

IMPORTANCIA DE LA POLITICA EXTERIOR EN LOS PROCESOS DEMOCRATICOS

PILAR ARMANET ARMANET

Introducción

Del análisis de la bibliografía existente sobre política exterior de Chile, podemos destacar ciertas ideas centrales que han caracterizado el manejo de las relaciones exteriores del país y que las dotaron de una notable continuidad histórica durante gran parte del presente siglo.

Estas ideas centrales, generalmente denominadas "constantes de la política exterior de Chile" se manifestaron en la práctica en una observancia sostenida de ciertos principios jurídicos y políticas fundamentales, como también en el desarrollo de una notable capacidad de adaptación a un contexto internacional cambiante y cada vez más complejo (1).

Es en torno a estas premisas básicas que por ende no son en ningún caso demasiado novedosas, es que quiero centrar mis reflexiones en este trabajo.

La Política Exterior de Chile y el apego al Derecho Internacional

Chile vivió un proceso de institucionalización muy temprano que le permitió alcanzar una considerable estabilidad política y una creciente adhesión a un Estado de Derecho que fue evolucionando en forma gradual, desarrollándose en consecuencia, paralelamente, un espíritu nacional de negociación y compromiso, que logró desplazar el recurso a la fuerza como meca-

(1) LAGOS Gustavo, y otros: "Democracia y Política Exterior"; Asociación Chilena de Investigaciones para la Paz, ACHIP; Santiago, mayo, 1983, pág. 7.

nismo de resolución de los conflictos que necesariamente se iban produciendo con la integración creciente de nuevos sectores sociales al proceso político nacional (2).

En ese contexto histórico configuró un "proyecto interno dominante" sólidamente fundado en el apego al derecho y la valorización de las instituciones democráticas que por su permanencia constituían una característica distintiva sobresaliente del modelo político chileno (3).

En el plano de las relaciones internacionales se fue consolidando consecuentemente una ajustada coherencia entre ese apego al Estado de Derecho con la promoción sostenida de una conducta legalista en el manejo de la política exterior.

No se puede atribuir, sin embargo, esta coherencia entre política exterior y proyecto interno dominante solamente a factores de madurez política e institucional, sino también a una constatación pragmática de que a través del apego a las normas jurídicas internacionales podían garantizarse más fielmente los intereses permanentes de Chile.

Este apego a la legalidad se ha manifestado entonces, en distintas esferas de las relaciones exteriores: Concretamente, en el nivel de los problemas limítrofes, a través de una constante reafirmación del principio de la intangibilidad de los tratados, como mecanismo esencial de conservación de la integridad territorial del país. Del mismo modo, y ante la agitación de controversias en torno a la interpretación de estos tratados de límites, el país ha buscado mantener los problemas dentro del ámbito bilateral, canalizando la negociación en función de los sistemas de solución de conflictos que los propios instrumentos jurídicos han previsto.

(2) *Ibid.*

(3) Hemos adoptado la definición de MUÑOZ Heraldo sobre proyecto interno dominante definido en su libro *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*; Ediciones del Ornitorrinco, Santiago, 1986, pág. 13.

En las relaciones con potencias extrarregionales, la concepción juricidista, ha permitido por lo menos, en la forma, garantizar la vigencia de los principios jurídicos que reconocen la igualdad jurídica de los Estados y el principio de no intervención. Ambos principios son elementos claves en la construcción de un sistema internacional democrático, sin discriminación por razones de poder, raza, religión o ideología (4).

De este modo entonces, teniendo en consideración esos intereses nacionales, y la necesaria correspondencia que debe existir entre política externa y política exterior, la democracia constituye evidentemente un elemento que proporciona coherencia y legitimidad a una política exterior principalmente fundada en la permanencia y promoción de un sistema internacional en el que primen los principios jurídicos.

Fue esta coherencia, entre proyecto nacional interno y política exterior el que dotó de contenido a nuestra presencia internacional y configuró probablemente esa imagen de desequilibrio entre nuestros limitados recursos de poder y la notable presencia exterior de Chile.

A pesar de que estas conclusiones enunciadas son de la mayor importancia, más allá de las posibilidades del modelo político que se adopte existen ciertas condicionantes que imponen el propio contexto internacional que van determinando necesariamente los cauces de la acción internacional. Ese condicionamiento externo, es sin duda mayor, en el caso de aquellos países que como el nuestro son fuertemente vulnerables a los cambios en el entorno externo.

Esas modificaciones constantes del escenario internacional exigen creatividad y flexibilidad en el manejo de la política exterior para asegurar una inserción adecuada y favorable a los intereses de Chile.

- (4) SANCHEZ Walter. "Las tendencias sobresalientes de la política exterior chilena" en SANCHEZ Walter y PEREIRA Teresa, (Eds.); **150 años de Política Exterior Chilena**, Colección Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, U. de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, 1977, pág. 374.

La Política Exterior de Chile y su adaptación al sistema internacional

Teniendo presente la dificultad que implica presentar brevemente un tema de por sí tan amplio y complejo hemos preferido rescatar ciertas áreas claves en las que la política exterior de Chile ha debido adaptarse, con o sin éxito a las cambiantes condiciones del sistema internacional.

a) Los intereses marítimos de Chile

Debido a su configuración geográfica, Chile es un país esencialmente oceánico. En 1947 el Presidente Gabriel González Videla declaró unilateralmente derechos soberanos sobre los recursos marítimos hasta una distancia de 200 millas marinas. Con este hecho, se inició una permanente vocación diplomática y política de país marítimo, que se expresó en una prolifera actividad internacional destinada a consagrar como norma de derecho internacional general esta legítima aspiración de Chile. En 1952 con la Declaración de Santiago, los países del Pacífico Sudeste se incorporaron activamente a este proceso, que se impulsó posteriormente en el foro multilateral de la Convención sobre Derecho del Mar, convocada bajo los auspicios de las Naciones Unidas, destinado a conciliar las aspiraciones de los países desarrollados y en desarrollo en un estatuto jurídico integral, que regularía los usos del mar y sus recursos en beneficio de toda la humanidad.

En 1982 y a pesar de las escasas ratificaciones conseguidas para la Convención de Montego y Bay de 1982, los objetivos previstos han sido reconocidos internacionalmente y la jurisdicción sobre los recursos marítimos hasta una distancia de 200 millas marinas es una institución jurídica consagrada por la costumbre.

En este proceso difícil y largo, Chile, y junto a él los países latinoamericanos lograron rescatar una percepción generalizada acerca de las limitaciones que imponía al desarrollo de las actividades marítimas contemporáneas un derecho clásico ya inoperante. La posibilidad de conciliar los intereses de los países costeros en relación a sus recursos con la preocupación creciente de las grandes potencias navieras que vislumbraban

amenazas crecientes al viejo principio de la libertad de tránsito y navegación en los mares, fue el elemento esencial de la negociación que se fue conformando por consenso.

En la contribución chilena y latinoamericana al nuevo derecho del mar encontramos reunidos dos elementos fundamentales de una política exterior coherente: identificación de intereses nacionales, adaptación a un entorno cambiante y configuración de un sistema jurídico que garantiza esos intereses.

b) Chile y sus intereses antárticos

Una vez más, por su configuración geográfica y por su ocupación constante en torno a su condición de país antártico, el país ha buscado permanentemente asegurar su presencia y garantizar efectivamente sus derechos en esa región.

El convencimiento de que solamente a través de la cooperación internacional, el fomento de la investigación científica y la efectiva desnuclearización y desmilitarización de la Antártica, podía desarrollarse una actividad en la zona en beneficio de todas las potencias antárticas, sin que los conflictos territoriales no resueltos, convirtieran la zona en otro escenario de confrontación internacional.

Esa percepción es la que estuvo presente en la negociación del Tratado Antártico, y permanece presente hasta nuestros días en que se han escuchado voces amenazantes, que postulan la internacionalización de la Antártica y su declaración como patrimonio común de la humanidad.

Una vez más, en un terreno especialmente sensible, se hace necesaria la prudencia diplomática y la compatibilización adecuada de las percepciones internas, muchas veces maximalistas, con las posibilidades de materialización en el ámbito internacional. En este terreno la coordinación con el resto de los países antárticos, especialmente con Argentina en la perspectiva de asegurar la permanencia del Tratado, son pasos fundamentales, aún cuando a veces difíciles para asegurar los intereses antárticos de Chile en el largo plazo.

En el caso de la Antártica, el nuevo desafío se plantea en la actualidad en relación con la futura explotación de los recursos minerales antárticos. La vigencia del sistema antártico en el que países del Este y el Oeste conviven en armonía y sus intereses se compatibilizan también con los países desarrollados y en desarrollo, en que la lealtad al sistema se superpone a las difíciles y contradictorias pretensiones territoriales que, incluso coexisten junto a otros países que niegan fundamento a estas reclamaciones, la lealtad al sistema, exige de los países antárticos creatividad en el diseño de esquemas de explotación de los recursos, en beneficio de todos y con adecuado recaudo del delicado ecosistema antártico.

c) Chile como país exportador de materias primas

Debido a su forma de desarrollo económico Chile ha sido, y sigue siendo, un país fundamentalmente productor de materias primas: cobre, madera, productos del mar y frutas.

Los esfuerzos de concertación política con otros Estados productores de iguales materias primas, han sido esporádicos y poco consistentes. Por otra parte, el dramático descenso de los precios del petróleo han demostrado la ineficacia de los carteles de productores, estructurados en términos de antagonismo con los países compradores.

En este terreno, como en muchos otros relativos al manejo de las relaciones económicas internacionales, la creatividad y flexibilidad debe centrarse en la búsqueda de esquemas de cooperación entre productores y consumidores, destinados a estabilizar los precios a niveles mutuamente convenientes.

Para ello, la participación informada en lo técnico, y flexible en lo político, en los principales mecanismo económicos internacionales, resulta de una importancia difícil de exagerar.

En la época actual en que se plantean amenazas serias de restricciones a nuestras importaciones de materias primas en algunos mercados, o se subsidian productos competitivos, la utilización adecuada de todos los canales de negociación es un imperativo urgente.

d) Chile en el contexto Latinoamericano

Durante la década de los 60, Chile fue un país pionero que ejerció un intenso liderazgo en la promoción de la cooperación latinoamericana, en el campo económico, político y en el establecimiento de una zona desnuclearizada.

Este proyecto, a nuestro juicio, resultaba completamente congruente con la posición geográfica de Chile, rodeado de países hermanos con los cuales se había institucionalizado un vaivén de acercamiento y conflicto motivado, especialmente por el continuo reaparecimiento de problemas limítrofes.

La política exterior de Chile debe, necesariamente tender hacia el fortalecimiento de los lazos de cooperación con todos sus vecinos, y con la región como un todo, basada en el tradicional espíritu jurídico de intangibilidad de los tratados como base y soporte de la estabilidad del continente Americano.

La tendencia norteamericana a mantener relaciones preferentemente bilaterales, ha contribuido gravemente a debilitar los frágiles fundamentos de la solidaridad latinoamericana. El canto de sirenas de las relaciones bilaterales preferentes no ha sido escuchado solamente en Chile, de allí que los efectos negativos de esta política se hayan extendido tan dramáticamente, que actualmente se esté hablando nuevamente de volver a integrarse en el Pacto Andino, o de iniciativas de complementación entre Argentina, Brasil y Uruguay que podría canalizarse fácilmente a través de la ALADI.

Conclusiones

Al analizar someramente las evidentes vinculaciones entre política exterior y democracia, la necesidad de restaurar la coherencia entre nuestro apego a la juridicidad, en el plano externo, con un proyecto nacional interno democrático, en lo interno, suelen olvidarse las graves limitaciones que impone el sistema internacional a la satisfacción de nuestros intereses permanentes: la autonomía nacional, el respeto de su derecho a la autodeterminación y el reconocimiento de que su inserción como

país latinoamericano refuerza el sentimiento de la propia identidad y fortalece nuestra capacidad de negociación.

En la búsqueda de esa autonomía, una carrera funcionaria técnicamente competente y políticamente independiente, es un requisito fundamental en una agenda internacional crecientemente compleja y diversificada.

Como lo señalé al comenzar, no creo haber dicho nada nuevo, sino simplemente he intentado recoger a través de la literatura que se ha escrito, preferentemente en nuestro país, sobre lo que debe ser nuestra política exterior, tema en el cual ha sido, por lo demás sorprendente encontrar un gran consenso, precisamente porque en este país, la política exterior tradicional fue notablemente consecuentemente con la mentalidad nacional.

En el caso chileno, fundamentalmente el desafío principal es el de recuperar ese consenso en torno a nuestra política externa, el que podrá irse edificando a través del libre juego de las instituciones políticas democráticas.