pocos días ha quedado definitivamente consolidado nuestro problema territorial con Argentina, con el reciente fallo sobre el Canal Beagle. Durante largos años reconoció Argentina la soberanía chilena sobre el Estrecho y las islas adyacentes. Pretendió más tarde que el curso del Canal Beagle era otro, que éste doblaba por la costa oriental de la isla de Navarino, así las islas Picton, Nueva y Lennox no estarían al sur del canal y no serían por lo tanto chilenas como se dejó claramente establecido en el tratado de 1881. Se inició este debate en 1904, sólo en 1967 se acuerda someter la decisión al arbitraje de la corona británica. Reconoce y confirma el reciente fallo la situación existente: las 3 islas son chilenas, pues están al sur del Canal Beagle, como lo son todas las islas que están más al sur, hasta el cabo de Hornos (artículo 3º tratado 1881).*

Algunas lecciones se desprenden de esta apretada síntesis de nuestros problemas limítrofes.

La política internacional en relación a los problemas que implican la defensa de nuestra soberanía, debe tener una línea de continuidad y firmeza, ella no debe dejarse influir por tendencias políticas o actitudes sentimentales. Chile ha madurado; la defensa del Beagle fue sostenida y constante durante los diversos gobiernos del período.

Desgraciadamente el poder, el pragmatismo en los actos de ocupación y de población es importante; como parece desprenderse del análisis de nuestras relaciones en el s. XIX y del conocimiento de las decisiones arbitrales.

Es cierto que es fácil ser general después de la batalla. Pero no es menos cierto que los estadistas, los intelectuales, la clase dirigente guían a la opinión pública. Un estadista debe ser clarividente, por eso no debemos olvidar el ejemplo de Miguel L. Amunátegui, Pérez Rosales, A. Ibáñez y tantos otros. Recordar ahora, que Chile tiene claros e indiscutidos derechos históricos que hacer valer en la Antártica.

Los tratados limítrofes son el reflejo de una política internacional y esta política internacional es en gran medida el reflejo de la fisonomía histórica de un pueblo, de sus grandezas y debilidades*.

La serenidad con que Chile ha resuelto sus problemas limítrofes se fundamenta en sus derechos históricos y jurídicos. Chile ha encontrado siempre en ellos la fuente de sus firmes e incuestionables planteamientos; son su más sólida garantía.

*A continuación se proporcionan los comentarios del señor Conrado Ríos Gallardo, Ex Canciller de Chile, sobre algunas preguntas formuladas por la profesora Teresa Pereira Larraín.

5b.
COMENTARIOS DEL SR. CONRADO RIOS GALLARDO, EX MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE*

Don Conrado Ríos Gallardo intervino en el tema "La Consolidación Política y Territorial con los países limítrofes". Por considerar de gran interés su participación, transcribimos en forma textual las respuestas que él dio a las preguntas que le fueron formuladas por la profesora Teresa Pereira. Estas respuestas fueron corregidas por el autor.

Las preguntas en general versaron en torno a las dificultades que enfrentó Chile tanto en el orden interno como externo para lograr una solución definitiva en los problemas limítrofes de la zona Norte.

1) Laboriosas gestiones hicieron posible en 1904 la concertación de un tratado de paz definitivo con Bolivia ¿A su juicio, qué validez tiene el movimiento de reivindicación marítima que se inició en Bolivia en 1910 y que a partir de 1923 gestiona su Cancillería?

Yo contesto lo siguiente: su aspiración portuaria es latente, no se puede discutir, a mí me ha agradado siempre en política internacional, ser antes que nada, más que jurista realista, realista cuando se gestionaba el Tratado de Paz con el Perú, Bolivia intentó entonces que la negociación no fuera bilateral, sino que tripartita, y hubo que defenderse en una forma tenaz de esta ambición. Hubo ahí dos Ministros de Relaciones nuestros, don Luis Izquierdo y don Ernesto Barros, quienes tuvieron que actuar con mucha energía y enviar comunicaciones a La Paz muy tajantes, muy claras, advirtiendo que este problema era exclusivamente chileno y peruano, que así se había pactado en el arbitraje suscrito en Washington; sin embargo, Bolivia apeló a Buenos Aires, a Ríos de Janeiro, a Montevideo y varias veces, a la Liga de las Naciones, etc.

2) ¿Por qué fracasó la solución plebiscitaria entre Tacna y Arica que acordaba el Tratado de 1883?

*Diplomático de larga trayectoria en la Cancillería Chilena, autor de varias obras sobre historia diplomática de Chile.

Este es un punto importante, se terminó por dos razones: 1º) teníamos el informe de John Pershing condenatorio a Chile, General que había comandado las fuerzas aliadas en la Primera Guerra Mundial, gozaba de un prestigio enorme, quien renunció por falta de garantías para realizar el plebiscito y en su reemplazo fue designado el General William Lassiter, quien a su vez, después de 6 ó 7 meses en Arica, lanzó otro informe condenatorio en nuestra contra, de modo que ya teníamos dos lápidas, de representantes del árbitro, sobre la gestión plebiscitaria. Naturalmente, no había interés alguno por parte de Chile, en continuar en ese camino, y por eso se cambió la fórmula a la gestión directa y que fue la que en definitiva, nos dio la paz con el Perú. También tuvimos una señalada suerte, de contar en Santiago, en plena gestión, con el Embajador del Perú, don César A. Elguera, persona admirable, tranquila, no se inmutaba nunca; yo estaba feliz, porque por donde pasaba lo aplaudían. Tiene mucha intuición el pueblo chileno en materia internacional... Fue un gran cooperador, nunca tuve un sí o un no con él y me correspondió entregarle el cheque de los seis millones de dólares que hasta ahora es el más cuantioso que yo haya firmado. Debía habérselo entregado el mismo día en que suscribieron las ratificaciones. Yo vi que él me observaba mucho y su consejero, don Javier Correa Elías, me observaba más. Firmamos un día viernes, dejé pasar el sábado y el domingo, y el lunes llamé al Embajador por teléfono y le dije: acérquese por mi despacho, porque usted tiene una cuenta pendiente. Llegó él a verme y le pasé el cheque; sin embargo, las pasiones eran tan grandes en aquellos años, que dijeron que los seis millones se los habían repartido, Ibáñez, Leguía, Elguera y yo. Naturalmente, yo lamenté mucho que esta versión no fuera exacta...

3) ¿Se atribuye a usted ser el autor del artículo 1º del Protocolo Complementario del Pacto de 1929, que establece la consulta previa a la otra parte en caso de cesión de territorios? ¿Qué hay de verdad en ello?

Es efectivo, no lo había dicho nunca, pero desgraciadamente, la discreción no es profesión exclusiva de los diplomáticos, uno de ellos se refirió a cómo había sido redactado el documento y relató que éste había sido escrito de puño y letra por mí, es verdad, pero ¿por qué se hizo? Se hizo por una razón: Bolivia seguía insistiendo en su aspiración; en consecuencia, la fórmula era que el Perú se uniera definitivamente con Chile y aceptara esta cláusula. No crean que

fue fácil esta empresa. Es mucho más fácil criticar estas gestiones que realizarlas; no se logró convencer sin esfuerzo al Presidente Leguía de que lo aceptara. Aquí en Chile no gustó, porque es curioso, a nosotros no nos agrada esta palabra protocolo reservado ¿Qué dirá el protocolo? Bueno, muy sencillo, decía lo que ustedes conocen ya, que no hay para qué relatarlo; pero cuando fui al Congreso a defenderlo, se atacó mucho este acuerdo por aquello de ser reservado, entonces se le ocurrió al Presidente Ibáñez, (que era muy diestro en estas argucias): "Mire, ¿por qué Canciller no le quitamos la palabra de reservado y quedan todos contentos?". Encantado, le dije, lo discutimos en secreto en el Senado y en la Cámara y cuando se publique, se sepulta lo de reservado, y así se hizo. Se aprobó con aplausos.

Otro caso para matizar un poco estas palabras. Es absolutamente efectiva esta anécdota y ello demuestra que el vecino siempre insiste en su salida al mar. Ocurrió cuando el Presidente Ibáñez fue a La Paz. Es el único mandatario que ha ido a Bolivia, y creo que tenía unos 65 años. Hubo una conferencia de prensa, más de alguien de los presentes conoce esta historia. Los periodistas fueron a visitarlo y dijeron: "Toda esta visita está muy bien, lo hemos recibido con cariño, pero ¿qué hay del puerto? Entonces el Mandatario les contestó: "Pues hombres, qué curioso, y para qué quieren puerto, si no tienen mar".

4) En el orden interno ¿cuál fue la actuación concreta del gobierno en la tramitación de los pactos definitivos con el Perú en 1929?

Vigorosa en la acción y clara en los procedimientos. A la Cancillería se le concedió libertad para actuar y el gobierno descansó en su personal superior. Con todo, un grupo de políticos se apersonó a la Moneda para manifestar al Presidente Ibáñez, que el texto de una nota cablegráfica que se había enviado al Gobierno de La Paz, en respuesta a una consulta sobre el asalto al fortín "Vanguardia", era un grave error y podía perturbar las gestiones con el Perú. Ahí el Mandatario vaciló y me llamó. "Presidente", le repuse, "todos los que han venido a verlo son políticos". El con sonrisa maliciosa me replicó "¿Y usted no es político?"

La nota fue aplaudida por la prensa americana, sin distinción. La elogiaron el Secretario de Estado Kellogg y destacados internacionalistas del continente. Paralizó el estallido de la Guerra del Chaco por tres años.

5) ¿Podría referir algunas anécdotas personales en su gestión del Tratado de 1929?

Quiero repetirles algunas anécdotas y cosas curiosas que ocurrieron con el Tratado con el Perú. No me voy a referir a lo anterior sino, desde el momento que asumí el cargo y partí. Entré con un propósito totalmente diverso al que se había mantenido hasta entonces. Yo conocía bastante a los peruanos, pensaba, por lo demás, para que podamos entendernos lo primero que había que hacer era cicatrizar las heridas que había dejado en Tacna y Arica la gestión plebiscitaria, borrar todo lo que había ocurrido en ese terreno y una de las primeras medidas, aunque ustedes se rían, fue la siguiente: les perdonamos la deuda a todos los contribuyentes morosos de bienes raíces de nacionalidad peruana. Esta fue una sorpresa inmensa y el Embajador de Perú en Washington, que era don Hernán Velarde, se acercó al Departamento de Estado a reclamar de estas resoluciones. ¡Cómo! Chile está manejando el territorio, y qué significa esto, que va a cobrar nuevas contribuciones a los peruanos. Entonces se le contestó: "Pero Embajador, si no es eso, si se les ha perdonado todas las deudas atrasadas". Don Hernán era, en aquel tiempo, como de mi edad ahora. Eso entonces quiere decir que no conviene a esta edad ser Embajador... Ahora vean, ante el Presidente Leguía, esto significó un golpe muy grande. Dijo, "esto está cambiando, mire como tratan a los peruanos".

Sé de otras medidas curiosas, aunque se rían, había que preparar el terreno. El boxeador Necochea, campeón del Perú, peleó con Duque Rodríguez y yo ofrecí un reloj de premio al ganador (naturalmente que era de oro) y ganó el peruano. Y hubo una ovación en galería y tribunas, entonces pensé, "hay clima para arreglarse con el Perú". La opinión no es contraria y sigamos adelante.

Otro personaje que jugó un papel preponderante fue el gran poeta José Santos Chocano. También llegó a Santiago, declamó algunos versos preciosos, porque como poeta no había nada que hacer; inclusive, cuando iba a verme al Ministerio de Relaciones Exteriores, le decía: "A ver cómo son esos versos, cuando yo nací, la patria el invasor humillaba a mi tierra" son tan lindos esos sonetos ¡declámemelos!" y me los declamaba pues.

Bueno, todas estas pequeñas cosas fueron cambiando el ambiente y creando cordialidad. El Departamento de Estado iba tomando nota, con esa acuciosidad norteamericana para anotar lo bueno y lo malo.

No es empresa sencilla negociar un tratado, se los digo a ustedes por experiencia personal, no es fácil poner de acuerdo a dos partes que han vivido medio siglo en desacuerdo. Fíjense en esto, don Miguel Cruchaga Tocornal, jurista, persona respetable, que había sido Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador en Washington, me escribió un carta, está en mi archivo, diciéndome que, si yo rompía el plebiscito, Estados Unidos poco menos que intervendría y aqui estábamos liquidados. Este era el fondo de su carta. Yo le contesté que no estaba de acuerdo y que creía que lo único que deseaba el Gobierno de Estados Unidos era que Chile y Perú se entendieran directamente y que el Sr. Frank B. Kellogg no puede más con las brasas ardientes del problema de Tacna y Arica en sus manos. Kellogg conoció a Chile, y les voy a contar una cosa curiosa, le gustó mucho el país, y más que Chile, le gustó el pisco. Se llevó varios cajones a Washington y lo llamaba "Chilean Water". Y cada vez que el Embajador Dávila estaba apurado en sus gestiones, venía un cable "Necesito Chilean Water" y se le mandaban los cajones de rigor.

Entonces don Miguel Cruchaga renunció, yo le pedí que no lo hiciera, pero insistió, pero vean ustedes, Manuel Rivas Vicuña, que había salido fuera del país, lo indujo a escribir esa carta, pero lo que el diestro y talentoso político no supo, fue que este original corregido, muy pulido, iba a llegar a mi poder. Entonces se nos ocurrió al Presidente Ibáñez y a mí, designar Embajador en Washington a don Carlos Dávila. Como estatura, era como la mía, no decía nada, pero de primera calidad y él con prudencia y todo, fue limitando el grave problema. Fuera de que ocurría otra cuestión más, existía una Comisión de Límites de Tarata, departamento que no había sido entregado por mí, porque algunos dicen que soy el único que ha entregado territorios en Chile, pero no me parece; fue don Agustín Edwards y esta Comisión de Límites era para definir los límites de Tarata. El delegado del Perú era un hombre habilísimo, el Coronel don Oscar Ordóñez. En cada sesión iba ganando más y más terreno. El Presidente de la Comisión era el General Jay J. Morrow. Una de las primeras tareas fue liquidarla, ¿porque qué sacábamos con obtener Arica, si nos íbamos a quedar con un resto del primitivo departamento? Liquidar esta famosa comisión, que fue un peligro permanente, fue una gran tarea. Nosotros tuvimos un paladín maravilloso: don Luis Risopatrón, defendió a Chile con talento, con decirles que inclusive se le instruyó diciéndole si creía conveniente, provocara un gran incidente, hombre de agallas les diré. Risopatrón estuvo en la

Comisión de Límites con Argentina; por tanto era diestro y fogueado. El incidente lo provocó y la comisión no sesionó durante 20 días y en esos 20 días Carlos Dávila trabajaba como hormiga para liquidarla hasta que se liquidó. Terminado este gran obstáculo, siguió la gestión. La primera fase consistió en reanudar las relaciones diplomáticas y tratar el pleito de gobierno a gobierno.

Viene ahora la parte más interesante. Pero no voy hablar mucho, puedo dejarlo para otra ocasión. Es la parte más interesante, porque yo he dicho siempre y lo he sostenido en todas partes, que sin el concurso de don Emiliano Figueroa Larraín, no habría tratado con el Perú. Su señorío, su forma de actuar, eso de ir por ejemplo, a comer guatitas picantes al mercado (a las guatitas allá les dicen mondongos). Bueno, dos veces ex presidente de la República de Chile, alto, imponente, que a la gente encantaba por el don de su simpatía y de su ingenio. Sí, una vez le dijeron, en una de esas picanterías: Señor Embajador, usted no debe pagar aquí, porque esta es su casa. ¡Ah! ¡Si esta es mi casa no vuelvo más!

Don Emiliano se conquistó al pueblo peruano; le dieron una gran manifestación de despedida, entre otros gremios, los choferes de Lima, con lo cual teniendo él automóvil a la puerta, le dije en cierta ocasión: "Oiga don Emiliano, ¿usted hacía tantas diabluras que tenía los choferes del servicio público a sus órdenes?". "No hombre", repuso, "si fue una deferencia no más!"...

Y para que vean ustedes, hay que considerar en estos recuerdos, la forma en que se trataba con el Presidente Leguía, forma franca, cordial, de gran señor; Leguía era otro gran señor. Un hombre fino e inteligente, agudo, enamorado, y don Emiliano no lo había hecho mal tampoco; entonces se entendían muy bien, se entendían tan bien, que yo le mandaba los cables de noche, porque en aquel entonces eran más económicos y han de creer ustedes que a don Emiliano le encantaba descifrar, porque él era noctámbulo y decía: "Para mí, no es caballero aquel que se acuesta el mismo día que se ha levantado de la cama". Voy a contar un hecho: le envié un cable largo y empieza a descifrarlo y de repente ve la hora, eran las dos de la mañana. (Porque según don Emiliano, Fernando Zañartu era el único secretario soltero de la Embajada y muy ocupado en las noches según su jefe). Entonces no descifró más y se guardó el cablegrama y muy de mañana se fue donde Leguia y le dijo: "Presidente, usted sabe que este Canciller que tengo yo, le da por mandarme cables largos de noche y parece que éste es muy importante.

He descifrado la mitad y me queda la otra mitad. Seamos francos, deme lo que usted descifró. Entonces Leguía sin inmutarse, tocó el timbre y le dijo al secretario: "Mire, hombre, tráigame el cable que desciframos anoche" y se lo entregó al representante de Chile...

Ustedes comprenden que esta relación personal, íntima, era una cosa extraordinaria, para llegar a un final no podía equivocarse este trato familiar entre caballeros. Leguía celebraba en el palacio de Pizarro todas las Pascuas alrededor de un árbol ornado con las banderas correspondientes a todos los jefes de misión, era fiesta virreinal, si son virreinales, y tenía un regalo para cada uno, y después se bebía una copa de champagne. Don Emiliano hacía poco que había llegado, todavía no le habían tomado el peso y Leguía se adelantó llevando dos copas de champagne en la mano y le dijo: "Embajador, ésta es Arica, muy bien (se la tomó íntegra), y ésta es Tacna (y se la tomó íntegra también), y le devolvió las dos copas vacías. Entonces el Presidente socarronamente le expresó: "No hay solución", "depende pues como se porte su excelencia", contestó don Emiliano, y Leguía se condujo maravillosamente bien. Estoy seguro que no nos mintió; él sabía que la pérdida de Arica era muy grave para su Gobierno, la prueba está que fue derribado meses después. Era un hombre superior, con aristas de estadista. El Perú no ha tenido hasta la fecha otro Leguía.

6) ¿La Cancillería chilena observó una misma línea a través de los sucesivos gobiernos, en la búsqueda de una solución limítrofe con Perú y Bolivia?

No, y por una razón, mientras no se liquidó el problema con el Perú, Chile con habilidad se movía al ritmo del péndulo entre Bolivia y Perú, prometía a los dos, pero no se amarraba a ninguno. Estas son las verdades claras, pero, que ocurrió después de firmado el Tratado de 1929: Chile tomó una sola línea. Había un Embajador de Bolivia en Lima muy hábil, Alberto Ostria Gutiérrez; fue colega mío en la ciudad virreinal. A pesar de que ya se había solucionado el problema con el Perú, aprovechó unas declaraciones de don Agustín Edwards, hechas en la Sociedad de las Naciones mucho antes del fin de la cuestión de Tacna y Arica, uno de los párrafos de esa declaración decía: "debemos estudiar los problemas con Bolivia y el Perú". Esto lo tomó el citado Embajador tratando de resucitar el tema y publicó un artículo de prensa. Naturalmente, impresionó mucho

a la gente. Usted está equivocado, le contesté, después de los pactos de 1929 con el Perú, Chile tiene una sola línea y no hay ningún hombre que pueda decir lo que dijo don Agustín Edwards antes de la solución. Esa ha sido la verdad, de modo que hubo continuidad.

7) ¿Cuáles son a su juicio las perspectivas de las relaciones con Perú y Bolivia?

A esta pregunta respondo lo siguiente: "Problemas jurídicos no tenemos ninguno, problemas políticos los crea Bolivia y posiblemente aunque yo haya sido uno de los colaboradores en el pasado del Tratado de Lima, los puede crear mañana el Perú, desde luego hay que hablar con franqueza y sinceridad". Y esa es mi posición*.

*Sobre las negociaciones Chileno-bolivianas después de Charaña. Ver cronología que se adjunta como anexo en el presente libro. Sobre los aspectos jurídicos. Ver el interesante artículo de Rodrigo Díaz Albónico "La Respuesta Chilena a Bolivia y el Derecho Internacional" en Walter Sánchez (ed.). *Panorama de la Política Mundial,* Ed. Universitaria, Stgo., Chile págs. 275-304.

II PARTE

LA DIPLOMACIA DEL DESARROLLO NACIONAL Y LA COOPERACION INTERNACIONAL (Siglo XX): ACTORES Y PROBLEMAS

6.
TRAYECTORIA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y LOS PROBLEMAS EN LA CONDUCCION DE LA DIPLOMACIA CHILENA

*Luis Melo Lecaros**

En la obra del Instituto de Estudios Internacionales sobre "150 años de política exterior chilena" se me ha encomendado el tema de la trayectoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y los problemas en la conducción de la diplomacia chilena.

Básicamente esta materia es de carácter histórico; pero el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha desarrollado, ha evolucionado, ha tomado mayor conciencia de la necesidad de disponer de un personal especializado, de acuerdo con las exigencias de una convivencia diplomática más activa y de las directivas, permanentes o circunstanciales de su política internacional.

No se hace diplomacia por hacer diplomacia. La diplomacia no es un fin en sí misma; es un arte al servicio de la política internacional. Este concepto, aparentemente moderno, ya lo tenían Talleyrand y el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, Miguel Angel Cárcamo, a pesar de su avanzada edad sigue escribiendo su obra monumental sobre la historia de la política exterior de su país inspirado en el mismo criterio del que también participan Kissinger, el jurista francés Cahier y otros. Desde este punto de vista le cabe al Ministerio de Relaciones Exteriores la doble función de cooperar con el Jefe del Estado en la fijación de la política exterior y de orientar la diplomacia en el sentido de esa política.

Por cierto que nada de esto preocupaba ni a don Mateo de Toro Zambrano ni a los hombres que integraban la Junta de Gobierno de 1810. No existía, propiamente, ninguna tradición diplomática en esta lejana provincia de España. Quizás el viejo Conde de la Conquista pudiera recordar que allá por 1774, el entonces Gobernador don Agustín de Jáuregui, había recibido en Santiago a cuatro Em-

*Luis Melo Lecaros. Abogado y Diplomático. Director del Departamento Diplomático 1941, Consejero en Lima. Encargado de Negocios en Brasil. Jefe de la Delegación de Chile a las dos primeras Conferencias de Derecho del Mar en Ginebra. Subsecretaría de Relaciones 1959. Ex embajador en la India y Filipinas. Profesor de la Academia Diplomática Andrés Bello.

bajadores de Arauco. Era el reconocimiento a una presunta autonomía de ese pueblo indómito. Se les alojó con cierto confort en un ex convento de jesuitas, se les escoltaba honoríficamente, pero el título que se les otorgaba no era más que eso: un título sin significado.

Además, la finalidad de la Junta era conservar "estos reinos" para el soberano legítimo, el "Muy Amado" Fernando VII, entonces prisionero en Bayona. No se pensaba aún en la independencia. Lo que estaba pasando en Chile era reflejo de lo que pasaba en España. El sentimiento monárquico era aún muy fuerte y en pocos empezaba a germinar una vaga tendencia separatista. Lo que hubiera podido considerarse relaciones exteriores estaba encomendado al Secretario de Gobierno de la Junta don Gaspar Marín, a cuyo cargo estuvo comunicar la instalación del nuevo Gobierno al Consejo de Regencia de España, al Virrey del Perú, a la Junta de Buenos Aires y otras de América.

Don Gaspar Marín estuvo, pues, en el origen de lo que podríamos llamar la función diplomática en Chile, instalado modestamente en alguna sala del Palacio de Gobierno, o de las Cajas como se le llamaba ubicado en el costado Norte de la Plaza de Armas. Allí debe haber recibido al primer enviado extranjero venido a Chile, el representante de la Junta Gubernativa de Buenos Aires don Antonio Alvarez Jonte, quien fue también el primero en ser declarado persona no grata, antes del año, por la intemperancia de su carácter.

Mucho se ha escrito acerca de los primeros años de nuestra vida diplomática y no parece necesario repetirlo aquí. Durante la Patria Vieja nuestras relaciones exteriores, si se les puede dar este carácter, se limitaron al intercambio de agentes, o diputados, con la Junta de Buenos Aires que solicitó nuestra ayuda. Vino el citado Alvarez Jonte y Chile envió a don Francisco Antonio Pinto, abogado de 26 años y, en esa época, Capitán de Milicias. Como se deja constancia en su mausoleo, en el Cementerio General, Pinto fue el primer Agente Diplomático de Chile en el extranjero.

El status jurídico de Chile era, por decir lo menos, muy dudoso. El Consejo de Regencia de España, en una proclama enviada en 1810 a los pueblos de América, les decía "Vuestros destinos... están en vuestras manos" pero, por cierto, sin hacer ni la menor referencia a una eventual independencia. La Junta había proclamado su autonomía, pero reconocía la soberanía de Fernando VII. Y si en su soberanía interna aceptaba esta limitación, fácil es colegir su poca capacidad jurídica para ejercer los atributos de la soberanía exterior.

Sin embargo, en sus primeras resoluciones, acordó enviar 400 hombres para ayudar a la Junta de Buenos Aires, la libertad de comercio con todos los países aliados de España o neutrales y nombrar y recibir agentes diplomáticos.

En virtud del Reglamento de 1811, la atención de las relaciones exteriores pasó al Congreso donde estuvieron a cargo, consecutivamente, de don José Miguel Infante, don Manuel de Salas, don Juan de Egaña y don Agustín Vial Santelices. En este período llega a Chile el primer representante norteamericano, Joel Robert Poinsett. Oficialmente se presentó como "agente general de comercio" y cónsul y, pese a las objeciones del Tribunal del Consulado, fue recibido, ya por Carrera, en virtud de un informe de don Agustín Vial, en que sostenía que su nombramiento estaba considerado en el Tratado vigente entre Estados Unidos y España.

Seguía manteniéndose, pues, el concepto de la fidelidad a Fernando VII, que vuelve a reiterarse poco después, a pesar del criterio más avanzado de Carrera, en el Reglamento Constitucional de 1812. Este Reglamento crea una Secretaría de Relaciones Exteriores que se encomienda a don Manuel de Salas y que muy poco pudo hacer por la grave situación interna que se complica aun más con la invasión de Pareja. La Junta de 1813 habla de soberanía nacional y sustituye la bandera española por el tricolor chileno; pero en el Tratado de Lircay, a cuya firma concurren O'Higgins y Mackenna, vuelve a reconocerse la soberanía del Rey Fernando. Lo que pudo ser una guerra de independencia se transforma en una guerra civil. ¡Tan fuerte era el sentimiento monárquico en todo el país! El desastre de Rancagua pone fin a la Patria Vieja y a toda tentativa de carácter internacional. Quien servía en ese momento la Secretaría de Relaciones, don Bernardo de Vera y Pintado, argentino, pues en esa época no estaba aún muy bien definido el concepto de la nacionalidad, huye a Mendoza con el ejército derrotado manteniendo desde allí la doble función de encargado de los asuntos exteriores de Chile y de Auditor del Ejército de los Andes.

La rigidez del Virrey Abascal, la intemperancia de San Bruno y algunas medidas poco afortunadas de Osorio y Marcó del Pont cambiaron el sentir popular. La aspiración a la independencia absoluta se impone sobre el juramento de fidelidad a la monarquía. Después de Chacabuco, el Virrey Pezuela organiza una nueva expedición a Chile al mando, también, de Osorio. El 12 de febrero de 1818 O'Higgins proclama "a la gran confederación del género humano

que el territorio continental de Chile y sus islas adyacentes forman de hecho y por derecho un estado libre y quedan para siempre separados de la monarquía de España". En los campos de batalla de Maipo se ratificará esta proclama que otorga a Chile un status jurídico que le permitirá actuar internacionalmente.

Las cartas que O'Higgins enviara en 1817 a los reyes de Inglaterra, Prusia, Cerdeña, Francia y Rusia, no tuvieron respuesta. El fantasma de la Santa Alianza fue un serio inconveniente para el reconocimiento de la independencia americana; pero Chile había precisado su posición de país soberano y esto lo enfrentó a sus primeros problemas de política internacional.

Debía, antes que nada, afianzar su soberanía interior, su seguridad amagada por el poder de los Virreyes que aún se mantenía en Lima y por el ejército expedicionario que se organizaba en Cádiz. O'Higgins puso todo su empeño en organizar una escuadra para enviar una expedición libertadora al Perú. Rondeau quería que este ejército cooperara en la defensa de Buenos Aires. San Martín era partidario de que la escuadra pasase al Atlántico para impedir la llegada de la expedición española. Y Lord Cochrane, con más fantasía, llegó a sugerir que se enviase a... Filipinas. Por cierto que todo esto se gestionaba entre los altos jefes militares y no por medio de una diplomacia prácticamente inexistente.

El otro problema era el de obtener la soberanía exterior; es decir, el de obtener el reconocimiento del nuevo Estado independiente de parte de los Gobiernos extranjeros. Esta labor sí que era exclusivamente diplomática y después de Chacabuco O'Higgins designa Secretario de Gobierno, a cargo de las relaciones exteriores, a don Miguel Zañartu, quien dispuso el envío de las comunicaciones a que me he referido. En abril de 1818 es reemplazado por don Antonio José de Irisarri, que en noviembre del mismo año, cansado de los problemas que causaba el encono existente entre O'Higgins y la aristocracia criolla, se dirige a Londres, donde ya había estado anteriormente. Sus instrucciones, preparadas por él mismo y que nunca recibió firmadas, envolvían implícitamente obtener el reconocimiento de la independencia de Chile que sólo se obtuvo mucho después. En uno de sus párrafos, para obtener la protección de Inglaterra, se autoriza a Irisarri para ofrecer la concesión de las islas Juan Fernández y Santa María y aun para insinuar que Chile no estaría distante de adoptar una monarquía moderada o constitucional como forma de Gobierno salvando así uno de los principales escollos que

se oponían al reconocimiento que se consideraba de primordial importancia.

Mucho se ha escrito también acerca de las relaciones con Estados Unidos durante este período y ya hemos visto en qué carácter se recibió a Poinsett. En 1817 el Presidente Monroe anunció al Senado de su país el envío a América del Sur de tres personalidades, a quienes califica de "comisarios", para obtener informaciones y para asegurar a patriotas y realistas su neutral imparcialidad en lo que no consideraba insurrección o rebelión ordinaria, sino una guerra civil. Una de estas personalidades era el señor Theodorick Bland, quien se presentó solamente con el carácter de "enviado" del Gobierno de los Estados Unidos. Llegó a Chile en mayo de 1818 y en sus conversaciones con O'Higgins e Irisarri repitió los términos del mensaje de Monroe. En su última conversación con O'Higgins, el 9 de julio, víspera de su partida, el Director Supremo ofreció "ventajas especiales a la Nación que primero reconozca su independencia" agregándole que le sería muy grato que esa Nación fuera los Estados Unidos. Bland rechazó el ofrecimiento, lo que correspondía a la política de Monroe contraria a esta clase de acuerdos. El informe de Bland fue muy favorable y en 1822 se nombró como Ministro al señor Herman Allen, quien presentó credenciales en abril de 1824.

El primer país en reconocer nuestra independencia fue Portugal, en agosto de 1821. Este gesto amistoso, digno de ser agradecido, más bien molestó a O'Higgins, que se sentía defraudado por Inglaterra.

Durante la dictadura de O'Higgins las relaciones exteriores estuvieron siempre a cargo de la Secretaría de Gobierno que seguía funcionando en el mismo Palacio a que nos hemos referido. Nuestros diplomáticos, muy pocos en ese período, eran designados exclusivamente por sus mejores condiciones para desempeñarse y, muy de acuerdo con el sentir americanista de O'Higgins, sin considerar su nacionalidad. Alvarez Condarco, enviado a Europa a comprar armamentos, era argentino. Irisarri, que por algunos días fue Director Supremo, era guatemalteco, aunque muy vinculado en Chile por su abuela y su mujer. Don Tomás Guido, representante de las Provincias Unidas del Río de la Plata, es recibido por el Director Supremo interino don Hilarión de la Quintana, argentino, e introducido por San Martín. El único chileno en la ceremonia fue don Miguel Zañartu. En 1818 se crea el puesto de oficial encargado de las relaciones exteriores, para el cual se nombra al colombiano don Francisco Rivas, que después es reemplazado por don Juan García del Río,

otro colombiano. En 1822 se designa como Oficial 1º a don Juan Francisco Zegers, español, que había servido en la Secretaría de Estado en Madrid durante el reinado de José Bonaparte.

En los comienzos de lo que poco a poco llegaría a ser un Ministerio de Relaciones Exteriores, la labor no era mucha y tampoco eran muchos los resultados. Los primeros acuerdos internacionales no eran propiamente tratados, a excepción del suscrito con Argentina para poner fin a la dominación española en el Perú, que ese país no pudo cumplir, de 1819, y los firmados en 1822 con Colombia, de Amistad, Liga y Confederación, y con el Perú de Liga, Alianza y Confederación complementado al año siguiente con un Tratado de Auxilios que reglamentaba el financiamiento de la Campaña Libertadora.

La Junta de Gobierno que reemplazó a O'Higgins designó a don Mariano Egaña como Ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores, cargo en que continuó al asumir el mando el General Freire, lo que constituyó, según dice Encina, un triunfo para la aristocracia criolla. A Egaña se debe el primer esbozo de un reglamento para la Secretaría de Relaciones Exteriores; pero en 1824 es designado Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante los gobiernos europeos y parte a Londres. Entre sus instrucciones llevaba la de obtener el reconocimiento de la independencia, al igual que Irisarri, pero en Chile se iniciaba la anarquía con el descrédito consiguiente que hacía inoperante toda gestión.

Por cierto que no era sólo la situación interna lo que obstaculizaba dicho reconocimiento. No sólo Chile, sino la generalidad de los países americanos, con la excepción del Brasil, seguían siendo posibilidades para las ambiciones europeas. En los viejos archivos del Ministerio constan los informes de Egaña muy atemorizado por la campaña y los panfletos de Lord Cochrane tendientes a crear un ambiente favorable a una expedición inglesa a Chile. Felizmente España, por su difícil situación interna, no podía actuar por sí sola y la posición adoptada por Canning, el acuerdo sobre el reconocimiento del congreso norteamericano, de 1822, y la Doctrina Monroe, del año siguiente, hicieron fracasar el Congreso de Verona, en que España esperaba obtener ayuda para dominar el levantamiento americano.

En 1824, fecha en que llega a Chile el primer Ministro norteamericano con residencia en el país, señor Allen, Inglaterra y Holanda envían cónsules sin que ello significara reconocimiento y sin que

tampoco tuvieran tal carácter las credenciales de Monseñor Muzzi dirigidas al "Director Supremo de la República de Chile". Pasaría todavía algún tiempo antes de que se cumpliera este anhelo. Los afanes y desvelos de nuestro incipiente servicio exterior no bastaban. La conquista de Chiloé por Freire, en 1826, eliminó un factor adverso. Inglaterra le daba una importancia enorme a la integridad territorial y Chiloé tenía en ese entonces un valioso valor estratégico con respecto a la navegación entre los dos océanos. Existía además el temor de que Inglaterra garantizase la posesión de esta isla por España, como pensaba Egaña, o que la cediese a Inglaterra como lo insinuaba Bolívar. En realidad, ninguno constituía peligro sino el propio Bolívar que amenazaba con conquistar la isla para el Perú que, según él, tenía más derecho.

El personal que debía enfrentarse a estos problemas era escaso y pobremente pagado. Hemos visto que en 1818 se designa oficial a cargo de las Relaciones Exteriores al colombiano señor Rivas, a quien secunda don Joaquín Bravo. Con cambios de personas, esta situación se mantiene hasta 1823, en que se crea el puesto de Oficial Mayor y Freire nombra para desempeñarlo al sacerdote don Camilo Henríquez que, anciano, no deja huellas de su paso. Lo reemplaza don Ventura Blanco Encalada, nacido en el Alto Perú y educado en España, donde se incorpora al ejército y le corresponde luchar contra las fuerzas de Napoleón. Adhiere después a José Bonaparte y a su caída huye a Francia, de donde pasa a Argentina y después a Chile al lado de su hermano menor, don Manuel, que se había distinguido como marino y que en 1826 sería el primer Presidente de la República. El inmediato colaborador de don Ventura fue el citado don Juan Francisco Zegers, también bonapartista. Bajo estas autoridades el Ministerio empieza a tomar forma. Hay un pequeño aumento de personal, se crea la Sección del Ceremonial y se organiza el Archivo. También mejora nuestra representación en el exterior, sin perder por eso su carácter de improvisada. A la salida de Egaña de Londres, su secretario, don José Miguel de la Barra, es designado Cónsul; por dificultades con respecto a su execuátur pasa a Francia como Encargado de Negocios para volver después a Londres como Cónsul General. En Francia queda don Francisco Javier Rosales, quien inicia así una larga trayectoria diplomática. Cónsules en Francia y en Holanda son don José Joaquín Pérez y don Pedro Palazuelos y Astaburuaga. A Estados Unidos va don Joaquín Campino, que por no saber el idioma y por razones económicas reside en Baltimore. Al

buscar los más capacitados para desempeñar estos cargos, forzosamente se caía en clase alta, la aristocracia criolla, que tanto detestaba O'Higgins. La cultura y la riqueza eran patrimonio de esta gente muy unida por lazos familiares. Palazuelos, por ejemplo, era primo hermano de Portales y primo político de Egaña. No hubo en esto un concepto preconcebido de discriminación social, sino un factor de necesidad que también ha sido posible observar en Europa y Estados Unidos. Ya veremos como esto cambia más adelante cuando se amplía el acceso a la cultura, las remuneraciones son más equitativas y los partidos políticos entran a actuar organizadamente en el gobierno.

El advenimiento de Portales marca para Chile una nueva época. En 1810 adquirió su autonomía y en 1818 su independencia; en 1830 empieza a surgir como un Estado organizado en lo interno y respetado internacionalmente. Deja de ser el nombre de una provincia ignota, difícil de ubicar en el mapa, para convertirse en un país de orden, respetuoso del derecho y económicamente fuerte en su pobreza. Dentro del cuadro de una América tiranizada y convulsionada, Chile era la excepción.

Esto fue la obra de Portales. Su política internacional ha sido ampliamente analizada y discutida. Su ideal era el de un Chile grande y poderoso, preponderante en el Pacífico, pero sin aspiraciones de hegemonía. Pragmático y nacionalista, sólo aceptaba la cooperación hemisférica en lo económico. Consideraba que el equilibrio continental era la única garantía de paz y por eso no podía aceptar la Confederación Perú-Boliviana. Creía en la absoluta igualdad jurídica de los Estados. "Somos pobres —le dice al Cónsul de Francia La Forest— pero somos Nación". "Rechazaba toda posibilidad de pedir favores a una nación más poderosa o de mirarla como a tal. La política internacional de Portales puede sintetizarse en una palabra, sello indeleble que jamás debemos olvidar: DIGNIDAD.

Asume el Ministerio y ya no se mendiga el reconocimiento de nuestra independencia. Jamás habría aceptado las concesiones que se ofrecieron en los primeros años, aunque en esos momentos tuvieron justificación porque la independencia estaba realmente en peligro. Termina con el cobro abusivo de compensaciones pecuniarias en favor de súbditos extranjeros. No acepta que éstos pretendan mejores derechos que los que su país de origen otorga a nuestros nacionales. La jurisprudencia de nuestra cancillería de esos días está llena de ejemplos en este sentido y aun como Gobernador de Valparaíso

es muy celoso en hacer respetar su jerarquía por los representantes consulares residentes en ese puerto.

Tenía como colaborador inmediato en estas materias a don Andrés Bello, el ilustre venezolano a quien Egaña convenciera de su venida a Chile. De gran cultura y capacidad, los largos años de residencia en Londres habían formado en él una mentalidad europea que contrastaba con la mentalidad criolla con resabios de la dominación española. Este criterio se refleja en sus informes que respaldan jurídicamente lo que en Portales era intuición y que otorgan al pragmatismo portaliano una sólida base conceptual.

La posición de Portales frente a la Confederación Perú-Boliviana tenía que ser, pues, la que fue, aunque significara la guerra. La Confederación en sí podría no ser objetable; pero no podía tolerar que se formase en nuestra frontera norte un conglomerado poderoso con finalidades hegemónicas que amagaría nuestra seguridad y la de otros países americanos. Se rompería el equilibrio continental.

No está en nuestro tema tratar la guerra de la confederación; pero sí debemos señalar su profundo significado desde el punto de vista político-internacional y diplomático. Como si fuera un sino de nuestra historia surgir triunfantes del holocausto, el alevoso asesinato de Portales hizo popular un conflicto cuyas razones muy pocos comprendían y cimentó un sentimiento nacionalista aún no bien conformado. Gracias a ello, y con grandes sacrificios, triunfamos en Yungay y Chile adquiere la personalidad internacional de que carecía.

Antes de la guerra, Santa Cruz era una figura temida en América y admirada en Europa. Por la confederación lo felicita el Santo Padre, Luis Felipe lo condecora e Inglaterra pone la escuadra a su disposición. Contra esto muy poco podía hacer nuestra reducidísima diplomacia. De la Barra, en Londres, y Rosales, en París, no son oídos. Tampoco lo es Carvallo en Washington. No nos fue mucho mejor con otros gobiernos americanos. Brasil se desinteresa y México no esconde sus simpatías por Santa Cruz. Argentina —gobernada por Rosas— que tenía problemas territoriales con la confederación, declara la guerra separadamente y fracasa. Ecuador evita comprometerse porque, como le dice el Presidente Rocafuerte a nuestro Encargado de Negocios don Ventura Lavalle, "Santa Cruz está más cerca". Sólo Colombia nos apoya tímidamente en carta privada del Presidente Santander también a Lavalle.

Inglaterra ofrece una curiosa "mediación" en que el Cónsul, Walpole, amenaza con bombardear Valparaíso. La guerra había que ga-

narla, aunque ésta fuera contra el gobierno más poderoso y el ejército más fuerte y mejor armado de América. Actos de coraje como el de Garrido al apoderarse de la escuadra peruana en el Callao, el de Simpson, en la misma bahía, que abordado por un barco británico lo amenaza con volar ambas naves si no da explicaciones y se retira, y las instrucciones a Bulnes —pasando por el triste episodio de Paucarpata— que no fueron otras que las de buscar al enemigo y destruirlo, instrucciones que éste cumple con singular arrojo y decisión, nos dan la victoria.

Fue una sorpresa para todo el mundo, que creía imbatible a Santa Cruz, observar como este pequeño territorio Chile limitaba con el desierto de Atacama— se convertía en Nación digna de ser respetada. En lo interno el sentido de nacionalidad se hace más fuerte; Chile adquiere fe en sí mismo y confianza en su capacidad. La Guerra de la Confederación nos fortaleció para un destino que cuarenta años más tarde nos depararía la Guerra del Pacífico.

La nueva fisonomía obtenida por Chile en el exterior y la triste memoria del abandono casi agresivo, del aislamiento en que estuvimos antes de la guerra, debieron haber sugerido la conveniencia de darle mayor importancia a nuestra diplomacia. No fue así y cuando don Joaquín Tocornal deja el Ministerio a fines de 1839, la cancillería continuaba donde mismo y el personal era de cuatro funcionarios en Santiago y siete en el exterior. Y, sin embargo, nuestra independencia había sido reconocida por Estados Unidos y, por cierto, los demás países americanos, y por Inglaterra, Francia, Prusia, Portugal, Holanda y las ciudades libres de Bremen y Francfort. Con la Santa Sede, después del fracaso de la misión del Obispo Cienfuegos en 1822, la situación cambia fundamentalmente y, cuando en 1840, don Francisco Javier Rosales se presenta en Roma con sus credenciales de Ministro, es recibido sin dificultades por el Papa Gregorio XVI. Tampoco hubo ahora problemas con España. En Chile no había habido odio hacia los españoles y las medidas adoptadas contra ellos por O'Higgins fueron derogadas a su caída. Otras circunstancias favorables, como la recalada forzosa en Valparaíso de una goleta con mercaderías cuya venta se autorizó a pesar de la prohibición existente, habían abierto el camino que, curiosamente, sólo era obstruido por Infante y su grupo en Chile. Nuestro Ministro Plenipotenciario, el General don José Manuel Borgoño, llegó a Madrid en marzo de 1841, en plena revolución, lo que postergó la firma del Tratado hasta abril de 1844. A todas las personas que

hemos nombrado como nuestros representantes en el extranjero habría que agregar a don Ventura Lavalle en Lima y después en Quito, y a don Victorino Garrido en Lima por su amistad con Gamarra.

En 1846, siendo Bulnes Presidente, se traslada la sede del Gobierno a La Moneda y la Secretaría de Relaciones Exteriores deja las destartaladas oficinas, si es que eran más de una, que ocupaba en el vetusto edificio de la Plaza de Armas, para instalarse en el segundo piso del lado oeste del patio conocido más tarde como de los naranjos. No daban a la calle de Teatinos, sino al interior y a un patio de luz, en parte norte, que servía también al Ministerio de Gobierno del cual era una dependencia. Deben haber sido un poco mejor que las anteriores y ciertamente ganaron en prestancia cuando se recibieron los muebles enviados desde Francia por don Francisco Javier Rosales. A pesar de la penuria del erario y de las recomendaciones de economía que se le habían hecho, Rosales tuvo el buen criterio de comprar poco, pero de gran calidad. Muchos de esos muebles aún se conservan y llaman la atención. El personal de la cancillería no había aumentado sustancialmente; pero en el exterior se crean 48 cargos consulares, muchos pagados, como fuera hasta no hace muchos años, con sus propias entradas. Entre ellos, en México y Río de Janeiro donde no había misiones diplomáticas en ese momento. Aún no se había fortalecido el concepto de la continuidad de las misiones que eran esporádicas. También cabe señalar los consulados en Amberes y Hamburgo, San Francisco, que se surtía de Valparaíso, Mendoza, Neuquén, ambos por la gran población chilena, Arica y Cobija, único puerto boliviano.

Los informes jurídicos de esos años, la mayor parte de Bello y algunos de Egaña, llaman la atención por el conocimiento que revelan de los principios de Derecho Internacional que entonces se aplicaban por los gobiernos más ilustrados. Egaña, que era hombre de fortuna, había traído de Europa una espléndida biblioteca que, por cierto, estaba a disposición de Bello, que había sido su secretario en Londres y que continuaba siendo su amigo. Además la Secretaría de Relaciones Exteriores, especialmente en la época de Portales, se preocupaba de estar al día en esta clase de publicaciones como también de recibir oportunamente los principales periódicos y revistas que aparecían en el extranjero. En el Prólogo del Derecho Internacional de Bello hay una lista muy completa de las obras que tenía a su disposición y el mismo tratado demuestra la gran familiaridad de su autor con los trabajos de Martens y de Vattel. Su mentalidad

europea, como he dicho, su conocimiento de la manera de actuar de las grandes potencias, se proyectan en la política internacional de Chile que a veces nos produce la impresión de sobrepasar nuestra realidad y con buenos resultados como lo demostró la guerra de la confederación.

Otros ejemplos son el conflicto entre Perú y Bolivia, de 1841. en que Chile "impone" su mediación; el virtual "rapto" de Santa Cruz en Arica, en 1843, que crea una difícil situación con los mismos países cuyo arreglo se encomienda a don Manuel Camilo Vial; en el problema de las covaderas con Perú y Bolivia, Chile hace valer con decisión sus derechos; otro tanto hace en las dificultades con Argentina y en 1842 ocupa el Estrecho de Magallanes. Sin embargo, por un concepto equivocado, se despreocupa de la Patagonia. Se ha escrito largo al respecto; pero mucho habríamos ganado si se hubiera dado mayor importancia a la cancillería y se hubiesen estudiado desde un comienzo nuestras fronteras como lo hizo Río Branco en el Brasil. Cabe citar aquí otro caso que demuestra también el espíritu que conformaba nuestra política exterior. Cuando en Estados Unidos se promueve una campaña altamente difamatoria por el cobro de créditos inexistentes en que se involucra al nuevo representante en Chile, señor Pendleton, nuestro enviado en Washington, el señor Carvallo, hace saber al Departamento de Estado que no será recibido y el nombramiento es cancelado. Al año siguiente envían un Ministro Plenipotenciario.

Con Bulnes se inician muy modestamente las primeras misiones permanentes en Washington, París, Madrid y Lima; pero don Antonio Varas, que era un convencido de la profesionalización de la carrera, no logra crear las Legaciones en Londres, Río de Janeiro, Santa Sede y Buenos Aires. No se había desarrollado aún el concepto de la necesidad de la función diplomática, lo que unido a la rigidez jurídica de Montt, poco adaptable a la versatilidad de la política internacional, nos llevó a una situación de virtual aislamiento. Además, la falta de una organización técnica de la cancillería nos produjo daños irreparables. Cuando don Miguel Luis Amunátegui, por encargo de Varas, publica sus trabajos sobre los derechos de Chile a la Patagonia, en respuesta a los de Angelis y Vélez Sarfield, es atacado por personalidades como Barros Arana, Lastarria y Vicuña Mackenna, que perseguían una finalidad de política interna: atacar a Montt. Si la defensa de nuestros intereses hubiese emanado de una entidad especializada, probablemente se habría podido evitar una

polémica dañina. La política internacional en aquellos factores que afectan a la soberanía, a la integridad territorial o a la seguridad, no puede ser materia de desacuerdos por razones de carácter interno. Puede haberlos, por cierto, con relación a problemas circunstanciales y que no nos afectan directamente y así pasó al debatirse nuestra posición en las dos guerras mundiales. También los ha habido, y muy violentos, cuando la política internacional de un gobierno se subordina a la ideología de un partido internacional. Pero la lección la hemos aprendido y en el caso del Beagle, en que acabamos de obtener un fallo favorable a nuestros puntos de vista, todos los gobiernos que lo tuvieron a su cargo, cualesquiera fueran sus tendencias, se sometieron a las opiniones de los técnicos que conocían el problema. Era un caso de soberanía, de integridad territorial, de seguridad.

La guerra con España, en 1865, fue un episodio doloroso en nuestra historia, y, sin duda alguna, absurdo. Ningún gobierno quería la guerra; más aun, no había razón para que la hubiera. El bombardeo de Valparaíso fue un hecho vergonzoso y los daños que sufrimos fueron enormes. No sólo de orden pecuniario, también políticos, puesto que perdimos nuestra preponderancia en el Pacífico. Sería largo detallar aquí los antecedentes de este conflicto; pero se habría podido evitar si no hubiera sido por el idealismo casi histérico de los "americanistas" encabezados por Matta, Gallo, Lastarria, Vicuña, del que participaban muchos intelectuales y que era azuzado con fines políticos por Santa María y Errázuriz. Al mismo sentimiento "americanista" se debió el Tratado con Bolivia de 1866, que significó cesión de territorios y un absurdo condominio entre los paralelos 23 y 25, tratado que está en los orígenes de la Guerra del Pacífico. Como otro triunfo del "americanismo" debemos anotar las designación de Lastarria en Buenos Aires, en 1865. Sus instrucciones eran las de obtener la alianza de Argentina en el conflicto con España y de no comprometerse en el problema limítrofe. No obtuvo la alianza que se deseaba; pero en el problema de límites, haciendo caso omiso de sus instrucciones, le propuso a Mitre, en conversaciones privadas, una fórmula que, por cierto, Covarrubias desechó.

El problema que tenía, pues, nuestra cancillería en esos años era el de no disponer de una organización ni de un prestigio que le permitiera imponer su criterio técnico, libre de intereses subalternos, por sobre presiones ajenas a la función diplomática y carentes de responsabilidad. Esta ha sido la razón del éxito de Itamaraty, la can-

cillería brasileña formada por Río Branco e inspirada en su tradición. La designación de don Abdón Cifuentes, también en 1865, en el cargo de Oficial Mayor, fue el comienzo de una nueva era que adquiere mayor consistencia con la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores, en 1871, y el nombramiento de don Adolfo Ibáñez en esta cartera. Hombre inteligente y culto, no era brillante; pero en sus debates con Argentina sobre la Patagonia demostró una energía, a veces violenta, que contrastaba con su físico frágil y enfermizo.

Si en el ahora Ministerio se podía apreciar un notable avance, nuestra representación en el exterior seguía siendo restringida. Se mantenía la tendencia a las misiones esporádicas a cargo de personalidades no siempre muy aptas para la diplomacia y que tampoco se sentían confortables alejadas del centro de poder que era La Moneda. Nuestros representantes seguían siendo del mismo círculo que los proporcionara desde los primeros años, y los becarios cuya educación estaba a cargo de los jefes de misión, por sus mínimos emolumentos, también eran de familias con posibilidades económicas. Entre estos becarios cuyos nombres figurarán más tarde en la historia no sólo de nuestra diplomacia, hay que citar los de Aníbal Pinto, Adriano Borgoño, Patricio Larraín, Rafael Correa Toro, Juan Bello, Evaristo Gandarillas, Benjamín Vicuña, José Joaquín Pérez, Francisco Solano Astaburuaga, los hermanos Blest Gana y otros más. En la década del 70, además de los que hemos citado antes, tuvimos grandes representantes como don Carlos Walker, en La Paz, don Joaquín Godoy, en Lima, y don Guillermo Blest Gana, en Buenos Aires. Los tres informaron con mucha rapidez de la firma del Tratado Secreto entre Perú y Bolivia de 1873; pero en Chile había cierta apatía con respecto a las relaciones internacionales cuyas complejidades pronto nos llevarían a la guerra. Uno que se dio cuenta de esta apatía fue el Ministro del Brasil, da Pointe Ribeyro, cuyo Gobierno anhelaba un mayor acercamiento con Chile; y sin embargo Chile no tenía un representante en Río de Janeiro: era una monarquía. Se había dejado de lado el concepto del "equilibrio", al que Portales daba tanta importancia, y se había reemplazado por una antipolítica de improvisación desordenada y casuística.

En 1878 estuvimos al borde de la guerra con Argentina y ésta no se produjo por la situación que nos estaba creando Bolivia en las salitreras. El ambiente bélico muy agudo en esos días cambia de dirección. Se aproximaba la Guerra del Pacífico. Quizás pudiera ser explicable que no tuviéramos un representante en el Brasil; pero en

Argentina sólo teníamos un Encargado de Negocios, talentoso, don Guillermo Blest Gana y continuábamos con el procedimiento de las misiones esporádicas como la de don José Manuel Balmaceda. En Bolivia, después del término de la misión de don Carlos Walker, no había nadie y prácticamente en las vísperas del conflicto se designa como Encargado de Negocios a don Pedro Nolasco Videla, que actuó con gran inteligencia hasta la ruptura de relaciones. En el Perú estaba don Joaquín Godoy que, al iniciarse el conflicto, es trasladado a Quito. A Colombia y Venezuela, después del arresto por los peruanos durante el viaje, de don Domingo Godoy y su secretario don Belisario Vial, se envió a don Francisco Valdés Vergara, quien, con grandes dificultades, logró detener por algún tiempo el tránsito de armas por el istmo de Panamá. Cuando la situación se hace difícil, se le retira y poco después se designa a don José Antonio Soffia. A comienzos de la guerra se nombró en Washington a don Marcial Martínez y, en Europa, prácticamente solo, continuaba don Alberto Blest Gana desarrollando una agotadora labor.

La diplomacia peruana, a la inversa, era la mejor organizada y más efectiva del Continente, comparable sólo con la brasileña, y contaba con la cooperación de las grandes empresas extranjeras que tenían enormes capitales invertidos en la zona conflictiva. Con la ocupación de Lima, Chile había prácticamente ganado la guerra; aún continuaba la campaña de la sierra y había que ganar la paz. El ambiente internacional era muy contrario a Chile. Teníamos muy pocos amigos y la diplomacia peruana cosechaba los frutos de una labor continuada y bien dirigida. Don José Manuel Balmaceda, primer Ministro de Relaciones Exteriores de Santa María, tenía una visión muy clara del problema, y venciendo las dificultades típicas en estos casos, aumenta nuestras misiones en el exterior y crea, entre otras, una Legación en Alemania, país que nos ayudaría decisivamente en la liquidación de la guerra. Pone al frente de ella a don Guillermo Matta. La campaña contra Chile era muy fuerte; pero en el aspecto económico se desvaneció cuando se hizo pública, con la colaboración de algunos representantes nuestros, el escandaloso negociado en que estaban envueltos el Secretario de Estado, Blaine, y el Presidente de Francia, Grévy. En el campo político fue más difícil; pero nuestra bisoña diplomacia había aprendido rápidamente su tarea y así fracasaron las conferencias que se procuró reunir en Panamá y después en Washington con el ánimo de imponernos la paz. La firma del Tratado de Ancón también provocó la protesta

de algunos países europeos; pero la actitud decidida de Bismarck evitó que esto prosperara.

Nuestra diplomacia había pasado por una prueba de fuego; pero empezó para ella una tarea ardua, de largo tiempo y no siempre aceptada. La guerra nos trajo el respeto del mundo entero; pero no sus simpatías. Era necesario demostrarle al mundo lo que realmente éramos. Demostrarle que éramos un país de orden y respetuoso de las normas jurídicas; que teníamos cultura y que éramos dignos de formar parte de la comunidad internacional en términos de igualdad con quienes la componían. Esta sería la labor de nuestra incipiente diplomacia.

Conforme al concepto de Balmaceda sobre las relaciones internacionales, que ya hemos conocido, al asumir la Presidencia aumenta el personal tanto en la cancillería como en el exterior. Crea, también, algunos cargos de Agregados de las Fuerzas Armadas y en 1887 reorganiza el Ministerio que pasa a ser Ministerio de Relaciones Exteriores, Culto y Colonización. Su línea internacional, conforme a la mejor tradición portaliana, era de altivez y dignidad. No tuvo grandes problemas con el exterior, pero tampoco pudo desarrollar una política de más largo alcance por razones de política interna. Durante su período, que no terminó, hubo trece Ministros de Relaciones Exteriores y empieza a jugar el factor político en la designación de nuestros representantes, aunque siempre se escogieran en la misma fuente. Durante la Guerra Civil de 1891 sólo un país, Bolivia, reconoció a la Junta. En un principio nuestros representantes se mantuvieron a las órdenes de Balmaceda y lograron neutralizar la acción de los enviados de la Junta; pero otros se pasaron a la revolución y lograron ser reconocidos como "agentes confidenciales u oficiosos".

Al asumir don Jorge Montt, el primer paso del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, don Isidoro Errázuriz, fue el de remover a todo el personal en Santiago; pero no hizo lo mismo en el exterior porque, como vimos, gran parte se había declarado favorable a la Junta de Iquique. No se produjo, pues, un cambio masivo de funcionarios como los que pudimos apreciar posteriormente cuando aún no existía la inamovilidad. Y sin embargo desde ese momento, en forma casi impalpable, se inicia una nueva experiencia que abre las puertas de la diplomacia a una clase media que recién empieza a tomar forma pero que ya dispone de cierta independencia económica y de cultura. El juego político propio del parlamentarismo permitió el ingreso, en un comienzo en cargos bajos, a otros elemen-

tos que también tuvieron oportunidad de demostrar sus capacidades. En los cargos directivos seguirán por mucho tiempo los mismos que antes; pero se inicia la formación de una nueva categoría de funcionarios, ajena a influencias familiares, profesionales patriotas, estudiosos, dedicados a su carrera y que también llegarán a las más altas situaciones.

La vida internacional de Chile, durante largos años, no fue en absoluto tranquila. En 1898 estuvimos nuevamente al borde de la guerra con Argentina. No se lograba llegar a un tratado de paz con Bolivia y el problema de Tacna y Arica con el Perú se encrespaba. A pesar de todo no se daba a la diplomacia la importancia correspondiente. En el Ministerio no había 20 funcionarios y no alcanzaban a 20 nuestras misiones en el exterior. Muchos cónsules, sí, la mayor parte honorarios y representantes del salitre.

Los pactos de Mayo, con Argentina, de 1902, y el Tratado de paz con Bolivia, de 1904, cambiaron sustancialmente el panorama y con el Pacto del A.B.C., de 1914, se volvió a una especie de equilibrio que hoy se llamaría "tripolar". Muchos factores influyeron para que esta situación no perdurara y fuera poco a poco desvirtuándose. Nuestra situación económica se había desmejorado y difícilmente podíamos competir con países de mayor riqueza potencial cuyo ulterior desarrollo forzosamente debería otorgarles una cierta preeminencia política. Además, los problemas con nuestros vecinos nos había hecho despreocuparnos de nuestra posición dentro del Continente y aun frente a los Estados Unidos y Europa. Y, por último, persistía el desinterés por la diplomacia que para muchos sólo era una actividad turística pagada por el Estado.

En 1897 se reglamenta el ingreso al servicio y se crean las "plantas fijas" de las misiones que significaban, por lo menos, para el funcionario, una garantía de subsistencia del cargo; pero la primera reorganización con carácter técnico se debe a don Agustín Edwards durante la presidencia de don Pedro Montt. Repartió las funciones del Ministerio en tres secciones: la Subsecretaría, la Dirección Política y el Archivo y Biblioteca, con las correspondientes subdivisiones. La planta del Ministerio aumentó a treinta funcionarios, los requisitos de ingreso fueron más rigurosos, se estableció la rotativa entre los funcionarios que servían en Santiago y en el extranjero y las Legaciones —aún no había Embajadas— se clasificaron en de Primera y Segunda Clase según la importancia y volumen del trabajo a su cargo. En 1912 se publican las nuevas "Instrucciones Generales para

el Cuerpo Diplomático" preparadas por el entonces Subsecretario don Bernardino Toro y que reemplazan las de 1892 redactadas por don Domingo Gana.

La rotativa ministerial propia del parlamentarismo —hubo ministros que no duraron un mes— paralizó toda posibilidad de una mejor organización y de una actividad más positiva de nuestra diplomacia y la crisis del salitre, consecuente a la Primera Guerra Mundial, obligó a introducir economías en nuestro de por sí pobre servicio exterior suprimiendo muchos cargos de jefes de misión. Dos de éstos, sin que significara gastos, se elevaron de categoría con la creación de las Embajadas en Washington, don Beltrán Mathieu, y ante la Santa Sede, don Rafael Errázuriz Urmeneta.

La formulación de la política exterior es facultad del Ejecutivo; pero en un sistema organizado su equipo asesor debe ser el Ministerio de Relaciones Exteriores, al que le corresponde también mantener la continuidad de esta política. El cambio continuo de Ministros fue un obstáculo y salvo la sujeción casi intuitiva a ciertas normas imprescindibles, en general nuestra política exterior era estrictamente circunstancial como, por ejemplo, al adoptarse una posición de neutralidad durante la Primera Guerra Mundial.

En su primer período el Presidente Alessandri designó Subsecretario de Relaciones Exteriores, y después Ministro, a don Ernesto Barros Jarpa. Aunque muy joven, ya era un experto en el ramo y le imprimió a la cancillería un nuevo concepto de su función y un nuevo ritmo. No duró mucho en el Ministerio y sin embargo hay que destacarlo por su acción de gran alcance en lo internacional, poco pudo hacer en lo interno. No hubo grandes cambios en nuestra representación en el extranjero encomendada a relevantes personalidades.

En 1927, durante la vicepresidencia del Coronel don Carlos Ibáñez, asume la cartera de Relaciones Exteriores don Conrado Ríos Gallardo y las reformas que introduce en el servicio, con gran creatividad y amplia visión del futuro, son la base de lo que es hoy nuestra organización. Ingresé ese año al servicio como todos, en calidad de meritante; es decir, sin sueldo y sin seguridades tampoco de algún día ser nombrado en la planta. No éramos treinta empleados en ese viejo Ministerio que aún funcionaba en el segundo patio de La Moneda. Don Enrique Gajardo inició ese año, al término de sus estudios en Europa, sus cursos de Derecho Internacional, que se hacían en la gran sala de la Biblioteca. En un rincón estaba el escritorio

del Asesor Jurídico, don Alberto Cruchaga, y por una pequeña escala, casi escondida, se bajaba a un sótano en que se guardaban los originales de nuestros Tratados. Esta fue la simiente que se demoró en germinar para llegar a ser lo que es hoy la Academia Diplomática "Andrés Bello". En aquellos años nuestros profesores eran nuestros propios jefes que se dedicaban con singular interés a la formación del personal que más tarde serviría en el exterior. Especial recordación merecen en este aspecto don Nicolás Novoa, don Alberto Cruchaga, don Félix Nieto, don Luis Arteaga y Germán Vergara, que todavía no alcanzaba el califitativo de "don". Aún muchacho, recién regresaba de Europa con el prestigio de sus estudios y nos aconsejaba dedicar todos los días por lo menos una hora a la biblioteca.

No corresponde analizar aquí la fructífera labor internacional de esa época en que se pone fin al engorroso problema de Tacna y Arica. Ese año se dicta el Estatuto Orgánico del Ministerio, un conjunto de normas comprensivo y exigente. La reforma constitucional de 1925 había suprimido el Departamento del Culto, pero en 1928 se agrega el de Comercio. En 1929 se crea el Departamento Consular y se fija la planta de Relaciones en 34 funcionarios en Santiago y 81 en el exterior. En 1930, llevando nosotros mismos nuestros archivos y papeles, nos trasladamos a la ubicación actual, en el lado sur, donde ahora sólo está parte de las oficinas.

Debido a la situación económica, el largo período en que desempeña la cartera don Miguel Cruchaga Tocornal se caracteriza por un gran prestigio en el exterior y pocas reformas positivas en lo interno. Así como lo hicimos notar antes, en 1935 se redactan nuevas instrucciones generales en cuya redacción colaboré con don Jorge Saavedra y don Enrique Bernstein. En 1938 gana las elecciones presidenciales el frente popular y gran parte del personal, con largos años de experiencia, debió dejar el servicio. Fue una pérdida que nos hizo daño. Quince años más tarde se repetiría la misma desgraciada experiencia. La posición adoptada por Chile durante la Segunda Guerra Mundial también fue circunstancial; pero esta vez fuertemente influida por factores de política interna.

Siempre ha existido en los funcionarios del servicio exterior un sentido de vocación, un fuerte espíritu de cuerpo y un deseo muy profundo de llevar adelante toda iniciativa positiva. Así se obtuvo que en 1946 se fijaran por ley los requisitos y se reglamentaran los concursos para ingresar a la carrera. En esta forma, por lo menos hasta el grado de Ministro Consejero, se abría la carrera a todo el

que demostrara la capacidad y preparación suficientes para ingresar a ella, al margen de consideraciones de orden social, económico o político. En 1953 se obtiene otro enorme beneficio: la estabilidad en el cargo, con excepción de los Jefes de Misión que continúan siendo de la confianza del Presidente de la República. Fuimos muchos los que participamos en esta gestión que contó con el apoyo del Ministro don Oscar Fenner y la aquiescencia del Presidente Ibáñez. Ese mismo año se crea la Academia Diplomática a que me he referido y por la que ahora deben pasar obligatoriamente todos los aspirantes a la carrera. En 1961 se crea la planta administrativa y en 1965 la Dirección General de Fronteras. En estos momentos se estaría estudiando un nuevo estatuto, cuyo texto conoceremos cuando se publique.

A las disposiciones sobre inamovilidad debemos que la Unidad Popular no haya podido destrozar el servicio. Fue un beneficio indudable. La permanencia del funcionario garantiza la continuidad de la política y la mantención de la fisonomía de Chile en el extranjero. Y aunque la seguridad en el cargo pueda llevar a la burocratización del funcionario, es éste el único camino para cimentar un profesionalismo necesario y fructífero.

Más de 150 años han pasado desde que nuestra diplomacia lanza sus primeros vagidos en una habitación, grande o pequeña, pero ciertamente mal amoblada, del viejo caserón de la Plaza de Armas que servía de Palacio de Gobierno. Ha llegado a la edad madura y su tendencia es a perfeccionarse y prestigiarse. Muchos han servido en ella y figuras señeras de nuestra historia se formaron en el servicio exterior. Otras, ocasionalmente, también han representado a Chile. Pero una gran porción está formada por profesionales de la carrera que, asimismo, han llegado a los más altos cargos por sus merecimientos. Basta leer la lista de Ministros de Relaciones Exteriores para apreciar cuantos se iniciaron desde los grados más bajos del escalafón. Sería largo incluirla aquí. Hemos citado a don Ernesto Barros, don Alberto Cruchaga, don Luis Arteaga y don Germán Vergara y es de justicia agregar a don Manuel Bianchi, don Fernando García Oldini y don Alberto Sepúlveda, quien tuvo que afrontar situaciones muy difíciles.

Se ha llegado a formar un servicio organizado y prestigiado. Las oficinas de La Moneda, parado frente a las cuales un Ministro de Relaciones dijera allá por 1931, "Tres pisos de empleados", se han hecho estrechos y hoy se ocupan varios locales desgraciadamente dis-

persos. Las complejidades de la diplomacia moderna que a lo político ha unido lo económico y a la función bilateral la multilateral, ha hecho necesario aumentar el personal aún quizás insuficiente para enfrentarse a la labor paralela de otras cancillerías.

Nuestra política internacional, en tantos años, ha sido digna y congruente y nuestra diplomacia la ha servido con lealtad dando a Chile un prestigio que debemos defender de los ataques de que somos víctimas. No es la primera vez en nuestra historia. La experiencia de nuestra tradición debe servirnos ahora. Respetar la tradición no es regresar al pasado, sino fundamentar el futuro. Nuestra tradición ha sido de dignidad y orgullo y nuestro futuro debe ser también de dignidad y orgullo e inspirado, no en idealismos contraproducentes en política internacional, sino en un solo ideal: el ideal de Patria*.

*Nota del Editor: Sobre aspectos de la historia diplomática de Chile, ver la bibliografía preparada por la Biblioteca del Congreso y la que aparece en el artículo del Profesor Walter Sánchez

7.
LA EVOLUCION DEL PAPEL DEL CONGRESO EN LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

*Jeannette Irigoin Barrenne**

La principal función del Organo Legislativo es la de dictar la ley, sin duda, pero no es la única ya que tiene otras funciones tanto o más importantes que la dictación de normas legales, y entre éstas, la primordial, desde siempre, es la de ejercer un control preventivo sobre los actos del Ejecutivo con anterioridad a que dichos actos lleguen a perfeccionarse o a ser eficaces.

Es a esta facultad de control que ha tenido y tiene el Organo Legislativo en Chile, respecto a la atribución del Ejecutivo de celebrar acuerdos internacionales, a la que queremos dedicarnos en el trabajo que presentamos ahora. Trataremos de analizar en el sistema constitucional chileno, en la doctrina, en la práctica de la Cancillería y en la jurisprudencia de los Tribunales, cómo ha sido y cómo es en la actualidad la intervención del Organo Legislativo en la conclusión de Acuerdos Internacionales que ha celebrado el Estado de Chile, desde la Independencia —1810— hasta la actualidad.

En este proceso se pueden apreciar dos etapas bien definidas: en la primera, una introducción del Organo Legislativo en la conclusión de Acuerdos Internacionales, que permite apreciar la evolución hacia una exigencia de aprobación por el Congreso Nacional de todos los convenios internacionales que celebra el Poder Ejecutivo, haciendo uso de la atribución de conducir las relaciones internacionales del Estado de Chile; esta etapa se extiende desde 1810, con el nacimiento de la República hasta el término de la vigencia de la constitución de 1833. La segunda etapa, en cambio, muestra el proceso de llegar a establecer en Chile que el trámite de aprobación legislativa no es necesario para todos los acuerdos internacionales; que el Ejecutivo ya no solamente toma la iniciativa, sino que puede concluir válidamente algunos convenios internacionales, sin la intervención del Parlamento; es todo un proceso, lento, pausado, pero persistente, que se extiende desde la dictación de la Constitución Política de 1925

*Jeannette Irigoin Barrenne, Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Investigadora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Curso de Magister en Estudios Internacionales en el mismo Instituto.

hasta la actualidad, en que el Decreto Ley N° 247 de enero de 1974 regula la forma de aprobación de los acuerdos internacionales en Chile.

Cada uno de estos procesos, el que introduce al Organo Legislativo, por una parte, y el que lo va lentamente retirando de la aprobación, reservándola sólo para tratados políticos o de gran importancia, no se dan solos en un momento histórico; se desenvuelven en un contexto social y político nacional, imposible de no ser tomados en cuenta como condicionantes de su gestación.

Además no solamente influyen en ellos los sucesos internos del país, sino que también y decisivamente lo que ocurre al respecto en el resto del mundo. El que se hayan gestado en la práctica internacional los "acuerdos en forma simplificada", y más que eso, que se hayan consagrado incluso en algunas Constituciones modernas, ha tenido una influencia determinante en Chile en el sentido de dar a los textos constitucionales que rigen el sistema de aprobación de los Acuerdos Internacionales una interpretación más flexible, más adecuada a la realidad de los problemas que se presentan en el momento actual de las relaciones internacionales.

PRIMERA PARTE

LA INTRODUCCION DEL TRAMITE DE APROBACION PARLAMENTARIA DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR EL ESTADO DE CHILE.

A partir de 1810, se advierte el proceso de madurez de la naciente República a través de los Reglamentos Constitucionales y Constituciones dictadas durante la Patria Vieja. Se puede advertir claramente como desde el principio de la vida independiente, se tiende a la separación de los Poderes: evolución lenta, gradual, pero persistente a través de todos los estatutos constitucionales que se dictaron. Más adelante en el tiempo con la dictación de la Constitución de 1833, se puede apreciar la consolidación del sistema democrático; la obligación de la aprobación legislativa para los acuerdos internacionales negociados y firmados por el Presidente de la República, a quien se ha encargado en forma permanente la conducción de las relaciones exteriores del Estado de Chile.

En el período que se extiende entre 1810 y 1830, la característica de Chile era su falta de Gobierno, la política interna de esta época

era un caos total. Sin embargo, este desorden y anarquía existentes son el preludio de la organización de la institucionalidad chilena, que llega a lograrse gracias a la extraordinaria capacidad organizativa de Diego Portales, que indudablemente puede ser considerado como el forjador de la República y se comprende que el mayor mérito de la Constitución de 1833 está en haber sido capaz de darle la organización a la República de Chile en forma definitiva.

Es en esta Constitución de 1833 donde se pueden encontrar las bases institucionales del régimen chileno: consagra los principios de la soberanía nacional, la división de los poderes públicos, la responsabilidad del Gobernante y las garantías del individuo. La máxima autoridad estaba representada por el Presidente de la República; el Poder Legislativo estaba radicado en el Congreso Nacional compuesto por las Cámaras de Senadores y Diputados.

Al hacer un estudio de las disposiciones constitucionales relativas a la aprobación de Tratados Internacionales en los Reglamentos Constitucionales dictados durante la Patria Vieja, nos encontramos con que solamente en el "Reglamento Provisional de la Junta Gubernativa de 1810", no se registra ninguna disposición referente al tema que nos ocupa, pero que ya desde 1811 surge la preocupación del constituyente por las relaciones exteriores de la naciente República. En efecto, en el "Reglamento para el arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de 1811", todas las facultades propias del Ejecutivo se radican en un Congreso, quien de acuerdo al art. 3º debe "velar por la correspondencia exterior del reino" y manejar las relaciones exteriores.

En el "Reglamento constitucional Provisorio de 1812" se establece un Senado compuesto por 7 miembros (2 representantes de Coquimbo, 2 de Concepción y 3 por la provincia de Santiago), sin cuyo dictamen no podía el gobierno resolver sobre los "graves negocios" del país, y entre éstos estaban por supuesto, la celebración de los tratados y el entablar o mantener relaciones exteriores. Las atribuciones de este Senado no eran legislativas, sino que sólo consultivas, fiscalizadoras y jurisdiccionales.

Parece interesante destacar que el primer tratado que celebró el Gobierno de Chile fue ya en el año 1812, con la vecina República de Argentina, un "Convenio sobre intercambio de azogue con pólvora", y que fue firmado por don Francisco Antonio Pinto por parte de Chile y don Antonio Alvarez por parte de Argentina.

Es en el tercer Reglamento que se dicta durante la Patria Vieja en

el que se llega a la autoridad unipersonal del Ejecutivo; en este "Reglamento para el Gobierno Provisorio de 1814", se hace residir en el Director Supremo las más amplias facultades, con excepción de los tratados de paz y otros asuntos graves, que necesariamente debe consultar y acordarse con el Senado. Debe destacarse cómo desde los comienzos de la República se establece que la facultad del Ejecutivo para celebrar acuerdos internacionales, está limitada por la consulta primero y por la aprobación, más tarde, del Organo Legislativo, en esta época, el Senado.

En los Reglamentos Constitucionales y Constituciones de 1818, 1822, 1823 y 1828 se va acentuando el control político que debe tener el Parlamento sobre los actos del Ejecutivo, especialmente en materia de celebración de tratados, nombramientos diplomáticos y mantenimiento de las relaciones exteriores. La iniciativa radica siempre en el Ejecutivo, pero la aprobación debe hacerla el Congreso.

En el año 1819, se celebraron dos tratados importantes entre los Gobiernos de Chile y Argentina: uno para poner término a la dominación española y el otro para reglamentar la protección de los inválidos del Ejército de los Andes. En 1822 se firmó un tratado de Liga, Alianza y Confederación con el Perú, que fue complementado con un Tratado de Auxilios en el año siguiente, que reglamentaba el financiamiento de la Campaña Libertadora, cediendo Chile al Perú el empréstito de Irisarri, comprometiéndose el Gobierno del Perú a pagarlo después de un cierto plazo y asumiendo desde ese momento los intereses, dividendos y comisiones, quedando Chile como una especie de aval. Este traspaso no fue aceptado por los acreedores ingleses y Chile quedó como deudor principal y sin dinero.

Como ya hemos señalado, la dictación de la constitución de 1833, concreta y consolida el proceso de intervención del Congreso Nacional en la aprobación de los Tratados, la que se hace insoslayable, de acuerdo a lo que sostiene la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia en forma unánime. El texto de la Constitución de 1833 es cuidadoso, bien redactado; es un articulado que sirvió para sostener la primacía de un Régimen Presidencialista en su primera época y más tarde, un Régimen Parlamentario. La mejor prueba de su coherencia y solidez está en el extenso período que tuvo de vigencia y como, solamente con algunas Reformas de importancia cumplió su finalidad durante casi un siglo.

El texto del art. 82 determina las atribuciones especiales del Presidente de la República y el del Nº 19 expresa claramente que "los

tratados, antes de su ratificación, se presentarán a la aprobación del Congreso"[1]. Pero, al analizar la norma constitucional, no queda claro si solamente los tratados deben presentarse a la aprobación del Congreso y si ésta es igualmente obligatoria para "las otras convenciones" mencionadas en el texto constitucional.

Don José Victorino Lastarria, en 1865, analiza esta disposición y determina que "no se advertiría que en el lenguaje internacional no sean sinónimos estas dos palabras, y que si la Constitución ha usado la segunda, ha sido en el mismo sentido, y no porque juzgase que las convenciones eran de una clase diferente"[2].

En consecuencia, puede sostenerse que Lastarria consideraba que la expresión "tratados" que emplea la Constitución de 1833 está tomada en un sentido genérico, y que por lo tanto, todos los acuerdos internacionales debían ser sometidos a la aprobación del Congreso Nacional.

Es necesario advertir que la importancia que va adquiriendo la sanción legislativa a los actos del Poder Ejecutivo, se manifiesta no solamente en el sometimiento de los tratados a su conocimiento y sanción, sino que además de todas las instrucciones a los agentes diplomáticos y de los asuntos que inciden en las relaciones exteriores de la República de Chile.

El Tratado más importante celebrado por el Gobierno de Chile en este período fue el Tratado de Ancón que puso término a la Guerra del Pacífico, que fue aprobado por la Cámara de Diputados de Chile por 43 votos contra el adverso de don Augusto Matte, y en el Senado, por unanimidad. Hizo la impugnación don Francisco Puelma y la defensa el Ministro Aldunate. En el Perú, la Asamblea Nacional ratificó el Tratado el 8 de marzo de 1884, por 99 votos a favor y 6 en contra.

Revisando la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia chilenos

[1]Constitución Política de 1833. Art. 82. "Son atribuciones especiales del Presidente de la República: Nº 19. Mantener las relaciones políticas con las naciones extranjeras, recibir sus Ministros, admitir sus Cónsules, conducir las negociaciones, hacer la estipulaciones preliminares, concluir y firmar los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de comercio, concordatos y otras convenciones. Los tratados, antes de su ratificación, se presentarán a la aprobación del Congreso. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas, si así lo exige el Presidente de la República".

[2]Lastarria, José Victorino, *"Elementos de Derecho Público, Constitucional Teórico, Positivo y Político"*. 1ª parte, 3ª edic. Gante Imprenta, 1865. p. 365.

en esta época, queda de manifiesto la necesidad ineludible del trámite de aprobación por el Congreso Nacional; al fallar la Corte Suprema en el año 1921 en el Juicio "Jean Gardaix con Fisco", dice: "Que los tratados internacionales, si bien son concluidos y firmados por el Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones especiales, revisten, sin embargo, los caracteres jurídicos de verdaderas leyes, porque, para que tengan fuerza obligatoria, deben ser sometidos a la aprobación del Congreso y promulgados en la misma forma que las leyes"[3].

No parece necesario destacar la perentoriedad del más alto tribunal de Justicia de la República para considerar ineludible la aprobación del Congreso Nacional para estimar que el Tratado tenga fuerza de ley obligatoria para los particulares que lo invocan.

SEGUNDA PARTE

PROCESO QUE LLEVA A LA OMISION DEL TRAMITE DE APROBACION LEGISLATIVA PARA CIERTOS ACUERDOS INTERNACIONALES CELEBRADOS POR EL ESTADO DE CHILE

En este período, que se extiende desde la dictación de la Constitución Política de 1925 hasta la actualidad, en que rige esta materia el D.L. Nº 247 de enero de 1974 se empieza a manifestar tanto por la Doctrina como por la Práctica de la Cancillería, un lento proceso de avanzada, en el sentido de dar a los textos constitucionales que rigen el sistema de aprobación una interpretación más flexible, más de acuerdo con la realidad de los problemas que se presentan en el momento actual de las relaciones internacionales, para lograr que la ratificación de los convenios internacionales sea más rápida, más expedita. Es por esto que, sin haber reformado el texto constitucional durante muchos años, la tendencia fue sostenida y creciente en orden a sustraer de la aprobación legislativa los acuerdos internacionales que la doctrina y la práctica han consagrado como los "Acuerdos en forma simplificada".

La Práctica de la Cancillería chilena ofrece ejemplos realmente importantes de Acuerdos Internacionales puestos en vigencia sin el trámite de aprobación parlamentaria; la Jurisprudencia de los Tri-

[3]*Revista del Derecho y Jurisprudencia.* Tomo XX, Sección 1ª, p. 131.

bunales de Justicia, en cambio, en algunos fallos dictados en la época de vigencia de la Constitución de 1925 es uniforme y reiterada para sostener que es indispensable la aprobación del Congreso Nacional para la incorporación del Acuerdo Internacional al Derecho interno y que el tratado adquiera así "fuerza de ley". Ya en los años de 1970 se puede advertir una tendencia distinta, un reconocimiento que posibilita la existencia del "Acuerdo en forma simplificada", en opinión del más alto Tribunal de la República, la Excma. Corte Suprema de Justicia.

Es en este período constitucional de Chile donde se manifiesta, en un comienzo tímidamente y en los últimos años, cada vez con más fuerza la participación cada vez más activa y con mayor relevancia del Poder Ejecutivo para no tan sólo celebrar los acuerdos internacionales (como ha sido tradicional en Chile), sino que también para ratificarlos por sí mismo, desplazando la intervención del Congreso Nacional, o reservándola sólo para ciertos Tratados.

La fuerza y el vigor de esta tendencia ha sido constante; el surgimiento en la vida internacional de los "Acuerdos en forma simplificada", sin duda que llegó a Chile en esta época, y sus manifestaciones van siendo cada vez más frecuentes y su procedencia ha ido paulatinamente aceptándose.

El desplazamiento del trámite de la aprobación por el Congreso Nacional resulta evidente si se observa el número de acuerdos internacionales puestos en vigencia por el Ejecutivo sin la aprobación parlamentaria, y no tan sólo es relevante la cantidad de ellos, sino que lo es más aun, la importancia de la materia que regulan dichos acuerdos internacionales para el país.

Sección 1. La Constitución de 1925.

La dictación de la Constitución de 1925 vino a dar solución a la aguda crisis institucional que se había generado en Chile a comienzos del presente siglo, y al asumir el Gobierno de la República el Presidente Arturo Alessandri Palma, se pudo promulgar la nueva Constitución el 18 de septiembre de 1925.

El Art. 72 Nº 16 de la Constitución de 1925[4], es una fiel reproducción del Art. 82 Nº 19 de la Constitución de 1833; sin embargo,

[4]Art. 72 "Son atribuciones especiales del Presidente: Nº 16. Mantener las relaciones políticas con las potencias extranjeras, recibir sus agentes, admitir sus cónsules, conducir las negociaciones, hacer las estipulaciones preliminares, concluir y firmar todos los tratados de paz, de alianza, de tregua, de neutralidad, de

el nuevo texto constitucional agregó entre las atribuciones del Congreso Nacional la del Nº 5 del Art. 43[5], texto que ha suscitado problemas y opiniones contradictorias entre los tratadistas del tema, en primer lugar, y además en los órganos estables encargados de su aplicación.

El Art. 72 Nº 16 señala que corresponde al Presidente de la República "concluir todos los tratados de paz... (hace una enumeración)... y otras convenciones", para luego añadir que "los tratados, antes de su ratificación se presentarán a la aprobación del Congreso Nacional"; y vimos que la atribución del Congreso es para "aprobar o desechar los tratados". Surge un problema de interpretación jurídica para determinar si la exigencia de aprobación parlamentaria se refiere solamente a los "tratados" o si también ésta se hace extensiva a "las otras convenciones" a las que se refiere el constituyente.

Esta distinción que formula el texto de la Constitución, ha servido para sostener, tanto por la Doctrina como por la Práctica de la Cancillería, la existencia legal de los "Acuerdos en forma simplificada" en el ordenamiento jurídico chileno en los últimos decenios.

Hace ya bastante tiempo que la Cancillería chilena ha suscrito numerosos acuerdos internacionales, poniéndolos en aplicación por la vía administrativa, sin que mediara ratificación y aprobación previa del Congreso Nacional. En el caso de estos acuerdos que fueron aprobados por Decreto Supremo, la Contraloría General de la República, al tomar razón de ellos, no negó su procedencia porque sin duda ha estimado que al ponerlos en vigencia no se estaban trasgrediendo las disposiciones constitucionales. Aparte de los tratados aprobados u ordenados cumplir por Decreto, se han celebrado numerosos acuerdos, generalmente por medio de canjes de notas, los que entraron en vigencia el día de su firma, sin que fueran objeto de sanción posterior alguna. Son tan frecuentes, que puede estimarse que éstos superan en número, en los últimos 35 años, a aquellos tratados que fueron aprobados por el Congreso.

---

comercio, concordatos y otras convenciones. Los tratados, antes de su ratificación, se presentarán a la aprobación del Congreso. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretas si el Presidente de la República así lo exigiere".

[5]Art. 43. "Son atribuciones exclusivas del Congreso: Nº 5. Aprobar o desechar los tratados que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. Todos estos acuerdos tendrán en el Congreso los mismos trámites de una Ley".

Un ejemplo bastante típico del procedimiento que se ha establecido, se puede encontrar en el caso de los numerosos acuerdos pactados por cambio de notas entre Chile y la República Federal de Alemania para complementar los Acuerdos básicos de Cooperación Económica y Técnica de 1960 y 1968, ambos aprobados por el Congreso Nacional. En virtud del primero de estos convenios se firmaron alrededor de 16 acuerdos complementarios sobre diversas materias, y 15 en ejecución del segundo.

Esta práctica de la Cancillería se ve confirmada en numerosos Informes de los Asesores Jurídicos del Ministerio de Relaciones Exteriores y por la posición oficial de la Cancillería chilena en un documento que está inserto en una publicación oficial de la Organización de las Naciones Unidas, en respuesta a una consulta de esa Organización sobre las normas y práctica vigentes en Chile en materia de negociación y conclusión de Tratados[6].

Se va afianzando la tendencia de que el trámite de aprobación por el Congreso Nacional no es necesario para todos los Acuerdos Internacionales y ya en los años 60 el reconocimiento que hace el propio Congreso Nacional de los "tratados-marco", al aprobarse el Tratado de Montevideo que instituye la ALALC hace que se permita poner en vigencia en Chile un Acuerdo tan importante como lo es el Acuerdo de Cartagena (sin aprobación del Parlamento), y algunos años después, la DECISION 24, también mediante un Decreto del Ejecutivo.

Esto fue posible debido a que el órgano encargado del control jurídico de los actos del Ejecutivo (la Contraloría General de la República), estimó que "siendo el Tratado de Montevideo que instituye la ALALC un "tratado-marco", es decir, una convención que sólo fija principios generales, crea mecanismos y establece órganos destinados a los fines de ella, los que van llenando con su actuar la estructura de todo el convenio, los mecanismos destinados a ejecutar el Tratado no requieren nueva aprobación parlamentaria"[7].

El Organismo Contralor reconoció el nacimiento de un Derecho Comunitario de índole derivativa del Tratado de Montevideo estimando que el Acuerdo de Cartagena emanaba de ese Tratado y era un mecanismo destinado a cumplir con sus objetivos fundamentales. De esta manera, la jurisprudencia de la Contraloría hizo suyos los

[6]Memorándum Ministerio de RR. EE. 28 de mayo de 1961.

[7]Dictamen Nº 1.172. Contraloría Gral. de la República, 19 de agosto de 1969.

planteamientos más modernos de la doctrina del Derecho Internacional en este Dictamen, que se ve confirmado con posterioridad en otro de mayo de 1972, y en varios más.

Más importante aún, nos parece el planteamiento del propio Congreso Nacional en un Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado chileno que estableció: "el Presidente de la República, *sin necesidad de otro texto legal autorizante* puede poner en ejecución todas y cada una de las disposiciones de este instrumento internacional, ya que tal facultad emana implícitamente del hecho de su aprobación"[8].

Sin embargo, al discutirse en el Parlamento el "Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento" el año 1969, en las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Economía y Comercio del Senado, el Senador Sr. Juliet manifestó "que a algunos miembros de las Comisiones Unidas les asaltaban dudas (...) en cuanto a que el Pacto Subregional Andino no necesitaría ser aprobado por el Congreso Nacional"[9], agregando que la autorización concedida al Presidente de la República para poner en ejecución el Tratado de Montevideo solamente era aplicable a las resoluciones de los órganos de la ALALC y a las del presidente, que completasen dicho instrumento internacional.

En la misma oportunidad, el Senador Sr. Alberto Baltra opinó que "otra cuestión muy dudosa (...) es que el Art. 54 del Tratado de Montevideo permita concertar acuerdos subregionales al margen del Congreso Nacional", agregando que resultaría difícil pronunciarse sobre la Corporación Andina de Fomento sin conocer el Acuerdo Subregional, por cuanto forman parte de un mismo sistema. Al dar respuesta a estos planteamientos el Ministro de Relaciones Exteriores explicó diversos alcances del Acuerdo Subregional y recordó la amplia autorización recibida por el Poder Ejecutivo al aprobarse el Tratado de Montevideo.

El Informe del Senado, en definitiva, a pesar de las opiniones individuales que hemos reseñado brevemente concluyó que "la cuestión jurídica que puede plantearse en orden a que si el expresado Acuerdo Subregional requiere o no someterse a los trámites de un tratado, ha sido superada por los antecedentes recientemente dados a cono-

[8]Senado de Chile. Informe Comisión de RR.EE. *Boletín,* sesión 18, 10 de enero de 1961.

[9]Senado de Chile. Informe Comisiones Unidas de RR. EE. y Economía. *Boletín* Nº 24.013, 14 de mayo de 1969, p. 38.

cer"[10]. Como se puede apreciar, el Senado de Chile se abstuvo de ejercer las facultades de control político en la incorporación del Acuerdo de Integración Subregional, estimando que no se violaba la Constitución Política de 1925.

Un tiempo después, en el año 1971, se planteó el problema de la "Decisión 24", que generó a su vez un conflicto jurídico respecto a su aprobación y puesta en vigencia, que se ha creído oportuno analizar en esta parte de la Práctica en Chile.

Teniendo presente que los países miembros del "Acuerdo de Cartagena" tuvieron como punto de partida el deseo de acelerar el proceso de integración, y lograr el desarrollo más rápido y que una de las formas de conseguirlo era a través de la inversión extranjera, se reconoció en la Declaración de Bogotá"... que el capital extranjero puede realizar un aporte considerable al desarrollo de América Latina, siempre que estimule la capitalización del país donde se radique..."

Como consecuencia de este postulado era necesario establecer reglas comunes para regular la inversión extranjera, con el objeto de proteger a las empresas nacionales o mixtas o la transferencia de tecnología.

El Art. 27 del Acuerdo de Cartagena permitió a la Comisión del Grupo Andino, adoptar la "Decisión 24", que entraría en vigencia cuando todos los países signatarios depositaran su instrumento de aprobación respectiva en la Sede de la Junta del Acuerdo de Cartagena, ciudad de Lima, Perú. "La Decisión 24" pretende ser un marco común dentro del cual los países pudieran alcanzar un desarrollo armónico y equilibrado; que ningún país pudiera conceder mayores franquicias a los inversionistas extranjeros con el objeto de evitar la competencia desleal.

Su incorporación al Derecho Chileno: la Decisión 24 fue aprobada a mediados del año 1971 por el Decreto Nº 482 del Ministerio de Relaciones Exteriores entrando en vigencia ese mismo año.

Algunos tratadistas sostienen que entró en vigencia el año 1973, debido a que en Colombia fue objeto de un Recurso de Inaplicabilidad como consecuencia de lo cual, el Ejecutivo de ese país debió solicitar al Congreso colombiano que dictara una ley especial que le delegara facultades para poder aprobarla. Esto tiene gran importancia para el efecto de los plazos de transformación de las empresas,

[10]Senado de Chile, *Informe* citado p. 8.

puesto que los inversionistas ganarían tres años más, si se acepta esta opinión.

En Chile fue aprobada por un Decreto Supremo que contiene tres artículos:

Art. 1º Aprueba e incorpora el régimen común.

Art. 2º Deroga las disposiciones vigentes hasta ese momento que fueran contrarias o incompatibles.

Art. 3º Establece los mecanismos para la entrada en vigencia.

Se planteó la duda si este Decreto Supremo era suficiente para derogar la legislación anterior, si tenía primacía sobre ella o no. Con anterioridad, la inversión extranjera se regía por el DFL Nº 258 y por los arts. 14, 15 y 16 de la Ley de Cambios; ambos cuerpos legales tienen valor de Ley. Para solucionar este problema, la Doctrina en Chile se ha remitido al "Acuerdo de Cartagena", determinando su naturaleza jurídica. Le asigna el valor de una Ley, por ser un mecanismo destinado a ejecutar el Tratado de Montevideo, considerado un "tratado marco", y que se incorpora por sí mismo al Derecho Nacional. La Dirección de Impuestos Internos, servicio dependiente del Ministerio de Hacienda Pública, mediante la circular Nº 161 de fecha 22 de diciembre de 1972 se pronunció al respecto, expresando que las normas del Decreto 482 primaban sobre las del DFL Nº 258 y demás normas existentes, pero que éstas mantenían su vigencia en forma supletoria.

El Consejo de Defensa del Estado de Chile, respondiendo a un Oficio de la Secretaría Ejecutiva de ALALC, y fundándose en razones doctrinarias, sostuvo que "salvo cuestiones estrictamente constitucionales, que hacen imperativa la sanción legislativa, las demás materias reguladas ordinariamente mediante ley, que sean consecuencia de tratados y convenciones, especialmente multilaterales, no requieren su aprobación por ley. En estos casos, basta el Decreto Supremo, porque se está obrando dentro del marco del Tratado de Montevideo"[11]. En este mismo informe, el Consejo de Defensa del Estado sostiene que el Decreto Supremo basta para poner en vigencia la "Decisión 24", que tiene fuerza de ley y que puede modificar, derogar o limitar otras disposiciones legales vigentes en nuestro país.

La Contraloría General de la República devolvió este Decreto

[11]Consejo de Defensa del Estado de Chile. *Informe Nº 891,* 21 diciembre de 1970, pp. 18 y 19.

sin tramitar, debido a que consideraba que... "la ejecución de los acuerdos y la puesta en práctica de mecanismos propios de un Derecho derivativo de un Tratado-marco, en la medida que implican la modificación de regímenes legales plenamente vigentes, deben recibir la aprobación del Congreso Nacional, única sanción que dentro de nuestro régimen institucional podría darles la fuerza necesaria para su debido acatamiento como Ley de la República..."[12].

El gobierno de la época ordena a la Contraloría tomar razón y cursar el Decreto Nº 482 mediante un Decreto de Insistencia, fundamentando su decisión en que por ser un Tratado-marco el Tratado de Montevideo, no es necesaria la intervención del Congreso en la aprobación de los instrumentos emanados de sus órganos. Es necesario destacar que la Contraloría General de la República, al no tomar razón del Decreto Nº 482, rompe su propia jurisprudencia y contradice el Dictamen Nº 1172 de agosto de 1969, en el que había reconocido el nacimiento de un Derecho comunitario de índole derivativo del Tratado de Montevideo.

Se puede advertir, claramente, cómo a través de la evolución de la doctrina y de la práctica que se ha reseñado, el preponderante papel que se le había dado al Congreso Nacional en los Reglamentos Constitucionales y Constituciones anteriores, y que se ve reforzado en los primeros tiempos de la vigencia de la Constitución de 1925, paulatinamente ha perdido valor, estimándose necesaria la aprobación parlamentaria solamente para los tratados formales, celebrados de acuerdo al procedimiento clásico de conclusión de tratados, cada vez menos frecuentes en las relaciones internacionales contemporáneas.

Sección 2 Decreto Ley Nº 247

Con la dictación de este texto legal en el año 1974 se afirma, en forma indubitable la sostenida tendencia que se advertía cada vez con más fuerza en el sistema legal chileno para omitir el trámite de aprobación legislativa para ciertos acuerdos internacionales, y como consecuencia de ello, se puede apreciar la preponderancia creciente del Poder Ejecutivo en la conclusión de pactos internacionales; se consagra en este texto la omisión de la aprobación legislativa, por lo menos para una categoría de "acuerdos en forma simplificada".

Al dictarse esta norma legal, Chile se ha incorporado al grupo de

[12]*Diario Oficial.* 30 de junio de 1971 (se encuentran expuestas las posiciones del Gobierno y de la Contraloría).

países que tienen los sistemas más modernos en sus disposiciones constitucionales y/o legales para la conclusión de los convenios internacionales. Al efectuar el análisis de las disposiciones constitucionales de 1925 relativas al sistema de conclusión de acuerdos internacionales, se podía advertir que el texto guardaba silencio respecto a los "Acuerdos en forma simplificada", pero no detenía el proceso de regresión del Congreso Nacional en la aprobación de los acuerdos internacionales; en cambio, el D.L. Nº 247 es más elocuente, en cuanto a admitir su procedencia, pero es insuficiente, no despeja cabalmente las dudas que se habían venido planteando en la doctrina y práctica chilenas con respecto a otras categorías de "acuerdos en forma simplificada", que no quedan contempladas en el actual texto legal que analizamos.

Como es de todos conocido, con fecha 11 de septiembre de 1973, asume el Mando Supremo de la Nación la Honorable Junta de Gobierno, y con la dictación del D.L. Nº 1, que es el Acta de Constitución de la Junta de Gobierno, comienza en Chile un período de Decretos-Leyes que rige el sistema jurídico nacional. En Chile, desde muy antiguo, se ha establecido y reconocido tanto por los tratadistas como por la Contraloría General de la República que el Decreto Ley y el Decreto con fuerza de Ley, son leyes en el sentido material.

Para iniciar el análisis del D.L. Nº 247 nos parece importante y más que eso, fundamental, conocer en primer lugar la jerarquía de la norma, ya que es preciso determinar si se trata de una norma legal o de rango constitucional. En la época de su dictación, enero de 1974, en los primeros meses de comenzar la labor legislativa la Junta de Gobierno, no resulta claro determinar su jerarquía, ya que aún no se habían dictado los cuerpos legales que permiten precisar con claridad cuál es la facultad que se está ejerciendo al dictarse la norma. Es por esta razón que se hace necesario confrontar los distintos Decretos-Leyes que permiten determinar si esta norma es de rango legal o si al dictarse se ejerció la facultad constituyente.

El D.L. Nº 1 es aquel en virtud del cual la Junta de Gobierno asumió no sólo El Mando Supremo de la Nación, sino que también las funciones ejecutiva, legislativa y también la constituyente. Luego, la Junta de Gobierno comenzó a dictar Decretos-Leyes; pero desde ese momento fue un órgano del Estado, y órgano es un complejo que está compuesto de agentes físicos, personas naturales y sus competencias, y empezó a ejercer las funciones que de acuerdo a su competencia le correspondían, aun cuando en los primeros meses no se hizo mucha distinción.

El D.L. Nº 27 disuelve el Congreso Nacional. Con esto se producían serias complicaciones de orden práctico y para solucionarlas se dictó el D.L. Nº 128, donde se explicó más claramente cómo la Junta de Gobierno podía ejercer la labor constituyente, señalando que cuando la Junta de Gobierno dictaba disposiciones que alteraban algunos preceptos de la Constitución Política del Estado, debía entenderse que estas disposiciones pasaban a integrarse a la Constitución. Esto no quedó claro, ya que en la práctica se había demostrado que era necesario distinguir cuando la Junta de Gobierno actuaba en una u otra función. Se dictó el D.L. Nº 527, que fijó lo que se denomina el "Estatuto Jurídico de la Junta de Gobierno", en el que se han distinguido las funciones meramente ejecutivas de las legislativas y al Presidente de la Junta llamado así hasta ese momento, se le dio el carácter de Jefe del Poder Ejecutivo y Jefe Supremo de la Nación. Mediante el Estatuto de la Junta de Gobierno, se le asignaron, en general, las atribuciones que la Constitución Política de 1925 confiere al Presidente de la República[13], y se precisó que la Junta de Gobierno era un organismo colegiado formado por los cuatro jefes máximos de las Fuerzas Armadas, Miembros que constituían el Organo Legislador, que está presidido por el Jefe del Estado. Cuando la Junta de Gobierno actúa con el carácter de Legislador, lo hace con la unanimidad de sus miembros; se entiende que la Junta de Gobierno es el órgano de carácter legislativo y cada vez que la Constitución Política de 1925 exige el acuerdo del Senado o la aprobación del Congreso (como en el caso de los acuerdos internacionales), ese acuerdo debe prestarlo la Junta de Gobierno como Poder Legislativo.

El D.L. Nº 788 (Diario Oficial, 4 de diciembre de 1974) dio algunas normas acerca del ejercicio de la función constituyente; desde su publicación, cada vez que un Decreto-Ley quiera modificar la Constitución va a tener que decirlo de manera explícita, de otra forma, si no lo dice, no se entenderá modificada la Constitución de 1925, según lo que dispone el art. 1º del D.L. 788.

De los distintos preceptos analizados, se llega a la conclusión de que el Decreto Ley Nº 247 es de rango constitucional, y que al dictarse, se ejerció la facultad constituyente, ya que contiene preceptos distintos a la Constitución de 1925 y tiene la calidad de norma modificatoria del correspondiente precepto de la Constitución, en este

[13]El Art. 10 Nº 13 del D. L. Nº 527 (Diario Oficial de 26 de junio de 1974) reproduce la atribución presidencial del Art. 72 Nº 16 de la Constitución Política de 1925.

caso, los arts. 72 Nº 16 y 43 Nº 5. Por lo tanto, nos encontramos en presencia de una norma de rango constitucional, y el que se haya dictado a escasos tres meses de haber asumido el Mando de la Nación la Honorable Junta de Gobierno, es una demostración más de la importancia que tienen en la época actual las relaciones internacionales y una prueba fehaciente de que Chile no puede permanecer alejado de la comunidad internacional. Las relaciones internacionales son esencialmente dinámicas; los distintos países realizan entre sí todo tipo de convenciones, sobre las más variadas materias. Los derechos y obligaciones contraídos por el país, no pueden verse afectados internacionalmente por un cambio en el sistema de Gobierno, y es por esto que se tuvo que dictar este texto legal que determinara la forma de perfeccionar los acuerdos internacionales.

El art. 2º del D.L. Nº 247[14] ha puesto fin al problema de la puesta en vigencia, en el ordenamiento jurídico chileno, de los acuerdos derivados de un "tratado marco", que tal como se recordará en el análisis de la Práctica chilena durante la Constitución de 1925 ya habían sido consagrados por el Congreso Nacional, el Consejo de Defensa del Estado, la Contraloría General de la República y mayoritariamente por la Doctrina en Chile, que compartían la opinión de que los convenios internacionales que derivaban o ponían en ejecución un "tratado-marco" no necesitaban ser sometidos al trámite de aprobación por el Congreso Nacional, corroborada ampliamente por la Práctica de la Cancillería chilena.

Sin embargo, no se han despejado las dudas y subsisten todavía, con respecto a aquellos acuerdos internacionales suscritos por el Ejecutivo en virtud de un mandato legal, para dar cumplimiento a una ley anterior, y para aquellos que suscribe en virtud de la Potestad Reglamentaria el Presidente de la República.

Este art. 2º del D.L. Nº 247 no contempla para ser excepcionados del trámite de aprobación legislativa a aquellos acuerdos celebrados en cumplimiento de un mandato legal o para cumplir con la ejecución de una Ley interna, y al omitírselos se debe entender que deben presentarse a la aprobación, según lo dispone el art. 3º del msimo Decreto-Ley.

No nos parece que ésta sea la interpretación correcta, ya que en Chile desde hace bastantes años se ha aceptado, tanto por el Con-

[14]Decreto Ley Nº 247. Art. 2º "Aquellos tratados que se limiten a cumplir a ejecutar lo dispuesto en un tratado anterior entrarán en vigor mediante su sola firma o mediante el cambio de notas reversales".

greso Nacional como por la Contraloría, que estos acuerdos no requieren aprobación legislativa, ya que ésta estaría implícita en el mandato legal. Desde el año 1933, con la dictación de la ley Nº 5.142, se ha sostenido en Chile, y así se ha hecho en la práctica, que no es necesaria la aprobación para este tipo de acuerdos.

Tampoco aparecen incluidos en el art. 2º del D.L. Nº 247 los acuerdos concluidos en virtud de la Potestad Reglamentaria del Presidente de la República para ser excepcionados del trámite de aprobación legislativa. La Doctrina y la Práctica Chilenas han determinado que, en estos casos no se requiere la aprobación y se basan en los arts. 60, 71 y 72 Nº 16 de la Constitución de 1925. Estos acuerdos han recibido el nombre de "tratados administrativos" por el Congreso Nacional en el año 1955, estableciendo la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados que estos tratados no requieren de aprobación legislativa.

Como conclusión, puede señalarse que este art. 2º del D.L. Nº 247 es un gran paso adelante al establecer la omisión de la aprobación legislativa para cierta categoría de convenios, pero que es insuficiente, no contempla las otras dos situaciones que la doctrina y la práctica ya habían excluido con anterioridad de la aprobación legislativa. En consecuencia, se puede deducir que resulta difícil de interpretar para saber qué es lo que sucede actualmente con respecto al trámite de aprobación para estas otras categorías de acuerdos en forma simplificada que se han omitido.

La otra reforma de importancia que se introduce a la Constitución de 1925, es la que dispone el art. 5º de este Decreto Ley, que por primera vez en Chile establece como trámites obligatorios *la promulgación y la publicación de los tratados internacionales.* Con anterioridad, ni la Constitución de 1925 ni el Código Civil mencionaban la promulgación de tratados y como Derecho positivo sólo existía el Decreto Supremo Nº 328 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 21 de junio de 1926, que establece normas respecto a la promulgación de los tratados.

La jurisprudencia de los Tribunales de Justicia chilenos ha sido prácticamente invariable en el sentido de que se hace indispensable la promulgación de los Tratados internacionales para que se les tenga como Ley de la República en el Derecho Interno.

En el Fallo más reciente de la Corte Suprema sobre la necesidad de que los Tratados deben ser promulgados, al referirse al "Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas" —suscrito por Chile con fecha 16 de septiembre de 1971 y ratificado por el Gobier-

no de Chile ante las Naciones Unidas el 10 de febrero de 1972— e invocado por la defensa del Recurso de Apelación del Recurso de Amparo Nº 701 y 702 "Castillo Velasco Jaime y Velasco Letelier Eugenio contra civiles no identificados", la Sentencia de alzada expresa que dicho Pacto... "no ha sido promulgado como Ley de la República..."[15].

La Doctrina en Chile, en cambio, difiere del criterio sustentado por la Excma. Corte Suprema y sobre el problema planteado con este art. 5º del D.L. Nº 247, el Profesor de Derecho Internacional, Don Fernando Albónico, en un informe en Derecho contenido en el mismo expediente, sostiene que sólo apartir de la dictación de este Decreto-Ley, se hace obligatoria la promulgación y publicación de los Tratados en el Diario Oficial.

En resumen, el D.L. Nº 247 ha efectuado una importante reforma a la Constitución de 1925 en materia de acuerdos internacionales: una, omitiendo el trámite de aprobación legislativa para aquellos acuerdos celebrados para poner en ejecución un "tratado-marco"; y otra, al disponer la obligación de promulgar y publicar los tratados. Nos parece que es digno de destacar el progreso que ha significado su dictación en el ordenamiento jurídico nacional, pero que este aporte es insuficiente, no soluciona totalmente los problemas que se habían presentado en esta materia en la práctica nacional, y que se seguirán presentando en el futuro, porque Chile participa activamente en la comunidad internacional, y está celebrando siempre nuevos acuerdos internacionales con otros países*.

[15]Expediente C. de Apel. Recurso de Amparo Nº 701 y 702 Nombre: Castillo Velasco, Jaime y Velasco Letelier Eugenio. C. Suprema, Secretaría Recurso: Apelación de Amparo. Rol. 20187 - 146 Fs. 68. Fecha 19 de agosto de 1976.

*Nota del Editor: Para una versión extensa de estos problemas, ver Jeannette Irigoin 'La incidencia del órgano legislativo chileno en la conclusión de acuerdos internacionales' Tesis de Grado. Facultad de Derecho Univ. de Chile. 1976.

8.
LA ECONOMIA Y SU INFLUENCIA SOBRE LAS RELACIONES EXTERIORES DE LOS ESTADOS

*Alberto Baltra Cortés**

I

Cuando acepté, con agrado, la invitación a participar en esta obra, lo hice advirtiendo lo ambicioso del título asignado a mi tema. Estudiar la diplomacia económica y las relaciones económicas internacionales de Chile es una labor que excede en mucho a la capacidad de un hombre. Es tarea de un equipo y que exige tiempo.

Mis reflexiones no pueden, por tanto, tener más alcance que el de un ensayo preliminar encaminado, sobre todo, a despertar la inquietud sobre una materia, de por sí interesante, y que, en estos momentos, reviste singular importancia dado el hecho, que aun al margen de la voluntad de las grandes potencias, empieza a configurarse un nuevo orden económico internacional.

Me referiré, pues, a la economía y su influencia sobre las relaciones exteriores de los Estados, ilustrándola, en lo posible con ejemplos relacionados con la diplomacia económica de Chile. No es raro que omita algunos o muchos ejemplos, porque mi oficio no ha sido la diplomacia sino la economía. Procuraré mostrar cómo la diplomacia tiende a resolver o contribuir a resolver los problemas económicos que afectan a los países. No siempre la diplomacia logra plenamente los objetivos que persigue. Es de la esencia de la diplomacia rehuir los enfrentamientos y buscar la solución de los problemas a través de la negociación, y el éxito de ésta, en grado apreciable, depende de la fuerza negociadora de las partes.

De ahí, los peligros que envuelve la negociación bilateral cuando hay una notable disparidad en el poderío económico o/y político de las partes. Por ello, en la negociación con las grandes potencias tiene una importancia, quizás decisiva, la unidad de criterios entre las naciones que se les enfrentan. Más adelante, me referiré a un caso

*Alberto Baltra Cortés. Abogado y Economista. Director fundador de la Escuela de Economía, Universidad de Chile y Profesor extraordinario de las Facultades de Ciencias Económicas y Derecho Académico del Inst. de Chile. Ex Ministro de Economía. Consultor de la CEPAL. Autor de varias obras sobre economía chilena y latinoamericana.

reciente que es ejemplarizador y comprueba que la unidad negociadora, en sí misma, involucra una fuerza, independientemente de otros elementos. La unidad es la fuerza de los débiles.

La diplomacia puede, a veces y en apariencia, perseguir fines meramente políticos. Lo común es que tienda a satisfacer también finalidades de índole económica, aunque éstas sean menos visibles. Como ejemplo, puede citarse el caso de la *détente* entre las dos superpotencias que se disputan la hegemonía del mundo. En lo político, la *détente* es el fruto del equilibrio bélico, lo que las induce a evitar la guerra, pues en ella no habría vencedores, sino vencidos y destruidos.

Pero, la *détente* persigue también el incremento de la cooperación económica y tecnológica entre los países del Este y del Oeste, vale decir, entre los países de la órbita soviética y el resto del mundo. El aumento del intercambio comercial y tecnológico se busca con distintos propósitos. Las naciones industrializadas de Occidente tratan de abrirse mercados en momentos que sus economías aún padecen los efectos de una fuerte contracción. Del lado de la URSS y sus prosélitos, se busca ansiosamente el acceso a la avanzada tecnología de Estados Unidos, Europa occidental y Japón, a la vez que el mercado abastecedor de materias básicas de los países en desarrollo. En el período de tan sólo tres años comprendidos entre 1971 y 1974, las exportaciones de Estados Unidos hacia las naciones socialistas experimentaron un aumento de 475%, pasando de menos de 400 millones de dólares a 2.300 millones. En el mismo período, el saldo positivo de la balanza comercial de Estados Unidos, con los países comunistas, creció en 665%.

El Presidente Carter no ha modificado ninguno de estos aspectos de la *détente,* pero le ha agregado un factor denominado *ético.* La cooperación económica y técnica con la Unión Soviética dependerá ahora de la actitud de este país hacia los disidentes y de su intervención en los asuntos de otros países. La revista *The Economist,* en uno de los números de marzo del año en curso, describe así la política de Carter: "Más Angolas, más disidentes prisioneros: Menos cooperación económica. Más circunspección en su comportamiento exterior, un poco más de tolerancia en el exterior, y el resultado será beneficioso para la economía de la URSS".

No faltan quienes sostengan que Estados Unidos y Occidente en general, siguen una política suicida al entregar a la URSS su tecnología, que ésta empleará para acrecentar su poder económico y militar. Es decir, los países industrializados de Occidente estarían ayudando a

tejer la cuerda con que, más tarde, se les colgaría. El asunto no es del todo claro. Hay consideraciones que merecen meditarse. La producción cibernética descansa en principios muy diferentes a los de la producción mecanizada, sujeta a la racionalización de Taylor. En la producción mecanizada, el proceso productivo se descompone en etapas y cada una de ellas se confía a la máquina. El trabajador es un simple apéndice de la máquina y, como ésta, ejecuta movimientos elementales, simples e idénticos. Taylor decía a los trabajadores: "El pensamiento amortigua los reflejos. Les prohibo pensar. A otros, se les paga para ello". La producción cibernética, al contrario, requiere de un personal con visión amplia del proceso técnico y una ancha base teórica y metodológica. La producción cibernética acentúa la intelectualización del trabajo. Supone la participación efectiva de los trabajadores en la adopción de decisiones. Ya no sirve el trabajador movido por reflejos, sino que se necesita del trabajador que piensa y propone. Según los especialistas, dentro de 10 años, en las sociedades industrializadas, el 70% de los obreros deberá poseer una cultura general de nivel comparable al que ahora se exige para ingresar a la universidad. ¿Es compatible, entonces, la producción cibernética con los regímenes totalitarios en que, parodiando a Taylor, los gobernantes prohiben a sus súbditos que piensen? ¿Puede este tipo de producción llevarse a cabo sin que cambien las estructuras de esas sociedades? ¿No es éste, acaso, un poderoso factor de cambio que se fortalece en la misma medida en que se adoptan las tecnologías avanzadas y crece el número de profesionales, de especialistas?

Como dice uno de los más destacados disidentes siviéticos, Andrei Amalrik: "De hecho, sabemos que en todos los países hay un grupo de personas con rentas medias, cuya profesión exige una preparación considerable y que no puede ejercer su actividad sin una cierta libertad intelectual y de acción, a la vez que sin un ordenamiento legal. Por ello mismo, dicho grupo constituye la capa social básica en que se apoya todo régimen democrático. Me parece que esta clase, a la que se puede denominar clase media o de los especialistas, se está formando progresivamente en la URSS... A esta clase pertenecen personas que gozan de un nivel de vida relativamente alto, habida consideración de los standard soviéticos; que ocupan una posición respetable en la sociedad, a causa de la profesión que ejercen y que poseen un grado de cultura que los habilita para juzgar más o menos objetivamente su situación y la de la sociedad en su conjunto... Según todo lo hace parecer, esta clase comienza a tomar conciencia de

su unidad y a afirmar su identidad"[1]. Por su lado, otro disidente no menos famoso, Andrei Sajarov, comenta: "Debido al aumento y complejidad de los sistemas económicos, los problemas de organización y administración han ocupado el primer lugar... Ellos exigen la participación creadora de millones de personas en todos los niveles del sistema económico, así como un amplio intercambio de información... Ahora, se habla mucho de la necesidad de un método científico para abordar los problemas de organización y administración... Sólo una consideración científica puede ayudar a vencer las dificultades y realizar todas las posibilidades de dirección de la economía y el progreso tecnológico que la ausencia de propiedad privada debería hacer posible. Pero, el modo científico de abordar los problemas requiere plena información, un pensamiento imparcial y una libertad creadora. A menos que se den estas condiciones (y no sólo para algunos individuos, sino para las masas), las conversaciones sobre la dirección administrativa basadas en principios científicos no pasarán de ser palabras desprovistas de sentido"[2].

Pues bien, según anota *The Economist* en el artículo que citábamos, hoy existen en la Unión Soviética 40 veces más científicos que en 1917 y 6 ingenieros por cada 28 trabajadores. Esta numerosa intelectualidad científica y técnica está ansiosa de información y conocimientos acerca de lo que sucede más allá de su mundo. Al mismo tiempo es la que tiene mayores oportunidades de contacto con sus colegas de Occidente, lo que permite opere el *efecto demostración* en el orden de las libertades y derechos democráticos. No es fácil para el Gobierno soviético impedir esos contactos sino que, a la inversa, ellos se intensifican a consecuencias de la cooperación económica y tecnológica con los países de Occidente. En cierta manera, al transferir su tecnología, la industria occidental está sembrando semillas de democratización que es posible puedan, algún día, fructificar. Al decir esto, no pensamos que en la URSS y los países de su sistema pudiera reinstaurarse el capitalismo, sino que pusieran en vigencia libertades y derechos democráticos de que hoy carecen.

Hemos insistido en estos aspectos de la *détente* para ilustrar el caso de fines políticos estrechamente interrelacionados con aspectos económicos. Puede también acontecer lo contrario. Por ejemplo, el Acuerdo de Cartagena obedeció, esencialmente, a motivos de diplomacia económica, pero Chile abrigaba, además, la esperanza que la

[1]Andrei Amlrik, *"L'Unión Soviétique survivra-t-elle* en 1984", p. 66.
[2]Andrei D. Sajarov. *"Habla Sajarov"*, pp. 110 y 111.

integración de las economías contribuyera a robustecer vínculos de amistad con algunos de nuestros vecinos, superando, así, diferencias que ya pertenecen o deben pertenecer a la historia.

II

En Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores se separó del Ministerio del Interior en 1871, a comienzos de la administración de Federico Errázuriz Zañartu. Antes, como advierte el historiador don Luis Galdames, la diplomacia chilena "tenía muy poco desagradable que hacer"[3]. Desde el inicio de la República, sólo dos conflictos habían roto la paz: El de 1836, con la Confederación Perú-Boliviana, y el de 1865, con España.

A partir de la Presidencia Errázuriz Zañartu empiezan a surgir cuestiones de límites, problema común a casi todas las naciones latinoamericanas. Entre las primeras disputas limítrofes estuvo la que surgió con Bolivia y que, en el fondo, envolvía cuestiones económicas, relacionadas, sobre todo con el salitre.

Hasta 1879, Chile sólo era dueño de los yacimientos salitreros del distrito de Taltal: los del Tofo y Antofagasta se encontraban en territorio boliviano; y los de Tarapacá, en territorio del Perú.

En un principio, el salitre no despertó el interés de los poderes públicos de Bolivia y la industria se debió al sacrificio y perseverancia de algunos chilenos que, como don José Santos Ossa, exploraron el territorio en su búsqueda. Además, fueron también empresarios chilenos quienes descubrieron ricos depósitos de guano en el litoral, cerca de Mejillones. Bolivia, de súbito, sostuvo que ese territorio era suyo. El problema, que venía arrastrándose desde 1812, fue objeto de una intensa actividad diplomática y pareció solucionarse en 1866, con el Tratado suscrito ese año. Chile, renunciando a parte de sus derechos en aras de la convivencia pacífica, aceptó que se fijara como límite entre ambos países el paralelo 24 de latitud sur. Entre otras, el Tratado contuvo una estipulación que fue la que, más tarde, desencadenó la guerra. En efecto, su artículo 4º dispuso que quedarían libres de todo derecho de exportación los productos del territorio comprendido entre los grados 24 y 25 de latitud meridional, que se exportasen por el puerto, entonces boliviano, de Mejillones.

Además, ese mismo año, aprovechando la estada en Santiago de un personero del Gobierno de Bolivia, por ese entonces en manos

[3]Luis Galdames. *"Historia de Chile"*, p. 460.

del Dictador Melgarejo, los señores José Santos Ossa y Francisco Puelma obtuvieron una concesión a firme para la Compañía Explotadora del Desierto de Atacama, que después se llamó Compañía de Salitre y Ferrocarriles de Antofagasta.

Como Bolivia no cumpliera lo dispuesto en el Tratado, de nuevo entró en acción la diplomacia chilena y, tras fatigosas negociaciones, obtuvo que Bolivia suscribiera el Tratado de 1874, que reafirmó lo dispuesto en el ya referido artículo 4º: En efecto, éste dispuso del modo más claro y perentorio que la Compañía de Salitre y Ferrocarriles de Antofagasta o cualquiera otra industria chilena que se estableciese en el litoral quedaría libre, durante 25 años, de todo derecho fiscal o municipal, cualquiera que fuese su denominación.

No habían transcurrido sino cuatro años cuando la Asamblea Constituyente de Bolivia dictó, el 14 de febrero de 1878, la siguiente ley: "Artículo único. Se aprueba la transacción celebrada por el Ejecutivo el 27 de Noviembre de 1873, con el apoderado de la Compañía del Salitre de Antofagasta, a condición de hacer efectivo, como mínimo, un impuesto de 10 centavos en quintal de salitre exportado".

Este insólito acuerdo de la Asamblea Constituyente, produjo los efectos de una bomba, pues no sólo infringía el contrato solemne suscrito con la Compañía de Salitre y Ferrocarriles de Antofagasta sino que violaba los Tratados de 1866 y 1874. La Compañía, confiada en el contrato, había hecho cuantiosas inversiones, mientras que Bolivia hostilizaba abiertamente el interés de los empresarios chilenos. Frente a tan delicada y explosiva situación, la diplomacia chilena actuó con sumo tacto pero con firmeza. Primero, hizo valer ante el Dictador Daza el Tratado de 1874 y, en seguida, llegó hasta proponer un arbitraje. Todo fue inútil. Daza estaba dispuesto a arrojar a los chilenos del Desierto y "reivindicar las salitreras", según el lenguaje de sus consejeros[4].

Cuando el representante de Chile en La Paz recibió la nota en que se le anunciaba la resolución irrevocable de cobrar el impuesto, declaró que Chile daba por roto el Tratado de 1874, advirtiendo que renacían para nuestro país todos los derechos que legítimamente reclamaba antes de que se firmara el Tratado de 1866.

El historiador peruano don Mariano López Soldán dice que, al iniciarse el conflicto, el Ministro de Bolivia en Lima, señor Julio Menéndez, propuso un plan de alianza entre Argentina, Bolivia y Perú, en cuya virtud Bolivia cedía a la República Argentina la mitad

[4]Luis Galdames. Ob. cit. p. 464.

del desierto y del litoral de Atacama, comprendido entre los grados 22 al 27, desde El Loa al Paposo, pasando la línea divisoria por el grado 24º30', de latitud meridional. Como observa don Roberto Hernández, "Bolivia consideraba del caso ceder y de ser aceptado por Argentina, un territorio que había reconocido como chileno en todos los Tratados anteriores, aún vigentes"[5].

El Gobierno boliviano, por bando, hizo pública la ley en Antofagasta. En seguida, vino la notificación del embargo y la toma de posesión del total de la cosa disputada. Es decir, Bolivia embargó los edificios y maquinarias, los rieles y el material rodante del ferrocarril, así como el salitre elaborado y listo para embarcarse al extranjero que estaba depositado en bodegas y playas. El remate se fijó para el 14 de febrero de 1879. En la mañana, horas antes de la subasta, las fuerzas armadas chilenas ocuparon el litoral de Antofagasta con ánimo de señor y dueño, a título de reivindicación de los derechos de Chile, trasmitidos de la soberanía española a la República independiente. En ese momento, la población de Antofagasta era de 8.507 personas, de entre las cuales 6.554 gozaban de la nacionalidad chilena y sólo 1.226 tenían la nacionalidad boliviana. El resto, 727 individuos pertenecían a 20 nacionalidades distintas.

Cuando la negociación se hace imposible, por cerrársele todos los caminos, termina el rol de la diplomacia y la política tiene que discurrir por otras vías. Chile agotó todas las posibilidades e instancias para impedir el conflicto armado, llegando hasta aceptar se recurriera al arbitraje sobre situaciones muy claras y precisas.

III

Haciendo honor al Tratado secreto de alianza ofensiva y defensiva suscrito, en 1873, con Bolivia, el Gobierno del Perú intervino en la guerra.

Nos referiremos, muy sumariamente, a la situación en que se encontraba la explotación del salitre de Tarapacá donde, al igual que en Antofagasta, las salitreras eran, en su mayoría, explotadas por chilenos. El Gobierno del Perú, con un fuerte desequilibrio fiscal, estaba inquieto por la competencia que el salitre causaba o podía ocasionar al guano. Pensó que la solución estaba en el estanco del salitre, pues así podía reducir su oferta en el mercado internacional, impidiendo que disminuyera la demanda de guano. En 1873 se dictó

[5]Roberto Hernández. *El Salitre,* p. 95.

una ley que estancaba el salitre: El único exportador de salitre era, ahora, el Estado peruano, quien lo adquiría de los productores y lo vendía realizando, según se creía, una ganancia. Pero, lo que aparecía tan claro en teoría no resultó en la práctica y el estanco se convirtió en un fracaso. En efecto, Valparaíso era el mercado comercial y financiero del salitre. Los banqueros de ese puerto, furiosos con el estanco, cerraron el crédito a los salitreros de Tarapacá, abocándolos a la ruina. Además, ni el salitre de Antofagasta, en territorio boliviano, ni el de Taltal, explotado en suelo chileno, quedaban afectos al estanco, de suerte que el Perú no podía, en la práctica, manejar la oferta de salitre, como su Gobierno había creído erróneamente. A mayor abundamiento, el precio del salitre en el mercado mundial había disminuido a consecuencias del fin de la guerra franco-prusiana.

Ante el desastre del estanco, el Perú dictó, en 1875, una ley que, junto con derogarlo, dispuso la expropiación de las salitreras, autorizando al Gobierno para contratar un empréstito por 7 millones de libras esterlinas para indemnizar a los propietarios. El empréstito no se colocó. Entonces, el Gobierno celebró contratos de promesa de venta a dos años plazo, entregando a los dueños de las salitreras unos documentos denominados certificados salitreros, que se convertirían en moneda corriente una vez que se colocara el empréstito. Vencido ese plazo, los certificados se transformaron en bonos de la deuda pública peruana.

Como era de preverlo, el triunfo de Chile provocó una violenta baja en la cotización de los bonos, que perdieron el 90% de su valor nominal. Había la creencia general que el Gobierno chileno no reconocería ningún valor a los bonos emitidos por Perú. Mas no fue así. El 11 de junio de 1881, el Gobierno de nuestro país promulgó un decreto que tuvo importancia trascendental. Dicho decreto dice, a la letra: "Santiago, Junio 11 de 1881. He acordado y decreto: Los establecimientos salitreros del territorio de Tarapacá comprados por el Gobierno del Perú, y por cuyo precio éste había expedido certificados de pago no cubiertos, serán devueltos provisoriamente y sin perjuicio del derecho de terceros, a los que depositen por lo menos las tres cuartas partes de los certificados emitidos por el valor de cada salitrera y enteren además en una tesorería fiscal en moneda una suma igual al precio de la otra cuarta parte, cantidad que será devuelta al interesado cuando entregue todos los certificados emitidos por el valor de la respectiva salitrera. Tómese razón, comuníquese y publíquese. PUNTO. José Alfonso".

Pero había alguien a quien no había necesidad de comunicárselo, pues, en razón de sus funciones, conocía muy de antemano la determinación del Gobierno de Chile y había adoptado, en provecho propio, las medidas correspondientes. Esta persona era el Inspector de Salitreras, Robert Harvey, de nacionalidad inglesa, que ocupaba el mismo cargo bajo la dominación peruana y a quien, por motivos que se desconocen, el Gobierno de Chile mantuvo en sus funciones. Dos eminentes científicos alemanes, los doctores Semper y Michels, dicen que Harvey adquirió, en Lima, los certificados correspondientes a Pampa Ramírez, de un valor nominal de £13.750 en menos de £5.000 y vendió la empresa en £50.000 a la Liverpool Nitrate Cº, formada en Londres, obteniendo, en esta sola operación, ganancia del 1.000%[6]. Las cosas, sin embargo, van más allá, pues Harvey era socio de North, quien después fue el llamado *rey del salitre*.

North era un inglés que llegó a Valparaíso, fue después mecánico en la maestranza de Caldera pasando a ser maquinista en el ferrocarril a Carrizal y, posteriormente, calderero en la salitrera Santa Rita. Fue en ese momento cuando entró en una especie de sociedad o, más bien, complicidad, con Robert Harvey. North organizó, por lo menos, una docena de sociedades salitreras, de las que era el principal accionista. No sólo era North el mayor productor de salitre sino que, además, dueño de los ferrocarriles de Tarapacá y de las empresas que proveían de agua, luz y gas a la ciudad de Iquique. La vida de la provincia estaba en sus manos. Según expresaba, años más tarde, el ex Ministro de Estado, don Luis Aldunate, refiriéndose al salitre de Tarapacá: "En una palabra, Chile tiene enclavado en su territorio una especie de factoría, de colonia industrial, de explotación y utilización exterior, que nos reconoce sí un derecho señorial y que lo paga en forma de impuesto, pero reservándose el monopolio de su rica producción"[7]. Eran las consecuencias del decreto de 1881. Lo paradojal era que North había construido su gigantesco imperio económico con el crédito concedido por los Bancos chilenos. El ex parlamentario peruano de la época, don Guillermo Billinghurst, de mucha autoridad en la materia, dice que si bien los dueños y empleados de las oficinas salitreras no eran chilenos, sí lo era, en su mayoría, el capital con que operaban. Agrega que, de no haber mediado la con-

[6]Semper y Michels. *"La Industria del Salitre en Chile"*, traducción de Javier Gandarillas y Orlando Ghigliotto Salas, p. 138.

[7]Corporación de Fomento de la Producción. *"Geografía Económica de Chile"*. Texto refundido, p. 441.

ducta incalificable de Harvey, funcionario del Gobierno de Chile, las salitreras de Tarapacá "habrían pasado a manos de industriales nacionales y, en todo caso, habrían quedado en poder de sus primitivos dueños, antiguos y experimentados salitreros"[8].

El imperialismo británico, sin invertir ni siquiera una libra esterlina, se apoderó del salitre de Tarapacá. Este obscuro y desconcertante capítulo de la política económica nacional debe analizarse a fondo con la ayuda de los archivos de las Cancillerías, no sólo de Chile e Inglaterra, sino de los otros países que, en aquellos tiempos, tenían interés en la industria salitrera, como Alemania y España, por ejemplo.

IV

Para terminar con el salitre, me referiré a la decadencia, de la que fue nuestra principal riqueza. Desde 1879 hasta 1910, el valor del salitre vendido al extranjero ascendió a 6 mil millones de pesos oro de 18 peniques y más del 50% de los ingresos fiscales provenía del impuesto a su exportación. Chile gozaba del monopolio de los fertilizantes azoados. Ahora, en 1976, la producción mundial de este tipo de abonos fue 43.745.000 de toneladas de nitrógeno y la de Chile no alcanzó sino a 108.000 toneladas, o sea, un 0,24% del total. ¿Cuáles fueron las causas que a través de los años provocaron tan formidable descenso? La principal, me parece, consistió en desconocer que la imposición de precios de monopolio acarrea la sustitución del producto monopolizado lo que, en el caso de nuestro salitre, resultó ruinoso.

En 1883, debido, sobre todo, al derecho fijo que gravaba la exportación, las salitreras no redituaron las ganancias que, a juicio de los empresarios, les correspondían. Con el objeto de elevar los precios, recurrieron, entonces, a la formación de carteles que ellos llamaron "combinaciones salitreras". La primera empezó a operar en 1884 y el plazo del acuerdo fue de cuatro años. Conforme a los términos del cartel, los salitreros limitaron la exportación en 45%, 40%, y 25% de la capacidad productiva instalada, respectivamente. Como era obvio, los precios subieron considerablemente, pero, como también tenía que ocurrir, la demanda se contrajo y creció la de abonos sucedáneos. Al expirar el cartel, se restableció la producción libre y el volumen del salitre producido sobrepasó, en mucho, los

[8]Roberto Hernández. Ob. cit. p. 112.

niveles anteriores a la entrada en vigencia de la primera combinación. De éstas, hubo tres más, siendo la última aquella que se pactó en 1900 y duró hasta 1909. Al constituirse la primera combinación, el doctor Marcker, alemán, escribió lo siguiente: "Las sales amoniacales no podrán hacer competencia al salitre sino cuando sean esencialmente más baratas que el salitre, de manera que, por el mismo precio, se pueden consumir cantidades mayores de nitrógeno amoniacal. Según lo que se espera, las sales amoniacales, bajo estas condiciones, harán al salitre, en los años venideros, una competencia creciente que saludaremos con tanta más alegría, cuanto que ella se hará por una industria de nuestro país..."[9].

La Primera Guerra Mundial trajo consigo un extraordinario auge en la producción salitrera. Durante los cuatro años que duró el conflicto, la producción fue de 10.707,232 toneladas métricas. Su exportación contribuyó con el 52,7% a las rentas ordinarias de la nación. El fin de la guerra causó un enorme trastorno, de modo que, en 1919, la exportación de salitre se redujo fuertemente. En los años del conflicto, la producción de ázoe sintético aumentó mucho con el apoyo de los Gobiernos en lucha, de manera que, al sobrevenir la paz, el salitre chileno no representaba sino el 40% de la producción mundial de ázoe. La situación se tornó aun más crítica después de la Segunda Guerra Mundial, en que el Gobierno de Estados Unidos vendió, a bajos precios, las plantas de nitrógeno sintético que había construido durante la guerra. Por este motivo, los particulares tuvieron costos muy inferiores, acentuando la desventaja competitiva del salitre chileno.

La diplomacia chilena debió empeñarse activamente en conservar los mercados tradicionales de nuestro salitre, procurando concertar acuerdos que impidieran a esos países levantar plantas productoras de salitre sintético.

Me correspondió intervenir personalmente en dos de esas negociaciones. En 1947, el Presidente de Chile, don Gabriel González Videla, aceptó sendas invitaciones formuladas por sus colegas de Brasil y Argentina, Generales Dutra y Perón, respectivamente. Con anticipación, el brillante diplomático y entonces Asesor de la Cancillería, Germán Vergara Donoso, y quien habla que, por la época era Subsecretario de Economía, recibimos la misión de viajar a Río de Janeiro para negociar un Tratado de Comercio. El objeto principalísimo era impedir que se realizara un proyecto, patrocinado por el Estado

[9]Roberto Hernández. Ob. cit., p. 169.

Mayor brasileño, de construir una planta productora de sintéticos. Después de muchas y duras sesiones de trabajo con los negociadores de Itamaraty llegamos a acuerdo en todos los aspectos, salvo en lo que se refería a la planta de sintéticos, pues a ello se oponía tenazmente el Ministro de Defensa de Brasil.

Cuando el Presidente González Videla arribó a Río de Janeiro, en julio de 1947, impusimos a él y a su Ministro de Relaciones Exteriores, señor Raúl Juliet Gómez, de la delicada y dificilísima situación producida, agregándole que, en concepto nuestro, el problema tenía que resolverse directamente con el General Dutra.

Fue lo que se hizo en una reunión tempestuosa. El Presidente González Videla, en sus *Memorias,* relata así lo que ocurrió: "Convine con el Presidente Dutra en que nos reuniríamos en el Palacio de Las Laranjeiras antes de la comida de retribución que ofrecía el Presidente de Chile al del Brasil, con la asistencia de los respectivos Ministros de Relaciones, de sus asesores y del Ministro de Defensa. La reunión se caracterizó por su ambiente tenso. Yo mismo tuve que hacer ímprobos esfuerzos para controlarme frente a la obstinada posición del Ministro de Defensa, quien se escudaba esta vez en que Argentina, según informaciones del Estado Mayor del Ejército, habría ya adquirido una planta de salitre sintético en los Estados Unidos. "Inmediatamente respondí al Ministro que sus informaciones carecían de asidero, por cuanto nuestra Cancillería tenía un acuerdo en principio con la Cancillería argentina para mantener la complementación económica de ambos países y se esperaba mi visita al Presidente Perón para firmar el *acuerdo* por el cual dicho país desistía de toda gestión estatal o privada relacionada con el establecimiento de plantas de salitre sintético. "En última instancia, señor Ministro —agregué—, en el caso hipotético de que Argentina no firmara el acuerdo, Brasil quedaría en libertad de acción.

"Incluso con esta garantía, el Ministro de Defensa, con exagerado empecinamiento, rechazó mi generosa y conciliadora proposición, sosteniendo que la *defensa* del Brasil no podía quedar a merced de acuerdos de terceras potencias.

"Fue, entonces, cuando, alterado, me puse de pie y en forma airada le repliqué: Olvida, señor Ministro, que quien está ofreciendo estas garantías es un Jefe de Estado de un país gran amigo del Brasil, cuya tradicional amistad usted está destruyendo...

"Intervino de inmediato el General Dutra, y con gran serenidad y amistosas palabras, junto con apaciguar el ambiente, le dio un corte

definitivo al diferendo: Vea, Videla, su ofrecimiento da garantías suficientes a la defensa del Brasil y fomenta y robustece el intercambio y la solidaridad económica entre Chile y Brasil, que siempre deberá mantenerse por el propio interés de nuestros países. Y dirigiéndose al Ministro de Relaciones, señor Fernández, le dijo: Le ruego, Ministro, hacer redactar esta misma noche el *acuerdo* para que el Presidente de Chile pueda firmarlo el día de mañana.

Y así se hizo"[10].

Mediante dicho acuerdo, Chile se comprometió a reservar anualmente todo el salitre que necesitara Brasil y, además, a mantener en territorio brasileño un stock mínimo de 25.000 toneladas de nitrato de sodio, todo ello a cambio del compromiso de Brasil en cuanto a no levantar plantas de fertilizantes sintéticos, mientras otros Gobiernos sudamericanos no desarrollaran planes en este sentido.

El 7 de julio, el Presidente chileno y su comitiva partió hacia Buenos Aires. Desde allí y en tren viajamos con Perón hasta Tucumán, distante 1.400 kilómetros de la capital. En esa ciudad, tuvimos, pues, Germán Vergara y yo que negociar, pero las cosas fueron mucho más fáciles que en Brasil. El 12 de julio, ya de regreso en Buenos Aires, ambos mandatarios suscribieron un Tratado Comercial. En lo que atañe al salitre, punto clave de la negociación, el instrumento contuvo cláusulas análogas a las convenidas con Brasil: Chile se comprometía a satisfacer todas las necesidades de salitre de Argentina y mantener en el territorio de esa República un stock permanente de 15.000 toneladas. Por su lado, el Gobierno argentino asumía el compromiso de no levantar plantas de fertilizantes sintéticos ni conceder facilidades o franquicias a los particulares que desearan dedicarse a producirlos, mientras otros Gobiernos sudamericanos no emprendieran planes en ese sentido.

Así como estos dos episodios, debe haber muchos otros en la historia de los esfuerzos cumplidos por la diplomacia chilena en defensa de la industria salitrera. Sería útil recordarlos y escribir su historia.

Lo acontecido al salitre natural de Chile y su reemplazo, prácticamente completo, por los abonos sintéticos, debiera servir de lección ejemplarizadora a los países que, organizados en OPEP, imponen el precio del petróleo y, por lo mismo, aceleran el descubrimiento y desarrollo de fuentes sucedáneas de energía.

[10]Gabriel González Videla. *"Memorias"*, T. I., pp. 557-558.

V

En el primitivo esquema, además del salitre, debía referirme al cobre y el mar en sus relaciones con la actividad diplomática desplegada en torno a ellos. Con mejor acuerdo, se pensó, después, que estos temas merecían tratarse por separado, y es lo que ya han hecho distinguidos especialistas en esas materias.

Por eso, y con el consentimiento de las autoridades que tienen a su cargo la dirección del libro, examinaré, en seguida, algunos grandes tópicos, de los que ya se está ocupando activamente la diplomacia de todas las naciones, pues de ellos depende, en medida importante, el destino económico de los pueblos, sobre todo de aquellos cuyas economías se encuentran en proceso de desarrollo. O sea, abandonaré el campo histórico, para referirme a problemas del presente y del futuro.

VI

A través de diversas resoluciones adoptadas por Naciones Unidas y, en especial, por la UNCTAD, se ha ido configurando progresivamente un nuevo concepto de las relaciones económicas entre los países. Ahora, el comercio es sólo *uno* de los elementos de un *sistema* de relaciones que comprende la cooperación industrial, la asistencia financiera, científica, técnica y cultural, etc. Estas nuevas formas que tienden a englobarse en una sola política, se designan con el término genérico de *cooperación económica*. Correlativamente, la institucionalidad jurídica e instrumental tiende a cambiar, con el objeto de adaptarse a las nuevas circunstancias.

Ya no se trata únicamente de convenir la compra y venta de los eventuales excedentes exportables, sino de actuar sobre los factores capaces de generarlos y, más allá de esto, promover una efectiva complementación entre las economías, de modo que surja una división internacional del trabajo que revista caracteres de permanencia y que sea, en cierto modo, deliberada y programada.

De ahí que los tipos de acuerdo o convenios se hayan diversificado notablemente. Hoy casi no existe el Tratado de Comercio clásico, que se limita a reglamentar, de manera general, los asuntos relacionados con el comercio y la navegación, sobre todo en cuanto se refiere a niveles arancelarios, formalidades administrativas y aduaneras, cláusulas de más favor, bandera de los buques que pueden transpor-

tar las mercaderías, listas que indican los bienes que las partes aceptan intercambiar determinando, a veces, contingentes de exportación e importación en términos reales o nominales. Ahora, y por lo común, el Tratado de Comercio es parte de los acuerdos de cooperación económica y no incluye necesariamente listas de productos que las partes se comprometen a importar. Los instrumentos recientes, que contienen Listas, les asignan, expresa o tácitamente, carácter informativo de lo que cada país pactante está en condiciones de exportar hacia el otro. A menudo, los acuerdos de cooperación tienen una duración de 3 a 5 o más años y se adicionan con protocolos que, periódicamente, programan el intercambio para períodos variables, que van desde los 12 meses hasta los 2 ó 3 años.

Las nuevas formas de cooperación económica se concretan en contratos o acuerdos de cooperación industrial, que celebran entre sí las empresas, públicas o privadas. La UNCTAD piensa que estos instrumentos representan el nuevo elemento dinámico y dinamizador del intercambio. Los contratos de cooperación industrial se celebran entre las empresas, públicas o privadas, de los países sujetándose a los principios genéricos que estipulan los acuerdos de cooperación suscritos por los respectivos Gobiernos. Tales acuerdos crean, de ordinario, mecanismos institucionales, como las Comisiones Mixtas, a cuyo cargo corre el funcionamiento práctico de lo convenido.

Hasta ahora, son los países de la órbita soviética organizados en el COMECON, los que han recurrido, con más frecuencia, a las nuevas formas de cooperación económica. También lo han hecho China Popular y Yugoslavia. Las naciones del COMECON no sólo emplean esas nuevas formas en sus relaciones con los países en desarrollo sino que también en las que mantienen con los países industrializados de régimen capitalista. Tratándose de estos últimos, tales formas de cooperación se materializan en proyectos de gran envergadura y con plazos de duración que llegan a ser de 10 a 20 años. Por ejemplo, la Unión Soviética ha suscrito numerosos contratos de cooperación industrial con empresas de Estados Unidos, Alemania Federal, Francia, Italia, Finlandia, Austria y Japón.

Como ya se insinuó al comienzo del artículo, los países comunistas del COMECON persiguen distintos objetivos cuando traban relaciones de cooperación económica con los países industrializados que cuando lo hacen con países en desarrollo. Tratándose de aquéllos, lo que persiguen fundamentalmente es adquirir equipos modernos y conocimiento tecnológico. En el caso de los países en desarrollo, bus-

can, principalmente, asegurarse el abastecimiento de ciertos bienes primarios, como materias primas de alimentos, y también de algunas manufacturas y semimanufacturas, pues parecen haber comprendido que, en ciertos casos, la importación les puede ofrecer soluciones más económicas y rápidas que el aumento de la capacidad productiva interna. Ello resulta aun más claro tratándose de producciones que requieren una alta densidad de mano de obra, sobre todo en naciones con débil crecimiento demográfico como lo son Bulgaria, Alemania oriental y Hungría. Puede suceder, también, que un país del COMECON posea una producción industrial extremadamente diversificada, que limita sus posibilidades del uso de los métodos automatizados y decida, entonces, concentrar sus inversiones en determinados rubros, satisfaciendo, en mayor o menor grado y según las circunstancias, el resto de la demanda en los mercados externos.

No obstante el carácter evolutivo y flexible de las fórmulas ideadas para llevar a la práctica los contratos y acuerdos de cooperación industrial, es posible distinguir los siguientes modos principales, que no analizaremos, sino que vamos sólo a enunciar: a) La entrega de bienes de capital y prestación de servicios técnicos conexos; b) La subcontratación; c) Las empresas mixtas, y, d) Los convenios o acuerdos de coproducción. Además, la cooperación industrial no siempre es bilateral sino que, cada día, se recurre con más frecuencia a los acuerdos triangulares, o sea, con intervención de tres países. Por ejemplo, Checoslovaquia suministra estructuras y chasis a la empresa de montaje Leyland's inglesa, que opera en Perú. La UNCTAD estima que la cooperación industrial tripartita "promete llegar a ser en el futuro próximo un área particularmente favorable de la acción multilateral".

Se tiene el temor, que no carece de fundamento, que los países del COMECON utilicen las nuevas formas de cooperación económica con fines políticos. Existe, por ello, la absoluta e imprescindible necesidad que el intercambio comercial y la cooperación económica se desenvuelvan dentro de sus propias y peculiares esferas, colocándose por completo al margen de la política propiamente dicha. Esta es, además, la única manera de cumplir con lo dispuesto por la UNCTAD cuando expresa que "las relaciones económicas entre los países, incluyendo las comerciales, han de fundarse en el respeto al principio de la igualdad soberana, la libre determinación de los pueblos y la no injerencia en los asuntos internos de otros países".

Nos explicamos que, a la luz de la experiencia, se ponga en duda la posibilidad de esa "despolitización". Pero, por otro lado, hay ejemplos de ella. La "despolitización" ha hecho y sigue haciendo posible el comercio y la cooperación económica entre regímenes diametralmente opuestos a los que imperan en las naciones que integran el COMECON. Más arriba, citábamos el ejemplo de Estados Unidos. En América Latina, el intercambio de Brasil con el COMECON representa un 52% del intercambio total latinoamericano con los países que lo componen y alcanzó, en 1974, a 640 millones de dólares. Además, Brasil tiene acuerdos de cooperación económica con Alemania oriental, Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, Checoslovaquia y la URSS. En Europa occidental, el comercio de España franquista con el COMECON distó de ser insignificante.

En 1975, el 6,4% de la exportación española tuvo ese destino y el 6,1% de su importación fue de ese origen. En marzo de 1976 se organizó, en España, la primera empresa mixta con aporte de capitales soviéticos, Sovhispan, destinada a procesar y comercializar productos del mar. En ella, la URSS aportó el 50% del capital, y el otro 50%, dos empresas españolas de carácter privado.

En Chile de nuestros días, el país mantiene relaciones diplomáticas y comerciales con Rumania y China Popular.

No parece, por lo tanto, absolutamente imposible "despolitizar" el comercio y la cooperación económica. Por lo demás, hay experiencias recientes que muestran los efectos adversos que, para el COMECON, acarrea el conferir al intercambio y la cooperación carácter de asistencia política, pues, entonces, el comercio y la cooperación quedan sujetos a todas las contingencias de los regímenes a los que se intenta auxiliar comercial y económicamente. Para que las relaciones económicas revistan estabilidad es imprescindible "despolitizarlas", en cuanto a que el comercio y la cooperación sólo responden a razones de *mutua* conveniencia económica. De no ser así, el problema cambia fundamentalmente de aspecto, pues el comercio y la cooperación se convierten en instrumentos políticos, perdiendo el carácter estrictamente económico que les atribuye y exige la UNCTAD.

No deja de ser extraño que, hasta ahora, sólo los países con regímenes marxistas hayan comprendido las importantes posibilidades que encierran los acuerdos de cooperación económica. La diplomacia de los países del COMECON, sutil, audaz, y hábil, trabaja incansablemente en esta línea. Según estadísticas de las Naciones Unidas, hasta 1974 dichos países habían celebrado más de 1.000 contratos o acuer-

dos de cooperación industrial con naciones de Europa occidental, Asia, Africa y América Latina.

Nos parece que nada impide y que, a la inversa, todo aconseja que este nuevo instrumento en las relaciones económicas entre los Estados pueda utilizarse, muy eficazmente, por las naciones subdesarrolladas entre sí y en su intercambio cooperación con las potencias industrializadas de Occidente. En esta época de creciente interdependencia a ninguna nación le es conveniente el aislamiento. Las nuevas formas de cooperación económica y tecnológica permiten resolver muchos problemas. Por ejemplo, regular la acción de las empresas multinacionales en los términos que lo establece la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por Naciones Unidas. Allí se establece que "todo Estado tiene el derecho de reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas transnacionales no pueden intervenir en los asuntos internos del Estado que las recibe. Todo Estado deberá, teniendo en cuenta plenamente sus derechos soberanos, cooperar con otros Estados en el ejercicio del derecho a que se refiere este texto".

De todo lo anterior resulta que, de día en día, la diplomacia económica cuenta con nuevos instrumentos y perspectivas que, empleados adecuada y eficazmente, pueden contribuir en mucho a la solución de los problemas, casi siempre muy complejos, que a los países plantea el desarrollo de sus economías y el progreso de sus sociedades, en el esfuerzo por elevar el standard y la calidad de la vida del hombre común, esto es, de la mayoría de sus habitantes.

VII

En su sexto período extraordinario de sesiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, en 1974, dos resoluciones sobre el nuevo orden económico internacional: La primera, es la Declaración sobre el establecimiento de ese nuevo orden, y la segunda, el Programa de acción destinado a asegurar se lleve a efecto la referida Declaración.

Ambos documentos, esencialmente expositivos, contienen una enumeración de todos los problemas y aspiraciones de los pueblos en desarrollo. Pretender que, de una vez, pueda establecerse un nue-

vo orden económico internacional que los resuelva es una utopía. No cabe duda que la fuerza natural de las cosas hace marchar al mundo hacia nuevos esquemas, más justos, en las relaciones económicas entre los Estados. Pero se trata de un proceso largo y difícil que sólo puede irse realizando por etapas viables, producto de negociaciones en que la diplomacia tiene una enorme y trascendental función que cumplir.

Pensamos que lo sensato es partir de algo concreto, que ya existe y cuya aplicación generalizada constituiría, de por sí, un extraordinario avance hacia un nuevo orden en las relaciones económicas internacionales. Me refiero a la Convención de Lomé. Esta es la Convención que se suscribió el 28 de febrero de 1975, en Lomé, capital del Togo, entre los nueve países que integran la Comunidad Económica Europea CEE, esta es, Alemania Federal, Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, con 46 países pertenecientes a áreas geográficamente distintas, pero que, mayormente, son africanos. En efecto, de esos 46 países, 37 son de Africa, 6 del Caribe (Bahamas, Barbados, Granada, Guyana, Jamaica y Trinidad Tobago) y 3 del Océano Pacífico (Fidji, Tonga y Samoa occidental).

En la negociación, propiamente dicha, participaron 44 países y luego al obtener su independencia, se incorporaron otros dos (Bahamas y Granada). La Convención de Lomé se basa en el Tratado de Roma, que abre la posibilidad de asociación entre la CEE y los países no europeos que tienen *relaciones especiales* con Francia, Bélgica, Italia y Holanda. La expresión relaciones especiales es un ingenioso eufemismo para referirse a las ex colonias de esos países.

Es notable que los 44 países que participaron en la negociación con la poderosa e industrializada CEE lo hicieran por una sola cuerda. Es decir, previamente y no sin dificultades, concertaron criterios comunes y, en seguida, entregaron la negociación a un vocero único, que actuó en nombre de todos. El frente de negociación de los países en desarrollo fue monolítico y este hecho le confirió una gran fuerza. Esto demuestra —como dije antes— que la unidad negociadora, en sí misma, involucra una fuerza, independientemente de otros factores. Es una lección ejemplarizadora. No se puede olvidar que entres esos 44 países figuran 18 que se cuentan entre los más pobres de la tierra.

Sin embargo, la unidad en la negociación hizo posible lograr resultados que representan innovaciones sustanciales en el trato entre

naciones desarrolladas y en desarrollo. Todo ello, no obstante el enorme poderío económico de la CEE y la experimentada sagacidad de sus negociadores.

La Convención de Lomé crea una estructura institucional y trata de cinco grandes órdenes de materias. Dada la limitación del tiempo, yo voy a referirme sólo a dos temas: La cooperación comercial y la estabilidad de los ingresos procedentes de la exportación de productos primarios.

VIII

En lo que se refiere a la cooperación comercial, la apertura del mercado de la CEE a los productos originarios de los países asociados en virtud de la Convención de Lomé es *sin reciprocidad comercial*. ¿Qué significa esto? Algo muy claro de entender: La CEE acuerda el libre acceso a la importación de productos de los 46 países, pero sin que éstos se encuentren obligados a conceder libre acceso a los productos procedentes de los países de la CEE. La liberación concedida por la CEE a los países asociados comprende los derechos aduaneros y otros gravámenes de efectos equivalentes, así como las restricciones cuantitativas y otras de efectos similares. En otras palabras, para los 46 países asociados, el mercado de la CEE forma parte de su propio espacio económico, pero el de ellos no lo es para los países de la CEE. En el fondo, significa que los países asociados pueden disfrutar del mercado común europeo, pero que el propio desarrollo económico queda protegido, pues éste sería imposible o correría grave peligro si los productos de los países asociados tuviesen que competir, en sus propios territorios, con los productos de la CEE internados libres de todo derecho. La renuncia de la CEE a la reciprocidad comercial constituye un antecedente de mucha importancia para el futuro de las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo.

La Convención consagra, además, el principio del origen acumulativo: Para los efectos de determinar si un producto que importa la CEE es originario de los países asociados, éstos se consideran como un territorio único. Las materias primas y otros insumos que, siendo originarios de otro u otros países asociados, se emplean por un país, también asociado, para producir artículos finales o semifinales, se estiman originarios del país que es el último productor. El principio permite que dos o más países asociados realicen transformaciones sucesivas de sus recursos, sin que ello perturbe el libre acceso de esos productos al mercado de la CEE.

IX

La Convención establece otra norma que es de suma importancia y de dilatado alcance: La estabilización de los ingresos que los 46 países reciben por concepto de la exportación de productos primarios. El artículo 16 de la Convención estipula: "Con el fin de remediar los nefastos efectos de la inestabilidad de los ingresos de exportación y permitir, así a los países asociados asegurar la estabilidad y el crecimiento continuo de sus economías, la CEE establece un régimen tendiente a garantizar la estabilización de los ingresos procedentes de la exportación de los países asociados hacia la CEE de ciertos productos de que dependen sus economías y que estén afectos a fluctuaciones en los precios o/y en las cantidades".

Como se puede comprender, éste es un precedente valiosísimo. Desde luego, reconoce ciertos derechos a los países en desarrollo que suscribieron la Convención de Lomé y, por su parte, los países industrializados de la CEE asumen obligaciones que representan un notable avance. Por su contenido y proyecciones, este Capítulo de la Convención va mucho más allá que el sistema de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional. Es el principal fruto de la formidable fuerza negociadora que los países asociados lograron con la unidad de sus criterios y la invariable centralización de su actuar.

El sistema se aplica a 12 productos primarios y, en la mayoría de los casos, a los productos obtenidos de ellos mismos: 1) *Maní y sus productos* (aceites y tortas); *Cacao y sus productos* (pastas y manteca de cacao); 3) *Café y sus productos* (extractos y esencias): 4) *Algodón y sus productos* (listers); 5) *Coco y sus productos* (copra, aceite y tortas de nueces de coco: 6) *Productos de la palma y de la areca* (aceite de palma y de areca; tortas y nueces de areca); 7) *Cueros y pieles* (pieles en bruto, pieles y cueros de vacunos; pieles de ovinos y caprinos; 8) *Madera y sus productos* (madera en bruto; madera simplemente debastada o aserrada longitudinalmente); 9) *Bananas frescas;* 10) *Té;* 11) *Sisal en bruto;* y, 12 *Mineral de Hierro.*

El Consejo de Ministros, creado por la Convención, puede incluir otros productos, si sufren fluctuaciones importantes y siempre que la economía de uno o varios países dependa, en medida apreciable, de su exportación. Se debe tener en cuenta que los países asociados propusieron otros productos, que no se incluyeron en el sistema, pero que podrían serlo en el futuro: Cobre, manganeso, bauxita, maderas tropicales, piñas, frutas, vegetales, tabaco y carne de vacuno.

Para que un país quede dentro del sistema estabilizador, es preciso que en el año anterior al de aplicación, el ingreso procedente de la exportación de uno o varios de los productos incluidos haya representado, por lo menos, el 7,5% de su exportación total. No se trata sólo de la exportación hacia la CEE sino hacia todos los destinos. Para los países asociados de menor desarrollo económico relativo, insulares o mediterráneos, ese porcentaje es sólo del 2,5%. Adviértase que estos últimos son 34 dentro de los 46 países asociados.

Para financiar el sistema, se destinan 375 millones de unidades de cuenta. Un protocolo anexo señala que la unidad de cuenta corresponde, por ahora, a los derechos especiales de giro, según su valor al 28 de julio de 1974. Esto es, la masa de recursos disponibles para este efecto es de 450 millones de dólares.

El nivel de referencia de los ingresos se calcula para cada año y producto, según el método que la Convención indica. La cuantía de la transferencia compensatoria corresponde, en principio, a la diferencia entre el nivel de referencia y los ingresos efectivos. Las transferencias son reembolsables, pero no devengan intereses. Hay países que no tienen obligación de reembolso. En este caso, la transferencia es una subvención lisa y llana. Es lo que ocurre si la transferencia la reciben países de menor desarrollo económico relativo, insulares o mediterráneos, que representan el 75% del total.

X

La Convención de Lomé, en éstos y otros aspectos, innova radical y sustancialmente en el padrón y la índole de las relaciones económicas internacionales. Representa un notable progreso en la posición de los países en desarrollo que integran el esquema. Por eso mismo, la Convención puede llegar a convertirse en un importante hito para la configuración del futuro orden económico internacional.

Sin desconocer las razones que inspiraron a las partes que firmaron la Convención de Lomé, no es menos verdad que ella quiebra la solidaridad de las naciones en desarrollo. Es casi imposible que los países asociados a la CEE puedan actuar conjuntamente con el resto de sus congéneres en planteamientos fundamentales antes los países industrializados. Y si lo hacen, es posible que no los sostengan con igual fuerza. No olvidemos que hay algunos Estados de la región latinoamericana que ahora están dentro de la zona de influencia de la CEE. Es el caso de Bahamas, Barbados, Granada, Guyana, Jamaica y Trinidad Tobago. Son Estados pequeños, pero no por esa sola

circunstancia dejan de debilitar la solidaridad regional. Su comportamiento internacional y diplomático se debate entre dos lealtades: Lealtad a la región latinoamericana y lealtad a la CEE. Entendemos que algo de esto puede ya advertirse en la OEA, organismo del que esos países forman parte.

XI

¿En qué medida afecta o puede afectar la Convención de Lomé al establecimiento de un nuevo orden económico internacional?

¿Cuál es la posición que América Latina podría o debería adoptar al respecto?

Son problemas extremadamente complejos. Es obvio que lo sean Mas hay algunas líneas básicas que pueden servir de criterios o puntos de referencia para una determinada posición o acción.

No cabe duda que la política de asociación de la CEE está dividiendo al mundo en bloques. Mediante las preferencias especiales concedidas por la CEE a ciertos países con desmedro de otros, está implantando un modelo vertical de relaciones, que no puede tardar en reproducirse respecto de otras regiones del globo. Pacientemente, la CEE y su diplomacia han creado una zona de influencia económica que comprende un *centro,* los nueve países de Europa occidental, con una población de 254 millones, y una extensa periferia, que no sólo comprende los 46 países asociados en virtud de la Convención de Lomé sino que numerosos países del Mar Mediterráneo, con los cuales ha establecido o está por establecer relaciones preferenciales como lo son, Turquía, Túnez, Marruecos, Israel, Malta, Argelia, Chipre, Egipto, El Líbano, Siria y Jordania. Además, en un futuro próximo se puede prever el ingreso a la CEE de Portugal, España y Grecia. Es una concepción política hábil y ambiciosa, que se logra por medio de una diplomacia que acciona eficientemente. Europa occidental que, políticamente, perdió sus colonias, las conserva en lo económico mediante un sistema de asociación que genera y vigoriza la dependencia.

La fórmula no es conveniente para América Latina ni, en general, para el desarrollo económico y social, homogéneo y pacífico del mundo. La "verticalización" generada en torno de la CEE tendrá, de seguro, su respuesta en esquemas análogos para Estados Unidos, Japón, etc. Si la integración vertical se generaliza, es absurdo seguir hablando del establecimiento de un nuevo orden económico interna-

cional que, por definición, excluye los bloques y busca soluciones planetarias.

XII

Frente a los hechos que plantea la Convención de Lomé pueden, en general, imaginarse dos posibilidades: 1) "Globalizar" el sistema de Lomé, y, 2) La inclusión de América Latina en un esquema centro periferia, organizado alrededor de Estados Unidos.

La primera posibilidad consistiría en trasponer a un sistema mundial los principios básicos o esenciales que consagra dicha Convención. En alguna medida, esta posibilidad se encuentra insinuada en uno de los considerando de la Convención. En efecto, dicho considerando expresa que la CEE y los países asociados están "dispuestos a instaurar un nuevo modelo de relaciones entre Estados desarrollados y Estados en vías de desarrollo, compatible con las aspiraciones de la comunidad internacional hacia un orden económico más justo y equilibrado".

Lamentablemente, este *considerando* se pierde, solitario, entre las *disposiciones* de la Convención, que sólo se basan en conveniencias nacionales y metropolitanas, encerradas y concentradas sobre sí mismas, sin mirar ni ir más lejos. Por el contrario, la Convención de Lomé tiende a perpetuar las *relaciones especiales* que unen a las que ayer fueron metrópolis y colonias. Por lo demás, el esquema de Lomé refleja intereses muy poderosos, no sólo de los Estados, sino de las corporaciones multinacionales que, con sede en las metrópolis, desarrollan sus actividades en la periferia creada por la Convención.

Sin embargo, América Latina debe hacer un esfuerzo por "globalizar" los principios básicos de Lomé. Debo confesar que, hasta hace poco, yo era escéptico en cuanto a que dicha "globalización" pudiera tener probabilidades de prosperar. Pero, en este momento, creo que la situación ha cambiado en algo. En la conferencia-cumbre que, a comienzos de mayo recién pasado, se celebró en Londres entré los Jefes de Gobierno de Alemania Federal, Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Japón, el representante de la CEE, señor Claude Cheysson, presentó un acuerdo, aprobado por la unanimidad de los 9 países que integran la CEE, en que se propone un mecanismo análogo al establecido por la Convención de Lomé a fin de garantizar a los países en desarrollo la estabilidad de los ingresos que reciben por concepto de la exportación de sus productos. La Conferencia de Londres, por su parte, declaró estar presta a iniciar estudios

sobre la materia. Es un indicio, es una esperanza, es una luz, aunque débil, en cuanto a la posibilidad de conferir carácter mundial a algunos de los principios esenciales de Lomé. Por lo mismo, ahora más que nunca, la diplomacia de los diversos países de la región debe emprender esta tarea y ella no puede tener carácter unilateral sino que debe ser un esfuerzo conjunto para que la fuerza negociadora revista una dimensión importante.

XIII

En todo caso, nos parece que la prudencia aconseja considerar simultáneamente la segunda posibilidad, esto es, la inclusión de América Latina en un bloque, cuyo eje sería Estados Unidos. En mi concepto, la alternativa no es deseable ni conveniente. Pero es una posibilidad que, tal vez, los países de América Latina tengan que afrontar.

En efecto y por desgracia, Lomé provoca y agudiza antagonismos que, por una parte, dividen la región latinoamericana y, por la otra, la empujan hacia el bloque que encabezaría Estados Unidos.

Por ejemplo, si Estados Unidos restablece el régimen de importación de azúcar atribuyendo cuotas o contingentes a los países, es probable que el resto de los productores latinoamericanos se oponga a que se conceda cuota a Jamaica, que ya la tiene en la CEE. Sería un diferendo que Estados Unidos debería zanjar.

En otro ejemplo, si el día de mañana, como es previsible, la CEE acepta incluir el cobre en la lista de productos comprendidos en el esquema de garantías para el ingreso procedente de las exportaciones, ello colocaría al cobre de Zambia, país asociado, en ventaja con respecto al cobre de Chile. La desventaja para Chile se acentuaría muchísimo más sí, dentro de la lógica del sistema, el mecanismo se perfecciona asignando contingentes o cuotas de importación a los países favorecidos. En tal caso, el cobre chileno tendría acceso limitado al mercado de la CEE o no lo tendría en absoluto.

De ahí, que está dentro de lo probable que, en un futuro cercano o lejano, Estados Unidos pueda ofrecer preferencias especiales a América Latina o que algunos países de la región las soliciten.

En esta hipótesis, que no carece de realismo, sería de graves consecuencias que los países de la región, cogidos de improviso, entraran a negociar bilateralmente o no estuviesen preparados ni concertados para hacerlo como grupo. A la larga, la negociación bilateral es adversa a los intereses del país que aun en lo inmediato aparece beneficiado y lo es en grado mucho mayor para los intereses comu-

nes. Por desgracia, en América Latina, el retiro de Chile, ha debilitado la eventual fuerza negociadora del Pacto Andino y ALALC, que incluye a todos los países sudamericanos y a México, de América del Norte, tiene sólo una existencia nominal y burocrática.

¿Habrían obtenido, acaso, los 46 países en desarrollo asociados a la CEE las ventajas que les reconoce la Convención de Lomé si hubiesen caído en la tentación de negociar bilateralmente?

Creemos que es necesario empezar a aunar criterios con el fin de formular planes concretos que permitan a los países latinoamericanos enfrentar los problemas que plantea el establecimiento de un nuevo orden económico internacional y cuyas soluciones es lo más probable que no discurran por las vías que señalan Naciones Unidas en sus acuerdos, sino por otras más viables y hacederas.

La decisión para hacerlo corresponde, por cierto, a los Gobiernos y su ejecución, al instrumento de que disponen los Estados para negociar, esto es la diplomacia. Nos atrevemos a pensar que el destino de la región latinoamericana depende, más que de los foros internacionales, de la comprensión, imaginación y tenacidad de todos y cada uno de los países que la componen para llegar a una unidad de criterio, que le confiera la suficiente fuerza negociadora para hacerse oír y lograr que, en lo sustancial se resguarden sus intereses. No se puede olvidar que, hacia 1980, América Latina tendrá una población de 350 millones de habitantes y un producto regional bruto de más de 400 mil millones de dólares, en poder adquisitivo correspondiente a 1976. Hace muy poco, un economista holandés ha dicho: "Aunque los próximos diez años estarán plagados de incertidumbre, es probable que América Latina siga siendo la región con crecimiento más rápido de todo el mundo... En comparación con los urgentes problemas que afrontan otras regiones del mundo, América Latina parecería estar en mejores condiciones de explotar su potencial que Asia y Africa, y de llegar a ser realmente *la clase media* entre las naciones del globo"[11].

Como región, siempre que actúe unida, realmente unida, posee, pues una fuerza negociadora respetable. Lo que sea de nosotros, de las generaciones venideras, del destino latinoamericano dependerá del modo en que esa fuerza logre hacerse valer.

[11]André van Dam. "El futuro de América Latina", *"Comercio Exterior"*, Vol. 27, Nº 3. México, marzo de 1977, p. 323.

9.
LA PRENSA EN LA POLITICA EXTERIOR CHILENA Y EN LA CONFIGURACION DE LA IMAGEN INTERNACIONAL DEL PAIS

*René Silva Espejo**

De acuerdo con las indicaciones que el Instituto de Estudios Internacionales ha tenido a bien hacerme, al solicitar mi colaboración en la obra "150 Años de Política Exterior Chilena", debo asumir la doble responsabilidad de señalar lo que la prensa ha significado en ese largo período para influir en la política exterior del país y configurar su imagen; a esto se agrega que se me ha propuesto construir con mis experiencias una crónica personal sobre tan vasto tema.

Con anticipación tengo que advertir que en el curso de mi exposición me encuadraré en un período aproximado de cincuenta años que es el que abarca mi labor periodística. Es, pues, una revisión de los acontecimientos que me ha correspondido vivir simultáneamente, como narrador, comentarista y a menudo polémico participante, lo que me permitirá dilucidar algunos eventos en materia de política exterior.

Este momento ofrece una perspectiva dilatada para el acontecer periodístico. En él se preparan los festejos del Sesquicentenario del diario "El Mercurio" de Valparaíso y se están celebrando numerosas efemérides de instituciones o actividades que adquieren especial relieve en la primera parte de este siglo. En todos ellos, como era de esperar, ha tenido actuación la prensa nacional. Chile se ha distinguido por la fecundidad de la labor periodística, de tal manera que en cualquier aspecto los diarios han influido como fuentes de historia y propulsores de la política exterior chilena.

A la vastedad de los hechos que se presentan a nuestra vista se agrega el compromiso de abordarlos en un orden que la historia misma ya ha fijado y en el que el juicio personal del observador debe intentar liberarse hasta donde es posible de interpretaciones personales inevitablemente subjetivas.

El periodismo nacional aventaja en número, autores y constancia para mantener sus ediciones a la mayoría de los que han existido en el continente americano. Son muy pocos los que pueden competir

*René Silva Espejo. Periodista, ex Director de "El Mercurio", Profesor de Castellano. Miembro de la Academia Chilena de la Lengua.

con él en esas características. Para demostrarlo basta con citar a "El Mercurio" de Valparaíso, próximo a cumplir 150 años.

El periodismo es una actividad y al mismo tiempo una manifestación de trabajo intelectual que ha estado sujeta a innumerables variaciones. Igualmente el periodismo ha sido objeto de revisiones constantes desde el punto de vista de su forma de realización.

Con todo, el espíritu de síntesis que han empleado los autores de trabajos destinados a mostrar el panorama de la prensa chilena, siempre quedó algún sector no examinado y cada vez que debió volverse atrás para agotar aspectos interesantes que no habían sido analizados, se anotaron novedades. Tras de la labor de los diarios había siempre documentos con los cuales era posible esclarecer un sinnúmero de sucesos.

La vocación de historiógrafos que demostraron los escritores y periodistas chilenos desde temprano se vio incentivada con los continuos relatos de la prensa y determinó a quienes ocuparon sus columnas a impulsar a los gobernantes y hombres públicos a tomar actitudes sobre límites soberanos que favorecieron el interés del país.

No ha sido frecuente que los diarios importantes se lanzaran en campañas belicosas destinadas a enervar los ánimos de la ciudadanía aun en momentos de dramáticas dificultades como fueron las que provocó, por ejemplo, el bombardeo de Valparaíso por la escuadra española y en las que estuvo envuelta directamente la seguridad misma del diario "El Mercurio".

Posteriormente la guerra con Perú y Bolivia, que sacudió a Chile por dos veces, no logró desconcertar la dirección del país ni tampoco trastornar su conducción civil ni militar.

La guerra civil de 1891, con todos los quebrantos que ella acarreó, en lo político, social y militar no trajo a tierra, como muchos temieron, la posibilidad de mantener un gobierno capaz de recuperar el control del orden público ni tampoco agravó hasta el extremo las relaciones con los países vecinos.

Y una buena prueba de la sensatez de gobernantes y ciudadanos fue que en medio de conflictos muy graves como eran los que se originaron durante la guerra de 1879 pudieran las amenazantes tensiones entre Chile y Argentina obstruir caminos para negociar arreglos que sin duda evitaran males que incluso pudieran poner en peligro la paz en el cono sur de América.

La revisión de las colecciones y diarios correspondientes a los períodos de las ácidas controversias para resolver las cuestiones de límites con Argentina permiten comprobar que la prensa nacional,

sobreponiéndose a las divisiones internas y a las violencias políticas, lograba imponer un clima de comprensión que finalmente condujo a arreglos pacíficos.

Los problemas fronterizos más graves, como fueron las dificultades en la zona de Palena y en el canal de Beagle, pusieron en peligro de fracasar más de una vez las gestiones arbitrales; finalmente ellas pudieron reanudarse hasta los términos de arreglo en que hasta hoy se encuentran.

Otra demostración del influjo atemperador de la prensa nacional cada vez que se manifestaron dificultades en la política externa fue el inesperado y ejemplar arreglo del conflicto de Tacna y Arica, en 1929 que había llegado a parecer insoluble durante largos años.

A los tratados de paz entre Chile, Perú y Bolivia, más recientemente es posible agregar la negociación directa chileno-boliviana, para asegurar a este último país un acceso soberano al mar, que ha contado con el apoyo generalizado de la opinión pública de Chile.

EL PRESTIGIO DE LA POLITICA EXTERIOR LAS CAMPAÑAS DE PRENSA

La alta directiva de la empresa "El Mercurio" invariablemente mantuvo contacto con los programas y campañas de sus diarios principales.

Don Agustín Edwards Ross, al adquirir "El Mercurio" de Valparaíso consideró que sus páginas debían ocuparse en forma muy directa de los asuntos económicos del país y sus antiguos colaboradores han dejado testimonio de su preocupación por las orientaciones de la política monetaria y los repetidos esfuerzos para alcanzar la inversión metálica, que tanto dañaba el prestigio exterior del país.

Su hijo, don Agustín Edwards Mac-Clure, cuya vocación periodística fue aun más intensa, como lo reveló la transformación técnica de la empresa y la creación de la edición de Santiago, tuvo desde su juventud intensa preocupación por los rumbos políticos y económicos que seguía Chile, mostrando una dedicación más directa con los diarios de la empresa "El Mercurio". Sus intensas labores públicas y la actividad diplomática, lo apartaron por períodos de la dirección directa de los diarios, pero no lo distanciaban de los problemas más importantes de la política internacional, manteniéndose en correspondencia continua con quienes ejercían la dirección de las ediciones de Valparaíso y Santiago.

Era proverbial, y así lo atestiguan sus más antiguos colaboradores, que don Agustín Edwards Mac Clure, se posesionara a fondo de la labor periodística tanto en lo técnico como en lo editorial. Su concurrencia a las reuniones de redactores era frecuente y la dedicación a los trabajos que cada uno de ellos asumía, hacía que el Presidente de "El Mercurio" se sintiera solidarizado con el personal, ofreciéndole no sólo sus opiniones, sino que también su documentación y biblioteca personales. En materia de política exterior su conocimiento era muy amplio y sus directivas aportaban luces para tratar temas de alta importancia.

D. Agustín Edwards Budge, si bien no siguió las aguas de su padre en materia política e internacional, demostró tempranamente que le interesaban ciertos y determinados problemas de interés público hacia los cuales llamaba frecuentemente la atención del Consejo planteando interesantes debates a fin de llegar a orientar campañas de valor editorial.

Entre esos asuntos figuró siempre en primer término la preocupación por la decadencia del valor de la moneda, motivada por las cada vez más frecuentes y voluminosas emisiones para saldar el déficit fiscal.

El proceso inflacionista era tema de frecuentes deliberaciones en la mesa de redacción. Las distancias políticas hacían difícil una conexión en el terreno técnico-económico y restaban a las campañas de prensa el alcance y la fuerza necesarios para conseguir reformas destinadas al equilibrio de la balanza de pagos y la normalidad en el régimen de costos, precios y remuneraciones. El debilitamiento de la producción agravaba progresivamente el problema de la inflación.

A partir desde el año 1950 se produjo un verdadero derrumbe en las bases mismas de la economía.

Don Agustín R. Edwards experimentaba grandes aprensiones frente al caos económico que se avecinaba y como el factor más grave que acentuaba la inflación era la aplicación de medidas solamente de carácter político, propuso a comienzos de 1965 orientar la línea editorial de "El Mercurio" en el sentido de obtener que la dirección del problema financiero y monetario se colocara en manos independientes, es decir, bajo la dirección de técnicos desligados de los afanes políticos locales.

Informó el señor Edwards al Consejo del diario que en la vecina república del Perú había estado actuando la misión Klein-Saks y que sus consejos habían logrado resolver problemas semejantes a los que se planteaban en Chile. Con una decisión que salía del marco perio-

dístico propuso establecer contacto personal con el Gobierno del señor General Ibáñez para proponer la contratación de dicha misión a fin de que viniese a Chile a formular un plan de control de la inflación, que por su solvencia técnica y respetabilidad encontrara apoyo en algunos sectores del Parlamento.

La primera gestión para llevar a la práctica el propósito se hizo ante el Ministro de Hacienda don Abraham Pérez. El señor Pérez recibió con interés la proposición que le hacían los representantes de "El Mercurio" y quedó de tratarla en consejo de gabinete. Desgraciadamente la tramitación del asunto no fue fácil ni encontró la comprensión general debida. Ante el aparente fracaso de las primeras gestiones, ellas se reanudaron con el sucesor de don Abraham Pérez, en quien también se encontró voluntad para acoger la proposición. Pero debía ser un tercer Ministro de Hacienda, el señor Oscar Herrera Palacios, quien se mostró decidido a llevar adelante el plan propuesto por "El Mercurio".

Entretanto el señor Agustín R. Edwards no había vacilado en proponer como primer paso un viaje de exploración de los miembros de la misión Klein-Saks bajo su responsabilidad personal, para que tomaran conocimiento de la realidad económica chilena, y al mismo tiempo, calcularan el personal que se requeriría para integrar la misión y el costo de operación que ella demandaría. Una vez que estuviesen compenetrados de la intensidad del problema y su posible solución, habría llegado el momento de obtener que el Gobierno resolviera sobre el acuerdo a firme con la Misión.

Las consecuencias internacionales de la inflación, como dijimos anteriormente, seguían agravándose y este estado de cosas formó criterio en sectores políticos aún contrarios al gobierno del señor Ibáñez para cooperar a un problema de interés nacional.

Los Presidentes de la Comisiones de Hacienda de ambas Cámaras, don Pablo Aldunate y don Gregorio Amunátegui, encabezaron un bloque parlamentario que debía apoyar los proyectos antiflacionistas que se esperaba llegarían al Congreso próximamente.

Coincidieron estas gestiones con un viaje al exterior del Ministro Oscar Herrera Palacios, a quien se confió por el Gobierno el encargo de tomar contacto con la Misión Klein-Saks en Nueva York para cerrar el contrato de servicios.

Entretanto "El Mercurio" proseguía su tenaz campaña editorial y de artículos de redacción, que puede estimarse la más intensa y sostenida que se registra en muchos años, en la que se abordaron todos

los aspectos del perjuicio económico que sufría el país con la inflación y la necesidad de erradicarla.

Valor de la opinión pública.

Es frecuente que algunos sectores de la ciudadanía no lleguen a una apreciación exacta de lo que significa la opinión pública, es decir, el sentir que puede formarse a través de la prensa escrita y los medios de comunicación para impulsar la acción gubernativa y legislativa y obtener con ellas un cambio nacional de rumbos.

Grandes estadistas de todos los tiempos han coincidido en que la opinión pública, usando la prensa y otros medios termina por ser irresistible y derrumba a los más grandes obstáculos que se oponen a la realización del bien público.

No vacilamos en esta ocasión de apoyar este convencimiento valiéndonos para ello de la experiencia adquirida a lo largo de los años para lograr el robustecimiento de una idea a través de la prensa. Uno de estos casos es sin duda el que "El Mercurio" puso en el centro de sus preocupaciones, llevándolo a ser el leitmotiv de sus campañas. Nos referimos a la muy conocida e insistente de todas las épocas de "El Mercurio": la inflación crónica e incoercible que se apoderaba de año en año de la economía nacional. Todos los esfuerzos realizados hasta 1950 no consiguieron bajar los amenazantes índices de la caída del valor de la moneda, motivando esto el descrédito de la economía chilena y de los gobiernos incapaces de corregir sus vicios. Esta situación afectaba directamente a la política exterior, pues ni los gobiernos ni las agencias internacionales de crédito miraban con tranquilidad el estado de cosas existentes en Chile.

A esos perjudiciales efectos que sufría nuestra política exterior se debió sin duda el creciente aumento de la política de izquierda que de año en año seguía siendo avance exclusivamente sobre la base de la incapacidad que demostraban los gobiernos para poner término a un estado de cosas que debería llevarnos ya a comienzos del año 50 a la posibilidad de la implantación de las tendencias más extremas en el país. La denuncia constante de "El Mercurio" parecía convertirse en prédica en el desierto y así creyeron muchos que los esfuerzos de la prensa no llegarían más allá del año 50, sin que se entronizaran en el Gobierno los elementos y partidos más extremos. Los sectores más pesimistas desestimaban el esfuerzo de "El Mercurio" y creían que el término de la inflación significaba para la izquierda perder toda posibilidad de conservar en alguna forma el poder.

Otro caso de opinión pública.

Tenemos entre nuestras experiencias personales en la actividad de "El Mercurio" un caso que convence de la importancia que pueden adquirir los esfuerzos de un periódico para sanear las negociaciones internacionales y para evitar desviaciones que pudieron haber sido de malas consecuencias para la política exterior de Chile. Nos referiremos brevemente a las propuestas del Presidente argentino Juan Domingo Perón para la firma de un ambicioso contrato que él propuso al Gobierno de Chile con el nombre de "Tratado de Unión Económica chileno-argentina". Este proyecto demoró en su gestación varios años, abarcando la administración del señor González Videla y el segundo gobierno del señor Carlos Ibáñez del Campo. El año 1946 me puse en contacto con algunos influyentes círculos rectores de las actividades ganaderas y agropecuarias de Argentina. Por esos mismos días se encontraba en la capital argentina una comisión de delegados chilenos con el encargo de cerrar algunas importantes adquisiciones de materias primas y provisiones agrícolas, lo que dio lugar a que en el ambiente en que nos movíamos pudiéramos captar algunas informaciones que consideramos de gran interés para la política exterior de Chile y las relaciones con el país hermano.

Como se recordará, Argentina había acumulado enormes reservas de oro con sus afortunadas operaciones de ventas de trigo y carne a los países europeos, cuando aún no terminaba la segunda guerra mundial. Igualmente había llegado a tener un virtual monopolio del aprovisionamiento de semilla de maravilla y del aceite derivado de su industrialización. Muy pronto fuimos informados de que nuestros intereses no recibirían un trato equitativo, salvo que pudiera darse paso a negociaciones de mucho mayor entidad, la que pronto luego se conocería en Santiago.

Habiéndonos formado un cuadro más o menos completo sobre las proposiciones del Presidente Perón y de sus asesores principales, juzgamos de verdadero interés para el conocimiento público hacer un amplio reportaje que entregamos a "El Mercurio", como base de discusión.

El relato que publicó el Decano fue origen de comentarios a uno y otro lado de la cordillera, creándose en la opinión pública chilena un estado de cosas propio al amplio debate que requería un tema y las proyecciones del que se nos había planteado. En efecto, el documento de que se trataba, a pesar del llamativo título de "Tratado de la Unidad Económica", no entraba en el fondo de la política inter-

nacional, sino que contemplaba una serie de garantías y compensaciones. Se hablaba de la creación de empresas económicas comunes y de la realización de nuevos ferrocarriles, túneles internacionales y obras camineras, todos ellos destinados a buscar por los más fáciles medios expansión para la producción argentina, todo lo cual aparentaba saldarse con facilidades económicas y financieras.

A medida que la discusión fue abarcando mayores antecedentes y la participación del Congreso extendió el debate en forma amplia, la opinión pública adquirió conciencia de las proyecciones que el "Tratado de la Unidad Económica chileno-argentina" podría encerrar en el futuro. Pero en lo que hay que insistir era que diversos asuntos pendientes en nuestra política exterior trasandina no aparecían abordados en el proyecto del señor Perón y sí, en cambio, se sustituían por nuevos asuntos con atractivos de corto plazo, pero con no menos nebulosidad para los años futuros.

El proceso de la revelación de aspectos poco esclarecidos orientó finalmente al Gobierno del señor González Videla cediendo a las manifiestas expresiones de diversos sectores del país, a no llevar adelante, con la celeridad que había concebido el pacto de Unión Económica, lo que indudablemente coincidía con la prudente consideración de las reacciones que podrían esperarse, si se hubieran llevado a término en esos momentos los acuerdos provisorios suscritos en Buenos Aires con el buen propósito de los representantes de Chile de aliviar parcialmente las condiciones económicas de la Caja fiscal, fuertemente presionada por las cuantiosas compras de artículos de consumo y posiblemente con el desahogo que traerían los aportes de capitales anunciados previamente por el gobierno del señor Perón.

El cambio del sentimiento público no se había hecho esperar y con el Tratado pudo posponerse para una fecha indeterminada, que vino a coincidir con la instauración de un futuro gobierno.

Por aquellos días la prensa y los medios de difusión chilenos se vieron en una actitud de alivio provocado, sin duda, por el esclarecimiento de una negociación internacional que no era satisfactoria en la forma ni tampoco auguraba arreglos estables en el fondo.

Sin embargo, seis años después, en 1952, el discutido "Tratado de Unión Económica chileno-argentina" resurgió con empeñosas gestiones. El Gobierno del señor Perón, que seguía en el poder, casi al término de diez años de Gobierno, y con la experiencia recogida en los trámites de un pasado bastante inmediato, presentó una nueva versión del convenio, elaborada con vistas a conjurar las dudas que creó el primitivo convenio. La nueva filosofía en que descansaba la

negociación estuvo precedida de apelaciones a la unión y a la confianza; en la seguridad de que no existía sombra de imperialismo en la negociación. En el exterior volvió a ser el proyecto argentino-chileno tema de comentarios. El diario "Le Monde" decía en una edición del 8 de marzo: "El descenso de tono en los proyectos chileno -argentino para el acercamiento de ambos países, es atribuido, no sólo a la "resistencia de una parte importante de la opinión pública chilena", sino también a las "dificultades encontradas por el Gabinete de Ibáñez desde su ascensión al poder".

Destacadas actuaciones del Canciller Oscar Fenner Marín.

En la negociación que estamos recordando correspondió un destacado papel al entonces Ministro de Relaciones Exteriores don Oscar Fenner Marín, prestigioso jurista y durante años miembro de la Corte Militar de Justicia, además de haber desempeñado múltiples comisiones de confianza que le encargó el Presidente Ibáñez en sus dos administraciones.

Las condiciones personales de este jurista lo habían acreditado como un hombre de actuación fría e inteligente, lo que quedó de manifiesto en su participación de estas negociaciones con Argentina.

Hay que recordar que el "Tratado de Unión Económica chileno-argentina" dio lugar a numerosas actuaciones de representantes de la Casa Rosada y de La Moneda, además de dos viajes de resonante importancia, uno del Presidente Perón a Santiago y otro del Presidente Ibáñez a Argentina. El texto del Tratado que venimos analizando no satisfizo desde el primer momento en forma integral a las partes y oportunamente la Cancillería propuso cablegráficamente agregados y modificaciones que quedaron pendientes para discutirlos en Buenos Aires. Los cambios de notas entre ambos Gobiernos revelaban que, habiéndose llegado en términos generales a entendimiento sobre el Tratado, no podía darse por perfeccionado el texto final que el Gobierno de Chile tendría que someter a la aprobación del Poder Legislativo.

Las dudas y disparidades continuaron dilucidándose a través de la prensa y ellas obligaron, en más de una ocasión al Ministro de Relaciones Exteriores don Oscar Fenner, a emitir comunicados para desmentir la especie de que el Tratado con Argentina tendía a formar un bloque político.

En definitiva, los artículos que estipularon los acuerdos y un anexo con 68 determinaciones que incluían las materias que en anterior

oportunidad habían quedado fuera de la negociación, daban el cuerpo total. De esas determinaciones sólo treinta de ellas se relacionaban efectivamente con materia económica y las demás se referían a cuestiones sociales, culturales, políticas, militares y de otro orden.

Habiendo llegado a los términos de que se da cuenta, el Gobierno del señor Ibáñez envió a Buenos Aires con el Embajador Ríos Gallardo una contraposición que contaba solamente de doce artículos, dos de los cuales fueron posteriormente eliminados.

Visto el grado de seriedad que alcanzaban las negociaciones, la contraposición fue dada a conocer por el Ministro señor Fenner a raíz del Mensaje para solicitar el permiso constitucional para el viaje del Excmo. Señor Ibáñez a Buenos Aires. Pero no habían terminado las dudas y vacilaciones alrededor de la negociación. Una de las principales era si el Tratado que se negociaba estaba encuadrado en las facultades del Presidente de la República de acuerdo con la Constitución. Esto dio lugar a largas deliberaciones por las Comisiones de Relaciones Exteriores en las que el Canciller Fenner demostró su competencia jurídica y su verdadera preocupación por conseguir que este acto que se anunciaba con caracteres importantes para los dos países no presentara posteriormente dificultades de ejecución. A consecuencia de estas mismas deliberaciones en el Congreso de Chile y por petición de las comisiones de Relaciones Exteriores. se firmó el 8 de julio de 1953 un Pacto en el cual se disponía la creación de Consejos Nacionales y se fijaban también sus atribuciones para la puesta en ejecución de la proyectada Unión Económica Chileno-Argentina.

La interpretación del alcance de la propuesta para crear Consejos Nacionales era que, si bien la negociación global que se emprendía estaba dentro de las facultades propias del Presidente de la República, la tramitación de los proyectos que propusiera a sus respectivos Gobiernos los Consejos Nacionales y el Consejo General deberán obligatoriamente entregar dichos proyectos.

El comunicado sobre esta materia estipulaba expresamente: Conviene puntualizar que es obligatoria la intervención del Poder Legislativo, en el caso de Tratados o Convenios de carácter internacionales, siempre que sus cláusulas se refieran a tópicos que según la Constitución son materia de ley o que de modo permanente comprometan el interés del Estado. Y agregaba: El Congreso Nacional podrá juzgar a su debido tiempo y con la amplitud necesaria los acuerdos específicos que se les sometan como resultado de las negociaciones económicas entre ambos gobiernos.

La extensa rememoración de los Tratados que se tramitaron entre Chile y Argentina entre los años 1946 y 1953 y los incidentes a que ellos dieron lugar es una prueba bien manifiesta de la necesidad de ventilar esos asuntos a través de la prensa y recoger el sentir de la opinión pública expresado en sus páginas.

10.
EN TORNO A LA NEUTRALIDAD DE CHILE DURANTE LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL

*Ricardo Couyoumdjian**

La neutralidad chilena durante la primera guerra mundial fue objeto de numerosos estudios contemporáneos escritos al calor de los acontecimientos y, por ende, no siempre del todo objetivos. Desde entonces, el tema ha sido un tanto descuidado por los historiadores, perpetuándose algunas opiniones, por llamarlas así, tradicionales, sin mayor fundamento. Este trabajo no pretende ser una investigación definitiva sobre el tema ni mucho menos, sino solamente presentar algunas perspectivas que puedan servir de base para un estudio más completo.

*

El conflicto austro-servio que se desarrollaba a mediados de 1914, aparecía desde Chile como un incidente más en la región de los Balcanes, sin que se sospecharan sus proyecciones[1]. Por eso cuando, a principios de agosto, los hechos se precipitaron desembocando en un conflicto mundial, la reacción en Chile fue de incredulidad y consternación[2]. Nuestro país mantenía fuertes vínculos económicos y culturales con tres de las principales potencias en conflicto, Alemania, Francia y Gran Bretaña, y la lucha entre estas dos últimas y aquélla, planteaba en cierto modo un conflicto de lealtades.

Francia, para numerosas generaciones de chilenos, era la fuente de la cultura: arte, literatura, teatro moda y periódicos franceses ejercían una fuerte influencia en la clase alta chilena[3]. Las afinidades con Gran Bretaña derivaban de la admiración por su sistema político y de la influencia de la marina británica en su congénere

*Ricardo Couyoumdjian, Doctor en la Universidad de Londres. Profesor del Instituto de Historia de la Universidad Católica. Jefe del Departamento de Historia de Chile y América en el mismo Instituto.

[1]Véase *El Mercurio* (Santiago) 23 de julio de 1914. p. 3; *Id.* 29 de julio 1914, p. 3; *Id.* 30 de julio 1914, p. 3; *Id.* 31 de julio 1914, p. 3, sección Día a Día.

[2]*Id.* 1º de agosto 1914, p. 3.

[3]Sobre la influencia francesa en Chile y América Latina, véase Georges Lafond. *La France en Amérique Latine* (París, 1922).

chilena, que data ba de la época de la Independencia[4]. Por otra parte existían fuertes vinculaciones económicas y financieras entre ambos países —basta recordar que la mayoría de los empréstitos externos de Chile habían sido levantados en Londres— creando una comunidad de intereses.

Mucho más fuerte era la influencia alemana en Chile. En el ejército, el capitán Emil Körner, contratado en 1885 como subdirector de la Escuela Militar y que, según algunos, fue el artífice del triunfo congresista en 1891, había sido el iniciador de la reorganización y germanización de esa rama de las fuerzas armadas, llevada a cabo especialmente durante los primeros años de este siglo[5]. La influencia alemana se manifestó también en el campo de la pedagogía; una misión de profesores alemanes en 1889 llevó a la reforma de la enseñanza universitaria de diversas disciplinas y se proyectó directa e indirectamente en el campo de la educación secundaria[6]. Desde fines de siglo, los alemanes entraron a competir seriamente con los ingleses en el ámbito del comercio, finanzas y navegación, destacando en este campo, como en los demás, por su eficiencia. No es de sorprender, pues, que se haya producido en ciertos sectores del país un cierto respeto y admiración por todo lo que fuera alemán, lo que llevó a algunos autores tal como Eduardo de la Barra, a hablar del "embrujamiento alemán" en Chile[7]. A esto debemos agregar el reconocimiento de Chile por la actitud de la cancillería alemana durante la Guerra del Pacífico y después que se opuso a la intervención de los gobiernos europeos y norteamericano en el conflicto[8].

[4]Algunas de las numerosas alusiones a la influencia inglesa en el parlamentarismo chileno en Ricardo Salas Edwards. *Balmaceda y el Parlamentarismo en Chile* (2 vols., Santiago, 1914-1925) I, p. 13; Juan Eduardo Vargas Cariola, "Notas sobre el pensamiento político de Pedro Montt. *Estudios de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales,* Nº 2, (Santiago) 1968. p. 279; y Julio Heise González. *Historia de Chile. El período parlamentario* 1861-1925. Tomo I. (Santiago, 1974) p. 173. Sobre los orígenes de la influencia británica en la marina de Chile, véase Alamiro de Avila Martel. *Cochrane y la independencia del Pacífico* (Santiago, 1976) y Donald E. Worcester, *El poder naval en la independencia de Chile* (Buenos Aires, 1971).

[5]Jean Pierre Blancpain, *Les Allemands au Chili* (1816-1945). (Colonia, 1974) pp. 702-750.

[6]*Id.* pp. 641-677.

[7]*Id.* pp. 683-689. [N. E. Ver art. de Peter Sehlinger en esta obra].

[8]Véase al respecto los artículos de Luis Orrego Luco, reproducidos en Galvarino Gallardo Nieto, *La Neutralidad de Chile ante la Guerra Europea* (Santiago, 1917), pp. 37-52. Un informe enviado por Miguel Cruchaga Tocornal, Ministro

En torno a estos planteamientos, *El Mercurio* editorializaba el 7 de agosto de 1914:

> A los alemanes debemos servicios inolvidables, relaciones cordialísimas y hasta esa buena amistad que contribuye a fortalecer el éxito de su comercio. A los ingleses debemos ejemplos en el mar y en los negocios. A Francia debemos especialmente recuerdos y sentimientos íntimos... El hecho que se estén jugando sus destinos los tres pueblos que han ayudado más a la organización y riqueza del país, conturba profundamente el alma nacional[9].

En vista de lo anterior, no era de extrañar que entre la oficialidad del ejército chileno las simpatías estuvieran de preferencia por la causa alemana, mientras que en la marina existía una mayor afinidad con la posición de Inglaterra[10]. Se consideraba que entre la jerarquía católica y en los medios conservadores existía, en general, una mayor predisposición a favor de los Imperios Centrales, probablemente como resultado de la política anticlerical del gobierno francés y por el hecho de ser Inglaterra una nación protestante. Por el contrario, parecería que entre los radicales y en los círculos masónicos, las preferencias estuvieron de parte de los Aliados[11].

Estas simpatías hacia uno u otro bando, por decirlo así, se equilibraban y en el fondo lo que predominaba en Chile —al igual que en los demás países sudamericanos— era la indiferencia. La inmensa mayoría de los chilenos estaba a favor de la neutralidad[12]. El distin-

---

de Chile en Berlín durante la primera guerra mundial, a la cancillería chilena y publicado en Gustavo Vargas Molinare. *En Defensa de Chile* (Santiago, 1942) pp. 33-43, proporciona amplia información sobre este problema.

[9]*El Mercurio* (Santiago) 7 de agosto 1914, p. 3.

[10]Chile, Annual Report. 1913, por Allen C. Kerr (encargado de negocios de Gran Bretaña en Chile). Londres Public Record Office. Archivos del Foreign Office (citado en adelante como F. O. seguido por el número del volumen y pieza) 371/1923, 18319/14, p. 25.

[11]Josiah Rogers (agente consular británico en Copiapó) a H. W. W. Bird, (cónsul británico en Antofagasta), Copiapó, 7 de diciembre de 1917. F. O. 132/166, 887/17 proporciona un excelente testimonio de estas actitudes en la provincia chilena. Véase también H. W. Wilson (Ministro británico en Quito) a Arthur Balfour, Political Nº 5, Quito, 13 de mayo 1918, F. O. 132/183, 451/18 sobre una conversación al respecto con Fidel Muñoz Rodríguez.

[12]*The Times History of the War* (22 volúmenes, Londres 1914-1921) XV, p. 1. Cf. Ramón Subercaseaux. *Memorias de ochenta años* (2 vols., Santiago, 1936) II, pp. 240-241.

guido internacionalista chileno Alejandro Alvarez explicaba esta neutralidad por la evolución diferente de la comunidad de naciones hispanoamericanas y de los estados europeos, destacando la importancia del movimiento panamericano como base para una sociedad internacional y para una mayor integración en el campo económico y científico[13]. Según este mismo autor, la misión de las Américas en este conflicto debía ser impedir que la lucha se extendiese al Nuevo Mundo y actuar en forma unida para cooperar en el proceso de regeneración mundial que debía seguir a la guerra[14].

En los primeros meses de la guerra, Chile y Argentina trataron de obtener una resolución conjunta de todas las naciones del continente, a través de la Unión Panamericana, para salvaguardar los derechos de los neutrales[15]. Estos propósitos estaban destinados al fracaso. De hecho, la potencia rectora del panamericanismo, Estados Unidos, actuó en forma independiente ante los países beligerantes en la defensa de sus derechos como neutral, sin consultar a los gobiernos latinoamericanos al respecto[16].

Mientras Estados Unidos permaneció fuera del conflicto, Chile no vio necesidad de revisar su posición neutralista. Esto no quiere decir que, tanto los partidarios de Alemania como los simpatizantes de los Aliados no se esforzaran por presentar los hechos en forma favorable a su causa y obtener la adhesión de los chilenos a sus puntos de vista. En este sentido, destacaron las crónicas de Carlos Silva Vildósola, escritas desde Francia y publicadas en *El Mercurio,* condenando las atrocidades alemanas y reivindicando la causa francesa[17]. Otros, como Ricardo Cox Méndez, relataron sus experiencias en Alemania destacando su poderío y reservas y manifestando su admiración por el orden y disciplina imperantes en esta situación difícil[18]. Por su parte, las colonias extranjeras residentes se organizaron para ayudar a sus respectivos países, no solamente en un sentido material —con

[13]Alejandro Alvarez, *La Grande Guérre Européenne et la Neutralité du Chili* (París, 1915) pp. 57-64.

[14]*Id.* pp. 129-130.

[15]*Id.* pp. 133-139.

[16]Emily S. Rosenberg, 'World War I and "Continental Solidarity", *The Americas,* Vol. 31, Nº 3, enero 1975, pp. 314-315.

[17]Carlos Silva Vildósola. *La Guerra Mundial vista por un Chileno. Cartas a "El Mercurio"* (prólogo de Omer Emeth. Santiago, 1916) y del mismo autor, *Los Horrores de la Guerra. Acusaciones contra el Ejército Alemán* (Santiago, s. d.)

[18]Ricardo Cox Méndez. *A través de la Europa en guerra. Conferencia de Ricardo Cox Méndez, a su vuelta de Europa.* Mayo 1916 (Santiago, 1916).

hombres, dinero y ropa—, sino también en el campo de las ideas[19]. Con todo, estos esfuerzos no modificaban mayormente la opinión de los círculos dirigentes, y Chile, como los demás países latinoamericanos, podía refugiarse en la idea que el Nuevo Mundo podía, y debía mantenerse aislado de los conflictos de la vieja Europa.

En honor a la verdad, habría que señalar que Chile no siempre había demostrado el mismo entusiasmo por el panamericanismo. Si bien Chile tenía una tradición de solidaridad latinoamericana, al punto de verse envuelto en una guerra por este motivo[20], había mirado al movimiento panamericano, en sus comienzos, con bastante recelo. En primer lugar, este movimiento era inspirado por los Estados Unidos, cuyas intervenciones en diversos países del continente habían suscitado fuertes críticas, y el panamericanismo aparecía en cierto modo como un instrumento de penetración norteamericana en las naciones del sur[21]. Las relaciones diplomáticas entre Chile y los Estados Unidos durante los últimos 30 ó 40 años habían dejado bastante que desear: recordemos la intervención de los Estados Unidos en la Guerra del Pacífico y la destacada actuación que tuvo el entonces Secretario de Estado James Blaine, uno de los propulsores de la Unión Panamericana[22]; recordemos los casos del "Baltimore" y del "Itata"[23] y, más recientemente, el reclamo de la firma Alsop y Cía., originado en la Guerra del 79 y que sólo fue solucionado en 1911, por medio del arbitraje británico[24].

[19]Blancpain. *op. cit.* pp. 843-853; Francis Stronge (Ministro de Gran Bretaña en Chile) a Balfour, Santiago, 24 de mayo 1918. F. O. 132/181, 229/18.

[20]Sobre la guerra contra España y su fundamento hispanoamericanista, véase Carlos Grez Pérez, *Intentos de Unión Hispanoamericanos* (Santiago, 1928) como también William C. Davis, *The Last Conquistadores: The Spanish Intervention in Perú and Chile* 1863-1866 (Athens (Ga.), 1950).

[21]Para un testimonio contemporáneo, véase Enrique Burgos Varas, *Los Congresos Panamericanos. Su fisionomía ante el Derecho Internacional. Bosquejo histórico y análisis jurídico,* Memoria de Prueba (Santiago, 1902) p. 66. Hernán Ramírez Necochea en su *Historia del Imperialismo en Chile* (Santiago, 1970), pp. 164-194, recoge una antología de opiniones en este sentido.

[22]Véase Gonzalo Bulnes, *Guerra del Pacífico* (3 vols. Santiago, 1955) II, pp. 236-259 y III, pp. 32-140 y 168-185.

[23]El tema ha sido estudiado por José Miguel Barros, *El Caso del Baltimore* (Santiago, 1950) y Patricio Estellé, 'La Controversia Chileno-Norteamericana de 1891-1892'. *Estudios de Historia de las Instituciones Políticas y Sociales,* Nº 1, 1967, pp. 149-279.

[24]El fallo arbitral, publicado por orden del parlamento británico, contiene un resumen de los antecedentes. (Véase 'Award pronunced by His Majesty King

Por otra parte, la experiencia de Chile en las tres primeras conferencias panamericanas (Washington, 1889; México, 1901-2; y Río de Janeiro, 1906) había sido bastante negativa[25]. A pesar de existir acuerdos previos en un sentido contrario, se había incluido en la agenda una proposición de arbitraje obligatorio para la solución de problemas territoriales, medida que afectaba la situación en los límites del norte del país, especialmente en lo relativo a Tacna y Arica, y Chile no deseaba la intromisión de terceros en sus problemas fronterizos. En este sentido Chile llegó a contar con el apoyo de las delegaciones de Estados Unidos, el cual tampoco estaba dispuesto a aceptar el principio de arbitraje obligatorio. Con el tiempo Chile fue brindando un apoyo mayor al movimiento panamericano, especialmente en sus aspectos no políticos. Nuestro país fue sede del Primer Congreso Científico Panamericano en 1908; para la Cuarta Conferencia Panamericana de 1910 se envió a Buenos Aires una delegación prominente y se escogió a Santiago como sede de la Quinta Conferencia que se celebraría en 1914[26].

Desde la víspera de la guerra en adelante se produjo un cierto mejoramiento en las relaciones entre Chile y Estados Unidos. Contribuyó a ello la actitud más deferente del Departamento de Estado orientada a ganarse las simpatías de las grandes repúblicas sudamericanas[27]. El recurso a la mediación de las repúblicas del A.B.C. —Argentina, Brasil y Chile— en su conflicto con México, apareció como una manifestación de este nuevo espíritu, si bien fue, en el fondo, una maniobra de Estados Unidos para retirarse decorosamente luego de

---

George V as "Aimable Compositeur" between the United States of America and the Republic of Chile in the matter of the Alsop Claim'. *Parliamentary Papers*, 1911, Vol. CIII, pp. 187-203.

[25]Las conferencias panamericanas de 1901-2 y 1906 han sido estudiadas por A. Curtis Wilgus 'The Second International Conference at Mexico'. *Hispanic American Historical Review*. Vol. XI, Nº 1, Febrero 1931, pp 27-68 y 'The Third International Conference at Río de Janeiro 1906'. *Id.* Vol. XII, Nº 4, Noviembre 1932, pp. 420-456. Véase asimismo Robert N. Burr, *By Reason or by Force Chile and the Balancing of Power in South America*. 1830-1905 (Berkeley, 1974) pp. 188-190 y 240-244.

[26]Henry Clay Evans. *Chile and its relations with the United States* (Durham (N. C.), 1927) pp. 158-161; Frederick B. Pike. *Chile and the United States* (1880-1962): *the emergence of Chile's social crisis and the challenge to United States diplomacy* (South Bend (Ind.), 1963, pp. 62-65.

[27]Chile. Annual Report. 1913. *Loc. cit.*, p. 8.

su desafortunada intervención al sur del río Grande[28]. Coadyuvó a este proceso la gestión diplomática del ministro (y luego embajador) norteamericano en Chile, Henry P. Fletcher[29]. Esta mejoría en las relaciones entre ambos países guarda relación directa con el aumento de la vocación panamericanista tanto en Chile como en Estados Unidos, derivada de las circunstancias de la guerra, y que se proyectó fundamentalmente en el campo económico[30].

La guerra en Europa obligó a las naciones beligerantes a reorientar su producción industrial hacia fines militares, descuidando con ello el abastecimiento de los mercados de ultramar, tal como el de Chile. Las exportaciones chilenas también experimentaron dificultades derivadas del bloqueo naval a los Imperios Centrales y de la continua escasez de fletes que perduró hasta fines de 1919[31]. Esta especie de vacío en nuestro comercio exterior fue llenado por los Estados Unidos, que desplazaron a Gran Bretaña y Alemania como principal proveedor y comprador, como queda demostrado por las siguientes cifras:

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES CHILENAS A ESTADOS UNIDOS[32].
Porcentaje del total

Año	*Importaciones*	*Exportaciones*
1913	16,7%	21,0%
1914	20,5	36,8
1915	33,3	42,9
1916	42,4	49,9
1917	49,0	60,3
1918	46,7	64,4

[28]Sobre este episodio, véase Cristián Guerrero Yoacham. *Las Conferencias del Niágara Falls: la mediación de Argentina, Brasil y Chile en el conflicto entre Estados Unidos y Méjico en* 1914 (Santiago, 1966).

[29]Report on Heads of Missions Nº 13, por Francis Stronge, Santiago, 29 de enero 1915. F. O. 371-2297, 40001/15; Pike, *op. cit.* p. 136.

[30]Véase Stronge a Sir Edward Grey, Nº 1 Comercial. 13 de enero 1916. F. O. 132/157, 1/16.

[31]Leo S. Rowe, *The Early Effects of the European War upon the Finance, Commerce and Industry in Chile* (Nueva York, 1918) pp. 72-77; Ricardo Couyoumdjian. 'El mercado del salitre durante la Primera Guerra Mundial y la postguerra, 1914-1921. Notas para su estudio', *Historia,* 12 (Santiago), 1974-1975, pp. 33-34.

[32]*Estadística Comercial de la República de Chile,* 1913, 1914, 1915; *Anuario Estadístico de la República de Chile,* 1916, 1917, 1918, Vol. XI, Comercio Exterior.

A estas circunstancias excepcionales producidas por la guerra se agregaron otros dos factores favorables al comercio exterior norteamericano:

a) La apertura del Canal de Panamá a fines de 1914, que acortó notablemente la distancia entre los puertos de la costa Este de Estados Unidos y los países de la costa occidental de Sudamérica, quedando aquéllos en ventaja frente a los centros exportadores de Europa[33].

b) La Ley Federal de Bancos de 1914 autorizó a los bancos norteamericanos para abrir sucursales en el exterior, los que quedaron en condiciones de ofrecer a los exportadores de su país mayores facilidades para sus negocios (reducción de los gastos, informaciones comerciales, etc.)[34]. Así, el First National City Bank de Nueva York inauguró una oficina en Valparaíso en 1916[35].

Si a lo anterior agregamos las cuantiosas inversiones que capitalistas y empresas norteamericanas estaban efectuando en lo que hoy se conoce como la Gran Minería del Cobre y en el mineral de hierro de El Tofo, podremos apreciar la enorme importancia que había adquirido Estados Unidos en la vida económica de Chile[36].

Ahora bien, tras sucesivos reclamos contra los ataques de los submarinos alemanes a las naves neutrales, Estado Unidos rompió las relaciones diplomáticas con el imperio alemán en febrero de 1917 y dos meses más tarde entraba en la guerra junto con los Aliados[37]. Es más, pocos días después de la declaración de guerra norteameri-

[33]Francis J. G. Maitland, *Chile: its Land and People* (Londres, 1914), p. 224.

[34]Julio Pérez Canto, *Los Estados Unidos y América Latina. Organización Comercial y Financiera* (S. l. d. i., 1919) p. 34; William H. Lough, *Banking opportunities in South America* (Washington, 1915), pp. 7-29.

[35]Banco Anglo Sud Americano, Valparaíso a Banco Anglo Sudamericano, Londres. Private 28/17, Valparaíso, 17 de abril 1916. Londres. Biblioteca del University College. Archivo del Banco de Londres y América del Sud. Serie A/8.

[36]William Spence Robertson. *Hispanic American Relations with the United States* (Nueva York, 1923), pp. 265-266; Clark Winton Reynolds, 'Development Problems of an Export Economy: the Case of Chile and Copper', en Markos Mamalakis y Clark W. Reynolds, *Essays on the Chilean Economy* (Homewood 1965), pp. 215-218.

[37]Julius Pratt, *A History of United States Foreign Policy* (Englewood Cliffs (N. J.), 1965, pp. 269-275.

cana, la república del Brasil también rompía relaciones con Alemania en protesta por la guerra submarina. La actitud de los Estados Unidos obligó a las repúblicas latinoamericanas a evaluar nuevamente su neutralidad: la idea del aislamiento del Nuevo Mundo ajeno a las luchas en Europa, que servía de sustento a la neutralidad había quedado bruscamente desprovista de fundamento[38]. Por otra parte, el gobierno de los Estados Unidos, apelando en cierto modo al espíritu panamericanista, instó a las demás repúblicas del continente a seguir su ejemplo. Algunos países centroamericanos como Cuba, Panamá y Haití, donde la influencia de los Estados Unidos era preponderante, siguieron de inmediato la directiva norteamericana. En cambio, Argentina y México encabezaron una postura independiente favorable al mantenimiento de la neutralidad y contrapuesta a la línea sustentada por Estados Unidos y Brasil[39].

En Chile las opiniones estaban divididas: la minoría proaliada presionó para obtener un rompimiento inmediato de las relaciones con Alemania; en cambio, a los partidarios de la neutralidad se sumaron los sectores germanófilos, cuyo objetivo era ahora el mantenimiento del *statu quo*[40]. En estas circunstancias se produjo una intensificación de la campaña llevada a cabo por los sectores progermanos, introduciéndose en ella un elemento antiyanqui, que apelaba a sentimientos bastante arraigados[41]. No era difícil descalificar el llamado al espíritu panamericanista para seguir las huellas de Estados Unidos; bastaba recordar que ese país no había consultado a las demás repúblicas del continente al presentar sus reclamos ante los beligerantes[42]. En cambio, una ruptura con Alemania en esos momentos aparecía como una sumisión ante las presiones norteamericanas, lo cual hería al orgullo nacional[43]. Primó, pues, la postura neutralista. Reflejando la opinión mayoritaria, Manuel Rivas Vicuña

[38]Véase *The Times History*, XV, p. 9. Memorandum de Sir Maurice de Bunsen (del Foreign Office) a Lord Hardinge of Penhurst sobre una conversación con Agustín Edwards, Londres, 3 de enero 1918. F.O. 371/3170, 3229/18.

[39]Rosenberg. *op. cit.* pp. 313-314; Gastón Gaillard, *Amérique Latine et Europe Occidentale L'Amérique Latine et la Guérre* (Paris, 1918), p. 200.

[40]Ejemplos son los casos de Gonzalo Bulnes y Javier Vial Solar. Véase Gallardo Nieto, *op. cit.*, pp. 5-13 y 133-139; también Gaillard, *op. cit.*, pp. 119-120:

[41]Gallardo Nieto, *op. cit. passim*, especialmente las declaraciones de Arturo Alessandri en *La Nación* de 26 de Febrero 1917 reproducidas en pp. 17-22.

[42]*Id.*, pp. XLVI-XLVII.

[43]*The Times History*, XV, p. 24.

escribía: "nada nos aconsejaba tomar parte en la guerra ni cambiar nuestra actitud de neutrales"[44].

De ahí que, cuando el embajador norteamericano notificó a nuestra cancillería que, a raíz de la guerra submarina irrestricta, su gobierno había roto relaciones con Alemania y sugirió que Chile tomara una medida análoga, el Ministro de Relaciones respondió que, si bien la decisión norteamericana era perfectamente justificada y que Chile también había protestado ante dicha medida, su país no estaba dispuesto a apartarse de la neutralidad[45]. La respuesta a la nota brasileña que anunciaba la ruptura con Alemania fue redactada en términos más cordiales que reflejaban las excelentes relaciones entre ambos países y la misma nota de solidaridad se podía observar en el mensaje presidencial de ese año al referirse al tema[46]; no obstante, Chile mantuvo su neutralidad.

Se cuenta que en una reunión del Ministro de Relaciones Exteriores con los directores de los principales diarios, para intercambiar opiniones sobre este problema y actuar en armonía, el representante de *El Mercurio,* Guillermo Pérez de Arce, propuso formalmente la ruptura de relaciones con Alemania. Sin embargo, la mayoría de los presentes consideró que aún no había llegado la hora para ello y que era necesario que se produjera un incidente que sirviera de pretexto para esta medida, ya que de otro modo Chile aparecería gobernado por la influencia de los Estados Unidos[47].

Se ha dicho que la neutralidad chilena fue progermana. El profesor F. B. Pike llega a afirmar que "la neutralidad chilena se basaba en una combinación de sentimientos antinorteamericanos y proalemanes"[48]. Esto parece efectivo solamente en cuanto estas actitudes impidieron que Chile rompiera relaciones con las Potencias Centrales, pero no sería exacto afirmar, como parece hacerlo Pike, que la mayoría apoyara la causa alemana[49]. Esta idea de la neutralidad pro-

[44]Manuel Rivas Vicuña, *Historia Política y Parlamentaria de Chile* (3 vols., Santiago, 1964) II, p. 35.

[45]*Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores* (citada en adelante como M. M. R. E.) 1915-1919, pp. 146-149.

[46]*Id.* p. 153; *Cámara de Senadores* (citada en adelante como C. S.) *Sesión Conjunta,* 1º de Junio 1917, p. 4. Véase también Gaillard, *op. cit.,* pp. 117-118.

[47]Julio Hudson a Francis Stronge, Santiago, 16 de Abril 1917. F. O. 132/174, 108/17.

[48]Pike, *op. cit.* p. 156.

[49]Ernesto Barros Jarpa ha criticado estas afirmaciones de Pike acusándolo de ligereza en sus juicios. Afirma el ex canciller que la neutralidad de Chile se

germana podría deberse al notable esfuerzo propagandístico de los sectores germanófilos para impedir que Chile se apartara de la neutralidad y, en este sentido, debe considerarse como un legítimo triunfo de la influencia alemana en Chile.

Estudiando algo más detenidamente esta materia, parecería que en el círculo íntimo del presidente Sanfuentes predominaban los simpatizantes de Alemania, como era el caso de Gonzalo Bulnes, uno de sus consejeros más influyentes[50]. En cambio, las simpatías del subsecretario de Relaciones Exteriores durante los primeros años de la guerra, Carlos Castro Ruiz, estaban de parte de los Aliados y, dentro de las limitaciones impuestas por la neutralidad, pudo prestar alguna ayuda a esa causa. El ministro británico en Santiago escribía en 1916:

> "Gracias a su notable capacidad, como asimismo a los frecuentes cambios de ministros, el señor Castro ha dirigido, en gran medida, las relaciones exteriores de Chile hace ya cierto tiempo. Está en estrecho contacto con don Agustín Edwards y, desde los inicios de la guerra ha sido un buen amigo de los Aliados y especialmente de Gran Bretaña[51]."

En cuanto a la población en general —y en la medida que existía un interés en la guerra y una opinión sobre la misma—, parecería que ésta era favorable a los Aliados, lo que guardaría cierta consonancia con el creciente poderío electoral de la Alianza Liberal —de tendencia laica y con participación de los radicales— en contraposición a la Coalición, que incluía a elementos ultramontanos[52]. Asimismo, debemos tener presente que no se trataba ya de apoyar o no

---

basó en el interés nacional, pero sostiene, asimismo, que las declaraciones en favor de la neutralidad de personajes tan diversos como Joaquín Walker Martínez, Gonzalo Bulnes, Arturo Alessandri, Enrique Mac-Iver y Eliodoro Yáñez, no refleja otra cosa que la unanimidad de pareceres al respecto ('Historia para olvidar. Ruptura con el Eje (1942-1943) *Homenaje al Profesor Guillermo Feliú Cruz* (Santiago, 1973). pp. 35-36.).

[50]Rivas Vicuña, *op. cit.* II, pp. 34-35. Véase también Raúl Marín Balmaceda, 'Recuerdos de don Gonzalo Bulnes', *Revista Chilena de Historia y Geografía,* Nº 89, Septiembre-Diciembre 1936, p. 11.

[51]Stronge a Grey, Nº 37, Santiago, 10 de Mayo 1916. F. O. 132/155, 114/16. Véase también John C. T. Vaughan (Ministro de Gran Bretaña en Chile) a Lord Curzon, Nº 108, Santiago, 22 de Junio 1920. F. O 132/210, 226/20.

[52]Gaillard, *op. cit.*, p. 121.

a Alemania, sino que la disyuntiva era apoyar a los Aliados o permanecer neutral[53].

La neutralidad chilena no estaba exenta de cierta ambigüedad, de un deseo de quedar bien con Dios y con el diablo, de quedar bien con los vencedores, sean quienes fueran. Es improbable que hayan habido personas que pudieron creer seriamente que Alemania era capaz de derrotar a los Aliados y a los Estados Unidos conjuntamente, pero la confianza en el poderío alemán, confirmada por los éxitos obtenidos en el frente oriental y en Caporetto, hacían pensar que la derrota alemana no sería tan decisiva como para impedir que tomara represalias[54].

Sin embargo, la cancillería chilena estaba consciente que la ruta de la neutralidad podía conducir al aislamiento continental. En este sentido, existió un entendimiento con el gobierno argentino, cuyo presidente, Hipólito Yrigoyen (1916-1922), era un partidario decidido de la neutralidad y pudo resistir las presiones de los sectores proaliados[55]. En cambio, Perú y Bolivia optaron por romper con Alemania, medida orientada a ganarse el apoyo de Estados Unidos y los Aliados frente a los problemas con Chile, y que colocaba a este país en una situación desventajosa[56].

*

Se podría pensar que un país neutral quedaría al margen de los episodios mismos de la guerra, máxime si, como en el caso de Chile, estaba situado a distancia considerable de los países beligerantes. Sin embargo, no fue así y las costas de nuestro país pasaron a ser el teatro de algunas operaciones navales, dando lugar a repetidas violaciones de la neutralidad territorial.

Chile estaba en malas condiciones para imponer el respeto a su neutralidad, dada la extensión y naturaleza de sus costas, la existencia de territorios insulares lejanos y sin comunicación radial con el continente, como Juan Fernández e Isla de Pascua, y por el hecho de disponer un número limitado de unidades navales para tareas de

[53]Rivas Vicuña, *op. cit.* II, p. 36.

[54]Stronge a Balfour, Nº 145, Santiago, 27 de Noviembre 1917. F. O. 132/167, 415/17; Stronge a Balfour, Nº 154, Santiago, 11 de Diciembre 1917. F. O. 132/167, 444/17; Stronge a Balfour, Nº 8, Santiago, 15 de Enero 1918. F. O. 132/181, 70/18.

[55]Marín Balmaceda. *op. cit.* pp. 7-14.

[56]Véase más abajo pág. 172.

vigilancia[57]. El 7 de agosto de 1914 el Ministerio de Relaciones Exteriores oficiaba al del Interior en el sentido que Chile observaría las reglas de la neutralidad de acuerdo a las disposiciones de la Segunda Conferencia de Paz de la Haya en 1907, consideradas como principios reconocidos de derecho internacional[58]. Comunicaciones similares fueron dirigidas al Ministerio de Guerra y Marina dando pautas detalladas para la vigilancia de las naves de países beligerantes en aguas territoriales[59].

Mientras la marina británica confirmaba su dominio de los mares en la mayor parte del mundo, al estallar la guerra la escuadra alemana el Lejano Oriente, al mando del almirante Maximilian von Spee, emprendió rumbo Este, adentrándose en el Pacífico en dirección a Sudamérica, con la esperanza de evitar al enemigo y obtener combustible y bastimentos[60]. En octubre de 1914 las unidades de von Spee y ocho barcos auxiliares arribaron a Isla de Pascua, adonde se les unió el crucero liviano alemán *Dresden*. Una de estas naves, el *Prinz Eitel Friedrich*, procedió a trasbordar una partida de carbón de la barca francesa *Jean*, que había capturado poco tiempo antes. Los alemanes permanecieron allí al ancla alrededor de una semana, durante este tiempo instalaron un puesto de observación en la isla y adquirieron provisiones al gerente de la estancia ovejera de Williamson Balfour, quien ignoraba que su país estaba en guerra[61].

Cuando se supo de los movimientos de las naves alemanas, el Almirantazgo británico ordenó al escuadrón comandado por el con-

[57]Alvarez, *op. cit.* pp. 151-153.

[58]La correspondencia fue publicada en el *Diario Oficial* de 22 de Agosto 1914, p. 3478, junto con el texto de la Convención de 18 de Octubre de 1907 relativa a los derechos y deberes de los neutrales en la guerra marítima acordada en La Haya.

[59]Alvarez, *op. cit.* pp. 155-162; Enrique Rocuant, *The Neutrality of Chile. The grounds that prompted and justified it.* (Valparaíso, 1919) pp. 22-23. La obra de Rocuant es una apología a la neutralidad chilena y algunas de sus observaciones sobre la amistosa actitud chilena hacia los Aliados deben aceptarse con cierta cautela. (Véase nota 112).

[60]Para una exposición de la actividad naval británica y alemana en aguas sudamericanas, véase Julia S. Corbett, *History of the Great War based on Official Documents: Naval Operations* (5 Vols., Londres 1920-1931) I, pp. 131-156 y 303-319.

[61]Alvarez, *op. cit.* pp. 224-225; Rocuant, *op. cit.* pp. 69, 72-73; Richard Hough, *The Pursuit of Admiral von Spee* (Londres, 1969) p. 78; Wallis Hunt, *Heirs of Great Adventure. The History of Balfour Williamson & Company Limited* (2 vols., Londres, 1951-1960) II, p. 103.

tralmirante Cradock de interceptarlas. Las unidades inglesas y alemanas se encontraron frente a la bahía de Coronel el 1º de noviembre de 1914. Como resultado de la batalla, los ingleses perdieron dos cruceros acorazados, el *Good Hope* y el *Monmouth*[62]. Luego de la victoria, tres de las naves alemanas realizaron una visita de 24 horas a Valparaíso, donde von Spee, sus oficiales y las tripulaciones fueron recibidos con júbilo por la colonia alemana residente. Tras esta breve estadía, efectuada conforme a las reglas de la neutralidad, las naves alemanas se dirigieron a Juan Fernández, donde habían quedado de reunirse con el resto de la escuadra. Allí permanecieron por una semana y más, aprovechando el tiempo para trasbordar a sus carboneras la provisión de combustible capturada al velero francés *Valentine* y al barco noruego *Helicon,* como asimismo la carga de carbón del mercante *Sacramento* de bandera norteamericana. El *Prinz Eitel Friedrich* cometió aún otra violación de la neutralidad chilena al entrar en la bahía de Papudo el 6 de diciembre y desembarcar allí la tripulación del mercante británico Charcas, que había hundido el día anterior, haciendo caso omiso de las formalidades correspondientes y sin avisar a las autoridades marítimas chilenas[63].

La derrota de Cradock fue vengada el 8 de diciembre de 1914 cuando las fuerzas británicas destruyeron la escuadra de von Spee frente a las Islas Malvinas[64]. Sólo una de las naves alemanas allí presentes, el *Dresden,* logró escapar, eludiendo a sus perseguidores y escondiéndose en los canales magallánicos. Finalmente, los ingleses lograron ubicar al *Dresden,* el cual tomó rumbo a Juan Fernández seguido por el H.M.S. *Kent,* el *Orama* y el *Glasgow.* Cuando las naves británicas llegaron al fondeadero, vieron al *Dresden* anclado con su bandera en alto. Por más que se encontraban en aguas territoriales chilenas, las naves inglesas abrieron fuego e hicieron impacto. El *Dresden* solicitó una tregua y los alemanes declararon que la nave estaba internada. Esta aseveración fue confirmada por el Gobernador Marítimo, aunque en el hecho el comandante alemán no había aceptado la orden de internamiento cuando ésta le fue comunicada. Mientras se sucedían estas conversaciones, los alemanes hicieron volar su nave[65]. La tripulación, que había desembarcado oportunamente, fue

[62]Corbett, *op., cit.* I, pp. 309-319, 341-357.

[63]Alvarez, *op. cit.,* pp. 221-228, 239-242; Rocuant *op. cit.* pp. 69-73

[64]Corbett, *op. cit.* I, pp. 414-436.

[65]*Id.,* II, pp. 239-251. Cf. declaraciones del comandante alemán en *El Mercurio* (Valparaíso) 21 de Mayo 1915, p. 9 y M. M. R. E. 1914-1915, pp. 175-176.

trasladada a Valparaíso y posteriormente internada en la isla Quiriquina.

Chile presentó cuatro notas de protesta a la cancillería imperial en Berlín por la violación de su neutralidad por naves de guerra alemanas. Las infracciones eran las siguientes: a) permanencia simultánea de más de tres naves en un mismo puerto (contrario al artículo 15 de la XII[a] Convención de la Haya); b) permanencia de las naves por más de 24 horas (art. 12); c) haber conducido barcos enemigos o neutrales a un puerto chileno y establecido una base de operaciones en aguas territoriales (arts. 5 y 23); d) haber obtenido combustible y provisiones de estas presas navales mientras permanecían en aguas chilenas (art. 19); y e) establecer una base con desembarco de fuerzas en Isla de Pascua (arts. 1 a 5). Una nota de protesta aparte fue enviada a raíz del episodio del *Prinz Eitel Friedrich* en Papudo. La cancillería alemana sólo vino a responder unos seis meses más tarde, negando algunas de las afirmaciones del gobierno chileno y refutando sus interpretaciones del derecho internacional. Ello dio lugar a un nuevo memorándum enviado a Berlín el 30 de noviembre de 1915, el cual no recibió respuesta[66].

Aunque las autoridades navales chilenas manifestaron privadamente cierta satisfacción por el hundimiento del *Dresden*, el hecho que Gran Bretaña hubiera violado la neutralidad territorial chilena había producido cierto malestar[67]. Chile presentó una nota de protesta a través de su ministro en Londres, Agustín Edwards, el 26 de marzo de 1915. Cuatro días después llegaba la respuesta del Foreign Office explicando las circunstancias y ofreciendo las disculpas del caso[68]. Esto produjo una excelente impresión, pues, como observó Alvarez,

> si se leen las respuestas de la cancillería alemana y se las compara con la dada por Inglaterra, es imposible dejar de notar el contraste entre las dos maneras de recibir los reclamos y la palabra de las autoridades chilenas[69].

[66]Alvarez, *op. cit.*, pp. 221-238; Rocuant, *op. cit.* pp: 68-91:

[67]Stronge a Grey, Nº 31 Treaty, Santiago, 2 de Abril 1915. Londres. Public Record Office. Archivo del Almirantazgo. Vol. 137/1023, pp. 331-332.

[68]'Notes Exchanged with Chilean Minister respecting the sinking of the German Cruiser "Dresden" in Chilean Territorial Waters', *Parliamentary Papers*, 1914-1916, Vol. LXXXIII, pp. 765-768.

[69]Alvarez, *op. cit.*, p. 238.

Al igual que las naves de guerra, los barcos mercantes alemanes también cometieron repetidas infracciones a las reglas de la neutralidad. Las naves, especialmente las de la compañía Kosmos, aprovisionaban a las unidades de guerra alemanas con carbón y bastimentos, pasando a llevar a las autoridades portuarias chilenas que trataban de imponer la neutralidad. Así, a mediados de diciembre de 1914, ya había nueve mercantes alemanes declarados auxiliares de guerra, algunos de los cuales fueron posteriormente internados[70].

Frente a la situación de emergencia, el Gobierno había dispuesto que los vapores que zarparan desde los puertos chilenos sólo podrían cargar combustible suficiente para alcanzar el próximo puerto carbonero en su ruta [71]. No obstante, las naves alemanas lograban, mediante el simple arbitrio de fijar un puerto distante como próxima escala, hacerse de grandes cantidades de carbón que traspasaban a los buques de guerra de su país que operaban frente a las costas de Chile[72]. Para impedir esto, se dictó un nuevo decreto, con fecha 15 de diciembre, restringiendo la provisión de carbón a la cantidad suficiente para llegar al primer puerto carbonero de la nación vecina. Los barcos que desearan hacer un viaje sin escalas en esos puertos debían dar garantías y —una medida dirigida contra la compañía Kosmos— en el caso de infracción se negaría carbón a todas las naves de la empresa infractora[73]. Luego de una observación del ministro británico en Santiago, quien recomendó que se exigieran garantías efectivas, el Gobierno dispuso —en mayo de 1915— que los barcos que se dirigieran a Europa sin escalas debían dejar además una fianza de £5 por tonelada de carbón que cargaran, la cual sería devuelta al certificar que la nave había arribado a su destino dentro del tiempo previsto[74].

[70]*Id.*, pp. 209-219; Alejandro Lira (Ministro de Relaciones Exteriores) a Stronge, Confidencial Nº 86, Santiago, 23 de Diciembre 1914. F. O. 132/130, 216/14; *El Mercurio* (Valparaíso), 21 de Diciembre 1914. p. 8.

[71]Ley 2.914 en *Diario Oficial* de 3 de Agosto 1914, p. 3257, y Decreto de Hacienda Nº 2095 de 10 de Agosto 1914 en *Id.*, 13 de Agosto 1914, p. 3391. Cf *Board of Trade Journal* (Londres), 13 de Agosto 1914, p. 417.

[72]*El Mercurio* (Valparaíso), 2 de Octubre 1914, p. 1.

[73]Alvarez, *op. cit.* pp. 194-196; Decreto Nº 2009 de 15 de Diciembre 1914 en *Boletín de Leyes y Decretos* (citado en adelante como B.L.D.) Diciembre 1914, pp. 1661-1664.

[74]Alvarez, *op. cit*, pp. 197-199; Decreto Nº 659 de 17 de Marzo 1915 en *B. L. D.*, Mayo 1915, pp. 634-635.

Algo semejante sucedió con respecto a la radiotelegrafía. En las primeras instrucciones enviadas al Ministerio de Guerra y Marina sobre las reglas de la neutralidad, se prohibía el uso de radiotelegrafía en los barcos mientras permanecieran en aguas chilenas. En un principio esta medida no fue aplicada debido a los inconvenientes que ofrecía y las posibles consecuencias en caso de peligro, pero ante las protestas tanto de los británicos como de los alemanes, se dieron órdenes de inutilizar los aparatos de radio a bordo de las naves y clausurar las salas de comunicaciones[75]. Posteriormente, y con el fin de evitar la transmisión de mensajes secretos que pudieran comprometer la neutralidad chilena, se prohibieron las transmisiones telegráficas en clave, autorizándose solamente los mensajes en castellano y en determinados idiomas siempre que no hicieran referencia a operaciones navales[76].

Pese a estos esfuerzos del Gobierno, las naves alemanas infringieron reiteradamente la neutralidad, eludiendo la acción de las autoridades chilenas, las cuales, en muchos casos, no disponían de los necesarios medios de coerción físicos y legales. En algunos casos las autoridades hicieron vista gorda o ayudaron a una de las partes, pero estos fueron favores a título personal que beneficiaron tanto a la causa alemana como a la británica. Así, por ejemplo, el comandante naval de Punta Arenas permitió al cónsul alemán utilizar el transmisor de la Armada para enviar mensajes al Dresden[77], y los británicos consiguieron el uso del dique seco en Talcahuano para carenar al H.M.S. *Kent*[78]. Entonces, al igual que ahora, los amigos y los contactos personales eran fundamentales y las firmas británicas y alemanas que, por cierto, no carecían de ellos, los pusieron a disposición de sus respectivos países.

El cónsul británico en Valparaíso, Alan Maclean, escribía en 1917:

> Gracias a la naturaleza de sus negocios, el señor (William) Kenrick dispone de medios excepcionales para enterarse de lo que está ocurriendo en los puertos, y, a través de sus relaciones con autoridades navales, portuarias y aduaneras, ha podido mover

[75]Alvarez, *op. cit.*, pp. 167-169.

[76]*Id.*, pp. 170-172.

[77]Extracto del informe del comandante V. Speranza (agente británico), Valparaíso, 30 de Marzo 1915. F. O. 372/650, 59254/15.

[78]Informe de Charles Burne (agregado naval británico en Chile) al Almirantazgo, Valparaíso, 4 de Junio 1915. F. O. 132/143, 262/15.

algunos resortes para impedir que surjan preguntas en relación a la provisión de nuestras naves[79].

Al margen de las actitudes individuales y de las preferencias de los diferentes sectores de opinión, el gobierno chileno tomó muy en serio sus deberes de neutral e hizo lo posible para actuar imparcialmente.

*

La neutralidad chilena también podía implicar sacrificios económicos, como sucedió en el caso de las naves alemanas detenidas en los puertos chilenos. Al iniciarse la guerra, los barcos alemanes que se encontraban frente a las costas de Chile, se refugiaron en los distintos puertos para evitar ser presa de las unidades navales británicas[80]. Algunos de estos mercantes —como señalamos— fueron internados por el Gobierno, de acuerdo a las normas de derecho internacional, en vista de la ayuda que prestaron a los buques de guerra de su país.

El hecho de quedar estas naves fuera de servicio, unido a los trastornos producidos por las operaciones navales frente a nuestras costas, dio lugar, desde los comienzos de la guerra, a una marcada escasez de fletes[81]. Esta se hizo cada vez más intensa en la medida que la guerra submarina alemana obligaba a Gran Bretaña y a sus aliados a destinar los barcos bajo su bandera para las tareas más urgentes, con evidente perjuicio para el comercio exterior chileno y en especial para las exportaciones de salitre, de donde provenía la mayor parte de las rentas fiscales[82].

En estas circunstancias, no era de extrañar que el Gobierno de Chile hiciera gestiones para incorporar estas naves paralizadas a su bandera[83], pero las diversas negociaciones no prosperaron por la intransigencia tanto de Gran Bretaña como de Alemania. Sin embargo, la creciente escasez de transportes, llevó a los Aliados a adoptar una actitud más conciliatoria[84]. Las negociaciones con los alema-

[79]Alan Maclean a Stronge, Nº 54, Valparaíso, 26 de Junio 1917. F. O. 132/165, 432/17.

[80]Alvarez, *op. cit.*, pp. 271-275. Véase también *El Mercurio* (Valparaíso) 8 de Agosto, 1914, p. 7.

[81]Véase nota 31.

[82]*The Times History*, XV, pp. 433-445.

[83]Los inicios de estas negociaciones en Alvarez, *op. cit.*, pp. 261-265.

[84]Foreign Office a Sir Francis Bertie (Embajador británico en Francia), Nº 34, Londres, 13 de Enero 1917. F. O. 371/3107, 1831/17.

nes prosiguieron y en su mensaje presidencial del 1º de junio de 1918, Juan Luis Sanfuentes pudo anunciar que el Gobierno había tomado en arriendo tres de las naves alemanas, las que entrarían en servicio tan pronto se efectuaran las reparaciones necesarias[85]. En la Cámara de Diputados se hicieron algunas preguntas acerca de las condiciones de contrato[86], y de las explicaciones dadas se pudo saber que, si bien el contrato estaba firmado, aún quedaban varios puntos importantes por resolver[87]. Estando el asunto bajo la fiscalización del Congreso, las negociaciones subsiguientes prosiguieron con mayor dificultad[88].

Desde la segunda mitad de 1917, los ingleses y los norteamericanos habían tratado de convencer al gobierno de Chile que requisara las naves alemanas, y cuando los gobiernos aliados entablaron negociaciones para la compra de salitre —a lo cual nos referiremos a continuación— propusieron nuevamente la requisición como un medio para conseguir el transporte necesario para su acarreo[89]. El gobierno de Chile rechazó estas sugerencias que habrían significado abandonar la neutralidad[90]. Sin embargo, los alemanes temieron que esto ocurriera y el 2 de septiembre de 1918, el mismo día que se llegaba a un acuerdo con los gobiernos aliados para la compra de salitre, las tripulaciones de los barcos alemanes dinamitaron la maquinaria de sus naves. El hecho se produjo en forma simultánea de Pisagua a Punta Arenas y sólo quedaron indemnes las tres naves que estaban por arrendarse [91]. Luego de efectuar las protestas de rigor ante el

[85]*C. S. Sesión Conjunta,* 1º de Junio 1918, p. 9.

[86]*Cámara de Diputados* (citada en adelante como C. D.) *Sesiones Ordinarias,* 17 de 26 de Junio 1918, pp. 455-458; *Id.,* 28 de 8 de Julio 1918, pp. 724-740. El texto del contrato fue publicado en *El Mercurio* (Santiago) de 16 de Junio 1918, p. 25.

[87]*C. D. Sesiones Ordinarias,* 29 de 8 de Julio 1918, pp. 754-755.

[88]Stronge a Balfour, Telegrama Nº 231, Santiago, 27 de Julio de 1918, F. O. 132. 182, 340/18; Cf. *South American Journal* (Londres), 20 de Julio 1918, p. 34. 371/3171, 112977/18; Memorandum de R. L. Needham a C. E. Hambro (del Ministerio de Información del Reino Unido), Londres, 9 de Julio 1918. F. O. 371/3171, 117150/18.

[90]Stronge a Balfour, Telegrama Nº 209, Santiago, 10 de Julio 1918. F. O. 371/3171, 121886/18.

[91]*M. M. R. E.* 1915-1919, pp. 221-222; Stronge a Balfour, Nº 102, Santiago, 6 de Septiembre 1918. F. O. 132/182, 406/18. Véase también Foreign Office a Colville Barclay (Encargado de Negocios de Gran Bretaña en Washington), Telegrama Nº 5649, Londres, 16 de Septiembre 1918. F. O. 371/3171, 158183/18.

ministro alemán y en vista del peligro de que las naves fueran hundidas, el Gobierno dispuso su ocupación por las Fuerzas Armadas[92]. Después de la guerra, los barcos fueron entregados a las potencias vencedoras[93].

Chile no siempre podía, o no estaba dispuesto, a hacer sacrificios económicos en aras de la neutralidad. El país estaba situado, indiscutiblemente, dentro de la esfera económica de los Estados Unidos y las potencias aliadas y, de haber practicado una neutralidad rigurosa, se habrían producido enormes trastornos, por no decir la ruina general.

Al estallar la guerra, las exportaciones de salitre —pilar de la economía nacional— cayeron bruscamente debido al cierre de los mercados centroeuropeos y a las restricciones impuestas por el gobierno británico al comercio del salitre, con miras a asegurar el abastecimiento interno, especialmente para la fabricación de explosivos, y para impedir el suministro a los países enemigos. La reactivación de la industria salitrera desde mediados de 1915 estuvo basada en la demanda del producto para la fabricación de municiones para los Aliados sea en Europa o en Estados Unidos. Las compras de salitre para estos fines, que eran efectuadas por intermedio de casas comerciales inglesas y norteamericanas, principalmente por la firma Gibbs & Cía., fueron centralizadas desde comienzos de 1918 en un organismo intergubernamental aliado, el *Nitrate of Soda Executive*[94].

La concentración del poder comprador junto a otros factores que afectaban el mercado, tuvo como resultado una baja en los precios, a la vez que los costos de producción experimentaban un alza constante[95]. Frente a estas dificultades, un grupo de productores solicitó la intervención del Gobierno. El Ministro de Hacienda, Luis Claro Solar, acogió esta petición de ayuda y una vez que consiguió que un determinado número de productores se comprometiera a entregar su salitre al Gobierno, dio instrucciones a Agustín Edwards en Londres para que negociara la venta al *Executive*[96]. Luego de casi tres meses

[92]*M. M. R. E.* 1915-1919, pp. 221-22; *C. S. Sesiones Extraordinarias,* 17 de 8 de Noviembre 1918, pp. 359-360; *Id.,* 18 de 11 de Noviembre de 1918, pp. 387-395.

[93]Chile. Annual Report. 1920, por J. C. T. Vaughan, Santiago, 25 de Febrero de 1921. F. O. 371/5557, A2672/21.

[94]Couyoumdjian, *op. cit.* pp. 15-29.

[95]*South American Journal,* 5 de Enero 1918, pp. 5-6, 8; *C. S. Sesiones Extraordinarias,* 74 de 14 de Mayo 1918, pp. 1479-1480.

[96]*Memorias de Hacienda,* 1918, p. CLIII; *South American Journal,* 7 de Septiembre 1918, p. 147.

de conversaciones entre Edwards y Winston Churchill, que actuaba en representación de los Aliados, se convino la venta de 680.000 toneladas inglesas de salitre por parte del gobierno de Chile al *Nitrate of Soda Executive*. El acuerdo final, firmado el 3 de octubre, estipulaba además que el gobierno chileno destinaría los transportes de la Armada para llevar el salitre a Estados Unidos en la medida que estas naves estuvieran disponibles[97].

El uso de los transportes de la Armada para paliar la escasez de fletes no era una novedad. A raíz de unas conversaciones con los representantes de la industria salitrera en septiembre de 1914, el Gobierno había dado en arriendo los transportes *Maipo* y *Rancagua* para ser destinados a llevar salitre a Europa. El primero fue tomado por la Compañía de Salitre de Antofagasta, y el segundo, por Gibbs & Cía.[98]. Los primeros embarques se efectuaron en enero de 1915 y durante el resto de la guerra los transportes de la Armada fueron facilitados para fines comerciales, principalmente para el acarreo de salitre, pero también para el comercio de cabotaje, todo ello sin perjuicio de sus funciones propias en la Armada[99]. Como una concesión a la neutralidad, las tripulaciones uniformadas fueron posteriormente reemplazadas por civiles mientras las naves estaban en arriendo[100].

Resulta asimismo interesante la actitud del Gobierno de Chile frente a las medidas de guerra económica tomadas por los Aliados y, posteriormente, Estados Unidos, en especial las relativas a las listas negras. Complementando la legislación que prohibía el comercio con el enemigo, el gobierno británico promulgó una ley, en diciembre de 1915, que disponía:

"Su Majestad puede mediante edictos, prohibir a toda persona... en el Reino Unido de comerciar con personas o grupos de personas

[97]Foreign Office a Barclay, Telegrama Nº 5495, Londres, 7 de Septiembre 1918. F. O. 371/3171, 153451/18; 'Memorandum of Agreement between the Chilean Government and the Nitrate of Soda Executive for the sale and purchase of nitrate of soda', *Parliamentary Papers*, 1918, Vol. XXVI, p. 501-504.

[98]Fragmento de una carta de Gibbs & Cía., Valparaíso, 15 de Enero 1915. Londres. Guildhall Library. Archivo de Antony Gibbs and Sons Ltd. Vol 11041/2; Rocuant, *op. cit.* pp. 52-54

[99]*South American Journal*, 27 de Febrero 1915, p. 177; G. C. Kenrick (de G. C. Kenrick & Cía.) a Maclean, Valparaíso, 16 de Abril 1917. F. O. 132/165, 247/17. *C. S. Sesiones Extraordinarias*, 61 de 23 de Febrero 1916, pp. 1138-1139; *Id.*, 64 de 1º de Marzo 1916, pp. 1193-1194.

[100]Stronge a Balfour, Nº 50, Santiago, 18 de Abril 1917. F. O. 132/167, 138/17.

no residentes o haciendo negocios en territorio enemigo..., cuando, por razones de la nacionalidad enemiga o de la asociación enemiga de tales personas... le parezca conveniente a Su Majestad así hacerlo"[101].

Para la aplicación de esta medida se creaba un Departamento de Comercio Exterior, el cual debía elaborar una lista de personas o firmas en países neutrales, con las cuales estaba prohibido comerciar. Esta lista sería conocida con el nombre de Lista Estatutaria y se daría a conocer al público[102]. El término "asociación enemiga" cubría no solamente a las agencias de firmas enemigas o a las empresas en que participaba capital enemigo, sino que incluía también a las personas o firmas neutrales que vendían mercadería inglesa a los que estaban en la Lista Estatutaria y a las que los ayudaban prestando su nombre como testaferro, en cuales casos se exponían ellos a recibir la misma sanción[103].

El gobierno chileno no había manifestado mayor inquietud cuando se anunciaron estas medidas ni tampoco reclamó cuando, a comienzos de mayo de 1916, algunas casas alemanas en Chile fueron incluidas en la Lista Estatutaria[104]. Pero cuando se empezaron a sentir en el país los efectos de esta política hubo numerosas protestas.

En el Senado, Eliodoro Yáñez solicitó al Gobierno un informe sobre las listas negras y sus efectos en Chile. Si bien aceptaba el derecho de un gobierno de reglamentar su comercio exterior y fijar normas para sus connacionales en el extranjero, Yáñez sostenía que este derecho estaba limitado por la soberanía del país adonde habían de aplicarse dichas medidas[105]. En su respuesta, el Ministro de Relaciones Exteriores señaló que el edicto sobre comercio con el enemigo provocaba continuas dificultades en el comercio interno, no sólo por su propia naturaleza, sino, especialmente, por el excesivo celo con que había sido aplicado por algunos cónsules. Añadió el Canciller que había conversado al respecto con el ministro británico en Santiago para ver manera de moderar sus efectos al punto que no signi-

[101]Citado por James Brown Scott, 'The Black List of Great Britain and her Allies', *American Journal of International Law*, Vol. x, Octubre 1916, p. 834.

[102]Grey a Stronge, Circular, Comercio Exterior, Londres, 1º de Julio 1916. F. O. 132/158, 140/16.

[103]Memorandum del Departamento de Comercio Exterior a Stronge, Londres, 14 de Enero 1918. F. O. 132/170, 26/17.

[104]*London Gazette*, Londres, 2 de Mayo 1916, p. 4342.

[105]*C. S. Sesiones Ordinarias*, 30 de 16 de Agosto 1916, pp. 270-272.

fique una mengua de la soberanía nacional[106]. Surgieron, asimismo, voces de protesta en la Cámara de Diputados y aparecieron varios artículos en la prensa que exponían algunos casos de personas y firmas afectadas y quejándose de la arbitrariedad de estas medidas[107].

Al Gobierno le preocupaba mayormente el posible efecto de la política de las listas negras sobre la industria salitrera, donde existían importantes capitales alemanes, y el Ministro de Relaciones hizo presente al representante diplomático británico las inquietudes del Gobierno. Este, sin embargo, pudo tranquilizar al Ministro asegurándole que, en vista de que la capacidad instalada de la industria era muy superior al consumo, la menor producción de las oficinas alemanas podría ser absorbida por otras, las cuales ocuparían los trabajadores que quedaran cesantes, y sin afectar el volumen de producción[108].

Con todo, el Gobierno no estaba dispuesto a tomar medidas contra las listas negras. Cuando una diputación de firmas alemanas presentó un memorial al Presidente de la República solicitando su ayuda, el Ministro de Relaciones les hizo saber que, si insistían en una respuesta, ésta les sería adversa. El Ministro agregó que no había problemas de derecho internacional de por medio y que, si creían tener fundamento para ello, podían recurrir a los tribunales de justicia[109]. Una presentación de la Compañía Salitrera Alemana al Ministro de Relaciones Exteriores exponiendo los problemas experimentados a raíz de su inclusión en la Lista Estatutaria y pidiendo las garantías necesarias para poder continuar sus faenas, tampoco fue atendida[110].

Las pocas intervenciones del Gobierno para aminorar los efectos de la política contra el comercio alemán, sea en favor de determinadas personas o ante la inminencia de trastornos económicos graves[111],

[106] *Ibid.*

[107] Véase *C. D. Sesiones Extraordinarias,* 29 de 19 de Diciembre 1917, pp. 792-794 y *C. D. Sesiones Ordinarias,* 34 de 13 de Julio 1918, pp. 867-877.

[108] Stronge a Grey, Nº 61, Santiago, 25 de Agosto 1916. F. O. 368/1497, 190518/16. Véase también *El Mercurio* (Santiago), 15 de Agosto 1916, p. 3 e *Id.,* 19 de Agosto 1916, p. 3.

[109] Stronge a Balfour, Nº 63, Santiago, 21 de Mayo 1917. F. O. 132/167, 169/17. El texto del memorial, fechado 28 de Mayo 1917, en Gallardo, *op. cit.,* pp. 99-107.

[110] El texto del memorial en Gallardo, *op. cit.* pp. 107-113.

[111] Como fue el caso de la mediación del Presidente Sanfuentes en el litigio sobre el suministro de petróleo a las compañías salitreras alemanas en Iquique y Tocopilla y que, a raíz del embargo dictado por el juez que sustanciaba el proceso, amenazaba con paralizar un importante sector de la industria salitrera.

tuvieron carácter extraoficial, y no pueden considerarse como reflejo de una posición germanófila. Por el contrario, el Gobierno aparece adoptando una actitud de prescindencia, casi inconcebible en nuestros días, que viene a favorecer la política de los aliados. Por su parte, la mayoría de las firmas chilenas adoptaron una actitud pragmática frente a las listas negras, adaptándose a las circunstancias.

*

A lo largo de esta exposición hemos podido advertir que, contrariamente a lo que se suele afirmar, la neutralidad de Chile no fue mayormente progermana. Debemos recalcar asimismo que si bien Chile permaneció neutral aun después que Estados Unidos entró en la guerra —lo que se debió en buena parte a la admiración y al temor que existía por Alemania y a los esfuerzos de los sectores progermanos— la alternativa de romper relaciones con las Potencias Centrales fue seriamente considerada, lo que refleja la enorme gravitación política y económica de los Estados Unidos, al margen de consideraciones de carácter panamericanista, como asimismo la influencia de los sectores de opinión proaliada.

La neutralidad en el campo político —pues la neutralidad en lo económico no parece tan evidente— no resultó beneficiosa para Chile, sintiéndose obligado a justificarla ante los países victoriosos a través de discursos y publicaciones[112].

La participación decisiva de los Estados Unidos en la victoria aliada había reforzado su primacía política y económica en el continente americano, situación ésta que no escapó a la perspicacia de los políticos chilenos[113]. El principal problema en nuestras relaciones internacionales era la llamada Cuestión del Pacífico. Tanto Perú como Bolivia, que habían cortado sus relaciones diplomáticas con las Potencias Centrales, pensaron encontrar una actitud favorable a sus reivindicaciones territoriales por parte de las naciones vencedoras y adoptaron una actitud agresiva[114]. A raíz de los disturbios en el Nor-

[112]Véase, vg., el discurso del Ministro de Guerra y Marina, Víctor Robles, en *C. S. Sesiones Extraordinarias,* 18 de 11 de Noviembre 1918, pp. 382-395; Joaquín Walker Martínez, *"La Cuestión del Pacífico". Clamores de intervención diplomática* (Santiago, 1919) pp. 20-21. El mejor ejemplo de estas apologías de la neutralidad chilena es la obra de Enrique Rocuant (véase nota 59).

[113]Stronge a Balfour, Nº 8, Santiago, 15 de Enero 1918. F. O. 132/181, 20/18. Véase también *C. D. Sesiones Ordinarias,* 6 de 10 de Junio 1919, pp. 154-161.

[114]Rivas Vicuña, *op. cit.,* II, p. 234. Para el caso del Perú, véase Joaquín Walker

te que llevaron a la ruptura de relaciones consulares con el gobierno de Lima, el presidente Wilson envió una nota a Chile en diciembre de 1918, en la cual urgía el restablecimiento de relaciones con el Perú, recibiendo del gobierno chileno una respuesta cortés pero firme[115]. Resultaba, sin embargo, cada vez más claro para los chilenos que la solución al problema de Tacna y Arica debía buscarse por la vía de Washington[116]. Chile se movilizó para contrarrestar la propaganda peruana en Estados Unidos organizando allí su propia campaña de prensa[117].

Desde el punto de vista financiero también se hacía necesario el apoyo de los Estados Unidos. Desde los inicios de la guerra, Chile había visto cerradas sus tradicionales fuentes de financiamiento externo y la crisis de la postguerra sólo había aumentado las necesidades de crédito. Unicamente Estados Unidos estaba ahora en situación de proveer los capitales requeridos y hacia allí se dirigieron los esfuerzos.

A comienzos de 1919 se envió a Estados Unidos una misión encabezada por Eliodoro Yáñez e integrada por Juan Enrique Tocornal, ex Ministro de Estado, y Augusto Villanueva, del Banco de Chile. Sus objetivos eran conseguir un préstamo —para lo cual ya se habían hecho gestiones— y plantear los puntos de vista de Chile sobre la controversia de Tacna y Arica[118]. Si bien esta misión no puede considerarse un éxito —de hecho no consiguió préstamos y, debido a diferencias personales entre sus miembros, la misión se disolvió antes de su regreso a Chile—[119] ella refleja el interés de nuestro país por me-

---

Martínez, *"La Cuestión del Pacífico". Una revancha con sangre ajena* (Santiago, 1919), pp. 3-19. Sobre Bolivia, G. Haggard (Encargado de Negocios de Gran Bretaña en Bolivia) al Foreign Office, Telegrama Nº 213, La Paz, 29 de Noviembre 1918. F. O. 371/3172, 198081/18.

[115]*M. M. R. E.* 1915-1919, pp. 315-317; Evans, op. cit., p. 206:

[116]Así lo veía también el Foreign Office, que consideraba que cualquier intento de mediación debía realizarse por intermedio de los Estados Unidos (Víctor Wellesley (Foreign Office) a Stronge, Londres, 14 de Enero 1919. F. O. 132/197, 61/19).

[117]Pike, *op. cit.* pp. 158-159.

[118]Stronge a Cruzon, Telegrama Nº 27, Santiago, 4 de Febrero 1919. F.O. 371/3677, 20318/19.

[119]Véase *C. S. Sesiones Extraordinarias,* 27 de 15 de Diciembre 1919, pp. 614-617; *Id.,* 28 de 16 de Diciembre 1919, pp. 630-636; Vaughan a Curzon, Nº 71 Confidencial, Santiago, 19 de Junio 1919. F. O. 371/3678, 116504/19; Vaughan a Curzon, Nº 45 Comercial, Santiago, 22 de Agosto 1919. F. O. 371/3678, 138062/19.

jorar las relaciones con Estados Unidos, lo cual correspondía a las orientaciones del Departamento de Estado norteamericano.

Las peticiones chilenas encontraron posteriormente acogida en los círculos financieros de Nueva York y en 1921 el Gobierno contrató tres empréstitos en Estados Unidos por un total de US$ 43.500.000, los primeros de una serie de préstamos a lo largo de la década[120].

Estos antecedentes ayudan a comprender mejor los esfuerzos realizados por Arturo Alessandri —otrora detractor de los Estados Unidos— durante su primera administración, quien recurrió a la ayuda del gobierno norteamericano para lograr un acuerdo con el Perú sobre Tacna y Arica con la esperanza de dar una solución definitiva al problema de la frontera norte de Chile[121].

Una segunda misión, presidida por Ismael Tocornal, viajó a Europa a fines de 1919 para completar la anterior que había quedado interrumpida.

[120]Evans, *op. cit.* pp. 180-181. Charles A. McQueen, *Chilean Public Finance* (Washington, 1924) pp. 36-38.

[121]La importancia que el propio Alessandri atribuye a ello queda de manifiesto en sus *Recuerdos de Gobierno* (3 vols., Santiago, 1967) I, pp. 81-188. El tema ha sido estudiado extensamente por William Jefferson Dennis, *Tacna and Arica: An account of the Chile-Perú boundary dispute and of the arbitration by the United States* (New Haven (Conn), 1931).

III PARTE

LA POLITICA EXTERIOR CONTEMPORANEA: CONTINUIDAD HISTORICA Y PROYECCION HACIA EL FUTURO

11.
CHILE Y LA POLITICA DE DEFENSA CONTINENTAL DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL HASTA EL PRESENTE

*Enrique Bernstein C.**

El tema que me propongo desarrollar tiene, para emplear el lenguaje internacional, términos de referencia bien precisos. Debo primero exponer la política internacional de Chile en materia de defensa continental. Por ella entiendo la defensa contra la agresión física. No me referiré, por lo tanto, a la agresión ideológica o a la infiltración doctrinaria. Es otro tema muy interesante e importante por cierto, pero para cuyo desarrollo precisaría de mucho más tiempo del que dispongo.

Tampoco me referiré a los importantes trabajos que sobre defensa continental ha realizado la Junta Interamericana de Defensa. No tendría competencia para analizarlos y, por lo demás, su carácter secreto me impide considerarlos en esta oportunidad.

En segundo lugar, debiera limitarme a exponer esa política desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial, vale decir desde 1939 a la fecha. Sin embargo, es imposible entender lo acontecido si hago caso omiso de los precedentes históricos. La defensa continental no es, en efecto, una creación espontánea derivada de una circunstancia determinada. Tenía en América raíces muy antiguas. En 1939 existía una tradición que explica la política chilena posterior.

Las guerras por la Independencia habían plasmado el criterio de que América hispana era una y de que la amenaza contra la libertad de un país ponía en peligro la soberanía de los otros. Los enemigos entonces eran España y la Santa Alianza, dirigida también contra la independencia y los regímenes republicanos de las ex colonias hispanas. De allí que la doctrina Monroe fuese bien acogida, en general, en el continente. Uno de los objetivos básicos del Congreso de Panamá, promovido por Bolívar en su famosa carta de Jamaica, fue darle a dicha doctrina un carácter continental, transformarla en un principio de derecho internacional americano. Ello explica, en parte,

Enrique Bernstein C. Doctor en Ciencias Políticas en París. Diplomático. Ex Director General de la Cancillería. Ex Subsecretario de Relaciones Exteriores y Ex Embajador en Francia. Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores.

la ausencia de Estados Unidos de dicho Congreso. El Senado de Washington estimaba que la doctrina Monroe debía mantenerse como una política de los Estados Unidos, que sólo a ellos les correspondía definir, interpretar y aplicar.

Aunque Chile no asistió al Congreso de Panamá y no suscribió, por tanto, el Tratado de Unión, Liga y Confederación, de 1826, los principios y normas allí contenidos iban a tener, como lo veremos luego, una influencia innegable sobre nuestra política exterior. Me permitirán ustedes recordar que dicho tratado consignaba el compromiso de defensa colectiva frente a todo ataque que pusiese en peligro la independencia política de cualquiera de las Partes Contratantes. Consagraba también, en forma explícita, el derecho a la legítima defensa individual "en caso de invasión repentina", derecho que más tarde consagraría la Carta de la ONU como derecho inmanente de legítima defensa. Por último, contenía la mutua garantía de la integridad de todos los Estados firmantes del Tratado. Cuando más adelante nos refiramos al Tratado de Asistencia Recíproca, veremos hasta qué punto existe similitud entre dos textos suscritos con una diferencia de 120 años. Recordaré también que en Panamá se firmó una Convención sobre contingentes terrestres y navales integrados con un mando supremo internacional. Me atrevería a decir que el Tratado de la OTAN se inspiró en los dos acuerdos suscritos en Panamá.

El hecho de que no entraran en vigencia no les resta su importancia histórica. Por lo demás, sus disposiciones se reproducían en otro tratado, sólo veinte años más tarde.

A mediados de la década de 1840, un peligro se cierne sobre la América Hispana. Se produce un hecho corriente. El General Flores quien, aunque venezolano era Presidente del Ecuador, es derrocado. Huye a España y organiza allí un ejército de 3.000 hombres que, en dos excelentes buques, se disponía a reconquistar por la fuerza el poder. Los "hispanistas" han tratado de disculpar al gobierno de Madrid y a las Cortes. Pero la realidad fue que España facilitó una operación de esta envergadura. ¿Había ánimo de reconquista? En aquellos años así se creyó. El país que más se conmovió ante estos intentos colonialistas fue Chile. No nos gobernaba entonces ni Lastarria, ni Matta, ni Santa María, ni Vicuña Mackenna. Era Presidente el General Bulnes, quien envió a los gobiernos del continente una circular profundamente "americanista", alertándolos contra la política española. Fue por iniciativa nuestra que se reunió el Congreso de Lima en 1847.

El 8 de febrero de 1848 se firmó allí un Tratado de Confederación entre Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Nueva Granada, en cuya redacción participó activamente el plenipotenciario chileno don Diego José Benavente, hombre prudente y reposado. Bueno es recordar sus estipulaciones. Hay cierta tendencia a mantenerlas en el olvido.

Las partes Contratantes se unían, ligaban y confederaban con fuerzas marítimas y terrestres para mantener su soberanía e integridad territorial. Sin entrar a definir la agresión se citaban los hechos en que se produciría el "casus foederis". Eran los siguientes: ocupación o intento de ocupación de los respectivos territorios; tentativa para sustraer parte de esos territorios del respectivo "dominio y señorío"; intervención o pretendida intervención por la fuerza en los asuntos internos de un Estado; ultraje u ofensa grave contra la soberanía de un Estado o alguno de sus agentes, y por fin, y aquí se refería al caso del General Flores, "invasión por aventureros del territorio nacional, con o sin protección de potencias extranjeras". Cuando, más de un siglo después, la Asamblea General de la ONU llegó por fin a definir la agresión, citó todos y cada uno de estos casos previstos en el Tratado de 1848. Fue ésta una nueva contribución de América al desarrollo del Derecho Internacional.

Pasado el peligro, el Tratado fue abandonado. Fue necesaria la ocupación de las islas Chinchas, continuación —no lo olvidemos— de la reocupación de Santo Domingo por España y de la expedición de Maximiliano contra México, para que, nuevamente, los países americanos, viendo amenazada su integridad y soberanía, firmaran un nuevo Tratado, el 23 de abril de 1864. Reunidos en una conferencia en Lima, Chile, Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela suscribieron un Tratado de Unión y Alianza defensiva. Este Tratado es muy importante por 2 razones. La primera, era que no sólo las Partes contratantes se garantizaban mutuamente su independencia, soberanía e integridad territorial, suministrándose medios militares, sino que tomaban individualmente el compromiso de no enajenar partes de sus territorios ni aceptar ningún tipo de protectorado. La segunda, era que el Tratado surtía efectos para la agresión producida entre las propias partes contratantes. El art. 8 decía, en efecto: "Si, lo que Dios no permita, una de las Partes Contratantes ofendiere los derechos de otra garantizados en esta alianza, se procederá de la misma manera que si el agravio fuese cometido por una potencia extraña". Se necesitarían 80 años para que América volviera, en 1945,

a este concepto de la defensa contra la agresión intracontinental, producida en el interior de América, entre países americanos.

No fueron enajenados mentales ni "americanistas" antes que "nacionalistas" los que firmaron el Tratado de 1864. Fueron visionarios. Por lo demás, Chile estuvo representado en la conferencia que lo aprobó por un hombre que tenía la cabeza muy bien sentada: don Manuel Montt.

No volvería a hablarse de defensa americana durante mucho tiempo. La solidaridad continental se quebrantó en conflictos bélicos o diplomáticos internos en el continente. El temor al imperialismo yanqui y a la política del "big stick" desanimó a los más ardientes americanistas. La primera guerra europea y aun el ingreso a la contienda de Estados Unidos no produjo un movimiento de solidaridad uniforme. Mientras algunos países rompían sus relaciones con los Imperios Centrales, otros les declaraban la guerra. Sólo Chile, Argentina, Paraguay y México fueron neutrales. Sin embargo, por el antecedentes que significa, quisiera recordar que Chile, al igual que otros países americanos (Brasil, Argentina, etc.), presentaron entonces proposiciones individuales y no concertadas para obtener una Declaración de todos los países americanos reclamando a los beligerantes que se abstuvieran de realizar operaciones bélicas en las cercanías de las costas del continente. La gestión no tuvo entonces éxito. Pruebas de ello fueron, en aguas territoriales chilenas, los combates de Juan Fernández y Coronel. Años más tarde, como lo veremos luego, se volvería a pensar en una Zona de Seguridad.

En los años posteriores a la guerra europea no hay nuevas gestiones de interés sobre solidaridad y defensa continental. Pero, en 1936, se reúne en *Buenos Aires,* por iniciativa del segundo Presidente Roosevelt, Franklin Délano, una Conferencia llamada de Consolidación de la Paz. El nacismo y el fascismo habían triunfado en el viejo continente y temía un próximo conflicto. En esta Conferencia, en que Chile estuvo representado por una importante delegación presidida por el Ministro Cruchaga Tocornal, se firmaron dos tratados que tendrían consecuencias para el tema que nos ocupa. En ellos los países americanos reconocieron que toda guerra o amenaza de guerra afectaba directa o indirectamente a todos los pueblos civilizados y también que todo "acto susceptible de perturbar la paz de América" afectaba directa o indirectamente a todos los pueblos civilizados y lo acababa de demostrar. En caso de producirse alguna de esas situaciones, los Gobiernos se comprometieron a consultarse para tomar una actitud común.

Dos años más tarde, en diciembre de 1938, las amenazas de conflicto en Europa por la acción de Hitler, se confirman. Coinciden con la celebración de la Conferencia Panamericana de Lima. El Secretario de Estado Hull traía en carpeta un proyecto de tratado de solidaridad continental. La primera delegación que consultó fue la chilena. Don Jorge Matte, varias veces Canciller, le manifestó que la iniciativa correspondía a la tradición chilena; pero le explicó las circunstancias especialísimas en que se encontraba nuestra delegación. Acababa de ser elegido el candidato del Frente Popular, don Pedro Aguirre Cerda, quien asumiría el mando mientras se desarrollaba la conferencia y no podrían los plenipotenciarios chilenos asumir un compromiso en nombre de una Administración que se iniciaba y a la cual no se presentaban. El proyecto de Mr. Hull no prosperó por oposición especialmente de Argentina. En cambio se aprobó una Declaración en virtud de la cual los países americanos proclamaban su decisión de mantener y *defender* la solidaridad americana contra toda *intervención o actividad extraña,* es decir extracontinental. Si la paz, la seguridad o la integridad territorial de cualquiera de las Repúblicas Americanas se vieran *amenazadas* por actos de cualquier naturaleza, todas harían efectiva su solidaridad, coordinando sus respectivas voluntades *soberanas* y procediendo independientemente en su *capacidad individual,* usando los medios que *aconsejasen las circunstancias.*

La Segunda Guerra Mundial, siendo ya Presidente don Pedro Aguirre Cerda, estalló en septiembre de 1939. Junto con declarar su neutralidad, Chile, en unión a varios otros países, pidió la convocatoria de una Conferencia de Consulta. En Panamá hubo consenso por mantenerse al margen del conflicto, pero se revivió la idea de una Zona de Seguridad, esta vez prolijamente delimitada alrededor del continente, en la cual no se permitirían actos hostiles.

En julio de 1940, en vista del triunfo en Europa de Hitler, se convocó a una nueva Reunión de Consulta, en Washington. Esta vez Chile estuvo representado por el Ministro de Estado Oscar Schnake. Se adoptó allí una declaración muy importante. En virtud de ella, "todo *atentado* de un Estado no *americano* (es decir proveniente del exterior) contra la integridad territorial, la soberanía o la independencia política de un Estado americano, sería considerado como un *acto de agresión contra todos los demás*". En caso de agresión o de que hubiera razones para creer que se preparaba un acto de agresión, los Estados del continente se reunirían para *concertar* las medidas que conviniere adoptar. "Concertar", es decir adoptar una actitud co-

mún y solidaria. En diciembre de 1941 se produce el ataque de la flota japonesa en Pearl Harbour. A pesar de que en Chile había un gobierno provisional presidido por don Jerónimo Méndez después del fallecimiento del Presidente Aguirre Cerda, nuestra Cancillería tomó una iniciativa un tanto inexplicable. El Ministro Rossetti pidió la convocatoria de una Conferencia de Consulta para que, "en presencia de la injustificada agresión de que ha sido víctima EE.UU.", se adopten las medidas más adecuadas que reclaman la solidaridad y la defensa del Continente". Digo inexplicable porque la más elemental prudencia hubiese aconsejado a Chile esperar la elección presidencial y consultar, por lo menos, la opinión de los candidatos que serían el General Ibáñez y don Juan Antonio Ríos. La Conferencia se reunió en Río de Janeiro a comienzos de enero de 1942 y en ella hubo inmensa mayoría para acordar la ruptura de relaciones diplomáticas como sanción contra Japón, agresor indudable de EE.UU., y contra Alemania e Italia que habían declarado la guerra a ese país americano. Sólo Chile y Argentina se opusieron tenazmente. El Canciller Rossetti argüía que la opinión pública no estaba preparada para esta medida, que el Congreso debía ser consultado (lo que no era efectivo según el precepto constitucional) y que Chile necesitaba que se le garantizara la defensa de sus costas.

La Conferencia se limitó entonces a una mera recomendación de ruptura de relaciones con las potencias del Eje. La posición de Chile no fue confortable y no se compadeció con nuestra tradición diplomática. Un año justo iba a demorarse Chile en cumplir la recomendación adoptada en Río de Janeiro y en romper relaciones con Japón, Alemania e Italia. Entretanto, los cuatro "Grandes" de entonces, EE.UU., Gran Bretaña, Unión Soviética y China), reunidos en Dumbarton Oaks, habían fijado las pautas de la nueva organización mundial que reemplazaría a la fenecida Liga de Naciones, una vez terminada la guerra. El documento elaborado produjo gran preocupación en América Latina, porque la organización regional, la OEA, perdía su independencia y quedaba absorbida por la organización mundial proyectada.

Se convocó, entonces, a fines de febrero de 1945, a una conferencia interamericana en Chapultepec (castillo de Maximiliano en México). Chile estaba representado por una importante delegación presidida por D. Joaquín Fernández. En ella los países americanos se comprometieron a buscar fórmulas que permitieran la necesaria autonomía de la organización regional y la conservación de la solidaridad

continental. También a actuar unidos en la conferencia citada en San Francisco para redactar la carta definitiva de las N.U.

Por otra parte, los latinoamericanos ejercieron fuerte presión sobre EE.UU para obtener en el futuro que la solidaridad continental no se limitara a atentados o agresiones provenientes desde fuera del continente, sino que también a los que se produjeran dentro de América. Finalmente, pero no sin dificultad, se obtuvo éxito. Se firmó en Chapultepec la Declaración sobre Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana. Tiene ella especial importancia. En primer lugar, se estableció que todo *atentado* contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o la independencia política en un Estado americano, ya fuese de origen intra o extracontinental, sería *considerado como acto de agresión contra los demás Estados americanos.*

Sin poder llegar a una definición general de la agresión, la Declaración, por iniciativa chilena, tipificó un caso "la invasión, por fuerzas armadas de un Estado al territorio de otro, traspasando las fronteras establecidas por tratados y demarcada de conformidad con ellos".

Por último, la Declaración enumeró las sanciones que se tomarían contra el agresor. Iban desde el retiro de los jefes de misión diplomática hasta el empleo de las fuerzas militares para evitar o repeler la agresión. Los países americanos se comprometieron a suscribir a la brevedad posible un tratado sobre la base de estas ideas.

En abril de 1945 se reúne en San Francisco la Conferencia para discutir la Carta de la nueva Organización Mundial. La representación de Chile estuvo presidida por el Canciller Joaquín Fernández, en unión de los demás países americanos luchó denodadamente por dos objetivos: primero, obtener la autonomía de los sistemas regionales (la OEA era el único existente entonces), y, segundo, rechazar el establecimiento del derecho de "veto" de las grandes potencias en el Consejo de Seguridad. En el primero se obtuvo éxito. No así en el segundo. "No veto, no Charter", declaraba el senador Connally. ¿Cómo se permitiría el ejercicio de la solidaridad continental en caso de ataque armado (La Carta no habla en efecto de agresión sino que de "ataque armado")? La solución que se encontró residió en agregar dos palabras al artículo 51. Este permitía, en el proyecto que se discutía, el derecho inmanente de legítima defensa individual en caso de ataque armado. Pues bien, se le agregaron las palabras *"no colectiva"*. Es decir se reconoció el derecho de que otros Estados no directamente atacados acudieran en defensa del atacado. Pero ¿Cómo conciliar este derecho al uso de la defensa colectiva mediante la aplicación de sanciones, e incluso el empleo de la fuerza armada, es decir

de "medidas coercitivas" como las llama la Carta, cuando otro artículo, el 53, decía expresamente que ellas no se podrían aplicar sin la autorización del Consejo de Seguridad? Pues bien, la institución del veto dio, cosa curiosa, la solución. Se introdujo una nueva modificación al artículo 51 que establecía el derecho inmanente de legítima defensa individual o *colectiva,* agregando que éste jugaría *"hasta tanto* el Consejo de Seguridad hubiese tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad". Es decir que la solidaridad colectiva regional quedaba autorizada durante un plazo no determinado, mientras el Consejo de Seguridad no tome esas medidas porque se ha hecho uso del veto. Es una buena demostración de cómo el criterio jurídico es útil cuando se pone al servicio de la diplomacia.

En todos estos ajetreos diplomáticos Chile tuvo una actitud muy destacada para buscar solución al problema planteado. Se distinguieron allí dos delegados chilenos, glorias de nuestra diplomacia: Germán Vergara Donoso y Félix Nieto del Río.

Dos años más tarde, se reunió en Quintadihna, cerca de Río de Janeiro, la conferencia prevista en Chapultepec para dar forma de Tratado a los principios allí acordados y ponerlos a tono con las estipulaciones de la Carta de Naciones Unidas. Fue una conferencia muy importante en la que Chile estuvo representado por una delegación, de la cual formé parte como delegado plenipotenciario y que presidió el Ministro de RR.EE. Germán Vergara Donoso. Se firmó allí el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. No voy a estudiar esta tarde sus estipulaciones. Necesitaría un tiempo mucho más prolongado del que dispongo. Bástame decir que este Tratado estableció que un ataque armado por parte de cualquier Estado, intra o extracontinental, contra un Estado americano sería considerado como un ataque contra todos; que se establecieron sanciones contra el autor del ataque que incluyen hasta el empleo de la fuerza armada; y que se agregó otro caso tipificado de agresión al ya contemplado en Chapultepec: "el ataque armado no provocado contra el territorio, la población o las fuerzas armadas de otro Estado".

En caso de conflicto interamericano, se ejercería una acción pacificadora destinada a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al statu quo anti bellum. El rechazo de esa acción *"será* considerado —dice el art. 8— para la determinación del agresor y la aplicación inmediata de las sanciones".

Pero el TIAR contenía otra disposición que iba a crear dificultades en el futuro. Siguiendo la pauta de Chapultepec, no limitaba la so-

lidaridad continental a los casos de ataques armados. Se refería también a los casos en que la inviolabilidad del territorio, la soberanía o la independencia política de un Estado estuvieran *amenazadas* por una agresión que no fuese ataque armado, por un conflicto extra o intracontinental o por *cualquier otro hecho* o situación que pudiera poner en peligro la paz de América.

En tales casos, el Organo de Consulta se reuniría de inmediato para acordar medidas en favor del agredido o las que *conviniera adoptar* para el mantenimiento de la paz y la seguridad de América.

Sin embargo, Chile insistió para que se agregaran al Tratado dos disposiciones: primero, que las sanciones contra el agresor fueran obligatorias para todos los Estados, cuando fuesen adoptadas por mayoría de 2/3, con la *sola excepción* del empleo de la fuerza armada. Esta necesitará siempre el consentimiento del Estado que la emplee. La insistencia chilena se debía a la necesidad de salvar el precepto constitucional que hace necesaria la aprobación del Congreso para el empleo de fuerza armada en el extranjero. La segunda insistencia de debió a un problema real. ¿Qué pasaría si la flota americana, por ejemplo, situada en el Mediterráneo o en el Mar de China fuese atacada? En ese caso: ¿los países americanos deberían sentirse atacados? Nuestros argumentos surtieron efecto y se estableció la necesidad de que el ataque se realizara en una zona determinada que codea al continente americano para que la solidaridad total se produjese. Volvía a aparecer la idea de la Zona de Seguridad.

A pesar de la oposición del Partido Comunista en Chile, el Tratado fue aprobado por amplia mayoría. Entró en vigencia en diciembre de 1948. Desde entonces ha sido invocado cerca de 20 veces. La oposición de Chile fue invariablemente la de aceptar su aplicación cuando *efectivamente* la paz y la seguridad del continente sea amenazada o cuando se ha producido un ataque armado. Ello ha sucedido en casos de invasiones o de amenazas de guerra en la región del Caribe o bien en los casos de amenaza de una conflagración mundial. Entre los primeros, citaré especialmente los conflictos entre Costa Rica y Nicaragua; entre Honduras y Nicaragua; entre Estados Unidos y Panamá; entre la República Dominicana y Haití; entre Honduras y El Salvador. Entre los segundos, el más importante fue la aplicación del TIAR para permitir, en 1962, el patrullaje por naves de guerra estadounidenses en el Caribe a raíz del establecimiento en Cuba de armas ofensivas con capacidad nuclear.

Sin embargo, no tardó Chile en expresar su preocupación por una marcada tendencia a invocar el Tratado Interamericano de Asisten-

cia Recíproca en asuntos de menor gravedad en que no se hallaban en juego *efectivamente* la paz y la seguridad.

Venezuela lo había invocado contra la República Dominicana a raíz de un atentado contra el Presidente Betancourt, en que habían participado agentes dominicanos, lo cual fue considerado como un acto de intervención y de agresión. Reunido el Organo de Consulta en San José de Costa Rica, acordó sancionar al Gobierno del Generalísimo Trujillo y se aprobó, con el voto de Chile, la ruptura de relaciones diplomáticas y la interrupción parcial de las relaciones económicas. Nuestro país votó en favor por motivos políticos más que jurídicos. Existía unanimidad para aplicar sanciones y no deseábamos, con un voto disidente, aparentar un apoyo al dictador dominicano.

Pero, al año siguiente, cuando Perú pretendió invocar el TIAR por violación de los derechos humanos en Cuba y por actos de infiltración comunista, Chile se opuso. Estimó, en efecto, que en los antecedentes invocados no se encontraban entre aquellos que autorizaban la invocación del Tratado. No existía ataque armado dentro o fuera de la Zona de Seguridad. Tampoco realmente afectadas la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de ningún Estado específico. Esta política de aplicación restrictiva del TIAR tuvo éxito y Perú desistió de su iniciativa. Pero, un mes más tarde, Colombia invocó nuevamente el TIAR, pero con otros fundamentos. Se trataba esta vez de "considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos que puedan surgir —decía la solicitud— de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana". Chile sostuvo, entonces, que no existía ningún Estado específicamente afectado por hechos o situaciones *ya producidas*. En otras palabras, se negó a que se diera al TIAR un carácter preventivo, en circunstancias que es esencialmente curativo. A pesar de los votos disidentes de Cuba, México, Argentina, Brasil, Chile, Bolivia y Ecuador, la petición colombiana fue aceptada y los Ministros de RR.EE. se reunieron en Punta del Este en enero de 1962. Allí se acordó la exclusión inmediata de Cuba del Sistema Interamericano por ser el comunismo incompatible con los principios de la Organización. Chile, con otros países, se abstuvo de votar esta medida, lo que, en la práctica de votación, significaba su oposición a la medida por no encontrarse ésta entre las que especialmente contempla el Tratado como sanciones.

No iban a tardar los hechos en demostrar cuán acertada había es-

tado Chile en defender un criterio jurídico incuestionable para la aplicación restrictiva de un Tratado tan vital y de tan trascendentales consecuencias. En abril del mismo año, Bolivia lo invocó contra Chile a raíz de la utilización de la aguas del río Lauca. Pretendió que nuestro país había cometido en su contra un acto de agresión económica. En aquella oportunidad tuve el honor de defender la tesis chilena de no aplicabilidad del Tratado ante el Consejo de la OEA. Ella puede resumirse en los siguientes puntos:

1) El TIAR puede aplicarse en circunstancias del extraordinario peligro, en gravísimas emergencias, porque el principio de que la agresión contra un Estado lo es también contra todos tiene consecuencias muy serias. El Tratado fue suscrito en realidad, para "circunstancias tremendas", como lo escribió en su informe sobre la Conferencia el Secretario General de la Unión Panamericana, el colombiano Lleras Camargo.

2) No basta que un Estado *estime* que existe agresión para que se aplique el Tratado. Es necesario que ella realmente *exista* y *afecte efectivamente* la inviolabilidad o la integridad del territorio o la independencia política de ese Estado.

La tesis chilena triunfó y el Consejo de la OEA no accedió a convocar al Organo de Consulta como lo pedía Bolivia.

Dos años más tarde, Venezuela invocó de nuevo el TIAR por los actos de intervención y de agresión de Cuba. Se convocó entonces al Organo de Consulta en vista de un informe preliminar preparado por una Comisión Especial del Consejo de la OEA. Chile estuvo representado en ella por el Ministro de RR. EE. don Julio Phillipi. Por estimar que no correspondía la calificación de "agresión" a los hechos de menor cuantía invocados por Venezuela contra Cuba y que las sanciones que se proponían no eran las adecuadas en el caso preciso que se consideraba, Chile se negó a votar la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares con Cuba y el bloqueo económico a la isla. Aprobadas las medidas contra Castro por 15 votos contra 4, Chile no vaciló, sin embargo, en aplicarlas de acuerdo con su tradición de respeto a los Tratados.

Así como Chile se negó a una aplicación de la defensa continental cuando se pretendió distorsionar el Tratado de Asistencia Recíproca, no vaciló en apoyar su aplicación en los casos graves en que se le invocó, especialmente, como lo dije, en la región del Caribe. Sobre

todo, apoyó en forma inmediata su aplicación en el caso de los proyectiles atómicos instalados en Cuba. En aquella oportunidad, después de una conversación telefónica entre los Presidentes Kennedy y Alessandri, las medidas que permitieron la defensa de Estados Unidos fueron votadas en menos de 48 horas. Sin ellas, el bloqueo naval no hubiese podido legalmente establecerse alrededor de la isla por cuanto el Consejo de Seguridad, debido al veto soviético, estuvo impedido de adoptar decisiones "entre tanto". El sistema interamericano de defensa colectiva funcionó en forma admirable por su oportunidad y eficacia.

El mismo criterio de aplicación para casos graves y concretos de la defensa continental, pero evitando un uso indiscriminado o distorsionado del sistema al margen de las estipulaciones precisas del TIAR, se mantuvo en Chile hasta el año 1971. Lo respetaron Administraciones tan diferentes como las de los Presidentes Ríos, González Videla, Ibáñez, Alessandri y Frei. Nuestra diplomacia fue entonces tan americanista como lo habían sido las administraciones Bulnes y Pérez. En los últimos años, los de la guerra y de la postguerra, Cancilleres de distintos colores políticos defendieron la misma línea. Un conservador como don Miguel Cruchaga o un radical como Carlos Martínez Sotomayor, un demócrata cristiano como Gabriel Valdés, un liberal como Germán Riesco o apolíticos como Joaquín Fernández, Germán Vergara Donoso y Julio Phillipi.

Esta línea invariable se quiebra en 1971. En concepto de solidaridad continental y específicamente el TIAR pasan a ser considerados como instrumentos o resabios de la guerra fría. El primer acto diplomático del nuevo Gobierno de Chile fue restablecer relaciones con Cuba. Se violó así el Tratado de Asistencia Recíproca.

Después de su aplicación y la adopción de sanciones en el caso de Cuba, el Tratado pasó a ser el símbolo de lo que debía destruirse. La solidaridad continental era el disfraz del imperialismo. Preciso es reconocer que el Gobierno de la Unidad Popular no era el único que sostenía esta tesis. La compartían el Perú de Velasco Alvarado, la Argentina de Perón, México y, en menor medida, Venezuela. En unos existían ansias reformistas; en otros, afán revolucionario. Lo cierto es que Chile se distinguió en esta campaña contra todo lo que recordara, de cerca o de lejos, la guerra fría y la eventual respuesta a una agresión soviética.

Se resolvió modificar la Carta de la OEA y principalmente el TIAR y revisar el concepto de la solidaridad americana. El clan de reformistas y de los revolucionarios predominó en la OEA. Pero, como siem-

pre, es más fácil decir lo que no se quiere que lo que se desea. Una conferencia celebrada en Lima a mediados de 1973, fue el epicentro de la disputa. Por otra parte, los países conservadores de lo existente, como Estados Unidos y Brasil. Por la otra los que querían primero destruir, pero no sabían cómo construir algo en su reemplazo. En el centro, el grupo mayoritario de los reformistas que preferían cambiar palabras más que conceptos. Doce tomos gruesos encierran los debates de la Comisión de Reformas.

Durante la conferencia de Lima se produce en Chile el Movimiento del 11 de Septiembre. De inmediato se procede a cambiar a nuestros representantes que eran políticos y vuelve Chile a retomar la línea diplomática tradicionalmente seguida hasta 1970. Se procuraba evitar que el Tratado de Asistencia Recíproca fuera anulado en su espíritu y de mantener intacto el concepto de solidaridad contra la agresión, viniera ella desde dentro o desde fuera del continente.

La reunión de la Comisión de Reformas no logró resultados en Lima y se trasladó a Washington. Esta tampoco llegó a acuerdos. A estas alturas, un grupo de países, Perú, México, Colombia, Venezuela, Panamá y Argentina, habían seguido el ejemplo de Chile y reanudado relaciones con Cuba en violación del TIAR (Se recordará en efecto que las sanciones eran obligatorias y se requería de un quórum de dos tercios). Estos países propusieron citar a una conferencia extraordinaria para modificar el Tratado y revisar el concepto de la solidaridad continental. Pero, en el fondo, lo que deseaban con urgencia era modificar el quórum de votación y sanear así la violación del Tratado que habían cometido.

Con gran premura se citó a una Conferencia en San José de Costa Rica a mediados del año 1975. Las instrucciones de la delegación chilena, podrían resumirse en una frase: aceptar las menores modificaciones posibles al Tratado y al concepto de solidaridad contra la agresión. Con satisfacción, puedo decir que fueron cumplidas.

Nuestra representación tuvo que luchar con dos frentes. El primero estaba formado por Perú, México y Panamá, que insistían en reformas sustanciales, especialmente en lo referente a los ataques armados o actos de agresión provenientes de potencias extracontinentales, es decir de la Unión Soviética. A su juicio, la solidaridad debía limitarse en sus efectos a los ataques o actos de agresión intracontinentales. Para los otros, los extracontinentales, la solidaridad debía jugar en forma amortiguada. El otro frente, el más difícil de vencer, estaba formado por los delegados que habían participado en los trabajos de la Comisión de Reformas. Estimaban que la labor allí rea-

lizada era inmejorable y que los plenipotenciarios a la conferencia de San José debían limitarse a rubricarla.

Finalmente, pero no sin arduas discusiones, se logró un acuerdo y se firmó un Protocolo de Reformas al TIAR. Cosa curiosa, después de dos años, sólo ha sido ratificado por cuatro países, de manera que subsiste, para todos sus firmantes el texto del antiguo TIAR. No se justificaba la premura en modificarlo.

Así como no analicé en detalle el TIAR, tampoco lo haré respecto al Protocolo de Enmiendas. No hay diferencias sustanciales entre uno y otro. Tal vez la única importante se refiere a que ahora se enumeran seis casos de agresión, además de los dos que tipificaba el Tratado de 1947. Este agregado tiene su razón de ser. En efecto, después de casi 20 años de labor la Asamblea General de las Naciones Unidas había logrado lo que parecía imposible: definir la agresión. No lo hizo en forma genérica —hubiera sido imposible— sino que enumerando casos que siempre serían considerados como agresión.

Se cerró así, en forma satisfactoria, un proceso peligrosamente iniciado. Debe reconocerse que el viraje que experimentó la diplomacia chilena después del 11 de Septiembre para restablecer la línea tradicional en materia de defensa continental, contribuyó decisivamente para frenar los vientos revolucionarios que se habían levantado en el continente y que eran fruto de determinadas ideologías políticas.

Consideraciones finales:

En la medida de mis capacidades he respondido al desafío que me lanzó el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile para tratar ante ustedes un tema difícil porque tiene mucho de jurídico. He procurado ser claro. No estoy cierto de haberlo logrado. Ojalá de mis palabras se haya desprendido un hecho que juzgo importante: el reconocimiento de que, salvo una corta interrupción, ha existido a través de decenas de años una misma línea de la diplomacia chilena en materia de defensa continental.

No creo que Chile haya sido un Quijote en diplomacia, ni ahora ni antes. Más bien hemos seguido el ejemplo de Sancho Panza que el del "caballero de la triste figura". Chile tuvo en el pasado y en el presente una línea diplomática sinceramente americanista. No por idealismo, sino porque su sentido de la seguridad nacional se lo indicó ayer y hoy como el más apropiado.

Por lo demás, la lucha en el continente no se presenta en estos momentos entre americanistas o aislacionistas, sino entre los que confían más en la organización regional y los que prefieren las Naciones Unidas, donde la influencia de América Latina disminuye día a día*.

*Sobre el período entre la primera y segunda guerra mundial, ver: Michael G. Francis, *The Limits of Hegemony: Argentina and Chile during the inter War period.* Univ. of Notre Dame Press, Notre Dame, 1978.

12.
EVOLUCION DE LA POLITICA NACIONAL DEL COBRE Y SUS CONSECUENCIAS EN LAS RELACIONES CON GRAN BRETAÑA Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

*Alexander Sutulov**

Nos corresponde abordar el tema de la evolución de la política del cobre y sus consecuencias en las relaciones con dos potencias mundiales: Gran Bretaña y los Estados Unidos de Norteamérica. Es difícil, por cierto, en una sola hora abordar con cierta profundidad, un tema tan amplio y tan complejo, que a través de 150 años ha sufrido coyunturas tan distintas y variadas.

Además, se trata de un tema de gran significación política y estratégica para nuestro país y de importantes implicancias en la economía mundial, ya que nuestra riqueza cuprera se destaca muy por encima de nuestra presencia demográfica y geográfica en este mundo.

El autor tiene plena conciencia que el tema es también muy controvertido, ya que en muchos aspectos es muy difícil establecer la verdad objetiva de los hechos, debido a que se encuentran involucrados, como es lógico, muchos intereses tanto nacionales como internacionales.

Es por esto que trataré de abordar todo el tema desde un punto de vista general y analítico, dejando para el final los detalles y temas controvertidos.

RECURSOS CUPREROS CHILENOS:

La riqueza cuprera chilena es un fenómeno de extraordinaria importancia e impacto en asuntos mundiales. Es un enlace vital de esta nación con la economía mundial y base económica de este país. Por esto, antes de discutir su implicancia en nuestras relaciones con

*Alexander Sutulov. Ingeniero Metalúrgico en la Universidad de Concepción. Consultor de Unión Panamericana (O.E.A.) UNESCO, UNIDO y otras agencias de Naciones Unidas. En 1970 año sabático en la Universidad de Utah, EE.UU., como profesor visitante. Invitación especial de la misma Universidad, permanece tres y medio años como profesor de metalurgia extractiva del cobre y economía de minerales. Director de Investigaciones y Desarrollo de la Corporación del Cobre en Chile y Director Ejecutivo del CIMM (Centro de Investigaciones Minero-Metalúrgicas). Autor de varias obras.

grandes potencias, conviene hacer una definición breve de esta riqueza, para saber con qué orden de magnitudes estamos operando.

Ubicado sobre una de las fallas geológicas más grandes del mundo, Chile es un país sísmico y minero, donde la naturaleza compensó las inconveniencias telúricas con la extraordinaria riqueza geológica. Se extiende esta falla desde la Antártica hasta Alaska, por espacio de más de 17.000 Kms. y su riqueza principal es el cobre. Se calcula, que más del 50% de las reservas mundiales del cobre se encuentran en esta falla y que más del 40% de ellas pertenecen a Chile.

La mineralización principal de esta falla cabe en la categoría de los así llamados "cobres porfíricos", yacimientos de gran tamaño, generalmente de más de 100 millones de toneladas y en algunos casos hasta 4.000 millones de toneladas; de una ley baja, entre 0,5 y 2% de cobre; y de una diseminación muy fina, del orden de 100 micrones. Además, suelen ser acompañados por concentraciones comerciales de molibdeno, otro metal de gran importancia estratégica.

La riqueza chilena está concentrada en ocho gigantescos yacimientos porfíricos, ya perfectamente definidos y otra media docena de los mismos, actualmente en exploración. Se calcula, que en conjunto, todos estos yacimientos chilenos tienen cerca de 10.000.000.000 tons. de mineral con un contenido fino de más de 100.000.000 tm de metal.

Esto representa cerca de 25% de las reservas mundiales del cobre, hoy conocidas y no incluye la Antártica Chilena, que, aparentemente, también contiene los minerales de cobre del mismo tipo. Considerando que con sus 750.000 Km^2 del territorio continental, Chile ocupa sólo 0,5% del territorio mundial y con 11.000.000 de habitantes, acusa algo más de 0,25% de la población mundial —resulta que la riqueza cuprera supera nuestra presencia geográfica unas 50 veces y nuestra presencia demográfica casi 100 veces.

Esto indica dos situaciones importantes:

Chile es el país que más cobre tiene tanto por kilómetro cuadrado de su territorio como por habitantes.

Que esta riqueza dada las condiciones generales del país —su poca población e insuficiencia económica— es una carga excesivamente pesada para ser desarrollada con sus propios medios.

Deriva de aquí el hecho fundamental en el desarrollo de nuestra industria del cobre —su nexo íntimo con el capital, tecnología y mercado extranjeros y su dependencia crítica de las coyunturas internacionales.

Por lo demás, por su tamaño físico y bajo desarrollo tecnológico y económico, Chile jamás ha tenido capacidad física de consumir una parte significativa del cobre que producía y, por lo tanto, casi la totalidad —un 97%— de la producción, sistemáticamente se destinaban a la exportación.

Este hecho también ha tenido sus profundas consecuencias en la conciencia nacional: el chileno, por lo común, ha sabido muy poco de cobre, porque ha tenido muy escaso contacto con él. Cobre se producía , por lo general, en zonas desérticas y aisladas, por una insignificante proporción de población (unos 40.000 trabajadores dentro de una fuerza total de trabajo de 3.500.000 —vale decir, algo más de 1% y desde las minas se embarcaban directamente al exterior por los puertos más lejanos. Sólo en las últimas décadas y gracias a la chilenización y nacionalización de las industrias y amplia difusión de la problemática cuprera, el chileno medio ha adquirido conocimientos sobre la riqueza básica del país.

LA REVOLUCION INDUSTRIAL Y LA INDEPENDENCIA

Ahora, y en forma cronológica, nos referiremos a un fenómeno fundamental que ha tenido un impacto directo e incalculable sobre nuestro desarrollo y el desarrollo de nuestro cobre: Nos referiremos a la Revolución Industrial.

El fenómeno comenzó en 1796 en Inglaterra con el descubrimiento de la máquina de vapor, por James Watt. Si bien es cierto, que la primera máquina no era algo completamente nuevo ni extraordinario para la época, no es menos cierto que este descubrimiento ha desatado una serie de otros descubrimientos, que con el tiempo han cambiado al hombre y su destino.

Dentro de pocas décadas, la Revolución Industrial ha multiplicado tanto la fuerza del hombre y de sus máquinas, que le han permitido hazañas jamás antes soñadas. Crece no sólo el músculo de nuestra civilización, sino también la diversidad de materiales y bienes, que el hombre es capaz de producir. Esto lleva al descubrimiento de nuevas formas de energía y su transmisión: energía eléctrica, petróleo y máquina de combustión interna, finalmente la turbina y la energía nuclear. El hombre empieza a dominar el espacio en forma jamás vista antes, extiende sus comunicaciones, acelera su movimiento hasta llegar del simple teléfono y telégrafo a la radio y televisión; de la locomotora y barco de vapor a gigantes naves oceánicas y espaciales, aviones, cohetes, etc.

Todo esto tiene su contraparte en el enorme crecimiento de materiales y de energía. Se calcula que entre 1800 y 1900 el consumo de energía y materiales creció una 10 veces, y entre 1900 y 1976, otras 17 veces, para hacer un total de 170 veces y el del cobre exactamente 1.000 veces: de 8.000 tm. en 1800 a 500.000 tm. en 1900 y 8.000.000 tm. de hoy.

Es, por lo tanto, comprensible que el hecho fundamental que ha contribuido al desarrollo de nuestra industria del cobre, es la coincidencia de este proceso de la Revolución Industrial en plan internacional y de nuestra Independencia, en plan nacional. Nuestro cobre jamás tendría tanta demanda e importancia de no haberse producido la Revolución Industrial; y por otra parte, sin Independencia, Chile jamás habría podido desarrollar este recurso vital, ya que habría seguido amarrado a la Corona tanto en el comercio internacional como en las inversiones extranjeras.

El contraste de la importancia del cobre en el mundo y en Chile, antes y después de la Revolución Industrial, se manifiesta en el hecho de que durante los Siglos XVII y XVIII el consumo mundial del cobre varía entre 3.000 y 6.000tm., mientras la producción chilena no superaba 1.000 tm. Hoy el mundo consume 8.000.000 tm. de cobre primario, del cual Chile produce 1.000.000 tm.

Desde este punto de vista es significativo, que durante todo el período colonial de 270 años, que representa 62% del tiempo que Chile existe como nación, se han producido sólo 81.500 tm. de metal rojo, vale decir sólo 0,3% del total de casi 28.000.000 tm. producidos hasta la fecha. Esto es, aproximadamente, la producción mensual de cobre en Chile actualmente.

LAS RELACIONES CON GRAN BRETAÑA EN EL SIGLO XIX

Las cosas comienzan a cambiar en el mundo, desde el fin de las Guerras Napoleónicas, período que coincide con la Independencia nuestra.

Gran Bretaña, victoriosa y poderosa a raíz de la victoria de la Santa Alianza sobre Napoleón, por fin se libera del bloqueo económico europeo y, siendo la nación más industrializada del mundo, con tecnologías y productos nuevos se lanza a la conquista del comercio mundial. A esto le ayuda enormemente su poderosa flota, que domina los mares y océanos del globo terráqueo. Es así, como el Imperio Británico y su capital Londres se transforman en el centro comercial y financiero del mundo, posición de que gozarán du-

rante todo el período de Paz Británica, que se extiende de 1814 a 1914 y que culmina con la Epoca Victoriana.

En Chile, Gran Bretaña busca nuevos mercados y materias primas, principalmente cobre. La presencia inglesa empieza a sentirse inmediatamente desde la Independencia, desde 1817 y se debe a la llegada de los comerciantes tanto desde Inglaterra como desde Calcuta en India. Se busca nuestro cobre, se establecen negocios de importación y exportación; más tarde llegan los primeros ingenieros y promotores de minas.

Sin embargo, si bien es cierto que el aporte británico es significativo, de todos modos no es de mucha monta. Los capitales que entran se pueden calificar como de tamaño pequeño y mediano. El énfasis es sobre la prestación de servicios, labores profesionales, organización de empresas, comercio. Con su constancia, honestidad y eficiencia, los británicos rápidamente ganan prestigio y muchos de ellos se incorporan en la nueva nación. Los Edwards, los Walkers, los Chadwicks, los Weddingtons, los Swells, los Camerons y muchos más, son sólo algunos nombres del gran contingente de ingleses, galeses y escoceses que se interesan en Chile y llegan a esta tierra para buscar la fortuna e, incluso, para establecerse aquí en forma definitiva.

Les va bien y mal, tal como es la suerte en muchos negocios de la época y en particular en los negocios mineros. Esto sí que se ganan el respeto humano y profesional, atraen sus costumbres y modo de ser. Por algo surge esta pretensión nacional de ser "los ingleses de América del Sur".

Primeramente se establecen en Valparaíso, después en La Serena, Copiapó, Huasco y otras ciudades mineras. Se interesan también por el carbón de piedra y el salitre. En realidad, el interés en el salitre será posteriormente más predominante y llevará a la fundación de la Anglo-Lautaro. Los galeses son excelentes mineros, los escoceses e ingleses, buenos metalúrgicos. Un examen breve de fotografías del antiguo Swansea y sus fundiciones del cobre, parece una copia exacta de las mismas fundiciones y labores de Lota.

Hay un vínculo muy importante entre nuestro cobre y las fundiciones de Swansea. Resulta que hasta las primeras décadas del Siglo XIX todo el cobre mundial se obtenía de los óxidos, por un proceso semejante a la fundición del hierro. Por otro lado, la gran parte de sulfuros del cobre, que al fundirlos con carbón producían una especie de eje quebradizo y sin propiedades metálicas, conocido bajo

el nombre de Obrosa" —no tenían mercado, ya que todavía no se había llegado al proceso de conversión para reducir estos ejes al cobre metálico. Sólo en Swansea existía en esta época un proceso secreto llamado Welsh Process, que era capaz de convertir cobre sulfurado en cobre metálico. Desde aquí el gran comercio de estos rechazos y sobrantes nuestros con Inglaterra. Posteriormente, las relaciones comerciales se afirmaron hasta tal punto, que cuando Inglaterra dejó de ser el primer productor de cobre en el mundo y empezó a importarlo, Chile le vendía cantidades sustanciales del metal procesado.

En principio, en relaciones con nuestro país, Gran Bretaña ha perseguido casi exclusivamente los fines económicos. Reconoce a Chile sólo en 1831, durante Portales. *La lejanía del Albión, sin embargo, no es razón para no sentir su presencia y poder.* Es muy determinante en defensa de sus intereses y de los intereses de sus ciudadanos y, para esto, no vacila en hacer demostraciones de fuerza, costumbre que por lo demás tienen los países grandes de Europa. Las relaciones tradicionalmente buenas y respetuosas a veces se oscurecen por presiones, como ejemplo, las que sufrimos a raíz de la victoriosa Guerra del Pacífico en materia de pago de indemnizaciones por bonos salitreros y otros.

Es así como con una razonable ayuda financiera y ciertas inversiones foráneas, la industria chilena del cobre conserva su fisonomía y propiedad nacional. Esto contrasta con la situación que se creara en el Siglo XX, cuando nuestro cobre, en su gran parte, estuviera en manos de capital foráneo, principalmente norteamericano. Precisamente, en el Siglo XIX, los creadores y dueños de la industria del cobre fueron, en su mayoría chilenos: *José Tomás Urmeneta, Maximiliano Errázuriz, Diego de Almeida, José Antonio (Manco) Moreno, los hermanos Ossandón, los Callejas* y muchos otros más.

Gran Bretaña es el primer productor de cobre en el mundo hasta mediados del Siglo XIX, posición que sólo pierde cuando Chile empieza a producir 30, 40 y hasta 60% del cobre mundial en el año 1876. Incluso, después que Chile salta al primer lugar de producción del mundo, Gran Bretaña sigue siendo el mayor importador de cobre chileno, ahora en forma de metal en las famosas barras de Tongoy producidas por Urmeneta, Errázuriz y otros. Los abastecimientos chilenos son bastante críticos durante las guerras y conflictos internacionales, tal como fue con la *Guerra de Crimea,* la *Guerra Franco-Prusiana* y otras.

EL ADVENIMIENTO DE LA ELECTRICIDAD

Sin embargo, si bien es cierto que la Revolución Industrial ha promovido usos industriales del cobre como el de conductor térmico y material resistente a la oxidación, no es menos cierto que la verdadera expansión de usos del cobre comienza sólo con el advenimiento de la electricidad.

La producción mundial del cobre en 1800 era del orden de 8.000 tm. En la década del 20 esta producción y consumo aumentan a un promedio de 25.000 tm., en la década del 40 a 44.000 tm. y en la década del 70, unos años antes de grandes descubrimientos eléctricos, el consumo promedia unas 125.000 tmpa.

Michael Faraday ha hecho sus descubrimientos fundamentalmente en la fuerza electromotriz ya en 1831 y, con éste desarrolla las bases para un generador eléctrico; el telégrafo aparece en 1840 con los descubrimientos de Samuel Morse, y el teléfono en 1875, gracias al trabajo de Alexander Bell. El primer cable internacional, entre Dover y Calais, en el Canal de la Mancha, fue colocado en 1850; pero sólo en 1879 ha sido descubierta la ampolleta de Edison, que realmente ha producido el uso revolucionario del cobre como conductor eléctrico.

En 1880 se instalan las *primas lámparas eléctricas en* Nueva York; en 1892 se constituye la *General Electric,* quien instala las primeras líneas telefónicas entre Nueva York y Chicago. Esto convierte al cobre en un metal esencial para el desarrollo industrial, y su demanda aumenta de unas 130.000 tm. en 1880 a 500.000 tm. en 1900.

Esto produce cambios básicos en las fuentes productivas del mundo. Los Estados Unidos, que en la primera mitad del Siglo XIX ha producido sólo 2.000 tm. de cobre (en comparación con 192.000 tm. en Chile y 534.000 en Inglaterra y 1.350.000 en el mundo), de la noche a la mañana se convierte en el mayor productor de cobre en el mundo.

En 1871 se consolidan las minas *Calumet y Hecla,* que explotan los riquísimos y purísimos yacimientos de la Península en Michigan. En 1875 se descubren riquíesimos yacimientos en Montana, y en 1879 se crea la *Anaconda,* que consolida su poder hacia los fines del siglo. En 1880 Montana se convierte en el más grande productor de Estados Unidos. En el mismo tiempo se descubren yacimientos en Arizona, y *Phelps Dodge* empieza sus operaciones en Bisbee en 1885. Todo esto contribuye a que los Estados Unidos, ya en 1883 se transformara en la primera potencia cuprera del mundo y en

la segunda parte del Siglo XIX produzca cerca de 3.425.000 tm. de cobre, en comparación con 1.680.000 tm. de Chile y 8.932.000 tm. en el mundo entero. Vale decir, con casi el 40% de la producción mundial ya en el Siglo XIX los Estados Unidos saltan a la avanzada, lugar que jamás abandonaran hasta la fecha.

Mientras tanto, la producción chilena del cobre sufre un serio deterioro. El advenimiento de la electricidad pasa casi inadvertido en términos de expansión de producción y mercados. Por profundización de minas, baja de leyes y mineral y falta de mecanización y procesos de beneficio, la producción chilena disminuye de 52.000 tm. en 1876 a 28.000 tm. en 1900 y así queda estancada en la primera década del Siglo XX.

IMPORTANCIA ESTRATEGICA DEL COBRE CHILENO

Y aquí hay que hacer un breve paréntesis, para calificar y cuantificar la nueva situación en términos técnicos y financieros.

La Revolución Industrial y en particular el advenimiento de la electricidad, han convertido el cobre en un metal base de nuestra civilización, *segundo en importancia después del hierro y acero.* Esto se debe a sus apreciables usos como *conductor eléctrico y térmico, metal base para una serie de aleaciones, entre ellas latones y bronces, y por sus usos bélicos.*

Por otra parte, el hecho de que el cobre es *distribuido en la corteza terrestre en forma muy dispareja y selectiva, teniéndose* la posibilidad de control de su producción y distribución, lo han convertido en un metal estratégico. Así, por ejemplo, 2/3 de reservas del cobre se encuentran en el *Hemisferio Occidental,* principalmente en la falla geológica del Pacífico, entre la Antártica y Alaska. Chile, parte de esta falla, tiene más cobre *que Europa, Asia y Australia, en conjunto, la Unión Soviética y China incluidos.*

Este carácter estratégico de nuestra riqueza-base, lo han hecho un punto de atracción e interés de grandes potencias del mundo y el hecho de que nuestra capacidad económica no nos ha permitido financiar las operaciones en escala mundial y, más a tono con nuestras reservas, ha tenido un efecto determinante en la internacionalización del cobre chileno. Como lo dijimos, en el Siglo XIX el cobre chileno gira alrededor de la economía del *Imperio Británico.* A partir de este Siglo, se convertirá, en gran parte, en la propiedad de las compañías norteamericanas y geopolíticamente servirá a los intereses de *Estados Unidos.* Finalmente, durante el corto pe-

ríodo de la *Unidad Popular,* se observa un giro donde se confunden la asistencia técnica y toma de posiciones para infiltrar y virar nuestro cobre hacia el área socialista, bajo control de la Unión Soviética. Es cierto que el período de tres años era demasiado corto para percibir estas tendencias, pero su rumbo queda fuera de duda alguna.

Es importante, por lo tanto, tener una conciencia clara de que nuestro cobre como *recurso natural ha experimentado una proporción inusitada de las presiones foráneas* y que su desarrollo no siempre ha obedecido a las prioridades nacionales. De aquí la gran significancia de la decisión de este Gobierno, pese al viraje a la economía de mercado, mantener las principales empresas de la Gran Minería del Cobre nacionalizadas y bajo el control estatal, en forma de CODELCO-CHILE, por razones de carácter estratégico.

DESARROLLO DE LAS COMPAÑIAS MULTINACIONALES

Cuando *Marcus Daly,* un inmigrante irlandés, y los hermanos *Guggenheim,* los inmigrantes de origen judío-suizo, a fines del siglo pasado iniciaron sus actividades financieras en la minería del cobre, en forma consciente y visionaria, comenzaron a construir un imperio, cuyas vastas proyecciones y repercusiones económicas se sentirán, primero, en los Estados Unidos y, después en el mundo entero, Chile incluido.

No se trataba, desde el comienzo, de pequeños y aislados esfuerzos para crear una u otra industria, instalar una nueva mina o dos. Pese a que eran esencialmente financistas, tuvieron la inteligencia de hacerse asesorar por los mejores profesionales técnicos del mundo y desarrollaron una actividad nueva e imaginativa que les acarrearía, tanto en el merecido reconocimiento, como la fortuna.

Ya en esta época (fines del Siglo XIX), los grandes empresarios detectan el gran impacto del advenimiento de la electricidad sobre el consumo de cobre y se han propuesto con la visión y decisión de crear un poder, que en primer lugar asegure su *dominio de las fuentes de abastecimientos,* y, en segundo lugar de *la tecnología e integración necesaria de las industrias,* desde la mina hasta los productos finales.

Al crear así estos imperios poderosos, prontamente podían detectar que el negocio del *cobre era esencialmente volátil e inseguro,* susceptible a fuertes fluctuaciones tanto en la demanda como en los precios y, por esto han tratado al diversificar su poder casi mo-

nopólico, *ramificándose en otras áreas de producción,* con el dinero ganado del cobre. No les fue siempre muy bien, pero han sacado algunos provechos y disminuyeron la dependencia crítica de la producción de un solo metal.

Sería largo de contar todas las peripecias por las cuales tuvo que pasar el mismo Daly y Anaconda, hasta consolidar y *"amalgamar"* su imperio. También las aventuras financieras más increíbles de los Guggenheim, que a veces rendían grandes beneficios, y otras veces los llevaban al borde del precipicio. *Han practicado fuerza de poder y de monopolio, hasta donde esto fue posible y hasta los límites que permitía la ley.* Muchas veces quedaban en conflicto con su propio gobierno, pero también, indiscutiblemente, sirvieron lealmente al interés de su patria, los Estados Unidos. Es por esto, que no es de extrañar que los propósitos de las compañías norteamericanas y sus intereses no siempre coincidían con los propósitos e intereses de los países donde operaban, incluso en Chile.

En un estudio base de la economía minera, el conocido profesor universitario y catedrático T. S. Lovering, dice en 1947*: "Sobrevivencia es la preocupación principal de todas las naciones, pero el aumento de poder nacional, riqueza y cultura se relacionan y son casi iguales con la fuerza de motivación. Los medios para alcanzar estos objetivos, casi siempre eran gobernados por las conveniencias. Las consideraciones de carácter ético y filosófico entran en la política nacional en proporciones variadas". Y continúa:

"El interés propio puede ser aclamado o criticado; pero su realidad debe ser reconocida. Por miles de años la filosofía básica, de casi todos los que han determinado el curso de la historia, ha sido la de Maquiavelo: El Fin Justifica Los Medios".

Estos son hechos fríos e impersonales, como lo diríamos hoy. El interés nacional queda por encima de todas las consideraciones en la época contradictoria que estamos viviendo. Y las reglas libres del juego, dejan mucho espacio para la maniobra y la explotación de las debilidades del adversario, particularmente de su ignorancia, falta de agilidad y propósitos.

Es así, importante comprender las reglas del juego que dominan el escenario internacional y sacar las lecciones útiles para no seguir repitiendo los errores, porque el destino de Chile está fatalmente relacionado con su riqueza-eje, el metal rojo, y éste, por excelencia,

*T. S. Lovering. *Minerals in World Affairs,* New York, Prentice-Hall Inc. 1947, pp. 2-3.

es una mercancía de consumo internacional y de grandes inversiones, que nos obliga a participar en negocios, donde no podemos imponer nuestras reglas, sino sacar el mejor provecho posible de las existentes.

Siguiendo en relación con nuestro tema, podemos constatar que, *a principios de este siglo, los Estados Unidos se han convertido en el productor de cobre más importante del mundo* y la potencia que tomaba posiciones para convertirse en una superpotencia, lo que consiguió a raíz de dos guerras mundiales, reemplazando así a Gran Bretaña, como el país más rico y poderoso en el mundo del Siglo XIX.

Contrariamente a Gran Bretaña, que importaba nuestro cobre para sus propias necesidades y hasta cierto punto, para la manufactura de exportación, los Estados Unidos siempre han tenido suficiente cobre para sus propias necesidades, y su interés por el cobre chileno se basaba en la buena inversión y buen negocio que esta actividad ofrecía, como también, en el hecho de poder llegar al control de esta riqueza en escala mundial.

Los dos gigantes del cobre, Anaconda y Kennecott, han sido creados por gente de mucha visión y capacidad. Tenían los *geólogos* e *ingenieros* mejores del mundo, capaces de investigar y desarrollar no sólo recursos, sino también tecnologías. Es así como los directorios y ejecutivos de estas compañías son informados y aconsejados por los asesores de más alta competencia técnica. *En materia de recursos conocen las cosas que ni siquiera los gobiernos de los propios países los conocen.*

Como un ejemplo, citaré el hecho antes de que el Gobierno de Chile entrara en negociaciones con Kennecott, para chilenizar El Teniente, la información oficial, dentro y fuera de la compañía, invariablemente sostenía que el yacimiento de El Teniente contenía 2.000.000.000 tm. de mineral con una ley media de 2%, por lo cual la reserva metálica ascendería a 4.000.000 tm. de metal rojo. Al negociar la chilenización, la compañía informó que en realidad las reservas alcanzaban a 3.000.000.000 tm. de mineral que contenían 32.000.000 tm. de metal. Hoy día, sabemos que hay por lo menos unos 4.000.000.000 de mineral con unas 40.000.000. tm de metal, vale decir, 10 veces más de lo que se creía hasta el año 1964.

En forma semejante, la Anaconda sostenía, hasta los últimos años, que las reservas comprobadas de Chuquicamata no daban más de 700.000.000 tm. de mineral, en circunstancias que hay una reserva comprobada de por lo menos 1.400.000.000 tm. de mineral con unos

17.500.000 de tm. de metal, esto es sin perjuicio de las 10.000.000 tm. de metal que ya se han extraído

Si bien es cierto, que esta desinformación provenía por falta de curiosidad interesada, o miedo de presiones para aumentar la producción, o, simplemente, por la posibilidad de imponer impuestos sobre las reservas, como es el caso de Estados Unidos —de todos modos es obvio que el Gobierno de Chile no tenía una información adecuada sobre su riqueza mineral y, por lo tanto, mal podría comprender su inmenso impacto en mercados y futuro desarrollo del mundo. Es algo parecido a lo que sucede hoy con las compañías de petróleo en Estados Unidos, que son las únicas que por sus labores de exploración tienen datos fidedignos sobre las reservas nacionales y mundiales del petróleo y gas natural, y, hasta cierto punto, pueden manejarlos en forma interesada. A esto obedece la decisión del Presidente Jimmy Carter de crear para el gobierno sus propias fuentes de información y estadística.

El hecho es que Anaconda y Kennecott tuvieron mejor información que el Gobierno chileno, sobre la capacidad y verdadera dimensión y riqueza de sus yacimientos y que podían manejar esta información según su interés.

Viene ahora otro punto, que es fundamental para el desarrollo de la industria cuprera de Chile. Al hacerse cargo de los minerales de El Teniente, Chuquicamata y Potrerillos, las compañías norteamericanas estaban en posesión de la más moderna tecnología minera y metalúrgica que entonces existía en el mundo entero. Es así como se introduce un novedoso método de hundimiento de bloques en la minería subterránea; trabajos al cielo abierto en una escala verdaderamente gigantesca y sin precedentes; un proceso novedoso de lixiviación, que después sirve de ejemplo para el desarrollo del proceso Guggenheim en el salitre; la flotación, recientemente descubierto, proceso de concentración en gran escala y de gran eficiencia y muchos otros procesos más. La metalurgia norteamericana de la época, después a la cabecera de la tecnología cuprera mundial, y Chile por asociarse con Estados Unidos, se hace beneficiario de la misma.

El problema de inversión es algo más discutible: se afirma que las inversiones iniciales no eran de gran magnitud y que eran, en especie, más que en capital efectivo. Esto es cierto sólo en parte. La Braden se inicia con unos US$ 51 millones, aproximadamente US$ 35 millones de hoy.

Pero la capitalización es rápida, debido a la gran eficiencia de la empresa y esto se traduce en su rápida expansión. Así, por ejemplo, al adquirir la Kennecott la propiedad de El Teniente, de los Guggenheim en 1915, tuvo que pagar US$ 57.000.000, unos US$ 303.000.000 de hoy.

Por otra parte, la Anaconda tuvo que pagar por Chuquicamata, a los Guggenheim un total de US$ 77.000.000 por sólo 51% de las acciones en 1923, lo que equivale hoy día a US$ 280.000.000 en moneda de 1975.

De que las empresas multinacionales cometen errores garrafales, confirma el caso, precisamente de los Guggenheim. La Gran Minería del Cobre chilena fue esencialmente fundada por los Guggenheims, ya que William Braden y otros eran asociados de esta firma. Es así como en las primeras décadas de este siglo, tuvieron propiedad y opciones tanto sobre El Teniente como sobre Chuquicamata y Potrerillos. Sin embargo, para ellos las minas de cobre eran de menor importancia que las minas de salitre y, tanto se han entusiasmado por el salitre, que pese al invento del proceso sintético, han liquidado sus intereses cupreros para promover negocios salitreros (Proceso Guggenheim, etc.).

Sea como fuere, la inversión extranjera era importante, con aporte de capital o bienes, con inversión original relativamente pequeña, pero rápida y efectiva capitalización, y más que nada con una organización y tecnología efectiva, con un juicio sano de negocios y con una visión asombrosa del desarrollo futuro.

Se estima, que en moneda de 1975, la inversión efectiva en nuestras actividades, esto es: desarrollo de El Teniente; desarrollo de óxidos y, después (1952), de los sulfuros de Chuquicamata; desarrollo de Potrerillos —sin gastos de mantención y reposición posterior, se han invertido por lo menos unos US$ 1.000.000.000. Por otra parte, la expansión de la industria cuprera de 1966 a 1973, incluyendo construcción de mina y planta Andina, mina Exótica, expansión de las operaciones de El Teniente, Chuquicamata y El Salvador, más la anterior construcción de El Salvador en el año 1960 —significa una inversión adicional de otros US$ 1.100.000.000. Es obvio, que estas gigantescas cifras estaban fuera del alcance de la economía nacional tanto por la falta de recursos iniciales como por falta de crédito internacional y disciplina económica interna. Entre paréntesis, para crear hoy la capacidad presente instalada en CODELCO-Chile, se necesitaría una inversión de entre US$ 4.000.000.000 y US$ 5.000.000.000 millones, y el problema que se

produce con Andacollo, Quebrada Blanca, El Abra o Pelambres es exactamente de la misma naturaleza que el que se produjo en las primeras décadas de este siglo.

IMPACTO DE LAS EMPRESAS NORTEAMERICANAS EN EL AMBIENTE NACIONAL E INTERNACIONAL

Como es obvio, el interés de Chile siempre ha sido aumentar la inversión en la industria del cobre; integrar verticalmente esta industria hasta los límites posibles, ojalá, incluyendo manufactura y elaboración del cobre; diversificar e integrar horizontalmente la industria del cobre con otras industrias nacionales, obteniendo un máximo efecto multiplicador; en fin, obtener los más altos retornos e ingresos de esta industria básica y más importante del país.

Si bien es cierto que los intereses de las compañías extranjeras podían perfectamente coincidir con estos objetivos nacionales, había sin embargo, una diferencia esencial: que ellos no podían coincidir con estos objetivos, ni en el espacio ni en el tiempo. Me explico: la integración vertical de las empresas no podían hacerse necesariamente en Chile, sino donde más les convenía —Estados Unidos u otros países. Además, sin perjuicio de que tenían intereses en explotar nuestro cobre en forma completa y eficiente, cambiaban de opinión cuando ello les convenía.

Nuestro interés nacional era tener más ingresos para acelerar el desarrollo. El interés de las empresas era optimizar sus entradas y ganancias. Y por esto, si no convenía producir mucho cobre, para no bajar los precios, frenaban las inversiones e incluso disminuían la producción. Por la misma razón, si convenía se metían en otros negocios, que prometían lucro, incluso en los que afectaban el cobre mismo, como por ejemplo desarrollo de la industria de aluminio.

De aquí el conflicto de intereses, que, a veces, llevaba a una lucha sorda y desagradable y también, períodos de paz y mutua complacencia, cuando las líneas generales y las estrategias comunes coincidían.

Las luchas subterráneas y abiertas se consumen en condiciones bastante desiguales: frente a las compañías, ágiles y bien organizadas, con políticas e instrucciones claras y pragmáticas, con las relaciones públicas que funcionaban a la perfección y, con importantes contactos en el Gobierno y los partidos políticos, aparecía, generalmente, la burocracia estatal, mal pagada, sin incentivos ni información adecuados y, además, con las presiones políticas.

Se complica este cuadro, también por el hecho de que hasta el año 1951, el Gobierno de Chile, prácticamente no tenía ningún control sobre la producción de las compañías y sus actividades, y menos todavía, sobre el comercio del cobre en los mercados internacionales. Así fueron las compañías que, a su voluntad, informaban al Gobierno, y muchas veces, el Gobierno se informaba de la producción y exportaciones, por la vía de informes de embarques.

Esta situación, evidentemente, tiene sus adversarios y defensores. Los primeros, indignados exigen controles más severos en principio, y la confrontación, en los últimos años antes de la nacionalización. Los partidarios de "laissez faire", piensan que todo esto está dentro de reglas del juego de economía libre y que no hay que espantar el capital extranjero ni con nuevas reglas ni con impuestos.

Esta situación, desde su gestión y hasta la década de los 30, cuando se produjo la gran crisis mundial, no tuvo mayores problemas. Sin embargo, desde el año 1932, cuando se produjo una cesantía del 66% en el sector minero, y la producción de salitre y cobre bajan respectivamente diez y tres veces en comparación con la década del 20; además, el precio del cobre, violentamente, baja de 18 centavos por libra en 1929 a 5,5 centavos en 1932 —el Gobierno chileno estaba confrontando una situación crítica y de emergencia, que no podía descuidar.

Desde esta época, empieza una progresiva estatización de las industrias, aumento de impuestos y otras restricciones, que severamente repercuten en las inversiones extranjeras y finalmente llevan a la creación de la Corporación de Fomento y Producción, cuya función es de reemplazar el financiamiento foráneo y particular, con un programa estatal de desarrollo industrial, que llevará a la creación de CAP, ENDESA, ENAMI, ENAP y otras empresas estatales.

RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y EMPRESAS

Sería largo y casi improductivo entrar ahora en una reseña detallada de los acontecimientos que han marcado las relaciones entre el Estado chileno y las Compañías Cupreras en largo período de 70 años y, en particular, en los últimos 40-50 años. Lo importante es recalcar algunas observaciones generales que caracterizan todas estas épocas.

Desde el acuerdo de Washington de 1951, cuando el fisco chileno, por primera vez en la historia, empieza a ejercer una participación (de 20%), en la exportación y comercialización de parte del cobre

chileno, producido por las empresas norteamericanas; y, a través de negociaciones del Nuevo Trato en 1955; de chilenización en 1964 y, finalmente, al llegar a los procedimientos de nacionalización, las estrategias básicas se han repetido, casi hasta el cansancio, obteniéndose como resultado las condiciones siempre más favorables para las empresas norteamericanas, por su mayor conocimiento de las materias tratadas, su agilidad y respaldo de su gobierno, que supo, discretamente, actuar en su favor.

Anaconda y Kennecott, no siempre seguían la misma estrategia y táctica en materias de cobre. Mientras Anaconda trataba de sobrepasar a Kennecott como el mayor productor del mundo y completamente integraba sus operaciones tanto en Estados Unidos como en Chile, Kennecott, demoró, prácticamente, hasta la década del 60 su plena y completa integración, ya que tenía contratos con American Smelting y Refining Company, contratos favorables de fundición.

Además Anaconda tenía casi dos tercios de su producción cuprera en Chile, mientras que Kennecott dependía sólo en un 30% de la producción chilena.

Ambas empresas, sin embargo, pretendían controlar el mercado mundial del cobre y así lo lograron, después de la Primera Guerra Mundial, al crear con otras empresas cupreras del mundo la Cupper Export Association, que eliminó en forma ordenada, los enormes stocks de metal rojo acumulado durante la guerra y a precios razonables. En esta época, los Estados Unidos, aparte de su producción propia, que representaba un 60% de la mundial, controlaba otro 20% de la producción mundial en sus subsidiarias de América Latina y Canadá. La Association cesó sus actividades en 1924.

Sin embargo, ya en 1926, se crea una nueva Copper Exporters Inc., que ya controla el 80% de la producción estadounidense y el 90% del mundo, cuya finalidad era eliminar especuladores del London Metal Market y estabilizar los precios, que fluctuaban debido a nuevas capacidades de producción en Estados Unidos, Chile y Katanga. Los precios del cobre crecen y, con esto, se incentivan nuevas inversiones. Sin embargo, todo esto termina con la gran crisis mundial, cuando la producción mundial decrece 75% y la Copper Exporters termina su vida en 1933.

En 1929, tres gigantes: Anaconda, Kennecott y Phelps Dodge, controlan el 66% de la producción norteamericana y el 31% de la producción foránea, llegando así al control del 48% de la producción mundial del cobre.

Las fluctuaciones en la demanda mundial, influyen poderosamente en la economía chilena y el Gobierno se ve obligado a aumentar los impuestos. Estos suben de 12% del período 1904 - 1933 (6% sobre utilización y otro 6% (por concepto adicional), a 21% sobre utilidades y 15% adicionales en 1939; 56% en 1942 y hasta 66% en 1952. Esto, prácticamente, termina con las inversiones.

El fisco reponde, además, con cambios artificiales del dólar, cuya paridad se mantiene a 19 pesos, mientras el valor del mercado libre supera 100 y 200 pesos. Las empresas, entonces, recurren a importaciones masivas de insumos porque el bajo cambio favorece los productos importados en comparación con los productos nacionales. El Fisco, entonces, hace los primeros intentos de imponer el control de importaciones y exportaciones.

Todas estas luchas típicas y constantes terminan cuando se llega a los acuerdos, donde, a cambio de menores impuestos y mayor justicia en el cambio libre, las empresas se comprometen a expandir la producción. Así sucedió en el Nuevo Trato de 1955, como en el Programa de Expansión del Gobierno de Frei.

Sin embargo, aquí también hay sus propias dificultades, ya que las compañías, realmente no expanden significativamente su capacidad instalada, sino la producción, lo que disminuye la efectividad y el monto de las nuevas inversiones —ya que en algunas de ellas van a la construcción de nuevas plantas que reemplazan las obsoletas, como fue el caso de la planta de sulfuros en Chuquicamata y de la mina El Salvador, que reemplazó a Potrerillos. Desde aquí las nuevas molestias y quiebra de reglas del juego.

Finalmente, la última inversión, pactada para el período 1965-1970, se basa sobre un precio promedio del cobre de 29 centavos por libra, que era el precio histórico de los últimos años antes de la negociación. A base de estos convenios, las compañías por nuevas inversiones de unos US$ 600 millones obtenían tasas muy favorables de impuestos y condiciones especiales de amortización, puesto que todos iban a ganar con la expansión masiva de la producción.

El Teniente, frente a una nueva insinuación del Gobierno de venderle una participación del 25% en la empresa, por su propia iniciativa, le ofreció el 51%, siempre y cuando mantuviera la administración de la empresa por otros 7 años. Es así como se consumó el primer acto de chilenización.

Sucedió, sin embargo, que inmediatamente firmados los contratos, los precios del cobre empezaron a crecer, de 30 centavos en los años 1961 - 1964, a 36 centavos en 1966 y llegando a un promedio

de 54 centavos por libra, en el período entre 1965 y 1970. Es así como la inversión total de US$ 566.000.000 de este período, ha tenido como contraparte, US$ 564.000.000 en utilidades en el mismo período. Solamente, los US$ 564.000.000 quedaron distribuidos entre los inversionistas o quedaron en los activos de las compañías, incluso fueron desviados para inversiones en otras partes del mundo, mientras el Fisco cargó con toda la deuda de US$ 566.000.000 contraída en la banca internacional y que le fue traspasada al efectuarse la nacionalización. Esto produjo un indignación de tal magnitud, que el Gobierno tuvo que proceder con la nacionalización pactada de Anaconda ya en 1970 y los dos candidatos para la Presidencia de la República, en 1970, representantes del Frente Popular y de la Democracia Cristiana abogaban por la nacionalización del cobre, hecho que se produjo en 1971, cuando después de la reforma de la Constitución, el Parlamento votó en forma unánime por la nacionalización de la industria del cobre.

INFLUENCIA DE LA POLITICA CUPRERA SOBRE RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

El Gobierno de Estados Unidos, en general, se abstuvo de interferir directamente en los asuntos cupreros chilenos, pero sí ejerció presiones sobre las empresas norteamericanas en el país, para implantar uniformes criterios con las compañías en Estados Unidos, durante los conflictos bélicos y situaciones de emergencia. Las compañías siempre han acatado con lealtad estas instrucciones, a veces sin conocimiento del Gobierno Chileno.

Así, por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial, se impuso un precio arbitrario al cobre de 11,775 centavos de dólar por libra. La medida fue semejante a la adoptada en la Primera Guerra Mundial, con la diferencia que en la Primera Guerra Mundial el precio fijado era de 27 centavos por libra y dejó a todos contentos. Se estima que esta situación ha afectado al Fisco chileno en US$ 1.100.000.000 por concepto de diferencia del precio de venta y unos US$ 800.000.000 (US$ 2.666.000.000 de hoy), por concepto de impuestos.

Una situación semejante se produjo en el período de 1950-1953, durante la Guerra de Corea, lo que causó fuerte resistencia del Gobierno, ya que esta medida, fijaba el precio del cobre en 24 centavos por libra, y sin siquiera conocimiento de nuestro Gobierno.

La posición del Gobierno de Estados Unidos era de que nadie debía aprovecharse ni obtener ganancias extraordinarias por concepto de sucesos tan desastrosos como las guerras, y que cada uno debía aportar su cuota de sacrificio en el esfuerzo común.

La posición chilena era de que no tendría inconvenientes en congelar los precios del cobre siempre y cuando se congelaran los precios de sus importaciones, ya que para su balanza de pagos era insostenible aumentar el costo de las importaciones por el rápido crecimiento de productos y, simultáneamente, disminuir la suma de exportaciones por congelación de precios del cobre, que representa entre el 85 y 90% del total de nuestras exportaciones.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el Gobierno de Estados Unidos ha pagado a sus compañías mineras un subsidio de 5 centavos por libra de cobre, subsidio que no han recibido las subsidiarias chilenas. Esta situación cambió durante la Guerra de Corea, cuando se negoció un sobreprecio de 3 centavos a favor del Fisco chileno.

Otra implicancia se produjo cuando a raíz del acuerdo de Washington, Chile queda libre de comercializar un 20% de la producción de la Gran Minería del cobre. Con el tiempo se acumula un stock difícil de vender a precios favorables y que quedó adquirido por el Gobierno de Estados Unidos, para la reserva estratégica, frente a la amenaza de que de otra manera podría parar —este cobre en manos soviéticas.

Todos estos problemas llevan a la convicción al Gobierno de Chile que debía ejercer un mayor control de su riqueza principal y de su comercialización. Esto lleva a la creación del Departamento del Cobre, en 1955, "para ejercer las funciones propias del Estado en la formulación y conducción de la política del cobre".

Finalmente, a raíz de la nacionalización de las grandes compañías del cobre, se produce franca molestia del Gobierno de Estados Unidos, no tanto por la misma nacionalización, que es una prerrogativa legítima del Gobierno, sino por la forma como se ha llevado y, particularmente, por la manifiesta intención de prescindir de pagar las indemnizaciones. El asunto llega hasta tal punto, que el Gobierno de Estados Unidos, a través de su Embajador, ofrece patrocinar un crédito para el Gobierno de Chile, en condiciones muy favorables, para que con éste se pagaran indemnizaciones. La principal razón de la preocupación norteamericana es de no sentar precedente para acciones similares en otros países del continente.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que podemos sacar desde este apretado bosquejo, en relación de nuestro cobre con nuestra política exterior y, en particular, con las grandes potencias del mundo, son las siguientes:

1. El inmenso volumen de la riqueza cuprera chilena la convierte en factor de gran importancia internacional, esto especialmente por el valor estratégico del cobre y la deficiencia de sus abastecimientos en Europa y Asia.
2. Todas las potencias mundiales, empezando con la Gran Bretaña, en el Siglo XIX y los Estados Unidos y la Unión Soviética, en el XX, tienen un gran interés por esta materia prima y buscan control de sus recursos. Igualmente, una gran importancia tiene el metal rojo para los países tan desarrollados como lo son Japón y Alemania.
3. La falta de recursos económicos para el desarrollo de la capacidad instalada por un lado, y la exportación casi total de la producción, por otro, hacen de esta riqueza un elemento internacional de negocios, que es imposible controlar a base de coyunturas nacionales. Por esto, es indispensable sujetarse a normas internacionales y buscar el acomodo óptimo dentro de las reglas del juego, que predominan en el mundo.
4. Esto, sin embargo, no resta importancia a la presencia del interés nacional, en todas las operaciones que se hacen con nuestro cobre, y el control estatal en buenas manos y a alto nivel profesional, es una medida conveniente y acertada, puesto que otros Gobiernos, directa o indirectamente, cuidan sus intereses en materias de este producto estratégico.
5. Las inversiones foráneas, que son necesarias y convenientes para el desarrollo de este producto-eje de nuestra economía ya no pueden amenazar el poder de decisión de nuestro Gobierno, ya que tanto la producción como la comercialización de este metal se hallan en su totalidad en nuestras manos y, además, nuestras industrias están casi completamente integradas, salvo detalles de menor importancia. Sin embargo, hay que procurar mayor integración con operaciones de manufacturas para obtener la máxima plusvalía del producto y contribuir a la integración horizontal de nuestra economía.

VENTAS Y UTILIDADES
GRAN MINERIA DEL COBRE

VENTAS	1912-1950	$ 10.112x10⁶
	1950-1965	$ 8.203x10⁶
		$ 18.315x10⁶
UTILIDADES EST.	1912-1950	$ 1.340x10⁶
	1950-1965	$ 1.087x10⁶
		$ 2.427x10⁶

RENTABILIDAD $\frac{2.427}{18.315} = 13{,}25\%$

1970-75 extra
$ 1.980.000.000
Utilidad $1.000x10⁶

1.078.000	TN Cu
10.595	TM No
181.000	Kg Aq
IW617	869x10⁶
INT 252	

REVOLUCION INDUSTRIAL

	1800	1900	1975
POBLACION	850x10⁶	1.440x10⁶	4.000x10⁶
MINERALES, METALES Y ENERGIA en 10⁶ US$ DE 1975.	1,300	13.300	226,000
ENERGIA	935x10⁶KWH	10,512x10⁶	73,000x10⁶
ACERO	830x10³TM	40,000x10³	700,000x10³
COBRE	8.000TM	500.000TM	8.000.000TM

1769 — MAQUINA DE VAPOR — JAMES WATT
1785 — MAQUINA TEJEDORA
1804 — LOCOMOTORA
1837 — TELEGRAFO — MORSE
1875 — TELEFONO — BELL
1880 — AMPOLLETA — EDISON

RIQUEZA CUPRERA CHILENA

10.000.000.000 TM DE MINERAL
100.000.000 TM DE COBRE
2.000.000 TM DE MOLIBDENO

	Mundo	CHILE	%
COBRE	$420x10^6$TM	$100x10^6$TM	24%
MOLIBDENO	$8.240x10^3$TM	$2.045x10^3$TM	25%
RENIO	3.500TM	1.200 TM	34%
TERRITORIO	$750x10^6$ Km^2		0.5%
POBLACION	$4x10^9$	$11x10^6$	0.27%
PRODUCCION			
COBRE	$8x10^6$TM	$1x10^6$TM	12,5%
MOLIBDENO	90.000TM	10.000TM	11,1%
RENIO	6.400 KGS.	1.300 KGS.	20,3%

13.
LA ANTARTICA CHILENA Y SUS IMPLICANCIAS DIPLOMATICAS

Oscar Pinochet de la Barra *

1. Tranquilo ejercicio de derecho.

Al finalizar la época colonial, en 1790, España se preocupó de resguardar los territorios que habían quedado dentro de la línea del Tratado de Tordesillas de 7 de junio de 1494, muchos de los cuales no estaban aún ocupados por sus nacionales.

La potencia que desde un principio trató de desconocer los derechos españoles en el Nuevo Mundo fue Inglaterra. Sin embargo, poco a poco, por diversos tratados, ingleses y españoles llegaron a acuerdos juzgados satisfactorios para sus respectivos intereses. Deben mencionarse los de Madrid de 1667 y 1670, el de 1713 y, finalmente, el más importante, de 1790.

Firmado el 28 de octubre de ese año, tomó el nombre de Convención de Nootka Sound. Inglaterra obtuvo mediante él la terminación de la prohibición de "pasar a la Mar del Sur", siempre que navegara a más de 10 leguas de las costas ya *ocupadas* por España en el Pacífico y otras regiones australes, a fin de evitar el comercio ilícito.

El art. 6 dice así:

"Se ha convenido por lo que hace a las costas tanto orientales como occidentales de la América Meridional y a las islas adyacentes, que los súbditos respectivos no formarán en lo venidero establecimientos en las partes de estas *costas situadas al Sur de las partes de las mismas costas y de las islas adyacentes ya ocupadas por España.* Bien entendido que los dichos súbditos respectivos conservarán la facultad de desembarcar en las costas e islas así situadas para los objetos de su pesca y de levantar cabañas y otras obras temporales que sirvan solamente a estos objetos".

Repetimos. Los ingleses no podían comerciar con los españoles

*Abogado. Diplomático. Ex Embajador en Japón y la URSS. Especialista en asuntos antárticos.

en las costas americanas ya ocupadas por éstos. Al Sur de estas costas, como dice el art. recién citado, estaban autorizados para desembarcar con fines de pesca y levantar cabañas y otras obras temporales.

En el resto del Pacífico "y Mares del Sur", españoles e ingleses podían desembarcar en parajes no ocupados para esos mismos fines, y para levantar establecimientos y para comerciar con los naturales o indígenas.

Esto da a la Convención de Nootka Sound el carácter de "statu quo ante"; ni los ingleses podrán adquirir derechos en las regiones aún no ocupadas, sean éstas americanas, islas adyacentes a América o estén situadas en cualquier lugar bañado por el Mar del Sur, ni los españoles mejorar con establecimientos su derecho de prioridad en ellas. Los problemas de soberanía no se tocan; sólo se estatuye sobre la pesca, comercio y navegación.

Nos parece de interés determinar ¿cuáles eran los conocimientos geográficos relativos a la Antártica en 1790?

Por lo que respecta a las regiones polares vecinas a América, la isla Georgia del Sur había sido descubierta en 1675. Luego Cook, 100 años después, acababa de descubrir el archipiélago Sandwich del Sur y dudaba de si se trataba o no de la famosa "Tierra Australis". En su libro de viaje de 1778 expresa el gran navegante inglés: "Yo creo firmemente que hay cerca del Polo una extensión de tierra", aunque piensa que está dentro del círculo polar.

Además, en un mapa que conservo en mi poder, de William Faden, Londres, 1790, se trazan las siguientes tierras antárticas vecinas al Cabo de Hornos: "Drake's Harbor and Islands", "Gerrards (¿Gherritz?) Land"; una en la latitud 56º Sur y la otra en la latitud 65º Sur. Tanto éstas como Georgia y Sanwich del Sur estaban en la categoría de "costas no ocupadas" e Inglaterra se comprometió en 1790 a no pretender soberanía sobre ellas.

Dice el tratadista Camilo Barcia Trelles en su obra "El problema de las Malvinas", de 1948: "Se reconocía el derecho inglés a colonizar en la costa noroeste de Norteamérica, pero, en el resto del imperio español, se reconocía la soberanía de España sobre las regiones ocupadas de hecho. Las islas rodeando las Tierra del Fuego y más al Sur eran, por tanto —tales como Sud Georgia—, los únicos lugares donde los ingleses podían desembarcar y esto de modo temporal". Y el gran tratadista francés Gilbert Gidel, en sus apuntes de clase del "Instituto de Altos Estudios Internacionales" de la Universidad de París (1949-1950): "Para el porvenir de los ingleses habían suscrito la prohibición de crear nuevas colonias —simples de-

sembarcos para la pesca en los alrededores de la Tierra del Fuego, Georgia del Sur y Dependencias de las islas Falkland y especialmente de hacer tentativas en las Falkland."

Treinta años después, entre 1819 y 1820, foqueros ingleses, norteamericanos y rusos redescubren la "Gerrards Land" o Península Antártica, a cuyas vecindades llegara por primera vez Gabriel de Castilla, "salido de las costas de Chile", en 1603. Son William Smith y James Bransfield, ingleses; Nathaniel Brown Palmer y James Sheffield, norteamericanos, y el ruso Tadeus Bellingshausen. Por supuesto que cada uno de ellos va tomando "posesión" en nombre de su país de las islas y costas descubiertas. América española se ha independizado y es el momento de hacerse cargo de algunos de los despojos...

Pero don Bernardo O'Higgins, por entonces desterrado en Lima, está muy alerta. Nunca ha olvidado sus inquietudes relativas al océano Pacífico y él se da perfectamente cuenta que el país que domine las puertas del Pacífico: el Estrecho de Magallanes, el Paso de Drake, dominará también esta parte del vasto Mar del Sur. Su contacto con los navegantes norteamericanos e ingleses que yendo o viniendo de la Antártica pasan por Lima, le ha proporcionado todos los conocimientos relativos a los recientes descubrimientos. Los primeros loberos salen de Valparaíso, como lo relata el viajero alemán Peter Schmidtmeyer ("Travels to Chile over the Andes, London, 1824): "Antes de que yo abandonara Chile, comerciantes de Valparaíso habían enviado algunos barcos británicos a Nueva Shetland, en busca de pieles de foca, artículo que últimamente encontró buena aplicación en China".

Entre los amigos de O'Higgins establecidos en Londres está el Capitán Cohlan y a él se dirige el 20 de agosto de 1831, acompañando su carta de un "Bosquejo comparativo", en el que expone sus ideas sobre las condiciones de Estados Unidos de América y Chile para llegar a ser, con ayuda de Gran Bretaña, potencias navales de primer orden.

Refiriéndose a Chile escribe: "Chile viejo y nuevo se extiende en el Pacífico desde la bahía de Mejillones hasta Nueva Shetland del Sur, en latitud 65° Sur; y en el Atlántico, desde la península de San José, en latitud 42°, hasta Nueva Shetland del Sur, o sea 23 grados que añadidos a 42 grados en el Pacífico, hacen 65 grados, ó 3.900 millas geográficas, con una superabundancia de excelentes puertos en ambos océanos y todos ellos salubres en todas las estaciones".

Continúa O'Higgins: "Tampoco hay en toda la Unión una sola

posición que pueda llamarse la llave del Atlántico o del Pacífico, mientras que Chile posee evidentemente la llave del Atlántico desde el grado 30 de latitud Sur hasta el Polo Antártico, y la de todo el gran Pacífico".

Este reconocimiento de O'Higgins es sumamente valioso y revela que los derechos antárticos de España, protegidos por el Tratado de 1790, han pasado a la República, de acuerdo al "Uti Possidetis Juris".

Corresponde al Presidente don Manuel Bulnes (1841-51) llevar a cabo uno de los actos de ocupación más importantes para el futuro de nuestra soberanía polar: la ocupación del Estrecho de Magallanes en 1843. Bulnes había estado con O'Higgins en Lima durante la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana y oído de labios de nuestro prócer máximo su opinión de esas heladas regiones austral-antárticas. Es por eso que un año después que Don Bernardo muriera en Lima, Juan Williams o Guillermo, como se le llamaba en la época, fue a cumplir, enviado por Bulnes, la ocupación del extremo Sur.

En 1848 se trasladó la población de Fuerte Bulnes a un punto más abrigado; Sandy Point, según las cartas extranjeras, Punta Arenas de nuestros días. De allí partió toda la inquietud pesquera y esa ciudad y su puerto se convirtieron en la recalada forzosa de marinos de todo el mundo.

La pesca y la caza indiscriminada estaban extinguiéndo las especies. De ahí que en 1892 el gobierno de Chile tomara una iniciativa precursora en materia de protección de la fauna: la Ordenanza de Pesca de ese año, que reglamentó el aprovechamiento de focas, lobos marinos y nutrias, semiextinguidos en las islas, islotes y roquerías americanos y antárticos vecinos. El Presidente Jorge Montt y su Ministro de Obras Públicas V. Dávila Larraín fueron asesorados por quien, desde Punta Arenas, se preocupaba constantemente de velar por los intereses chilenos: el gobernador y capitán de navío Manuel Señoret. El gobernador Señoret deseó también, aunque sin obtenerlo, el envío de una expedición antártica, en colaboración con el explorador sueco Otto Nordenskjold. Pero los loberos chilenos ya estaban en esos años en las islas Shetland del Sur, según nos relata un estudioso de la zona austral, Mateo Martinic Beros. Se sabe, incluso, el nombre de las pequeñas goletas: "Archie", "Pichincha" y "Ripling Wave".

De acuerdo a la mencionada Ordenanza de Pesca se hizo entonces la primera concesión antártica, que es asimismo la primera hecha por un gobierno en esa zona antártica.

Por Decreto Supremo 3310, del 31 de diciembre de 1902, Pedro Pablo Benavides fue autorizado para cazar lobos en el archipiélago del Cabo de Hornos y en las islas antárticas vecinas. Se le concedió la Isla Diego Ramírez como base de operaciones, que podía extender a toda la "zona marítima más austral", pudiendo realizar la explotación "hacia el Sur, indefinidamente". Este primer decreto de concesión pesquera antártica fue firmado por el Presidente de la República Germán Riesco —quien inicia así una vasta e importante labor polar— y el Ministro de Industria y Obras Públicas señor Gana Urzúa.

Viene entonces 1906, el año más importante en el afianzamiento de nuestra soberanía antártica.

Extinguidas las focas y nutrias, los hombres de empresa de Punta Arenas se dedicaron a la caza de la ballena. La primera concesión fue hecha por decreto supremo 260, del 27 de febrero de ese año. La solicitud, presentada por los señores Enrique Fabry y Domingo de Toro Herrera, a principios de enero, muestra el conocimiento completo que los chilenos tenían hace 70 años de sus derechos en el sexto continente. Transcribamos algunas frases:

"Pedimos se sirva concedernos por 25 años la tenencia y explotación de las islas... Diego Ramírez, Shetland y Georgia; las tierras de Graham...". Luego: "... una empresa industrial fundada en la explotación de las riquezas producidas por el océano y aquel territorio... una empresa que tiende a asegurar, olvidando sacrificios y hasta peligros personales, *el dominio de Chile* sobre las desamparadas tierras australes". Terminan con una frase premonitoria: "No sería aventurado creer que esta ambición extranjera fuese algún día motivo de discusión sobre el dominio de aquella región".

En informe que da el señor Guillermo Fritis Mac Kenney, jefe de la oficina topográfica al Inspector de Tierras y Colonización, el 10 del mismo mes, tiene asimismo unas frases que provocan admiración por la rara intuición que se advierte acerca del porvenir del continente polar: "esas tierras encierran grandes riquezas en minerales que pueden despertar la codicia de alguna nación extranjera... una vez que se reconozcan y exploten serán fuente de riqueza para el país".

El mencionado decreto de concesión, Nº 260, lleva las firmas del Presidente Germán Riesco y del Ministro de Relaciones Exteriores Federico Puga Borne. Es imposible no considerar algunos de sus párrafos, por la clarividencia que revelan:

"Teniendo presente la conveniencia de ejercer de una manera po-

sitiva la debida vigilancia sobre los bienes nacionales de aquellas regiones y el cumplimiento de las ordenanzas que rigen la pesca en los mares del Sur.. autorizarse a ocupar... Diego Ramírez, Shetland y tierras situadas más al Sur. . . a ejercer los actos administrativos que el gobierno de Chile juzgue convenientes para el resguardo de sus intereses en las regiones indicadas".

En esos días se preparaba una expedición a la Antártica, coincidiendo con la llegada del nuevo Ministro de Relaciones Exteriores Antonio Huneeus Gana, reemplazante de Federico Puga Borne.

En efecto, el 5 de junio se solicitó al Congreso Nacional la suma de $150.000, "para la instalación de una estación meteorológica y de otros servicios que abarquen las regiones australes en que parece más urgente hacer efectiva su acción política y administrativa".

Mientras una comisión especial, presidida por el Canciller Huneeus, estudiaba los detalles de la expedición, este último envió el 2 de julio una nota oficial al Ministro de Guerra y Marina, General Salvador Vergara. Sus términos no sólo son claros y directos, respecto a nuestra soberanía en el archipiélago Shetland del Sur y la Península Antártica, sino que no tienen parangón en documentos semejantes de autoridades de cualquier otro país en la misma época.

Dice el señor Huneeus en su nota: "El gobierno está animado del propósito de hacer efectiva por todos los medios prácticos a su alcance, la soberanía que inviste sobre las vastas islas australes y sobre el continente austral, que hasta hoy aparecen aparentemente abandonados, consolidando así por medio de la ocupación sus títulos al dominio de la zona antártica... y el interés manifiesto de evitar que puedan fijarse pabellones extranjeros en regiones que son vecinas o próximas al continente y en las cuales todo aconseja afianzar nuestra propia soberanía. Se encuentran en este caso las islas Elefantes, Nuevas Orcadas y Nuevas Shetland y el continente antártico".

Imposible mayor claridad. Anotemos el año: 1906.

A principios de agosto, el Ministro Huneeus propuso al gobierno argentino, a través del Embajador en Santiago, Lorenzo Anadón, realizar una expedición conjunta. El señor Anadón quedó de contestar, pero jamás lo hizo. Entre tanto, un año y medio después, en diciembre de 1907, mientras salía del puerto de Buenos Aires el vapor Austral (ex Francais de Charcot), con el fin de construir un "pabellón" en el Antártico, se hundió en el río de la Plata... A nosotros no nos fue mejor. El terremoto del 16 de agosto de 1906 dejó los proyectos chilenos para otra oportunidad.

Esta inquietud del gobierno en Santiago coincidía con los pro-

yectos puntarenenses relativos a la caza de la ballena. Una sociedad organizada en 1905 había sido seguida por un proyecto más ambicioso, el de la Sociedad Ballenera de Magallanes, con un capital de 100 mil libras esterlinas y una flotilla de cuatro barcos; un buque fábrica y tres cazadores.

Hay dos documentos muy importantes que considerar en esta materia. El primero, es el decreto supremo —del Presidente Riesco y del Ministro del Interior Joaquín Prieto—, Nº 2905, del 7 de julio, que aprueban los estatutos de la Sociedad. El segundo, es una resolución del gobernador de Punta Arenas, capitán de navío Froilán González, la Nº 1314, del 1º de diciembre, que autoriza a la Sociedad mencionada para instalar, tal como se pide, "una estación de recalado para la flotilla de vapores y buques de nuestra sociedad en alguna de las islas del archipiélago de las South Shetland". El gobernador González les concedió la isla Decepción.

Los balleneros chilenos trabajaron en toda la zona antártica hasta 1914, hasta que la primera guerra mundial les obligó a interrumpir sus labores. Dejaron, eso sí, varias construcciones y un depósito de carbón, lo que muy bien anota el propio Derrotero Antártico Británico hasta 1930.

Así terminó esta primera etapa que hemos denominado de tranquilo ejercicio de derechos.

La contigüidad o proximidad del territorio chileno americano —alrededor de 400 millas náuticas entre Diego Ramírez y las Shetland del Sur— permitió una labor continuada de loberos y balleneros, control de las autoridades, autorizaciones de ocupación y concesiones oficiales. Ocupación tranquila, sin una protesta de ingleses o de argentinos.

Con razón, el profesor Gidel, al que ya aludimos, recordaba en París: "Sus pescadores y cazadores (chilenos) ejercen actividad en todos esos parajes. Desde 1902, Chile ha concedido licencias para la pesca de la ballena y la caza de animales de piel. *Su actividad ha sido, entonces, anterior a la de Gran Bretaña*". Y el tratadista antártico francés, Jacques Sorbets, en su artículo "L'Antarctide; Terre Promise" (rev. Hommes et Mondes, Dic. 1948-Feb. 1949): "En el Antártico, las condiciones para adquirir soberanía deben ser suavizadas, sin lo cual ninguna de las naciones cumpliría las condiciones requeridas, aparte por cierto de Chile, en la Tierra de Graham e islas Shetland del Sur... difícilmente se comprendería que sus declaraciones seculares de soberanía sobre esa región tan próxima a su territorio, sus actividades económicas, los actos de administración

que ahí ha ejecutado..., no le permitieran llamarla la Antártica Chilena".

En resumen, Chile perfeccionó el título antártico heredado de España, en 1906.

2. Comienzan las implicancias.

El 2 de enero de 1904, el gobierno argentino aceptó el ofrecimiento que le hiciera el explorador escocés William Bruce, de un observatorio meteorológico en la isla Laurie, de las Orcadas del Sur. De esa ocupación parte toda la argumentación argentina relativa a un derecho de soberanía que tendría no sólo sobre esa pequeña isla o el archipiélago completo, sino sobre las Shetland del Sur y la Península Antártica.

Parece conveniente recordar que las Orcadas están a 300 millas de las Shetland del Sur, fuera de la Demarcación histórica de España y fuera del sector chileno. Asimismo, que en 1904 Chile llevaba ya varios años ejerciendo soberanía en su sector.

Ese interés manifestado por el gobierno argentino en el continente polar seguramente movió al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Antonio Huneeus Gana a ofrecer al Embajador de Buenos Aires en Santiago, Lorenzo Anadón, como dijimos, en agosto de 1906, la realización de una expedición conjunta. Al año siguiente, en 1907, se iniciaron en Santiago negociaciones entre el mismo Anadón y el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Federico Puga Borne, que se extendieron hasta 1908.

Se trataba de firmar un conjunto de cuatro acuerdos: Alianza, Comercio, Demarcación de Límites y Validez de Concesiones. La renuncia del canciller argentino Estanislao Zeballos interrumpió toda la negociación.

El de Demarcación de Límites comprendía dos artículos. El primero, referente al canal Beagle, el segundo, a la Antártica. Como este segundo texto no ha sido hasta aquí publicado y puede aportar antecedentes de valor a un problema aún no resuelto, se transcribe a continuación:

"Ambos gobiernos, directamente interesados en evitar cuestiones con motivo de los actos de ocupación efectiva de las islas y continentes de la Antártica Americana, han acordado trazar el límite divisorio en esa zona, por una línea que, pasando entre las islas Clarence (Shetland del Sur) y las Orcadas del Sur, va a la punta más al norte que desprende el monte Bransfield y sigue por el continente en una situa-

ción intermedia a las dos costas. Las tierras e islas situadas al oriente de esa línea pertenecerán a la República Argentina, y a Chile, las situadas al occidente".

"La expresada línea divisoria es la que aparece trazada en el plano que acompaña a este convenio, que será firmado por los negociadores y que se tendrán como parte integrante del Convenio".

La decisión parecía lógica en cuanto a los dos archipiélagos. Cada país se quedaba en aquél donde había ejercido soberanía. Argentina, en las Orcadas; Chile, en las Shetland. La partición de la Península Antártica en dos porciones: la oriental para Argentina y la occidental para Chile, era más bien una concesión de Chile, ya que eran nuestros loberos y balleneros quienes habían frecuentado sus costas, y autoridades chilenas y no argentinas las que la habían concedido a nuestros nacionales.

Todo quedó en nada y así pasaron, en completo silencio, 32 años.

Gran Bretaña entró entonces en escena.

Su cesión de un observatorio meteorológico a Argentina, en 1904, revelaba claramente que no tenía intenciones de soberanía en el continente. Sin embargo, sorpresivamente, el 21 de julio de 1908, señaló como sector de su propiedad el que va de los 20° a los 80° de longitud oeste de Greenwich, abarcando, por supuesto, las Orcadas y las Shetland del Sur, la Península Antártica o Tierra de Graham y... toda la Tierra del Fuego. Era, claro está, un error de geografía, seguramente debido a la distancia con que se contemplan desde Londres tierras tan lejanas. Con la premura que les caracteriza y, posiblemente, un gran sentido del humor; demoraron 9 años en enmendar el error por una nueva Carta Patente, del 28 de marzo de 1917.

Los ingleses basaron sus Cartas Patentes en el descubrimiento de ciertos lugares en esa zona, dejaron de lado descubrimientos hechos en otras zonas y, por último, ligaron estas nuevas "posesiones" inglesas, administrativamente, a las islas Falkland o Malvinas, que les han sido tradicionalmente pedidas por Argentina.

Todo el procedimiento fue poco serio. Un tratadista norteamericano, Balch, escribió en 1910 que estos documentos eran "tan ineptos en intención, como contrarios a la gramática en expresión..., sólo provocan una sonrisa". Balch agrega que le parece extraña la inclusión de la isla Decepción por los ingleses, ya que "balleneros noruegos y chilenos emplean continuamente su bahía".

El silencio que siguió en la Antártica parece menos extraño si se considera que luego de la primera guerra mundial vino la gran cri-

sis económica que en Chile se sumó a una crisis política, a la que puso fin el Presidente Arturo Alessandri con su elección en 1932.

A mediados de 1938, Chile recibió una invitación para la Exposición Polar de Bergen, en Noruega. La Memoria de nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores hace el siguiente comentario respecto a esta invitación: se la juzgó de la mayor importancia "atendida nuestra posición geográfica, los estudios realizados, nuestros intereses de todo orden en el Antártico y la amplitud que tenía el temario".

Chile despertó así de su letargo y se reanudó una política permanente y de gran envergadura que ya no iba a terminar.

El 14 de enero de 1939, mientras el alemán Alfred Ritscher, su buque "Schvabenland" y dos aviones lanzados desde él por medio de catapulta, reconocían la vasta extensión antártica que enfrenta al Pacífico Sur —20º Este y 12º Oeste—, el gobierno de Noruega dictó un decreto que fija como límites de su sector antártico los meridianos 45º Este y 17º Oeste de Greenwich. Los países europeos tomaban sus medidas para una guerra inminente y hasta el lejano Sur podía tener valor estratégico.

Pero el gobierno de La Moneda estaba atento a la maniobra y contestó a Oslo con una nota en la que se dejaba a salvo "cualquier derecho que el gobierno de Chile pudiera hacer valer sobre los territorios antárticos en cuestión". Era el 17 de marzo de 1939.

El gobierno de Estados Unidos no estaba menos interesado en el asunto. Es así como el 16 de agosto de ese mismo año, entregó a Chile un memorándum para comunicarle que había decidido construir dos bases en el continente austral. Una en la Península Antártica, en bahía Margarita, la Base del Este; la otra en las vecindades del Mar de Ross, la Base del Oeste. Pero más interesante que esta política de defensa contra la Alemania de Hitler son los términos del Departamento de Estado, que reconocen la posibilidad de derechos chilenos en el Atlántico:

"La acción de los Estados Unidos no pretende, en ninguna forma, *lesionar derechos o intereses que pueda tener cualquiera República Americana en las regiones antárticas*".

Unos días después de recibido este memorándum, el gobierno de Chile dictó, el 7 de septiembre por intermedio del Presidente Pedro Aguirre Cerda y del Ministro de Relaciones Abraham Ortega Aguayo, el decreto Nº 1541 que designó al Profesor de Derecho Internacional, Julio Escudero Guzmán en comisión especial "para que, con carác-

ter de ad honórem, estudíe el estado actual de los problemas del Antártico y su eventual vinculación al interés de Chile".

El mérito de esta decisión recae en el Profesor Escudero, quien, unos años antes, en 1932, había hecho una brillante Memoria de abogado sobre la situación jurídica de las aguas del Estrecho de Magallanes. Al realizar esa investigación, el señor Escudero encontró una serie de antecedentes del mayor valor en materia antártica que había llegado el momento de hacer valer.

Los acontecimientos se sucedían veloces. La segunda guerra mundial había comenzado y el Presidente Roosevelt remitió a Chile otra comunicación sobre la protección del continente antártico. Tanto este memorándum, de fecha 10 de enero de 1940, como el anterior del 16 de agosto de 1939, han pasado hasta hoy prácticamente inadvertidos de los estudiosos del tema.

En el de 10 de enero, hay dos nuevas ideas. Una de imposible realización práctica: que los países americanos participen en el desarrollo y utilización de los recursos antárticos; otra, de mucho mayor trascendencia, que alguna república de nuestro continente, haga formal petición de soberanía. La parte pertinente del texto dice así y va en carácter de primicia:

"Con el fin de evitar posibles complicaciones respecto de reclamaciones opuestas sobre las zonas del Antártico que el Servicio Antártico de los Estados Unidos está estudiando y reconociendo, actividades que pueden determinar la conveniencia de un establecimiento y su consideración para un mayor desarrollo, sería tal vez aconsejable que *se hagan formales peticiones de soberanía sobre esas zonas. Se desea que dichas peticiones, para ser más eficaces, sean hechas por un gobierno individualmente* y que, al ser confirmadas por el gobierno de los Estados Unidos, según el resultado de los estudios y reconocimientos descritos, los gobiernos de las otras Repúblicas Americanas sepan que aquellas peticiones serán consideradas como una garantía para que los gobiernos y ciudadanos de todas las Repúblicas Americanas participen en el desarrollo y utilización de tales recursos como los que puedan poseer las regiones reclamadas".

La política de Estados Unidos había sido hasta ese momento de no hacer reclamaciones ni reconocerlas a otros países, dejando a salvo los derechos que pudiera tener en el continente polar. Ahora, en vista del peligro nazi, aconsejaba a Chile una "formal petición de soberanía", la que detentaría un solo país sudamericano, sin perjuicio de que los demás países interesados de América del Sur utilizaran "los recursos" antárticos.

Chile aceleró su estudio de antecedentes y el 6 de noviembre de ese año 1940 dictó el decreto Nº 1747, por el cual fijó los meridianos 53º y 90º Oeste de Greenwich como límites de su sector.

¿Por qué el 53º? Porque así dejaba fuera las Orcadas del Sur y evitaba innecesarias fricciones con Argentina; además, porque el 53º coincidía más o menos con la Demarcación histórica entre España y Portugal, que en el siglo XV pasaba sobre la Terra Australis en la longitud 48º Oeste.

¿Por qué el 90º? Porque coincidía con la isla Pedro I, recién reclamada el año anterior por Noruega y, enseguida, porque ése era el límite Oeste de la Antártica Sudamericana, más allá del cual tenía abiertas pretensiones de soberanía Estados Unidos.

Fundamentalmente, los meridianos 53º y 90º Oeste de Greenwich dejaban dentro del sector la totalidad del archipiélago Shetland del Sur y la Península Antártica, donde nuestro país había ejercido tradicionalmente soberanía por muchos años.

El Decreto Escudero, mucho más que los decretos anteriores de Gran Bretaña, Francia, Australia, Nueva Zelandia y Noruega fue una verdadera bomba y su reacción en cadena llevó hasta el Tratado de Washington de 1959. Estudiemos los acontecimientos.

En vista de los antecedentes argentinos en las Orcadas y de las negociaciones que había mantenido con Chile en 1907 y 1908, además de la insinuación norteamericana de participar a otros países del continente la dictación de nuestro decreto antártico, así lo hicimos el mismo día que se dictó, manifestando La Moneda el deseo de establecer con Argentina "una línea de común vecindad". La respuesta del otro lado de la Cordillera fue menos entusiasta y el Decreto Nº 1747 fue calificado por la Casa Rosada de "atribución unilateral". Con todo, en la parte positiva de la nota argentina se sugiere una conferencia internacional.

En lugar de reunión multilateral, se optó por una negociación chileno-argentina, las llamadas Conversaciones Escudero-Ruiz Moreno, celebradas en Santiago del 14 al 26 de marzo de 1941. El comunicado final es un paso adelante. Dice: "Ambos países tienen indiscutibles derechos de soberanía en la Antártica Americana". Se acordó continuarlas en Buenos Aires pero, como en otras oportunidades, luego de un silencio que duró más de un año, Argentina tomó una determinación diferente: fijó como límites de sus pretensiones los meridianos 25º y 74º Oeste de Greenwich. En vista de que había desacreditado los "decretos" y su validez para estos casos, optó por señalar los límites en un simple mapa de su Instituto Geográfico...

Estábamos en pleno período de "implicancias" y nadie quería quedarse atrás..., aunque llegara un poco tarde.

Este sector argentino incluyó en forma completa el archipiélago Shetland del Sur y la Península Antártica. Su límite occidental fue totalmente arbitrario, ya que no coincidió con la salida del canal de Beagle —ni siquiera con la tesis argentina— ni con la línea que divide la Tierra del Fuego, y fue trazado con el evidente propósito de aplicar la teoría del "tejo pasado" y como amplia base de negociación futura.

Antes de estudiar la reacción de Estados Unidos y de Gran Bretaña respecto del Decreto Escudero, parece conveniente seguir con la política bilateral antártica chileno-argentina.

En 1943 Gran Bretaña inició calladamente la instalación de refugios en el sector chileno y tanto las autoridades de Santiago como las de Buenos Aires se dieron cuenta que de la etapa del intercambio de comunicaciones diplomáticas había que pasar a la acción. Es el origen de las expediciones del verano diciembre de 1946-marzo de 1947. Chile y Argentina instalaron bases en las Shetland del Sur. Chile lo hizo en la isla Greenwich, Base Soberanía —luego cambió su nombre por Arturo Prat— y Argentina en el archipiélago Melchior, isla Gamma.

Los ánimos se exaltaron y hubo otras "declaraciones conjuntas".

A la declaración Raúl Juliet —Atilio Bramuglia, de julio de 1947, siguió la Germán Vergara— Pascual La Rosa, de marzo de 1948, que contiene dos ideas de interés: a) ambos países "se reconocen indiscutibles derechos de soberanía en la Antártica Sudamericana, del 25º al 90º Oeste de Greenwich" y b) se habla de una "región de frontera no definida", la cual debe demarcarse. Es decir, por primera vez señalábamos un límite al sector antártico frente al Cabo de Hornos y lo llamábamos "sudamericano" y no más "americano" y ya no hablábamos de "línea de común vecindad", que debía encontrarse entre Chile y Argentina, sino de "región de frontera no definida". Un concepto más amplio para una zona de características geográficas imprecisas, sobre todo en lo que va acercándose al polo geográfico.

Pero el límite antártico chileno-argentino no se ha fijado jamás y mientras esté vigente el Tratado Antártico parece improbable que se haga, ya que no estaría de acuerdo con lo expresado por el artículo 4º de ese acuerdo.

Volvamos a los Estados Unidos de América.

Por nota verbal Nº 84 del 7 de noviembre, el Ministerio de RR. EE. de Chile dio a conocer oficialmente a la Embajada de los Estados

Unidos en Santiago el texto del Decreto Escudero Nº 1747. El Departamento de Estado contestó por nota del 10 de diciembre del mismo año, en la que manifiesta que ha tomado conocimiento "con interés" del Decreto chileno y del deseo de nuestro gobierno de "estudiar oportunamente, sobre bases mutuamente satisfactorias, las posibilidades de aprovechamiento de los recursos naturales que ofrezcan las regiones del Antártico".

Como se ve —y hasta aquí había permanecido oculto entre los papeles diplomáticos—, hace más de un cuarto de siglo que tanto Chile como los Estados Unidos estaban deseosos de aprovechar "los recursos naturales del Antártico".

Enseguida, Estados Unidos adelanta su opinión favorable a un aprovechamiento por parte "de las *Repúblicas Americanas que están más directamente interesadas en las posibilidades de las regiones antárticas*", e insiste en su primitiva idea de que sería más aconsejable "que las pretensiones de soberanía en las regiones del Antártico fueran mantenidas... por el gobierno americano que pueda estar en mejor situación para sostener su pretensión bajo los principios aceptados por el Derecho Internacional".

Es decir, en cuanto al aprovechamiento de la Antártica, Estados Unidos lo va limitando ahora a las Repúblicas Americanas "*más directamente interesadas*" —o sea Chile y Argentina— y respecto a la "pretensión de soberanía" indica que debería ser de un solo país, de aquel "que pueda estar en *mejor situación para sostenerla bajo los principios aceptados por el Derecho Internacional*".

Respecto al decreto chileno mismo, Washington insiste en que "no ha reconocido pretensiones de soberanía en el Antártico" y "reserva sus derechos".

Es raro encontrar lenguaje más ambiguo en otro intercambio diplomático. Se llega a pensar que Estados Unidos había reservado para sí el papel de país "reclamante de soberanía", que luego iba a aprovechar al resto de las que llama "Repúblicas Americanas" en cuanto a las "riquezas naturales antárticas".

Y Chile se adelantó.

Por nota del 23 de enero de 1941, nuestro Gobierno agregó una frase que debe haber dejado un tanto perplejo a los funcionarios del Departamento de Estado: "Mi Gobierno podría estimar, asimismo, que el acto ejecutado por él, obedecía a *insinuaciones del propio Gobierno de Vuestra Excelencia*" y recordó una conversación importante: "*el Presidente Roosevelt* en la declaración que hiciera a nuestro Embajador en Washington en el sentido de que, *en este asunto,*

no puede haber conflicto de intereses entre Chile y los Estados Unidos de América".

Pasaron siete años y a iniciativa de Chile, el Departamento de Estado envió a Santiago en 1948, al funcionario señor Gaspar Green, quien mantuvo conversaciones oficiales con el Profesor Julio Escudero. Ya no proponía hacer reclamaciones de soberanía individuales sino que, en una vuelta de 180º, poner todo el continente antártico bajo el régimen de Fideicomiso de las Naciones Unidas, administrado por los siete países que habían señalado sectores: Chile, Argentina, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelandia, Francia y Noruega, más los Estados Unidos, que no habían alcanzado a señalar su propio sector, pero que a nadie le cabía duda habían estado preparados para hacerlo en el llamado Sector del Pacífico.

Rechazado por Chile, este proyecto de Fideicomiso fue reemplazado por otro de Condominio entre los mismos países. Nuestro gobierno también lo rechazó, y en un comunicado de prensa del 29 de octubre de ese año, manifestó a la opinión pública que había propuesto, en cambio, "la celebración de un modus vivendi en las regiones antárticas, que alejara los peligros de perturbación o de incidencias internacionales, sin que con ello las naciones interesadas pospusieran sus derechos individuales". En otras palabras, "congelar el statu quo legal" en la Antártica. En esta proposición del Profesor debe encontrarse el origen del Tratado Antártico en Washington suscrito 11 años después.

Aceptado en principio por Estados Unidos, este proyecto chileno de "modus vivendi" o "statu quo" fue negociado durante 4 años, hasta 1952. Estando ya de acuerdo los dos gobiernos, se acordó presentarlo a la Argentina, que nunca contestó. De esta manera se paralizaron las conversaciones, pero la idea no se perdió.

Volviendo a Gran Bretaña, de más está decirlo que rechazó el Decreto de Límites de Chile por Nota de 25 de febrero de 1941. Siguió un nutrido intercambio de correspondencia entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Foreign Office, proponiendo este último el recurso ante la Corte Internacional de Justicia. En 1953, marinos ingleses destruyeron un refugio chileno en la isla Decepción, y el 21 de diciembre de 1954, Gran Bretaña nos prupuso la solución arbitral, que también rechazamos. En vista de ello, Londres sometió unilateralmente el caso a la Corte, la que se abstuvo de conocer el caso y lo archivó en 1956, en vista de la persistente negativa de Chile y de Argentina de concurrir a ese alto tribunal por considerarlo improcedente.

3. Negociación multilateral.

Entre tanto ocurrió algo inesperado. En julio de 1955 tuvo lugar en París una reunión preparatoria del Año Geofísico Internacional proyectado para el período 1º de julio de 1957 al 31 de diciembre de 1958. Esa reunión científico-política de París, organizada por el Consejo Internacional de Uniones Científicas, obtuvo lo que las Cancillerías no habían conseguido jamás: sentar en una misma mesa a los países que litigaban por la Antártica. A los ocho nombrados anteriormente agregó la Unión Soviética, Bélgica, Japón y Suecia, Más adelante, Suecia quedaría fuera y entraría Africa del Sur, configurándose así el grupo de 12 miembros del futuro Tratado Antártico.

Pero lo más importante que mostró la reunión de París de 1955 fue que la ciencia es un campo neutral donde pueden encontrarse todos los países y sentó, además, un precedente: tratándose de investigaciones científicas y exploraciones, todos los interesados en el continente antártico estaban de acuerdo en abrir las puertas en beneficio de la humanidad.

Sólo que había poco tiempo para actuar, ya que países con más buena voluntad que sentido práctico, como la India, habían tratado dos veces de iniciar discusión sobre el tema antártico, luchando por su inscripción en el temario de las Asambleas Generales de 1956 y 1958, aunque sin resultado, luego de una muy fuerte oposición de Chile y Argentina.

De ahí que cuando el 2 de mayo de 1958, el Departamento de Estado propuso a 11 países estudiar un proyecto de Tratado Antártico, todos aceptaron. La negociación con Chile, entre 1948 y 1952, había mostrado una posibilidad de acuerdo siempre que no se tratara de solucionar el problema de soberanías, el problema de fondo y, enseguida el Año Geofísico Internacional, en pleno desarrollo, era una prueba a la vista de que el deseo de cooperación existía.

Luego de reuniones preliminares que duraron un año, el 15 de octubre se inició en la capital de los Estados Unidos la Conferencia del Tratado Antártico, firmándose el acuerdo respectivo el 1º de diciembre siguiente.

En la nota norteamericana del 2 de mayo se afirmó: "el statu quo legal en la Antártica sería congelado durante la vigencia del Tratado". Chile, al contestar el 14 del mismo mes precisó para la historia: "expresa su conformidad con este proyecto que en líneas generales *es*

similar al que Chile presentó para su consideración en las conversaciones que tuvieron lugar en Santiago en 1948".

Las principales disposiciones del Tratado Antártico establecen que ese continente será usado solamente para fines pacíficos, prohibiéndose el establecimiento de bases y la realización de maniobras militares (art. I); se autoriza el derecho de inspección de cualquiera de las Partes para asegurar la aplicación de ésta y de otras disposiciones (art. VII); se abre la Antártica a la investigación científica y a la cooperación a ese fin (arts. II y III); se prohíben las explosiones nucleares y la eliminación de desechos radiactivos (art. V); se congelan las disputas territoriales, conservando las partes sus respectivas posiciones y se prohíben las nuevas reclamaciones de soberanía mientras el Tratado esté vigente (art. IV); se establece el sistema de consultas a través de reuniones periódicas (art. IX).

¿Qué significa la "congelación" de derechos?

Es un tema de suma importancia, y para Chile, el artículo IV, que la dispone, constituye el principal punto del acuerdo. En resumen, mientras el Tratado esté vigente no se podrá *"hacer valer, apoyar o negar"* reclamaciones o derechos en el continente polar. Como dijo con gran acierto el asesor jurídico de la delegación de Francia a la reunión de Washington en 1959, señor Andrés Gros, lo que se congela es "lo contencioso antártico". Con todo, no debemos engañarnos, ya que soberanía "congelada" es soberanía limitada, pero así se puso término a la llamada "carrera de bases" en la que un país pequeño como Chile iba perdido ya que por una base chilena se construían varias bases extranjeras, con consecuencias imprevisibles para la soberanía de Chile.

Ahora cada país es libre de construir un refugio donde desee, pero esto no puede tener influencia sobre los títulos del país que ha señalado ahí un sector.

Siempre queda, por cierto, un dejo de duda para cuando termine el Tratado que, aunque no tiene fecha de término, corre el peligro de desaparecer cuatro años después de 1991, al cumplir 30 años de vigencia. Una cosa sí es cierta: nuestra suerte antártica está ligada al grupo de países que ha dado un ejemplo de cordura al mundo firmando un documento que por muchos conceptos es pionero en el campo del Derecho Internacional.

El mecanismo que mueve todo este "Club" son las reuniones consultivas antárticas. Allí se debaten los problemas, y en una de ellas, en la 7ª de Nueva Zelandia, en 1972, se discutió por primera vez

lo relativo a la exploración comercial y subsiguiente explotación del petróleo en la plataforma submarina del continente antártico.

El problema es grave, porque el Tratado no consulta el aprovechamiento económico de la Antártica. Habrá, pues, que redactar un anexo. Enseguida, el ejercicio de una actividad económica, sin una apropiada reglamentación que preserve las soberanías existentes y evite el riesgo de contaminación no es aceptable.

4. Aprovechamiento económico de la Antártica.

El tema inscrito en la reunión consultiva de Wellington en 1972 decía: "Recursos antárticos —Efectos de la exploración minera"—. Parecía inocente y hubo mayoría para aprobar la exploración comercial, fijándosele solamente una moratoria de dos años. Cuatro países se opusieron a un plazo tan corto, tenida en cuenta la complejidad del problema y las consecuencias imprevisibles que provocaría la entrada de las grandes compañías petroleras en el último continente sin contaminación que va quedando en nuestro planeta. Esas cuatro delegaciones eran las de Chile, Argentina, Francia y la Unión Soviética. Luego de un debate largo y áspero, Chile y la Unión Soviética hicieron uso del veto, al insistirse en los dos años y no aceptarse su proposición de una moratoria de 10 años.

En la 8ª reunión consultiva, en Oslo, Noruega, en 1975, las delegaciones actuaron con mucha más moderación, al darse cuenta de la gravedad del problema. Así fue como dispusieron "abstenerse por el momento de toda exploración y explotación minera" y, aun, "oponerse" a las actividades que cualquiera pretenda desarrollar en la materia.

Estamos pasando del aprovechamiento científico, que ha durado 16 años, al aprovechamiento económico de la Antártica. De una cosa podemos estar seguros; no va a ser fácil. A veces se olvida que la etapa científica ha servido, por supuesto, a la ciencia, pero si la ideó especialmente para "enfriar" el problema de fondo, de soberanía, el problema político, que puede renacer con el aprovechamiento económico.

"Explorar es un acto de ciencia, no de política", decía años atrás el internacionalista Bluntschli ¿Cuántos podrían decir lo mismo de las actividades petroleras antárticas que se proyectan?

Debemos aceptar la idea del aprovechamiento petrolero; como ayer fue la caza de la foca y de la ballena, mañana será el Krill y, después,

la minería antártica, la del interior del continente. Aunque habrá que tener en cuenta:

a) La necesidad de encontrar una reglamentación que no sacrifique nuestros derechos, nos reconozca participación en el aprovechamiento económico y evite la contaminación, con la cual seríamos los primeros perjudicados;
b) de que el problema es urgente por la crisis de petróleo que afecta a la humanidad;
c) la industria petrolera submarina es técnicamente posible, pero el riesgo de contaminación es enorme, como quedó de manifiesto hace poco en el Mar del Norte. En el Artico, al norte de Alaska, en el estuario del Mackenzie y en el estrecho de Davis, también comienza a desarrollarse;
d) contando con técnica apropiada, un precio rentable, seguridad de no contaminación y protección de las soberanías antárticas, será cada día más grande la presión para comenzar la explotación del petróleo en la plataforma del continente austral;
e) el problema político-jurídico más grave se presenta en el sector sudamericano, donde se superponen los derechos de Chile con las pretensiones de Argentina y de Gran Bretaña;
f) hay, entonces, dos posibilidades: o se comienza la exploración y explotación del petróleo en las demás partes del continente, dejando el sector sudamericano para más adelante o se posterga toda explotación hasta que no se resuelva la difícil situación ahí creada; me parece que la primera posibilidad es la más cuerda.

De las implicancias internacionales que nos ha traído el problema antártico ésta parece ser la mayor. Chile tendrá que hacer uso de toda su experiencia diplomática para salir adelante y recordar, con gran sentido práctico, que si ayer nuestros títulos antárticos nos dieron un sitio en el Tratado de Washington, mañana deben permitirnos aprovechar las riquezas que se ocultan bajo la nieve y el hielo de ese continente.

14.
LA CONTROVERSIA ENTRE CHILE Y ARGENTINA SOBRE LA REGION DEL BEAGLE: ORIGEN, DESARROLLO Y DESENLACE

*C. Gloria Echeverría D.**

INTRODUCCIÓN

Los *diferendos* limítrofes entre Chile y Argentina han jugado un papel *importante y decisivo* en sus relaciones bilaterales globales, debido fundamentalmente a su *extensa* frontera común. De este modo, desde que iniciaron su vida como naciones independientes debieron *afrontar* momentos difíciles a raíz de la *definición* de sus límites. En todo momento, sin embargo, supieron solucionar *pacíficamente* las cuestiones limítrofes que se suscitaron; y en este contexto, es innegable que constituyen un ejemplo en el continente americano y en el ámbito mundial.

El camino que se escogió fue, invariablemente, la *negociación bilateral,* mas, cuando esta vía resultó *infructuosa,* debido esencialmente a posiciones contrapuestas insalvables, los Gobiernos de Santiago y Buenos Aires recurrieron a la *fórmula arbitral* contemplada en los tratados vigentes como medio de solución de las controversias internacionales.

El caso del Beagle, materia del presente trabajo, constituye uno de esos ejemplos en que las conversaciones bilaterales resultaron ineficaces para solucionar la disputa. En efecto, reiteradamente se intentó llegar a un acuerdo sin que las partes lograran finalmente aunar sus puntos de vista respecto de la controversia y de la fórmula más adecuada para solucionarla. El recurso de arbitraje fue, en definitiva, la *única vía* que logró dirimir el diferendo y decidir en consecuencia —de acuerdo a los principios del Derecho Internacional— la *soberanía definitiva* sobre los territorios ubicados en el área del Canal Beagle y la *línea del límite* entre Chile y Argentina en esa zona.

Una vez finalizado el juicio y notificado el Laudo a las partes con

*Bachiller en Historia, candidata a la Licenciatura en Historia en el Instituto de historia de la Universidad Católica de Chile. Asistente de Investigación en la "Agencia Arbitral de Chile ante la Corte de Arbitraje" (Caso Beagle), con sede en Londres y Ginebra, 1972-1974. Ayudante-Investigadora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

fecha 2 de mayo de 1977, se supuso dentro de toda lógica y en base al tradicional respeto de las partes por los convenios libremente suscritos, que la Sentencia había puesto punto final a la controversia sobre el Canal Beagle que por más de cincuenta años ensombreció las relaciones chileno-argentinas.

Los hechos posteriores demostraron todo lo contrario; en efecto, la República Argentina *desconforme* con los resultados del arbitraje *desconoció* la Sentencia dictada por el árbitro.

La extemporánea actitud adoptada por el Gobierno argentino provocó un *hondo malestar* en los medios chilenos, quienes intentaron por todos los medios a su alcance convencer a ese gobierno de lo inválido e ilegal de su posición.

Por el momento se mantiene la *impasse* respecto del Laudo, aun cuando ambos gobiernos decidieron negociar, entre otras materias, aspectos derivados del mismo.

El presente trabajo consta de dos partes: la *Parte Primera* está dedicada a la controversia propiamente tal, desde sus inicios, en 1904, hasta la pronunciación del Laudo el 18 de abril de 1977.

En esta primera parte se describen y analizan las razones que dieron lugar a la disputa, así como los pasos que Chile y Argentina llevaron a cabo a fin de solucionarla. Se hace referencia, asimismo, a las posiciones que ambos Estados sostuvieron frente al árbitro y los fundamentos que les dieron base. Por último, se hace alusión a la decisión de la Corte en la cual ésta vertió todos los argumentos que la condujeron a confirmar la soberanía de Chile sobre las principales islas controvertidas y a determinar el límite entre Chile y Argentina aproximadamente a medio Canal Beagle.

La parte primera finaliza con un resumen de la parte dispositiva del Laudo dictado por el Gobierno de S. M. Británica.

La *Parte Segunda* comprende desde la notificación del Laudo a las partes (2/V/1977) hasta la última comunicación de la Corte al Foreign Office (10/VII/1978) en la cual declara su "functus officio", es decir, el cese de sus funciones y su autodisolución.

En esta parte segunda se hace una rápida descripción de los acontecimientos que tuvieron lugar entre las dos fechas mencionadas: conversaciones informales Philippi-Villegas, negociaciones Carvajal-Montes, proyecto argentino de delimitación limítrofe en el Atlántico sudoccidental, etc., todos los cuales fueron delineando progresivamente las posiciones que Chile y Argentina adoptaron respecto de las derivaciones del Laudo en la zona austral.

Se incluyen igualmente las entrevistas presidenciales de "El Plu-

merillo" y de Puerto Montt, que hicieron posible la reapertura del diálogo entre Chile y Argentina respecto de las cuestiones limítrofes pendientes en la parte sur del continente americano.

El trabajo finaliza con algunas reflexiones personales acerca de la controversia del Laudo y de las posiciones asumidas e intereses contrapuestos de las partes.

La tesis fundamental de este trabajo consiste en sostener que la "declaración de nulidad" de Argentina así como las cuestiones limítrofes que suscitó a raíz del dictamen del Laudo se deben al *interés básico* de ese país de conservar para sí el *dominio exclusivo del Atlántico sudoccidental.* Esta tesis se basa en el análisis de los principales argumentos que Argentina sustentó durante el pleito (Principio Atlántico/Pacífico y tesis del meridiano del Cabo de Hornos que divide ambos océanos), así como en la posición que adoptó y proposiciones que hizo llegar el Gobierno de Chile luego de notificado el fallo.

PARTE PRIMERA

I. LA CONTROVERSIA: UNA INTERPRETACION DEL TRATADO DE 1881

El *Tratado General de Límites de 1881* suscrito entre Chile y Argentina puso término a una larga controversia limítrofe que se desarrolló entre ambos países una vez alcanzada su independencia de la corona española. Este convenio *definió* en su *integridad* los límites entre Chile y Argentina. Sin embargo, con el tiempo, las disposiciones de este tratado originaron algunos diferendos entre ambos países, los que, en su mayor parte fueron solucionados a través del recurso de arbitraje, fórmula de solución pacífica de las controversias internacionales contemplado en los acuerdos vigentes cuando las negociaciones bilaterales resultan ineficaces.

La *controversia sobre la región del Canal Beagle,* última disputa relativa a la interpretación del Tratado de 1881, según lo declararan expresamente las Partes en repetidas ocasiones, se suscitó por la *divergencia* de opiniones que surgieron entre Chile y Argentina respecto de las disposiciones del *Artículo* III de este convenio. En este artículo se estipuló la *adjudicación de territorios* en la zona austral del continente americano. En su *primera parte* se refirió a la división de la Isla Grande de Tierra del Fuego por una línea de dirección norte-sur desde el Cabo del Espíritu Santo hasta tocar en el Canal

Beagle (de ahora en adelante se la denominará "perpendicular"); los territorios al oriente de dicha línea fueron adjudicados a la República Argentina y a Chile los ubicados al occidente de ella. En una *segunda parte* el artículo III dispuso de las islas australes; a la República *Argentina* le fueron asignadas la isla de los Estados y en general las islas que hubiera sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia; a *Chile* se le adjudicaron *todas* las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos y las que se encontraran al occidente de la Tierra del Fuego.

Las disposiciones relativas a la división de la Isla Grande, así como la asignación de islas a Argentina y las adjudicaciones de territorios a Chile al occidente de la Tierra del Fuego, no suscitaron controversia alguna; no ocurrió otro tanto con la atribución a Chile de las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos; ésta fue, a decir verdad, la estipulación que dio origen al diferendo.

Textualmente el Artículo III dispuso:

> "En la Tierra del Fuego se trazará una línea que, partiendo del punto denominado Cabo del Espíritu Santo, en la latitud cincuenta y dos grados cuarenta minutos, se prolongará hacia el Sur, coincidiendo con el meridiano occidental de Greenwich, sesenta y ocho grados treinta y cuatro minutos, hasta tocar en el Canal "Beagle". La Tierra del Fuego, dividida de esta manera, será chilena en la parte occidental y argentina en la parte oriental. En cuanto a las islas, pertenecerán a la República Argentina la isla de los Estados, los islotes próximamente inmediatos a éstas y las demás islas que haya sobre el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia; y pertenecerán a Chile todas las islas al sur del Canal Beagle" hasta el Cabo de Hornos y las que haya al occidente de la Tierra del Fuego"[1].

De la lectura de la cláusula de las islas se desprenden dos hechos fundamentales: en *primer lugar,* no se definió el curso del Canal Beagle, lo que se hacia en apariencias necesario sobre todo en su sección oriental; esto condujo a la larga al surgimiento de divergencias de opinión entre Chile y Argentina respecto de su verdadero curso; en *segundo lugar,* no se estipuló la línea del límite entre Chile y Argentina en el canal mismo, con el resultado de que quedó sin

[1]*Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. Chile-Argentina.* Editado por el Departamento Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Santiago de Chile. 1930, p. 5.

determinar la soberanía sobre una serie de islas ubicadas dentro de este accidente geográfico.

De la *primera cuestión* se deduce que lo fundamental era determinar el concepto de Canal Beagle que los negociadores y signatarios del Tratado de 1881 tuvieron de este accidente geográfico; según fuera el alcance que los negociadores le hubieran dado, lo que ellos entendieron por Canal Beagle y las intenciones que respecto de la adjudicación de las islas hubieran manifestado, sería en definitiva lo que decidiría la controversia.

Si por *Canal Beagle* habían entendido lo que *Chile* siempre consideró como tal, es decir, el curso de agua con una dirección general oeste-este que corre hacia el océano por el norte de las islas Hoste, Navarino, Picton y Nueva hasta desembocar en el Atlántico entre el Cabo San Pío (Isla Grande de Tierra del Fuego) e isla Nueva, las islas e islotes controvertidos continuarían bajo soberanía chilena, puesto que definido el canal en estos términos, resultaba de ello que las islas disputadas estaban ubicadas al sur del mismo. Si por el contrario, resultaba que por Canal Beagle los negociadores habían entendido lo que Argentina defendía por tal, es decir, el curso de agua que se curva hacia el sureste en el extremo nororiental de la isla Navarino (lo que se conoce como Paso Picton) para continuar su curso entre esta última y Lennox, las islas disputadas pasarían a soberanía argentina, puesto que no se encontrarían al sur de dicho accidente geográfico, según lo dispuesto expresamente en la cláusula de las islas del artículo III, sino al oriente del mismo.

La *segunda cuestión* era más sencilla puesto que consistía en determinar la soberanía sobre las islas dentro del canal (una vez definido su verdadero curso), lo que podía resultar de la adjudicación de las islas o por el trazo de la línea del límite.

Las interrogantes planteadas por la cláusula de las islas no pudieron ser resueltas por las Partes a lo largo de los años de disputa, y la historia de la controversia consistió más que nada en los intentos de Chile y Argentina por resolver el diferendo a través de negociaciones bilaterales o a través del recurso de arbitraje; de este modo, el recuento de los hechos a partir de 1904, año en que Argentina propuso demarcar la frontera en el Canal Beagle, pone en evidencia la falta total de acuerdo entre las Partes, puesto que les fue imposible convenir incluso las materias que serían sometidas al arbitraje.

De estas consideraciones se deduce que en lo medular la controversia consistió en el cuestionamiento de Argentina de la soberanía de Chile sobre ciertas islas al sur del Canal Beagle el grupo PNL, y

en segundo término, en la determinación de la soberanía sobre las islas ubicadas dentro del canal mismo.

2. INICIO DE LA DISPUTA

Suscrito el Tratado General de Límites de 1881 nada parecía indicar que pudiera surgir un desacuerdo entre las Partes en lo relativo a sus disposiciones en la zona austral.

En efecto, largos años se sucedieron sin que ningún acontecimiento alterara el orden de cosas existentes. Las partes iniciaron sus actividades en las áreas que el Tratado les había adjudicado sin interferencias de ninguna índole. Durante estos años las Islas Picton, Nueva y Lennox y algunos islotes vecinos fueron ocupados por chilenos y/o extranjeros con expresa autorización del Gobernador de Punta Arenas, quien tenía bajo su tuición toda la región austral. El Gobierno de Argentina por su parte fundó en 1884 la ciudad de Ushuaia en la ribera sur de la Isla Grande de Tierra del Fuego.

Sin embargo, la controversia se iniciaría a principios de este siglo, cuando en agosto de 1904 el gobierno argentino propuso al de Chile demarcar la frontera en el Canal Beagle[2]. El Gobierno de Chile respondió en septiembre siguiente, con un Contra Proyecto[3] en el que propuso trazar una línea imaginaria a medio canal a fin de que las islas e islotes ubicados en éste quedaran asignadas a una u otra República según estuvieran localizadas al norte o sur de dicha línea: las ubicadas al norte pertenecerían a Argentina y a Chile las situadas al sur.

Las negociaciones continuaron, y al año siguiente los gobiernos de Chile y Argentina redactaron un Proyecto de Arbitraje conocido como Vergara Donoso-Rodríguez Larreta[4]. Este instrumento es importante desde el punto de vista de la controversia porque por vez

[2]El proyecto de acuerdo propuesto por el gobierno argentino apuntó solamente a la denominación de dos peritos con el objeto de que determinaran la línea del límite entre Chile y Argentina dentro del Canal Beagle, la cual no había sido estipulada en el artículo III del Tratado de 1881. Anexo Nº 69 en *Annexes to the Memorial of the Goverment of Chile. In the matter of the Beagle Channel Arbitration.* Volume II, 1973.

[3]*Annexes to the Memorial of the Government of Chile.*" Volume II, ob. cit. Anexo Nº 73.

[4]"*Annexes to the Memorial of the Government of Chile*". Volume II, ob. cit. 1973. Anexo Nº 78.

primera Argentina cuestionó la soberanía chilena sobre Picton y Nueva. En efecto, en el preámbulo del Proyecto se expresó que en el sector este de la región había una bifurcación de canales hacia el noreste y sudoeste de Picton; y a continuación se expuso que había surgido una diferencia de opinión entre las partes acerca de cual de dichos cursos era el Canal Beagle contemplado en el Tratado de 1881 como límite entre las dos repúblicas y en consecuencia a cuál de ellas pertenecían las islas Picton y Nueva.

Este proyecto contempló el arbitraje del Gobierno de su Majestad Británica (S.M.B.) sólo para el sector oriental de la región, puesto que las Partes estaban de acuerdo en trazar una línea imaginaria a medio canal, tal como se había dispuesto en proyectos anteriores.

Aunque Chile con posterioridad exigió el cambio de ciertas frases[5] lo importante de destacar es que Argentina cuestionó el curso del canal en su sector oriental con lo que puso en duda la soberanía de Chile sobre ciertas islas ubicadas al sur de este accidente geográfico.

Necesario es señalar, sin embargo, que estos intentos de arreglo no significaron el inicio oficial de la controversia, puesto que ésta se originó oficialmente años más tarde, en 1915, a raíz de una nota argentina[6], que protestaba por la extensión de una concesión otorgada por el Gobierno de Chile para explotar las islas Picton y Nueva e islotes adyacentes[7]. El Gobierno de Chile respondió con una nota de 20 de abril de 1915 rechazando las pretensiones argentinas y se-

[5]La frase relativa a la bifurcación de canales al noreste y sureste de la isla Picton se la reemplazó en el contra proyecto chileno por "hay dos canales rodeando la isla Picton"; Anexo Nº 80 *"Annexes to the Memorial of the Government of Chile"*. Volume II, ob. cit. 1973.

[6]*"Annexes to the Memorial of the Government of Chile"* Volume II ob. cit. 1973, Anexo Nº 88. Nota de 8 de marzo de 1915 del Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de Argentina en Santiago al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile.

[7]Anexo Nº 86 *"Annexes to the Memorial of the Government of Chile"*. Volume II, ob. cit., 1973.

Resulta necesario aclarar que la controversia se originó asimismo a raíz de la dictación por parte del Gobierno de Chile de otro decreto de la misma fecha que el anterior (15 de diciembre de 1914), en el cual se declaraba como aguas jurisdiccionales chilenas las correspondientes al Estrecho de Magallanes y canales australes, para los efectos de la neutralidad. (En esos momentos ya se había iniciado la primera guerra mundial). Anexo Nº 85. Annexes to the Memorial of the Government of Chile". Volume II, ob. cit., 1973.

ñalando que estaba dispuesto a solucionar la discrepancia a través de los medios contemplados en los acuerdos vigentes[8].

Conversaciones iniciadas con anterioridad a estos sucesos, y el intercambio de notas a que se acaba de aludir condujeron finalmente a la suscripción del Protocolo de 26 de junio de 1915[9] que contemplaba el arbitraje del Gobierno de S.M.B. para poner término al desacuerdo. Lo novedoso de este Protocolo es que entre las islas cuestionadas se incluyó Lennox y que el arbitraje se hizo extensivo a las islas dentro del Canal Beagle.

El Protocolo de 1915 es clara prueba del *creciente desacuerdo* de las Partes, puesto que en sus bases se incluyó ahora toda la región del Canal Beagle. De esta manera, lo que se inició por parte de Argentina como una mera demarcación del límite dentro del Canal se transformó en una disputa fronteriza que abarcaba buena parte de las disposiciones del artículo III del Tratado de 1881.

Varios fueron los intentos de solución[10] que se ensayaron a lo largo de los años; algunos contemplaban un arreglo directo y otros el recurso a terceros; sin embargo, unos y otros, al igual que el Protocolo de 1915 obtuvieron el más rotundo de los fracasos. De este modo la controversia se fue prolongando indefinidamente sin que al parecer existiera una fórmula adecuada para ponerle término.

Lo prolongado de la disputa, el deseo de ponerle fin en forma justa y satisfactoria, el continuo fracaso de las negociaciones bilaterales y de los intentos de acuerdo a través de otros medios pacíficos de solución de las controversias internacionales, a lo que debe sumarse el continuo y creciente roce entre Chile y Argentina en la zona disputada, condujeron al Gobierno de Chile a considerar la solución recurriendo unilateralmente al árbitro designado por el Tratado General de Arbitraje de 1902. Esta fórmula de solución no había sido utilizada desde 1915 con la única intención de buscar un medio que satisficiera por igual a las Partes. En vista, sin embargo, del total desacuerdo, Chile buscó la única salida que quedaba según los acuerdos vigentes. De esta manera, el 11 de diciembre de 1967, el Embajador de Chile en Londres, bajo expresas instrucciones de

[8]Anexo Nº 97. *"Annexes to the Memorial of the Government of Chile"* Volume II ob. cit. 1973.

[9]Anexo Nº 102. *"Annexes to the Memorial of the Government of Chile"* Volume II, ob. cit., 1973.

[10]Además del Protocolo de 1915 se suscribieron otros dos convenios, uno en 1938 y otro en 1960; asimismo se realizaron negociaciones bilaterales destinadas a poner término al conflicto, ninguna de las cuales dio resultados positivos.

su gobierno, dirigió una nota al Secretario de Estado del Foreign Office, en la cual solicitó la intervención del Gobierno de S.M.B., como árbitro.

3. CHILE ANTE EL ARBITRO.

La nota chilena de 11 *de diciembre de* 1967[11] puso en antecedentes al Gobierno de S.M.B. acerca de la disputa que había surgido entre Chile y Argentina sobre la región del Canal Beagle, y solicitó su actuación como Arbitro en la forma prevista en el Artículo v[12] del Tratado General de Arbitraje de 1902, en vista de la *total desinteligencia* entre las Partes.

Con otra nota[13] de esa misma fecha el Gobierno de Chile informaba al de Argentina acerca de los pasos que estaban dando ante el Gobierno británico.

Con esta decisión, Chile entregaba al Gobierno de S.M.B. la solución del largo diferendo. Sin embargo, como se verá a continuación, el camino para iniciar el juicio sería largo y difícil por cuanto el Gobierno de Argentina se negó por mucho tiempo a utilizar este medio de solución.

a) *La nota Argentina de 23 de diciembre de 1967.*

Las razones que adujo Argentina para negarse a recurrir al arbitraje británico están contenidas en una nota que dirigió al Gobierno de Chile en respuesta a la que éste le enviara el 11 de diciembre de 1967[14].

[11]Anexo Nº 316. "*Annexes to the Memorial of the Government of Chile*". Volume II, ob. cit., 1973.

[12]El artículo v del Tratado General de Arbitraje de 1902 dispuso: "El defecto de acuerdo, cualquiera de las Partes podrá solicitar la intervención del Arbitro, a quien corresponderá fijar el compromiso, la época, lugar y formalidades del procedimiento, así como resolver todas las dificultades procesales que pudieran surgir en el curso del debate. Los compromitentes se obligan a poner a disposición del Arbitro todos los medios de información que de ellos dependan". "*Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. Chile-Argentina*". *Pactos de Mayo.* Editado por el Departamento Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago de Chile, 1930, p. 6.

[13]Nota de 11 de diciembre de 1967 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile al Embajador de Argentina en Santiago. Anexo Nº 315. "*Annexes to the Memorial of the Government of Chile*". Volume II, ob. cit. 1973

[14]Nota de 23 de diciembre de 1967 del Ministro de Relaciones Exteriores de

Esta Nota resulta interesante porque en ella se definió la posición de Argentina respecto del recurso de arbitraje y del Tratado General de Arbitraje de 1902.

En esta comunicación se afirmó, desde luego, que en la actual controversia se había desechado la aplicación del Tratado de 1902 por la sucesiva suscripción de pactos y protocolos, ninguno de los cuales contempló el arbitraje del Gobierno Británico[15]; que de este hecho se deducía que las Partes "por coincidentes y formales expresiones" lo consideraban "inaplicable en este caso".

Se estimó improcedente, al mismo tiempo, la acción unilateral emprendida por Chile (artículo v del Tratado de 1902), por cuanto, su aplicación podría contradecir el deseo de una de las Partes en materias relativas a su soberanía; a juicio de Argentina, se requería de una manifestación expresa y específica de los gobiernos para someter dichas materias a la acción arbitral. Se sostuvo, asimismo, que se había apelado al Tratado de 1902 en oposición a las expresas reservas de su Artículo I [16]; y se afirmó, por último, que las negociaciones no habían sido formalmente cerradas.

De las consideraciones formuladas por Argentina en esta nota se

---

Argentina al Embajador de Chile en Buenos Aires. Anexo Nº 318. *"Annexes to the Memorial of the Government of Chile"*. Volume II, ob. cit., 1973.

[15]Argentina se refiere aquí a los protocolos de 1938 y 1960 donde se designó como Arbitro en el primero de ellos al Procurador General de los Estados Unidos, y en el segundo, a la Corte Internacional de Justicia de La Haya. El gobierno argentino olvidó mencionar el Protocolo de 1915, en el cual se designó como árbitro al gobierno de S.M. Británica de acuerdo al Tratado General de Arbitraje de 1902 vigente entre Chile y Argentina hasta 1972.

[16]Las reservas a que hace alusión la nota argentina se refieren a que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo I no se pueden someter al recurso de arbitraje materias que afectan los preceptos de la Constitución de uno u otro país (en Argentina se considera que las controversias relativas a territorios, afectan los preceptos de su Carta Fundamental por tratarse de cuestiones referentes a la soberanía). El artículo I dispone, además, que sólo puede recurrirse a la acción arbitral cuando han sido agotados todos los esfuerzos para solucionar la disputa a través de negociaciones bilaterales. A juicio de Argentina, el diferendo sobre el Canal Beagle todavía podía ser resuelto sin necesidad de recurrir a terceros.

Cabe señalar, sin embargo, que por otra nota de esa misma fecha (23 de diciembre de 1967) el Gobierno argentino proponía al de Chile continuar las negociaciones con el propósito de alcanzar un acuerdo directo, o en su defecto, para someter el caso a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Anexo Nº 319 "Annexes to the Memorial of the Government of Chile" Volume II, ob. cit., 1973.

desprende su total rechazo a la acción arbitral del Gobierno británico, del Tratado de 1902 y, en consecuencia, de los pasos dados por el Gobierno de Chile para solucionar la controversia.

b. La Nota de Chile de 16 de enero de 1968.

La *contra argumentación* de Chile a la posición asumida por Argentina está contenida en una nota[17] que el Gobierno envió al Foreign Office, y en la cual rechazó todas y cada una de las afirmaciones hechas por el Gobierno de Buenos Aires.

Chile sostuvo, en *primer lugar,* que la aplicación del Tratado de 1902 era válida, y que si no se había apelado al mismo en años anteriores, se debía sobre todo al deseo de Chile de encontrar una solución al conflicto por cualquier medio ante la continua negativa de Argentina de recurrir a dicho Tratado; y que no existía, además, ninguna declaración tácita o expresa por parte de Chile que indicara su rechazo a aplicar dicho instrumento internacional.

En *segundo lugar,* en oposición a la pretensión de Argentina de que en este caso no procedía la aplicación del artículo v del Tratado de 1902, Chile indicó que la sola firma de dicho acuerdo estaba indicando el deseo de las Partes de solucionar sus diferencias recurriendo al arbitraje de S.M.B.[18]. En opinión de Chile, era un hecho además, que según las propias disposiciones del Tratado de 1902 se podía recurrir al arbitraje de común acuerdo (Artículo IV)[19] o por separado (Artículo v) si había falta de acuerdo entre las Partes[20].

[17]Nota Nº 39/5 de 16 de enero de 1968, Anexo Nº 321 *"Annexes to the Memorial of the Government of Chile"*. Volume II ob. cit. 1973.

[18]En el artículo xv del Tratado General de Arbitraje de 1902 se estipuló que cualquiera de las Partes podía denunciar el convenio con la debida anticipación si así la deseaba. Su plena vigencia en 1968 estaba indicando que los gobiernos de Chile y Argentina estaban satisfechos con sus disposiciones porque de otra forma ya lo habrían denunciado.

Textualmente el artículo xv disponía: "El presente Tratado estará en vigor durante diez años a contar desde el canje de las ratificaciones. Si no fuere denunciado seis meses antes de su vencimiento, se tendrá por renovado por otro período de diez años, y así sucesivamente". *"Tratados, convenciones..." ob cit.,* página 8.

[19]El Artículo IV del convenio de 1902 dispone: "Los puntos, cuestiones o divergencias comprometidos se fijarán por los Gobiernos contratantes, quienes podrán determinar la amplitud de los poderes del Arbitro y cualquiera otra circunstancia relativa al procedimiento".

[20]La aplicabilidad del recurso unilateral quedó claramente demostrada en el

En *tercer lugar,* Chile rechazó la posición argentina de que en conformidad con el Artículo I del Tratado de 1902, las disputas relativas a soberanía territorial no podían ser llevadas al arbitraje por cuanto afectan los preceptos de la Constitución, señalando que la existencia de tres instrumentos internacionales (1915, 1938, 1960) destinados a solucionar la controversia a través del recurso a terceros indicaban claramente la carencia de validez de dicha postura, puesto que resultaba difícil comprender que a lo largo de cerca de medio siglo los gobiernos de ambas Repúblicas hubieran actuado contra los principios de su propia Constitución.

En *cuarto lugar,* la pretensión de Argentina de que las negociaciones directas no estaban agotadas fue fácilmente rechazada en la Nota chilena, por cuanto se hizo referencia a todas las negociaciones que se habían llevado a cabo a lo largo de 60 años, y que habiendo fallado, procedía recurrir al arbitraje (disposición del Artículo I del Tratado de 1902).

Las opiniones vertidas en las notas a que se acaba de hacer referencia dejaron de manifiesto el total desacuerdo de las Partes; en vista de esta situación resulta fácil suponer que era del todo ineficaz el continuar con los intentos de solucionar la disputa a través de negociaciones bilaterales; ello habría significado, de seguro, la prolongación indefinida de la controversia. Argentina, consecuente con la oposición que había asumido en sus notas, se negó por largo tiempo a comparecer ante el Arbitro, Chile por su parte, se mantuvo firme en su postura.

De esta manera, los años que transcurrieron entre este intercambio de notas y el 22 de julio de 1971, fecha en que el árbitro fijó el Compromiso, se dedicaron a remover los obstáculos que impedían solucionar el litigio por la vía arbitral, y como es de suponer, ambos gobiernos debieron ceder en sus posiciones extremas a fin de hacer posible la acción arbitral.

4. EL COMPROMISO

El Compromiso, de acuerdo al Artículo V del Tratado de 1902 debía ser fijado por el Arbitro, quien así lo hizo luego de consultar por separado a las Partes. Este instrumento consta de diecisiete artículos

---

caso de Palena, por cuanto en esa oportunidad Chile recurrió unilateralmente al Arbitro.

Para las disposiciones del Artículo V nota Nº 12 supra.

en los cuales quedaron consideradas las materias que serían sometidas al conocimiento y resolución del Arbitro, el procedimiento a seguir y en general todas las reglas que debían ser respetadas por el Arbitro y las Partes a fin de llevar a buen término el arbitraje[21].

En el Artículo I quedaron consignadas las peticiones de las Partes: *Argentina* solicitó que el Arbitro determinara cuál era "... la línea del límite entre las respectivas jurisdicciones marítimas de la República Argentina y la República de Chile desde el meridiano 68°36'38.5"W, dentro de la región mencionada en el párrafo 4) de este artículo y en consecuencia declare que pertenecen a la República Argentina las islas Picton, Nueva y Lennox e islas e islotes adyacentes". *Chile,* por su parte, solicitó que se resolvieran ...las cuestiones planteadas en sus notas de 11 de diciembre de 1967 al Gobierno de su Majestad Británica y al Gobierno de la República Argentina, en cuanto se relacionan con la región a que se refiere el párrafo 4) de este Artículo y que declare que pertenecen a la República de Chile las islas Picton Lennox y Nueva, islas e islotes adyacentes, como asimismo las demás islas e islotes cuya superficie total se encuentra íntegramente dentro de la zona indicada en el párrafo 4) de este Artículo"[22]. Asimismo se dispuso que la Corte decidiría de acuerdo a los principios del derecho Internacional.

Es preciso destacar otras importantes materias contenidas en este Compromiso: se estipuló (*Artículo* XII) que finalizado el proceso

[21]En el preámbulo del compromiso se designó la Corte de Arbitraje, la cual quedó formada por cinco jueces de diferente nacionalidad. Todos los miembros del Tribunal fueron nombrados por el Arbitro luego de consultar su parecer a las partes, en cumplimiento de una expresa petición que hiciera el Gobierno argentino.

El "Compromiso" fue publicado en una edición especial de la revista chilena *Aquí Está* Nº 115 de mayo de 1978 p. 11.

[22]La región disputada fue determinada por seis puntos cuyas coordenadas geográficas fueron las siguientes:

		Latitud (S)	Longitud (W)
A...	...	54° 45'	68° 36' 38.5"
B...	...	54° 57'	68° 36' 38.5"
C...	...	54° 57'	67° 13'
D...	...	55° 24'	67° 13'
E...	...	55° 24'	66° 25'
F...	...	54° 45'	66° 25'

A esta región se denominó "Martillo"; fuera de ella el Arbitro no tenía jurisdicción alguna.

arbitral, la Corte debía transmitir su *Decisión* al Gobierno británico (incluyendo el trazado de la línea del límite en una carta), debidamente fundamentada y estableciendo "por quién, en qué forma y dentro de qué plazo" debía ser cumplida. El Gobierno de S.M.B. comunicaría a las Partes (*Artículo* XIII) la Sentencia, de conformidad con el Tratado[23], la cual tendría el carácter de *definitiva, obligatoria e inapelable (Artículo* XIV*)*, salvo que procediera el recurso de revisión por las causales previstas en el *Artículo* XIII del Tratado de 1902[24].

De la lectura de las peticiones de los Gobiernos al Arbitro se desprende que sus solicitudes fueron planteadas desde dos puntos de vista diferentes: *Argentina* hizo derivar sus pretensiones de soberanía sobre la región disputada, de la definición del límite de las *jurisdicciones marítimas* entre Chile y Argentina, puesto que, en su opinión determinadas éstas, las islas que quedaran ubicadas dentro de sus aguas jurisdiccionales le pertenecerían. Daba, pues, prioridad al límite marítimo entre ambas naciones. *Chile,* en cambio, consideró que la disputa era de carácter *territorial,* puesto que solicitó a la Corte que determinara la soberanía sobre las islas controvertidas; sin embargo consideró que la cuestión *principal* consistía en definir la soberanía sobre las islas más importantes en litigio: el grupo PNL e islotes adyacentes; y en *segundo término* la determinación de la soberanía sobre las islas en el Canal.

Con todo, la diferencia de enfoques fue más teórica que real para los efectos de la decisión de la Corte: ambas estaban planteadas de tal forma que elevaban sustancialmente la cuestión del título de las islas, cubriendo toda la región controvertida. De la determinación de la soberanía sobre islas, por lo demás, se desprendería necesariamente la jurisdicción marítima de las Partes:

Pero si la diferencia de acento no afectaba mayormente la tarea de la Corte, influyó en cambio en el enfoque de las tesis que las Partes le plantearon: *Argentina* concibió su defensa fundamental-

[23]El artículo XI del Tratado de 1902 dispone que la Sentencia decide dentro de los límites de su alcance la contienda entre las Partes.

[24]El Artículo XIII del Tratado de 1902 establece que la sentencia es inapelable pero admite el recurso de revisión ante el mismo árbitro siempre que se deduzca antes de vencido el plazo para su ejecución que, 1) se había dictado sentencias en virtud de un documento falso o adulterado: y 2) si la sentencia era consecuencia de un error de hecho, que hubiera resultado de las actuaciones o documentos de la causa. *"Tratados, convenciones..." Chile-Argentina.* Pactos de mayo, ob. cit. páginas 7 y 8.

mente en base al *principio oceánico*[25], en tanto que *Chile* la diseñó esencialmente desde el punto de vista de la *soberanía territorial.*

5. POSICIONES DE LAS PARTES

Las posiciones que las Partes sostuvieron durante el arbitraje no variaron sustancialmente de aquellas que mantuvieron por años; y aunque sus tesis eran contrapuestas en la mayor parte de los puntos controvertidos, a lo largo del juicio se pudo constatar que en ciertos aspectos, aun cuando subsistía un diferente enfoque, hubo una cierta concordancia.

Las defensas convinieron en que PLN debía ser considerado como un grupo indivisible para los efectos de determinar su soberanía definitiva. También estuvieron de acuerdo en considerar que los derechos de ambos países al área disputada estaban gobernados por el Tratado de 1881, y que este convenio era un arreglo definitivo, completo y final de todas las cuestiones limítrofes pendientes a la época de su suscripción, de modo tal, que nada había quedado sin ser adjudicado al menos intencionalmente. Y coincidieron, por último, en que el Tratado de 1881 había sido una transacción entre las aspiraciones de las Partes, pero difirieron en cuanto a la naturaleza de la misma.

A. *Posición del Gobierno de Chile.*

En lo esencial, la defensa de Chile sostuvo que su soberanía sobre las islas controvertidas y la línea del límite entre los territorios de

[25]En líneas generales, el principio oceánico desarrollado por el Gobierno de Argentina durante el arbitraje consistió en afirmar que su país tiene jurisdicción sobre toda la costa atlántica hasta el Cabo de Hornos. Argentina apoya este principio, entre otros, en el criterio Atlántico-Pacífico según el cual Argentina no puede pretender puerto alguno en el Pacífico ni Chile en el Atlántico. Según el Gobierno argentino este principio fue contemplado expresamente por los negociadores del Tratado de 1881 para la atribución de territorios y habría sido confirmado en 1893 en el Protocolo Aclaratorio del mismo. El artículo II de este Protocolo dispone en su parte pertinente: "...entendiéndose que, por las disposiciones de dicho Tratado (el de 1881), la soberanía de cada Estado sobre el litoral respectivo es absoluta, de tal suerte que Chile no puede pretender puerto alguno hacia el Atlántico, como la República Argentina no puede pretenderlo hacia el Pacífico". *"Tratados, convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. Chile-Argentina. Tratado de 1881, Acuerdos, Protocolos, Actas y Laudo Arbitral*

Chile y Argentina en el área disputada habían sido definitivamente establecidos por el Tratado de 1881[26].

A juicio de Chile, el *Tratado de 1881* debía ser entendido como una *transacción* entre las aspiraciones extremas de las Partes en 1881, porque con su suscripción Argentina abandonó sus reclamaciones al sur del Estrecho de Magallanes a cambio de lo cual obtuvo la Patagonia; y porque Chile por su parte renunció a sus derechos sobre la Patagonia a cambio de lo cual se le adjudicó el Estrecho de Magallanes y todos los territorios al sur del mismo. De esta manera, la línea Dungeness-Andes que corre en un sentido general oeste-este desde el "divortium aquarum" de los Andes hasta el extremo nororiental del Estrecho de Magallanes habría sido una línea de *compromiso* para los signatarios de 1881: hacia el norte todo para Argentina y hacia el sur todo para Chile, salvo excepciones específicas[27]. De allí que, a juicio de la defensa chilena, los artículos II *y* III del Tratado de 1881 señalaban con una claridad meridiana como territorio nacional de Chile todo el archipiélago del Cabo de Hornos, es decir, todas las islas situadas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos.

La interpretación chilena del Tratado de 1881 estaba respaldada por cuantiosos antecedentes diplomáticos, históricos, jurídicos y administrativos, todos los cuales fueron presentados a la consideración de la Corte durante el juicio.

a) *Las islas al sur del Canal Beagle en la tesis de Chile.* En este aspecto de la controversia resultaba de fundamental importancia esclarecer el *concepto* de Canal Beagle que los autores del Tratado

---

sobre los límites entre ambos países". Editado por el Departamento Diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago de Chile, 1930, página 14.

[26]En lo medular, la posición del Gobierno de Chile durante el pleito está contenida en la "Memoria" (primer escrito) que presentó al conocimiento y consideración del Tribunal en 1973. *"Memorial of the Government of Chile"* Volume I. In the matter of the Beagle channel Arbitration. 1973, 176 páginas.

[27]Las excepciones específicas a que se hacía referencia eran las islas que fueran adjudicadas a Argentina en el Artículo III, es decir, la isla de los Estados e islotes próximamente inmediatos, y las islas que hubiera en el Atlántico al oriente de la Tierra del Fuego y costas orientales de la Patagonia. Con este planteamiento la defensa de Chile quiso dejar en claro que Argentina no habría obtenido territorio alguno al sur del Estrecho a no ser por las disposiciones expresas del Artículo III, y que, en todo caso, lo que se le adjudicó en la zona austral había sido expresamente determinado, de lo que se desprendía que si los negociadores del Tratado hubieran querido asignarle otros territorios, habrían sido, asimismo, claramente especificados.

de 1881 tenían a la época de su firma, por cuanto en su artículo III se estableció que todas las islas situadas al sur de este curso de agua, pertenecían a Chile.

La defensa de Chile apoyada en una serie de antecedentes, entre los cuales cabe destacar la cartografía previa, contemporánea e inmediatamente posterior a la firma del Tratado, sostuvo que el *Canal Beagle* de los autores del convenio de 1881 es el *curso de agua que corre a todo lo largo de la costa sur de la Isla Grande de Tierra del Fuego hasta desembocar en el Atlántico entre el Cabo San Pío y la isla Nueva.* Que habiendo tenido ese concepto de canal, y habiéndose estipulado al mismo tiempo en el Tratado que todas las islas ubicadas al sur del mismo, pertenecían a Chile, resultaba evidente que su intención fue adjudicar a Chile el grupo PNL e islotes adyacentes, y desde luego, todo el archipiélago hasta el Cabo de Hornos.

b) *Las islas dentro del Canal Beagle en la tesis de Chile*[28]. En lo medular, el Gobierno de Chile sostuvo que la intención de los negociadores de 1881 fue la de asignar a *Argentina,* junto con la parte este de la Isla Grande de Tierra del Fuego, las islas e islotes cercanos a las costas de dicha isla y a *Chile,* junto con todas las islas al sur del Canal Beagle, todas las pertenecientes a la costa sur del canal. De esto se deducía, a juicio de Chile, que la intención de los negociadores fue la de hacer correr el *límite* entre Chile y Argentina aproximadamente a *medio canal,* dejando en posesión de Argentina las islas situadas al norte de dicha línea y de Chile las ubicadas al sur de ella, aun cuando no hubiera sido especificado en el Tratado[29].

Chile presentó una posición *alternativa* para el caso de que la Corte no aceptara su tesis principal; ésta consistió esencialmente en afirmar que todos los territorios al sur del Estrecho de Magallanes

[28]Para mayores antecedentes respecto de la tesis de Chile relativa a las islas dentro del Canal Beagle, consultar *"Memorial of the Government of Chile"* Volume I, capítulo VI, ob. cit. 1973.

[29]Cabe recordar que uno de los fundamentos de la tesis de Chile fue sostener que el Tratado de 1881 había sido un arreglo definitivo, completo y global de todas las cuestiones fronterizas entre Chile y Argentina, a consecuencia de lo cual resultaba inconcebible imaginar que ciertos territorios no hubieran sido atribuidos a cualquiera de los dos países. La defensa de Chile apoyó su tesis en una serie de mapas que ilustraban la conclusión del Tratado de 1881, en todos los cuales aparecía la línea del límite a medio canal, prolongándose a todo su largo hasta desembocar en el Atlántico entre el Cabo San Pío e isla Nueva.

le habían sido adjudicados en virtud de los artículos II y III del Tratado y que, en consecuencia, las islas dentro del canal pertenecían a su país, salvo indicación en contrario.

B. *Posición de Argentina*[30].

En lo medular, la tesis argentina consistió en afirmar que el Tratado de 1881 le adjudicó las principales islas controvertidas, el grupo PNL e islotes adyacentes en base al principio *Atlántico/Pacífico,* elemento fundamental que gobernaba todo el problema fronterizo entre Argentina y Chile.

Fundamentos de la tesis argentina. Aunque Argentina al igual que Chile consideró que el Tratado de 1881 era el texto fundamental al cual debía hacerse referencia al buscar una solución a la disputa, afirmó que el *principio oceánico* era el factor regulador que se encontraba en el trasfondo de todas sus disposiciones. Sostuvo entonces, que la disputa entre Chile y Argentina siempre se había enfocado en términos de *jurisdicción marítima* en la zona controvertida y en las *vías marítimas* de esa área, señalando que en 1881 se habían adjudicado las islas australes en razón del concepto de frontera marítima y no en atención del valor instrínseco de las islas. De estas consideraciones esenciales se desprende el planteamiento que el Gobierno de Argentina hizo al Arbitro en el Compromiso, en el cual solicitó que determinara la línea del límite entre las respectivas jurisdicciones marítimas de Argentina y Chile.

En apoyo de su tesis la defensa de Argentina recurrió al *"uti possidetis" de 1810,* el cual, en su opinión, demostraba que la corona española había dado jurisdicción marítima a su país sobre todo el litoral atlántico hasta el Cabo de Hornos. Lo mismo afirmó respecto del Tratado de 1881: sostuvo que todas las negociaciones previas a su firma y las disposiciones del convenio mismo habían tenido por objetivo fundamental el otorgar a su país jurisdicción marítima sobre toda la costa atlántica.

Sostuvo asimismo que no otra había sido la finalidad del Protocolo de 1893 (aclaratorio del Tratado de 1881) en el que expresamente se estipulaba que Argentina no podía pretender puerto alguno

[30]Las tesis argentinas están contenidas en la "Memoria" (Primer Escrito) que presentó a la consideración de la Corte en 1973. "Memorial of the Argentine Republic" Volume I, Text. *Argentine-Chilean Arbitration concerning the region of the Beagle Channel,* 1973. 446 páginas.

en el Pacífico ni Chile en el Atlántico; negó enfáticamente pues que dicho Protocolo se refiriera solamente al sector andino, al norte del paralelo 52º de latitud sur, donde habían surgido problemas de demarcación limítrofe entre Chile y Argentina.

A mayor abundamiento, señaló que el Cabo de Hornos marcaba el límite oriental entre las dos repúblicas y que, en consecuencia, el haber asignado a Chile en 1881 territorios al este del meridiano del Cabo de Hornos habría significado *transgredir* el principio fundamental contemplado por los negociadores de 1881, el criterio Atlántico/Pacífico.

De estos criterios generales, la defensa argentina derivó su concepto de *transacción* del Tratado de 1881; reconoció que este convenio fue un compromiso entre las aspiraciones territoriales de las Partes, pero le dio un alcance más *restringido* al afirmar que la Patagonia no formó parte del contrato debido a que el Tratado no había hecho más que *confirmar* definitivamente la jurisdicción que la corona española le había otorgado sobre dicha área. En consecuencia, a su juicio, en el Artículo II del Tratado, Chile reconoció la soberanía de Argentina sobre la Patagonia, a cambio del reconocimiento de Argentina de los derechos de Chile sobre los territorios al *norte* del Estrecho de Magallanes; pero la base fundamental de la transacción, según la defensa argentina, habría sido la antítesis Magallanes/Atlántico, es decir, el reconocimiento de los derechos de Argentina sobre toda la costa atlántica, a cambio del reconocimiento a Chile de su posesión sobre el Estrecho de Magallanes[31].

Las islas al sur del Canal Beagle en la tesis de Argentina. La principal contención de la defensa argentina en este aspecto consistió en sostener que el Artículo III del Tratado de 1881 le había adjudicado las islas controvertidas en razón de que estaban situadas en el Atlántico, al este del Canal Beagle.

Para fundamentar su tesis, la defensa argentina desarrolló dos conceptos; en primer lugar, definió el *Canal Beagle* que los negociadores de 1881 habrían contemplado para la atribución de las islas; y en *segundo lugar,* se refirió al término *"Tierra del Fuego"* utilizado en

[31]Es necesario señalar que del concepto de transacción desarrollado por la defensa argentina se deduce que solamente el Artículo III *del Tratado* de 1881 habría dispuesto de los territorios australes, y que la atribución de éstos habría obedecido al criterio general de *distribución marítima* que a su juicio se encontraba en todas las estipulaciones del mismo.

el Artículo III del Tratado. 1. *Definición del Canal Beagle*: apoyada en una serie de antecedentes, entre los que cabe destacar la documentación relativa a los viajes de los descubridores, Argentina definió el Canal Beagle en los siguientes términos: *un curso de agua con dirección oeste-este que se curva en dirección sureste en la costa nororiental de la isla Navarino, corriendo entre esta última y Picton para continuar su curso entre Lennox y Navarino más al sur.* Según este concepto de canal, ninguna de las islas disputadas estaba situada al sur del mismo, puesto que *Picton* estaría al nor-este; y *Lennox* al sur de la boca este del canal[32].

2. *El término "Tierra del Fuego"*: según la tesis argentina el término Tierra del Fuego utilizado en la cláusula de las islas del Artículo III se refería a *todo* el archipiélago fueguino y no tan sólo a la Isla Grande como lo sostuviera Chile. De esto dedujo que las expresiones "al oriente de" y "al occidente de" empleadas por los negociadores en la cláusula de las islas, sólo pretendían subrayar el hecho de que las islas a que se hacía referencia estaban ubicadas en la *parte este* o en la *parte oeste* del archipiélago fueguino, con el resultado de que las islas situadas al oriente de dicho conjunto habían sido adjudicadas a Argentina, y a Chile, las localizadas en una dirección amplia oeste-sur-oeste[33]. En consecuencia, atendiendo a este concepto del término "Tierra del Fuego", *Picton, Lennox* y *Nueva* estarían ubicadas al este del archipiélago fueguino y por lo tanto habían sido adjudicadas a la República Argentina.

Por último, el Gobierno argentino también sostuvo que todas las islas que el Artículo III le había adjudicado se encontraban en el Atlántico; argumentó entonces que el término *"sobre el Atlántico"* de la cláusula de las islas pudo haber sido utilizado con la intención de designar no solamente las islas en el Atlántico, sino también las *islas costeras que lo enfrentan,* es decir, el grupo PNL,[34] y que en consecuencia dichas islas se encontraban en dicho océano y le habían sido asignadas.

Para reafirmar su tesis de la atribución de las islas efectuada en el Artículo III, Argentina, insistió en que el Tratado de 1881 estaba

[32]*"Memorial of the Argentine Republic"* Volume I, ob. cit. 1973, p. 401 y siguientes.

[33]*Memorial of the Argentine Republic"* Volume I, ob. cit., 1973, p. 372 y siguientes.

[34]*"Memorial of the Argentine Republic"* Volume I ob. cit. 1973, página 399 y siguientes.

regido por un *factor central*: el más completo respeto por la *continuidad* de la jurisdicción argentina y *control* sobre sus aguas territoriales *atlánticas* hasta la *transición* del Atlántico al Pacífico en el Cabo de Hornos, y por la correspondiente *continuidad* de la jurisdicción chilena y *control* sobre sus aguas territoriales en el Pacífico.

En lo relativo a la *frontera* en el Canal Beagle, Argentina, sostuvo, apoyada en la serie de negociaciones que se desarrollaron a partir de 1904, que siempre hubo acuerdo entre las Partes al considerar que debía correr aproximadamente a *medio canal*[35].

6. LA "DECISIÓN" DE LA CORTE ARBITRAL

La Corte debía decidir sobre dos puntos esenciales: en *primer lugar*, acerca de la soberanía definitiva sobre las principales islas en litigio, el grupo Picton, Nueva y Lennox e islotes adyacentes; y en *segundo término*, acerca de la correcta línea del límite entre Chile y Argentina en la región controvertida.

A fin de cumplir con la tarea que se le encomendó en el Compromiso, la Corte debió llevar a cabo un detallado examen de las contenciones de las Partes, pues éste era el único camino que le permitiría adoptar una decisión justa del litigio.

a) *La decisión de la Corte sobre las tesis fundamentales de las Partes.*

Rechazó, en *primer lugar*, la pertinencia del principio del "uti possidetis" de 1810 en los problemas fronterizos entre Chile y Argentina, señalando que cualquiera que hubieran sido los derechos que de él emanaban, ellos fueron *derogados* por el régimen derivado del Tratado de 1881[36].

[35]"*Memorial of the Argentine Republic*" Volume I ob. cit. 1973, página 431 y siguientes.

[36]La Corte fue enfática al señalar en su Decisión que el principio del uti possidetis no era aplicable al Tratado de 1881. En el párrafo 21 señaló lo siguiente: "... en el caso particular del Tratado de 1881, resultaría inútil tratar de solucionar dudas o conflictos tocantes a ese Tratado, recurriendo al mismo principio o doctrina (uti possidetis") cuyos inciertos efectos sobre las relaciones territoriales entre las Partes fueran causa de que se suscribiera el mismo, como medio único e intencionadamente final de resolver aquella incertidumbre". *Controversia en la Región del Canal Beagle" Laudo Arbitral.* Edición bilingüe con notas y documentos adicionales. MCMLXXVII, página 75. La edición bilingüe fue preparada por la República de Chile.

Más adelante la Corte expresó refiriéndose al mismo principio: "La doctrina,

En *segundo lugar,* apoyó el concepto de transacción defendido por Chile, puesto que consideró que la Patagonia entró en el compromiso de 1881 como lo demostraban los innumerables documentos previos a la suscripción de dicho acuerdo.

En *tercer lugar,* consideró inaceptable que el principio Atlántico/Pacífico fuera aplicable a las disposiciones del Tratado, puesto que estimó que más bien tenía un efecto particular en ciertos artículos. A su juicio, este elemento *no existía* en la cláusula de las islas del artículo III; y opinó que su exclusión quedaba demostrada por la expresión utilizada en dicha cláusula referente a la atribución a Chile de todas las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos, donde no se tomó en cuenta su ubicación respecto del meridiano del Cabo de Hornos, el que, según Argentina, dividía en un sentido vertical las atribuciones de territorios entre Chile y Argentina en la zona austral[37].

b) *El concepto de Canal Beagle en el Informe.*

El punto fundamental acerca del cual la Corte debía tomar una decisión era el relativo a la soberanía definitiva de las islas PNL e islotes adyacentes, pero para ello le era previamente necesario de-

---

aun cuando deba rechazarse en cuanto a principio con fuerza obligatoria o interpretativa general, puede no obstante ser pertinente y corresponderle un rol en determinadas circunstancias", y agregó: "La Corte se limita a expresar aquí que la doctrina carece del *status* de una especie de *jus cogens* de todo el Tratado". Ibídem, página 77.

[37]La Corte al referirse al principio Atlántico defendido por Argentina durante el pleito, indicó: "ya se ha señalado que no hay base real para afirmar la existencia de un "principio oceánico" aceptado (que en último término derivaría del propio *uti possidetis* que, como tal, el Tratado quiso substituir) que aparezca como algo que, *a priori* deba regir la interpretación integral del Tratado. Aspectos particulares del mismo, tales como los que se relacionan con las líneas del límite que definen en los Artículos II y III (La Corte se refiere aquí a la línea del límite entre Chile y Argentina al *norte* del paralelo 52º L.S.) se basaban claramente en *desiderata* argentinos relativos a la costa del Atlántico en esas regiones específicas. En el mismo párrafo la Corte agregó más adelante: "La cláusula de las islas del Artículo III no contiene aquel elemento o (principio Atlántico) si lo contiene, parece hacerlo tan sólo al asignar a Argentina la isla de los Estados y las demás islas al oriente de la Tierra del Fuego (Trátese de la Isla Grande o del archipiélago) y al oriente de la de "Patagonia", ibídem, páginas 133 y 135.

terminar el curso del Canal Beagle que los negociadores de 1881 tuvieron "in mente" para la adjudicación de las islas, puesto que el Tratado estipuló que todas las islas al sur del mismo hasta el Cabo de Hornos pertenecían a Chile. Era un hecho, sin embargo, que el Tratado no definió expresamente el curso del canal, razón por la que se originó la disputa entre Chile y Argentina. De este modo, una vez definido el verdadero curso del canal, la situación de las islas controvertidas quedaría definitivamente esclarecida; de la definición del canal dependía, pues, que los territorios disputados continuaran bajo soberanía chilena o pasaran a formar parte del territorio argentino.

La tarea de la Corte no era asunto fácil porque ni en el Tratado de 1881 ni en los documentos contemporáneos a su suscripción se hizo alusión alguna a este accidente geográfico. Aparentemente, el curso del canal pareció tan claro a los autores del Tratado que no consideraron necesario definirlo o referirse a él expresamente. Por otro lado, aunque las Partes entregaron a la consideración de la Corte gran cantidad de documentos relativos al curso del canal que cada una defendió como el verdadero, ésta, luego de realizar un detenido examen de ellos, concluyó que la evidencia presentada no era decisiva como para establecer el curso del canal contemplado en 1881 para asignar las islas. La Corte resolvió entonces buscar en el Tratado mismo el concepto correcto de Canal Beagle[38].

Desde un punto de vista meramente *topográfico* consideró que cualquiera de los dos brazos en que se abre el canal en su sección este podía ser considerado como Canal Beagle; estimó, sin embargo, que entre ambos había una importante diferencia: su *viraje*. Si se consideraba como Canal Beagle al *brazo norte* (la Corte denominó brazo norte a la definición de Canal Beagle defendida por Chile), el grupo PNL pertenecía a Chile; pero si se consideraba Canal Beagle al curso de agua que tuerce hacia el sur bordeando la costa oriental de la isla Navarino (de ahora en adelante *brazo sur)* el grupo PNL estaría ubicado al este del mismo y no caería en el ámbito de la expresión "al sur del Canal Beagle" contemplada en el Tratado. Es por ello que la Corte estimó que para "descubrir" el concepto de Canal Beagle de 1881 era necesario tener siempre presente la expresión *al sur del...*", puesto que constituía un *punto de referencia*

[38]Para una detallada relación del concepto de Canal Beagle elaborado por el Tribunal, consultar su "Decisión", página 147 y siguientes. *"Controversia en la Región del Canal Beagle" Laudo Arbitral,* Edición bilingüe, ob. cit. 1977.

importante para determinar la *intención* de los negociadores en 1881. A su juicio, esta expresión perdía toda validez si se identificaba el Canal Beagle con el brazo sur (tesis argentina), puesto que en ese caso la atribución de las islas en el Tratado debió ser indicada con las expresiones "al este o al oeste del", y no "al sur del..." como efectivamente ocurrió. No sucedía lo mismo si se consideraba como Canal Beagle al brazo norte, puesto que, en este caso, las islas disputadas quedaban ubicadas al sur del mismo[39] y se respetaba así lo estipulado en el Tratado. El brazo norte respetaba además, el criterio general *norte-sur* de la atribución de territorios, que a juicio de la Corte, fue contemplada por los legisladores en 1881 respecto de la región más austral del continente.

Atendiendo a éstas y otras consideraciones, la Corte *concluyó* que el Canal Beagle de 1881 *coincidía* con el concepto de canal defendido por Chile en sus tesis, y que, en consecuencia, las islas *Picton, Nueva y Lennox e islotes adyacentes* están situados al *sur* de dicho canal y habían sido atribuidas a Chile en 1881.

c) *El límite entre Chile y Argentina en el Tratado de 1881.*

Otra interesante conclusión a que llegó la Corte en su Informe fue la relativa a la *determinación* de la *frontera* entre Chile y Argentina que los negociadores de 1881 *establecieron* en la región controvertida.

Si importante era resolver acerca del verdadero curso del canal, no lo era menos el determinar la línea del límite que los negociadores del Tratado contemplaron para la región, puesto que reforzaría la conclusión a que había llegado la Corte sobre la adjudicación de las principales islas en litigio y ayudaría a determinar la soberanía de las islas dentro del canal mismo.

De la lectura del texto del Tratado resultaba evidente que la línea del límite no aparecía claramente definida.

Las partes durante el pleito sostuvieron que el Canal Beagle era la frontera contemplada en el Tratado, fuera cual fuera la definición de canal que cada una defendió. La Corte, sin embargo, luego

[39] La Corte consideró inconcebible que los negociadores de 1881 utilizando la expresión "al sur del Canal Beagle" en el texto del Tratado, estuvieran pensando en un canal que en su sector oriental cambia repentinamente de un curso oeste-este a uno de dirección norte-sur. Consultar la "Decisión" de la Corte, en su edición bilingüe, ob. cit., página 167.

de analizar las contenciones de las Partes y el Tratado mismo concluyó que el canal había sido tomado tan sólo como *punto de referencia* (por ser el rasgo más prominente de la región) para adjudicar las islas situadas al sur de él, y para dibujar la "perpendicular" del Cabo del Espíritu Santo que dividía la asignación de territorios entre Chile y Argentina en la Isla Grande de Tierra del Fuego[40].

Si el Canal Beagle no era la frontera contemplada en el convenio, ¿qué intentaron como tal los autores del Tratado? En opinión de la Corte, la frontera en esta región quedó constituida por la *costa sur de la Isla Grande de Tierra del Fuego y sus aguas adyacentes,* costa que *coincidía* con la ribera norte del Canal Beagle y con la ribera norte del brazo norte de dicho canal en toda su extensión. De esta manera *concordaban* plenamente en el Tratado el concepto de Canal Beagle y el de frontera entre Chile y Argentina en la región disputada.

El camino utilizado por la Corte para llegar a esta conclusión fue natural y lógico a la vez: los autores del Tratado[41] cuando delimitaron las jurisdicciones chilena y argentina en la Isla Grande, señalaron los límites oeste y este de la adjudicación a Argentina: la "perpendicular" constituyó su frontera occidental y la línea de la costa atlántica se subentendió como límite oriental; la frontera sur *no se indicó expresamente,* puesto que no era necesario ya que resultaba *evidente* de por sí; al contrario de lo que sucedía en otras áreas (donde fue necesario definir la línea del límite en razón de que eran fronteras artificiales o poco evidentes) la costa sur de la Isla Grande y sus aguas correspondientes no exigían descripción expresa del límite porque constituían una frontera natural.

Aclarados los puntos anteriores, que constituían por lo demás la base fundamental de la disputa, restaba a la Corte determinar dos cuestiones: *una,* la soberanía sobre las islas dentro del canal, y *otra,* la definición de la línea del límite entre Chile y Argentina dentro del mismo[42]. Aun cuando la Corte reconoció que formal-

[40]Cabe recordar que dicha "perpendicular" se extiende en un sentido norte-sur coincidiendo con el meridiano del cabo del Espíritu Santo hasta "tocar" en el Canal Beagle.

[41]Para mayores antecedentes acerca de este punto consultar la "Decisión" de la Corte, página 171 y siguientes *"Controversia en la región de Canal Beagle",* Laudo Arbitral, Edición Bilingüe, ob. cit. 1977.

[42]Resulta conveniente recordar aquí que una de las tareas de la Corte, de acuerdo al Artículo XII del Compromiso consistía en incluir en su "Decisión" una

mente ambas tareas eran distintas, estimó, sin embargo, que carecía de importancia el que la línea del límite resultara de las asignaciones de territorios o que las asignaciones de territorios resultaren de la determinación de la línea limítrofe[43].

Es por ello que la Corte, tomando en cuenta principalmente el criterio de adjudicación norte-sur que se desprendía de la cláusula de las islas y el hecho de que la adjudicación a Argentina de la costa sur de la Isla Grande implicaba las aguas adyacentes y territorios que en ellas hubiera, trazó una *línea de límite* aproximadamente a medio canal, que contempló factores tales como la dependencia (el caso de las islas Bacasses que se encuentran ubicadas más próximamente a la costa sur de la Isla Grande), configuración costera, equidistancia, conveniencia, navegabilidad, y el deseo de permitir a las Partes, hasta donde fuera posible, navegar en aguas propias[44].

Resueltos de esta forma todos los puntos controvertidos, la Corte redactó una Decisión que presentó al Gobierno británico junto con una carta geográfica donde dibujó en rojo la línea del límite.

7. SINTESIS DE LA PARTE DISPOSITIVA DEL LAUDO

Una vez estudiados los antecedentes de la controversia, analizadas las posiciones de las Partes y tomada una decisión respecto de la correcta línea del límite entre Chile y Argentina en base a la correcta interpretación del Tratado de 1881, la Corte evacuó su Decisión al Gobierno de S.M. Británica el 18 de febrero de 1977. Durante dos meses el Gobierno británico estudió dicho documento y el 18 de abril de 1977 emitió una *Declaración* sancionando la Decisión de la Corte Arbitral y declarando que la misma constituía la Sentencia de conformidad con el Tratado[45].

---

carta geográfica que contuviera el trazado de la línea del límite entre Chile y Argentina en la región austral.

[43]*Controversia en la región del Canal Beagle* Laudo Arbitral, Edición Bilingüe, ob. cit. 1977, páginas 177 y 178.

[44]El detallado análisis efectuado por el Tribunal para determinar la soberanía de las islas situadas dentro del Canal Beagle se encuentra en su "Decisión", páginas 179 a 183 inclusive.

"Controversia en la región del Canal Beagle" Laudo Arbitral, Edición Bilingüe, ob. cit. 1977.

[45]La parte *dispositiva* del Laudo y la *"Declaración"* de S.M. Británica, la Reina Isabel II fueron publicadas en la revista *Aquí Está* Nº 115 de mayo de 1978, página 15.

En la parte dispositiva se *decidió* que el grupo PNL, islotes y rocas adyacentes pertenecen a Chile; y se dibujó, asimismo, en una *carta geográfica* la línea del límite entre las jurisdicciones *territoriales y marítimas* de las partes en la zona controvertida: todas las islas, islotes, arrecifes, bancos y bajíos situados al norte de dicha línea pertenecen a Argentina, y a Chile los situados al sur de la misma.

Se *determinó*, igualmente, que la Decisión debe cumplirse dentro de un plazo de nueve meses contados desde que la Sentencia fuera dada a conocer a las Partes por el Gobierno de S.M. Británica; y se *ordenó* a las Partes informar, dentro del plazo de nueve meses contemplados para la ejecución de la Sentencia, "sobre las medidas de carácter legislativo, administrativo, técnico u otro, que estimen preciso adoptar conjunta o separadamente, a fin de cumplir la presente Decisión".

Parte Segunda

ACONTECIMIENTOS POSTERIORES AL LAUDO

Pese a que los acontecimientos posteriores a la notificación del Laudo a las partes (2 de mayo de 1977) son de sobra conocidos por la opinión pública chilena, resulta necesario hacer un breve recuento de ellos, por cuanto constituyen un claro indicador de la postura que Chile y Argentina adoptaron a su respecto, así como de la posición que asumieron en relación a sus derivaciones en la zona austral y, por último, de los esfuerzos que desplegaron para alejar las abiertas discrepancias que originaron sus disposiciones y proyecciones en el área del Atlántico sudoccidental.

La posición asumida por Chile y Argentina respecto del Laudo.

El día de la notificación oficial del Laudo a las partes, los gobiernos de Chile y Argentina lo dieron a conocer a la opinión pública de sus respectivos países, acompañados de sendas declaraciones oficiales.

La declaración Oficial del Gobierno de Chile[46] fue muy clara, puesto que en su parte medular señaló que cumpliría la sentencia emitida por S. M. Británica. Como era de esperarse, la opinión pública del país recibió la noticia con general beneplácito y poca sorpresa en vista de que se tenía conocimiento de los derechos que respaldaban la soberanía de la nación en la zona.

[46] "*El Mercurio*" 3 de mayo de 1977.

La Declaración Oficial Argentina fue más bien cauta porque no indicó expresamente que cumpliría la Sentencia; en efecto, se limitó a señalar que dentro del plazo de nueve meses contemplados para su ejecución "hará conocer la posición que adoptará el gobierno ante el resultado del arbitraje"; y aunque en el mismo documento se indicó que el gobierno argentino tenía presente la tradición de su política exterior relativa al cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por los sucesivos gobiernos, señaló al mismo tiempo que "mantiene el principio de que ningún compromiso obliga a cumplir aquello que afecte intereses vitales de la nación o que perjudiquen intereses de la soberanía que no hayan sido expresamente sometidos a la decisión de un árbitro por ambas partes"[47].

En este documento hay dos puntos importantes de destacar: en primer lugar, Argentina dejó en *suspenso* por nueve meses el cumplimiento de la Sentencia, espacio de tiempo que según declaró expresamente, lo dedicaría al estudio de las disposiciones del Laudo y de la Decisión de la Corte; en *segundo lugar, condicionó* su cumplimiento, puesto que señaló que lo ejecutaría siempre y cuando se dieran ciertos requisitos (que no afectara intereses vitales de la nación o perjudicara intereses de la soberanía).

A lo anterior se sumó el hecho de que el gobierno argentino no aclaró el alcance de estas expresiones y ellas fueron lo suficientemente amplias y ambiguas como para permitir las más diversas interpretaciones.

LOS HECHOS: DESDE LA NOTIFICACION DEL LAUDO (2/V/1977) HASTA LA COMUNICACION DE LA CORTE AL FOREIGN OFFICE DECLARANDO SU "FUNCTUS OFFICIO" (10/VIII/1978).

1. *Conversaciones Philippi-Villegas.*

Inmediatamente después de notificado el Laudo a las Partes, Argentina planteó una iniciativa destinada a definir los ámbitos de las jurisdicciones marítimas de Chile y ese país en el Atlántico sudoccidental.

El Gobierno de Chile aceptó de inmediato la sugerencia de Buenos Aires, señalando que a su juicio resultaba necesario determinar

[47] "*El Mercurio*" 3 de mayo de 1977.

de forma precisa las respectivas jurisdicciones marítimas de ambos estados, a partir del extremo oriental de la línea roja del límite trazada por el Arbitro en la carta náutica que forma parte integral del Laudo[48].

Consecuencia inmediata de estas gestiones fueron las conversaciones Philippi-Villegas que se realizaron en dos ruedas, julio y octubre de 1977[49], en Buenos Aires y Santiago, respectivamente.

Las conversaciones Philippi-Villegas, a las que se dio el carácter de informales y exploratorias no arrojaron resultado positivo alguno ante la insistencia de la delegación argentina de cuestionar la soberanía chilena sobre las islas al sur del Canal Beagle, acerca de lo cual Chile no aceptó discusión alguna. Ello habría significado, según propias palabras del jefe de la delegación chilena, Julio Philippi, el hacer tabla raza del Laudo por una parte y por la otra la modificación del Tratado de 1881 que asignó a Chile todas las islas situadas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos[50].

2. *La Misión Torti.*

Fracasado el primer intento, Argentina dio un segundo paso haciendo llegar a Chile un proyecto de acuerdo sobre límites con un enviado especial de la Junta Argentina, el Almirante Torti[51].

En lo fundamental, el proyecto de acuerdo consistió en proponer un nuevo tratado complementario de límites, el cual debía ser aprobado por ambos gobiernos antes del 15 de enero de 1978[52].

El límite propuesto por Argentina en esta "fórmula de conciliación" consistió en una línea que partiendo del denominado "punto XX" seguía una dirección convencional hasta un punto situado a 12 millas del extremo más oriental de la isla Nueva, desde donde conti-

[48]La Nota Argentina es de 6 de mayo de 1977.

[49]La primera rueda se efectuó en Buenos Aires durante los días 16 y 17 de julio; le segunda tuvo lugar en Santiago de Chile los días 21 y 22 de octubre de 1977.

[50]Entrevista a Julio Philippi publicada por *El Mercurio* en su edición del 26 de febrero de 1978, p. 33.

[51]El Almirante Torti hizo entrega del proyecto al Presidente de Chile el día 5 de diciembre de 1977; dicho proyecto fue publicado por *El Mercurio* el 12 de enero de 1978, pp. 1 y 10.

[52]Cabe recordar que el plazo dispuesto por la Corte para ejecutar el Laudo vencía el 2 de febrero de 1978 y de allí la prisa del gobierno argentino por obtener un convenio bajo sus términos lo antes posible.

nuaba en dirección general hacia el suroeste hasta llegar a la isla de Hornos desde la cual se prolongaba hacia el sur por el meridiano del Cabo hasta alcanzar las 200 millas.

La línea del límite convencional así concebida pasaba por las islas Evout y Barnevelt, las que, junto a la de Hornos, debían tener el status de "territorios bajo condominio".

Aun cuando el Gobierno de Chile rechazó el proyecto argentino, a raíz de la misión Torti, se iniciaron nuevamente una serie de contactos entre los gobiernos de ambos países, los que dieron como resultado las conversaciones Carvajal-Montes que se realizaron en Santiago y Buenos Aires durante el mes de diciembre de 1977.

3. *Conversaciones Carvajal-Montes.*

Las conversaciones[53] entre los Ministros de Relaciones Exteriores de Chile y Argentina, Almirantes Patricio Carvajal y Oscar Montes, respectivamente, no dieron mejores resultados que las anteriores; aunque lo conversado se mantuvo en la más estricta reserva "trascendió" que no se había llegado a ningún acuerdo debido a la posición asumida por Argentina. En efecto, según lo manifestaron fuentes diplomáticas chilenas, el fracaso de las conversaciones se debió a la reiterada pretensión argentina de modificar el Tratado de 1881 a fin de incorporar a su soberanía territorios situados al sur del Canal Beagle, pretensión que Chile rechazó de plano[54].

4. *Chile propone la solución judicial.*

El reiterado fracaso de las conversaciones directas convenció al Gobierno de Chile de que la instancia negociadora bilateral no conduciría a ningún resultado positivo en vista de la total discrepancia entre las partes respecto de las cuestiones limítrofes en la zona austral. La constatación de este hecho fue lo que lo condujo a proponer al Gobierno de Argentina[55] el recurrir a la Corte Internacional de Justicia de la Haya, de acuerdo al Tratado General sobre Solución Judicial de Controversias suscrito entre ambas naciones en

[53]La primera rueda se efectuó en Santiago de Chile durante los días 16 y 17 de diciembre de 1977, y la segunda en Buenos Aires, Argentina, el 27 y 28 de ese mismo mes y año.

[54]*"El Mercurio"*, 7 de enero de 1978. pp. 1 y 30.

[55]Nota del Gobierno de Chile de 10 de enero de 1978, publicada por "El Mercurio" el 14 de enero de 1978.

1972; ello permitiría, a juicio de Chile, "poner término a las diferencias que nos separan en la región austral".[56]

5. *La Declaración Oficial de Chile y el Comunicado de Argentina.*

Preocupado, asimismo, el Gobierno de Chile por el giro que estaban tomando los acontecimientos reunió al Cuerpo Diplomático acreditado ante La Moneda a fin de comunicarles[57] directamente la posición oficial del gobierno y esclarecer al mismo tiempo la situación con Argentina con el objeto de evitar cualquier malentendido.

En la *Declaración Oficial* se reafirmaron los títulos de Chile a todas las islas, islotes y rocas existentes al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos y se señaló al mismo tiempo que las actividades que pudieran realizar las Fuerzas Armadas argentinas en esa área que significaren una penetración en regiones bajo soberanía chilena, "no producirían efecto jurídico alguno sobre los títulos chilenos".

La respuesta argentina no se hizo esperar; el 13 de enero el gobierno de ese país emitió a su vez un *comunicado oficial* en el cual rechazó la declaración chilena "por cuanto en la misma se mencionan territorios y aguas de indiscutible soberanía argentina[58].

6. *La entrevista de "El Plumerillo".*

El fracaso de las conversaciones bilaterales, la situación de extrema tensión entre Chile y Argentina, así como la inminencia del fin del plazo dado por la Corte para que las partes dieran ejecución a la Sentencia, llevó al Presidente de Chile, General Augusto Pinochet a proponer a su colega argentino, General Jorge R. Videla llevar a cabo una reunión[59] a fin de tratar el problema de límites en la región austral y buscar bases de entendimiento para un posible consenso en tal sentido.

De la reunión no salió un acuerdo concreto respecto de las discrepancias chileno-argentinas, pero sí se redactó un borrador en el

[56]Hasta la fecha no se tiene conocimiento de una respuesta argentina a la invitación de Chile.

[57]La Declaración Oficial de fecha 11 de enero de 1978 fue leída al Cuerpo Diplomático el 12 de enero y publicada por "El Mercurio" en su edición del día 13 de enero de 1978.

[58]"El Mercurio", 14 de enero de 1978.

[59]La reunión presidencial tuvo lugar el 19 de enero de 1978 en la base aérea de "El Plumerillo" de la ciudad argentina de Mendoza.

cual se incorporó todo lo relativo a principios generales para resolver las cuestiones relacionadas a la delimitación de los espacios marítimos y otras materias, el cual posteriormente debía ser sometido al conocimiento y consideración de las respectivas Juntas Militares.

Aun cuando la entrevista Pinochet-Videla no dio la solución definitiva, tuvo el efecto de reducir las tensiones entre ambos países e hizo posible la reapertura del diálogo[60].

7. *La Declaración de Nulidad Argentina.*

A los pocos días de la entrevista presidencial, Argentina declaró nulo el Laudo. En efecto, la "declaración de nulidad" argentina fue comunicada al gobierno de Chile el 25 de enero de 1978 acompañada de una nota explicativa de la misma.

a) *La Nota Argentina*[61]. La comunicación señaló que el gobierno argentino luego de estudiar el Laudo, decidió "...declarar insanablemente nula —de acuerdo con el Derecho Internacional— la decisión del árbitro" y que por tanto, la República Argentina no se consideraba "obligada al cumplimiento de la decisión arbitral" y que en consecuencia "no reconocerá la validez de ningún título que invoque la República de Chile sobre la base del Laudo Arbitral para arrogarse derechos de soberanía sobre territorio o área marítima alguna".

Para finalizar, la nota argentina invitó al Gobierno de Chile a solucionar todas sus diferencias mediante negociaciones bilaterales.

b) *La Declaración de Nulidad*[62]. En este documento el Gobierno argentino expuso los fundamentos que a su juicio invalidaban el Laudo, agrupándolos en seis diversas categorías:

I. *Deformación de las tesis argentinas.* Argentina sostuvo en este punto que la Corte frecuentemente tergiversó sus tesis y que luego resolvió en base a esas versiones deformadas. Destaca al respecto la descripción de la boca oriental de Canal Beagle y el término "Tierra del Fuego", elementos básicos ambos de las argumentaciones en defensa de sus derechos.

[60]Cabe señalar, con todo, que las Partes mantuvieron en forma inalterable su posición respecto del Laudo: Argentina insistió en que lo rechazaría, tal como lo habían adelantado algunos voceros autorizados de la Cancillería de ese país y Chile señaló enfáticamente que no aceptaba negociación alguna respecto de las materias que habían sido resueltas definitivamente por el fallo arbitral. z

[61]*El Mercurio,* 26 de enero de 1978.

[62]*El Mercurio,* 26 de enero de 1978, pp. 1 y 2.

II. Opinión sobre cuestiones litigiosas no sometidas a arbitraje: se afirmó aquí que la Corte opinó sobre cuestiones litigiosas que estaban fuera de su competencia. Tal habría sido el caso respecto de las islas al sur del "martillo" y de la boca oriental del Estrecho de Magallanes.

III. Contradicciones en el razonamiento: como ejemplo de las mismas señaló la contradicción en que incurrió la Corte cuando afirmó que el objetivo central del Tratado de 1881 fue el de asignar a Chile y Argentina todos los territorios disputados a la época; sin embargo, la Corte sostuvo luego que las islas en el Canal (desde Bahía Lapataia hasta el islote Snipe) no fueron adjudicadas, señalando en cambio que las principales islas controvertidas, el grupo PNL, lo fueron, so pena de un total fracaso de dicho convenio.

IV. *Vicios de interpretación:* Argentina sostuvo en este punto que la Corte en vez de limitarse a su tarea de interpretar el Tratado de 1881 lo sometió "a una suerte de reforma y adaptación de su texto que contradice su letra y su espíritu". A juicio de Argentina, el desconocimiento de ciertas reglas de interpretación, especialmente las de "efecto útil" y "recurso al contexto", condujeron a la Corte en algunos casos a ignorar ciertas disposiciones del Tratado y en otras, a atribuir intenciones a determinados términos o disposiciones del mismo.

V. *Errores geográficos e históricos*: entre los errores *geográficos* se destacó el trazado de límites marítimo en el Canal que la Corte determinó en la carta anexa al Laudo, porque dicho trazado, a juicio de Argentina", adolece de imprecisiones y errores técnicos que le quitan confiabilidad".

Entre los errores *históricos* Argentina dio especial relevancia al desconocimiento de la aplicabilidad del principio oceánico en el Cabo de Hornos, puesto que a su juicio, dicho principio guió toda la división jurisdiccional entre Chile y Argentina aun antes de su independencia de España.

VI. *Falta de equilibrio en la apreciación de la argumentación y de la prueba producida por cada parte:* Argentina señaló aquí que el Laudo no consideró en un pie de igualdad las pruebas que presentaron las Partes, con el resultado de que "el tribunal no llega a una conclusión nítida en favor de la interpretación chilena, sino que únicamente la prefiere a la interpretación argentina luego de sopesar la acumulación de las debilidades" de esta última.

Luego de una serie de otras consideraciones el documento sostuvo que los "defectos" enumerados bastan "para demostrar el exceso de

poder, los errores manifiestos y la violación de reglas jurídicas esenciales en que ha incurrido el Tribunal Arbitral", todos los cuales llevaron a considerar nulo el Laudo, razón por la que Argentina no se considera obligada a cumplirlo.

8. *La reacción de Chile.*

La reacción del Gobierno de Chile ante la extemporánea "declaración de nulidad" argentina fue inmediata. En efecto, apenas conocido el texto del documento argentino, la Cancillería chilena exteriorizó la posición del Gobierno mediante una Declaración Oficial.

a) *La Declaración Oficial de 26 de enero de 1978.*

Luego de rechazar la posición adoptada por el Gobierno argentino, la Declaración Oficial[63] de Chile sostuvo, refiriéndose al Laudo que, "es legalmente obligatorio desde el momentto de su notificación" e "inapelable" conforme al Tratado de 1902, motivos por los cuales la declaración unilateral argentina "es contraria al Derecho Internacional y a los Tratados que vinculan a Chile y a dicha República".

Más adelante (punto 5º) la Declaración de Chile añadió que el documento argentino "no produce efecto jurídico alguno respecto de la Sentencia..., la que sigue incólume, como fallo obligatorio y plenamente válido".

Para finalizar, el Gobierno de Chile reafirmó todos los derechos que le confieren los tratados y títulos que le asisten, sobre los cuales no acepta cuestionamiento ni negociación alguna, toda vez que fueron judicialmente confirmados por el Laudo de 18 de abril de 1977.

b) *La nota de Chile en respuesta a la Declaración de Nulidad Argentina.*

Paralelamente a la Declaración Oficial, el Gobierno de Chile hizo llegar al de Argentina una nota[64] en la cual se dio respuesta a la Declaración de Nulidad efectuada por el gobierno de ese país.

En la nota, en primer lugar, se rechazó la Declaración de nulidad; en *segundo lugar,* se reafirmaron los derechos de Chile en los territorios y áreas marítimas australes de acuerdo a los tratados vigentes

[63] *El Mercurio,* 27 de enero de 1978, p. 12.
[64] *El Mercurio,* 27 de enero de 1978, p. 12.

y al reciente Laudo arbitral de abril de 1977; se rechazaron, en *tercer lugar,* las negociaciones bilaterales sobre materias ya resueltas por el fallo, pero se dejó abierta la posibilidad de solucionar por ese medio "la delimitación de los espacios marítimos más allá de lo resuelto por el árbitro"; en *cuarto lugar,* se dejó constancia de que el fracaso de las conversaciones respecto de los espacios marítimos se debió "a la persistente intimación (del gobierno argentino) de que se negaría a cumplir el Laudo..." y al desconocimiento de la soberanía chilena sobre las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos.

Señaló la nota para finalizar que si las negociaciones directas no daban resultados positivos, sería el caso de recurrir al Tratado de Solución Judicial de Controversias suscrito en 1972.

9. *Segunda reunión presidencial: suscripción del Acta de "El Tepual"*

Simultáneamente a los hechos que se acaban de describir en torno al Laudo, los gobiernos de Chile y Argentina continuaron adelante en sus esfuerzos para alcanzar ciertas bases de entendimiento acerca de las discrepancias en la zona austral.

Fruto de estos esfuerzos fue la elaboración de un acta que se suscribió el 20 de febrero de 1978 por los presidentes de Chile y Argentina en la base aérea de "El Tepual" de la ciudad chilena de Puerto Montt[65].

El Acta contempló una serie de etapas que una vez cumplidas per-

[65]La elaboración del Acta estuvo a cargo en su mayor parte de representantes militares de Chile y Argentina. La delegación chilena estuvo integrada por el General de División Agustín Toro D., el Vicealmirante Carlos Le May D., el General de Brigada Aérea Rodolfo Martínez U. y el Comandante Ernesto Videla, jefe del Departamento de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores. En la segunda rueda, el General Martínez U. fue reemplazado por el General de Aviación Nicanor Díaz E. Por su parte, la delegación argentina estuvo compuesta por el General de Brigada Raymundo Bignone, el Vicealmirante Eduardo Fracasi y el Brigadier Basilio Lami Doso.

Las delegaciones a nivel castrense se reunieron en dos oportunidades: la primera sesión de trabajo tuvo lugar en Santiago el 2 de febrero de 1978, y la segunda, en Buenos Aires el 15 de ese mismo mes y año.

Cabe señalar que ante los rumores que circulaban por esos días en Santiago en el sentido de que en las tratativas se incluirían las materias resueltas por el Laudo la Cancillería chilena fue enfática al afirmar que en las mismas "estará totalmente excluido el problema del Beagle..." (*El Mercurio,* 2 de febrero de 1978).

mitirían un acuerdo definitivo y final de todas las cuestiones limítrofes pendientes en la zona austral.

El Acta de "El Tepual".

El documento estableció un sistema de negociaciones en dos fases, a desarrollar por comisiones bipartitas de ambos países.

En la *primera fase* se dispuso que una Comisión Mixta debía proponer a los gobiernos (en el término de 45 días) "las medidas conducentes a crear las necesarias condiciones de armonía y equidad" mientras se lograra solucionar las cuestiones pendientes en la zona austral[66].

[66]La Comisión Nº 1 o de Distensión, como fue denominada, se reunió en cuatro oportunidades, alternando Santiago y Buenos Aires como sede de los encuentros.

La primera sesión de trabajo se efectuó en Santiago entre el 1 y el 3 de marzo; la segunda en Buenos Aires entre el 14 y 16 del mismo mes; la tercera en Santiago entre el 28 de marzo y el 1º de abril; y la cuarta en Buenos Aires entre el 4 y el 6 de abril de 1978.

La delegación chilena estuvo encabezada por el Brigadier de Ejército Joaquín Ramírez Pineda y compuesta por el General de Brigada Aérea Germán Kaempfert, el Contralmirante Cristian Storaker, el Capitán de Navío John Howard, el Ministro Consejero Germán Carrasco y el Profesor de Derecho Internacional Helmuth Brunner. La delegación argentina estuvo presidida por el Brigadier Mayor Pablo Apella, e integrada por el Contralmirante Jorge Casas, el General de Brigada Edgardo Calvi y otros.

El 6 de abril, fecha tope que tenía la comisión para llegar a un consenso, se suscribió en Buenos Aires un Acta de Acuerdo que contempló un sistema de consultas para el caso de originarse un hecho que afectara las relaciones chileno-argentinas.

En el curso de las reuniones se analizaron varios otros asuntos, tales como navegación, ayuda, pilotaje, practicaje, aeronavegación, explotación de recursos naturales, tránsito fronterizo de personas y vehículos, etc. (*El Mercurio*, 9 de abril de 1978, p. 13).

Posteriormente, el 8 de mayo se suscribió una nueva Acta que implementó el sistema de consultas contemplado en el Acta de Acuerdo firmada en Buenos Aires el 6 de abril de 1978. En este documento se determinó que dicho sistema operaría y se perfeccionaría "a nivel de Jefe del Estado Mayor Conjunto, por parte de la República Argentina, y de Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional, en el caso de la República de Chile". En el documento se definió asimismo la expresión" procedimiento de consulta", por la cual debe entenderse... "las acciones que realizarán el Estado Mayor Conjunto argentino y el Estado Mayor de la Defensa Nacional chileno, ante un hecho que pudiera alterar las normales relaciones entre ambos países, a fin de establecer la forma inmediata, directa y razonable de solución evitando repercusiones mayores" (*El Mercurio*, 9 de junio de 1978, p. 15).

Se estipuló asimismo que en una *segunda fase* otra comisión debía examinar cinco cuestiones diferentes, para lo cual dispondría de seis meses a partir de la fecha en que Chile y Argentina hubieran aceptado las proposiciones de la primera comisión.

Las materias contempladas en este punto fueron las siguientes:

- delimitación definitiva de las jurisdicciones chilena y argentina en la zona austral;
- medidas para promover políticas de integración en lo físico, económico y de la explotación de recursos naturales, sea en común o individualmente por cada Estado.
- el tercer aspecto se refirió a la Antártica: se dispuso entre otros, que se debían considerar los intereses comunes en ese continente, contemplar la coordinación de políticas en el mismo, así como la defensa jurídica conjunta de los derechos de ambos países en él.
- se ordenó igualmente a la Comisión el que analizara cuestiones relacionadas al Estrecho de Magallanes, de acuerdo a los tratados vigentes y reglas del Derecho Internacional.
- en el quinto punto se determinó que la Comisión Nº 2 considerara todo lo relativo a las líneas de base recta en la zona austral.

Se estipuló, por último, que las proposiciones de la segunda comisión serían elevadas a los gobiernos de Chile y Argentina a fin de que éstos convinieran los instrumentos internacionales correspondientes, los cuales, debían inspirarse en el espíritu de los tratados vigentes sin afectarlos ni modificarlos.

En el Acta se aclaró asimismo que "lo que se pactare no tendrá efecto con respecto a la Antártica, ni podrá interpretarse como prejuzgamiento en cuanto a la soberanía de una y otra parte" sobre la misma.

En el punto E) se dejó constancia que los Presidentes de Chile y Argentina "intercambiaron opiniones sobre posibles líneas de delimitación de la jurisdicción que correspondería a los respectivos países"; y se aclaró finalmente que las "bases de entendimiento" (alcanzadas en Mendoza) "no configuran modificación alguna de las posiciones que las Partes sostienen con respecto al Laudo Arbitral sobre el Canal Beagle..."[67].

En este documento varios son los aspectos necesarios de destacar:

[67]El acta de "El Tepual" fue publicada por la revista *Aquí Está* Nº 115 de mayo de 1978, p. 30.

en *primer lugar,* se estipuló como primera alternativa la negociación bilateral para solucionar las cuestiones limítrofes pendientes en la zona austral; en *segundo lugar,* Chile y Argentina reafirmaron la posición que en su momento adoptaron respecto del Laudo: para Chile la Sentencia es válida y obligatoria, en tanto que para Argentina es nula y carece por tanto de toda vigencia. De este modo, la discrepancia fundamental entre las partes subsiste aun cuando se haya llegado a coincidir en que resulta necesario negociar respecto de otras materias derivadas del Laudo; en *tercer lugar,* de la lectura del documento se desprende que las controversias limítrofes entre Chile y Argentina se han ampliado: así por ejemplo, el Acta contempla la discusión acerca de materias relacionadas al Estrecho de Magallanes, que nunca antes suscitaron cuestionamiento alguno por parte de Argentina; en *cuarto lugar,* el documento es hasta cierto punto ambiguo, puesto que al acordarse que la Comisión Nº 2 debe abocarse al estudio de los límites chileno-argentino en la zona austral, no se especificó que se estaba haciendo referencia a la jurisdicción marítima de uno y otro estado en el Atlántico sudoccidental, aun cuando Chile así lo entiende; y *por último,* la referencia a las líneas de base recta indica claramente que en tanto duren las negociaciones, la ejecución de ese decreto por parte de Chile queda suspendida.

No obstante la innegable dificultad que Chile y Argentina enfrentarán en las negociaciones como consecuencia de la completa discrepancia en sus puntos de vista, no se puede negar que el Acta de "El Tepual" abre una esperanza para el futuro: mientras exista diálogo, persiste la posibilidad de un acuerdo entre las partes.

Pero quizás lo más importante de destacar referente a este documento es el ánimo *conciliador* de Chile respecto de las cuestiones limítrofes con Argentina: pese a que desde 1881 nuestro país *está* en *posesión* de los territorios cuya soberanía cuestiona actualmente esa nación, aceptó dialogar con el fin de intentar un acuerdo conveniente para ambas partes.

10. *Discursos de los Presidentes Pinochet y Videla.*

Los discursos pronunciados por los Presidentes Pinochet y Videla, poco después de la suscripción del Acta de Acuerdo de Puerto Montt, constituyen piezas importantes en la historia de los hechos posteriores a la notificación del Laudo porque determinaron en forma *clara* y *precisa* la posición que ambos países adoptaron respecto de los diferendos limítrofes en la zona austral y la vía para solucionarlos.

a) *El discurso del Presidente Pinochet.*

Minutos después de suscrita el Acta de Acuerdo de Puerto Montt, el Presidente de Chile dirigió unas breves palabras a su colega argentino y a los demás asistentes al acto[68].

En el discurso aclaró, en *primer término,* que las negociaciones a realizar en ningún caso afectarían los derechos que en el área del Canal Beagle "el laudo reconoció a Chile". En *segundo término,* el Presidente declaró enfáticamente que, si bien Chile no alberga ningún ánimo expansionista, cumple "la responsabilidad de defender el patrimonio que le corresponde por derecho". En *tercer término,* se hizo referencia a la principal divergencia chileno-argentina, a saber: la jurisdicción marítima de ambos estados en el Atlántico sur; al respecto indicó que de acuerdo a las leyes y práctica internacional vigente, la fórmula de delimitación debe determinarse por una línea equidistante; Chile reafirmó de este modo, su posición respecto de la línea del límite en esa área. Para *finalizar,* el Presidente Pinochet recordó que el Tratado de Solución Judicial de Controversias suscrito en 1972 era la fórmula adecuada de solución si la negociación bilateral resultaba inoperante.

La importancia de este discurso reside en que el Gobierno de Chile reafirmó su posición en todos aquellos aspectos que no quedaron claramente estipulados en el Acta de Acuerdo de Puerto Montt. Se puso así en antecedentes a la República Argentina de que Chile está dispuesto a *defender* sus *legítimos derechos* pese a que se avino a discutir las cuestiones limítrofes suscitadas en los últimos años por ese país; por otra parte, la *reafirmación* chilena de su posición respecto del límite marítimo en el sur, es claro indicio de que Chile *no está dispuesto a ceder ante las desmedidas aspiraciones* trasandinas en esa zona. En este aspecto entonces se echó por tierra los persistentes rumores provenientes de Argentina de que Chile estaría dispuesto a aceptar un condominio en ciertas islas australes a fin de que Argentina ejecute el Laudo. Y por último al recordar el Presidente Pinochet la existencia del Tratado de Solución Judicial de Controversias, dejó claramente expuesta la posición *favorable* de nuestro país hacia el mismo, por una parte, y por la otra, es una clara indicación de que Chile recurriría a esa forma de solución de fracasar las negociaciones a iniciarse.

[68]El discurso fue publicado en su integridad por la revista *Estrategia* en su número correspondiente a nov./dic. 1977, enero/febrero 1978, p. 102 y sgtes.

b) *El discurso del Presidente Videla.*

El 23 de febrero de 1978 el Presidente Videla pronunció un discurso[69] a la nación argentina en el cual hizo referencia directa al Acta de Puerto Montt y a la posición de su gobierno respecto de las cuestiones limítrofes en la zona austral.

Videla señaló, en primer lugar, que el Acta de Acuerdo consagró la negociación directa como fórmula de solución y que ésta constituye "la única vía pacífica" por cuanto el Laudo de 18 de abril de 1977 careció "de los requisitos esenciales que debe reunir una decisión arbitral".

Insistió, en segundo lugar, en que la vía más adecuada es la negociación bilateral, por cuanto las cuestiones a tratar son de orden político que involucran aspectos de soberanía.

Señaló, en tercer lugar, que el Laudo no existe para la Argentina y que por tanto, "el camino justiciable está terminado".

Reafirmó, finalmente, los incuestionables derechos de Argentina al Atlántico y su "proyección garantizada" hasta la Antártica.

El discurso del Presidente Videla constituye una pieza importante en la historia de las relaciones chileno-argentina a partir del 2 de mayo de 1977, porque por primera vez se dirigió al país en su calidad de Presidente de la República y como tal, responsable de la conducción de la política internacional del mismo. Sus palabras traducen, de esta manera, el pensamiento oficial de ese gobierno y la posición adoptada para el futuro. Se le debe considerar, además, como una respuesta a los conceptos vertidos por el Presidente de Chile el 20 de febrero de 1978.

A través de las palabras del presidente argentino quedó de manifiesto que para ese Estado la única y sola vía de solución la constituye la negociación bilateral que fuera prevista en el Acta de Puerto Montt.

Esta es, sin lugar a dudas, una posición peligrosa, puesto que, de fracasar este camino, sólo quedaría, en el mejor de los casos, la posibilidad de un estancamiento indefinido de la situación, y en el peor, el enfrentamiento.

Sin embargo, las palabras del Mandatario de Argentina señalaron a la vez la voluntad que anima a ese país de alcanzar un acuerdo con Chile por la vía pacífica, utilizando el diálogo franco y leal. En este

[69] *El Mercurio* 24 de febrero de 1978, p. 8.

sentido fue un discurso moderado, aun cuando quedaron de manifiesto las discrepancias fundamentales existentes con Chile en lo que respecta al Laudo, al dominio del Atlántico sur por Argentina y la vía más adecuada para dar solución a estas divergencias.

11. *La "Comunicación" de la Corte a las Partes* (8/III/1978)

Ante el término del plazo de nueve meses (2/II/78) fijado por la Sentencia para que las partes tomaran las medidas conducentes a la ejecución del fallo y frente a los acontecimientos que tuvieron lugar luego de la notificación del mismo (de los cuales la Corte tuvo conocimiento por informaciones oficiales provenientes del Gobierno de Chile, dicho Tribunal debió emitir su opinión[70] respecto de la actitud argentina y pronunciarse sobre el Laudo de S.M. Británica.

Respecto de la declaración de nulidad, la Corte señaló que el Compromiso no facultó a las partes para rechazar o anular la Sentencia y, que de acuerdo a ese mismo convenio (artículos XIII y XIV) "cualesquier pronunciamiento en ese sentido deben tenerse por nulos y desprovistos de fuerza o efecto jurídico".

Respecto del *Laudo,* señaló que la actitud argentina no lo afecta y que por tanto "mantiene plena vigencia y obligatoriedad jurídica".

En su comunicado, la Corte exhortó asimismo a la República Argentina a que "le proporcione las informaciones relativas a la ejecución del Laudo...".

Lo más importante de destacar de este documento es que la Declaración de Nulidad argentina en nada afecta la validez y obligatoriedad de la Sentencia, la cual es *final* y *definitiva.* De este modo, las materias que fueron resueltas por el Laudo *no pueden ser materia de nuevas discusiones* entre las partes, puesto que todos y cada uno de los puntos litigiosos fueron debidamente solucionados. De lo anterior se desprende, en consecuencia, que el Derecho Internacional respalda plenamente la posición de Chile y la soberanía de nuestro país en el área del Canal Beagle, al tiempo que rechaza la actitud argentina frente al fallo.

[70] *"Corte de Arbitraje del Canal de Beagle",* Nueva Comunicación a la Partes frente al artículo XV del Compromiso y párrafos 3 y 4 de la parte dispositiva del Laudo. La "Comunicación" fue acompañada de una Nota de fecha 8 de marzo de 1978. *El Mercurio* 11 de marzo de 1978, pp. 1 y 12.

12. *La Corte pone término a sus funciones y el Arbitro considera concluida su tarea.*

A los pocos meses de evacuada la "Comunicación" a que se hizo referencia en el punto anterior la Corte de Arbitraje adoptó la decisión de cesar en sus funciones[71] debido a que juzgó inadmisible que por "la falta total de cooperación de una de las partes" el Tribunal estuviese obligado "a permanecer indefinidamente existiendo" en un "estado de jurisdicción suspendida" por cuanto ello sería "claramente anormal" "sin precedentes", "inconsistente con la finalidad del Laudo" y constituiría además "una manifiesta injusticia hacia la otra parte en la disputa, la que ha cumplido con todas sus obligaciones según el Laudo".

La Corte justificó, además, su decisión señalando que todos los territorios ubicados al norte de la línea roja del límite trazada por ella en la carta anexa al Laudo son y están bajo dominio argentino y los situados al sur de la misma *son* y *están* bajo soberanía de Chile, motivo por el cual el Laudo debe, a su juicio, considerarse implementado. Añadió el Tribunal que en consecuencia el fallo está "plena y materialmente ejecutado" y que por tanto se considera a sí mismo en estado de "functus officio".

La Corte terminó su comunicación al Foreign Office reafirmando que la pretensión argentina de rechazar el Laudo es "inadmisible y nula", según lo expresado anteriormente a las partes en su nota del 8 de marzo de 1978.

La disolución de la Corte decidida por sus propios miembros significa el término legal y definitivo del pleito que Chile y Argentina sostuvieron sobre la región del Canal Beagle. No habiendo interpuesto las partes un recurso de revisión dentro del plazo contemplado en la sentencia, transcurrido además el espacio de tiempo estipulado en aquélla para dar ejecución a las disposiciones de la misma y habiendo considerado la Corte que la sentencia está ejecutada el tribunal debía necesariamente cesar en sus funciones.

Fue así como, luego de más de seis años de existencia, la Corte consideró su trabajo finalizado porque juzgó el Laudo ejecutado por la simple razón de que sus disposiciones se limitaron a confirmar un

[71]Traducción no oficial de la Nota de 10 de julio de 1978 del Presidente del Tribunal Arbitral, Sir Gerald Fitzmaurice al Secretario de Estado de S. M. Británica para los Asuntos Exteriores y de la Commonwealth. Publicada por *El Mercurio,* el 17 de agosto de 1978, p. C 3.

hecho de larga data y por demás incontrovertible: los territorios cuya posesión Argentina cuestionó por tantos años a Chile *están actualmente*, como lo *estuvieron siempre* bajo soberanía de nuestro país.

Por ello, pocos o ninguno eran los pasos que las partes debían dar para ejecutar la sentencia.

La respuesta del Foreign Office[72] a la comunicación que le fuera enviada por el Tribunal fue clara: en ella se expresó que en vista de los antecedentes remitidos por aquél, el Gobierno de S.M. Británica consideraba que sus funciones de árbitro en el caso del Beagle "deben ser mirados ahora como totalmente cumplidas".

13. *El progresivo deterioro de las relaciones chileno-argentinas.*

Paralelamente a los hechos descritos, a partir de mayo de 1977 se sucedieron una serie de acontecimientos que influyeron *negativamente* en las relaciones de amistad chileno-argentinas, originando una situación de *tensión* que fue creciendo con el correr de los meses.

La razón fundamental de este deterioro fue indudablemente la actitud *dubitativa* que adoptó el gobierno argentino respecto del Laudo y posteriormente su declaración de nulidad, por cuanto creó un ambiente de *incertidumbre* en los medios chilenos.

El deterioro de las relaciones entre ambos estados fue del todo inesperada puesto que uno de los objetivos básicos del proceso arbitral sobre el Canal Beagle fue justamente el poner *punto final* a los roces que continuamente se producían en aquellas áreas fronterizas donde aún existía un diferendo limítrofe pendiente. Esta fue, por otro lado una de las razones por las cuales tanto en el Tratado General de Arbitraje de 1902 como en el Compromiso suscrito entre Chile y Argentina en 1971, se dispuso que la Sentencia tendría el carácter de definitiva, legalmente obligatoria e inapelable, salvo que cupiera un recurso de revisión. De allí la fuerte impresión que causó en los medios chilenos la posición que Argentina adoptó desde un comienzo.

El Gobierno de Chile creyó de buena fe que una vez conocido el Laudo, nuestro país y Argentina convivirían en plena armonía por cuanto a través del mismo se solucionó definitivamente el último li-

[72]Nota de fecha 31 de julio de 1978 del Secretario de Estado de S.M. Británica para los Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, David Owen, al Presidente de la Corte de Arbitraje, Sir Gerald Fitzmaurice. *"El Mercurio"* 17 de agosto de 1978. p. C 3.

tigio fronterizo relativo a la interpretación del Tratado General de Límites de 1881.

Los hechos pronto se encargaron de demostrar lo contrario, y varios fueron los factores que confluyeron para incrementar la tensión entre ambas naciones.

Contribuyó sin lugar a duda a esta situación de tensión el continuo *fracaso de las conversaciones* que a todo nivel se desarrollaron entre representantes de ambos estados a fin de analizar las proyecciones del Laudo en la zona austral; pronto se pudo comprobar que las posiciones que cada una de las partes adoptaron eran *inconciliables.*

Otro de los factores que alteraron las buenas relaciones entre ambos países fueron las reiteradas *intimidaciones* que el Gobierno de Chile recibió de parte de las Fuerzas Armadas trasandinas a partir del 2 de mayo de 1977 en áreas cercanas a sus fronteras[73]. Cabe señalar que las maniobras terrestres y navales efectuadas por el ejército y marina de ese país fueron apoyadas y publicitadas por la prensa argentina, cuyos artículos adquirieron por momentos caracteres verdaderamente alarmantes.

A lo anterior se sumó una serie de *declaraciones* efectuadas por algunas *autoridades militares* (especialmente las realizadas por el almirante Emilio E. Massera, Comandante General de la Armada y Miembro de la Junta Militar Argentina) en el sentido de que no aceptarían intromisión alguna de Chile en territorios supuestamente bajo soberanía trasandina.

Influyó asimismo, en el acrecentamiento de las tensiones chileno-argentinas la sostenida *campaña de prensa* que se desató en el vecino país destinada a influir en el gobierno a fin de que procediera el rechazo del Laudo. En los artículos que periodistas y personalidades trasandinas publicaron se señaló reiteradamente la invalidez de la Sentencia en base a diversos argumentos[74].

Las continuas violaciones de territorio chileno austral efectuadas por la marina y aviación argentinas dieron lugar a las más agrias recriminaciones de una parte y de otra a través de los conductos di-

[73]La revista chilena *Aquí Está* Nº 115 en su edición de mayo de 1978 publicó en un número especial dedicado al Beagle y a las relaciones con Bolivia, una exhaustiva cronología de los actos intimidatorios efectuados por las Fuerzas Armadas argentinas, p. 10 y sgtes.

[74]El 10 de diciembre de 1977 "*El Mercurio*" publicó un resumen de los fundamentos esgrimidos en Argentina para rechazar el Laudo.

plomáticos regulares[75] y a la creación, por otro lado, de una situación de tensión en las áreas donde ellas tuvieron lugar.

Es indudable que la "declaración de nulidad" del Laudo por parte de Argentina fue el factor que más decididamente contribuyó a incrementar las tensiones existentes en el ámbito bilateral, pese a que ya se había efectuado la entrevista presidencial de "El Plumerillo", destinada a buscar puntos coincidentes respecto de las discrepancias en la zona austral.

La "declaración de nulidad" provocó innegablemente un sentimiento de desconfianza y frustración en los medios chilenos; *desconfianza,* porque dicha actitud originó grandes dudas acerca del comportamiento de ese país respecto de los convenios que pudiera suscribir en el futuro; y de *frustración,* porque su actitud trajo consigo implícita la idea de que los largos años de arbitraje, así como los inconvenientes y dificultades que hubo de vencer para concertarlo, resultaron a la postre inútiles.

Con todo, aún no se ha dicho la última palabra; bien pudiera suceder que Argentina reconsiderara su posición si estima que las actuales negociaciones en curso (relativas a problemas limítrofes marítimos en la zona austral) le aseguran, dentro de lo posible y en base a la equidad, los intereses que tiene en el Atlántico sur.

POSICIÓN DE CHILE Y ARGENTINA RESPECTO DEL LAUDO Y DEL SISTEMA JUDICIAL

En oposición a la postura adoptada por Argentina en el sentido de considerar insanablemente nula la Sentencia y ante sus firmes propósitos de negociar y/o condicionar sus disposiciones, la postura asumida por el Gobierno de Chile indica clara y firmemente que las disposiciones de la misma, por tener ésta el carácter de válida e inapelable no pueden ser sujeto de discusión entre las partes. En consecuencia, nuestro país considera que el Laudo puso término definitivo a la controversia sobre la región del Canal Beagle que se desarrolló entre ambos países por más de cincuenta años.

Necesario resulta aclarar, por otra parte, que el rechazo argentino del Laudo y su posición negativa respecto de la fórmula judicial no indican necesariamente que este sistema sea inadecuado para solucionar los diferendos limítrofes; por el contrario, la experiencia his-

[75]El intercambio de notas entre los Gobiernos de Chile y Argentina fue publicado por *El Mercurio* en su edición del 11 de agosto de 1977, pp. 19 y 20.

tórica de ambos Estados demuestran fehacientemente[76] que éste es un camino positivo cuando la discusión gira en torno a la soberanía sobre territorios, puesto que la importancia que los países otorgan a la posesión de los mismos (sea por motivos políticos, de prestigio, geopolíticos o de honor nacionales) torna relativamente ineficaz la negociación bilateral. De lo anterior se desprende que el entregar la resolución definitiva a terceros facilita una solución final, por cuanto el juez que no es parte interesada en la controversia adopta una decisión justa e imparcial a la luz de los argumentos y pruebas proporcionadas por las partes durante el pleito.

En este sentido, el juicio sobre el Beagle que se prolongó por casi seis años, produjo los mismos resultados positivos: solucionó definitivamente un litigio que las negociaciones bilaterales no pudieron finiquitar. Es por ello que frente al acto unilateral de Argentina, Chile ha reafirmado una y otra vez la validez de la sentencia y la ilegalidad de la posición adoptada por Buenos Aires al declarar por sí y ante sí la nulidad de la misma.

La consecuencia más grave de la posición que Argentina adoptó es que ha creado respecto del Laudo una situación de *impasse* que será difícil de solucionar. De ella no se puede culpar al Gobierno de Chile por cuanto le asiste el derecho y ha actuado consecuentemente con los principios que tradicionalmente han regido las relaciones entre ambos estados en estas materias: el respeto a los tratados vigentes y el cumplimiento de las sentencias válidamente dictadas por un Tribunal internacional competente.

Si la posición de Chile respecto del Laudo es intransigente por cuanto no acepta discutir sus disposiciones, la actitud que ha adoptado respecto de sus proyecciones es diametralmente opuesta. En efecto, consciente de que es necesario resolver cuestiones que se derivan de las disposiciones del mismo, ha aceptado y promovido incluso, negociaciones tendientes a solucionarlas. Es por ello que se ha sentado a la mesa de negociaciones con su contraparte argentina para discutir directa y amigablemente las cuestiones limítrofes pendientes en la zona austral.

La actitud del gobierno de Chile demuestra a este respecto un ánimo conciliador frente a los requerimientos de Argentina, puesto que bien pudo suceder que se negara a negociar en vista de la actitud poco amistosa de ese país en estos últimos meses. Sin embargo, cons-

[76]Prueba de ello son los arbitrajes que se han llevado a cabo con anterioridad: procesos de 1898-1903 y 1965-1967.

ciente nuestro país de que los roces fronterizos, por una parte, y la mantención de situaciones conflictivas y potencialmente peligrosas, por otra, sólo producen efectos negativos en las relaciones bilaterales, provocó el encuentro presidencial de "El Plumerillo " y convino en solucionar las cuestiones suscitadas por Argentina en la zona austral (Acta de Acuerdo de Puerto Montt).

Es que para Chile resulta claro, de acuerdo a la experiencia histórica, de que los roces que necesariamente se producen en las áreas controvertidas, sumado a la dificultad de lograr algún acuerdo, originan tensiones que se proyectan en un sentido negativo en las relaciones bilaterales globales, con el consecuente deterioro en todos los ámbitos.

Es por ello, además, que el Presidente Pinochet recordó a su colega argentino en el discurso que pronunció momentos después de la suscripción del Acta de Puerto Montt, que la *vía judicial continúa vigente* para solucionar aquellas cuestiones donde resultó imposible llegar a un consenso bilateral.

La *posición argentina* respecto de la *fórmula judicial* es en cambio muy diferente puesto que su Presidente indicó claramente que para ese país dicha fórmula resulta inconveniente. Necesario resulta insistir en que la actitud que Argentina ha adoptado en estos últimos meses respecto de la vía judicial resulta grave, por cuanto abiertamente cierra una puerta que puede dar una solución a las cuestiones limítrofes actuales, de producirse una impasse a causa de los intereses encontrados de las partes.

Afortunadamente, gobiernos anteriores actuaron previsoramente: el Tratado de Solución Judicial de Controversias suscrito en 1972 (en reemplazo del Tratado General de Arbitraje de 1902) contempla el recurso unilateral para el caso de que exista un desacuerdo insalvable entre las partes respecto de determinadas materias. De este modo, Chile puede, llegado el caso, *hacer valer esta cláusula,* con lo cual se saldría del estancamiento.

Es innegable que la existencia de una fórmula alternativa da tranquilidad a los Estados: en caso de fracasar las negociaciones bilaterales, la acción judicial es el camino que deben seguir para solucionar sus diferencias; hoy como ayer, dará resultados positivos.

Cabe recordar finalmente que Chile y Argentina tomaron la determinación de recurrir al arbitraje del Gobierno de S.M. Británica voluntaria y libremente, y con plena conciencia de que la Sentencia les podía resultar adversa a los intereses de cualquiera de ambos. Este

es, desde luego, uno de los riesgos calculados de esta fórmula de solución.

Ahora bien, es indudable que si se hace un balance de las disposiciones del fallo, se llega a la conclusión de que fue más favorable a Chile; ello no es razón, sin embargo, para que el país menos beneficiado desconozca los resultados, por cuanto ello significa, por decir lo menos, la total falta de respeto por la palabra empeñada, así como por la contraparte en el juicio, y por la resolución de la Corte y por ésta misma, a la que se confió libremente la solución definitiva del caso.

ALGUNAS OBSERVACIONES FINALES

1. Respecto de la *historia de la controversia* sobre el Canal Beagle, varios son los aspectos necesarios de destacar:

—Resulta innegable, a la luz de los antecedentes históricos, que la disputa fue *iniciada* por Argentina a raíz del cuestionamiento que ese país hizo de la soberanía de Chile sobre el grupo PNL, pese a las claras disposiciones del artículo III del Tratado General de Límites de 1881.

—Resulta claro, asimismo, que con el correr de los años la controversia fue adquiriendo proporciones cada vez más *amplias*: lo que se inició en 1904 con una simple proposición argentina de demarcar el Canal Beagle, se transformó luego en una verdadera disputa limítrofe donde se fue incluyendo cada vez mayor número de territorios; primero fueron Picton y Nueva en 1905 y más tarde, en 1915, se incluyeron Lennox y las islas dentro del Canal, con el resultado de que finalmente en 1971 quedaron comprendidos en el Compromiso de Arbitraje todos los territorios enumerados. A este hecho se debió fundamentalmente el que en este instrumento internacional se delimitará expresamente y en forma detallada la zona sobre la cual la Corte tendría jurisdicción (el martillo), fuera de ella sus decisiones no tendrían valor alguno.

—El análisis de la controversia pone de manifiesto, por otra parte, el espíritu *conciliador* que Chile demostró a todo lo largo de su desarrollo: a pesar de que estaba en posesión de los territorios cuestionados por Argentina, siempre estuvo dispuesto a discutir pacíficamente sus derechos a la zona, lo que queda demostrado por las innumerables negociaciones entabladas con ese fin a lo largo de los años.

—Cabe destacar, igualmente, la *continuidad* que respecto de este diferendo mantuvo Chile en todo momento y circunstancia: todos los antecedentes tienden a demostrar su posición inalterable respecto de los derechos que lo asistían y la mejor forma de hacerlos respetar y prevalecer.

—Y para terminar, la historia de la controversia deja en evidencia la relativa *ineficacia* de las negociaciones bilaterales en cuestiones limítrofes: los continuos esfuerzos que se hicieron para solucionar la disputa por esta vía resultaron infructuosos, y sólo la fórmula arbitral llevó el diferendo a un término definitivo.

2. *Algunas consideraciones sobre el Laudo.*

Haciendo abstracción de la "declaración de nulidad" argentina, que en nada afecta la validez del fallo, el Laudo de 18 de abril de 1977 puede considerarse como un *éxito diplomático* del Gobierno de Chile, porque, por una parte, fue el resultado de una intensa labor de la Cancillería chilena destinada a convencer a ese país de que la fórmula más adecuada para solucionar el diferendo era el recurso de arbitraje del Gobierno de S.M. Británica, según lo dispuesto en los acuerdos vigentes; y por otro, porque el Laudo *confirmó* su soberanía sobre las principales islas controvertidas, Picton, Nueva y Lennox e islotes adyacentes.

Resulta importante destacar igualmente que la Corte basó su decisión en las *propias disposiciones* del Tratado de 1881, porque estimó que la evidencia proporcionada por las partes, aunque valiosa, no era prueba concluyente para determinar la voluntad de los autores del Tratado de 1881. En consecuencia, su decisión respecto de los principales puntos litigiosos, es decir, el verdadero curso del Canal Beagle contemplado en 1881, el límite sur de las adjudicaciones de territorios a Argentina en la zona austral (costa sur de la Isla Grande y aguas correspondientes), y por último, la frontera entre Chile y Argentina en el canal mismo, se basó en las estipulaciones del propio tratado, del cual hizo un natural y detallado análisis jurídico. De allí que y, pese a los fundamentos esgrimidos por Argentina para declarar su nulidad, su resolución resulte impecable y de una fuerza legal imbatible.

La decisión de la Corte de acuerdo a estricto derecho demuestra además la independencia de los jueces, cuya designación, por otra parte, fuera aprobada en su momento por Chile y Argentina. Su resolución, en consecuencia, no tomó en cuenta consideraciones de orden

político y geopolítico que siempre juegan un papel importante en las negociaciones bilaterales y que constituyen a la larga el impedimento más insalvable para alcanzar un acuerdo directo.

Y por último, la *unanimidad* de que está revestido su dictamen, según lo declararon expresamente los jueces en la Decisión[77], constituye una prueba evidente de los incuestionables derechos que Chile siempre tuvo en el área.

3. *Chile y Argentina y el Atlántico sudoccidental.*

A. *La posición de Chile:* como se expresó anteriormente la posición de Chile frente al *Laudo* no exige mayores explicaciones puesto que desde un comienzo fue meridianamente clara: aceptó en todas sus partes las disposiciones de la Sentencia y declaró que le daría ejecución dentro del plazo dispuesto por el Arbitro.

Respecto de las *proyecciones del Laudo,* tampoco la actitud del Gobierno de Chile concitó mayores dudas, puesto que desde un principio sostuvo firmemente su derecho de acceso al Atlántico sur en base a lo dispuesto en el fallo y a los territorios que posee al sur del martillo desde 1881.

Es un hecho que a raíz de la resolución arbitral, Chile vio plenamente confirmados sus derechos a las aguas que enfrentan las costas de las islas Picton, Lennox y Nueva por una extensión de 200 millas marítimas correspondientes al denominado mar territorial y zona económica exclusiva, de acuerdo al consenso general a que se ha llegado en la Conferencia del Derecho del Mar Contemporáneo. Es así como, de acuerdo a este principio generalmente aceptado por todas las naciones y en base a lo resuelto en el Laudo, Chile tiene en la actualidad acceso directo y soberano al Atlántico sudoccidental, por habérsele justamente, confirmado su soberanía sobre el grupo PNL.

Pero el Gobierno de Chile, por otra parte, está plenamente consciente de que sus intereses se contraponen con los de Argentina en esa área y reconoce en consecuencia que las jurisdicciones marítimas de ambos Estados se superponen debido a la proyección marítima de los territorios que ambos poseen en esa zona: *Argentina* tiene derechos al mar territorial y zona económica exclusiva correspondientes a la parte suroriental de la Isla Grande de Tierra del Fuego, y Chile a las que enfrentan el grupo PNL e islas existentes hasta el Cabo de Hornos.

[77]Página XXVI de la Decisión evacuada por la Corte.

Chile entendió este problema y aceptó la proposición de su contraparte argentina de conversar acerca de las jurisdicciones marítimas de cada Estado en esa área.

A este respecto nuestro país está dispuesto a negociar una línea del límite *equitativa y equidistante* de las aspiraciones máximas de las partes, a fin de contemplar los derechos e intereses de ambos. Su posición en este contexto es pues muy clara y está, además, basada en derechos confirmados por un Laudo válido e inapelable y en principios avalados por la mayor parte de los Estados del mundo.

Es por ello que nuestro país no está dispuesto a trazar una línea del límite que signifique una entrega material de territorios a la República Argentina (proposición Torti), pues ello significa una modificación del Tratado de Límites de 1881 que adjudicó a Chile todas las islas al sur del Canal Beagle hasta el Cabo de Hornos y renunciar, por tanto, a derechos que adquirió hace ya casi cien años.

B. *Posición de Argentina*: la posición argentina respecto del *Laudo* en cambio produjo desde un comienzo una serie de dudas, puesto que dejó en suspenso por nueve meses la ejecución de la Sentencia (Declaración Oficial de 2 de mayo de 1977). Las dudas se disiparon recién el 25 de enero de 1978 cuando declaró unilateralmente la nulidad de la misma.

Aun cuando es innegable que el Laudo favoreció en mayor medida los intereses de Chile, tampoco se puede ignorar el hecho de que la Sentencia adjudicó al país transandino medio Canal Beagle y ciertas islas en el mismo, con lo cual obtuvo acceso libre y soberano al puerto de Ushuaia, concretando de este modo una aspiración de largos años.

Respecto de las *proyecciones del Laudo* en la zona austral, la posición argentina fue desde un comienzo bastante más clara por cuanto señaló, de partida, que su interés fundamental consistía en conservar para sí el control exclusivo del Atlántico sudoccidental. Es por ello, precisamente, que no aceptó la situación que se originó en la zona austral a raíz del fallo, puesto que consideró que los derechos que Chile vio confirmados en el fallo constituían un avance indebido de nuestro país en ese océano. Así lo manifestó, por lo demás, muy claramente, el propio Almirante Emilio E. Massera a pocos días de notificado el Laudo[78]: "La jurisdicción marítima atlántica argentina

[78]Declaraciones del Almirante Emilio E. Massera, Comandante General de la Armada Argentina y Miembro de la Junta de Gobierno de ese país a la revista *"Mercado"*, publicadas por *El Mercurio* el 19 de mayo de 1977.

no sufrirá alteraciones" y "Nuestro mar se prolonga sin interrupción hasta el Cabo de Hornos".

Es por ello que en este contexto, tal vez se podría afirmar que la objeción de fondo de Argentina al Laudo está relacionada más con su posición en el Atlántico sur que con la adjudicación a Chile de las principales islas disputadas. Es decir, dicho país rechazó el Laudo, en cuanto a que a través de sus disposiciones, Chile quedó en condiciones de acceder al Atlántico, porque obtuvo la confirmación de su soberanía sobre el grupo PNL. Prueba de lo anterior es que durante las conversaciones que se realizaron en 1977 (Philippi-Villegas y Carvajal-Montes) así como en la "Proposición Torti", Argentina condicionó su cumplimiento de la Sentencia a la aceptación por parte de Chile de una línea del límite marítimo que cortaba el acceso de nuestro país a dicho océano. Es seguro que de haber aceptado el Gobierno de Chile la posición que Argentina asumió, ese país habría dado ejecución a la Sentencia y aceptado, por tanto, la soberanía chilena sobre Picton, Nueva y Lennox.

La otra objeción fundamental de Argentina al Laudo, y que está relacionada a lo anterior es decir el dominio exclusivo del Atlántico sudoccidental por ese país, fue su rechazo de partes de la Decisión que hacen referencia a materias que no fueron contempladas por las Partes en el Compromiso, por cuanto podrían perjudicar su soberanía y lesionar sus intereses en la zona marítima austral. En este aspecto la objeción de fondo transandina está relacionada con las opiniones que la Corte vertió respecto del principio oceánico y meridiano del Cabo de Hornos, tesis ambas fundamentales de la defensa argentina durante el pleito para sostener que las islas controvertidas le fueron adjudicadas en 1881.

Como es de conocimiento general, Argentina se basa actualmente en estos mismos principios para cuestionar la soberanía chilena sobre las islas que están ubicadas al sur del "martillo" hasta el Cabo de Hornos[79]. Ahora bien, la Corte rechazó en su Decisión la pretensión argentina de que el principio Atlántico/Pacífico hubiera sido contemplado por los autores del Tratado en la zona austral y negó asi-

[79]Mayores antecedentes se encontrarán en las Notas Diplomáticas intercambiadas por Chile y Argentina entre junio y agosto de 1977. *El Mercurio*, 11 de agosto de 1977.

Resulta fácil deducir que el cuestionamiento argentino de la soberanía chilena sobre las islas ubicadas al sur del "martillo" tiene por objeto impedir a nuestro país un acceso directo al Atlántico.

mismo que en dicho convenio y en el Protocolo de 1893 existiera un meridiano del Cabo de Hornos que divida los océanos Atlántico y Pacífico y las jurisdicciones argentina y chilena al este y oeste del mismo.

El problema que enfrenta Argentina a este respecto es claro; las opiniones de la Corte la han dejado sin argumentos válidos para sostener frente a cualquier tribunal que los territorios al sur del "martillo" hasta el Cabo de Hornos le fueron adjudicados en 1881 en base a esos principios, y de allí entonces su total rechazo de la interpretación que la Corte hiciera del Tratado de 1881[80].

Por otra parte a obtener el control exclusivo del Atlántico sur, apuntó, innegablemente, el Proyecto de Acuerdo enviado por el gobierno argentino el 5 de diciembre de 1977 (proposición Torti).

Sabido es que el único camino que tendría Argentina para acceder al imperio exclusivo de dicho océano sería obteniendo título de soberanía sobre las islas que lo enfrentan, puesto que es la titularidad sobre territorios la que origina jurisdicción sobre las áreas marítimas; de allí entonces la proposición argentina de condominio sobre ciertas islas que incuestionablemente han pertenecido a Chile desde 1881.

En este contexto, entonces, una vez más, nos encontramos con que el interés de Argentina sobre las islas al este del meridiano del Cabo de Hornos deriva más bien de su deseo expreso de acceder al predominio exclusivo del Atlántico sudoccidental, que de su interés por los territorios propiamente tales, y de ahí su insistencia en discutir directamente con Chile estas materias, puesto que, posiblemente, ningún árbitro le adjudicaría territorio alguno si hubiera de basar su decisión en la interpretación de los tratados en vigor entre ambas

[80]Resulta necesario aclarar que la Corte se vio obligada a pronunciarse en su Decisión sobre estas materias porque la propia defensa argentina las esgrimió en sus argumentaciones; como es de conocimiento general, el Tribunal, según se le pidiera expresamente en el Compromiso de Arbitraje de 1971 debía resolver todos y cada uno de los puntos en litigio; no cabía entonces posibilidad alguna de que ignorara los principios fundamentales que sustentó Argentina en pro de sus derechos; *necesariamente* debía resolver hasta qué punto dichos principios pudieron ser contemplados en 1881 para la distribución de territorios en la zona austral, ya que de ello dependía, por otra parte, que realizara un exhaustiva y correcta interpretación del Tratado de 1881 y esclareciera, en definitiva, la voluntad de las partes en esa época. En este sentido, entonces, la Corte *no sobrepasó* sus atribuciones puesto que era su *obligación* analizar y pronunciarse sobre las tesis que constituyeron el fundamento de las posiciones que las partes sostuvieron durante el pleito.

naciones y en las opiniones vertidas por la Corte de Arbitraje en la Decisión que es parte integral del Laudo de 1977[81].

De esta forma, sólo es posible entender la política desarrollada por Argentina en estos últimos meses vis a vis de Chile si se tiene en cuenta el interés fundamental que la ha movido: la propiedad del Atlántico sudoccidental hasta el Cabo de Hornos y su proyección garantizadas hasta la Antártica.

Con todo, los peores momentos de las relaciones chileno-argentinas pertenecen al pasado, puesto que ambos Estados han hecho un esfuerzo digno de un final feliz al reanudar el diálogo luego de la suscripción del Acta de Puerto Montt.

No se puede negar que subsiste una discrepancia fundamental respecto del Laudo, pero no sería extraño que este escollo se salve en el futuro de resultar fructíferas las actuales negociaciones en curso.

Es cierto que las delegaciones de ambos gobiernos negocian materias ajenas al Laudo, pero su naturaleza misma indica que de una forma u otra, algunas de ellas están ligadas al mismo. De esta manera, de producirse algún acuerdo es seguro que influirá para que desaparezca la impasse respecto de las disposiciones de la Sentencia.

Es tradición de Chile y Argentina, por lo demás, el resolver las cuestiones limítrofes pendientes en forma pacífica, sea por negociación directa o arbitraje; con seguridad entonces se llegará a resultados positivos, acordes con sus intereses comunes y con sus ya tradicionales lazos de amistad y buena vecindad.

[81]Juan E. Guglialmelli, director de la revista argentina *Estrategia,* expresó esta idea en los siguientes términos: "La titularidad de las islas es el factor clave para reclamar jurisdicción marítima, y, en nuestro caso, para frenar, jurídicamente, el avance de Chile hacia el Atlántico Sur en áreas que nos pertenecen"; y agrega: "Para la Argentina, no es suficiente el Principio Oceánico, sino que debe materializarlo con la posesión concreta del archipiélago o parte de él, al Este del meridiano del Cabo de Hornos". "Cuestión del Beagle. Negociación Directa o diálogo de armas" *Estrategia* Nº 49/50, nov.-dic. 1977, enero-febrero 1978, p. 19;

15.
CRONOLOGIA POLITICA DE LAS NEGOCIACIONES CHILENO-BOLIVIANA (1975-1978)

C. Gloria Echeverría D. y Walter Sánchez G.

INTRODUCCION

El examen político del calendario de negociaciones entre Chile y Bolivia junto con la participación del Perú, en los últimos tres años, debiera servir para extraer algunas consideraciones y lecciones útiles desde el punto de vista intelectual y diplomático.

Estas consideraciones dicen relación al contenido y forma del proceso diplomático que se vio intensificado entre el 8 de febrero de 1975 hasta que el General Juan Pereda tomó posesión del mando en Bolivia el 21 de julio de 1978 deponiendo al General Hugo Banzer. En este espacio de tiempo se pueden identificar varias fases en este proceso de ajustes diplomáticos.

La normalización de relaciones entre Chile y Bolivia se inició el 8 de febrero de 1975, oportunidad en que se adoptaron algunas líneas de acción para que Bolivia solicitase a Chile la posibilidad de poner fin a su mediterraneidad.

a) Entre agosto y diciembre de 1975, se logró una base global aceptable de negociación entre Santiago y La Paz.

   La nota 681-108-75 del Embajador de Bolivia en Santiago comunicó que su país acepta "los términos generales de la respuesta de Chile".

   La segunda fase estuvo precedida por el cambio de mando en Perú, el 29 de agosto de 1975, cuando el General Francisco Morales B. asumió la Jefatura del Estado en reemplazo del General Juan Velasco A.

b) Entre el 19 de diciembre de 1975 y el 8 de noviembre de 1976, se debatió la "Respuesta chilena" a Bolivia; la comunicación de dicha respuesta al Perú en cumplimiento de las estipulaciones del Protocolo Complementario al Tratado de Lima de 1929 y después de consultas entre Perú y Chile, se conoció la contraproposición del Perú. Esta propuesta, según los delegados especiales de Chile, Enrique Bernstein y Julio Philippi, "no se ajusta ni a la

consulta precisa de Chile, ni a las disposiciones del tratado de 1929".

c) En la tercera etapa, entre diciembre de 1976 y marzo de 1978, Bolivia modificó sus planteamientos iniciales en su contenido y forma y, por lo tanto, solicitó a Perú y a Chile "la revisión" de la contraproposición peruana y del "ofrecimiento chileno".

Esta tercera etapa fue precedida por el anuncio de elecciones generales en Bolivia para julio de 1978, en las cuales el general Banzer excluyó su eventual participación como candidato a la presidencia.

Esta etapa culminó con varios intentos epistolares por parte de los Jefes de Estado de Chile y Bolivia para llegar a una solución beneficiosa para ambos países y aceptable por el Perú.

No obstante los esfuerzos por parte de Chile para mantener el diálogo diplomático, el 17 de marzo de 1978 el gobierno boliviano suspendió relaciones con Chile. En ese mismo día, en nota del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, se comunicó al gobierno de la Paz, que a juicio de Chile "no existe ningún hecho que explique la inusitada decisión tomada por el Gobierno de Bolivia".

d) La etapa después de la suspensión de relaciones por parte de Bolivia hasta el presente, se ha caracterizado por una búsqueda de apoyos y aliados intranacionales y regionales a las demandas que Bolivia hace al gobierno chileno. Paralelo a esta espiral en la búsqueda de apoyos internacionales se produjo una brusca caída en el apoyo de la opinión pública boliviana hacia el régimen del General Banzer y a la forma como éste trató de resolver el problema de su mediterraneidad*. El resultado de esta dinámica paralela, obstaculizó el contenido y método de las negociaciones. Por su parte, en el campo internacional, Chile ha reiterado su posición a través de una carta dirigida por el Embajador Sergio Diez a Kurt Waldheim, Secretario General de Naciones Unidas el 5 de junio de 1978.

En esta correspondencia oficial, aparecida en "El Mercurio" (9-6-78), se puntualiza cuál es el "status de la cuestión" entre Chile y Bolivia. Según el Embajador chileno:

*Entre otros autores sobre Banzer y su diplomacia ver: Walter Guevara A. *Radiografía de la Negociación con Chile,* Ed. Universo Cochabamba. Bolivia (Junio) 1978. El autor curiosamente al criticar la gestión Banzer le entrega todos los argumentos que sirven para comprender y fortalecer las tesis chilenas.

1. "Entre Chile y Bolivia no existe ningún problema territorial en suspenso, el Tratado de paz, amistad y comercio del 20 de octubre de 1904, fijó definitivamente las fronteras entre ambos países.
2. "Este tratado fue suscrito 20 años después del cese de las hostilidades que surgieron entre ambos países como consecuencia de la guerra de 1879. Fue aprobado por el Congreso boliviano y debidamente ratificado.
3. "El tratado de 1904 imponía a Chile pesadas obligaciones, las que cumplió en tiempo oportuno, y cuya finalidad consistía en dar a Bolivia el derecho de acceso más amplio y libre posible al Océano Pacífico.
4. "Estas facilidades fueron perfeccionadas e incrementadas con tratados y acuerdos que traducen la voluntad permanente de Chile de respetar fielmente el espíritu que animó las negociaciones del Tratado de 1904. De modo que Bolivia es hoy, en el mundo, el país sin litoral que goza del máximo de facilidades de paso".
5. "Aunque Bolivia no tenga derecho sobre parte alguna del territorio chileno, el Gobierno chileno aceptó entablar negociaciones con este país con miras a satisfacer su aspiración a obtener un libre acceso al Océano Pacífico. *Con esa intención el Gobierno chileno formuló en diciembre de 1975, una propuesta basada esencialmente en un canje territorial. Bolivia aceptó expresamente esta propuesta*".
6. "En 1976 y 1977 se desarrollaron negociaciones con miras a clarificar y precisar otros aspectos de la propuesta chilena, entre ellos la extensión del canje territorial con respecto al espacio marítimo. Sobre este punto, así como sobre otros, fue posible conciliar los puntos de vista y realizar acuerdos de principio".
7. "Aunque nunca hayan sido interrumpidas las negociaciones y que la iniciativa haya procedido siempre de Chile, inclusive a nivel presidencial, el Gobierno boliviano decidió repentinamente ponerles punto final al suspender las relaciones diplomáticas con Chile, el 17 de marzo de 1978".
8. "Así Bolivia interrumpió negociaciones que el Gobierno chileno llevaba a cabo con la mayor seriedad y con la intención de satisfacer una aspiración boliviana".

Por servir de resumen al lector, hemos preferido citar en extenso esta comunicación oficial y reciente, con el fin de ahorrar comentarios de carácter subjetivo.

Por otra parte, en el campo de la política interna en la etapa des-

pués de la suspensión de relaciones, el anunciado proceso electoral boliviano, culminó en forma tan lamentable que el 19 de julio de 1978 la Corte Nacional Electoral boliviana anuló las elecciones "por considerarlo viciado de nulidad y convoca a elecciones para dentro de 180 días".

Cuarenta y ocho horas después de esa decisión, el General Pereda tomó posesión del mando en reemplazo de Banzer y el día 24 de noviembre el General David Padilla A., Comandante General del Ejército, a su vez, asumió la Jefatura del Estado boliviano desplazando al General Pereda. El grupo de militares nacionalistas fue apoyado por el líder de izquierda Hernán Siles Suazo.

De esta manera se ilustra cómo el problema de las aspiraciones y las negociaciones de Bolivia con Chile, una vez más han quedado sin solución final por cuanto se ha convertido como antes, en un asunto que es parte y reflejo de los vaivenes de la política interna y externa del país vecino. Esta tendencia aparece mucho más evidente en la fase tercera y cuarta de esta cronología política.

El quiebre del sistema de alianzas sociales y políticas que dieron estabilidad al régimen de Banzer en lo interno, se reflejó en la suspensión de relaciones con Chile y en la dramática carrera por su sucesión que aún no encuentra un cauce aparentemente estable. Como lo demuestra esta cronología de tres años, los intentos por buscar un nuevo eje de alianzas con países no afines al Gobierno chileno, por razones de cualquier tipo, no aparece como una estrategia suficiente para resolver el obstáculo de fondo en estas aspiraciones y negociaciones. Estas no tienen un final feliz por una competencia política no-regulada, que dificulta la unidad nacional y, por consecuencia, una política exterior coherente. Esta realidad, lejos de ser un enjuiciamiento, es un mero reconocimiento de un hecho político que casi no resiste comentarios.

En el caso de Chile, si bien su sistema de alianzas externas no aparece tan estable como en otras épocas, existe en la actualidad un enorme consenso nacional sobre el "status de la cuestión" boliviana, frente al cual las presiones de "terceros" o las acciones de enfrentamiento indirecto, no tienen la eficacia que se persigue. Por el contrario, en materia de integridad territorial el consenso es tan amplio, que aparece como un común denominador neto, entre los chilenos y entre éstos y sus países amigos.

Dentro de este escenario político, que el lector puede verificar paso a paso y actor por actor en esta cronología política, la única

conclusión que es posible derivar es que la situación de suspensión de relaciones por parte de Bolivia, lejos de ayudar a la pacificación del cono sur, es un foco de tensión del cual ningún país es beneficiado ni menos Bolivia y la región. En este sentido, los esfuerzos que ambos gobiernos realicen para resolver definitivamente este problema no tendrán otro ganador que la satisfacción de intereses mutuos y, a la larga, la pacificación del continente de acuerdo con los instrumentos que otorga el Derecho Internacional y en virtud de un legado histórico de cooperación chileno-boliviana.

Los autores de esta cronología agradecen a todas las personas y organismos especializados de Chile, Perú y Bolivia que ayudaron para la confección de esta cronología política. Esta cronología en su fondo y forma ha significado seleccionar un mar de acontecimientos y fenómenos que servirán para una investigación de más largo alcance con María Teresa Infante, que se publicará durante el próximo año. Con todas sus limitaciones esperamos que pueda servir de vehículo para un mayor intercambio de opiniones intelectuales y políticas sobre estas materias, con una sólida base en la realidad más que en las declaraciones formales o en las aspiraciones de cada una de las partes.

Diciembre 1978.

ANEXO

CRONOLOGIA DE LAS NEGOCIACIONES CHILENO-BOLIVIANAS (1975-1978)

Preparada por Gloria Echeverría y Walter Sánchez, Investigadores del Instituto de Estudios Internacionales Univ. de Chile, sobre la base de materiales publicados de carácter oficial y en la prensa de varios países de América Latina.

CRONOLOGIA DE LAS NEGOCIACIONES CHILENO-BOLIVIANAS (1975-1978)

AÑO 1975

Febrero 1975.*

Entre la localidad boliviana de Charaña y Visbiri de Chile a 4.068 metros sobre el nivel del mar se realizó la entrevista entre los Presidentes Hugo Banzer y Augusto Pinochet, en la cual se firmó una declaración restableciendo relaciones entre ambos gobiernos.

(Las relaciones se habían interrumpido el 16 de abril de 1962, a raíz del diferendo sobre el río Lauca).

Intercambio de Embajadores entre Chile y Bolivia. Representante de Bolivia en Santiago, Sr. Guillermo Gutiérrez Vea-Murguía, y Representante de Chile en la Paz, Sr. Rigoberto Díaz.

24 *marzo 1975.*

En "Declaración de Panamá" suscrita por los Presidentes de Colombia, Venezuela, Costa Rica y el Jefe de Gobierno de Panamá, se acordó: "La solidaridad con la justa aspiración de Bolivia de tener un acceso al mar".

8 agosto 1975.

Los Presidentes Hugo Banzer y Carlos Andrés Pérez firmaron una declaración conjunta en la cual Venezuela reitera su apoyo a las justas aspiraciones bolivianas para alcanzar a la brevedad posible una salida soberana al Océano Pacífico.

26 agosto 1975.

El Gobierno boliviano, a través de una nota verbal y comunicación oficial, o "Ayuda memoria", planteó al Gobierno chileno entre otras, dos peticiones: a) Cesión a Bolivia de una costa marítima soberana entre la línea de la Concordia y el límite del radio urbano

*El 9 de diciembre de 1974 se firmó la Declaración de Ayacucho, en la cual 8 países incluyendo el delegado chileno, se refirieron al problema de "la mediterraneidad que afecta a Bolivia". En Brasilia, el 15 de marzo de 1974, los Presidentes Pinochet y Banzer acordaron "resolver asuntos pendientes y fundamentales para las dos naciones".

de la ciudad de Arica. Esta costa deberá prolongarse con una faja territorial soberana desde dicha costa hasta la frontera chileno-boliviana, incluyendo la transferencia del F.F.C.C. Arica-La Paz; b) Cesión a Bolivia de un territorio soberano de 50 km. de extensión a lo largo de la costa y de 15 km. de profundidad, en zonas apropiadas a determinarse, alternativamente, próximas a Iquique, Antofagasta o Pisagua.

29 agosto 1975.
Mientras se realiza en Lima la Conferencia de países No-Alineados, el General Francisco Morales Bermúdez asume la Jefatura del Estado Peruano, en reemplazo del General Juan Velasco Alvarado. Algunos colaboradores íntimos del ex Presidente son marginados de las labores de gobierno.

12 diciembre 1975.
Respuesta verbal del Gobierno de Chile a la "Ayuda Memoria" boliviana, por parte del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Vice-Almirante Patricio Carvajal Prado al Embajador de Bolivia en Chile don Guillermo Gutiérrez Vea-Murguía.

La respuesta verbal señaló la "decisión de conceder a Bolivia una costa marítima soberana, unida al territorio boliviano por una faja territorial igualmente soberana". El resto de los planteamientos contenidos en la Ayuda Memoria boliviana, serían igualmente materias de futuras negociaciones.

16 diciembre 1975.
Nota Nº 681-108-75 del Embajador de Bolivia al Canciller chileno, en la cual se comunica a Chile que Bolivia acepta "los términos generales de la respuesta de Chile a la proposición presentada mediante el Ayuda Memoria del 26 de agosto del año en curso" y se solicita una respuesta escrita a la respuesta verbal del Gobierno chileno.

19 diciembre 1975.
Nota Nº 686, del M.R.R.E.E de Chile al Embajador de Bolivia en Santiago, en la cual se reiteran "los términos con que mi Gobierno desea responder a los lineamientos para una negociación destinada a alcanzar una solución mutuamente conveniente"

Esta nota se ha denominado como la "Respuesta Chilena" al problema boliviano.

19 diciembre 1975.

Nota Nº 685 del M.R.R.E.E de Chile al Sr: Ministro de Rel. Ext. de la República del Perú, Sr. Miguel Angel de la Flor Valle, en la cual se comunica el contenido de la nota Nº 686 en cumplimiento al Art: Nº 1 del Protocolo Complementario del Tratado de Lima de 1929, en el cual se estipula que ni Chile ni Perú podrán "sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que en conformidad al tratado de esta misma fecha, quedan bajo sus respectivas soberanías".

26 diciembre 1975.

Perú designa comisión ad hoc para estudiar proposición chilena, presidida por don José Luis Bustamante y Rivero (Ex Presidente de la República).

26 diciembre 1975.

Lima. Se crea una Comisión de Personalidades, encabezadas por el ex presidente José Luis Bustamante y Riveros e integrada por: Edgardo Mercado Jarrín, ex Primer Ministro y Canciller, los ex Ministros de Rel. Ext. Raúl Ferrero Rebagliati, Enrique García Sayán y Vice-Almirante en retiro Edgardo Llosa. Además la integraron los historiadores Jorge Basadre, Gustavo Pons Muzzo, el abogado Andrés Aramburu Menchaca, Alberto Dangelo, Guillermo García Montufar, Luis Marchant Stens, Carlos Cargía Bedoya, Bolívar Ulloa y Antonio Belaúnde.

El objeto de la Comisión es: "estudiar los planteamientos formulados, teniendo en consideración lo dispuesto por el Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo Complementario".

31 diciembre 1975.

Nota, Nº 6/120, respuesta del Canciller peruano a nota Nº 685 del M.R.R.E.E de Chile. La respuesta se limita a acusar recibo nota de la nota chilena; se solicita a Chile la información para "conocer de manera oficial y completa el texto de los documentos cursados entre Chile y Bolivia". Las razones del Perú para obtener dicha información derivan, "de los especiales nexos que lo vinculan con la provincia de Arica, en razón a los antecedentes históricos, de la estrecha inter-relación pro-económica y social que existe entre los territorios de Tacna y Arica y de las estipulaciones del Tratado de Lima, de 1929 y su Protocolo, Complementario".

AÑO 1976

6 enero 1976.
La Paz. Se crea el Consejo Nacional Marítimo (CONAMAR) integrado por: Adalberto Violand, Coordinador; Miguel Tejada, Coordinador Alterno; y los Sres. Ex Comandantes de las FF. AA. Gral. Oscar Adriázola, Carlos Alcoreza y el Almirante Javier Pinto.

El objetivo de la comisión consiste en analizar los antecedentes y perspectivas de las negociaciones con Chile.

6 enero 1976.
Bolivia condiciona el canje de territorios con Chile a una aclaración por parte de este último del "área marítima que cedería"; objeta asimismo, "la alternativa de desmilitarización del Corredor" y los montos de indemnización por obra de infraestructura." Sin embargo, el comunicado oficial reitera que la contrapuesta fue "aceptada globalmente".

7 enero 1976.
Santiago. Nota Nº 293 del Canciller chileno al Ministro de Rel. Ext. del Perú, en respuesta a la Nota Nº 6-41120, de fecha 31 XII. 1975. Según esta nota el Canciller chileno afirma haber dado cumplimiento a la petición de Perú en relación a proporcionar los antecedentes de las negociaciones chileno-bolivianas.

Chile en su nota reitera "la decisión de Mi Gobierno de atenerse estrictamente a las estipulaciones del Protocolo Complementario al Tratado de Lima, de 3 de junio de 1929. Por tanto, cualquier arreglo a que puedan conducir las negociaciones bilaterales entre Chile y Bolivia, quedará condicionado, en lo que signifique cesión territorial en la provincia de Arica, al acuerdo previo del Perú previsto en dicho Protocolo".

29 enero 1976.
Perú propone formalmente la iniciación de conversaciones bilaterales con Chile para analizar el problema de la mediterraneidad boliviana.

Enero 1976.
Santiago. El Consejo Consultivo de Ex Cancilleres de Chile es convocado por el Ministro de Relaciones Exteriores para darle a conocer los antecedentes sobre las negociaciones con Bolivia y consultar su opinión.

El Consejo también está integrado por connotados especialistas de relaciones internacionales.

17 febrero 1976.
Respuesta chilena que acepta planteamiento peruano para iniciar "conversaciones" bilaterales.

20 abril 1976.
Lima. Se inician oficialmente las conversaciones entre Perú y Chile para encontrar una solución al problema de la mediterraneidad de Bolivia.

Los representantes chilenos son: Julio Philippi I, Presidente de la Delegación; Enrique Bernstein C. Representante Alterno; Gastón Illanes F. y Ricardo Rivadeneira. La delegación peruana es encabezada por el Sr. Luis Marchand S.

23 abril 1976.
Comunicado conjunto peruano-chileno, en el cual se da a conocer el término de las conversaciones entre ambos países relacionadas a las tratativas chileno-bolivianas y se anuncia una nueva reunión para fines de junio.

junio 1976.
El Canciller de Bolivia informó a la VI Asamblea General Ordinaria de la O.E.A. reunida en Santiago, acerca del estado de las Negociaciones chileno-bolivianas.

5 julio 1976.
Se reanuda en Santiago la Segunda Rueda de Conversaciones entre Chile y Perú.

9 julio 1976.
Comunicado conjunto peruano-chileno. Se señala que en la segunda rueda de conversaciones se continuó el examen de los aspectos que inciden en las relaciones fronterizas entre Chile y el Perú derivados del Tratado de 1929 y de su Protocolo, así como de los Convenios posteriores. Se informa asimismo que se convino en proseguir las conversaciones en la ciudad de Lima en fecha que se fijará más adelante.

9 noviembre 1976.
Perú propone el 15 de noviembre como fecha para realizar la Tercera Rueda de Conversaciones de Alto Nivel entre Chile y Perú.

11 noviembre 1976.

Chile solicita la postergación de la reunión "por algunos días", debido a "una urgente operación quirúrgica" de su representante Sr. Julio Philippi I.

18 noviembre 1976.

El Secretario General de Relaciones Exteriores del Perú, Embajador Luis Marchand S., enviado especial, visita al canciller chileno, para exponer verbalmente un planteamiento sobre la consulta formulada por Chile el 19 de diciembre de 1975. El Enviado Especial entrega un diagrama con la posición peruana y se compromete a enviar posteriormente una formulación por escrito.

En Lima la Cancillería peruana da por terminadas las labores de la Comisión ad hoc, presidida por el historiador José Luis Bustamante Rivero.

19 noviembre 1976.

El Embajador de Perú en Chile, Sr. José Carlos Mariátegui, entrega al Sub-Secretario de Rel. Ext. de Chile, Coronel Enrique Valdés P. un Memorándum con un resumen del planteamiento peruano.

La base fundamental del planteamiento peruano consiste en la "Eventual cesión soberana por Chile a Bolivia de un Corredor por el norte de la Provincia de Arica, paralelo a la Línea de la Concordia, que se inicia en la frontera boliviano-chilena y termina al llegar al tramo de la Carretera Panamericana en dicha provincia, que une el Puerto de Arica con la ciudad de Tacna".

Se sujeta la cesión eventual de dicho corredor a la siguiente condición: estableciendo a continuación del corredor de un área territorial bajo soberanía compartida de Perú, Bolivia y Chile, situada entre la línea de la Concordia, la Carretera Panamericana, el casco Norte de la ciudad de Arica y el litoral del Océano Pacífico.

Propone asimismo.

— constitución de una administración portuaria trinacional en el puerto de Arica;

— concesión a Bolivia del derecho a construir un puerto bajo su soberanía exclusiva.

— soberanía exclusiva de Bolivia sobre el mar adyacente al litoral del Territorio bajo soberanía compartida.

— Establecimiento por los tres países de un polo de desarrollo económico en el territorio bajo soberanía compartida.

19 noviembre 1976.

Lima. La Cancillería de "Torre Tagle" difunde un extenso comunicado que amplía las formulaciones del resumen entregado oficialmente al Gobierno de Chile. El comunicado fue ampliamente difundido por los medios de comunicaciones en Chile.

Santiago. Se reúne a puerta cerrada el Consejo Consultivo de Ex Cancilleres con el M.R.R.E. Vice-Almirante Patricio Carvajal Prado;

23 noviembre 1976.

A las 20.50 horas, el Embajador de Perú en Santiago entrega un comunicado oficial afirmando que el jueves 18 "se hizo llegar a la Cancillería chilena un memorándum que contiene" el planteamiento peruano.

24 noviembre 1976.

Informe Especial de los delegados, Philippi-Bernstein al Canciller de Chile sobre el planteamiento peruano. Según el Informe "la sugerencia peruana no se ajusta ni a la consulta precisa de Chile, ni a las disposiciones del tratado de 1929".

26 noviembre 1976.

Memorándum de respuesta del Gobierno de Chile al Planteamiento peruano del 18 de noviembre, entregado al Embajador José Carlos Mariátegui. El Gobierno de Chile "declina considerar el planteamiento peruano, porque incide en materias propias de la soberanía de Chile; no tienen relación con los términos generales de la negociación entre Chile y Bolivia" y "porque implica una clara y manifiesta modificación de las Cláusulas del Tratado del año 1929".

El Memorándum concluye expresando que: "el Gobierno de Chile espera la respuesta a la consulta formulada en virtud del art. 1º del Protocolo Complementario al Tratado de 1929".

27 noviembre 1976.

Lima. Declaración del Canciller José de la Puente en respuesta al informe presentado por el Gobierno de Chile con la negativa a considerar el planteamiento peruano (26 noviembre 1976).

En el punto 7 el Canciller de la Puente expresa: "En consecuencia manifestó que el Gobierno del Perú con su planteamiento transmitido al Sr. Canciller de Chile a través de un representante especial, el 19 del presente mes, ha dado respuesta a la consulta que le fue formulada por el Gobierno de Chile en virtud del Art. 1º del Pro-

tocolo Complementario al Tratado de 1929, por la nota 685 del 19 de diciembre de 1975".

1º diciembre 1976.
El Presidente Hugo Banzer hace declaraciones en pro de la continuación del diálogo, a los periodistas, al poner término a su visita oficial a la República de Argentina.

2 diciembre 1976.
El Embajador de Bolivia Fernando Ortiz S. expresa ante el Consejo Permanente de la O.E.A. que su país aspira a la solución de su situación de enclaustramiento "sin compensaciones territoriales de ninguna índole".

9 diciembre 1976.
Quito. El triunvirato Militar de Ecuador deja sin efecto esta noche la proyectada reunión con el Presidente del Perú Francisco Morales Bermúdez, anunciada para el lunes 13 del presente mes. La razón de la suspensión de la visita es que se excluyó del temario de dicha entrevista, el problema limítrofe entre ambas naciones.

11 diciembre 1976.
Caracas. El Presidente Carlos Andrés Pérez condecora al Jefe de Estado peruano, General Francisco Morales Bermúdez y expresa su complacencia por los esfuerzos emprendidos por Perú en torno a la mediterraneidad de Bolivia.

24 diciembre 1976.
En un mensaje por radio y televisión el Presidente Hugo Banzer propone al Gobierno de Chile que modifique su propuesta de canje territorial y también propone al Gobierno del Perú que modifique su planteamiento para establecer un área territorial bajo soberanía compartida. El Presidente Banzer sostiene que es factible entrar en una nueva etapa de negociaciones entre las tres naciones para resolver los problemas de mediterraneidad de Bolivia.

AÑO 1977

5 enero 1977.
Washington, 4. "La rapidez con que se están armando Perú y Chile hace que no pueda descartarse un conflicto entre ambos países", según la revista estadounidense, "Defensa y asuntos extranjeros".

11 enero 1977.

Declaraciones del Presidente Banzer de Bolivia en una entrevista concedida a la Associated Press.

El Presidente explica la nueva posición boliviana en lo referente a las negociaciones con Chile respecto de la mediterraneidad de su país: "Aquí el pueblo ha manifestado, en diversas oportunidades a través de la prensa escrita y oral, su insatisfacción por el trueque territorial". Por esa razón"... es que hemos pedido, a nombre del pueblo boliviano, que el Gobierno chileno retire la condición del trueque".

Respecto de la petición a Perú de que elimine su planteamiento de soberanía compartida, explica: "...el objetivo de Bolivia es llegar soberanamente al Pacífico, no con soberanía compartida. Queremos soberanía boliviana".

Explica igualmente que el próximo paso en las negociaciones "será conocer oficialmente los criterios de Perú y de Chile (sobre el nuevo planteamiento boliviano)".

4 febrero 1977.

El gobierno de Bolivia designó un "coordinador especial" en su Embajada en Santiago con el objeto de agilizar las conversaciones para solucionar el enclaustramiento geográfico de ese país. La designación recayó en Manfredo Kempf; las funciones del "coordinador" según el Canciller Adriázola, serán las de agilizar las "comunicaciones entre los gobiernos de La Paz y Santiago".

8 febrero 1977.

El Presidente de Chile dirige una nota a su colega boliviano, General Hugo Banzer, con ocasión de celebrarse dos años del aniversario de la reunión de Charaña. En ella reitera el deseo del pueblo y gobierno de Chile de solucionar amistosamente la mediterraneidad de Bolivia. Frente a las dificultades que se habían suscitado manifestó: "estimo conveniente redoblar nuestro empeño y nuestra buena voluntad, para avanzar desde el actual estado en que se encuentra la negociación y llegar a la meta que nos hemos propuesto". En su Nota el Mandatario chileno subraya asimismo los términos en que debe solucionarse la cuestión marítima boliviana al afirmar: "Inspirados en el más profundo espíritu americanista iniciamos negociaciones tendientes a satisfacer la aspiración de Bolivia de tener una costa soberana sin solución de continuidad con el actual territorio boliviano".

8 febrero 1977.

En su respuesta a la Nota del presidente Pinochet, el General Banzer coincide con su colega chileno en la voluntad de reactivar las negociaciones estancadas a raíz de la respuesta peruana a la consulta de Chile. En ella reitera la aspiración de su país de superar su mediterraneidad mediante una salida libre y soberana al Océano Pacífico.

8 febrero 1977.

El Canciller de Bolivia, Oscar Adriázola, manifiesta en una entrevista difundida por el programa periodístico "Facetas" su confianza en "el diálogo sincero y directo", y ratifica la posición boliviana de que "las negociaciones no están paralizadas".

8 febrero 1977.

El Presidente Hugo Banzer en una entrevista concedida al "Financial Times" de Londres afirma que su país mantendrá una política de "neutralidad activa" si estalla alguna hostilidad entre Chile y Perú. Por "neutralidad activa" entiende: "quiero significar que Bolivia hará todo lo que pueda para ayudar a detener la lucha entre los dos países, si llegara a estallar. Además Bolivia se empeñará en evitar que otros países sean precipitados en la disputa".

6 marzo 1977.

El Presidente de Argentina, Jorge R. Videla, declara en Buenos Aires luego de una visita de tres días efectuada al Perú, respecto de la posible mediación argentina en lo relativo a la mediterraneidad boliviana: "Si nos referimos a la salida al mar de Bolivia, vía el Pacífico, no está en la mano argentina, en la posibilidad argentina, de atender ese problema que es parte de otras dos naciones, y de interés de las tres partes. Sí podemos expresar como concepto genérico, que la Argentina desearía vivamente encontrar a Bolivia una solución a su problema de mediterraneidad en una solución de acuerdo de partes, las partes que están vinculadas con este problema".

14 marzo 1977.

Se inicia la visita de siete días a Chile del Primer Ministro peruano, General Guillermo Arbulú Galliani. El Primer Ministro de Guerra y Comandante General del Ejército de ese país, visita Chile en retribución a la que hiciera a Lima el Ministro de Defensa de Chile, General Herman Brady.

17 marzo 1977.
El periódico "El Diario" de La Paz señala que los periodistas especializados y observadores oficiales en Lima temen que estalle la guerra entre Chile y Perú.

3 mayo 1977.
En un discurso pronunciado con ocasión de la inauguración de una reunión de embajadores bolivianos en Latinoamérica destinada a evaluar los resultados de las gestiones para conseguir un arreglo al enclaustramiento boliviano y a adoptar posiciones que aceleren la llegada de ese acuerdo, el Presidente Banzer señala que: "Las situaciones inequitativas, por no decir injustas, son el obstáculo primario que es preciso remover para que esa proclamada unificación (se refiere a la integración latinoamericana) tenga el valor requerido. No habrá poder unificador capaz de lograr el éxito si se mantienen problemas concretos, de dudosa justificación y de ninguna utilidad para quienes pudieran estar interesados en perpetuarlos indefinidamente."

7 junio 1977.
En una declaración conjunta peruano-boliviana suscrita en Lima, los Cancilleres de la Puente y Adriázola, de Perú y Bolivia, respectivamente, consignan que "analizaron constructivamente el problema del enclaustramiento geográfico de Bolivia", al cual Perú reiteró "su más amplia comprensión".

10 junio 1977.
Declaración conjunta firmada en Santiago por los Cancilleres de Chile y Bolivia, Patricio Carvajal y Oscar Adriázola, respectivamente. En este documento se comprometieron a "profundizar y activar el diálogo" en torno a la aspiración boliviana de acceder soberanamente al Pacífico y de estrechar al máximo las relaciones bilaterales entre ambos países.

17 junio 1977.
El Ministro de Marina de Brasil, Almirante Geraldo Azevedo Henning, manifestó en un acto en que la Fuerza Naval de Bolivia lo condecoró con "La Gran Cruz de la Orden al Mérito" que su país otorga su apoyo "incondicional" a la pretensión boliviana de obtener una salida al mar.

4 julio 1977.
Jefes militares de Chile, Perú y Bolivia inician una reunión en Santa Cruz (Bolivia), orientada a reafirmar la paz en esta parte del cono

sur de América y a establecer fórmulas de cooperación e información castrense entre los tres países. Las anteriores reuniones se realizaron en Lima (1975) y Santiago (1976). Todas estas citas han sido preparadas para despejar rumores bélicos y temores todavía latentes, como consecuencia de la guerra de 1879. En la sesión de apertura el delegado boliviano, Comandante del Ejército de ese país, General Raúl Alvarez Peñaranda, señaló que uno de los mayores obstáculos para despejar los temores de un conflicto en la zona, es la demora en encontrar una solución digna del enclaustramiento de su país. Al respecto señaló: "La persistencia sin solución del problema boliviano contradice abiertamente la filosofía de entendimiento y amistad en que se sustentan las relaciones hemisféricas y los procesos de integración regional y subregional. Bolivia precisa de manera perentoria que se supere su actual encierro geográfico".

20 julio 1977.
El periódico "Presencia", de La Paz, informa que el Canciller de Chile, Patricio Carvajal, habría señalado que existe un principio de fórmula "aceptable para la opinión pública de Bolivia y Chile y que tenga un grado de aceptabilidad para Perú".

22 julio 1977.
La Paz. "Rumor de enclave se difunde en Bolivia". Según el boletín de noticias "Ipe", Chile habría planteado a Bolivia la posibilidad de cederle un pequeño enclave al oeste de la carretera Panamericana y al norte de Arica. El boletín señala además que el enclave sería cedido a Bolivia" en un usufructo gratuito por 400 años".

27 julio 1977.
A raíz de una visita del Presidente de Bolivia, General Hugo Banzer a Panamá, el Jefe de Gobierno de este último país, Omar Torrijos manifestó "su vivo deseo porque Bolivia logre materializar prontamente su legítima necesidad de obtener, bajo su propia soberanía, una salida al Pacífico...".

En un Comunicado Conjunto suscrito por ambos mandatarios, Torrijos instó "a las partes a esforzarse en alcanzar esa solución".

28 julio 1977.
Consultado acerca de la información aparecida en una revista sobre las conversaciones chilenas respecto a la salida al mar para Bolivia, Valdés Puga, Subsecretario de Relaciones Exteriores, expresó: "En

las conversaciones entre los Cancilleres de Chile y Bolivia como lo dice la declaración conjunta, se barajó, indudablemente otra fórmula. Ahora lo que falta es que esa fórmula nos sea presentada oficialmente para poder nosotros estudiarla y llegar a conversaciones sobre ella en forma concreta".

29 julio 1977.
Declaración Conjunta boliviano-venezolana suscrita en Caracas por los presidentes Carlos Andrés Pérez y Hugo Banzer de Venezuela y Bolivia, respectivamente . En ella se replanteó la solución de la mediterraneidad de Bolivia sobre la base de la constitución de un gran polo de desarrollo integral en la zona del Pacífico sur, al cual podrían prestar su cooperación organismos internacionales de desarrollo, y otros países.

29 julio 1977.
La Cancillería boliviana informa oficialmente que el Gobierno de ese país ha concedido el agreement para la designación de Pedro Daza Valenzuela como nuevo embajador de Chile en Bolivia en reemplazo de Rigoberto Díaz.

16 agosto 1977.
Según la prensa brasileña, el Presidente Hugo Banzer habría criticado veladamente a Chile y Perú en un discurso pronunciado en el Parlamento de ese país al ser recibido en sesión solemne por el Congreso Nacional. Sus palabras alusivas habrían sido: "Países con extensas costas marítimas rehúyen otorgar salida al océano a los que no las tienen" y que con ello se demuestra "una falta de generosidad y comprensión en las relaciones internacionales, hecho que de no ser atendido resueltamente, podría agravar las condiciones que perturban la paz de la humanidad".

En esta ocasión se suscribió una Declaración Conjunta en la cual el Presidente de Brasil Ernesto Geisel expresó el apoyo de su país a las aspiraciones bolivianas de salida al mar.

18 agosto 1977.
El Canciller peruano de la Puente visita Santiago con ocasión de la celebración del vigésimo quinto año de la Declaración de Santiago. En una entrevista, ante el cargo de que Perú estaría dificultando una solución al problema boliviano, de la Puente señaló : "Nosotros tenemos un diálogo permanente con Chile sobre este asunto,

un diálogo muy cordial, muy constructivo y a medida que avancen estas negociaciones nosotros iremos reaccionando como corresponde a la fórmula que se vaya a presentar, pero de ninguna manera hemos obstaculizado esa solución".

8 septiembre 1977.
Reunión de Washington entre los presidentes de Chile, Perú y Bolivia, en la cual se resolvió impulsar la solución del problema marítimo del país altiplánico. En la Declaración se reafirma "la voluntad del diálogo que los anima", y acuerdan "instruir a sus respectivas Cancillerías que, conforme a este propósito, continúen los esfuerzos orientados al logro de una solución del citado problema que corresponde al deseo de cooperación, amistad y paz que los inspiran".

8 septiembre 1977.
El Presidente Carter declara que para los Estados Unidos la cuestión marítima de Bolivia "es asunto de gran importancia", y agrega que junto al Presidente Banzer han examinado "los mapas de la posible ruta al mar para Bolivia junto al norte de Arica, en Chile, y tenemos la esperanza de que Bolivia, Chile y el Perú puedan llegar a un acuerdo sobre algún corredor que permita a Bolivia tener acceso directo al mar, sobre territorio boliviano".

13 septiembre 1977.
A su vuelta de Washington el Presidente Banzer declara que "por el momento" no pedirá la revisión del Tratado chileno-boliviano de 1904, porque "tenemos encaminada una negociación que no precisa la revisión del Tratado". Agrega, sin embargo, que los acuerdos de Panamá constituyen "un antecedente jurídico de importancia por cuanto han echado por tierra la teoría de la irreversibilidad de los Tratados".

14 septiembre 1977.
Según el diario "Presencia", de La Paz, en las conversaciones de Washington sostenidas entre los presidentes de Chile, Bolivia y Perú, el mandatario de este último habría manifestado que en un arreglo marítimo, debía ser considerada "La moral histórica del Perú".

17 *septiembre 1977.*
La Confederación de Profesionales de Bolivia demanda a su gobierno la revisión del Tratado de 1904, amparada ésta en la revisión del

Tratado del Canal de Panamá; señalaron asimismo en el documento que la propuesta chilena de canjear territorios era "improcedente y humillante".

17 septiembre 1977.

En entrevista exclusiva concedida al periódico "La Segunda", el Canciller de Chile, Vicealmirante Patricio Carvajal señaló: "Nuestro territorio no se vende ni se regala". Y más adelante agregó que "nosotros no pensamos modificar los tratados de límites con países vecinos, a menos que exista un acuerdo bilateral".

21 septiembre 1977.

Según comentarios surgidos en La Paz, para los bolivianos el punto de partida de las dificultades entre Chile y Bolivia en las negociaciones proviene de las recientes declaraciones del Canciller Carvajal emitidas el 17 del mismo mes.

22 septiembre 1977.

"Juventud FSB. Plantea ruptura de relaciones con Chile". En un comunicado emitido el 21 el FSB señala su beneplácito por la posición adoptada por el partido Socialista Demócrata en el sentido de 'pedir la denuncia del Tratado de 1904 y poner la solución del problema marítimo de Bolivia en manos de las Naciones Unidas' en asamblea extraordinaria convocada especialmente para el efecto, porque el mencionado tratado se halla en contra del Derecho de los pueblos de libre acceso al mar y los principios fundamentales de la justicia internacional.

24 septiembre 1977.

El Comandante General de la Armada Argentina y Miembro de la Junta de Gobierno de ese país, Almirante Emilio Eduardo Massera, en visita oficial a la ciudad de Santa Cruz de Bolivia, prestó su firme apoyo a las aspiraciones marítimas bolivianas. Al respecto declaró: "toda América debe sentir como propio este encierro", porque mientras él subsista "toda América está herida", y "Argentina sabe muy bien cuál es su compromiso. Hay un mar antiguo, casi metafísico, que anda recorriendo la historia, esperando reencontrarse con Bolivia".

A estas palabras el General Banzer respondió: "Reitero que en ninguna parte había escuchado una palabra tan vigorosa".

26 septiembre 1977.

Bolivia reitera ante la Asamblea General de la ONU sus aspiraciones de una salida propia al Pacífico; el Canciller Adriázola señaló que su gobierno "está esperanzado en que Chile obtenga el consentimiento del Perú para hacer posible una solución que satisfaga las expectativas del pueblo boliviano y las exigencias que imponen la justicia en el mundo contemporáneo". Subrayó enseguida que la cuestión trasciende los tres países involucrados directamente y que "la solución del enclaustramiento geográfico de Bolivia debe merecer también una acción efectiva de la organización mundial".

26 septiembre 1977.

El periódico "El Diario", de La Paz, transcribe una nota respuesta del ex Embajador de Bolivia en Chile, Guillermo Gutiérrez Vea-Murguía al Canciller, Vicealmirante P. Carvajal, por expresiones manifestadas por este último, respecto de la nota boliviana de 16 de diciembre de 1975. En su nota el ex embajador revela que Bolivia en ningún momento aceptó el canje territorial como base de un acuerdo de solución del problema marítimo boliviano, puesto que fue considerado como "inaceptable".

Al referirse a la nota reservada del 16 de diciembre de 1975, que enviara al Gobierno de Chile, señala que "no significó ni significa la aceptación de un acuerdo de solución del problema marítimo, sino la consideración global y simultánea tanto de la propuesta boliviana como de la chilena, incidiendo esta última en el canje territorial que es inaceptable para Bolivia".

Gutiérrez sostiene que la mala fe del Canciller chileno es su errónea interpretación de los alcances de la nota.

29 septiembre 1977.

Los Cancilleres de Chile, Perú y Bolivia reunidos en Nueva York, en la sede de la representación permanente del Perú ante la ONU, previeron la designación de representantes especiales con el fin de "facilitar la continuidad del diálogo" en lo relativo a la cuestión marítima de Bolivia.

29 septiembre 1977.

El Canciller peruano de la Puente Rabdill afirma ante la Asamblea de la ONU que su país, al absolver la consulta inicial formulada por Chile respecto del proyectado "corredor", no pretende que el plan-

teamiento de su país respondiendo a Chile "constituya la fórmula final definitiva", sino "que una base para una negociación".

29 septiembre 1977.
Según un cable transmitido por la Agencia ANSA, el Presidente Banzer en declaraciones formuladas al diario "Presencia" anunció que su gobierno entraría a una pausa a fin de analizar la situación de las negociaciones con Chile y que sería el futuro parlamento, de elección popular, el que decidiría la aceptación o rechazo del canje territorial propuesto por Chile.

4 octubre 1977.
El Embajador de Chile en Bolivia declara en La Paz que Bolivia podrá elegir unilateralmente y sin presiones de ninguna naturaleza el territorio que entregaría a Chile.

5 octubre 1977.
Bolivia anuncia la formación de la Marina Mercante Nacional, cuya primera nave es "Ciudad de Barquisimeto", donada por el Presidente de Venezuela, a la que se ha denominado "Libertador Bolívar".

5 octubre 1977.
El ex partido gobernante "Movimiento Nacionalista Revolucionario" plantea que el régimen militar del presidente Banzer "congele" las relaciones diplomáticas boliviano-chilenas y suspenda las negociaciones acerca de la mediterraneidad de ese país.

8 octubre 1977.
A su vuelta a La Paz, procedente de Nueva York, donde concurrió a la Asamblea General de la ONU, el Canciller boliviano Oscar Adriázola calificó de "altamente positiva para nuestros intereses" la reunión que sostuviera con sus colegas de Chile y Perú.

13 octubre 1977.
Un comité Cívico de La Paz demanda la utilización mayoritaria de puertos peruanos para el tráfico internacional boliviano en sustitución de los del norte de Chile.

15 octubre 1977.
El Canciller Adriázola, de Bolivia, anuncia a la prensa de su país que "se ha decidido el retorno de nuestro Embajador en Santiago".

17 octubre 1977.

A raíz de diversos comentarios originados en la prensa de Bolivia en el sentido de que el retiro del Embajador Violand Alcázar significaría un enfriamiento de las relaciones diplomáticas entre Chile y ese país, Violand expresó en rueda de prensa: "El Embajador de Bolivia tiene a bien informar que dentro del proceso de rotación funcionaria de la Cancillería de su país, ha recibido instrucciones para trasladarse definitivamente a La Paz". Más delante agregó que para él era muy satisfactorio "que el término de su misión coincidiera con la designación de los representantes especiales que Bolivia, Chile y Perú han acordado para acelerar las negociaciones...".

19 octubre 1977

Llega a Santiago en visita oficial el Ministro del Interior del Perú, General Luis Cisneros Vizquerra, quien al ser consultado respecto de la cuestión marítima boliviana respondió: "se conoce perfectamente la posición del Perú en este problema, que nosotros entendemos que es exclusivamente de Chile y de Bolivia y que el Perú será consultado en un determinado momento en que se llegue a una solución".

26 octubre 1977.

Círculos bien informados en La Paz afirman que una de las razones para anticipar la fecha de las elecciones en Bolivia es que ese país debe encontrarse democráticamente gobernado para 1979, fecha en que se cumplen cien años de la Guerra del Pacífico.

4 noviembre 1977.

El Canciller peruano de la Puente declaró al seminario "Caretas" que Perú necesita saber qué porción de territorio boliviano sería entregado a Chile por Bolivia "porque evidentemente tenemos intereses comunes en ciertas áreas fronterizas"; respecto del corredor manifiesta que "Reconocemos que el corredor es una necesidad para Bolivia, pero debemos tener presentes los tres elementos que hemos mencionado tantas veces: paz, integración y desarrollo"; agrega que el corredor planteaba una serie de interrogantes: "valdría la pena preguntarse si Bolivia estaría satisfecha a la larga con ese estrecho corredor y si su futura insatisfacción no habría de generar otras aspiraciones, expectativas crecientes, mayores pedidos. Es allí donde puede producirse la fricción, la ruptura de la paz, algo que queremos evitar por encima de todo".

6 noviembre 1977.

El General (R) Juan Guglialmelli, Director de "Estrategia", señala en Buenos Aires en una conferencia en la Sede del Centro de Estudios Nacionales que Chile "presiona sobre el sur insular y marítimo argentino y además no acierta con la solución adecuada al problema de la mediterraneidad de Bolivia en su extremo norte".

9 noviembre 1977.

El Presidente de Bolivia General Hugo Banzer anuncia en un mensaje radial que las elecciones generales para la transferencia del poder a un régimen civil tendrían lugar en julio de 1978.

19 noviembre 1977.

"Estancamiento en las negociaciones con Chile". Según el periódico "El Diario", de La Paz, un alto funcionario de la Cancillería de ese país habría comentado que "En el proceso político anunciado por el Presidente de la República, será muy difícil proseguir con las negociaciones y en todo caso corresponderá al futuro Parlamento pronunciarse sobre si esas negociaciones se mantienen o se cancelan definitivamente".

23 noviembre 1977.

El Presidente de Chile dirige una comunicación a su colega boliviano, en la cual le expresa que su Gobierno "mantiene inalterable la voluntad política" respecto de las negociaciones y que está "dispuesto a impulsarlas de acuerdo con los deseos" e "intensidad" que el Presidente Banzer estima aconsejable.

Agregó el Presidente Pinochet: "considero que en la etapa actual de la negociación sería aconsejable hacer una evaluación de lo actuado, precisar los problemas que se deberían superar y sugerir acciones futuras".

1º diciembre 1977.

El Presidente Banzer anuncia que no postulará a la presidencia en las elecciones a realizarse en Bolivia el 9 de julio de 1978: "Declaro que ninguna fuerza ni razón, que ningún motivo ni interés, me obligarán a modificar esta decisión".

12 diciembre 1977.

El Canciller Adriázola, de Bolivia, en una intervención en la sesión inaugural de la Conferencia de Cancilleres de los países de la Cuenca

del Plata, realizada en Asunción (Paraguay), manifestó que el encierro geográfico al que fue condenado su país por Chile en la Guerra del Pacífico "limita el desarrollo integral al amarrarnos con los lazos de una dependencia que nos afecta en diversas formas".

21 diciembre 1977.
El Presidente de Bolivia General Hugo Banzer responde la comunicación del Presidente de Chile, General Augusto Pinochet, del 23 de noviembre de 1977.

En esa nota el Presidente boliviano, luego de revisar las negociaciones en curso y de agradecer el propósito del Gobierno de Chile de impulsar las conversaciones, manifestó: "...es preciso que nuevos factores se incorporen a nuestro diálogo para superar la actual etapa, factores que necesariamente deberán recoger un espíritu de mayor amplitud en las condiciones que se exigen para el arreglo". Más adelante agregó: "sólo bajo esas nuevas circunstancias podrá tener sentido la reunión de los Representantes Especiales y ellas determinarán el ritmo e intensificación de las negociaciones".

AÑO 1978

18 enero 1978.
Respuesta del Presidente Pinochet a la Nota de su colega Banzer de 21 de diciembre de 1977. En su comunicación el General Pinochet manifestó que "las bases propuestas por Chile y aceptadas en términos generales por Bolivia son las únicas viables y realistas para permitir la satisfacción de los anhelos del país hermano". Reiteró enseguida que para evitar un estancamiento de las negociaciones consideraba "útil la designación de Representantes Especiales"... puesto que "...si ellos proceden a una evaluación de los puntos de acuerdo y de aquellos que han de ser superados y formulan sugerencias de acción futura a nuestros Gobiernos, las negociaciones habrán de progresar".

10 marzo 1978.
Reuniones del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Almirante Patricio Carvajal P. con el enviado confidencial del Presidente Banzer, señor Willy Vargas, Ministro Secretario Nacional para los Asuntos de Integración en las cuales se analizaron a fondo las negociaciones en curso.

El enviado boliviano propuso una fórmula intermedia mientras se

producía una situación favorable para un canje territorial. Esta fórmula intermedia consistía en el "arrendamiento del ferrocarril de Arica a La Paz y el otorgamiento de un régimen de autonomía en el corredor ofrecido en las negociaciones, pero sin cesión de soberanía"*.

14 marzo 1978.
Se inicia en Santiago de Chile la Reunión Técnica chileno-boliviana para considerar asuntos relacionados con el problema portuario y de transportes.

16 marzo 1978.
Columnas militares bolivianas iniciaron una marcha pacífica hacia la frontera con Chile en una actitud de "reafirmación de la soberanía nacional" y orientada a insistir en la centenaria reclamación boliviana de una salida propia al mar. Las columnas (el movimiento fue definido como un "acto simbólico") se dirigieron hacia los puestos fronterizos de Tambo Quemado, San Pablo de Lipez, Salinas de García Mendoza y Charaña.

17 marzo 1978.
Nota del Gobierno boliviano que suspende las relaciones diplomáticas con Chile. En esta nota se expresó que "...al cabo de estos tres años, el Gobierno de Chile mantiene, sin ánimo alguno de flexibilidad, todos los condicionamientos del documento del 19 de diciembre de 1975, con el que respondió a nuestro planteamiento original, lo cual no solamente contradice la naturaleza de cualquier proceso de negociación, sino que descarta toda posibilidad de arreglo".

Más adelante se señaló en la Nota que Chile "ha abandonado el compromiso esencial que justificó la reapertura del diálogo", que buscaba el retorno "directo" y soberano al mar" de Bolivia, lo cual "desvirtúa totalmente su razón de ser".

17 marzo 1978.
Carta del Presidente Banzer al Presidente Pinochet en respuesta a la que este último le enviara el 18 de enero de 1978; en ella le comunica asimismo la decisión del Gobierno boliviano de suspender las

*"Historia de las negociaciones chileno-bolivianas" 1975-1978. República de Chile, Ministerio de RR. EE. Departamento de Imprenta del Ministerio de RR. EE. p. 23.

relaciones diplomáticas con Chile. Al referirse a las conversaciones que mantuvieron el Ministro de RR.EE. de Chile y el Enviado Especial, Embajador Vargas, el Presidente boliviano expresó que en ellas "...se han aclarado conceptos y se han confirmado temores que anduvieron todos estos años como una nebulosa, a pesar de las insistentes gestiones desarrolladas por nuestra diplomacia".

Más adelante agregó que en vista de las aclaraciones logradas, "no le queda, en consecuencia, a mi Gobierno otro camino que el de suspender las relaciones diplomáticas con el que preside Vuestra Excelencia...".

17 marzo 1978.

Declaración oficial del Canciller boliviano. La declaración, luego de reproducir ciertos conceptos contenidos en la Nota del Presidente Banzer al Presidente Pinochet y de sostener que el Gobierno de Chile mantiene una posición inflexible que impide todo avance hacia una solución de la mediterraneidad boliviana, denuncia "la agresión consumada hacia el patrimonio patriótico de Bolivia con el desvío de las aguas del río Lauca". Manifiesta enseguida la Declaración que Bolivia "se reserva las instancias multilaterales a nivel regional y mundial..., para replantear su demanda marítima". Y se proclama, más adelante, "...el derecho irrenunciable que asiste a la nacionalidad boliviana para reintegrarse al Océano Pacífico y reasumir la soberanía marítima".

17 marzo 1978.

Declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

En su Declaración el Gobierno de Chile rechaza todos y cada uno de los conceptos vertidos en la Nota de suspensión de Relaciones Diplomáticas que ese mismo día entregara el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia al Encargado de Negocios de Chile en La Paz, todo lo cual revela, a juicio de Chile, "que no existe ningún hecho que explique la inusitada decisión tomada por el Gobierno de Bolivia...".

17 marzo 1978.

Finaliza la reunión Técnica Especial Chileno-Boliviana a raíz de la cual se convinieron importantes concesiones para Bolivia y se adoptaron acuerdos destinados a incrementar las facilidades que benefician el tránsito de mercaderías bolivianas por los puertos chilenos de Arica y Antofagasta.

18 marzo 1978.

La Cancillería Chilena envió una Nota a la Presidencia del Consejo Permanente de la O.E.A. y a la Secretaría general de Naciones Unidas en la que comunica la decisión unilateral de Bolivia de suspender sus relaciones diplomáticas con Chile.

La nota asimismo pone en antecedentes a dichos organismos de la "marcha pacífica" de destacamentos de las fuerzas armadas y de policía bolivianas hacia diversos puntos de la frontera con Chile, iniciada la víspera de la suspensión de relaciones.

21 marzo 1978.

Mensaje del Canciller boliviano Oscar Adriázola al Ministro de Relaciones Exteriores del Perú José de la Puente Rabdill, en el que le comunica la suspensión de relaciones diplomáticas con Chile.

23 marzo 1978.

Respuesta del Canciller peruano a la Nota que le enviara el Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia.

El Canciller peruano, luego de lamentar la situación que se ha creado, expresó textualmente: "...el Perú reitera su más amplia comprensión al problema de la mediterraneidad de Bolivia..." y "mantiene invariable su propósito de coadyuvar a la búsqueda de una solución que, dentro del marco de los instrumentos jurídicos internacionales vigentes satisfaga los intereses de los tres países involucrados...".

23 marzo 1978.

Declaración del Gobierno de Chile.

En esta Declaración se rechaza la afirmación aparecida en la Carta del Presidente Banzer al Presidente Pinochet de fecha 17 de marzo de 1978 en la que sostiene que su Enviado Especial, embajador Vargas, "le ha aclarado conceptos y confirmado temores que anduvieron todos estos años como una nebulosa a pesar de las insistentes gestiones desarrollada por la diplomacia boliviana". En la Declaración se señaló: "Es increíble que el Gobierno de Bolivia haya tenido una nebulosa al respecto en circunstancias que esa condición —la compensación territorial— había sido reiterada personalmente de Presidente a Presidente, de Canciller a Canciller y a los dos Embajadores que Bolivia tuvo en Santiago, en los tres últimos años".

13 abril 1978.

El Presidente Banzer señaló en declaraciones durante una conferencia de prensa en el Palacio de Gobierno que, "lo que a mi juicio procede es lograr la revisión de los tratados en aquellos puntos que consagran y pretenden perpetuar situaciones de injusticia".

21 abril 1978.

La Paz. Los Cancilleres Oscar Montes y Oscar Adriázola de Argentina y Bolivia, respectivamente, suscriben una Declaración conjunta en la que se destaca "el firme y decidido apoyo argentino a la justa aspiración boliviana de obtener un acceso soberano al Pacífico".

26 abril 1978.

En una concentración cívica convocada para agradecer el apoyo venezolano, los Embajadores de Argentina y Venezuela, Luis Ipres Corbatt y Pedro Luis Echeverría, respectivamente, manifestaron su apoyo a la demanda boliviana. El Embajador argentino expresó que "el encierro geográfico boliviano es una injusticia que toda América debe tratar de solucionar". Por su parte el Embajador venezolano señaló: "Venezuela no descansará hasta que Bolivia tenga su salida al mar".

8 mayo 1978.

En la ciudad de Arica en un acto cívico en su honor el Presidente Pinochet propone a peruanos y bolivianos la creación de un complejo Industrial Trinacional. Pinochet hizo la proposición en los siguientes términos: "Desde esta zona fronteriza, desde este puerto del norte de Chile, quiero decirles a nuestros hermanos vecinos tanto de Perú como de Bolivia que estamos dispuestos a un complejo trinacional en la frontera misma entre Chile y Perú, donde también participe Bolivia, industria que está estudiando actualmente ODEPLAN...".

Más adelante agregó: "Los estudios iniciales están en sus comienzos. Creo que es un desafío que todos los chilenos estamos dispuestos a enfrentar y creo que también los hermanos peruanos y nuestros hermanos bolivianos estarán dispuestos a recibir como nosotros".

10 mayo 1978.

Se crea en Bolivia presidido por la Cancillería de ese país un organismo interinstitucional, denominado "Consejo de Fronteras", destinado a un estudio de la problemática fronteriza y a la delineación de una política en ese campo.

10 mayo 1978.

El Presidente Morales Bermúdez, del Perú, ratifica el apoyo de su país "a la justa aspiración de Bolivia de resolver el problema de su mediterraneidad" al recibir las cartas credenciales del nuevo Embajador altiplánico, Walter Montenegro Soria.

16 mayo 1978.

En un discurso pronunciado en Buenos Aires con ocasión de un acto en el cual el Presidente de Argentina, Jorge R. Videla lo condecoró con la Orden de Mayo al Mérito Militar en el Grado de Gran Cruz, el Comandante General del Ejército de Bolivia, General de División Alfonso Villapando Armasa, acusó a Chile de ser "incapaz de convivencia e incapaz de amistad", de obstaculizar "la armonía internacional" e impedir "el ideal de la integración y la solidaridad sudamericana".

18 mayo 1978.

Frente a las afirmaciones del General Villapando A., la Cancillería chilena emitió una Declaración Oficial en la cual se señaló que dichas aseveraciones incluyen conceptos que, fuera de ser extemporáneos..., son a la vez injustos, falsos y contraproducentes para los objetivos bolivianos de lograr una salida al Pacífico".

Se enfatizó más adelante que Chile "jamás aceptará presiones de ninguna especie —vengan de donde vengan— para buscar soluciones con quienes no saben guardar la debida mesura que exige la convivencia internacional".

26 mayo 1978.

En la asamblea General de las Naciones Unidas, en la sesión especial sobre desarme, el Canciller boliviano Oscar Adriázola denunció como "grave agresión" la falta de progreso en las negociaciones con Chile y Perú para terminar con el enclaustramiento de Bolivia y señaló asimismo que el diálogo sólo sería posible "cuando se lo inspire en nuevas y más favorables circunstancias".

26 mayo 1978.

Sergio Diez, Embajador de Chile ante la ONU, replicó al Canciller Adriázola en los siguientes términos: "Sus expresiones son contraproducentes para los objetivos de su país de lograr una salida al Pacífico", porque "El único camino para ello es la reapertura del diálogo...".

30 mayo 1978

En una réplica a las declaraciones formuladas por el Embajador Sergio Diez, Mario Rolon Anaya, Embajador de Bolivia ante las Naciones Unidas, reclamó un "triálogo" entre su país, Chile y Perú para resolver el enclaustramiento boliviano y la creación de un polo de desarrollo que integre a las tres naciones; propuso igualmente que se declare "una zona de paz en América Latina", como corolario de la Declaración de Ayacucho y del Tratado de Tlatelolco.

5 junio 1978.

En una Nota dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, Waldheim, el Embajador boliviano ante dicho organismo, Mario Rolon Anaya, aseguró que su país no podía aceptar como válida la propuesta chilena de canje territorial y "proseguir una negociación asentada sobre una base tan incierta como frágil".

5 junio 1978.

El Embajador Sergio Diez Urzúa hace un balance de las relaciones chileno-bolivianas en carta dirigida al Secretario General de la ONU, Kurt Waldheim, como dúplica a otra que dirigiera el Embajador Rolón Anaya a dicho secretario General. Entre otros conceptos, señaló que "Entre Chile y Bolivia no existe ningún problema territorial en suspenso", porque el Tratado de Paz de 1904 fijó definitivamente las fronteras entre ambos países." Más adelante expresó: "Aunque Bolivia no tenga derecho sobre parte alguna del territorio chileno, el Gobierno chileno aceptó entablar negociaciones..." con miras a satisfacer la aspiración boliviana; y que con ese objetivo Chile formuló en diciembre de 1975 "...una propuesta basada esencialmente en un canje territorial..., propuesta que fue aceptada por el altiplano.

21 junio 1978.

El Presidente de EE.UU., Jimmy Carter, señaló ante los Cancilleres americanos en la sesión inaugural de la Asamblea Ordinaria de la OEA que la salida al mar para Bolivia es una difícil decisión que sólo puede ser adoptada por Chile, Perú y Bolivia, pero que, "estamos listos con la OEA, ONU y otros países para contribuir a encontrar una solución a la mediterraneidad para Bolivia que sea aceptable a todas las partes y que contribuya a la paz permanente y al desarrollo de la región".

22 junio 1978.

El Presidente Banzer envía una nota de agradecimiento al Presidente Carter por la mención de respaldo que hizo a la demanda boliviana

de una salida soberana al Océano Pacífico, en la ceremonia inaugural de la Asamblea Ordinaria de la OEA.

1º julio 1978.
La Paz. El Canciller boliviano reitera que, "no será posible una reanudación de relaciones diplomáticas entre los países, si no se contemplan previamente nuevos factores que determinen un arreglo concreto y definitivo a la situación de mediterraneidad de Bolivia".

7 julio 1978.
La Paz. El General Juan Pereda Asbún, candidato oficialista a la Presidencia de la República boliviana, señaló respecto de la cuestión de la mediterraneidad de su país: "Reafirmamos el derecho boliviano a la reintegración marítima y nos oponemos a cualquier forma de enajenación territorial".

9 julio 1978.
Se efectúan en Bolivia elecciones generales para elegir Presidente de la República y 138 bancas del Parlamento bicameral (Senado y Diputados).

19 julio 1978.
La Corte Nacional Electoral boliviana anula las elecciones por considerarlas viciadas de nulidad y convoca a nuevas elecciones para dentro de 180 días.

21 julio 1978.
El General Juan Pereda toma posesión del mando en Bolivia tras la renuncia de Banzer y de una Junta Militar provisional que lo había reemplazado.

2 agosto 1978.
La Paz. El nuevo Canciller boliviano Ricardo Anaya señala en una entrevista de prensa que no se reanudarán las relaciones diplomáticas con Chile mientras éste "no demuestre un cambio de actitud y no existan indicios claros de que quiere efectivamente concretar soluciones al problema de la mediterraneidad boliviana".

24 de noviembre 1978.

La Paz.

Un grupo de militares nacionalistas encabezados por el General David Padilla Arancibia, Comandante del Ejército, derroca al Ge-

neral Pereda y asume la presidencia tras un incruento golpe de estado.

El líder de izquierda Hernán Siles Suazo, de la Unión Democrática y Popular (UDP), adhiere al nuevo gobierno, el cual convoca a elecciones para julio de 1979.

W.S. - G.E./1978: Diciembre.

16.
SEGURIDAD NACIONAL Y POLITICA EXTERIOR EN LOS OBJETIVOS NACIONALES (ESQUEMA)

*Horacio Toro A.**

I. Introducción

El tema que se me ha pedido desarrollar se titula: *"Seguridad Nacional y Política Exterior en los objetivos nacionales"*. Como pueden apreciar, el solo enunciado refleja claramente la vastedad de la materia. Cada uno de sus elementos: Seguridad Nacional, Relaciones Exteriores y Objetivos Nacionales dan para varias páginas. En estas condiciones procuraré —con muchas limitaciones— plantear las relaciones que hay entre ellos sin entrar al análisis particular de situaciones históricas. Tampoco he querido centrarme en torno a la forma concreta y al estilo con que el actual Gobierno ha tomado estas materias. Trataré, pues, de salvar las dificultades de la tarea, relacionando primero desde el punto de vista doctrinal los 3 elementos del título y luego vinculándolos a algunos antecedentes o experiencias que emanan de nuestra convivencia social.

Nuestro tema de hoy se relaciona con problemas que muestran estimulantes y oportunos para nosotros los chilenos por el desafío creador a que nos tiene sometidos nuestro propio y natural crecimiento de pueblo... Objetivos Nacionales, Nueva Institucionalidad, Política Exterior, Poder Nacional, Seguridad Nacional... Sin embargo, para que realmente estemos a la altura de la tarea y seamos eficientemente creativos, es necesario conocer y manejar como colectividad tal problemática. La solución debe brotar de la Nación toda. Esa búsqueda la veo potenciada por el encuentro del mundo

*Horacio Toro Arce. General de Brigada (R). Oficial de 1946-1963. Profesor de Informaciones y estrategias; 1966 designado como observador militar en las Naciones Unidas en la Guerra Indo-pakistana; 1968 ingresa a la Universidad Católica, Instituto de Ciencias Políticas y estudia disciplina hasta 1970; 1973 Subjefe del Comité Asesor de la Junta de Gobierno, hasta diciembre de 1975. Adicto Militar de Chile en Francia 1976. Asciende a General como Comandante de Tropas del Ejército. Profesor Academia Superior de Seguridad Nacional 1977-1978.

civil y del mundo militar que en conjunto conforman nuestra sociedad y que se mantuvieron por tanto tiempo separados.

Para descubrir el real valor de los asuntos que hoy nos interesa examinar, me parece básico darles un marco de referencia común, de manera que cada uno adquiera respecto de sí mismo y de los otros elementos con los cuales se relaciona, su verdadera ubicación y sentido.

II. *Alcance y sentido de los conceptos del tema*

A. *El Estado-Nación como referencia*

En un rápido repaso histórico vemos cómo griegos y latinos aparecen unidos indisolublemente a la polis, la cual se organiza en torno a la plaza, al ágora, al foro. Por eso la polis, más que una agrupación habitacional es un lugar para ejercitar la función política. Su origen arranca de la decisión de vivir en comunidad, hecho que nos lleva a la ciudad-estado y de ahí a la República.

Lo característico en aquélla, tal como su nombre lo indica —"estado"— es el equilibrio y asentamiento que en ella alcanzan las fuerzas históricas. El Estado es convivencia estabilizada, pero esta forma aparentemente quieta de su ser, oculta como todo equilibrio, el dinamismo que por otra parte le es propio y que se expresa desde el movimiento anterior de lucha y esfuerzos que llevan a él. Esto nos muestra que el Estado no es una forma de sociedad que el hombre encuentra conformada sino, por el contrario, que necesita construir abnegadamente. No es como la horda, la tribu y demás sociedades fundadas en la consanguinidad que la naturaleza se encarga de organizar sin participación del esfuerzo humano. El Estado, en oposición a estas conformaciones, consiste precisamente en la superación de toda sociedad natural, por la mezcla de sangres y de lenguas en un renovado afán de creación.

El movimiento creador del Estado no radica tanto en la aspiración a la unidad jurídica, cuanto en el impulso a realizar empresas vitales mayores que las posibles a los grupos sociales consanguíneos, aptos sólo en lo principal, para formas de convivencia internas al grupo. En esta situación, el principio estatal consiste en el movimiento que lleva a superar las formas sociales de convivencia internas, sustituyéndolas por aquellas adecuadas a la nueva convivencia interna y externa que le son consubstanciales.

Antes que nada, pues, el Estado es proyecto de un quehacer co-

mún más que simple parentesco lingüístico territorial; es puro dinamismo y por consiguiente no es una cosa sino más bien un movimiento.

Si repasamos la evolución de cualquier nación moderna, notaremos que lo que en cierto período parecía constituir exclusivamente la nacionalidad, aparece negado o superado en una etapa posterior.

Primero la "nación chilena" es la "nación española" transplantada; luego cuando la forma de vida interna aparece insuficiente a los criollos, se rompe la unidad. Entonces nuestra nación está en el Chile Central —Coquimbo, Santiago y Concepción— pero no Chiloé; luego es Chile Central y Chiloé pero no Arauco; luego es Chile Central Chiloé y Arauco pero no Pascua; luego es todo eso pero no el aimará del norte incásico, hasta incluirlo finalmente. En resumen, un gran movimiento histórico donde la relativa homogeneidad de lengua y raza que exhibimos ha sido resultado de la previa y muchas veces cruenta unificación política.

Creo, pues, que es preciso resolverse a encontrar el secreto del Estado Nacional en su política misma, en su Poder y en la voluntad para aplicarlo. No es la comunidad del pasado la que legitima la convivencia política sino la comunidad futura por hacer.

Dentro de este esquema y como ejemplo de lo dicho, llega hoy para los europeos la circunstancia de ver convertirse a Europa en idea nacional y ésto es menos utópico creerlo hoy así que pensar en el Siglo XI la unidad de Francia o de España.

Proceso similar pero retrasado vive América Hispana; pueda ser que no haga falta vivir más pobreza, marginalidad y dolores de guerra para entender y realizar nuestro destino común.

El Estado al que nos hemos venido refiriendo se compone de tres elementos característicos: pueblo, territorio y estructura política que genera autoridades legítimas con los medios eficaces para ejercer el Gobierno.

El poder que esta autoridad legítima ejerce, se manifiesta internamente como "Soberanía" que implica la supremacía de los intereses del Estado frente a la voluntad e intereses de individuos y organizaciones. Externamente su poder se expresa como "independencia" referida a las relaciones del Estado con las unidades políticas del Sistema Internacional. Merced a este Poder de doble signo el Estado cumple su función central de dirigir a la sociedad en la obtención de las finalidades comunes que él mismo debe definir. De ahí que la justificación moral del uso del Poder que entrega el pueblo, sea la búsqueda del Bien Común.

Como decantación de lo dicho hasta aquí del Estado, quedan resonando como elementos distintivos suyos los siguientes:

- Dinamismo, creación y equilibrio.
- Superación de sociedades inferiores, unificación política y construcción esforzada del proyecto común.
- Empresas vitales superiores y participación social.
- Poder, Independencia, Soberanía y Fuerza Física.

Todos estos rasgos fundamentan y ubican en el contexto de la vida social, los conceptos de Seguridad, Política Exterior y Objetivos Nacionales.
Veamos por qué.

B. *Vinculaciones generales entre relaciones exteriores y seguridad Nacional.*

Dijimos ya que desde su origen y por efectos de su naturaleza, el Estado es un ente de relaciones externas a él mismo, orientadas a regular su vida con las demás naciones o unidades políticas que componen el Sistema Internacional, en torno a problemas normales y corrientes o bien respecto de situaciones críticas que amenazan la paz y que llegan en muchos casos a dilucidarse por la fuerza. De esta manera, las relaciones interestatales constituyen la forma más típica de relaciones internacionales.

Estas formas de encuentro y convivencia se expresan fundamentalmente en y por medio de la Diplomacia y la Estrategia, es decir, dos tipos de funciones que se expresan plenamente en el papel de representantes de las colectividades a que pertenecen: el Diplomático y el Soldado. El Embajador en el ejercicio de sus funciones es el Estado por él representado, y el conductor militar en el campo de batalla es también ese Estado en cuyo nombre se bate con el adversario.

Estas circunstancias significan y nos muestran cómo las relaciones entre Estados llevan consigo, por esencia, la alternativa de la guerra o de la paz. De la guerra escribió Sun Tzu, genial estratega y conductor militar chino, 400 años antes de Cristo: "La guerra es asunto vital para el Estado; la provincia de la vida o de la muerte; el camino a la supervivencia o a la ruina". De manera que en la esencia del Estado se hermanan indisolublemente la Seguridad Nacional y las Relaciones Exteriores.

Así como en la vida de relación entre Estados, la paz y la guerra están siempre presentes y vinculadas, la Diplomacia y los gobiernos no pueden desconocer los múltiples lazos que existen entre lo que ocurre en el Sistema Internacional y aquello que es propio del acontecer interno de cada país, a riesgo de originar situaciones críticas o inconfortables. "Nada hay dentro, nada hay fuera; lo que hay dentro, eso hay fuera" decía Ortega y Gasset y este pensamiento aplicable a nuestro análisis, viene a mostrarnos una triple o cuádruple relación de cuyo grado de equilibrio resultará matemáticamente mayor o menor cuota de Seguridad y de Poder: Interioridad del Estado-Diplomacia o Estrategia-Seguridad Nacional.

Sin embargo, hay una diferencia esencial entre ambos niveles de la acción política: mientras en lo interno la fuerza física del Estado está en manos de la autoridad legítima, lo externo se caracteriza por la representación plural de centros de poder político-militar. Esto trae como consecuencia que la Diplomacia y la Estrategia, en cuanto se refieren a las relaciones entre Estados, tienen carácter de medios destinados a lograr la gran finalidad de la supervivencia en oposición a la amenaza virtual que trae aparejada la existencia de las demás unidades políticas.

Frente a este hecho y a la natural aspiración pacífica de los pueblos, es oportuno recordar que tanto el exceso de fuerza como la extrema debilidad de los países son igualmente peligrosos para la mantención de la paz y de la Seguridad Nacional.

Esta advertencia nos lleva directamente a considerar lo que en términos más elaborados se conoce tanto en Politología como en Estrategia como Poder Nacional, al cual nos referiremos brevemente más adelante.

En el esfuerzo por descubrir los lazos entre Diplomacia y Seguridad, deben tenerse presentes además de lo dicho, ciertos rasgos del Sistema y de las Relaciones Exteriores que afectan directamente este campo: en primer lugar, que las reglas del juego en política internacional están imperfecta e incompletamente establecidas; que no hay árbitro con fuerza y respaldo suficiente para hacerlas respetar; que en consecuencia cualquier actor puede burlar las normas generales y que si a falta de un buen árbitro el conjunto de los miembros del Sistema opina, sus fallos son normalmente contradictorios en función de sus particulares conveniencias políticas, económicas y militares y no obligan, por consiguiente, a los Estados involucrados en el conflicto, los cuales procuran eludir a su vez las decisiones que afectan sus intereses. Como si todo esto fuera poco

—y tal como ha quedado de manifiesto en otras conferencias de este curso— las guerras entre determinados Estados no sólo afectan a los directamente implicados. La interrelación al interior del Sistema Internacional es tan estrecha y considerable que Estados que no participan en el conflicto, también tienen intereses en su resultado militar y en las condiciones de la paz que se negocie, actuando en consecuencia. Esta paz, que parodiando a Clausewitz es la continuación de la Estrategia por otros medios, puede perderse aun si se es vencedor del conflicto, fenómeno que hace trágicamente infructuosos todos los sacrificios previos. Este hecho se ha repetido infinidad de veces a lo largo de la Historia —a nosotros mismos nos ha ocurrido— y normalmente ha sido consecuencia de la deficiente conducción político-diplomática del vencedor que no ha tenido la visión o la voluntad política para aprovechar las ventajas de su victoria militar. Tal fenómeno muestra la necesidad de permanente coordinación entre lo diplomático y lo militar antes, durante y después del conflicto en el marco de las exigencias de la Seguridad Nacional.

Nos enseña además que la Seguridad Nacional no se la resuelve nadie al Estado; es su responsabilidad esencial e intransferible y si él no la cumple, su pueblo pagará las consecuencias.

Hemos hablado hasta aquí del Estado, de sus Relaciones Exteriores y, de pasada, de la Seguridad Nacional; es éste un concepto que tanto por su actualidad como por ser elemento fundamental de nuestra charla me parece adecuado precisar más particularmente, para darle la mayor claridad posible y despejar algunas dudas y aprensiones.

C. *La seguridad nacional*

Hoy la entendemos fundamentalmente en un doble sentido: primero como una función del Estado respecto de la estructura nacional total y también como una doctrina.

El carácter de función estatal se ha expresado con más o menos claridad y eficiencia en los hechos políticos, sociales, militares y culturales desde el nacimiento de la República y mucho antes de que se originara una doctrina referida a esta materia. Pero fundamentalmente comenzó a tener un sentido más acusado aunque incipiente de todas maneras, a partir de la concepción de "guerra total" aplicada en algunos de los conflictos de este siglo como consecuencia de la materialización de las formulaciones de Clausewitz, quien manifiesta que "introducir en la filosofía de la guerra un principio de

moderación sería absurdo, pues la guerra es un acto de violencia llevado hasta sus últimas consecuencias". Sin embargo, el pensador militar matizó después su convicción admitiendo que "el fin político, como motivo original de la guerra, debería servir de pauta para determinar tanto el objetivo de la fuerza militar como el volumen del esfuerzo que debe realizarse". Con ello estaba expresando doctrinariamente la concepción que serviría de base para lo que más tarde hemos llegado a conocer como "guerra limitada", es decir, restringida en cuanto a objetivo por alcanzar, medios a emplear y tiempo.

De manera que el mismo Clausewitz reconoce implícitamente que la guerra total es una de las modalidades que puede adoptar el conflicto armado, y otra, la guerra limitada. Conocemos hoy además una nueva forma derivada de las concepciones de Sun Tzu, inspirador de los conductores marxistas de nuestros días: es la guerra revolucionaria utilizada intensamente a partir de la década del 60 y orientada a socavar los sistemas nacionales desde dentro. Este autor dice en algunos de sus "versos" a este respecto, lo siguiente:

1. Todo el arte de la guerra está basado en la impostura.
2. Si los ejércitos se empeñan en campañas prolongadas, los recursos del Estado no alcanzan (Guerra Limitada). Lo esencial es la victoria y no las campañas prolongadas.
3. Cien victorias en 100 batallas no es el colmo de la habilidad; someter el enemigo sin combatir es el colmo de la habilidad.
4. El que lucha por la victoria con las espadas desnudas no es buen conductor.
5. Quien conozca el arte de las aproximaciones directas e indirectas saldrá victorioso.
6. Un país y un ejército sin agentes secretos son como hombres sin ojos.
7. El espionaje no se obtiene de los espíritus, ni de los fantasmas, ni de analogías con sucesos pasados ni de cálculos. Sólo por medio de hombres se consigue y detalla las cinco clases de agentes que deben usarse.

Creía Sun Tzu que el Monarca y el Estratega hábiles debían ser capaces de someter al enemigo sin combatir, tomar sus ciudades sin sitiarlas y derribar sus gobiernos sin derramar sangre. Varios siglos después Mao, Stalin y sus seguidores cumplen esas lecciones a su manera utilizando la *diplomacia* y la *estrategia* para ello.

A nosotros en nuestro tiempo nos ha tocado presenciar o conocer estas tres formas de guerra; pero eso no es todo, el espíritu de Sun Tzu al servicio de la antidemocracia continúa guiando la incansable y disimulada infiltración en la Ciudad de la Libertad para rendirla sin sitio y sin desnudar la espada.

La evidente situación de inestabilidad del sistema internacional que hemos conocido producto de la confrontación ideológico-militar Este-Oeste, de la crisis económica mundial, de la insuficiencia de alimentos, de la explosión demográfica, de la confrontación Norte-Sur y la consiguiente gravedad de los problemas que han tenido que afrontar los países occidentales no marxistas en vías de desarrollo, los llevó a pensar en la necesidad de conformar un modo de actuar y luego una doctrina que les permitiera hacer frente al doble y acuciante problema de la inseguridad interna y externa planteados como peligros simultáneos o sucesivos que amagaban la supervivencia y también, a independizarse de EE. UU. en el desarrollo de sus procesos políticos internos. Por este camino hemos llegado a las formulaciones doctrinarias de la Seguridad Nacional que hoy día se conocen particularmente en diversos países de América Latina.

Esas ideas han despertado preocupación especialmente en la Iglesia Latinoamericana que cree ver en nuestro continente la iniciación de una nueva etapa histórica donde aparece como signo característico un tipo distinto de Estado emergente. Esta preocupación la explica Joseph Comblin, uno de los más fecundos teólogos contemporáneos, de uno de cuyos artículos sintetizaré lo siguiente:

1. Frente al Estado Liberal en crisis aparece un nuevo tipo de Estado emergente, cuyo ejemplo más fecundo es Brasil, pero procesos similares se aprecian en Argentina, Uruguay, Bolivia, Perú, Ecuador y Chile.
2. Los clásicos tres poderes del Estado republicano aún subsisten, pero han sido vaciados de su contenido y función por otros dos nuevos Poderes: El Consejo de Seguridad Nacional y un Organismo Central de Inteligencia.
3. El nuevo Estado no es un régimen de transición sino una estructura que responde a una ideología y a una sustentación doctrinal claras. La ideología de este Estado se sintetiza en la doctrina de Seguridad Nacional; su filosofía es la Geopolítica; la Estrategia, su nueva moral, y el protagonista del proceso, las Fuerzas Armadas.
4. Los regímenes de Seguridad Nacional ofrecen a la Iglesia una alianza que creen provechosa para las dos partes frente al mar-

xismo, pero la sociedad que conciben y los medios que emplean para crearla no tienen nada que ver con el Evangelio.

5. En resumen, se trataría de un nacionalismo absolutista, militar, totalitario y occidentalista que deroga al antiguo Estado Liberal a fin de superar el desafío de un mundo dividido en dos bloques, donde el enemigo principal es el marxismo.

¿Cuál es la situación general de Chile frente a esta afirmación crítica?

Debemos partir recordando el reciente capítulo de nuestra historia política que nos muestra cómo estuvo a punto de consumarse la caída de la República desde dentro, sin sitio y sin que alcanzaran a desnudar la espada. Esa experiencia no fue un sueño. Nuestro Estado representativo y democrático fue el escenario de la crisis, y los actores, la Nación toda dividida en facciones políticas irreconciliables casi hasta la guerra civil, e incapaces de aplicar sus respectivos Proyectos Políticos para hacer nuestro destino común.

La necesidad de supervivencia Nacional obligó a las FF. AA. a abandonar su apoliticismo, una verdadera vocación entretejida con el dolor de haberse sentido despreciadas por su propio pueblo a la caída del General Ibáñez. Llegan al Poder con la sola y firme determinación de reconstruir Chile y, en el camino que eligieron, encontramos muy pocas coincidencias con el cuadro trazado por Comblin: sólo la creación del Organismo Central de Inteligencia que está muy lejos de haber vaciado de su función a los Poderes preexistentes, pues fueron la FF. AA. las que desahuciaron a dos de ellos y el Poder Judicial sigue manteniendo incólume su independencia.

Lo demás del escrito de Comblin, que es bastante serio y grave, no pertenece a nuestra realidad y la estructura de Seguridad Nacional que tenemos en vigencia fue creada por disposiciones legales promulgadas en la década de 1960 por gobiernos democráticos, conscientes tal vez del peligro que se avecinaba.

Los elementos que Comblin ordena y con los cuales conforma ese Estado totalitario emergente, han existido desde muy antiguo tanto en países con regímenes democráticos como dictatoriales, de manera que por sí mismo no definen ni son capaces de crear el monstruo a que se alude. Sin embargo, ese peligro podría existir para naciones que no tengan la tradición democrática y el apego a la libertad que existe en Chile. En todo caso valen las objeciones que

Methol Ferré –politólogo católico uruguayo– hace a Comblin y que paso a resumir por su interés.

1. La cuestión no se concentra en si estamos o no frente a un nuevo tipo de Estado, sino también ante un protagonista fundamental: en las próximas décadas los ejércitos latinoamericanos tendrán siempre un papel protagónico en nuestro acontecer histórico. No son ni serán nunca el único protagonista, pero sí protagonistas por lo que hagan o dejen de hacer.
2. Quien proyecta su acción en América Latina tendrá que contar con el ejército y esto vale para todos los pueblos incluso para la Iglesia.
3. Los Ejércitos necesitan también del Evangelio por la terrible exigencia ética del soldado cuya acción es para situaciones límites del hombre, implantado en el gozne de la vida y de la muerte. Los grandes códigos del Honor Militar son religiosos.
4. Cuando se discute sobre la doctrina de Seguridad Nacional debe tenerse en cuenta que no todos los ejércitos son lo mismo ni juegan el mismo papel; no son seres sociales fijos. Nada peor que estereotipar a los ejércitos, como si estuvieran al margen de la vida y de las vicisitudes de cada sociedad.
5. El drama actual del desarrollo de América Latina reside en gran medida en el divorcio entre sus tres élites intelectuales fundamentales: la clerical, la Militar y la Universitaria. Hasta que no haya convergencia entre esas 3 élites, no habrá vigor para la independencia de América Latina.
6. La coyuntura histórica actual puede ser interpretada en términos de guerra fría. Es un hecho que ésa es una interpretación que muchos le dan. Pero creer que la actualidad histórica se define por una situación de guerra fría o de guerra total, no es de ninguna manera lo mismo que profesar una filosofía política totalitaria y hacer de la guerra la esencia de la historia universal.
7. Hay tendencia a menospreciar el "poder", a atribuirle un cierto rasgo malsano, lo que tiene funestas consecuencias políticas y pastorales.

   "Poder" es capacidad de determinación de sí y de otros. Me atrevería a decir que es un ser trascendental en sentido tomista. No hay ser sin poder ni poder sin ser; no hay poder sin valores ni valores sin poder. El poder como puro poder no existe, pues es inseparable de las cualificaciones que lo determinan. Dios es todopoderoso y si no fuera así no sería Dios.

Una idea empobrecida del poder pone a la gente fuera de la historia, impide la comprensión de la historia y lleva a una dinámica inconsciente de suicidio. Que los miembros de una comunidad nacional deseen el Poder Nacional me parece normal, pues si no lo quisieran elegirían desaparecer de la Historia.

Hasta aquí Methol Ferré.

¿Cómo concebimos en Chile, en rasgos generales, la Seguridad Nacional?

Ya dijimos que el Estado moderno es un ente de relaciones internas y externas y que en ambos planos existen peligros virtuales que lo amenazan. Además este Estado constituye por sí mismo una estructura de poder que le permite hacer frente a las exigencias de su propio crecimiento y supervivencia y que hace posible y real las condiciones de Independencia y Soberanía a que aspira.

El imperativo básico de supervivencia del Estado se sustenta y hace posible en y por el Desarrollo y la Seguridad y ambos se expresan en los factores particulares del Poder Nacional, donde obviamente tienen su puesto la Diplomacia y la Estrategia.

De manera que Seguridad y Desarrollo constituyen los "medios genéricos" que el Estado-Nación requiere para existir. Como responsabilidades estatales, ambas actividades deben procurar alcanzar equilibradamente el mejor nivel posible de Poder Nacional a fin de defender y promover los intereses propios con relación a otros Estados y preservar el sistema nacional de desequilibrios internos de todo orden que alteren su normal evolución y lo debiliten frente a los demás actores del Sistema Internacional.

De esta manera, en función de su Poder Nacional, Chile tendrá más o menos capacidad para disuadir a los potenciales enemigos aun si desean optar por la guerra externa o interna como recursos políticos para obtener sus fines y más o menos aptitud para alcanzar el mayor Bien Común posible.

En la práctica este Poder Nacional está constituido por recursos físicos, materiales, humanos, espirituales, morales, intelectuales, institucionales, jurídicos, culturales, históricos, militares y tecnológicos que resultan del funcionamiento más o menos perfecto del sistema nacional y de las condiciones geopolíticas del país.

Básicamente, los 3 elementos que caracterizan al Estado —población, territorio y estructura política— son fuentes directas de un determinado grado de poder. Someramente veamos cómo se expresa.

De la Población se destacan como elementos principales la canti-

dad y calidad, el nivel de desarrollo colectivo y la conciencia de Unidad Nacional que posea. Esta última tiene relación con lo que traté de caracterizar al comienzo de esta exposición cuando dije que el Estado es ante todo un proyecto de quehacer común y que no es, por consiguiente, tanto la comunidad del pasado cuanto la comunidad que está por hacerse la que le da sentido.

Este fenómeno social (el de construir el futuro de la comunidad) se hace posible precisamente por esa conciencia de Unidad Nacional que pone de manifiesto la voluntad de participación de la Nación organizada en la construcción del sentido común. Pero esa voluntad no puede ser forzada desde arriba si no hay consenso ni conciencia popular de su responsabilidad cívica. Los gobiernos, en consecuencia, deben crear las condiciones para que ella florezca, madure y se exprese en realizaciones concretas mediante la definición de metas, el desarrollo de valores y la aplicación de los medios adecuados a los fines socialmente deseables y posibles. En nuestro país ha existido históricamente esa unidad y la voluntad política que de ella emana fue lo que permitió constituirnos con mucha anticipación en el primer Estado en Forma en nuestro continente y luego vivir la experiencia, para muchos irrealizable, de librarnos del marxismo.

Los factores territoriales que contribuyen a hacer los destinos de una Nación son principalmente su geografía física con sus cualidades de forma, extensión y recursos; su posición geográfica relativa, es decir el grado de vinculación con los centros de poder político, económico, militar y cultural del sistema internacional y su condición geográfica esencial.

Todos estos elementos determinan en gran medida la geopolítica que se adopte, la cual define la individualidad del Estado respecto del mundo que lo rodea y orienta el aprovechamiento óptimo del territorio y del espacio nacionales para los fines del Desarrollo y la Seguridad. Podemos afirmar que todo lo que del territorio se derive, determina una cierta capacidad de acción y un grado específico de Poder en un momento determinado del tiempo histórico.

De igual manera, la configuración general de la sociedad determina e implica estructuras que, según sus atributos cualitativos y cuantitativos, representan grados de Poder Nacional diferentes.

— En el área del Poder Psicosocial o Moral se destacan los factores históricos, culturales y la escala de valores a que la sociedad se adhiere y respeta, todos fundamentos de la motivación social.

— En lo Político es importante el grado de coherencia y organicidad de las instituciones políticas y sociales; las condiciones de flexibilidad para evolucionar equilibradamente y el grado en que esas estructuras sirven los intereses generales. Además, la capacidad para desarrollar la vida de relación internacional sin dañar el Interés Nacional.

En lo Económico será también fundamental la coherencia del sistema, la capacidad de crecimiento y desarrollo sano y equilibrado, la confiabilidad externa que despierte y sobre todo, la aptitud de traducir los beneficios del crecimiento en desarrollo para toda la sociedad en términos de Seguridad, alimentación, salud, vivienda, educación, trabajo y participación.

— En lo Militar, cuya organización particular comprende lo que conocemos como el área de la Defensa Nacional, es decir las FF. AA. y de Orden y la estructura superior que las rige, se destacan su calidad y cantidad, sus tradiciones y valores, su integración sana al sistema nacional y su capacidad de representar lo nacional y de despertar el respeto y la adhesión de la ciudadanía.

Este inventario, rápidamente presentado, nos permite deducir que el Poder Nacional es el grado de capacidad que tiene el Estado y la Nación, derivado del conjunto de sus atributos reales y potenciales, y que puede utilizar para lograr los objetivos Nacionales —internos y externos— en un período específico de su existencia. Es eminentemente dinámico y cambiante y podrá crecer, mantenerse o decrecer por la concurrencia de múltiples factores internos y externos.

Normalmente se aplicará o gravitará respecto de aquellos problemas que efecten negativamente el desarrollo y la Seguridad, es decir, que de modo directo o indirecto amaguen la supervivencia nacional.

Estas situaciones serán la guerra externa, la subversión o guerra interna y las catástrofes naturales, pero es necesario advertir que no sólo este tipo directo y obvio de agresiones o de situaciones amaguen la vida del Estado, sino también y en muchos casos la mala o errada conducción política del propio gobierno. La demagogia, la injusticia, el error o la contradicción, gérmenes de la destrucción de la normalidad social, pueden provenir de los propios gobiernos o regímenes que ellos encarnan y no ser sólo reflejo del ataque y de la crítica de sus adversarios políticos internos o externos. Esta reserva, normalmente no se advierte en las obras de los autores que han escrito sobre Seguridad Nacional, lo que representa una vulne-

rabilidad suya respecto a ciertos partidos con gran capacidad de autocrítica o bien orgullo o miopía. En todo caso, esta situación también obliga a las capacidades implícitas en el Poder Nacional.

Antes de terminar la parte relativa a nuestro enfoque de la Seguridad Nacional, debe destacarse que por tratarse ella de una función que se refiere a todo el sistema nacional, es decir a lo político, diplomático, económico, social y militar, es ella de pleno y exclusivo carácter político del más alto nivel, y no castrense, como ocurre con la Defensa Nacional o Area del Poder Militar.

En nuestro país el concepto en la práctica es antiguo y se conforma gradual y espontáneamente, primero al ritmo en que se supera el caos de la guerra de la Independencia y de la anarquía posterior y luego en la medida en que el genio de Portales y su herencia van moldeando el Estado en forma. Sin embargo, el desarrollo pleno de la doctrina y su aplicación efectiva no se ha logrado por variadas razones de las cuales estimo como las más determinantes las siguientes:

- La distancia considerable que el profesionalismo militar y el apoliticismo de las FF. AA. chilenas colocó entre el pensamiento de nuestros Institutos Armados y todo fenómeno, ámbito en el cual se sitúa derechamente cuanto se relacione con la Seguridad Nacional.
- La distancia y desconocimiento de lo político-militar que tradicionalmente han tenido los conductores civiles de nuestro país y que a partir de 1930 se fue convirtiendo en un creciente olvido y aun desprecio de lo militar en cuanto elemento del sistema nacional y de su ineludible gravitación política.

Ambos han sido errores que en cierto grado tienen hipotecado nuestro futuro como Nación y que necesariamente debemos superar por imperativos tanto del Desarrollo de la Seguridad Nacional pero sobre todo, por amor a Chile.

En la situación que describo quedaron negadas las condiciones para producir un clima institucionalizado de entendimiento y creación compartida que llevara a la formación de una doctrina chilena de Seguridad Nacional, indispensable para haber hecho frente con equilibrio y racionalidad al período crítico que nos tocó vivir, tanto respecto del proceso interno de acelerada socialización y politización, como de la cada vez más compleja y amenazante situación internacional; su utilidad futura también es evidente.

El camino que lleve a tal doctrina que es necesaria para Chile, no puede ser el resultado de un esfuerzo exclusivamente militar como está ocurriendo en algunos países sudamericanos, sino integrado de todos los elementos y personalidades de nuestro sistema y fiel a los valores y tradiciones de la nacionalidad. Si no se procediera de esta manera, se correría el riesgo de caer en los graves vicios a que se refiere Comblin.

D. *Los objetivos nacionales.*

Vimos antes que había una relación entre supervivencia como meta permanente del Estado, los medios genéricos que la posibilitan: Desarrollo y Seguridad y la expresión concreta que ambos alcanzan en los factores del Poder Nacional. Todo este cuadro cobra vida y se concreta de diversas maneras; uno de los procedimientos eficaces es a través de los Objetivos Nacionales. Ellos pueden ser Permanentes y Actuales; estos últimos constituyen las metas explícitas que se formulan los gobernantes para regular la evolución prevista del Estado y la Nación y lograr el perfeccionamiento general en aras del Bien Común.

Los procedimientos para definir tales Objetivos Nacionales se han ido perfeccionando en la medida en que se ha desarrollado la capacidad del hombre para prospectar el futuro, para obtener información actualizada, para registrarla y utilizarla ágilmente en el momento oportuno y en la medida también en que se han desarrollado las técnicas de planificación de la acción militar, política, económica y social.

Con anterioridad al nivel alcanzado hoy día en estos aspectos, la conducción del Estado es fundada básicamente en circunstancias coyunturales o del corto plazo y en los intereses e ideologías de los grupos dirigentes.

Como gran marco de esta forma de vida colectiva y del estilo de conducir los destinos de la sociedad, estaba la Carta Fundamental. La Legislación que en estas circunstancias se iba produciendo, perseguía el perfeccionamiento de las reglas del juego social, la consolidación de situaciones de poder e influencia de ciertos grupos o las dos cosas a la vez, pero en todo caso, llevó siempre el signo de la lucha partidista y de su validez temporal cada vez menor a medida que el proceso de politización y socialización se aceleraba. Coincidente con este fenómeno al interior del Estado, el mundo exterior se hizo cada vez más pequeño por el desarrollo de todas las

formas de comunicación y por la interdependencia política, económica, cultural, social y militar que ese hecho trajo aparejado, con lo cual la dificultad para gobernar y los peligros aumentaron proporcionalmente.

III. *Breve análisis a partir de los objetivos nacionales.*

En estas condiciones llegamos al año 1967, momento en que por ley Nº 16.635 se crea la Oficina de Planificación Nacional, organismo asesor del Presidente de la República destinado a proponer la planificación nacional del Desarrollo Económico y Social y las políticas generales en ambas áreas, para el corto, mediano y largo plazo. Luego, en 1969, por primera vez la Presidencia de la República elabora y promulga, en estrecha coordinación con el Estado Mayor de la Defensa Nacional, el Objetivo Nacional de Chile. A partir de él debe seguir un complejo proceso de análisis global que lleve a precisar todo un sistema coordinado de objetivos o metas de carácter sectorial, sistema que constituye la columna vertebral de la acción de gobierno y aun de la sociedad civil.

El texto del mencionado Objetivo es el siguiente:

17 de julio de 1969

Objetivo político de Chile.

I

Chile es un Estado Independiente. Su régimen político, económico y social lo define la Nación, sin injerencia externa alguna.

II

La conservación de su integridad territorial y protección del Interés Nacional, en un mundo interdependiente, son objetivos que se derivan de lo señalado anteriormente.

III

El pleno desarrollo espiritual y material y la cohesión de la comunidad nacional son fines permanentes, como también condiciones del ejercicio pleno de la Soberanía.

IV

En el contexto internacional Chile debe proyectarse política y económicamente en el continente y en el mundo, por sí mismo, y teniendo en consideración la posibilidad que le otorga la cooperación mutua y la integración de los países de América Latina para alcanzar su desarrollo tecnológico, científico e industrial.

Antes de esta definición como ya lo expresé, no hubo explicitación de los OO. NN., pero eso no significa que no existieran; en realidad estaban implícitos en los diferentes ensayos de reglamentos constitucionales o constituciones que el país se ha dado a través de su Historia desde 1810.

Un rápido examen de esos interesantes documentos nos permite extraer las siguientes grandes metas que estuvieron contenidas, entre otras, en esas creaciones de nuestra República.

1. Organizar un Estado republicano moderno y representativo (1818) y más tarde democrático (1925).
2. Garantizar le defensa del reino (1810 y 1811) de la Patria (1812), y del Estado (1818 en adelante).
   Garantizar la seguridad exterior del Estado (1925).
3. Mantener el orden, quietud y tranquilidad públicas (1810), el orden interior (1818), la Seguridad Interior (1823), el orden público (1925).
4. Mantener las mejores relaciones con la Iglesia (1818).
5. Preservar y acrecentar la Unidad Nacional (1812-1822).
6. Asegurar la subordinación del Poder Militar al Poder Político (1822-28-33:1925).
7. Garantizar los Derechos y Libertades de las personas (1810 a 1925).
8. Crear una Administración de Justicia eficiente y honesta (1812 adelante).
9. Desarrollar cuantitativamente la población (1818).
10. Demarcar el territorio del Estado (1822).
11. Civilizar los indios del territorio (1822).
12. Elevar moralmente al pueblo (1823).
13. Desarrollar la educación y cultura del pueblo (1822-1828-1833 a nivel de las municipalidades). La Constitución del 25 entrega explícitamente esta obligación al Estado a la vez que decreta la libertad de enseñanza.

14. Desarrollar las organizaciones o grupos intermedios de importancia social (1822 adelante).
15. Desarrollar la productividad, la vialidad y las telecomunicaciones (1818-28-33).
16. Estimular el Desarrollo Regional (1828).
17. Perfeccionar el sistema electoral (1925).
18. Mantener la más estrecha alianza con Argentina (1818).
19. Auxiliar al Perú (1818-1823).

Para los creadores de nuestra democracia la búsqueda del régimen institucional fue lo primero, y en los 12 ensayos constitucionales que vieron la luz entre 1810 y 1833, se fueron acercando paulatinamente al ideal de un Estado unitario con un sistema de gobierno republicano y democrático representativo. Es además digno de destacarse el hecho de que esas metas nacionales y las normas de convivencia cívica que presiden y orientan el sentido de la historia política chilena, no fueron nunca el producto de una imposición ciega de arriba hacia abajo sino el resultado del esfuerzo y la voluntad de la Nación. De ahí el poder creador que tuvieron esas concepciones y el espíritu de adhesión y respeto a la Ley de nuestro pueblo.

En suma, este estilo nuestro es un elemento incomparable de Poder y de Seguridad por provenir del alma de la Nación, que se proyecta tanto al interior de la República como en sus Relaciones Exteriores, fundamentalmente en términos de prestigio y reconocimiento de parte de la comunidad mundial.

A través de los objetivos que he citado puede advertirse cómo va Chile urdiendo con perseverancia los elementos de su Poder Nacional —precisamente en el período en que su esfuerzo por descubrir la democracia es más significativo— por la vía de estimular su desarrollo interno y crear un nivel adecuado de Seguridad.

Sin embargo, este proceso visto en perspectiva histórica nos permite apreciar que ese avance fue natural y espontáneo y corrió como el agua que baja de la altura buscando cauces no previstos donde tan pronto se descubren convergencias como escapadas direcciones que si bien tienen el sabor encantador de la espontaneidad y de la libertad, suelen ser largos y demasiado caros para países pequeños y de escasos recursos.

Esta observación es aplicable a las primarias concepciones de la Seguridad Nacional como a la conducción de nuestras Relaciones Exteriores. Ambas han corrido sus caminos y pocas veces se han en-

contrado conscientemente. Cuando eso ha ocurrido no ha sido tanto por bondades o completud del sistema y la institucionalidad, sino por la genialidad de algunos conductores y estadistas.

Se trata pues de evitar ese espontaneísmo de elevado costo histórico y social y de reemplazarlo por un sistema racional que acorte los caminos y disminuya los sufrimientos y debilidades. Esa es la finalidad política de los oo. NN., junto al propósito social de comprometer conscientemente al grupo en la construcción de su destino.

Volviendo a los oo. NN. y analizándolos en función de la Seguridad y de las RR. EE., llama la atención que nuestros constitucionalistas y gobiernos sucesivos desconocieran y descuidaran desde el nacimiento de la República la definición de su propio territorio que sólo se proponen delimitar en 1822 y que desde esa fecha lo establecen invariablemente en las constituciones que siguen, como encerrado entre Los Andes y el mar, raíz política y psicológica de la injustificable pérdida de la Patagonia Chilena.

He ahí un capítulo de nuestra Historia donde los conductores de la política interna, externa y militar perdieron totalmente de vista las exigencias de la Seguridad Nacional. Ese hecho tiene su opuesto en el sentido anticipativo y genial de Portales, que advierte el peligro de una confederación poderosa en el Norte y concibe una guerra preventiva para eliminar los graves peligros que era dable imaginar en el futuro y entonces su voluntad política es la fuerza que da racionalidad e impulso a las capacidades nacionales y unidad a la acción diplomática y estratégica aun después de su muerte.

Durante los sucesos previos a la Guerra del Pacífico, Chile se muestra paciente, descuidado de su territorio (condominio) y confiado negociador, pero se cumple en él la condición de tener tras sus embajadores y plenipotenciarios un pueblo que es capaz de superar su inicial inferioridad militar apoyado en los variados factores de su creciente Poder Nacional, más evolucionado que el de sus adversarios, inmaduros aún por carecer de la estabilidad institucional que permitió a Chile avanzar por el camino que jalonaban las metas que mencioné. Sobre todo en el sentido de su Unidad y coherencia internas.

Esa Unidad estaba abonada por propósito que aparece desde que el primer destello libertario brilla en nuestra tierra, propósito que impresiona por la fuerza y creciente precisión con que va expresando en los textos constitucionales y legales y en nuestra vida social y política. Me refiero a la definición de los Derechos y Libertades de la persona humana y a la claridad con que el pueblo y sus go-

bernantes van tomando conciencia de ello. Ese tesoro de nuestro ser nacional se mantiene intacto; olvidarse de su valor y de su existencia significaría atentar contra la Seguridad Interior y Exterior de la República, pero, sobre todo contra el espíritu mismo de la Nación. Este es, pues, un desafío para nuestro Gobierno que debe compaginar ese espíritu y la realidad de una torva agresión, sin olvidar que es éste un punto de convergencia ineludible para la política interna, la política externa y las exigencias de la Seguridad Nacional.

De los objetivos que hemos considerado, hay algunos que se refieren directamente al Desarrollo (13-1516), la mayoría, que tienen efecto tanto sobre el Desarrollo como sobre la Seguridad (4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 17,), y otros que valen principalmente como metas de esta última (1, 2, 3, 7, 9, 18, 19). Esta situación es absolutamente normal; lo que es especial en el análisis, consiste en la aparición de objetivos específicos de Política Internacional en documentos de rango constitucional. Tales objetivos son evidentemente de otro nivel y sólo se explican aquí por la importancia que ambos fenómenos tenían para la Independencia nacional y su consolidación; es decir, por imperativos de la Seguridad.

Tal como lo expresé antes, con la creación de ODEPLAN, en 1967, se da nacimiento al organismo destinado a planificar el desarrollo económico y social y a fijar políticas nacionales en ambas áreas, capacidad que sólo se empieza a alcanzar nítidamente, a partir de 1973.

En el campo de la Defensa se crea el Estado Mayor de la Defensa Nacional en julio de 1912, con lo cual la planificación coordinada de la acción de las Instituciones tanto en tiempo de paz como de guerra queda garantizada.

En lo administrativo CONARA, creada, después de 1973, cumple esa finalidad rectora.

En el campo de las RR. EE. la Cancillería debe cumplir el papel de organismo central planificador y orientador de la acción diplomática, de manera que sólo el área de lo político interno carece de una capacidad similar de planeamiento.

La existencia de estas diferentes áreas o subsistemas dentro del sistema nacional con su correspondiente aptitud de planificación, acción y control, no significa que las previsiones que se originan sean necesariamente concurrentes y coordinadas. Por el contrario, tradicionalmente en nuestro país han funcionado como compartimientos estancos, distorsionando y reduciendo el desarrollo armónico del

conjunto. Para superar este grave inconveniente la Junta de Gobierno creó en octubre de 1973 un Estado Mayor Presidencial —el Comité Asesor de la Junta— y promulgó en marzo de 1974 las Líneas de Acción del Gobierno de Chile, actualizadas en diciembre de 1975 y publicadas con el título de Objetivo Nacional de Chile, donde se estableció la meta final que el país debía buscar en el largo plazo y los objetivos sectoriales a través de los cuales se haría posible ese logro.

El texto de este segundo *Objetivo Nacional* es el siguiente:

La República de Chile, en pleno y permanente ejercicio de su soberanía y con amplia participación de la ciudadanía en la construcción de su destino histórico, orientará sus esfuerzos a:

a. Conservar su independencia y su integridad territorial.
b. Hacer realidad en todas sus partes, y cada vez en mayor medida, la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, de marzo de 1974, en la cual se recogen los fundamentos que inspiran el movimiento de Liberación Nacional emprendido por la nación chilena el 11 de septiembre de 1973.
c. Construir un régimen político-institucional basado en la concepción cristiana del hombre y de la sociedad, en el principio de subsidiariedad del Estado que le es propia, y en una definición nacionalista que proyecte a Chile con fidelidad a su legítima tradición nacional. Ello exigirá conjugar siempre armoniosamente la autoridad y la libertad, y favorecer la selección de los mejores hombres para las tareas de Gobierno.
d. Desarrollar en los chilenos un cuerpo de valores morales y espirituales que constituyan el fundamento del progreso cultural de nuestra sociedad, que estimulen sus capacidades y que acrecienten los rasgos positivos de la idiosincrasia nacional.
e. Procurar, sobre la base de la Unidad Nacional y en armonía con la comunidad internacional, que Chile alcance equilibradamente y en el menor tiempo posible, un adecuado desarrollo político, económico y social, que permita siempre avanzar hacia un mayor Bien Común General, al servicio de todos y de cada uno de los chilenos. Tales esfuerzos deberán realizarse en permanente concordancia con los requerimientos de la Seguridad Nacional.
f. Perfeccionar una capacidad nacional para proyectarse cultural, política y económicamente hacia aquellos Estados amigos o áreas del planeta, que permitan satisfacer el Interés Nacional, la vo-

cación pacifista y la colaboración internacional de la República. El Objetivo Nacional tiende así a forjar un gran destino para *Chile*.

El desafío sigue en pie, pues todo este sistema coordinado de objetivos es sólo uno de los elementos que hacen posible lo que se expresó al comienzo, es decir, que el Estado materialice el proyecto común de vida o Proyecto Nacional que precisa la Declaración de Principios de este Gobierno. Esta aspiración se convertirá en realidad social y política, compartida en el espíritu y forjada en el vivir de la colectividad nacional, cuando tal Proyecto exista y pueda mostrar claramente el camino a seguir a toda la Nación, regular racionalmente los esfuerzos y las cargas que debe soportar la sociedad organizada, permitir generosamente la participación de todos los grupos y dar forma efectiva a las grandes tendencias de la Nacionalidad. Realidad semejante no la hemos logrado aún a lo largo de nuestra vida republicana, pero creo sinceramente que nuestro pueblo ha alcanzado la madurez y la experiencia para intentarlo y construir un Chile para todos los chilenos.

17.
LAS TENDENCIAS SOBRESALIENTES DE LA POLITICA EXTERIOR CHILENA

Walter Sánchez G.
M.A. y PH.D. en Ciencia Política
Profesor del Instituto de Estudios Internacionales,
Universidad de Chile y de la
Academia Diplomática de Chile,
Andrés Bello.

Las Fuentes de la Política Exterior Chilena.

Las fuentes de la política exterior de Chile, para los efectos de esta presentación, podríamos definirla como el conjunto de creencias, valores y tradiciones a través de las cuales el país ha intentado resguardar su soberanía, defender sus intereses nacionales, al mismo tiempo, que se ha esforzado por maximizar en forma solidaria, los beneficios provenientes de sus vinculaciones políticas, comerciales, diplomáticas con el medio ambiente regional y mundial. La forma como los gobiernos han creído preservar e incrementar estas tradiciones a través de decisiones y actividades ha dado lugar a distintos estilos de conducción político-diplomática de las relaciones internacionales de Chile.

Al observar la trayectoria internacional de Chile se identifican algunas pautas de acción política que son recurrentes. Estas pautas de la acción diplomática, en forma intermitente, aparecen y desaparecen, se esconden y emergen, en distintas coyunturas históricas a través de más de ciento cincuenta años del quehacer internacional del estado chileno. Se trata más bien de las raíces profundas del carácter nacional y de la sociedad chilena que se proyectan con sus virtudes y limitaciones en la política exterior. Estas raíces diplomáticas son los manantiales que han alimentado como fuentes inagotables el quehacer internacional de nuestro país. A pesar de las aparentes discontinuidades y cambios bruscos en las estructuras domésticas del país, estas corrientes subterráneas siguen presentes, en búsqueda de cauces que hagan posible el diálogo entre tradición e innovación, en el comportamiento internacional de Chile.

Las tendencias sobresalientes se refieren a aquellas prioridades y

Nota: El autor agradece el apoyo financiero para este artículo otorgado por el Servicio de Desarrollo Científico y Creación Artística. Universidad de Chile.

motivaciones más positivas que han influido en la conducción política de la diplomacia chilena. Para explicar al pueblo las decisiones diplomáticas los gobiernos han recurrido a imágenes, valores y símbolos políticos que se repiten en el tiempo y mediante las cuales han buscado un respaldo interno y externo para sus diferentes estrategias internacionales. Estas creencias a su vez han sido el reflejo de un estilo de cultura cívica nacional que se proyecta en la política internacional.

Estas tradiciones son recurrentes en el tiempo, a través de al menos 37 administraciones en las cuales sólo un Canciller ha logrado terminar el período completo de su Presidente y cuyos signos ideológicos han variado con el correr de los años. Más allá de los gobiernos y cancilleres, parece que permanece un cemento ideológico común que es el sustrato y la materia prima que alimenta nuestra vida internacional. Más que una descripción del grado de eficacia de los distintos gobiernos nos interesa destacar aquellos aspectos positivos de estas tradiciones diplomáticas sin dejar de reconocer que existen elementos negativos, omisiones y a veces errores que se han producido invocando estos valores que son parte de la personalidad internacional del país.

Las raíces domésticas de estas tendencias son fenómenos sociales, culturales y políticos que han marcado nuestro sistema de alianzas diplomáticas y el funcionamiento de la política exterior chilena, dándole un perfil diplomático "sui generis".

Sin negar que el Presidente y la Cancillería son los canales constitucionales de la acción internacional, nuestro interés radica en revelar estos procesos profundos más que explicar la personalidad o estrategia de los distintos gobiernos. Sin duda que la sicología de los Presidentes y Cancilleres, además del papel del personal especializado han sido factores que han condicionado la conducta internacional del país, pero ellos a su vez han sido el reflejo de situaciones internas de orden político, social y económico.

Desde la perspectiva del científico político, estas tendencias y continuidades no son ni buenas ni malas; loables o condenables, pacifistas o belicosas. Nos interesa mostrar cómo estas fuentes de políticas internacionales han influido en la positiva acomodación del interés nacional en el contexto regional y mundial. La política exterior requiere de una legitimidad que sirve de respaldo moral y popular a la acción internacional y ésta descansa en la armonización de la libertad con el orden y la solidaridad con el interés nacional. Estas tendencias son indivisibles entre sí, pero a veces entran en conflicto; por ejemplo, a veces las tensiones entre nacionalismo y americanismo se con-

tradicen, otras veces, se complementan entre sí cuando el nacionalismo universalista es acompañado de un espíritu solidario e integracionista. En momentos de transición, el orden se sobrevaloriza, y en coyunturas de crisis, la libertad se practica al margen del orden. En ambos casos, la eficiencia y la legitimidad de la política exterior son difíciles de armonizar.

El arte del estadista y de la diplomacia consistirá precisamente en coordinar y canalizar estas fuerzas latentes para la consolidación del proyecto nacional e internacional. El proyecto es viable si es legítimo y logra resguardar el interés nacional mediante acomodaciones sucesivas al medio ambiente externo, por medio de la unidad nacional y la coordinación de intereses con otros países. Sólo mediante la defensa y la cautela del interés nacional en medio de una competencia por el poder entre las naciones, el país puede evitar: el aislamiento, el enfrentamiento o la satelización de la nación en un esquema rígido de esferas de influencia. La legitimidad y eficiencia del proyecto en definitiva descansa en el apoyo popular y en el grado de consenso nacional. Sería iluso pensar que todo el quehacer internacional de Chile ha sido como una 'copia feliz del edén'. Han existido problemas de crisis de legitimidad cuando una minoría ha decidido por la mayoría en problemas internos y externos o errores de eficiencia por falta de preparación, improvisaciones y escasez de imaginación como han sostenido numerosos críticos de la diplomacia del Mapocho.

Sin embargo, a través de 150 años de relaciones internacionales, el único norte de nuestra diplomacia, más allá de acomodaciones estrictamente necesarias, ha sido no negociar lo que se ha considerado aquel mínimo irreductible cual es la defensa y consolidación del interés nacional chileno. Para la obtención de esta meta final, siempre se ha procurado el respaldo popular y el respeto por las naciones amigas.

La razón de fondo que explica el porqué de las diferentes tendencias, descansa en el hecho de que toda política exterior pasa primero y es reflejo de un orden económico político y social interno. La política exterior no es el producto del arte de negociar solamente, sino también es el reflejo de la vida interna de un país. Así pues, la modernización de Chile, desde la época colonial, ha sido acompañada de una estabilidad social y política desconocida en nuestro continente. A pesar de ello, el proceso de modernización económica y social conllevó una serie de reformas y contrarreformas políticas producto de la progresiva movilización social durante el siglo XIX y la hipermovilización a la cual se vio enfrentado el país en los últimos

decenios. El subproducto de este cambio en el orden social interno y en la distribución del poder político en Chile, ha sido acompañado de numerosas innovaciones diplomáticas. En general, estas innovaciones son menos dramáticas de lo que a primera vista parecen, por cuanto a veces mientras más cambia un país o el mundo, menos cambia su diplomacia y su postura internacional.

Afirmar la continuidad y la tradición de nuestra política exterior no significa desconocer su capacidad de innovación creadora, sino más bien queremos demostrar que Chile ha sido capaz de conciliar los aportes de la tradición con los constantes esfuerzos por hacer innovaciones, a veces, bastante exitosas y visionarias.

Las tendencias políticas que aparecen como más evidentes en la trayectoria de nuestras relaciones internacionales son:

1.— *El Americanismo;*
2.— *El Nacionalismo Político;*
3.— *El Legalismo y la búsqueda de un sistema internacional democrático;*
4.— *El Alineamiento y autonomía de Chile en la guerra fría y la distensión.*

En forma panorámica o exploratoria examinaremos cada una de estas tendencias, que a nuestro juicio atraviesan los regímenes que han existido en Chile en los últimos 150 años y a la luz de éstas es posible detectar las perspectivas diplomáticas de Chile en el futuro.

Con esta matriz analítica se puede evitar el debate tan complejo sobre supuestas etapas o fases del desarrollo histórico de nuestras relaciones internacionales, aunque existan momentos de un mayor americanismo y otros con claro contenido nacionalista.

Si se han producido discontinuidades en la trayectoria internacional de Chile, ellas no se explican por una ley evolutiva ni han sido tan drásticas como para hacernos renegar de nuestro pasado ni tan superficiales como para desconocer su verdadera importancia. La memoria política de la nación no acepta un determinismo histórico, sino que se va agudizando a través de los diferentes gobiernos y gestas políticas. Por cierto que las reminiscencias de un pasado glorioso se convierten a veces en un auténtico orgullo nacional. Sin embargo, lejos de conducir al país hacia un chovinismo obsoleto, estas gestas pasadas y 'etapas superadas' invitan a una auténtica vocación de sobriedad nacional, para acrecentar la solidaridad con los demás países de la región y del mundo. Incluso más, el hecho de destacar los aspectos positivos de estas creencias que forman la cultura cívica internacional del país, debe servir para agudizar la capacidad de autocrítica

y para enmendar rumbos cuando se producen desviaciones o se cometen errores que en nada benefician al país.

Dentro de este contexto teórico y con altura de miras es posible revitalizar el sitial de Chile en América y el mundo, y para ello, es importante dar cuenta en forma muy breve de las repercusiones que tuvieron los cambios de Gobierno en Chile en las últimas décadas. A pesar de que esta tarea escapa a los propósitos de este ensayo, es fundamental hacer mención a estos problemas que han significado la mayor crisis interna y externa de Chile en el siglo XX.

La proyección internacional de estos acontecimientos está fuera de discusión como así mismo su impacto en la trayectoria política de nuestro país. A pesar de que esta realidad es tan indiscutible, la opinión pública y los propios intelectuales nacionales y extranjeros a veces se muestran reacios a tratar de comprender las causas de estos acontecimientos. Parece que las fechas están demasiado cerca para el científico social y muy lejos para el cronista. Para los ideólogos y profetas, en cambio, todo parece tan fácil de explicar y para ello se recurre a diversas formas de maniqueísmo intelectual. En este mismo campo se ubica el militante que repite consignas sin mayor criticidad. En general se opta por explicar lo obvio, es decir, las consecuencias, pero no sus causas profundas. Vencer estas dificultades y el temor a decir lo que puede irritar los oídos, es un primer paso para intentar esta tarea de análisis exploratorio. Para ello es necesario reconocer que a pesar de un esfuerzo por diagnosticar en forma desapasionada la realidad internacional de nuestro país, esta es una tarea que escapa a la capacidad de cualquier analista de nuestra generación. Se carece de demasiados antecedentes sobre las decisiones que se adoptan y muchas veces estas políticas responden a una "razón de estado"; muy pocos observadores pueden tener acceso a archivos y ese tipo de antecedentes. Quizás las próximas generaciones podrán estar en mejor condición para un diagnóstico objetivo del recorrido internacional de la nación chilena. Finalmente, insistir en los aspectos más positivos también es otra limitación que sin duda no ofrece un panorama de los vicios, errores y atavismos culturales que han obstaculizado nuestra política exterior.

Conscientes de estas limitaciones de forma y de fondo recurriremos a los autores más serios, a los datos de carácter oficial y público que puedan ser útiles para nuestra búsqueda del pasado y las perspectivas de la política exterior chilena*.

*Por ser parte de un proyecto de investigación más amplio, no se adjunta la

He ordenado este trabajo en cinco secciones: las primeras dedicadas al estudio de las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena, y la quinta, examina parte de la reacción de la opinión pública internacional frente a los cambios políticos en Chile. En esta parte final se sugieren algunas perspectivas futuras.

La búsqueda central que quisiera desarrollar en estas líneas, es ver de qué manera se pueden conciliar los aportes positivos de nuestra tradición diplomática con las fundamentales innovaciones que es necesario realizar, con el fin de cautelar el interés nacional dentro del nuevo equilibrio de poder que emerge en América Latina y a escala mundial. Eficiencia y legitimidad aparecen como los interrogantes más fundamentales al evaluar una política exterior en términos del análisis político.

Por otro lado, a diferencia de una frase que se atribuye al Presidente Barros Luco, quisiéramos creer que "no hay dos clases de problemas, los que no tienen solución y los que se resuelven solos". En política internacional el problema que no se resuelve es causa de deterioro de la independencia nacional, y el que no tiene solución es una fuente de amenaza permanente. Es por ello que en diplomacia: el país que se somete, lo explotan; si se retira, lo aíslan; si es intransigente, lo expulsan, y el país que no avanza, retrocede. La única alternativa es la participación activa y vigilante; realista y soberana en el logro de la unidad nacional y de la solidaridad con los demás países.

1. *El Americanismo.*

En 1817, Bolívar escribía: "Una debe ser la patria de todos los americanos, ya que todos hemos tenido una perfecta unidad. Cuando circunstancias más favorables nos lo permitan, nosotros nos apresuraremos con el más vivo interés a entablar por nuestra parte el pacto americano que, formando de todas nuestras repúblicas un cuerpo político, presente la América al mundo con aspecto de majestad y grandeza sin ejemplo en las naciones antiguas. La América así unida, si el cielo nos concede este deseado voto, podrá llamarse la reina de las naciones y la madre de las repúblicas". Como héroe de las gestas de emancipación y de las guerras de descolonización, Bolívar soñaba con la "unidad latinoamericana". Sus sueños se vieron enfrentados con los hechos. La individualidad y la rivalidad de las protonaciones

---

bibliografía en particular. Sólo se ha incorporado al final la bibliografía consultada.

ya se había escuchado durante la colonia en las venas de las diferentes comunidades y regiones geográficas. La Independencia, fruto de una acción multinacional, culminó en un proceso de atomización y el nacimiento de comunidades altamente competitivas. No obstante, el anhelo del libertador se anidó en la mente del Padre de la Patria, quien el 6 de mayo de 1818 proclamaba la urgente necesidad de realizar un congreso "llamado a instituir una gran confederación de los pueblos americanos". Años después se convocaba el Congreso de Panamá. El valor del Congreso es más simbólico que real. Dentro de la creencia y actitudes del Panamericanismo y del Internacionalismo, el Congreso fue el comienzo de una serie de retóricas, creencias y declaraciones, que se aglutinaron en torno al mito de la unidad americana. La fuerza de este mito ha servido para que los Presidentes expliquen a sus pueblos el porqué de una serie de decisiones en favor de la unidad latinoamericana.

Así pues esta creencia en la idea del hemisferio occidental y de la unidad americana se consagró como un principio casi religioso y quedó integrada al ritual de toda la liturgia y el ceremonial diplomático latinoamericano, hasta nuestros días. Chile en un comienzo fue reticente a las acciones multilaterales que podrían condicionar su interés nacional; con los años jamás abandonó dicha tradición y la valorizó en su justa medida.

En el siglo XX, una vez consolidado territorialmente, Chile se transformó en el campeón de un conjunto de medidas destinadas a consolidar una política de defensa común para el continente. De alguna manera esta actitud era una manifestación del impulso inicial cuya inspiración estaba presente en los Padres de la Independencia y en varias generaciones de intelectuales y hombres públicos que alimentaron el americanismo en Chile: Egaña, Lastarria, Bilbao y tantos otros.

Una prueba del americanismo fue la guerra contra España; como toda guerra, tuvo elementos de fuerte contenido emocional, pero también respondió a un nuevo vacío de poder en la región. (Por ejemplo, las maniobras de recolonización de Santo Domingo por España y la ocupación de México por Francia; en Ecuador, la recolonización era ofrecida por el General Flores). Como consecuencia de la guerra, es cierto que la Armada chilena recibió un golpe duro, años después por los azares de la diplomacia, el inicio de la guerra del Pacífico, parecía darle la razón a los opositores del americanismo. Los aliados de un día combatían uno frente a otro.

Desde ese entonces la tendencia americanista se sumergió, pero vol-

vió a aparecer a través de diversas expresiones de antiimperialismo, panamericanismo, multilateralismo, interamericanismo, latinoamericanismo, integración y tercermundismo que han sido variaciones de tonos para una misma melodía política.

El Americanismo como actitud intermitente en gobiernos de distintas orientaciones, ha servido en buena medida al resguardo del interés nacional. En coyunturas específicas y cuando las olas de los imperialismos han puesto en jaque la posibilidad de maniobra y de autonomía nacional, el escudo del americanismo ha resguardado el interés de Chile y lo ha orientado por la senda de la solidaridad regional. Sin duda que todavía existe una llama encendida que nos guía hacia América. Los encargados de mantener vivo ese ideal son los estadistas y también los hombres de letras, artistas e intelectuales, para los cuales el saber no tiene patria y la ciencia es una labor que cruza las fronteras de la raza, el sexo, la religión, la ideología o la geografía. Ellos, junto a las fuerzas sociales vivas, son el sustento de una vocación Americanista.

Esta idea del Americanismo por cierto que conlleva la de la integración. Al respecto, según el Profesor Raimundo Barros, la "creencia Bello" en la Integración de Hispanoamérica, contiene los siguientes elementos: "respeto irrestricto a la soberanía nacional; énfasis en el comercio como instrumento integrador; búsqueda de una reciprocidad efectiva en los compromisos pactados; recelo a la transferencia de soberanías; respeto al principio de la no-intervención; cláusula de privilegios no-extensivos que opera sólo en favor exclusivo de las naciones hispanoamericanas al pactar con países ajenos a la región; y política externa común". Según el mencionado autor, "Bello creía en una especie de hispanoamericanismo 'natural', casi impuesto por un determinismo histórico".

Esta creencia en los beneficios de una integración latinoamericana forjada en el siglo XIX, *va plasmándose* paulatinamente en el comportamiento internacional de Chile durante el siglo XX, y en particular en las dos últimas décadas, cuando administraciones tan distintas como las de los presidentes Eduardo Frei y Salvador Allende, se caracterizaron por una fuerte orientación integracionista, ya sea en los hechos o en las declaraciones. Esta creencia Bello, se expresó en la famosa 'cláusula Bello' en virtud de la cual los Estados hispanoamericanos al pactar unilateralmente privilegios con países fuera de la región no les extendían los beneficios que se reservan entre países Latinoamericanos.

Otra manifestación de este "hispanoamericanismo natural", dentro

de las creencias de Bello fue la idea de la política exterior común, que en el fondo daría una mayor capacidad negociadora a las jóvenes repúblicas frente a los abusos de poder de las potencias mundiales.

El sentimiento de igualdad y solidaridad frente a los americanos se fue convirtiendo en una idea fuerza en la diplomacia chilena, de la cual el país ha obtenido beneficios que han redundado en un gran prestigio frente a las potencias mundiales y en un fraternal respeto de las repúblicas hermanas. La promoción del diálogo entre iguales y sin discriminaciones, en un mundo plagado por relaciones desiguales y asimétricas, ha sido una el tipo de batallas que Chile y América ha librado sin desenvainar sus espadas.

A veces, en momentos de crisis, los nacionalismos estrechos parecen alabanzas que exaltan el enfrentamiento en vez de la colaboración e integración. En la actualidad, Chile una vez que supera sus crisis, desea vivir en paz y no encuentra otro norte diplomático, sino en América, porque sólo allí participa como una entre iguales. Siguiendo esta tradición el Canciller Ismael Huerta, manifestó el 9 de octubre de 1973 en Naciones Unidas: "guiados por ese sentimiento americanista daremos nuestro total apoyo y respaldo a los procesos de integración regional y subregionales en los que participa Chile..., apoyamos y respaldamos, asimismo, la Comisión Especial de Coordinación CECLA como foro exclusivamente latinoamericano donde nuestros países analicen y adopten posiciones conjuntas en las materias de particular interés".

Así pues el Americanismo sigue vigente como sentimiento que debe perfeccionarse, pero de ninguna manera puede ser olvidado, porque es parte de las creencias en las cuales Chile ha apoyado su prestigiosa política exterior.

2. *Nacionalismo Político.*

Culminada la etapa de la descolonización, los habitantes de Chile aprendieron a dar los primeros pasos para "autogobernarse". Así los chilenos traspasaron sus lealtades desde la corona hacia el poder central del nuevo régimen. En ese momento se inicia un proceso hacia la formación del Estado Chileno. Es un proceso político que nada tiene que ver con un comportamiento militarista o xenofóbico. No se relaciona con un expansionismo belicista o un patrioterismo demagógico. Se trata de una nueva identidad nacional como resultado de una nueva etapa de integración nacional.

Después de Lircay, en 1830, se consolidó la noción Estado Nacional.

La ex colonia inició su proceso de nacionalización. Este impulso justo y necesario fue el canal mediante el cual se expresó la propia personalidad y el anhelo de autodeterminación del pueblo chileno.

El nacionalismo político fue el resultado de un proceso mediante el cual la sociedad colonial se convirtió en una nación soberana y en una comunidad política. El pueblo depositó su lealtad en un poder central, que a su vez constituiría en un árbitro superior de los conflictos entre los grupos. La idea del gobierno impersonal se forjó desde ese momento. No hay en este nacionalismo político la vocación de un absoluto frente al cual deben postergarse los valores personales o colectivos. Tampoco el nacionalismo es una expresión de la deificación de la nación, de la raza o de su voluntad de poder. No se trata de un impulso a la expansión o a la dominación, sino por el contrario un impulso constructivo hacia la identificación de ciudadano con su comunidad nacional y del país en el concierto mundial. El nacionalismo político evolucionó hasta llegar a complementarse con un sano Americanismo.

En el plano interno, las condiciones de este nacionalismo político fueron el "orden y la libertad". Con esta base, el nacionalismo moderado y realista en lo interno, se expresaría en un nacionalismo solidario y universal en las relaciones internacionales.

Para Edwards, es Don Diego Portales el que encarnaría esta "nueva religión del gobierno" en orden y libertad. Con esta religión Portales actualizaría y canalizaría toda la herencia colonial, política y cultural que había penetrado las fibras del alma nacional. A esta herencia, Portales le infunde un nuevo sentido de unidad y de poder nacional. No obstante no todos están de acuerdo sobre esto: para algunos autores marxistas, Portales es el villano de la política chilena; la reencarnación del Rey con todos los vicios de la colonia; el padre de la oligarquía chilena y el causante de todos los males. Sin embargo, para algunos de sus críticos como Vicuña Mackenna, Portales fue el "creador de Chile" a pesar que se reconocen las limitaciones de sus aportes.

Para uno de los seguidores de Portales, el Presidente Manuel Montt, "el orden y la libertad" serían los dos principios salvadores de la república.

Jamás el orden en contra de la libertad o la libertad dentro del caos.

Ambos principios se encarnan en la organización política de Chile durante el siglo XIX. Las crisis para conciliar el orden y la libertad, sin caer en la tragedia de la "opresión o el asilo", como lo señalara

el poeta Lillo, serán la prueba de fuego para los críticos y los seguidores de Portales en Chile.

Paulatinamente, en la estabilidad interna y el auge económico, surgió el nacimiento de una política exterior independiente y creadora que se edificó sobre este sólido cemento ideológico y político. Cuidado, escribía Portales, "de escapar de una dominación para caer en otra. Debemos desconfiar de aquellos hombres que toman privilegios como campeones de la libertad sin habernos ayudado de ninguna manera".

Estas palabras de recelo y realismo frente a la Doctrina Monroe, han sido tan vitales para la diplomacia chilena como lo fue el discurso de despedida de George Washington para los Estados Unidos.

Sólo mediante un país fuerte y unificado se podía llegar a ser grande y poderoso. Por esta consideración, Portales no alentó aventuras americanistas en la región o en el continente. Más bien orientó el país hacia una preponderancia naval en el Pacífico, y a cierta lejanía de los asuntos del continente. Ello no significa que Portales negó la cooperación y la solidaridad Americana, sobre todo en el campo económico y comercial. Posteriormente, el fermento social, la inquietud de los intelectuales de la "Sociedad de la Igualdad", las críticas de la "Unión Americana de Santiago", fueron movimientos que se cruzaron al paso del estilo Portaliano en sus primeras manifestaciones externas e internas. Al letargo político y a su inmovilismo los chilenos opusieron su crítica demoledora y a veces constructiva. Como fruto de esto, la cohesión interna de la élite dirigente comenzó a deteriorarse paulatinamente.

Sabemos, gracias a Jorge Berguño (diplomático chileno), que "Como nunca antes, ni siquiera en el momento germinal de la emancipación, una clase dirigente se había encontrado unificada en una misma aspiración, en una idéntica comprensión del momento histórico vivido, en una decisión común de abrir el cauce del presente a las grandes dimensiones del futuro". Esta unidad de aspiración en el siglo XX se ve trizada por los vaivenes de la política y la ruptura generacional, entre grupos opositores que hicieron más difícil la perfecta ecuación entre "orden y libertad". A pesar de esta lucha o quizás gracias a este pluralismo ideológico y político se inició un lento proceso de democratización de la sociedad chilena, tendencia que fue acompañada de una progresiva parlamentarización de la diplomacia de la Moneda. Diplomacia y Política Nacional se comenzaron a unificar, con lo cual el apoyo popular a la política exterior fue creciendo paulatinamente.

La política exterior de Chile se fue forjando bajo el alero de un

nacionalismo realista que en algunos instantes pudo adormecer y aislar al país, pero que en general lo mantuvo como un eje del equilibrio sudamericano durante el siglo XIX. Sin los excesos de otros caudillos, ni el fanatismo religioso de algunos líderes de la región, Chile parecía una isla de democracia naciente.

El realismo de Portales, veía en ciertas expresiones del Americanismo un signo de debilidad del poder nacional. Por esta razón, ni los países americanos ni el Sr. Monroe podían controlar los huevos de la canasta chilena. Chile quería ser el sujeto de su propia historia. En esta versión chilena de la Real Polítik, el ideal americano debía ser congruente con el interés de la soberanía nacional. Se buscaba el orden y el crecimiento económico interno, por sobre consideraciones moralistas, aventuras bélicas o exceso de compromisos internacionales.

La serie de imágenes y leyendas sobre el espíritu Portaliano, aún no terminan de circular entre los políticos chilenos. Más allá de las leyendas, el impacto de Portales desencadenó una fuerte tendencia hacia el inconformismo con las superpotencias y hacia la autosuficiencia nacional por sobre la dependencia de lo extranjero. El inconformismo con las potencias se reflejaría en un rechazo a la dependencia política y a la importación de modelos extranjeros. De ninguna manera el inconformismo significó una actitud antagónica hacia las superpotencias de la época, lección que a veces se olvida, por los dogmatismos ideológicos de diverso signo y en gobiernos de base social distintos.

Dentro de la Real Politik chilena, cualquier potencia que quisiera ser hegemónica rompería el equilibrio de poder sudamericano y por lo tanto amenazaría la seguridad del país. En 1836, Portales le escribía a Blanco Encalada, antes de que dirigiera la campaña naval contra la confederación, "debemos lograr la segunda independencia de Chile"... "La posición de Chile en relación a la Confederación Perú-boliviana es insostenible. No puede ser tolerada ni por el pueblo ni por el gobierno, porque sería equivalente a un suicidio..., la Confederación debe desaparecer para siempre de la escena americana... y (terminaba diciendo)... Debemos dominar para siempre en el Pacífico...". La Real Politik se basaba en un análisis frío del poder en el continente y jamás despreció la calidad de su eventual adversario. Su estrategia se parecía a la del estratega chino que ganaba combates sin desenvainar la espada. La ruptura del equilibrio significaba una fuente permanente de rivalidades y conflictos que afectarían la unidad americana. Esta lucha por la unidad no se podía

lograr con la fuerza solamente, sino también mediante el ejemplo de una vocación pacifista.

La semilla de este espíritu y tendencia reaparece incluso en la personalidad y gestión de Balmaceda, quien hará una versión muy hábil y personal de la Real Politik Portaliana.

Así se llegaba a la firma del Tratado de Ancón en 1883, Chile culminó una serie de victorias militares que marcaron el carácter y la diplomacia chilena; al mismo tiempo se consolidó en el campo militar la idea política de la república en lo institucional. Dentro de su trayectoria diplomática, Balmaceda como ministro de Relaciones Exteriores en 1881, criticó las presiones de EE.UU., para arreglar los asuntos del Pacífico en contra del interés chileno y logró paralizar una eventual alianza de Argentina, Colombia y Venezuela que se gestaba contra Chile. Según el profesor Francisco Orrego, "de no ser por esta hábil gestión ministerial de Balmaceda, probablemente el Tratado de Ancón no se habría concertado en el momento que se hizo" y "Balmaceda es la culminación del ciclo Portaliano".

Retomando la tradición de progreso económico, de fortalecimiento de la defensa nacional y la independencia nacional, Balmaceda resguardó con una verdadera "Paz Armada" y "Diplomática" un equilibrio de poder de post-guerra relativamente favorable al interés nacional de Chile.

Sin embargo, el Congreso y la oposición a Balmaceda consideraron que en función del "orden" se estaba minando la libertad de "expresión" y la libertad "política". Además se desconfió de líderes que se autoproclamaban, más allá de los límites del poder legislativo. La guerra civil mostró la falta de consenso nacional y se quebró el orden interno del país. Curiosamente y después de muchos años ese mismo Congreso se encargó de pavimentar el camino para remover a otro salvador que no supo ajustarse a la supervigilancia del Congreso Nacional. En el caso de Allende, por cierto muy distinto al de Balmaceda, ni el "orden" ni la "libertad", en lo interno como en lo internacional, se habían cautelado, con lo cual la tradición e identidad del país estaba en peligro. Otra vez se rompería el consenso nacional. Los dos Chiles iniciarían un largo proceso de aprendizaje para autogobernarse y reconciliarse con su pasado y su futuro, en orden y libertad.

Siguiendo esa línea, en la declaración de principios de la Junta de Gobierno se establece con claridad que el "nacionalismo de inspiración Portaliana, es de carácter universal, y se funda en la creencia de la identidad nacional enriquecida a través de la comunidad

internacional". Las generaciones futuras estarán en mejores condiciones para juzgar si estos nobles ideales fueron materializados en la gestión diplomática y política de las Fuerzas Armadas que pusieron sobre sus hombros el peso de este legado histórico.

3. *El Legalismo y la Participación Igualitaria en el Sistema Internacional.*

El aporte de Andrés Bello como jurista e implementador de un sano americanismo y de un nacionalismo realista en las relaciones internacionales de Chile y de América marcó profundamente la diplomacia chilena. Andrés Bello fue el arquitecto que diseñó los principios jurídicos que debían salvaguardar la igualdad entre las naciones y el principio de no intervención. Ambos principios son los elementos claves para la construcción de un sistema internacional democrático, sin discriminación por razones de poder, raza, religión o ideología. Esta actitud jurídica, Chile la ha sostenido a través de toda su actividad internacional. Con esta 'creencia Bello' Chile se cubría de una coraza legal para participar en la comunidad internacional y en la política regional. Gracias a Bello, Chile participaría con un carnet de identidad como ciudadano con igual categoría que los representantes de otras grandes potencias extranjeras. Este respeto al Derecho Internacional por sobre otra consideración de fuerza o poder es lo que se denomina Legalismo. Es la fe casi utópica en la fuerza de la Ley y el Derecho, como fuente de ciudadanos y naciones virtuosas y solidarias.

Como se señaló anteriormente, la contribución de Bello a la cooperación y a la integración económica y cultural en América, fue otro de los aportes que más prestigio otorgó a nuestro país en el extranjero. Un ejemplo de este prestigio se dio en el campo de la "mediación" cuando Chile formó parte del ABC como intermediario en una disputa entre EE.UU. y México. Los americanos veían en Chile este apego a la ley y a la idea de la igualdad entre las naciones. Sin duda que esta creencia aparece como un legalismo cuando las desigualdades reales predominan en la política mundial.

En el campo de las conferencias panamericanas, Chile las miraba al comienzo con reservas, sin embargo, en 1910 era el país con más tratados ratificados, vinculados a las convenciones panamericanas. En la tradición de Bello y del Legalismo se descubre la tendencia hacia la institucionalización de las relaciones igualitarias entre los

estados por sobre argumentos ideológicos y más allá de discriminaciones de carácter extralegal. Curiosamente, para Bello, Inglaterra era la potencia que menos respetaba esos principios que tan bien predicaba. También los chilenos, criticarían la política de Wilson, misionero de la libertad, pero interventor de otros países. En los últimos años se mantiene esta actitud cuando bajo el ropaje de ideologías se esconde el cuchillo de la intervención.

El aporte de Bello durante sus 30 años en la Cancillería marcó una tendencia al legalismo, al apego a soluciones pacíficas de las controversias y al respeto irrestricto de Chile por la palabra empeñada. El "Pacta Sum Servanda", para Chile ha sido una máxima para su acción. Con este legalismo las reivindicaciones de Chile y América en los campos de acción internacional se han consolidado en las mesas de negociación. El respaldo diplomático a la gestión de gobierno en todo momento ha sido una tendencia tan recurrente como la idea del respaldo popular a las acciones bélicas o diplomáticas. Históricamente, quizás Bello no hacía otra cosa que reencarnar un respeto a la ley heredada de los tiempos coloniales y por esta razón el legalismo de Chile en lo internacional es un reflejo de un estilo político aplicado en sus asuntos internos.

Recordemos que lejos del sueño Bolivariano en menos de 60 años (1825-1884) tuvieron lugar más de una decena de conflictos armados, invasiones y guerras intralatinoamericanas, en las cuales participaron la mayoría de los países de la región. Además de estos conflictos, las potencias europeas como Francia e Inglaterra intervenían a menudo y se inclinaban hacia uno u otro bando, con lo cual aumentaban el divisionismo y la protección de sus propios privilegios y esferas de influencia. Estados Unidos hacía el mismo juego que Europa a través de su política regional. Un ejemplo de su política fue el "affaire del Baltimore", que provocó airadas reacciones en Chile; hombres públicos tan distintos como Bulnes o Matta acusaban igualmente al imperialismo americano por violar los principios de la igualdad y de la no intervención entre las naciones.

Los conflictos bélicos que afectaron al país, eran la última respuesta frente a situaciones que amenazaban el equilibrio regional y por lo tanto quebraban las condiciones en las cuales el derecho internacional era el instrumento regulador de las controversias.

Mientras los países se enfrentaban en sangrientas guerras, las Cancillerías Latinoamericanas crearon un sistema de equilibrios de coaliciones, alianzas y contra-alianzas en las cuales el derecho interna-

cional se ocupaba como la mejor arma para resguardar el interés nacional dentro de un precario equilibrio del poder. Muchos opinan que por un excesivo legalismo, las consideraciones del frente jurídico-diplomático, parece que no hubieran sido lo suficientemente coordinadas con las estrategias del frente militar y como consecuencia de ello en algunos momentos críticos no se consolidaron los logros adquiridos en uno u otro frente. Al respecto, basta mencionar que las negociaciones de post-guerra demoraron excesivamente su consolidación. El problema con Perú se resolvió 50 años después de la guerra del Pacífico y 25 años después con Bolivia.

Por el exceso de apego al Derecho, Chile adquirió una merecida fama de mediador y de estar siempre listo para los arbitrajes y las negociaciones. Este prestigio no significaba que Chile había perdido completamente el recelo por las reuniones panamericanas, sino más bien se aprovechaban esas tribunas multilaterales para cautelar sus intereses legítimos a través de nuevos medios. Dentro del sistema interamericano, los aportes de Chile han sido reconocidos al igual que en el campo de la integración latinoamericana, en el sentido de hacer uso de estos instrumentos para unificar la capacidad negociadora de la región y evitar los desbordes de poder por parte de Estados Unidos y algunas potencias privilegiadas de América.

Un ejemplo de esta creencia en el arbitraje y el derecho internacional es el caso del Beagle. La coherencia del planteamiento jurídico, la calificación y la permanencia de sus diplomáticos es otro botón de muestra de las metas logradas a raíz de nuestra tradición de apego al Derecho como única alternativa al ostracismo, al enfrentamiento o la discriminación.

Otro ejemplo concreto de esta actitud han sido el conjunto de acuerdos bilaterales con los cuales Chile se ha vinculado con sus países vecinos.

Un sector de críticos ha visto en esta actitud de apego irrestricto al Derecho algunas inconveniencias para la mantención del territorio nacional. Este argumento, sin embargo, no es aceptado por los críticos del exterior que incluso hablan de un expansionismo chileno y tratan de crear una imagen que no se ajusta a los hechos. Como dato ilustrativo, el editorial de "El Mercurio" (13 Nov. 1978) respondía a estas acusaciones de la siguiente manera: "En 1881, al estar Chile comprometido en una guerra contra Perú y Bolivia, debió firmar con Argentina un tratado de límites, logrado por medio de un acuerdo directo de las partes y que pretendió solucionar definitiva y total-

mente los conflictos fronterizos. En la práctica, este tratado significó la entrega por parte de Chile de la Patagonia y parte de Tierra del Fuego, lo que equivalió a una pérdida de 727.266 kilómetros cuadrados. Luego, al surgir desacuerdo respecto de la demarcación de los límites, se firmó el 18 de mayo de 1893 un protocolo adicional por el cual Chile cedió 779 kilómetros cuadrados en Tierra del Fuego. En 1902, los llamados "Pactos de Mayo" incluyen un Tratado General de Arbitrajes que designa al Gobierno de Su Majestad Británica como árbitro para todas las controversias que pudieran surgir entre los países litigantes. El laudo arbitral de ese año implicó una pérdida para Chile de 39.915 kilómetros cuadrados. Si a esto añadimos la entrega de los territorios de la Puna de Atacama en 1889, y la pérdida de 436.300 kilómetros cuadrados, como consecuencia de la campaña del general Roca, que conquistó los territorios entre el río Diamante y el río Negro, tenemos que con anterioridad al diferendo de Palena y al Beagle, Chile ha debido renunciar como consecuencia de arbitrajes, tratados obtenidos por la negociación directa o por simple ocupación a sus legítimas aspiraciones en 1.264,260 kilómetros cuadrados".

Este recuerdo de datos históricos, a veces olvidados, no se ajusta a la imagen del país expansionista que algunos pretenden achacar a Chile. El legalismo no ha sido expansionista, sino que ha servido para resguardar lo propio y crear un sistema de normas para la solución de conflictos de acuerdo a la tradición de apego al Derecho Internacional que ha caracterizado a Chile. En el futuro esta tradición debiera fortalecerse porque el peligro de amputación territorial aún no desaparece del horizonte de posibilidades de la diplomacia chilena. Esta tarea supone una estrecha vinculación entre diplomacia política, económica, militar y cultural. Así es como el apego al Estado de Derecho en lo interno se proyecta en la política exterior. Como señala el Profesor Francisco Orrego: "Una constante principal en la política exterior chilena..." es el apoyo irrestricto a un sistema internacional democrático, en el cual todos los Estados alcancen un grado de participación efectiva sobre la base del respeto a la soberanía nacional, la independencia y la no intervención en los asuntos internos, una consecuencia de esta realidad, es el relativo a la universalidad y al carácter no ideológico de las relaciones internacionales". Así es como Chile no ha aceptado la tesis de las fronteras ideológicas en su diplomacia y ha mantenido relaciones con países de las más variadas ideologías políticas, aun durante períodos de crisis internas.

4. *El Alineamiento de Chile en la Guerra fría y el Realineamiento de la presente Década.*

El neutralismo activo de Chile en la I Guerra se hizo insostenible en la II; en dicho conflicto, Chile terminó como el penúltimo país, antes que Argentina, en declarar la guerra contra el eje. Desde la post-guerra, la diplomacia chilena se ha alineado en la esfera del hemisferio occidental, con distintos grados de adhesión. Después del período inicial de consolidación territorial, el país fue pasando de la fase de relaciones internacionales a la etapa de una "política internacional" sui generis.

En el plano interno, la movilización de los grupos sociales y partidos había parlamentarizado y burocratizado la diplomacia chilena.

La etapa de "relaciones internacionales" fue más caracterizada por cierta estabilidad política a comienzos del siglo XIX, mientras que la etapa en la cual Chile comienza a diseñar una "política internacional" más activa en relación al mundo occidental, se acentúa a comienzos del siglo XX. Por ejemplo, entre 1831 y 1885, cerca de 54 años, sólo hubo cambio de Ministro del Interior en 31 oportunidades, mientras que posteriormente entre 1892 y 1920, en un lapso de 28 años existieron cerca de 120 cambios de gabinete, que incluyeron en cada oportunidad al Ministro del Exterior.

Sin duda que estos cambios en el escenario político interno van a influir en el estilo diplomático, si bien sus raíces básicas se mantienen más allá de estas contingencias políticas.

Como un reflejo de este nuevo escenario político y a raíz de una serie de problemas económicos se comienza a hablar en Chile de *Nuestra Inferioridad Económica* (1912); esta publicación del conocido historiador Francisco Antonio Encina advertía a los chilenos de las causas profundas internas y externas del subdesarrollo económico, fenómeno que se agudizará décadas después con la recesión mundial.

El sentimiento de inseguridad nacional se manifestaba en el Presidente Barros Luco, quien decía lacónicamente: "Hay dos clases de problemas políticos, aquellos que no tienen solución y aquellos que se resuelven solos". El *Ilustrado,* El *Ferrocarril,* se preguntaban ¿Quién tiene la culpa de nuestra inferioridad? En el campo social la primera huelga había ocurrido en 1887, y otras más importantes en 1901. En 1906, se habían formado más de 200 gremios o asociaciones de ayuda mutua.

En el plano externo Estados Unidos desplazaba paulatinamente a

Inglaterra con sus inversiones en Chile. En 1920, las exportaciones de Chile a Estados Unidos eran equivalentes a $ 115.803,000, y las importaciones alcanzaron $ 47.000.000, lo que significaba un 54% del Comercio Exterior chileno. En el cobre el 92% de la inversión era de origen americano. El Teniente, Chuquicamata y el N.Y. City Bank iniciaban sus operaciones con capital estadounidense. Chile sentía temor por el "Big Stick Diplomacy". La guerra contra España, la operación de Panamá, el Corolario Roosevelt, la política de Wilson en México sembraron dudas sobre las posibles represalias de Estados Unidos. Con este telón de fondo, de necesidad y recelo, Chile se incorporó paulatinamente a la economía de los EE.UU. y a su esfera de influencia diplomática, algunos años después. Otro reflejo del cambio social, es dado por la población urbana que creció 20 veces más en 1920 que en los tiempos de Portales, mientras que la población total aumentó sólo 3 veces.

En este contexto la administración de Arturo Alessandri es un producto de una nueva realidad económica, de la efervescencia social y del cambio político ocurrido en Chile por el proceso de modernización y movilización política. (1920-1924).

En la Constitución de 1925 se reafirmó el poder Presidencial debilitado por el parlamentarismo y en ella se reflejó un nuevo código de conducta social. Ibáñez, entre 1927-1931, trató de modificar al país y al parecer ayudó más que otros presidentes del siglo XX a solucionar los problemas sociales. Igualmente vinculó a Chile al sistema interamericano y a la idea del hemisferio occidental, como una reacción frente a las primeras amenazas totalitarias de distinto signo ideológico. **En su segundo período** Arturo Alessandri (1932-1938), con su joven Canciller Ernesto Barros Jarpa reorientaron la política exterior chilena y aceleraron el fin de la vieja controversia sobre Tacna y Arica. Chile emergía como un líder del americanismo con Estados Unidos a diferencia de la posición de Argentina.

Alejandro Alvarez, otro jurista de pasta, se transformaba en un nuevo escudo para la diplomacia chilena y en un fiel admirador de nuestra tradición de adhesión al derecho internacional como base para regular las relaciones en América y con el resto del mundo.

Desde 1938 hasta 1952, el Frente Popular, los gobiernos Radicales e Ibáñez fueron reflejo de la permanente movilización de nuevos grupos sociales que ascendían al poder y de una progresiva penetración política y económica por parte de Estados Unidos. Las medidas de González Videla de dejar fuera de la ley al Partido Comunista se ajustaban al nuevo esquema de 'guerra fría' en lo interno: en cambio

su política antártica y de las 200 millas daban muestras de una orientación universalista, independiente y creadora.

Hacia el sesenta, la Democracia Cristiana surgía como alternativa entre los esquemas de izquierda y derecha, con su doctrina del comunitarismo en lo nacional y de un fuerte internacionalismo americanista en su política exterior. Más que un americanismo se terminaría en una especie de latinoamericanismo, como expresión de un nacionalismo continental. Sin duda, la Revolución Cubana y la crisis de los Misiles anunció un nuevo equilibrio entre Estados Unidos y América Latina, provocando una aceptación por parte de Estados Unidos de las tesis sobre la integración económica y los principios sociales de la Alianza para el Progreso. Cuba marcó un nuevo equilibrio de fuerzas en América Latina y la administración de Jorge Alessandri incorporó activamente a Chile en los tratados de Integración económica y a otros instrumentos de cooperación regional. Los esfuerzos del Canciller Philippi en problemas de carácter territorial con países vecinos le dieron un legado al país que nadie desconoce y que pavimentaron acuerdos durante las administraciones de Frei y Allende.

El enorme despliegue internacional de Frei preparó a la opinión pública mundial en torno a la idea de la "Revolución en Libertad" y del gobierno demócrata cristiano como 'the last best hope'. Sin embargo, las semillas de su política ya estaban presentes en la administración de Jorge Alessandri; por cuanto eran reflejo de situaciones históricas que conmovieron la sociedad chilena. La diversificación de relaciones, ampliadas hacia el mundo socialista y reforzadas con la gira de Frei por Europa, además del esfuerzo de limar diferencias con los vecinos, le dio un cariz más activo a la política exterior chilena, si bien no se rompió con la tradición heredada por las otras administraciones.

El deshielo de 'la guerra fría' le brindó oportunidades a la administración Frei para producir un intento de realineamiento en favor de una política más independiente e innovadora; más orientada hacia una integración subregional y un nacionalismo continental; la apertura hacia otros mundos en especial Europa, sirvió para contrapesar los intentos de control por parte de los Estados Unidos y para mejorar la capacidad negociadora de Chile, América y los países en desarrollo en la política mundial.

Posteriormente la administración de Salvador Allende, con sus consecuencias bien conocidas por la opinión pública, no logró resolver los problemas internos e internacionales que afectaban al país.

Al respecto, existe un consenso entre los críticos y seguidores de Allende sobre algunos elementos positivos de su política exterior durante el comienzo de su gobierno. Tomás Mac Hale ha señalado: "en sus inicios el gobierno de la Unidad Popular logró en el ámbito latinoamericano un ambiente político que, en general, puede considerarse que fue favorable. El planteamiento desarrollado por el gobierno en cuanto a la compatibilidad del socialismo con la democracia y el desarrollo económico en un régimen pluralista, produjo un atractivo importante en la opinión pública y en los círculos gubernamentales". La opinión de este crítico es reflejo de la buena impresión e imagen que provocó la gestión internacional de Allende en sus inicios. Allende mostró una dosis de pragmatismo con un fuerte contenido ideológico en su gestión del primer año. Se aceptaron políticas integracionistas de las cuales algunos sectores de su gobierno habían renegado; se produjo un acercamiento con el general Lanusse para disuadir un eje ideológico en contra del país y rechazar la tesis de las fronteras ideológicas. La firma del Tratado sobre solución judicial de controversias entre Chile y Argentina, de 1972, fue fruto del compromiso entre Allende y Lanusse en la reunión de Salta en marzo de ese año. Por dicho Tratado los países "se obligan a someter a la Corte Internacional de Justicia todas las controversias de cualquier naturaleza que por cualquier causa surgieren entre ellas..." (Art. 1).

En algunos problemas se mantuvo la misma política que otras administraciones, políticas que no han sufrido alteración incluso después de 1973. Sobre esta materia es ilustrativo registrar las respuestas del Canciller chileno Sr. Hernán Cubillos a la publicación 'Manchete' y reproducidas en 'El Mercurio' (4.10.78), a raíz de los problemas de Argentina con el fallo sobre el Beagle. En dicha entrevista el Canciller chileno estableció enfáticamente que 'para Chile el problema del Beagle quedó definitivamente resuelto con la sentencia arbitral y no admite discusión alguna'. En el curso de dicha entrevista se interrogó de la siguiente manera al señor Canciller: "Resulta curioso que el Gobierno de Chile defienda en estos momentos posturas diplomáticas establecidas en las conversaciones del ex Presidente Salvador Allende con el general Lanusse y que los militares trasandinos por su parte rechacen lo acordado por su ex Mandatario ¿Cómo explica usted esa aparente contradicción, esto es, la defensa de la política externa trazada por Allende?":

Canciller: "Allende pudo, en efecto, llevar a conclusión las muy prolongadas negociaciones de la cancillería chilena. Nuestro país ha

tenido la suerte de defender siempre una política externa coherente y que ha interpretado siempre el modo de ser de los chilenos".

Pregunta: ¿Sugiere entonces el señor Ministro que la unidad de los chilenos es total respecto a la cuestión del Beagle?

Canciller: "Realmente, la unidad es total".

De acuerdo a la tradición diplomática chilena parece existir un mínimo común denominador en el cual algunos aspectos del interés nacional tienen una sólida legitimidad que trasciende a los grupos y partidos, lo cual ha hecho posible la mantención de esta tradición a pesar de las discontinuidades políticas y económicas.

La Administración Allende manejó en forma hábil esta herencia del pasado para sus propios fines políticos. En el plano interno logró un consenso para la nacionalización del cobre y acentuó en forma vertiginosa la red de contactos con el mundo socialista, con una mejor recepción que algunos intentos realizados por otros gobiernos anteriores. En principio el pluralismo ideológico, la universalidad de los contactos internacionales y el uso soberano de los recursos primarios de Chile eran componentes de la tradición diplomática chilena y en nada habrían perjudicado la seguridad del país. En los hechos, lamentablemente se produjeron fenómenos que vulnerarían esta tradición.

En teoría pocos podrían estar en desacuerdo con las palabras del Canciller Almeyda, quien expresaba: "No queremos estar ausentes de ese organismo (OEA)" ..."Nuestras relaciones con el gobierno de los Estados Unidos se han desenvuelto hasta ahora en la más absoluta normalidad". "Especial preocupación nos ha merecido nuestras relaciones con el Brasil, tradicional amigo de Chile en el contexto sudamericano..." y terminaba diciendo: "las constantes históricas de nuestra política internacional se insertan así en el contexto de la política general del nuevo gobierno... y se hará de acuerdo con la tradición republicana y democrática de Chile".

En los hechos se deterioraban las relaciones con Estados Unidos y las fricciones de Allende y Nixon llegaron a un nivel de amenazas mutuas que no ayudaron a una relación cordial. Mientras el primero denunciaba el "bloqueo invisible" a su experimento socialista en Naciones Unidas, el otro discutía planes de desestabilización contra el régimen de Allende.

El pluralismo ideológico, el universalismo de los contactos diplomáticos y políticos, que en un primer momento sirvieron para acercar a Chile al Tercer Mundo y a países no-capitalistas, en los hechos fue acercando progresivamente al país dentro de la órbita de la Unión

Soviética y de Cuba. Esta creciente dependencia del régimen de Salvador Allende dentro del Social-Imperialismo soviético fue advertida en forma profética por el primer Ministro de China, Chou en Lai en carta personal dirigida al gobernante chileno. En dicha comunicación el hábil negociador chino hacía un llamado a no depender del extranjero para la solución de los problemas internos del país. La opinión pública chilena también compartía esta grave preocupación al ver que en los hechos se manipulaban los principios que habían orientado al país, en función de intereses partidistas.

Al perder su independencia se convertiría a Chile en un satélite de dictaduras extranjeras, tendencia que aparece como incompatible con la creencia de que la política exterior debe ir hacia un sistema internacional democrático.

Finalmente la lucha ideológica y partidaria provocó decisiones que no cautelaban los intereses nacionales, con lo cual se produjo la rebelión de la oposición y la intervención militar se hizo para salvar el "orden y la libertad" tanto en el plano interno como externo.

Así fue como el rechazo a los modelos importados, por su ineficiencia y por sus consecuencias negativas para la soberanía nacional, se convirtió en un sentimiento popular y militar.

Las razones políticas del realineamiento de Chile en la esfera de influencia cubana y soviética fueron el resultado del desorden interno, de la enorme inflación y del brusco proceso de hipermovilización que vivió el pueblo chileno. La consecuencia de este proceso fue la obstaculización de la participación igualitaria y el surgimiento de organizaciones políticas poco representativas. Otro producto de este proceso de hipermovilización fue la decadencia política y el olvido de uno de los elementos claves del desarrollo político chileno, cual es su afirmación del principio de participación sin discriminación, en orden y libertad. Más allá del bloqueo invisible y de los planes de desestabilización, las causas del colapso se encuentran en la excesiva polarización política y desorden económico que tuvo su clímax durante la administración Allende. Los factores externos aceleraron este proceso, pero incluso sin estos factores el colapso se habría diferido pero difícilmente eliminado. Quizás el desenlace del conflicto habría sido distinto, pero se habían acumulado tantas tensiones y contradicciones que pusieron en jaque la eficiencia y legitimidad del régimen, con o sin intervención extranjera. Por ejemplo, como bien lo señala Landsberger, el número de huelgas creció 15 veces, de 204 en 1959 a 3.300 en 1972; el número de trabajadores que participó en las huelgas aumentó 5 veces en el mismo período, lle-

gando a más de 300.000 en 1971. Las huelgas legales disminuyen de un 30 a un 4% en 1972 y la tendencia al desgobierno se reflejaba en un 96% de huelgas ilegales en 1972.

La socialización de la economía, con indudables consecuencias internacionales, llegó a apropiar 250 firmas que controlaban el 80% de la producción industrial y el 50% del P. G. B. Posteriormente otras 250 industrias fueron intervenidas. La así llamada participación popular derivó en un progresivo quiebre y atomización del movimiento trabajador, a raíz de la penetración de elementos extranjeros y otros violentistas: el debilitamiento de la unidad y de la disciplina nacional sumieron al país en una pendiente de desmoralización y creciente oposición al gobierno de Allende.

La vieja tradición de participación con 'orden y libertad' se vio trizada por un proceso de masificación política y supermovilización, que generó el colapso y apresuró la decadencia política del régimen. Como en los cristales, esta trizadura no pudo arreglarse, a pesar de los esfuerzos que se realizaron para restaurar el orden y la libertad, a través del diálogo político.

La opinión pública mundial no comprendía la que sucedía en Chile. No estaba preparada para el desenlace. Tanto habían remachado Allende y Almeyda la retórica del Tercer Mundo y de apego a la tradición diplomática chilena que su imagen de Robin Hood, llenaba las páginas de la prensa escrita y de los medios de comunicación. La UNCTAD III con todos sus méritos innegables, realizada en Santiago, estaba fresca en la mente de los funcionarios internacionales y no comprendían las razones que justificaron el golpe de estado en Chile.

En los hechos el record de la diplomacia de la Administración Allende no fue tan espectacular como aparecía en las reuniones internacionales, en los foros del Tercer Mundo y en otras tribunas internacionales. La hipermovilización interna, la creciente dependencia del extranjero en materia de alimentos, energía, capitales y expertos fue creando un ambiente de debilidad e inseguridad nacional. Los problemas de inestabilidad económica sumados a la crisis política interrumpieron los contactos de rutina con otros países. Es así como durante la administración Allende se firmaron solamente 38 convenios internacionales, logro moderado en comparación a la administración Frei que firmó 131 convenios y el actual gobierno que sobrepasa 160 convenios hacia 1977; en materia de integración andina, Chile se convirtió de "país Líder en Marginal", como bien lo señaló el profesor Gustavo Lagos en 1972, en la Revista "Mensaje".

De esta manera y sin pretender hacer un análisis científico de la política exterior de Allende, los aspectos positivos de su diplomacia no lograron contrarrestar sus deficiencias, que en el fondo eran el reflejo de una situación política interna en la cual se había quebrado el consenso nacional.

A pesar de esta realidad se advierte en medio de estas discontinuidades políticas y económicas la mantención de un mínimo común denominador en términos de nuestra vocación de respeto por el Derecho Internacional, de una posición "Americanista" y de un nacionalismo defensivo que si bien tuvo matices mesiánicos no alcanzó a romper "completamente" con la tradición diplomática de Chile.

5. *Reacciones de la opinión pública mundial y las perspectivas de la política exterior chilena.*

En esta sección final del trabajo se resumen las reacciones principales de la opinión pública mundial a raíz del brusco cambio de gobierno en Chile y las perspectivas de la diplomacia chilena en la actual coyuntura de transición hacia la democracia.

En el plano de la política internacional de la década del setenta, caracterizada por el proceso de distensión, los acontecimientos del 11 de septiembre de 1973 fueron interpretados no como una hazaña para librarse del marxismo, sino como una advertencia al mundo sobre los límites de esta política entre sistemas sociales y económicos antagónicos. Para las superpotencias que aceleraban la relajación de sus tensiones y buscaban un mayor ajuste de intereses desde los Acuerdos de Moscú en 1972 no les convenía escuchar las lecciones de la experiencia chilena. Moscú y Washington rasgaron vestiduras al unísono al ver que la prestigiada democracia chilena era destruida por una intervención militar. El 11 de septiembre, de acuerdo a esta visión, se presentaba como el hecho más funesto que puso término a la excepcional trayectoria de una de las democracias más estables del continente.

En Europa occidental, el fantasma Allende, después de su caída, comenzó a pulular entre los partidos políticos de izquierda para recordarles lo difícil que significaba llegar al gobierno y cuanto más difícil era conquistar 'el poder' para realizar una experiencia socialista por la vía electoral. Italia, Francia, Portugal y España aprendían del desenlace de la experiencia allendista para enmendar sus propios rumbos. Súbitamente los gobiernos de Europa occidental fueron acechados por todo tipo de presiones internas para aislar a la Junta Mi-

litar y hacer todo lo posible para su derrocamiento. El caso chileno se convirtió en piedra de toque al interior de la política europea y a veces las razones electorales predominaron en el enjuiciamiento de la situación chilena.

En América Latina, en especial Argentina con Juan Domingo Perón, quien asumió en persona en julio de 1973; en Perú, el "Velasquismo" surgía como un modelo de militares nacionalistas y revolucionarios que parecían quebrar la vieja tradición del golpe de estado reaccionario o de derecha; en Venezuela y México los Presidentes Carlos Andrés Pérez y Luis Echeverría no ahorraban palabras ni esfuerzos para agilizar su músculo diplomático para fines de apoyo interno y en favor del Tercer Mundo y América Latina. En esta corriente de cambios y retórica revolucionaria, el movimiento militar de Chile aparecía como un caso desviado y en contra de las corrientes populistas. La prensa, los medios y partidos políticos paulatinamente fueron adoptando sin quererlo o a propósito, las consignas de radio Moscú para aislar y atacar a la Junta Militar. Sin duda que las razones de los antiguos aliados de Chile y las de los países occidentales son diametralmente opuestas a las que utiliza la Unión Soviética, sin embargo, en los hechos su contenido y estilo tenían un mismo resultado, aislar a los militares chilenos y acelerar su caída. Como la política se mide por resultados y no intenciones, el efecto de esa campaña escapó de las manos de gobiernos y los grupos que con ideologías antagónicas aumentaban el caudal comunista y no comunista hacia un mismo molino. Por curiosa coincidencia el caso chileno parecía doler con igual intensidad al Occidente y al Oriente.

La cautela tradicional de algunos gobiernos europeos fue al parecer suspendida en el caso chileno, en otros casos su opinión pública y sectores de su gobierno congelaron su actitud y sus decisiones hasta que no se restaure la democracia en Chile. Los países de otras regiones por problemas de presiones internas, desinformación o convencimiento no tenían otra alternativa que sumarse a la corriente internacional o sus propias bases se encargarían de enjuiciarlos por su indiferencia. Esta atmósfera internacional, sin duda que no ha sido el solo efecto de una conspiración del marxismo internacional, sino que sus causas radican en un conjunto de factores provocados por inexperiencia y por los problemas internos de Chile y su secuela de enfrentamientos violentos, además de las represalias del socialimperialismo Soviético. Si se suma a estos factores la débil situación de una diplomacia chilena casi desarticulada y poco acostumbrada a situaciones de guerra en lo interno y en el frente internacional, podemos

explicar en parte, el aparente éxito de la campaña para aislar económica y diplomáticamente a la Junta Militar. Este éxito fue parcial por cuanto Chile mientras más era acosado internacionalmente más se unificaba en torno a su gobierno, fenómeno que quedó demostrado con el resultado de la consulta nacional de 1978, en la cual el gobierno obtuvo amplia mayoría, a pesar de las críticas internas que provocó esta decisión presidencial.

El estilo de una diplomacia de paz se vio bruscamente modificado por una avalancha de sanciones, solicitud de asilados, típicos de una diplomacia en tiempo de guerra, para la cual nadie estaba preparado. Incluyendo el propio gobierno militar y sus mandos medios no estaban en condiciones de evitar excesos por parte de subordinados que no ayudaban a una mejor imagen mundial. La Cancillería se convertía en el blanco de ataque de los medios de comunicación, incluso en Chile, por aquellos órganos más adeptos al nuevo gobierno. Frente a estas condiciones, algunos países de la región se preparaban y se armaban hasta los dientes para saldar deudas pendientes y, otros más lejanos, trataban de lavar su imágen intervencionista al castigar a su antiguo aliado, aprovechando de "pescar a río revuelto" con confesiones de autoculpabilidad que sólo la historia podrá descifrar su verdadero contenido.

Un botón de muestra, que sirve para ilustrar en parte la reacción internacional que provocó el brusco cambio de gobierno en Chile, se observa en el comportamiento electoral de los países en la Asamblea de Naciones Unidas. Los votos que condenan las violaciones a los derechos humanos en Chile se distribuyeron de la siguiente manera durante los años 1975 y 1976. Europa el año 1975 votó como bloque condenando al gobierno de Chile; las abstenciones fueron 4 el año 1976: Francia, Alemania, Israel, España. Europa oriental, con excepción de Albania que no participó, votó en bloque en favor del proyecto condenatorio en ambas sesiones plenarias.

En Africa 29 países en favor del proyecto contra el gobierno de Chile el año 1975, que aumentaron a 31, el año 1976. Las abstenciones disminuyeron de 7 en 1975 a 5 en 1976; ningún país a favor de Chile. Los países árabes, 13 contra el gobierno chileno en 1975 y 14 en 1976. Las abstenciones aumentaron de 4 a 5, perdiendo Chile el apoyo de Egipto el año 1976.

En Asia, 14 votos en contra del gobierno chileno, 4 abstenciones 3 ausentes el año 1975; el año 1976, 12 votos en contra, 6 abstenciones y 2 ausentes.

Oceanía, 2 a favor y 2 en contra del proyecto condenatorio, situación que se repite el año 1976, en las sesiones generales.

El balance extralatinoamericano es negativo; 76 países han condenado al gobierno chileno, uno ha votado con Chile y cerca de 17 se han abstenido de votar. Un grupo de 4 países ha optado por el camino de la R.P. China, quien se ausenta religiosamente de las votaciones y no ha condenado jamás al gobierno de Chile en Naciones Unidas.

Veamos los resultados más importantes, es decir la votación en América y sus perspectivas futuras. El año 1975, 9 países condenaron al gobierno, entre ellos Colombia, Ecuador, EE.UU. y Canadá, y en 1976, a este grupo de 9 se sumó 1 país, Barbados. En contra de la noción condenatoria votaron 10 países el año 1975 y 12 el año 1976. Entre los que no condenaron al gobierno se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Panamá, Uruguay y Paraguay. Perú se ha abstenido en las dos oportunidades y Ecuador en 1975 votó contra el gobierno de Chile, y el año 1976 se ausentó. Venezuela el año 1975 se ausentó y en 1976 votó contra el gobierno. Costa Rica, que se había abstenido en 1975, votó a favor de Chile el año 1976. De nuestros vecinos, el único que se abstuvo fue el Perú, el resto votó en contra de la moción condenatoria del gobierno de Chile. Con este cuadro de enjuiciamientos y con un modelo económico abierto al exterior, con una orientación universalista y otorgando facilidades a la inversión extranjera, el gobierno de Chile decidió retirarse del Pacto Andino por no ver en la región un grado aceptable de solidaridad política ni tampoco beneficios económicos tangibles. El costo internacional de esta decisión también repercutió inicialmente en un empeoramiento de la imagen internacional de Chile en la región.

En el cuadro latinoamericano, Chile en 1976 logró apoyo de 2 nuevos países, pero sigue un bloque de alrededor de 18 países que votan a favor de la condena de Chile; se abstienen o se ausentan, pero no se unen al bloque de los 12 países que rechazan la moción contra Chile. De estos 12 votos sólo un país tiene gobierno civil y éste es Costa Rica; el resto son gobiernos militares de distinta orientación y concentrados en Centroamérica. Por otra parte, en el conjunto de organismos dependientes de N. U., Chile ha sido hostigado y amenazado. En la O.I.T. el sector laboral ha presionado permanentemente por lograr un aislamiento económico y fomentar "boycotts" para evitar la carga o descarga de productos chilenos y otros tipos de actividades de represalia económica. En OEA este bloque de 18 países se mantuvo en el año 1976, con su voto de condena al gobierno chileno.

Curiosamente, Chile se mantiene con una política positiva en relación a la N.U. como lo demuestra su comportamiento electoral el año 1973 y 1974. En ambas sesiones Chile apoyó todas las resoluciones tendientes a superar la brecha entre países ricos y pobres, concluyendo con su voto a favor de las medidas para la creación de un nuevo orden económico internacional. La única resolución en la cual se abstuvo fue la Nº 52, referente a la Cooperación en materia de recursos naturales compartidos. En el año 1974 aprobó todas las resoluciones con excepción de las Nº 12 y 42, referentes al problema de los países árabes ocupados y parte del Informe de la UNCTAD. Otro ejemplo de participación positiva son los 11 convenios con trámite, que Chile firmará con agencias de la O.N.U. Junto con esta acción positiva dentro de N.U. y de modo de contrarrestar esta avalancha de acuerdos y mociones en su contra, el gobierno ha dado la cara en los O.I.G. y O.I.N.G., defendiendo sus puntos de vista, denunciando la falta de estatura moral de los acusadores del bloque comunista y proporcionando los antecedentes que a juicio del gobierno chileno descalifican las acusaciones sobre supuestas violaciones de derechos humanos en Chile.

La arbitrariedad en el procedimiento utilizado por Naciones Unidas y los excesos de la organización en el contenido de sus votos en contra de la Junta Militar es un hecho que muchos analistas han reconocido, aun cuando mantengan sus discrepancias sobre la gestión de gobierno dentro del país. Igualmente, gobiernos de larga trayectoria diplomática que eran críticos de la posición chilena, veían en estos excesos el agudizamiento de la crisis política que debilita cada día más a este prestigiado Organismo Internacional. La duda persistirá en el futuro sobre el enorme daño que ha causado a la Asamblea General el precedente que creó el caso chileno y los desbordes de apasionamiento que no habla bien de la ecuanimidad de sus miembros. Al respecto, el profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad Católica de Chile Sr. Hugo Llanos al examinar las resoluciones de Naciones Unidas el año 1977 declaraba a "El Mercurio":

1) "El caso chileno no tiene antecedentes similares dentro de la práctica de Naciones Unidas. Tanto es así que países que se han constituido prácticamente en líderes de la violación de los derechos humanos en el mundo, como por ejemplo, Cuba y Uganda, no han sido objeto de un tratamiento similar tan adverso y negativo como lo ha sido Chile por dicha Organización Universal.

"La recomendación adoptada por la reciente Asamblea General de Naciones Unidas sobre ayuda humanitaria, jurídica y financiera a quie-

nes, entre otros casos, hayan sido obligados a salir del país, lo que significa dejar abierta la posibilidad de alentar la lucha subversiva contra el Gobierno de Chile, sólo encuentran un símil en el apoyo prestado por Naciones Unidas a los llamados movimientos de liberación africanos que luchan para derribar el gobierno de Rhodesia e independizar Namibia de Sudáfrica...".

2) "El peligro, sí, que encierra el número 9 de la Resolución aprobada por Naciones Unidas, que otorga al presidente de la Asamblea General y al secretario general de la Organización que "presten toda la asistencia que consideren conveniente para restablecer los derechos básicos y las libertades fundamentales en Chile", es que otorga un aval moral en flagrante violación al principio de no intervención condenado por la misma carta —Art. 2 Nº 7—, por parte de los países marxistas que desean derribar al Gobierno de Chile por medio de la fuerza...".

3) "De aquí, la inusitada gravedad de la Resolución acordada por Naciones Unidas que pretende, además, no sólo restablecer los Derechos Humanos, sino también 'las libertades fundamentales', esto último claro está, dirigido a un cambio político radical, inspirado desde el exterior, de la actual situación que vive el país"...

4) "Por ello, la Resolución contra Chile fue inspirada y aprobada políticamente. Piénsese tan sólo que Cuba la copatrocinó, en circunstancias de que su conducta internacional es el ejemplo más representativo de la negativa sistemática al respeto de los derechos y libertades fundamentales del hombre...".

5) "Precedentes sobre condenaciones a otros países, pero en circunstancias absolutamente diferentes a las de Chile, las encontramos en la resolución adoptada en 1966, por el Consejo de Seguridad en contra de Rhodesia del Sur, prohibiendo todo intercambio comercial directo o indirecto con ella, y en la Resolución aprobada recientemente por la Asamblea General de Naciones Unidas en contra de Sudáfrica, imponiéndole un embargo de armas e implementos militares".

Las opiniones de este distinguido jurista chileno confirman algunos vicios de forma y fondo que le quitaron legitimidad a las recomendaciones de Naciones Unidas, pero que sin duda sirvieron como caja de resonancia para aumentar el desprestigio del gobierno militar frente a los gobiernos y ante la opinión pública internacional.

En vez de emprender la retirada y esconderse en el castillo del aislamiento, Chile no ha dado en el gusto a sus adversarios y ha mostrado sin debilidad sus planteamientos. Con plena conciencia de que 'nue-

vamente' la contienda es desigunal, el gobierno sabe que las dos superpotencias votan en su contra y todos los países miembros de la oligarquía internacional que maneja la Asamblea lo denunciaron ante la opinión pública internacional. Chile ha escuchado aquellas críticas bienintencionadas y con respaldo en las hechos, pero no aquellas que carecen de solvencia moral y política.

Haciendo gala de su idiosincrasia latina y democrática, Chile invitó a su casa a los propios acusadores para que en sus calles descubrieran la verdad sobre lo que aquí ocurría. Desde ese momento y como fruto de la VI Asamblea de la OEA en Chile, la crítica global se especializó en materias más específicas, lo que en definitiva redundó en un deshielo de la imagen internacional de Chile en las Naciones Unidas y O.E.A.

En campos específicos como el Derecho del Mar, Chile sigue contribuyendo al grupo latinoamericano dentro de N.U. e igualmente en materias técnicas y políticas dentro de la O.E.A.

Las relaciones del nuevo gobierno militar con los Estados Unidos merecen especial atención. Como es bien sabido el nuevo gobierno de Carter ha sido un tropiezo fundamental de la Cancillería chilena. Desde la enmienda Kennedy contra la Junta Militar, hasta el rechazo de Chile de la ayuda americana, junto con varios países de la región, no existió un canal de comunicación expedito entre la Moneda y la Casa Blanca.

El ex Embajador Popper explicó la situación en su discurso en la Cámara de Comercio Norteamericana (4-V-1976): "El curso de las relaciones chileno-norteamericanas se ha visto determinado en los últimos tres años y medio en gran parte por estos puntos de vista conflictivos dentro de los dos países. Como Uds. saben la tendencia ha sido descendente"... "Pronto nuestros programas de asistencia militar y económica a Chile terminarán casi completamente. Nuestra posición aquí hoy día no es lo que era..." El frío balance del ex representante americano, no puede dejar de preocupar a la diplomacia chilena. Por otro lado, en el discurso de Carter en Notre Dame, distinguida Universidad de EE. UU., el Presidente nuevamente amenazó a los regímenes anticomunistas de no contar con su apoyo si no respetaban los derechos humanos.

Los indicios positivos se pueden leer en el intercambio de opiniones de Carter y el nuevo Embajador chileno y en el discurso de Vance en la Universidad de Georgia. En estos eventos se sugiere una mayor flexibilidad en el ritmo e intensidad de la política en favor de los Derechos Humanos. Al parecer el gran desafío para la política exte-

rior chilena es cautelar y acomodar su interés nacional con la diplomacia del país más poderoso del mundo. Concesiones y acomodaciones sucesivas, por ambas partes, podrán crear un puente de cristal entre la Moneda y la Casa Blanca. Lo que ninguna de las partes aceptaría es ceder en aquel "mínimo irreductible" cual es el derecho a la autodeterminación y el respeto del principio de la no intervención.

Dentro de la política americana de nuestro país después de EE. UU., la otra área de preocupación son las relaciones con los países vecinos y con los vecinos de nuestros vecinos.

Los hechos y actitudes parecen demostrar que en la política exterior chilena existe una orientación trilateral, en el sentido de no alterar el equilibrio de poder entre La Paz, Lima y Santiago. Sin duda que en este esquema Brasil y Argentina tienen un rol importante que para Chile no es desconocido.

Chile ha manifestado su voluntad de paz en forma sistemática, pero ello no significa que pueda evitar la voluntad de guerra por parte de los demás. Ante esa coyuntura, las instrucciones que Portales daba a Blanco Encalada, parece que se clavaron en el alma del pueblo chileno, y no se han olvidado. Demostrando su voluntad pacífica Chile dio el primer paso para ofrecer un canje territorial a Bolivia y el Espíritu de Charaña iluminó las negociaciones hasta que este país hermano suspendió relaciones con Chile. El resultado no fue feliz, pero Chile probó su vocación pacifista, solidaria e integracionista. Si a esta relación trilateral agregamos nuestra tradicional amistad con Brasil, Chile puede moverse con flexibilidad dentro de este verdadero pentágono formado por Chile, Brasil, Argentina, Bolivia y Perú. El hecho de estar mirando por encima de los Andes, le da a Chile una perspectiva única para acomodar su interés nacional dentro de esta subregión a través de las concesiones mutuas que permitan mantener un equilibrio y evitar la creación de una o más potencias hegemónicas, que amenazarían su soberanía nacional y la estabilidad del equilibrio en el Cono Sur.

En 1976, los indicadores que muestran algunos aspectos positivos de estas relaciones con el cono sur, se expresan en los 17 acuerdos que Chile ratificó con Argentina el 13 de noviembre de 1976, además del Tratado sobre solución de controversias entre Chile y Argentina firmado por Clodomiro Almeyda y Luis María de Pablo Pardo y un convenio laboral adoptados en 1972. Con Brasil se tramitan 4 convenios y la creación de una comisión mixta con Bolivia ha facilitado enormemente la comunicación y el intercambio de bienes con el altiplano. Las innumerables visitas ilustres entre Chile y Perú son otro

síntoma de que el diálogo se mantiene; a pesar de las diferencias con Argentina a raíz de la no aceptación de este país del Laudo Arbitral Británico, Chile ha mantenido su vocación de respeto al Derecho Internacional y de solución de controversias sin guerra y mediante instrumentos políticos.

Con Paraguay se tramitan convenios y con Uruguay y Ecuador las comisiones mixtas dieron impulso a las relaciones con estos países.

A pesar de no existir relaciones con México, el comercio entre ambos países no ha sido suspendido. Igualmente con Colombia, país con el cual existen relaciones normales, el comercio ha mantenido su flujo tradicional, y con Venezuela, con el que existen relaciones frías, el intercambio aumentó en un 50% en 1977 con relación al año anterior.

Con algunos países Centroamericanos y del Caribe, Chile mantiene buenas relaciones, un reflejo de esta situación se ha manifestado en las votaciones de N.U. y en la diplomacia de intercambio cultural de Chile en la región.

En suma, Chile y Perú deberían estrechar más sus contactos sin detrimento de buenas relaciones con Bolivia. Buscar soluciones sobre el diferendo con Argentina y acrecentar las relaciones con este país y con el Brasil. Paralelamente con Paraguay y Ecuador se mantienen armoniosas relaciones bilaterales. Con este último país Chile podría incrementar sus relaciones por cuanto existen mayores posibilidades en el futuro.

La visita del Presidente a la sede de ALALC, la Comisión mixta chileno-andina, la participación en SELA y en la Cuenca del Plata (como observador) le permiten a Chile continuar su política en favor de la integración económica. Dentro de esta política incluso no es imposible el reintegro de Chile al Pacto Andino. La revisión de esta decisión, que a juicio de muchos no fue afortunada, significaría que el gobierno de Chile hace predominar razones de carácter político por sobre meras consideraciones mercantiles en el diseño de su política exterior hacia esta subregión.

Si bien el énfasis de la política exterior ha reflejado una tendencia bilateralista y nacionalista, el producto de estas orientaciones, lejos de aislar al país, lo deben mantener presente en la región a través de un decidido apoyo a la integración económica de América Latina. El peligro podría ocurrir, si en nombre de un nacionalismo exagerado o un bilateralismo excesivo, la Cancillería chilena se retirase paulatinamente del acontecer regional. Si ello ocurriera, se marcharía en

contra de una corriente heredada desde Bello y Portales hasta nuestros días.

Entre el bilateralismo y el multilateralismo, Chile debe optar por las dos, y es el momento de conciliar estas tendencias que son parte del acervo diplomático chileno. La conciliación del interés nacional con el regional y con el que postula un nuevo orden mundial no puede ser una traba que obstruya la presencia su internacional sino un permanente desafío en el futuro.

En relación con Europa, continente beligerante contra el gobierno de Chile, se ha optado, al parecer, por una estrategia de apertura selectiva, en la cual los viejos lazos de amistad con Alemania han favorecida el comienzo de un deshielo dentro de la C.E.E. Igualmente con España se tramitan varios convenios y las relaciones se han estrechado favorablemente. Francia se abstuvo el año pasado en N.U. e Inglaterra con un gobierno laborista aún no envía un Embajador. En general, las inversiones europeas ha repuntado notablemente, lo que es un buen indicio, de que ha mejorado el clima político.

En la región del Pacífico, Chile tiene enormes posibilidades. Ahora, mirando de frente a esos países vecinos por el océano, la política exterior chilena parece doblemente pacifista: por su no beligerancia y por su vocación al océano Pacífico. Como el futuro mediterráneo de la humanidad, el Pacífico ofrece una de las perspectivas más ricas para la diplomacia chilena.

Las relaciones con la R.P. China y Japón, los colosos del Asia, no pueden sino que redundar en beneficios para el país, al igual que con Australia, Nueva Zelandia, otros países insulares y los del sudeste asiático. En el campo del comercio, la comunicación marítima, la desnuclearización del Pacífico Sur, como así mismo una estrategia destinada a consolidar nuestra presencia en la Antártica, ofrecen 'la última buena esperanza', para que Chile se haga presente "en" y "a través" del Pacífico. En este sentido, parece que existe un consenso de que ha llegado la hora de volver a la raíz de nuestro ser marítimo. Con los países árabes, Chile debiera mantener una política coherente en relación al sionismo y a la justa causa de los países árabes moderados. Igualmente con los países moderados de Africa negra, Chile debiera intensificar sus contactos de todo tipo. En este sentido la apertura de Embajadas y nuevos contactos son un síntoma de que la diplomacia chilena debe universalizarse hacia el mundo árabe, los países africanos y asiáticos. Sin esta globalización de la política exterior chilena, cualquier avance en lo particular es insuficiente.

El aporte de Chile en el Comité de Descolonización ha demostrado

una invariable posición en favor de la independencia de los países africanos. Sus preocupaciones van encaminadas a fortalecer la independencia de Africa por los africanos, sin intervención de nuevos imperialismos que en el fondo hacen peligrar la independencia nacional.

En materias de intereses generales, Chile reafirma su posición en contra de bloques económicos hegemónicos que no favorecen un nuevo orden económico internacional más adecuado a las demandas del Tercer Mundo. Igualmente Chile condena la carrera armamentista mientras el hambre y miseria afectan a millares de seres humanos. Sin embargo Chile no puede quedar satisfecho en materia de la actual situación de una 'élite nuclear' que dificulta el uso pacífico de la energía nuclear mientras se consolida una estructura mundial discriminatoria en este tipo de problemas.

Más allá de la universalización y globalización de la política exteror, lo fundamental que debe permanecer como inmutable es la "creencia Bello" que sigue presente incluso en las tensas situaciones que ha provocado la no aceptación por parte de Argentina del fallo arbitral de la Reina Isabel, que reconoció la soberanía de Chile sobre las islas Nueva, Picton y Lennox. Frente a esta situación el Canciller chileno Hernán Cubillos reafirmó la vocación pacifista y legalista de Chile en la Asamblea de Naciones Unidas en 1978: "Chile cree en la cooperación política, económica y social entre los pueblos, en la interdependencia de las naciones, en la necesidad absoluta de que reinen la paz, la justicia y la seguridad; todo ello dentro del respeto y la dignidad que se merecen mutuamente los estados. Es indispensable, a tales efectos, aplicar en cada circunstancia y en todo momento los grandes principios de derechos enunciados en la Carta...".

"Reafirmamos, en consecuencia, como bases de nuestra política internacional, la obligación de solucionar las controversias por medios pacíficos, la prohibición de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad o la independencia política de los Estados o de intervenir en cualquier forma y cualquiera que sea el motivo en sus asuntos internos. Estos principios unidos al respeto de la libre determinación de los pueblos y al cumplimiento de buena fe y en forma estricta de las obligaciones contraídas y de los fallos de los Organismos o Tribunales Internacionales son y continuarán siendo el fundamento de toda convivencia internacional".

"El Derecho Internacional está destinado a regular las relaciones entre los estados, así como el derecho interno ordena la convivencia

entre los ciudadanos de un país. En la medida en que se viola el derecho, se altera la paz y se genera el desorden y el caos. Si deseamos realmente tener un mundo en que impere la tranquilidad, debemos poner toda nuestra capacidad y decisión en hacer que ese derecho conserve toda la majestad de su enorme valor, mediante su pleno e irrestricto respeto. Sólo así estaremos dando cumplimiento a los sabios principios de esta Organización"...

Las implicancias de estas palabras tenían una relación clara con el diferendo con Argentina y que también fueron explicitadas por el Canciller, al colocar como ejemplo mundial la tradición de arbitraje y cooperación que han acompañado las relaciones chileno-argentinas. Al respecto el Canciller señaló ante la Asamblea General:

"El ejemplo que Chile y Argentina dieron al mundo a comienzos de este siglo, contiene una enseñanza en este sentido. Hace 76 años nuestros países firmaron el Tratado sobre Limitación de Armamentos Navales, junto con suscribir otros sobre Arbitraje Obligatorio. Este último estuvo en vigencia durante setenta años y permitió solucionar importantes diferencias. Antes de ser denunciado, se firmó un Tratado de solución judicial a controversias, que obliga a las Partes a someter a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia todos los diferendos de cualquier naturaleza, que cualquier causa sugieren entre ellas, y que no hubieren podido ser solucionadas por negociaciones directas..." La ruptura de esta preciada tradición iría en contra del honor nacional de ambos países y crearía un resentimiento enfermizo en las nuevas generaciones.

Observaciones finales:

Política Interna y Política Exterior.

"La creencia Bello" en su dimensión de apego al derecho, a la palabra empeñada y a la solución pacífica de controversias al parecer seguiría inspirando la diplomacia chilena. En el plano interno, la consecuencia de esta 'creencia' es lo que sirve para explicar el porqué de la trascendental visita del Grupo de Trabajo designado por la Comisión de Derechos Humanos de N.U. a Chile en 1978. Con esta visita los acusadores de antes no deberían 'pedir a otros lo que ellos no estén dispuestos a aceptar'. Como lo señaló el Ministro de Relaciones Exteriores: "esta histórica visita: reafirmó hoy lo que hemos venido sosteniendo durante años: la indudable jurisdicción internacional que compete a las N.U. en materia de Derechos Humanos". Así es como las fuentes y caudales de la tradición diplomática aparecen, se escon-

den a veces y reaparecen con mayor fuerza una vez superadas las crisis internas y externas del país. Nuevamente, un auténtico nacionalismo universalista, junto al americanismo, legalismo y búsqueda de una autonomía se ubican como el Norte de la política exterior chilena. 'El Justo medio constante' en la materialización de estas creencias y tradiciones aparece como la mejor norma de conducta, en el plano regional y mundial.

El justo Medio Constante.

La conciliación del orden y libertad; la armonización de la seguridad nacional con la democracia, son las bases más sólidas de una política exterior exitosa y legítima ante la opinión pública nacional y mundial. La tarea es difícil, pero ése es el desafío histórico del regreso a la democracia chilena y a su nueva institucionalidad. La sincronización de esta dinámica de reunificación nacional y de reinserción en el mundo con una estrategia global de política interna y externa, es la esperanza que ofrece más perspectivas para las relaciones internacionales de Chile hacia el siglo XXI.

En este sentido, los 150 años de política exterior chilena demuestran que el tiempo político no se detiene. Las tradiciones nacionales y continuidades históricas sobresalen más que las rupturas, en nuestra evolución política internacional. El 'justo medio constante' entre tradición e innovación se ha logrado incluso en momentos de mayor desconcierto mundial y regional y no existen razones para que Chile deje de implementar una diplomacia legítima y eficiente en el futuro.

Retornar y valorar en su justa medida la tradición diplomática no es continuismo ni falta de innovación. Por el contrario, es la única forma de hacer una diplomacia globalista, eficiente y realista. Creer que la historia política y diplomática comenzó ayer o termina mañana, además de cegarnos de soberbia nos dejaría al margen de una valiosa experiencia que es parte de nuestra idiosincrasia.

El dilema de los polos extremos.

Caer en la trampa del inmovilismo político en lo interno y externo no haría otra cosa que congelar o hacer retroceder los avances en la posición internacional de Chile. La sumisión y el vasallaje, el caos y el desorden, tampoco serían aceptables para nuestra tradición de independencia y soberanía que fluye del devenir histórico nacional.

Una visión mercantilista de nuestra presencia internacional, tampoco aparece como la respuesta del futuro. Nadie duda que los éxitos del sector externo de la economía han sido notables, sin embargo ésta no es la única fuente de poder y prestigio que más caracteriza el aporte internacional de Chile. El liderazgo ideológico, con la bandera del anticomunismo o con la crítica desproporcionada a las democracias occidentales difícilmente se adecua al peso relativo de Chile en el mundo y con una postura de coexistencia pacífica y pluralismo ideológico que también son parte del acervo diplomático chileno. En diplomacia como en política parece que cada vez es más cierto el dictum "si quieres la guerra, predica una doctrina". Quizás el que más comprende esta lección es el diplomático profesional y por ello su función es dignificadora de nuestra presencia internacional además de ser indispensable. El diplomático no es un profeta sino un profesional de la coordinación del interés nacional con otros intereses en pugna. Su misión no es la de un Quijote y sólo posiciones extremas podrían prescindir de su consejo y apoyo. Hoy día el diplomático requiere un grado de calificación sin precedentes y los pasos que se han dado en este campo debieran reforzarse.

Para terminar este paseo por el laberinto de avenidas que ha recorrido y puede recorrer nuestra política exterior es conveniente alimentarnos de las raíces que nos dieron prestigio y honor como nación respetuosa y respetada por las demás naciones.

Más allá de todas las vicisitudes y crisis de crecimiento, la trilogía de Portales, Bello y Balmaceda parece que le hacen señas al pueblo chileno a fines del siglo XX, para que se empine por sobre los Andes para encontrarse con América. Allí somos iguales, allí compartimos hazañas en común y tenemos memorias de gestas libertarias. En 150 años son muchas las lecciones políticas que debemos aprender, después de duras pruebas. Sólo aprendiendo del pasado y empinándonos al futuro con perspectiva histórica y con altura de miras, se podrá consolidar una política exterior globalista, que sea capaz de optimizar al máximo la presencia internacional de Chile con un renovado sentido de justicia y solidaridad internacional.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AGOR, Weston. *El Senado Chileno: Distribución Interna de la Influencia.* Santiago, Chile. Editorial Andrés Bello. 1973.

ALMEYDA, Clodomiro. *Reflexiones políticas,* Prensa Latinoamericana, Santiago, 1958.

ALVAREZ, Alejandro. *El Nuevo Derecho Internacional.* Ed. Pezet, París, 1948.

AMUNATEGUI, Domingo. *La democracia en Chile,* 1810-1910, Ed. Universitaria, Santiago, 1946.

BARAONA, Pablo, et allii. *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional.* Santiago, Chile. Ediciones Portada, 1973.

BARROS ARANA, Diego, *La cuestión de Límites entre Chile y la República* Argentina. Imp. Cervantes, Santiago, 1895.

BARROS BORGOÑO, Luis, *Las primeras relaciones diplomáticas de las naciones americanas.* J. Peuser, Buenos Aires, 1938.

BARROS CHARLIN, RAIMUNDO. *Consideraciones sobre la Integración Latinoamericana en el siglo* XIX, *con Particular Referencia a la Política de Chile.* I.E.I. U. de Ch. Serie de Publicaciones Especiales Nº 8, 1975.

BARROS FRANCO, José Miguel, *El caso del Baltimore.* Santiago, 1951.

BARROS JARPA, Ernesto, *Manual de Derecho Internacional Público.* Ed. Jurídica, 1959.

BERGUÑO BARNES, Jorge, *El Estado Portaliano,* Rev. *"Estanquero",* abril de 1951, Santiago.

BOIZARD, Ricardo, *La Democracia Cristiana en Chile,* Ed. Orbe, Santiago 1964. (3º ed.).

BOLIVAR, Simón, "Proclamation to the People of Venezuela" Baily Samuel L. *Nationalism in Latin America* pp. 35-38. Capítulo I.

BOYE Otto, "Chile y el Interamericanismo en las dos Ultimas Décadas" ISEC. *Chile y el fin de la Guerra fría.* Santiago, Chile. Talleres Gráficos Corporación Ltda., 1974.

BULNES, Gonzalo, *La Guerra del Pacífico.* Vols. I-III. Ed. del Pacífico, Santiago, 1962.

BURR, Robert, *By Reason or Force.* Chile and the Balancing of Power in South America 1830-1905, Berkeley, 1965.

BURR, Robert, *By reason or force, HAHR,* Vol. XXV, Nº 1.

Cámara de Diputados. *El Congreso de Chile* 1811-1961. Santiago, 1961.

CARRASCO, Germán y LOPEZ, Fernando, *Recopilación de Tratados, Convenciones y Acuerdos Internacionales Bilaterales celebrados por la República de Chile,* tomo I, Imp. Prisiones, Santiago, 1960.

DAVIS Harold E., Finan John J. and Peck Taylor. *Latin American Diplomatic History.* Baton Rouge, Lamisiana State University Press, 1977.

DONOSO, Ricardo, *El desarrollo político y social de Chile desde la Constitución* de 1833. Imp. Universitaria, Santiago, 1942.

DONOSO, Ricardo, *Alessandri-agitador y demoledor. Cincuenta años de historia política de Chile,* Fondo de Cultura Económica. México, 1952-54 (2 Tomos).

DONOSO, Ricardo, *Las ideas políticas en Chile,* Ed. Universitaria. Santiago, 1967. (2º ed.).

EDWARDS, Alberto, *La fronda aristocrática,* Ed. del Pacífico, Santiago, 1966, (6ª ed.).

EDWARDS B. Joaquín, *Nacionalismo Continental,* Santiago, Chile. Editora Zig-Zag, 1968.

ENCINA, Francisco Antonio, *Nuestra inferioridad económica,* Ed. Nascimento, Santiago, 1921.

ENCINA, Francisco, *Las Relaciones entre Chile y Bolivia* (1841-1963). Santiago, Chile, Editorial Nascimento, 1963.

ESPINOSA MORAGA, Oscar, *El precio de la paz chileno-argentina* (1810-1969). Santiago, Chile. Editorial Nascimento 1969.

EYZAGUIRRE Jaime. *Ideario y Ruta de la Emancipación Chilena.* Santiago, Chile. Editorial Universitaria, 1957.

EYZAGUIRRE, Jaime, *Chile y Bolivia, esquema de un proceso diplomático.* Zig-Zag, 1963.

EYZAGUIRRE, Jaime, *Breve historia de las fronteras de Chile.* Ed. Universitaria, 1967.

FREI, Eduardo, *América Latina tiene un destino,* Ed. Zig-Zag. Santiago, 1967.

GARCES, Joan, *Allende et l'Experience Chilienne.* París. Found. National de Science Politiques, 1976

GIL, Federico, *The Political System of Chile,* Houghton Hifflin, Boston, 1966.

FRANCIS, MICHAEL, *The Limits of Hegemony.* The Univ. of Notre Dame Press. 1978.

LEIGH, GUSTAVO. *La Junta de Gobierno Frente a la Juricidad y los Derechos Humanos.* Santiago, Chile, Editora Gabriela Mistral, 1974.

HAYA DE LA TORRE, Víctor, "Peruvian Reality", Baily Samuel L. *Nationalism in Latin America* pp. 122-130. Capítulo II.

HEISE Julio, *"150 años de evolución institucional* 1810-1960." Ed. Andrés Bello, Santiago, 1960.

JOBET, Julio César, *Ensayo crítico del desarrollo económico-social de Chile,* Ed. Universitaria, Santiago, 1955.

JOBET, Julio César, *Orígenes del movimiento obrero y del socialismo chileno,* P. Latinoamericana, Santiago, 1955.

JOBET, Julio César. *El socialismo chileno a través de sus congresos,* P. Latinoamericana, Santiago, 1965.

Junta Militar de Gobierno. *Declaración de Principios del Gobierno de Chile.* Santiago, Chile. Editora Nacional Gabriela Mistral, 1974.

KAUFMAN Robert R. *Transitions to Stable Authoritarian-Corporate Regimes: The Chilean Case?* London. Sage Publications, 1976.

LABARCA, Eduardo, *Chile invadido.* Reportaje a la intromisión extrajera, Ed. Austral, 1968.

LECHNER, Norbert, *La democracia en Chile.* Buenos Aires, Argentina. Ediciones Signos, 1970.

MARTI, José, "Our America" Baily Samuel L. *Nationalism in Latin America* pp. 68-72. Capítulo I.

MEDINA L. Alejandro, (Coronel de Ejército). "Teoría de la Seguridad Nacional" *Seguridad Nacional.* pp. 33-43. (Sept.-Oct. 1976).

MERY Squella, Carlos. *Relaciones Diplomáticas entre Chile y los Estados Unidos de América* 1829-1941. Santiago, Chile. Editorial Andrés Bello, 1965.

MILLAS, Orlando, *Los comunistas, los católicos y la libertad,* Ed. Austral, Santiago, 1964.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *Memorias desde* 1834 a 1938 Biblioteca del Ministerio y Archivo Nacional.

MONTANER BELLO, Ricardo, *Historia*

Diplomática de Chile, Ed. Andrés Bello, 1961. Santiago.

MORENO, FRANK Jay, Chile, *The authoritarian Bases of its Political Stability* (tesis). New York, 1964.

O'HIGGINS, Bernardo, *Epistolario*, Re cop. Guillermo Feliú Cruz. Biblioteca Nacional.

OLAVARRIA, Arturo, *Chile entre dos Alessandris*, Ed. Nascimento (4 tomos), Santiago 1962/65.

OLAVARRIA, Arturo, *Chile bajo la Democracia Cristiana*. Ed. Nascimento (2 tomos), Santiago, 1966.

ORREGO VICUÑA, Francisco, *"La labor internacional de don Andrés Bello"*. Separata Ed. Jurídica, 1966.

ORREGO VICUÑA, Francisco, *"Trayectoria* y orientaciones de la política exterior de Chile", *Seguridad Nacional, pp.* 73-83. (Septiembre-Octubre 1976).

ORREGO VICUÑA, Francisco. *La participación de Chile en el Sistema Internacional*. Santiago Chile. Editora Gabriela Mistral, 1972.

ORREGO VICUÑA, Francisco, (Ed.). *Chile: The Balanced View*, Santiago, Chile. Editora Gabriela Mistral, 1975.

PETRAS James F. and La Porte, Jr., Robert. "Chile: No" *Foreign Poltcy* Nº 7 (Summer 1972), pp. 132-159.

PETRAS James, and Morley Morris, *The United States and Chile: Imperialism and the Allende Government*. New York. Monthly Review Press, 1975.

PETRAS, James: *Politics and Social Forces in Chilean Development*, Univ. of California, 1969.

PIKE, Frederick: *Chile and the United States* 1880-1962. *The Emergence of Chile's Social Crisis and the Challenge to U.S. Diplomacy*, Notre Dame 1963. (2ª ed.).

PINOCHET DE LA BARRA, Oscar: *"La Antártica Chilena"*. *Ed.* del Pacífico.

PORTALES, Diego: *Epistolario. Recop.* Ernesto de la Cruz y Guillermo Feliú Cruz, Dirección General de Prisiones, 1937.

PREBISCH, Raúl, *"The Economic Development of Latin America"*, Baily Samuel L. *Nationalism in Latin America*, pp. 152-162. Capítulo II. New York. Alfred A. Knopf, 1971.

RAMIREZ, Hernán. *Historia del imperialismo en Chile*, Ed. Austral, Santiago, 1960.

RIOS GALLARDO, Conrado, *Chile y Perú, Los pactos de* 1929. Santiago, Chile. Editorial Nascimento, 1959.

SENATOR, Ernest Gruening to the Subcommitee on Foreign aid Expenditures. *United State Foreign aid in Action: A case study*. 89 th Congress. 2d Session. U.S. Government Printing Office Washington, 1966.

ROXBOROUGH et allii. *Chile: The State and Revolution*. London. Mac Millan, 1977.

SIGMUND, Paul, *"Chile: What was the U.S.Role? Less than Charged" Foreign Policy* Nº 16, (Fall, 1974). pp. 142-156.

SIGMUND, Paul, "The in visible blockade and the Overthrow of Allende" *Foreign Policy* 52, Nº 2 (Jau. 1974) pp. 322-340.

STEVENSON, John: *The Chilean Popular Front*, Philadelphia, 1942.

VICUÑA MACKENNA, Benjamín: *Portales*. Ed. Obras Completas Universidad de Chile. Dir. Gral. de Prisiones, 1939.

URZUA, Germán. *Los partidos políticos chilenos. Las fuerzas políticas. Ensayos de insurgencia política en Chile*, Ed. Jurídica, Santiago, 1968.

VERDUGO, Mario. *Programas y estatutos de los partidos políticos chilenos,* Santiago, 1963.

VUSKOVIC, Sergio. *Teoría de la ambigüedad.* Bases ideológicas de la Democracia Cristiana. Ed. Austral, Santiago, 1964.

US Congress, Senate, Select Intelligence *Committae, Covert Action in Chile* 1963-1973. 94th Congress, First Session, 18 December 1975 Washington, D. C.

U.S. Government Printing Office, 1975.

ZAHLER, Roberto, et allii. *Chile* 1940-1975. *Treinta y cinco años de Discontinuidad Económica,* Santiago, Chile, Talleres Gráficos Corporación Ltda., 1978.

ARTICULOS

BLACKMORE, Harold, "*The Chilean* Revolution of 1891 and its Historiography", en *Hispanic American Historical Review* 45 (2), agosto 1965, p.p. 393-421.

FELIU CRUZ, Guillermo, *Un esquema de la evolución social de Chile en el siglo* XIX, en Boletín de la Academia chilena de Historia, 17, 1941, 5-30.

O'BRIEN, Philip. "La alianza para el Progreso y los préstamos por programa a Chile", en *Estudios Internacionales* 2 (4), enero-marzo 1969. 461-489.

PIKE, Frederik. "Aspects of Class Relations in Chile 1850-1960" en *Hispanic American Historical Review* 22 (3), 1960, 14-33.

TRABUCCO, Luis, *Tesis sobre la ley* 8.987 (de la Defensa Permanente de la Democracia), en Fac. de Ciencias Jurídicas de la U. de Chile: Memorias de licenciados 32 (1953) 193-299.

WEATHERHEAD, R./Maier, J. La democracia cristiana y la victoria de Frei en Chile", en *Foro Internacional* 5 (18). 1964, 212-224.

BIBLIOGRAFIA SELECTIVA SOBRE RELACIONES INTERNACIONALES DE CHILE

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL

— ALVAREZ, ALEJANDRO. La Diplomacia de Chile durante la Emancipación y la Sociedad Internacional Americana. Madrid s/f. 272pp.

H-12 *

— ALVAREZ, ALEJANDRO. La reconstrucción del Derecho de Gentes. El nuevo orden y la renovación social. Prefacio de Carlos Castro Ruiz. Santiago, Chile, 1944. s/ed. 542pp.

H-2-b

— BARROS, MARIO. Historia Diplomática de Chile (1541-1938). Prólogo de D. Jaime Eyzaguirre. Barcelona, Ediciones Ariel, 1970. 797pp.

H-12-b

— BARROS JARPA, ERNESTO. Derecho Internacional Público. Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile. 1964. 618 pp.

H-3-a

— BARROS JARPA, ERNESTO. Nuevos aspectos del Orden Internacional, especialmente en América. Santiago, Chile, 1941. 57pp.

Vol. 7-D Foll.

— BELLO, ANDRÉS. Principios del Derecho de gentes. Reimpreso en Sucre con definiciones de la misma obra. 1844. Sucre. 267pp.

H-3

— BELLO, ANDRÉS. Principios de Derecho Internacional. Tercera edición corregida y aumentada. Valparaíso, Chile. Imprenta de la Patria. 1864. 542pp.

H-3-a

— BELLO C., EMILIO. Anotaciones para la historia de las negociaciones diplomáticas con el Perú y Bolivia. 1900-1904. Santiago, Chile, s/ed. 1919. 219pp.

H-12

— BENADAVA, SANTIAGO. Derecho Internacional Público. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile, 1976. 466pp.

H-3-a

— BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Tratados, convenciones y otras obligaciones internacionales suscritas por Chile. 1836-1966. Indice de la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores. (Obra en Publicación).

— Biblioteca del Congreso Nacional. Boletín de Legislación, Año I. Nº 1. Instrumentos Internacionales suscritos por Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores. 1900-1976.

— BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Reserva a los Tratados Multilaterales. IV Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos. Bibliografía Selectiva. Agosto 1959. 2pp. mimeo.

*Preparada especialmente para esta obra por Neville Blanc R. Jefe de Ciencias Políticas, Sociales y Económicas. Biblioteca del Congreso Nacional.

— Biblioteca del Congreso Nacional. Intervención y No intervención en Derecho Internacional. Bibliografía selectiva. 1959. 5pp. mimeo.

— Cuestión del Canal Beagle. Bibliografía. Biblioteca del Congreso Nacional. 22pp. mimeo. 1960.

— Cuestión de Palena. Bibliografía. Biblioteca del Congreso Nacional. 1963. 11pp. mimeo.

— Problemas Limítrofes de Chile. Bibliografía Nº 19. Biblioteca del Congreso Nacional. 1968. 39pp (mimeo).

— CARMONA KLEMM, ROBERTO A. Jurisprudencia de la Cancillería Chilena, 1933-1938. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 1959. 149pp.

H-12-b

— CAICEDO CASTILLA, JOSÉ JOAQUÍN. El Derecho Internacional en el Sistema Interamericano. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1970 606pp.

H-7-a

— CASTRO RUIZ, CARLOS. Jurisprudencia de la Cancillería Chilena. Casos internacionales chilenos complementarios del "Digest of International Law" del Profesor John Basset Moore. Santiago, Chile, 1918. s/ed. 1v.

H-12

— CONFERENCIA de los Profesores americanos de Derecho Internacional celebrada en Washington D. C., del 23 al 25 de abril de 1914, por invitación de la Sociedad Americana de Derecho Internacional. Washington, Byron S. Adams 1915 98pp.

H-1-d

— CRUCHAGA OSSA, ALBERTO. Jurisprudencia de la Cancillería Chilena hasta 1865, año de la muerte de D. Andrés Bello. (Publicación del Ministerio de RR. EE. de Chile). Santiago, Chile, 1935. 688pp.

H-12

— CRUCHAGA TOCORNAL, MIGUEL. Nociones de Derecho Internacional. Santiago, Chile, 1899. 465pp.

H-2-b

— CRUCHAGA TOCORNAL, MIGUEL. Nociones de Derecho Internacional. 3ª Edición. Madrid, 1923-1925. 2v.

H-3-a

— DE VRIES, HENRY P. The Law of the Americas. Published By School of Foreign and Comparative Law and the Inter-American Law Center. Columbia University, Oceana Publications. 1965. 351 pp.

H-11-b

— EYZAGUIRRE GUTIERREZ, JAIME. Breve Historia de las Fronteras de Chile. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 1968. 112pp.

H-14-a

— ————Chile y Bolivia. Esquema de un proceso diplomático. Santiago, Chile, Zig-Zag, 1963. 64pp. maps.

H-14-b

— ———— La frontera histórica chileno-argentina. Santiago, Chile, Editorial Nascimento, 1962. 31pp. maps.

Vol. 74-B Col. Foll.

——————— La frontera de Chile en las tierras australes. Santiago de Chile, Zig-Zag. 1958. 60pp.

Vol. 74-C Col. Foll.

— INSTITUTO Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. El Sistema Interamericano. Estudio sobre su constitución y fortalecimiento. Madrid, Centro de Estudios Jurídicos Hispanoamericanos del Instituto de Cultura Hispánica, 1966. 608pp.

H-11-b

— RONNING C., NEALE. Derecho y Política en la Diplomacia Interamericana. Méjico. UTEHA, 1965. 244pp.

H-11-b

— LAGOS ESPINOSA, RENÉ. Jurisprudencia de la Cancillería Chilena. 1911-1925. Santiago, Chile. Editorial Universitaria, 1956. 139pp.

H-3-e

— LAGOS E., JAIME y BONNEFOY BACHELET, CLAUDIO. Relaciones Internacionales. Repertorio de Instrumentos Internacionales. Práctica Diplomática Chilena. Santiago, Chile, Editorial Jurídica, 1966. 525pp.

H-9-a

— LEA PLAZA SAENZ, Jorge. Jurisprudencia de la Cancillería 1891-1900. Santiago, Chile. Editorial Universitaria, 1963. 100pp.

H-12-b

— MELO GUERRERO, MARIANO. Competencia y procedimientos de la Corte Suprema en materia internacional. Valparaíso, 1943. 336pp.

M-5

— ORREGO LUCO, LUIS. Los problemas internacionales de Chile. La cuestión argentina: El tratado de 1881 y negociaciones posteriores. Santiago, Chile, Imprenta Esmeralda, 1902. 268pp.

H-14-c

— ORREGO VICUÑA, FRANCISCO. Chile y el Derecho del Mar. Legislación y acuerdos internacionales, práctica y jurisprudencia sobre mar territorial, plataforma continental, pesca y navegación. Santiago, Chile, Editorial Andrés Bello, 1972. 399pp.

H-3c

— ORREGO VICUÑA FRANCISCO, ed. Traducción y edición en español de la obra de René Jean Dupuy "Los principios fundamentales del Derecho Internacional en la doctrina de Alejandro Alvarez". Diez clases (1957-1958). Santiago, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1972. 178pp.

H-3-a

— ROHN, PETER H. Treaty Profiles. Santa Barbara, California U.S.A. ABC-CLIO PRESS. 1976. 256pp.

(En proceso)

— ROHN, PETER H. World Treaty Index. Santa Barbara, California, USA. ABC-CLIO PRESS. 1974. 5 volúmenes.

H-9-a
"Ref"

COLECCION ESTUDIOS INTERNACIONALES

La Colección Estudios Internacionales reúne obras producidas o patrocinadas por el Instituto de Estudios Internacionales de la Univ. de Chile.

— Furtado, Celso: *La Economía Latinoamericana. Una síntesis de la conquista ibérica hasta la revolución cubana.* Santiago, Editorial Universitaria, 1969. 311 p. (Agotado).

— Gittings, John: *El conflicto chino-soviético.* Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile, 1969. 517 p. (Agotado).

— Kaplán, Marcos: *Formación del Estado Nacional en América Latina.* Santiago, Editorial Universitaria, 1969. 320 p. (Agotado).

— Sunkel, Osvaldo (ed.): *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano.* Santiago, Editorial Universitaria, 1970. 436 p. (Agotado).

— Véliz, Claudio (ed.): *El conformismo en América Latina.* Santiago, Editorial Universitaria, 1970. 303 p. (Agotado).

— Orrego Vicuña, Francisco (ed.). Chile: *The Balanced View. A recopilation of articles about the Allende years and after.* Santiago, Editorial Gabriela Mistral, 1975. 298 p. US$ 7.

— Orrego Vicuña, Francisco: *Los fondos marinos y oceánicos. Jurisdicción nacional y régimen internacional.* Santiago, Editorial Andrés Bello, 1976. 451 p. (Solicitudes: Editorial Andrés Bello. Casilla 4256, Santiago).

— Díaz Albónico, Rodrigo (ed.): *El mar en seis dimensiones: científica, técnica, política, jurídica, histórica, estratégica. Estudios presentados al Seminario interdisciplinario sobre problemas marítimos.* Santiago, Editorial Universitaria, 1976. 115 p. US$ 6.

— Orrego Vicuña, Francisco (ed.): *Preservación del medio ambiente marino. Estudios presentados al Seminario Internacional sobre preservación del medio ambiente marino.* Santiago, Editorial Universidad Técnica del Estado, 1976. 353 p. US$ 7.

— García Amador, F. V.: *América Latina y el Derecho del Mar.* Santiago, Editorial Universitaria, 1976. 200 p. US$ 7.

— Orrego Vicuña, Francisco (ed.): *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico*. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1977, US$ 8.

— Sánchez González, Walter (ed.): *Panorama de la política mundial contemporánea*. Santiago, Editorial Universitaria, 1977. US$ 10.

— Orrego Vicuña, Francisco (ed.): *Política Oceánica*. Santiago, Editorial Universitaria, 1978. US$ 10.

— Díaz Albónico, Rodrigo (ed.): Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. I. *Estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de* ALALC *y Pacto Andino*. Editorial Universitaria, Santiago, 1978. US$ 8.

— Garrido Rojas, José (ed.): Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. II. *La agricultura en la integración latinoamericana*. Editorial Universitaria, 1978. US$ 8.

— Barros Charlin, Raymundo (ed.): Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana. Vol. III. *La industria en la integración latinoamericana*. Editorial Universitaria, Santiago, 1978. US$ 8.

— Barros Ch., Raymundo (ed.): Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana. Volumen IV. *El momento actual de la cooperación y la integración económica en América Latina*. Editorial Universitaria, 1978. US$ 10.

— Orrego Vicuña, Francisco y Salinas Araya, Augusto (eds.): *El Desarrollo de la Antártica*. Editorial Universitaria, 1978. US$ 10.

— Díaz Albónico Rodrigo (ed.): *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano*. Editorial Universitaria, 1978. US$ 10.

— Orrego Vicuña, Francisco (ed.): *La escasez mundial de alimentos y materias primas*. Editorial Universitaria, 1978. US$ 10.

— Arana Espina, Patricio y Echeverría Duco, Gloria (eds.): *Las Islas Oceánicas de Chile*. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales. Tres volúmenes, 1978. US$ 20.

— CEPAL — Instituto de Estudios Internacionales: *Economía de los Océanos. 2 volúmenes*. 1978. US$ 5.

— Infante, María Teresa e Irigoin, Jeannette (ed.): *Problemas contemporáneos de la actividad aeronáutica y espacial.* Editorial Universitaria, 1978. US$ 10.

— Sánchez, Walter y Pereira, Teresa (eds.): *Cientocincuenta años de política exterior chilena.* Editorial Universitaria, 1979. US$ 10.

OBRAS EN PREPARACION:

— Pilar Armanet (ed.): *La estrategia y práctica de las negociaciones internacionales.*

— Orrego Vicuña, Francisco y Armanet, Pilar (eds.): *Las dimensiones internacionales de la política nuclear.*

— Lagos Matus, Gustavo (ed.): *La lucha por el poder internacional en el siglo* XX.

— Barros Charlin, Raymundo (ed.): *El dumping y otras prácticas desleales en el comercio internacional.*

— Sánchez G., Walter (ed.): *La Revolución Norteamericana: Auge y Perspectivas.*

— Sánchez G., Walter (ed.): *Derechos Humanos y Relaciones Internacionales.*

— Orrego Vicuña, Francisco (ed.): *América Latina. Clase media de las Naciones.?*