

LA POLÍTICA MULTILATERAL DE CHILE ENTRE 1945 y 1970: ANALISIS DE ALGUNAS VARIABLES SIGNIFICATIVAS*

ROBERTO DURÁN S., *Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica*; GONZALO QUEZADA A. y TAMARA AVETIKIAN B., *Ayudantes de Investigación*.

Multilateralismo y recursos de poder e influencia:

El multilateralismo constituye, sin duda, uno de los principales fenómenos que han caracterizado a la política internacional desde los inicios del siglo XIX. En efecto, la caída del imperio napoleónico produjo una total reestructuración del sistema europeo, el que a partir de 1815 se basaría en una política de equilibrio de fuerzas garantizada por el Pacto de la Santa Alianza y el Pacto de Garantía, ambos celebrados durante ese mismo año. Entre 1815 y 1822 se establecieron los fundamentos de un nuevo estilo diplomático, cuyo principal objetivo es la materialización de un consenso que involucrase tanto el respeto por los intereses de cada uno de los países implicados en los tratados, así como la mantención de la paz y la estabilidad en el continente europeo. En rigor histórico, dicha paz y estabilidad fue obtenida con la clara exclusión de uno de los actores más importantes del cuadro europeo —Francia—, pero es evidente que a pesar de ello el denominado “Concierto Europeo de 1815” aparece como uno de los primeros intentos por multilateralizar las relaciones entre estados soberanos.¹

El multilateralismo interamericano se manifestó algunos años después de consolidado el proceso independentista y es hacia 1826 que se celebra un vasto acuerdo entre la Federación de Repúblicas Centroamericanas, Colombia (que entonces comprendía además a Panamá, Ecuador y Venezuela), Perú y México. Este primer paso seguiría después con el Congreso de Lima (1847-1848), los Tratados Continental de Santiago y el de Washington en 1856, el Segundo Congreso de Lima (1864-1865) hasta culminar con la Primera Conferencia Internacional Americana de 1889-1890 en Washington, inaugurándose en esa fecha la Oficina Internacional Americana. Sucesivas conferencias posteriores irían readoptando el marco jurídico e institucional del sistema interamericano, dando lugar en 1948 al nacimiento de la actual Organización de Estados Americanos. El análisis de la evolución histórica del sistema interamericano está muy sujeto a una evaluación subjetiva, pero a

(*) Este estudio forma parte del proyecto de investigación sobre *Las principales tendencias de la política multilateral de Chile durante el período 1920-1980*, respaldado por el Grant N° 147/83 de la Dirección de Investigación de la Universidad Católica de Chile.

1 Renouvin, Pierre, *Historia de las Relaciones Internacionales*. Ed. Aguilar, 1964, Tomo II, Vol. I, pp. 37-50. Kissinger, Henry A., *A World Restored. Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822*. Houghton Mifflin, 1979, pp. 144-174.

pesar de las contundentes críticas y apasionadas defensas que se formulen al respecto, es obvio que el mecanismo multilateral americano permanece vigente en el cuadro político regional, no obstante tener hoy en día un peso relativo menor que hace treinta o cuarenta años.²

El multilateralismo mundial se inicia en 1919 con la creación de la Sociedad de las Naciones, entidad que no obstante haberse originado en un ambiente internacional relativamente propicio, fue paulatinamente perdiendo vigencia hasta prácticamente desaparecer años antes de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, entre 1919 y 1925 se crean una serie de organismos internacionales gubernamentales y no-gubernamentales, situación que sólo iniciará —y relativamente— en los años del conflicto mundial de 1939-1945. Con la fundación de las Naciones Unidas, el crecimiento de las organizaciones multilaterales ha sido francamente exponencial, en especial entre 1945 a 1964.³ Un fenómeno similar se observa en otras esferas regionales, en particular en el continente africano en el cual no sólo ha expandido notoriamente el mínimo de organismos supraregionales, sino además se ha concentrado cuantitativa y cualitativamente su participación y presencia en los más diversos foros internacionales. En el continente asiático —particularmente entre las naciones del extremo Oriente— también se verifica una situación semejante, aunque más orientada hacia la cooperación económico-comercial. En suma, a partir de 1945 la tendencia hacia el multilateralismo es un hecho difícil de ignorar, cualquiera sea la óptica con que ésta sea analizada. Vale la pena preguntarse las razones que están empujando esta tendencia, y sobre todo es importante preguntárselo desde la perspectiva de un país en vías de desarrollo como el nuestro.

El realismo político clásico supone que las relaciones entre países están supeditadas a un sistema de vinculaciones en donde prevalece el interés nacional y en cuyo esquema cada país controla y maneja un determinado número de recursos los que, racionalmente utilizados, conforman un esquema de relativa paz y seguridad mundial y regional. La perspectiva realista enfatiza considerablemente el uso y provisión de recursos, y en la ausencia o escasez de éstos la necesidad de formar bloques o alianzas fue garantizar a cada país su sobrevivencia y la posibilidad de imponer su interés nacional. La conclusión necesaria a la que se llega con este razonamiento es suficientemente clara: la insuficiencia de recursos implica una insuficiencia en la voluntad política para hacer prevalecer el interés nacional. Esta argumentación es aún más contundente si se aprecia que la corriente realista privilegia —en última instancia— los recursos estratégico-militares, recursos los cuales, obviamente, no todos los países pueden adquirir.⁴

El fuerte surgimiento del multilateralismo de los últimos treinta y ocho años ha ido variando la visión unilineal del realismo. Por lo pronto, la concepción mínima

2 **Sistema Interamericano a través de Tratados, Convenciones y otros Documentos**, F. V. García Amador (compilación). Documentos de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Vol. I. Washington, 1981. Caps. I y II.

3 Singer, J. David y Wallace Michael, "Intergovernmental Organization in the Global System, 1815-1964: A Quantitative Description". *International Organization*, 24 (Spring 1970), p. 277.

4 Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Jr., Rober L., **Contending theories of International Relations**. Harper & Row, 1981, Second Edition, Cap. 3.

de los recursos de poder e influencia internacional se ha diversificado hasta el punto de hacerla menos categórica y más variable. Existiendo la imposibilidad objetiva de un mínimo apreciable de países que no pueden adquirir —en plazos prudentes o racionales— recursos estratégicos militares por un lado, y que la mayoría de ese número apreciable de países no propugnan la consecución del interés nacional a través de la confrontación sino mediante la cooperación por otro, es lógico suponer que la noción y el uso de los recursos de poder e influencia difiere ostensiblemente de la preconizada por el realismo clásico. Muchas veces se olvida que los recursos internacionales no son inmutables y estáticos, sino esencialmente cambiantes y dinámicos. De otra forma no es explicable la permanente transformación y oposición de diversos centros de poder que se han sucedido históricamente, hecho que se verifica incluso en la actualidad.

Como ocurre a menudo, no existe pleno acuerdo entre los autores cuando éstos se refieren a lo multilateral. Ese desacuerdo guarda estrecha relación con la idea que se ha desarrollado respecto del desempeño y de ciertos organismos supranacionales y, sobre todo en torno a la imagen que proyecta la burocracia internacional. Para algunos, los organismos internacionales constituyen un núcleo humano e institucional que no se justifica en un contexto del cual no ha sido erradicada la violencia y la lucha por el poder. Para otros en cambio, es precisamente la vigencia del esquema del equilibrio de fuerzas mundial y regional lo que justifica la existencia de las organizaciones multilaterales, por cuanto esta es la única forma de asegurar una relativa continuidad en la estabilidad y seguridad internacionales. En rigor, la discusión sobre la validez o invalidez de lo multilateral y sobre la eficiencia o ineficiencia de los organismos supranacionales es el punto menos relevante desde una perspectiva analítica seria. En un sistema internacional tan vastamente interpenetrado económica, social, cultural, política y psicológicamente como el que vivimos, resulta simplemente inconcebible no estimular mecanismos de cooperación multilateral, toda vez que estos no propugnan otro objetivo que el acercamiento y buen entendimiento entre los países. En otros términos, la vigencia de lo multilateral como un principio vital e insustituible de las relaciones internacionales es algo que está simplemente fuera de discusión. Lo que sí está en discusión es el carácter que asume la organización multilateral y lo alejado o cercano que ella se encuentra de lo que debiera ser. En la medida en que las organizaciones supranacionales —mundiales, regionales o sub-regionales— no respetan las normas básicas en virtud de las cuales fueron creadas, su quehacer pasa a desnaturalizarse, acarreado tras de sí una descomposición que la hace ineficaz e instrumentalizable (ideológicamente en unos casos, económicamente en otros).

No es nuestro propósito argumentar en pro o en contra de uno u otro tipo de organización multilateral, pero consideramos pertinente aclarar lo afirmado más arriba, sobretodo porque un mínimo de respeto por nuestra política exterior así lo merece. Desde la Independencia, Chile ha centrado gran parte de su comportamiento externo en favor del fortalecimiento de mecanismos multilaterales, especialmente en el ámbito interamericano y regional. Puede argumentarse que en algunos casos, la vocación multilateralizante de nuestro país no ha obtenido frutos suficientemente tangibles, pero es forzoso reconocer que esos casos son los menos. Lo importante es retomar la misma pregunta que nos formulamos anterior-

mente, esto es, por qué algunos países orientan su principal esfuerzo en materia de política exterior hacia la cooperación o la diplomacia multilateral y esta interrogante es plenamente válida para Chile.

Un sistema internacional como el que nos toca observar —estructuralmente complejo e institucionalmente interpenetrado— redefine necesariamente la naturaleza y el uso de los recursos de poder e influencia. Estos no son únicos e irremplazables, sino muy por el contrario. Países que por diversas razones no pueden tener acceso a los recursos clásicos, tienen que hacer uso de otros, quizá menos concretos y visibles, pero no por eso menos efectivos. Si aceptamos como supuesto básico que todo país intenta por sobre todo hacer prevalecer su interés nacional —supuesto que es preciso reconocer como muy restringido, aunque válido para nuestro objeto de análisis— es racional concebir que todo país tiene como obligación ineludible el manejo de aquellos factores de poder e influencia que tiene más a mano. Estos no siempre son económicos o estratégico-militares, por cuanto suponemos además que se trata de países menos desarrollados o, simplemente, más pobres. Lo obvio es suponer que dichos países van a esbozar una estrategia —política y diplomática— para atraer a otros que se encuentran en una situación similar y juntos van a presionar en su entorno geográfico-político en pro de ciertas exigencias hacia un país o grupo de países con mayores recursos tangibles. Si el entorno geográfico-político estimula la creación de mecanismos de participación supranacional, es evidente que toda la presión reivindicativa del bloque de países menos provistos de recursos va a volcarse con fuerza en dichos mecanismos. Es en esto, tan simplemente expuesto, que consiste el rol político del ámbito multilateral. En otras palabras, las organizaciones políticas y de cooperación multilateral constituyen el marco institucional en el cual se ventilan una serie de posiciones, aspiraciones, frustraciones y esperanzas de un conjunto de países que de otra forma no podrían tener acceso a manifestarlas en un sistema internacional como el que conocemos.⁵

En las páginas siguientes se intentará contrastar empíricamente lo señalado anteriormente, aplicándolo al caso chileno. Por razones de espacio y otras, no pretendemos incluir a todos o a la mayoría de las variables implicadas en el fenómeno del multilateralismo, pero se seleccionaron algunas que por razones teóricas y de acceso a la información nos parecieron las más pertinentes.

El prestigio como variable de poder e influencia: el caso chileno

Aproximadamente desde el tercer decenio del siglo pasado, la política exterior chilena ha venido elaborando normas de comportamiento, que han caracterizado su presencia en la escena internacional. De estas, probablemente la más identificable es aquella que dice relación con los principios básicos que han caracterizado nuestra Política Exterior, esto es, la no intervención en asuntos internos de los Estados, el respeto por la libre determinación de los pueblos y el apego a las normas jurídicas que garantizan las relaciones de convivencia entre los países.

⁵ Claude, Inis L., Jr. "Multilateralism", en *Modern Diplomacy. The Art and the Artisans*. Elmer, Plischke (Ed.) American Enterprise Institute, 1979, pp. 188-198.

La mayoría de los gobiernos —especialmente los que corresponden al período de la posguerra— han coherentemente intentado hacer valer esta posición frente al concierto de países, actitud que le ha permitido a Chile tener un cierto status internacional sobre el cual existe reconocimiento.

Esta posición adoptada por los gobiernos de Chile —cualquiera haya sido su orientación política interna— puede, a nuestro juicio, tener varias vertientes de explicación. Dado el carácter del artículo nos remitiremos a analizarlo desde un punto de vista: la búsqueda de la variable prestigio.⁶

Tal cual lo hemos expresado anteriormente, en líneas generales se puede afirmar que en el sistema internacional existen dos tipos de países: los que poseen y manejan recursos de poder y aquellos que no lo poseen. Chile pertenece a los mencionados en segundo lugar y en esta perspectiva, la búsqueda de un status en el ambiente internacional ha tenido que realizarla a título de compensar su debilidad relativa, y en virtud de una actitud homogénea frente a la diversidad de problemas a que normalmente se enfrenta. De esta manera, los tres principios básicos señalados, que son representativos del respeto y del intento por mantener el statu quo, han sido las herramientas básicas utilizadas para lograr el balance poder-prestigio. Entendemos al prestigio como una forma de lograr influir sobre otros actores del sistema internacional, a través de diversas actitudes, percepciones y valores.

El presente capítulo pretende demostrar cómo Chile buscó —en el seno del Sistema Interamericano— esta variable durante un período de su historia política. Se centrará en el tiempo que va entre los años 1958-1970, el cual como se verá más adelante es representativo de la situación que hemos enunciado.

Durante el período en estudio, en el cual se insertan dos Administraciones: 1958-1964 Alessandri y 1964-1970 Frei, se buscó el prestigio no sólo a través de los principios básicos ya mencionados, sino que cada gobierno hizo suya la idea de ser el gestor de una nueva actitud, la que en definitiva se intentará hacer efectiva en el Sistema Interamericano. A nuestro entender durante el Gobierno de Alessandri fue la idea de la solidaridad americana, mientras que durante el Gobierno de Frei esta estuvo orientada, a todas luces, hacia la integración.

En síntesis, podríamos afirmar que durante el período en estudio, los gobiernos buscaron influir en el Sistema Interamericano a través de la defensa de los tres principios básicos de la política exterior señalados, unido a la adopción de una actitud representativa de cada gobierno. Indudablemente que la forma que se buscó para lograrlo fue a través de una activa participación en Asambleas, Conferencias y en general de reuniones que indujera a los países miembros de la Organización de Estados Americanos.

Como lo insinuamos en el párrafo anterior, se adoptó como indicador relevante las reuniones realizadas en ese período. La fuente utilizada corresponde a una muestra obtenida de las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile para igual período.

⁶ Atkins, G. Pope, *América Latina en el Sistema Político Internacional*. Ed. Gernika, 1979, Cap. 6, pág. 207.

Entre 1958 y 1970 diversas representaciones chilenas participaron en 547 reuniones celebradas en el Sistema Interamericano. Del total, 26 corresponden a la Administración Alessandri y 28 a la de Frei (v. Cuadros N°s 1 y 2).

Periodo Alessandri

Una clasificación preliminar de la muestra indica que del total de las reuniones en que participó en el periodo, un 34,6% corresponde a las del tipo económico, un 23,1% de orden jurídico y un 42,3% políticos (incluyendo en este ítem a los referentes a aspectos de seguridad colectiva).

a) *Aspecto económico:*

A Chile le cupo una destacada participación en este rubro. En este caso es digno de destacar la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en abril de 1959, en el cual un miembro de la delegación chilena —Felipe Herrera— no sólo fue nombrado en la oportunidad presidente de un subcomité constitutivo, sino que posteriormente ocuparía la presidencia de dicho organismo.

Posterior a la creación del BID se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), 18 de febrero de 1960 y más tarde la Alianza para el Progreso (agosto de 1961), oportunidad esta última en que el Ministro de Hacienda de Chile, señor Eduardo Figueroa, se refirió en términos positivos a esta Alianza, hecho que fue confirmado en octubre del mismo año por el Canciller Carlos Martínez ante el Consejo de la OEA, en la que señalara que Chile era partidario de dinamizar las instituciones regionales y de preocuparse de las cuestiones sociales, económicas y políticas que agitan a la humanidad.

Durante el año 1961 Chile fue miembro del Consejo de Seguridad en la ONU.

b) *Aspecto Jurídico:*

Durante este período también tuvo participación activa en este campo, como lo demuestra la elección de don Luis Cruz como Vicepresidente del Comité Jurídico Interamericano. Otro hecho destacable en este campo lo constituyó la elección de don Manuel Bianchi como Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

c) *Aspecto Político*

Aunque si bien es cierto que en los aspectos detallados anteriormente Chile logró importantes avances, fue en el aspecto político donde encontró un campo fértil para hacer ver su posición frente al Sistema Interamericano.

Entre 1958 y 1964 representaciones chilenas estuvieron presentes en cinco reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. En la primera de ellas (que correspondió a la 6ª) fue elegido Vicepresidente el Canciller chileno Enrique Ortúzar y en esta reunión se ventiló el asunto de la República Dominicana y su agresión contra el Gobierno de Venezuela. En la oportunidad al Canciller

7 Se descartan de la muestra aquellas referente a aspectos técnicos.

CUADRO N° 1

PARTICIPACION DE CHILE EN EL SISTEMA INTERAMERICANO
(ASAMBLEAS, CONFERENCIAS Y REUNIONES)
ADMINISTRACION ALESSANDRI



Fuente: Muestra obtenida de mensajes del Ministerio de Relaciones Exteriores - Chile.

CUADRO N° 2

PARTICIPACION DE CHILE EN EL SISTEMA INTERAMERICANO
(ASAMBLEAS, CONFERENCIAS Y REUNIONES)
ADMINISTRACION FREI



Fuente: Id. Cuadro anterior

Ortúzar le cupo el honor de responder al discurso de bienvenida del Presidente de Costa Rica (lugar de la reunión), en éste se refirió explícitamente sobre la solidaridad del Continente, al principio de no intervención como fundamental en las relaciones interamericanas y condena la agresión estableciendo que si se aplican medidas ellas no vayan contra el pueblo dominicano y que éstas sean temporales. Esta posición tuvo cabida en las resoluciones de la reunión ya que se estableció la interrupción parcial de las relaciones económicas y la ruptura de relaciones diplomáticas. Ambas quedarían sin efecto al mejorar la situación.

En la séptima Reunión de Cancilleres, llevada a cabo en San José de Costa Rica entre el 22-29 de agosto de 1960, el Canciller Ortúzar nuevamente tuvo tribuna para plantear la posición chilena. En resumen ella se traduce en la solidaridad americana, la solución de conflictos por medios pacíficos, el respeto por el principio de autodeterminación de los pueblos lo que hace que el Gobierno de Chile manifieste su respeto por la revolución cubana pero sobre la cual —según manifestó el Canciller la posición chilena sería la abstención puesto que esa era la única posición posible de Chile, país celoso del principio de no intervención.

En el mismo discurso añadió además que el Sistema Interamericano garantiza la paz y la solidaridad y que en esta perspectiva Cuba puede convivir pacífica y cordialmente dentro del sistema.

En la misma reunión, Chile presentó un proyecto sobre limitación de armamentos, el cual fue aprobado luego de ligeras modificaciones.

Al concluir la reunión se firmó un documento el cual en por lo menos dos de sus puntos se dejó ver la influencia de la posición chilena: en el tercero se afirma el principio de no intervención, en el sexto donde se refiere a la solución pacífica de controversias.

La situación cubana que se discutió en esta reunión es analizada in extenso más adelante.

La Octava Reunión de Cancilleres (Punta del Este, 22-31/Enero 62), fue convocada por Colombia y en ella nuevamente se ventiló el problema cubano. Aunque como será manifestado más adelante, la resolución sexta excluye al gobierno cubano del Sistema Interamericano, esta se realizó con la abstención chilena. La posición chilena en la oportunidad estuvo nuevamente centrada en la solidaridad interamericana, encarnada en este caso por el respeto a los derechos humanos; el principio de no intervención, "nada justifica una intervención", señaló el Canciller Martínez. En la oportunidad el Ministro insinuó que la solidaridad económica es el camino contra la amenaza ideológica.

La reunión informal que sobrevino a la Octava Reunión de Cancilleres estuvo referida a la llamada "crisis de los misiles". Chile fue partícipe de las resoluciones referentes al desmantelamiento de los proyectiles.

Finalmente, en la Novena Reunión de Cancilleres está nuevamente en habla el asunto cubano. En este momento Chile se abstuvo de votar en las resoluciones tendientes a la ruptura de relaciones diplomáticas con la isla, de igual modo en lo referente a lo comercial. No obstante, respetuoso de los Acuerdos Internacionales, y en virtud que la reunión decide aplicar el artículo 20 del TIAR, el Gobierno de Chile suspende relaciones diplomáticas con Castro.

Periodo Frei

Durante el citado gobierno la participación chilena en el Sistema Interamericano estuvo concentrada en un 28,6% en reuniones relativas a aspectos económicos, 10,7% a jurídicos, 46,4% a políticos y un 14,3% a otras actividades, fundamentalmente culturales.

a) *Aspecto Económico*

Como fuera mencionado con anterioridad, la Administración Frei hizo del ideal de la integración la variable independiente (se refiere a que es independiente de los principios básicos de la política exterior chilena), que con mayor intensidad utilizó para influir en el sistema interamericano. Los primeros antecedentes al respecto se encuentran en la carta que enviara el Presidente Frei (enero 1965) a cuatro connotadas personalidades del ambiente latinoamericano (Felipe Herrera, Carlos Sanz Santa María, Raúl Prebisch y José Antonio Rayosne, a los cuales les hacía ver su preocupación por acelerar el proceso de integración, pidiéndoles su opinión al respecto. Posteriormente el Presidente Frei viajaría a Bogotá, lugar donde se firmaría la *Declaración de Bogotá* (16/8/1966), cuyo propósito era promover la integración regional.

Luego de la Declaración mencionada, el Presidente Frei insistiría en el discurso de apertura de la Quinta Reunión de la CIES, llevada a cabo en Viña del Mar en junio de 1967, sobre la necesidad de la integración, teniendo como meta la creación de un "Mercado Común de países miembros (de la ALALC), (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1967:147).

La culminación del proceso daría sus frutos casi al final de la Administración Frei, cuando la idea de la integración se consolida en mayo de 1969, fecha de firma de el "Acuerdo de Cartagena", el cual da nacimiento al Pacto Sub-Regional Andino, el cual es suscrito por cinco países. Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile y Perú. Mediante éste, los países mencionados deciden consolidar sus esfuerzos para lograr, a través de la integración, "una solución propia de nuestro país para problemas que dificultan su desarrollo económico y social" (Min. RR.EE., 1969:158). El logro de este objetivo, que vio tan activamente involucrado al Gobierno de Chile, prestigió su imagen en el sistema internacional.

La participación chilena en este plano no sólo se restringió a la integración, sino que también estuvo dirigida hacia la búsqueda del consenso latinoamericano sobre los problemas regionales. Este hecho se demuestra por su accionar en el seno de las reuniones de la CECLA, donde se buscó una posición común latinoamericana para la reunión de la UNCTAD.

b) *Aspecto Jurídico*

En este campo lo más relevante estuvo centrado en lo referente a los Derechos Humanos. En la Comisión Internacional de Derechos Humanos participa un chileno y más tarde en la Conferencia especializada Interamericana de Derechos Humanos (7-22 Nov. 1969) participa una delegación chilena.

También reforzó en lo jurídico su ponencia respecto a la integración, cuando

en la Quinta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos (enero 65), la delegación chilena a través del Embajador Cruz Ocampo propone la creación de un grupo especial, con respaldo de organismos del sistema, que promoviera el desarrollo y la integración. En la resolución final se acogió la posición chilena.

Aspecto político

Muchos de los eventos multilaterales abocados a cuestiones jurídicas y económicas tienen un evidente trasfondo político, toda vez que ellos comprometen el interés nacional de un país. Chile no es una excepción a esta premisa y ello es particularmente evidente en el periodo del Presidente Frei. El énfasis en la integración latinoamericana, en impulsar reformas substanciales al sistema interamericano y en proyectar la presencia de Chile en el sistema internacional por la vía de diversificar las relaciones diplomáticas con Europa Occidental, los países socialistas y algunas naciones africanas constituyen una evidencia irrefutable de la voluntad política de la Administración Frei.

Sin duda, la política integracionista es el rasgo más característico del comportamiento multilateral de este periodo. Las primeras iniciativas estuvieron encaminadas a fortalecer las organizaciones de cooperación regional, con el objeto de dotarlas de una institucionalidad ductil y flexible. A este objetivo apuntarían las medidas tendientes a agilizar la ALALC y es dentro de este contexto que se propugna la creación del Pacto Andino. La creación de nuevos y mejores canales de cooperación regional y sub-regional perseguía un aumento en la capacidad de negociación en los principales foros supranacionales, propósito esencialmente político. Esta capacidad de negociación, involucraba a los países reunidos con ese objeto, pero además, implicaba un mejoramiento de capacidad de influencia de Chile en la medida en que dichos mecanismos evidenciaron el innegable rol protagónico de nuestro país. Es en esa óptica que Chile pasa a ser el impulsor de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), organización encargada de establecer un nuevo estilo en las relaciones con Estados Unidos. Una evaluación ponderada de la política integracionista desde esos años nos permite concluir que, como quiera que ésta haya sido, se trata de un período en el cual la política multilateral de Chile adopta un papel activo, de gran imaginación y que proyecta la imagen y el prestigio del país más allá de los cánones tradicionales.

Del mismo modo, el impulso multilateral a nivel mundial constituyó otro ámbito en el cual Chile desarrolló un rol igualmente protagónico. Nuestro país jugó un papel de gran trascendencia en la gestación de la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo (UNCTAD), propiciada por las Naciones Unidas. En la primera conferencia de la UNCTAD, en Ginebra (1964), Chile fue uno de los países que no pocas veces representó las posiciones del Grupo de los 77, entidad que congregaba a las naciones subdesarrolladas que masivamente concurrieron a ese evento. Fenómeno similar ocurriría en la segunda conferencia de la UNCTAD, en Nueva Delhi (1968). Del mismo modo, Chile extiende su representación diplomática en diversos organismos especializados, particularmente en aquellos atinentes a problemas del desarrollo económico-social.

En el ámbito interamericano, Chile propugna una abierta defensa de los principios de autodeterminación de los pueblos y de no intervención en los

asuntos internos de los Estados. Ello quedaría de manifiesto en la crisis dominicana de 1965, a raíz de la cual Chile plantearía la necesidad de reformas profundas al instrumental jurídico de la OEA y un reforzamiento de entidades dependientes de la Secretaría General de la Organización. Entre 1965 y 1966, el Gobierno chileno participa en la fundación de un vasto tratado multilateral tendiente a establecer una total desnuclearización de América Latina y en febrero de 1967 se celebra en Buenos Aires una reunión extraordinaria de la OEA que se aboca a estudiar las reformas de la Organización Interamericana. Del mismo modo, entre 1966 y 1968 Chile propicia una discusión permanente sobre el estado de los derechos humanos en el Sistema Interamericano y con ese fin se celebra en noviembre de 1969 una Conferencia Interamericana sobre Derechos Humanos. Finalmente, la Cancillería chilena propugna una mayor vinculación con las organizaciones regionales europeas, destacando entre 1965 y 1969 una misión permanente —menos restringida que la existente en años anteriores— ante la Comisión Económica Europea en Bruselas.

La participación chilena en el multilateralismo interamericano: la defensa del principio de no intervención en los asuntos internos de otros países

El principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, ha sido uno de los pilares básicos sobre el cual descansa la política multilateral chilena y, en términos generales, la de los países de menor poder. La necesidad de mantener alejadas de los problemas internos a las potencias dominantes en las distintas épocas de la vida independiente de Chile, ha enraizado esta norma en nuestra diplomacia de tal manera que opera ante cualquier acto que pueda considerarse como interferencia en la política de nuestro país.

Consecuente con lo anterior, Chile ha respetado la autodeterminación de los pueblos, defendiendo estos principios en los foros multilaterales hacia donde ha canalizado su actuación internacional, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Particularmente observable es el rol asumido por nuestro país en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas durante la década de los años 40, nuestro país implementa una política exterior que se ajusta a patrones reconocidos de convivencia entre naciones, jugando un papel destacado en la codificación del Derecho Internacional. De esta forma, participa tanto en la Organización de Naciones Unidas como en la estructuración del Sistema Interamericano. En la O.E.A., Chile hace tangible su más estricto apego a normas jurídicas, desafiando incluso a Estados Unidos, país con el que mantuvo una disputa política que en cierto modo abarcó ámbitos hegemónicos en la región.

El respeto a cánones legales hizo confiable y hasta predecible nuestra política exterior, contribuyendo así a mantener a Chile en un status superior, al cual objetivamente accedería en términos de otros recursos. Al mismo tiempo, Chile impulsó numerosos proyectos de resolución, tanto políticos como económicos, que lo ubicaron entre los países líderes de las democracias americanas.

Intentaremos demostrar la verosimilitud de estas afirmaciones, analizando dos situaciones de conflicto interamericano en las que Chile tuvo una actuación importante y que refleja la actitud que entonces se asumió en el ámbito regional.

Los casos concretos se refieren a la expulsión de Cuba del Sistema Interamericano y la posterior resolución de ruptura de relaciones diplomáticas con ese país. El segundo se trata de la crisis provocada por la intervención norteamericana en la República Dominicana en 1965, hecho que creó gran tensión en O.E.A. y que más tarde influiría en la reforma a la Carta de Bogotá.

"Intervención y no intervención"

Para definir el concepto de "no intervención" es necesario en primer término dilucidar el significado de la acción positiva, es decir la "intervención". Según R. J. Vincent, intervención es "aquella actividad emprendida por un Estado, un grupo de Estados o por una organización internacional que interfiere coercitivamente en los asuntos de otro Estado".* A juicio de Vincent, es un hecho aislado, no permanente y que tiene como objetivo la estructura de autoridad de él. Los actos de intervención no tendrían relación con la legalidad o ilegalidad del procedimiento, sino que quebrantaría un estilo convencional de relaciones entre naciones independientes.

La "no intervención", por lo tanto, es una conducta internacional que se caracteriza por no participar en este tipo de actos, aún cuando exista la opción de hacerlo. Esta norma de convivencia, se fundamenta en el principio de soberanía estatal y tiene estrecha relación con el de autodeterminación de los pueblos.

La Carta de Naciones Unidas incorpora este principio desautorizando cualquier intervención de este organismo en los "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados".⁸ De esta forma limita la competencia de la entidad, excluyendo ciertos casos concretos, explícitamente definidos, para los cuales otorga facultades en orden a asegurar o restablecer la paz.

La Organización de Estados Americanos por su parte, reconoce el principio de no intervención como norma fundamental de convivencia interamericana. En su artículo 15 niega todo derecho a cualquier país a interferir directa o indirectamente en los asuntos de otros Estados, sea mediante la fuerza armada u otra forma atentatoria de su personalidad jurídica.⁹

El advenimiento del régimen de Fidel Castro en Cuba, el año 1958, y su posterior alineamiento con la órbita socialista marca un hito importante en el esquema de relaciones hemisféricas. Un puntal esencial del sistema interamericano había surgido como respuesta a la necesidad de defensa continental —en el contexto de la Guerra Fría—, cuyo instrumento básico fue el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, al cual habían adherido las veinte naciones latinoamericanas y Estados Unidos como principal promotor. Más tarde fue complementándose con otros acuerdos políticos y económicos, a instancias de las naciones latinoamericanas. El énfasis puesto en la defensa y promoción de la democracia en el continente, así como los valores occidentales, no era difícilmente conciliable

* R. J. Vincent. *No Intervención y Orden Internacional*. Ed. Marvmar.

⁸ *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional*. Ed. ONU, 1964. Nueva York, pág. 4.

⁹ *El Sistema Interamericano*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. Centro de Estudios Jurídicos Hispanoamericanos. Madrid, 1963, pág. 428.

con el hecho que un miembro adoptara la ideología contraria al espíritu del Sistema, lo cual provocaría, en algún momento desajustes y tensiones.

Durante la década del cincuenta, Chile mantuvo una línea dinámica de participación en OEA, la que continúa por un lado planteamientos jurídicos y políticos, y en grado menor pero con evidencias de ir en aumento, una preocupación por los aspectos económico y social del desarrollo.

Tanto los Presidentes González Videla e Ibáñez del Campo propugnaban una política americanista bajo el liderazgo norteamericano, que en palabras del propio General Ibáñez debía "propender por todos los medios a nuestro alcance, a la unidad cultural, económica y política del Continente".¹⁰

Este obvio alineamiento durante el periodo de posguerra va perdiendo intensidad hacia fines de la década, con la Administración de Jorge Alessandri, teniendo su punto culminante en el Gobierno de Eduardo Frei, periodo en que se ingresa a la latinoamericanización de la política exterior chilena.

El Gobierno de don Jorge Alessandri apoyado al principio por una coalición de liberales y conservadores y luego con el apoyo del radicalismo, asume una actitud distinta a la de sus antecesores con respecto a la potencia regional, actuando con mayor independencia en la arena interamericana. Este hecho es especialmente patente en relación a Cuba, acrecentando así el prestigio de Chile como nación democrática, relativamente autónoma en materia internacional y apegada a los principios y valores que siempre ha sustentado.

A pesar que en términos cuantitativos nuestro país mantiene fuertes lazos con Norteamérica,¹¹ siendo el número de acuerdos e intercambio comercial particularmente revelador al respecto, comienza a surgir cierta disensión con el liderazgo ejercido por Estados Unidos.

El periodo presidencial de Eduardo Frei sería más crítico aún en las relaciones EUA-Latinoamérica, actitud que se intensificaría a partir de la crisis en República Dominicana. Es curioso observar que no obstante el alejamiento paulatino de Chile de la esfera de influencia norteamericana, los Estados Unidos aumentaron tanto su ayuda económica como su apoyo político a nuestro país, especialmente dentro de la Alianza para el Progreso.

Esta forma de ayuda al desarrollo americano, creada por el Presidente Kennedy, tenía como objetivo principal darle un nuevo cauce a las relaciones hemisféricas, dentro de las líneas de cooperación y desarrollo impulsada por Estados Unidos, en orden a contrarrestar la ofensiva ideológica soviética, que encontraba un buen caldo de cultivo en el subdesarrollo del Continente. En ese sentido la experiencia política chilena aparecía como particularmente alentadora y así fue evaluada por el Gobierno y el Congreso norteamericano de entonces.

El asunto cubano se presenta al cabo de unos meses de asumir Jorge Alessandri a la Presidencia. Tras un largo periodo de luchas libradas entre guerrilleros revolucionarios y las fuerzas del dictador Fulgencio Batista, éste es derrocado a fines de 1958, formándose un nuevo gobierno presidido por Fidel Castro como Primer

¹⁰ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores (MMRE), 1965, p. 25.

¹¹ Gonzalo Quezada, "Política Exterior 1958-1975: Un análisis de Flujos". *Revista de Ciencia Política*. Vol. V. Nº 1, 1983, pág. 52-54.

Ministro de la República de Cuba. El día 4 de enero de 1959 la Cancillería chilena recibe la solicitud de reconocimiento al nuevo gobierno cubano, a lo que se responde afirmativamente el 7 del mismo mes. La determinación de Chile, en orden a reconocer el nuevo gobierno de la isla no provoca controversias, debido al gran interés que el proceso cubano había despertado en la opinión pública y política del país. Por otro lado, correspondía a un trámite de rigor dentro del estilo diplomático clásico de nuestra Cancillería.

El repudio a la dictadura de Batista justificaba la favorable aceptación nacional al nuevo gobierno instaurado, el cual, por lo demás, era compartido por distintas corrientes políticas. Debe recordarse que en esta primera etapa de la revolución cubana no se tenía la certeza de las inclinaciones ideológicas de Fidel Castro, siendo el Presidente don Manuel Urrutia un respetado hombre de leyes.¹² La actitud oficial chilena sobre este punto fue cautelosa y no tan abiertamente favorable, a la espera del desarrollo de los acontecimientos. Chile mantuvo durante todo el proceso cubano, hasta la ruptura de relaciones con ese país, cordial intercambio a pesar de las diferencias ideológicas entre los gobiernos.

Dentro del sistema interamericano, el caso de Cuba en un principio, se sumó a la creciente tensión que se vivía en el Caribe los últimos años de la década. Rivalidades fronterizas e ideológicas hicieron que la OEA fuera un factor decisivo en la contención de hostilidades en el área, resolviendo las disputas en favor del status quo, sin conseguir que se eliminara la raíz de las diferencias. Estos conflictos tenían su origen en la polarización política de los países centroamericanos, divididos en democracia y dictaduras caudillistas tradicionales, las cuales contaban en muchos casos con el apoyo norteamericano. Otro factor que incidía en esta creciente inestabilidad política era la creciente efervescencia social, producto del subdesarrollo económico.

La Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores americanos que se efectuó en Santiago en 1959, fue convocada precisamente para tratar el problema del Caribe. La República Dominicana acusaba a Cuba y Venezuela de un intento de invasión de su territorio. Nuestro país como anfitrión, aprovechó este foro para reafirmar su irrenunciable apego a la democracia y su respeto por el principio de no intervención.

La Conferencia de Santiago tenía como objetivo principal conciliar este principio, el respeto de los derechos humanos, y en forma especial el ejercicio efectivo de la democracia representativa, pues a juicio de los delegados la causa de la tensión en el Caribe, radicaba en la mala conjugación de estos elementos. Al final de la reunión, se firmó la "Declaración de Santiago", documento en el cual las naciones americanas reconocen que la armonía de las relaciones sólo pueden hacerse efectiva en tanto que respeten los derechos humanos y la libertad. Al mismo tiempo, estipula que los regímenes totalitarios violan los principios de la Carta de la Organización.¹³

Las resoluciones de la Reunión de Santiago, al igual que las que se adoptarían más tarde en la Sexta Reunión de Cancilleres en San José de Costa Rica,

¹² Diario "La Nación", Santiago, 5-1, 1959, p. 1.

¹³ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1959, pág. 398.

(16-20 de agosto de 1960), son un preámbulo en la futura acusación en contra de Cuba. Los Estados Unidos junto a sus partidarios, buscaron crear un marco adecuado y las condiciones políticas para sancionar al régimen cubano.¹⁴ La resolución condenatoria a la República Dominicana contó con el apoyo decidido de los delegados chilenos, encabezados por el Canciller Enrique Ortúzar, quien fue elegido Vicepresidente de la reunión. Su discurso se centra en las objeciones jurídicas formuladas a la aplicación de sanciones, que hiciera el canciller dominicano. Su argumentación favorable a las sanciones fue un factor determinante en la decisión de la Conferencia. Chile acató prontamente la medida, rompiendo sus relaciones diplomáticas con el gobierno de Trujillo.

La Séptima Reunión de Cancilleres, efectuada en el mismo año e inmediatamente finalizada la anterior, tuvo como tema central el fortalecimiento de la solidaridad continental, la cooperación interamericana para la defensa de las instituciones democráticas. Sin hacer expresa mención el centro del debate fue nuevamente el caso cubano. Las resoluciones de esta Conferencia se limitaron a condenar en forma poco explícita la posible intervención de una potencia extracontinental en los asuntos interamericanos. Sin embargo, el precedente de la expulsión de la República Dominicana y la virtual "llamada de atención" al régimen de Castro, vaticina la posición que adoptaría el Sistema Interamericano frente a futuras actitudes provenientes de la isla.

El discurso del Canciller Ortúzar es tajante respecto de la necesidad de respetar la autodeterminación, advirtiendo a la vez el peligro que significaría la injerencia de una potencia ajena al sistema. "Respetamos la Revolución Cubana que contó con la simpatía y admiración de América" pero "celosos del principio de no intervención nos abstenemos de emitir juicio sobre su evolución".¹⁶

En abril de 1961 se produce la invasión de Bahía Cochinos, en territorio cubano, hecho ante el cual la Cancillería no reacciona con la firmeza que era de esperarse. Una postura favorable a Cuba hubiera tenido mayor validez desde un punto de vista eminentemente jurídico, pero se optó por una actuación menos notoria en ese sentido.

La incorporación del Partido Radical a la coalición de gobierno, trae un cambio de Ministro de Relaciones Exteriores. En septiembre de 1961 asume Carlos Martínez Sotomayor, quien acentúa la línea independiente de la política exterior, imprimiendo su sello personal a la gestión de la Cancillería, lo que queda en evidencia en su discurso ante el Consejo de OEA, un mes después de firmar en el cargo. Le corresponderá al Canciller Martínez participar en la siguiente conferencia de cancilleres, convocada para tratar el tema de las "amenazas a la paz y la independencia política de los Estados Americanos provenientes de potencias extracontinentales... señalar los tipos de amenazas a la paz... y determinar las medidas que convenga tomar para el mantenimiento de la paz y de la seguridad del Continente".¹⁷

14 Joaquín Fernandois. "Chile y la cuestión Cubana, 1959-1964". Ediciones Historia. Santiago 1982, pág. 152

15 Pedro Félix Salas Elgart. *El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro*, 1947. Ed. Jurídica de Chile, 1962, pp. 262-263.

16 Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 1960.

17 Gordon Connel-Smith. *El Sistema Interamericano*. Fondo de Cultura Económica. 1966. pág. 206 y siguientes.

La reunión se realizó en Punta del Este, entre el 20 y el 30 de enero de 1962, la cual fue solicitada por Colombia para tratar especialmente la situación cubana. Chile se había opuesto a la convocatoria por considerar que el tema de la reunión no concuerda con "la letra y espíritu del TIAR". En la conferencia, la posición chilena era decidida frente a la tentativa de excluir a Cuba del Sistema Interamericano, oponiéndose además a las propuestas destinadas a sancionar a Cuba. Posteriormente, Chile se abstuvo de votar igualmente las sanciones por cuanto consideraba que "el hecho de que un gobierno americano se haya transformado en extraño de la comunidad, no corresponde dentro de los tratados vigentes, aplicarle sanciones de tipo políticos.¹⁸

La Conferencia aprobó la medida de expulsión, a pesar de la abstención de Chile, Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Argentina. No obstante, nuestro país votó favorablemente por otras resoluciones que condenaban la acción del comunismo en América, lo que implica que existiendo cierta valoración ideológica de los problemas regionales, ello no influyó en su rechazo a la moción central por considerarla apartada de las normas básicas del Derecho Internacional.

En octubre de 1962 se produciría una amenaza que cohesionaría firmemente el Sistema Interamericano. El emplazamiento de misiles soviéticos en Cuba significó un llamado de alerta sobre los inconvenientes y eventuales peligros que implicaba el establecimiento de un gobierno socialista en territorio americano. Los Estados Americanos apoyaron las decisiones del Consejo de OEA y Chile no fue la excepción. En la crisis de los misiles, Chile se mantiene junto a los Estados Unidos. Claro está que este caso se sitúa dentro del campo del TIAR, pues la evidencia de una intervención extracontinental era difícilmente descartable.

La última etapa para el aislamiento total de Cuba comienza a fines de 1963 cuando Venezuela acusa al régimen del Primer Ministro Fidel Castro de intentar la subversión de su país, teniendo pruebas concluyentes sobre el particular. Se convocó a reunión del Órgano de Consulta, en la cual obviamente se determinarían sanciones definitivas contra Cuba, siendo Estados Unidos el país que estimulaba esta acción por cuanto la consideraba vital para mantener la seguridad de América. Chile no se opuso a la convocatoria, pues hacerlo equivalía a prejuzgar los hechos, y favoreció una investigación por parte de la comisión. Nuevamente, la posición de Chile es consecuente en la esfera de los preceptos ideológicos y fiel al resguardo del marco jurídico del sistema interamericano, pero mantiene una prudente cautela y distancia frente a los hechos que se denuncian.

La Conferencia se llevó a cabo en Washington, en julio de 1964. El Canciller Julio Phillipi, quien reemplazó al Ministro Martínez Sotomayor, expuso la tesis chilena. Se estimaba que no correspondía a la calificación de "agresión" a los hechos invocados por Venezuela, y que las sanciones que se proponían no eran las adecuadas para el caso, en conformidad con el TIAR, razón por la cual se abstuvo en la votación de las sanciones, las cuales preconizaban la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, como también al bloque económico.¹⁹ Chile se

¹⁸ MMRE. 1962.

¹⁹ Enrique Bernstein. "Chile y la Política de Defensa Continental desde la Segunda Guerra Mundial hasta el Presente" en Walter Sánchez y M. T. Pereira. *150 Años de Política Exterior Chilena*. Ed. Universitaria 1977. pág. 218.

abstuvo además de votar la "Declaración al Pueblo de Cuba" por considerarla una intromisión en los asuntos internos de ese país. La posición chilena no prosperó, pues el interés norteamericano y de otros países por marginar a Cuba era considerablemente superior a las razones jurídicas que esgrimía nuestro país. La reunión aprobó las sanciones y en definitiva Chile tuvo que acatarlas. El 11 de agosto de 1964, el gobierno chileno envió una comunicación oficial al Embajador de Cuba en Santiago, informándolo de la decisión de romper relaciones diplomáticas y consulares con su país.

Esta determinación, pese a la renuencia chilena, era totalmente consecuente con el comportamiento tradicional de Chile con respecto a aceptar los acuerdos internacionales. La resolución de la Novena Reunión de Cancilleres era absolutamente mandatoria para los miembros de OEA y el no acatarla sobre todo dado el contexto político de esos años, hubiera significado marginarse de ella (aunque más tarde se demostraría que la oposición mexicana a romper relaciones con Cuba no provocó graves consecuencias para el sistema interamericano). El gobierno tomó en cuenta también la proximidad de las elecciones presidenciales, ya que el caso cubano ocupó gran parte del esfuerzo diplomático del Gobierno de Alessandri y correspondía que esta administración lo dejara solucionado, evitando de esta forma que el sucesor tomara la decisión una vez elegido. La consecuencia más positiva de la actitud chilena con respecto al caso cubano fue el hecho de mantener una actitud de autonomía en relación con el comportamiento hegemónico de los Estados Unidos, aspecto que por lo demás sería una constante en nuestra política multilateral interamericana.

El triunfo de la Democracia Cristiana en las elecciones de 1964 llevaría al país a ser confrontado reiteradamente con Cuba, siendo Chile un modelo de progreso y revolución fuera del esquema de desarrollo socialista. La Alianza para el Progreso estaba en plena operación y nuestro país recibió la cifra sin precedentes de 1.536,6 millones de dólares durante la década, la cantidad más alta de ayuda prestada a ningún país de la región en la misma época. (Cifra que sólo fue superada por Vietnam).²⁰

El Gobierno de Eduardo Frei postuló una línea política, frente a Estados Unidos, de entendimiento y respeto mutuo. El Gobierno de Chile no aceptaba una concepción bipolar del mundo, para lo cual buscaron un acercamiento tanto con Europa Occidental como con el bloque socialista. Esta intensión se ratificó cuantitativamente en términos de acuerdos económicos y políticos.²¹

Frei había denunciado dos actitudes en las relaciones con los Estados Unidos, el "entreguismo", caracterizado por una adhesión incondicional a la Casa Blanca, y por otro lado, el reverso de la medalla: "odio estratégico", que consistía en buscar el enfrentamiento con el país del Norte. Su plan de política exterior contenía una política denominada "asociación digna" cuya finalidad principal era "la justicia y franqueza, no a base de debilidad sino de fuerza para decir lo que ocurre".²² Esto significaba en los hechos seguir considerando a Norteamérica como potencia regional, pero manteniendo independencia y libertad.

²⁰ Albert Michaels. "The Alliance for Progress and Chile's Revolution in Liberty". *Journal of Interamerican Studies*. Vol. XVIII, No 1.

²¹ Quezada, op. cit., p. 55.

²² Otto Boye. "La Política Exterior Chilena 1964-1970". *Estudios Sociales*. No 3, abril 1974, págs. 48-49.

En cuanto a sus relaciones con los países latinoamericanos, Frei veía la necesidad de vincularse a la comunidad regional, utilizando la integración como vehículo principal del desarrollo. Para este objetivo favoreció la emergencia del "Sistema Latinoamericano" que si bien no se formalizó en una institución, adquirió validez como concepto.²³ La integración se consideró vital para mejorar el poder negociador de los países latinoamericanos con Estados Unidos de América, en el entendido que las relaciones con esa nación eran indispensables.

La situación política de la República Dominicana se había mantenido inestable desde la caída de Rafael Trujillo en 1961, culminando con una suerte de guerra civil en marzo-abril de 1965, cuyo resultado más predecible era la emergencia de un gobierno izquierdista o centroizquierdista. En este punto interviene los Estados Unidos enviando tropas de Infantería de Marina que desembarcan y se hacen cargo de la situación, con el pretexto de defender a ciudadanos norteamericanos que estarían en peligro.²⁴ El día 26 de abril el Consejo de OEA es oficialmente informado de los hechos.

La ideologización de la política exterior chilena durante el sexenio no fue obstáculo para que los postulados esenciales y permanentes de ella se mantuvieran vigentes. El principio de no intervención fue puesto nuevamente a prueba en la OEA a consecuencia de la acción estadounidense en República Dominicana. (abril 1965).

El Embajador de Chile ante el organismo planteó la posición de nuestro país, contraria a la intervención. En su discurso en la sesión del Consejo, Alejandro Magnet declara que este caso pone a prueba la eficacia de la organización, ya que está en juego la validez de los principios de no intervención y autodeterminación, el respeto por los derechos humanos y la democracia representativa. El Gobierno pide la inmediata acción de OEA y el retiro de las fuerzas norteamericanas, además del envío de una comisión encargada de restablecer la normalidad. Asimismo, el representante chileno pidió que se convocara a Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.²⁵ El proyecto presentado por Chile en la Décima Conferencia que se realizó en la sede de la Unión Panamericana contemplaba el fin de la intervención unilateral, permaneciendo las fuerzas norteamericanas neutrales en la lucha y la constitución de una Comisión de OEA para que contribuyera a restablecer la paz, seguridad y democracia en Santo Domingo.

La resolución adoptada finalmente fue el envío de una comisión, así como también una fuerza de paz, la cual quedó al mando de un general brasileño. Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay se abstuvieron de votar el acuerdo. La justificación del voto chileno fue que la Conferencia no condenó la intervención con lo que contravenía normas fundamentales de la Carta de Bogotá.

La insistencia de Chile por el respeto del principio de no intervención se debe tanto a su tradición diplomática y jurídica como a una necesidad real de fortalecer la independencia de los países americanos. La OEA no debía servir sólo a requerimientos políticos y militares de determinados países, sino que de-

²³ Eduardo Frei. Mensaje Presidencial. 1970, pág. 7.

²⁴ Acción Dominicana. (1965) Centro de Estudios Estratégicos. Universidad de Georgetown, Washington, 1966.

²⁵ Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1965.

bía estructurarse en beneficio de las naciones menos desarrolladas del continente, y por lo tanto incrementar las medidas de cooperación económica y social. La crisis dominicana inició un período de reformas en el sistema político interamericano. Chile, desde ese momento, se preocupó de impulsar estas ideas, destacándose luego en las reuniones extraordinarias de la OEA, en Río de Janeiro y Buenos Aires. (1965-1966). Asimismo, con la crisis de Santo Domingo se inicia también un largo proceso de desgaste que empezó a minar las bases de la legitimidad del Sistema Interamericano, el que a partir de entonces entró en una fase de inoperancia que se profundizaría en los años que siguieron.