

LA POLITICA EXTERIOR CHILENA DEL SIGLO XX, A TRAVES DE LOS MENSAJES PRESIDENCIALES Y LAS CONFERENCIAS PANAMERICANAS HASTA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL *

EMILIO MENESES, JORGE TAGLE Y TULIO GUEVARA **

El informe anual del Ejecutivo a la nación constituye un documento general, que en su forma, es relativamente homogéneo a lo largo del tiempo. En él están reflejados de alguna manera el estilo y objetivos de la administración, conjuntamente con la tradición y preocupaciones contemporáneas del Ministerio del ramo. Analizar el estado de la política internacional de un país por medio de los Mensajes al Congreso no siempre es fácil. La Presidencia requiere dar una imagen positiva de su gestión, en la medida en que necesita de la colaboración del Legislativo para llevar adelante las políticas que se ha propuesto. Además, de alguna manera, pretende influenciar en determinado sentido al cuerpo diplomático acreditado, a fin de producir ciertos efectos externos.

Rescatar, bajo estas tupidas estratas formales y de política contingente, lo que constituye los elementos centrales de una política exterior, es una tarea compleja. A pesar de la continuidad de un ministerio fundado hace ya tres decenios, la política exterior chilena de inicios del siglo xx es prerrogativa del Presidente de la República. Como ha quedado evidenciado en nuestra historia, un Presidente con fuerte personalidad o con indicada vocación por lo externo bastaba para que su impronta quedara profundamente marcada en la actitud internacional de Chile. A pesar de estos efectos, eventualmente distorsionantes, algunas líneas gruesas permanentes son observables, así como grandes cambios evolutivos. Estos últimos, obedecen más a mutaciones en la gran estrategia que a factores de personalidad o coyuntura. La fuerza y solidez del desarrollo doctrinario de la política exterior chilena actual no es explicable si no existe un reconocimiento de la existencia de proce-

* Este trabajo constituye parte del proyecto investigación 151/82 *Evolución de la Posición de Chile en el Sistema Internacional durante el Siglo XX*, financiado por la Dirección de Investigación de la Universidad Católica. En esa perspectiva este documento constituye un primer avance de la investigación, la cual contempla dos años de estudios y análisis. Por su carácter de ensayo se omitirán las notas bibliográficas.

** Los autores agradecen la colaboración y comentarios de Roberto Durán, quien también forma parte de este proyecto.

sos de prueba y decantación de ideas de largo plazo. Tales fenómenos sobrepasan incluso el carácter generacional e involucran grandes cambios externos y transformaciones en la cosmovisión de la elite preocupada de la política externa nacional.

Una perspectiva analítica de estas dimensiones permite apreciar el valor trascendental que tienen las modificaciones que sufrió nuestra actitud internacional en los primeros veinticinco años de este siglo. Paralelamente a esas transformaciones, Chile incorporó una serie de principios, a muchos de los cuales les hemos dado el carácter de permanentes sin hacer consideración respecto de las circunstancias en que fueron adoptados.

El motivo de incluir las conferencias panamericanas es para dar una perspectiva regional al estudio. Estas reflejan en gran medida el estilo diplomático nacional, entregan un relativo índice sobre el status internacional del país y muestran un perfil de los intereses y principios que se juegan a nivel continental. Además, en este tipo de conferencias algunos problemas bilaterales pretenden ser multilateralizados y con ello, el enunciado de ciertos principios generales puede ser utilizado para dirimir situaciones locales. Los debates en que participaba Chile serán ciertamente un indicativo de la forma en que el país va generando su perfil internacional e incorporando ciertas directrices a su política exterior.

Al comenzar el siglo la posición nacional, en lo vecinal, es paradójica. Por una parte, se encuentra en inmejorable posición en términos económicos y militares, relativos a nuestros vecinos. Por otra, con ninguno de los tres ha podido zanjar espinudos problemas de límites. Con Argentina, las pasadas crisis amenazaron con echar por tierra el Tratado de 1881 y el Protocolo de 1893. Para esa época la búsqueda de un *modus vivendi* aceptable para ambos países revestía caracteres de urgencia. Con Perú, el Tratado de Ancón (1883) dejaba sin resolver el problema de Tacna y Arica y obligaba a Chile a mantener una fuerte guarnición militar en ambas provincias. Respecto de Bolivia, lo único que los separaba de la guerra era un tratado de tregua (1884) y la perpetua debilidad altiplánica.

Con estos antecedentes no es de extrañar que lo medular de los Mensajes de los dos primeros decenios fueran los problemas con los vecinos. Es más, los discursos de la primera década se refieren casi invariablemente al hecho que el país ha sabido mantener por un año más la tan preciada paz. Esto es un indicativo más de la precaria estabilidad de las relaciones percibidas por los directores de nuestra política exterior. En el intervalo transcurren prácticamente cuatro presidentes (Errázuriz, Riesco, Montt y Barros), esta coincidencia aprensiva sólo se explica si es el sentir de un grupo más amplio de personas activamente involucradas en el problema. No cabe más que inferir que la amenaza de la guerra es la preocupación compartida por quienes hacían la política externa desde el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El mismo sello tiene la clara jerarquización de los problemas veci-

nales, evidenciada en los Mensajes al Congreso. Hasta 1903 la primera prioridad la tiene Argentina, seguida de Bolivia y finalmente Perú. A contar de esa fecha y hasta 1906 es Bolivia la que merece mayor cantidad de comentarios. De esa fecha en adelante y hasta 1930, será Perú obviamente el principal actor vecinal. El grado de atención diferenciado a los países vecinos en el primer decenio obedece a una lógica forzosa: Argentina es el vecino más poderoso y la más seria amenaza a la seguridad chilena. En segundo lugar, el asunto boliviano, debido al vacío legal y la presión interamericana, es el siguiente en importancia. El problema peruano pudo esperar algo más que los anteriores, pero justamente debido a la atención que debió darse a los primeros, sufrió contratiempos que lo alargaron en demasía. Falsas percepciones por parte de ambos países hicieron que el diferendo se alargara innecesariamente.

Las conferencias americanas de 1901, 1906 y 1910 reflejan otro interesante ángulo de nuestras preocupaciones internacionales. La segunda Conferencia Panamericana (1901) con sede en México, trató entre otros puntos —cinco en total— el problema del Arbitraje. La primera objeción chilena es en este sentido, la respuesta del comité ejecutivo de la Unión Panamericana es en orden a que el tema del arbitraje sería tratado a futuro.

A pesar de las protestas bolivianas y peruanas —que deseaban efecto retroactivo del arbitraje— el tema fue tratado en esas condiciones. En el transcurso de la conferencia, Argentina se suma a la política Perú-Boliviana a través de una moción encaminada a que la Asamblea tomara ingerencia en las cuestiones pendientes entre algunos países del Continente.

La estrategia chilena se fundó en “no aceptar ningún compromiso obligatorio de arbitraje, porque estimaba que ello importaría una limitación a la soberanía y la independencia de la república”. Tampoco la conferencia debería prestar apoyo moral a la situación creada, por sucesos anteriores, a algunos de los países en ella representados, o que pretendiera dictar reglas para imponer una solución determinada en los conflictos que dividen a los países de América.

Respecto de este punto la Asamblea finalmente optó por una solución de compromiso al quedar establecida una adhesión a las conclusiones adoptadas en la Conferencia Internacional de La Haya de 1899. En definitiva Chile logró impedir el arbitraje obligatorio, el cual sin duda afectaría el status territorial post 1884 con Perú y Bolivia. Llama la atención que mientras se resiste terminantemente a ese tipo de resoluciones a nivel multilateral, un año después, en 1902, acepta ese mecanismo voluntariamente para zanjar sus diferencias con Argentina.

La III Conferencia Panamericana (1906, Río de Janeiro) también volvió a tratar el problema del arbitraje. Esta vez la victoria de la posición universalizante chilena requirió menos esfuerzo, por cuanto Argentina y Bolivia no adoptaron una postura tan combativa. La conferencia recomendó a sus miembros para que en la 2ª Conferencia de La Haya se proponga una Convención General de Arbitraje, eficaz y definida. Con

esta medida el problema abandonó el ámbito regional, en tanto Chile por su parte ya había solucionado la mayoría de los motivos para oponerse a esa medida, quedando pendiente sólo la situación con Perú.

La IV Conferencia (1910, Buenos Aires) no trató el problema del arbitraje, a pesar de que la delegación peruana insistió en incluirlo con el carácter de "obligatorio, ilimitado y sin restricciones". Esto fue reparado por Chile, y sometido a votación fue rechazado en forma unánime.

De una situación de tensión vecinal, unida a un apremio por solucionar los problemas fronterizos y enmarcados en un constante asedio a Chile para que acepte el arbitraje obligatorio y retroactivo, la política exterior nacional pasa a la otra década caracterizada con diferente signo. Hacia 1910 aún no hay señales de deterioro evidente en el sistema constitucional chileno instaurado en 1891. El salitre constituye un monopolio internacional sin contrapesos, que asegura una Hacienda Pública estable. En lo internacional los problemas hemisféricos se ven dominados por la creciente hegemonía de EE. UU. en el Caribe, asociada esta última a la apertura del Canal de Panamá (1915), y también por la Gran Guerra en Europa. Debido a este último evento no se realizan conferencias panamericanas en el período. En el marco local, el pacto del ABC (1915) evidencia un entendimiento de los tres grandes de Sudamérica. Este tratado, nacido muerto desde un comienzo, sólo sirvió para despertar sospechas en el resto de Hispanoamérica, dar un falso sentido de seguridad a sus signatarios frente a los EE. UU. Respecto de Chile, este acuerdo le indujo a sentir la vana ilusión que podría cristalizarse una paridad frente a sus otros dos socios, lo que el tiempo terminaría por erosionar ineludiblemente.

A través de los Mensajes presidenciales, la década de los diez está enmarcada por el signo de la cordialidad. Ya no se observa la tensión y preocupación del decenio anterior. No obstante, el problema peruano sigue pendiente, y ambas partes realizan esfuerzos por solucionar el asunto de Tacna y Arica conforme a sus propios planteamientos. Los informes del Ejecutivo reflejan la constante preocupación de Chile por dar satisfacción a lo estipulado en el Tratado de 1904 con Bolivia. En ello se denota la valorización que se le otorga al efecto demostrativo de hacer aparecer a Chile como país cumplidor de sus compromisos. Esto constituye un envite para que Perú valore apropiadamente las ventajas de llegar a un acuerdo definitivo con Chile.

En este período se advierte una constante preocupación por ajustar al país a una política acorde con el Derecho Internacional. Es más, el país se involucra activamente en la codificación del mismo (1912-1913). La nación ha advertido claramente que la defensa de sus intereses se encamina en esa dirección. Los Pactos de Mayo de 1902 y el Tratado de Límites de 1904 con Bolivia son los hitos fundamentales que orientan al país a adoptar una política de statu quo concordante con las normas de un Derecho Internacional en formación.

Si bien la Gran Guerra constituye un impedimento para el desarrollo de reuniones regionales, permite un acercamiento entre los países del

continente en lo que respecta a la necesidad de evitar conflictos. Desde el punto de vista individual, la conflagración representa un constante esfuerzo de Chile para mantenerse neutral y en buenas relaciones con ambos bandos beligerantes.

El fin de la Guerra Mundial trae alivio a las naciones sudamericanas. La creación de la Sociedad de las Naciones estimula la imaginación de nuestra Cancillería en el sentido de que al fin se crearía el marco para una amplia paz universal, por la cual Chile ya había estado abogando a su modo. En Mensaje de 1919 (Sanfuentes) no deja de mostrar la satisfacción que los procedimientos de conciliación y cooperación amistosa y arbitraje, que consultan las bases de la Sociedad de las Naciones, ya prácticamente están establecidos en Chile. Recordemos que un plan de semejante tenor fue presentado por orden de la administración Barros (1915) a la oficina de la Unión Panamericana a ser considerado para cuando terminara el conflicto mundial.

Existe la predisposición y los instrumentos conceptuales para ingresar a una nueva etapa con gran énfasis en las relaciones multilaterales. Es una nueva arena en donde el país estaba llamado a adquirir estatura internacional. Desde este momento la Asamblea de la Sociedad de las Naciones y de las Conferencias Panamericanas pasarían a convertirse en lugares claves para la inserción de Chile en la comunidad internacional. El momento no podía ser más oportuno, ya que las bases del poder material chileno comenzaban a declinar. Con la apertura del Canal de Panamá, la ventajosa posición de Magallanes se vio gravemente erosionada, y Valparaíso dejó de ser el primer puerto del Pacífico. El salitre sintético comenzó a desplazar implacablemente al nitrato natural chileno. Finalmente, como remate a lo anterior, con Juan Luis Sanfuentes muere el último gobierno del período parlamentario, y se inicia una crisis interna que durará hasta el segundo gobierno de Arturo Alessandri (1932).

El Mensaje de 1921 abre una nueva perspectiva. Alessandri se muestra plenamente satisfecho del papel que le ha cabido a Chile hasta la fecha en la Sociedad de las Naciones. Declara que está firmemente determinado a llegar a un arreglo definitivo con el Perú. La concordia internacional y el panamericanismo se han convertido, según lo expresa, en "un ideal político y una noble aspiración de interés continental que servirá mi gobierno con sinceridad y energía".

Con ello el país, en lo internacional, se encaminó a ajustar su conducta al espíritu de los tratados y a los sanos principios que fundaron las bases de la Sociedad de las Naciones. La Administración Alessandri otorgó un especial valor a las relaciones internacionales chilenas, reflejado en el interés personal del Presidente por participar en su formulación, y en el detalle y extensión con que informó al Congreso de este aspecto de su gestión.

Si la década pasada se inspiró en la cordialidad internacional, la de los veinte va más allá, enmarcándose en la cooperación y solidaridad. El rol protagónico nacional se orienta al "respeto escrupuloso de los

pactos internacionales que fijan las relaciones y garantizan la paz y la armonía entre los pueblos cultos”.

Es más, en el Mensaje de 1922 Alessandri da otro paso trascendental, declara que: “Mi propósito inquebrantable se funda en el respeto que debemos a la Ley Internacional, ya sea que sus estipulaciones nos perjudiquen o favorezcan”. Este enunciado marca un hito que cierra por completo el ciclo de adaptación de la política exterior chilena, iniciado con los Pactos de Mayo de 1902. Desde entonces, este paso consolidó una actitud internacional que ha dirigido nuestra postura por más de sesenta años.

Las reuniones multilaterales parecen tener gran efecto en las expectativas internacionales de Alessandri. Es así como en el Mensaje de 1922 resalta el valor de las conferencias de Paz de Versalles, de Desarme de Washington y la de Génova. Todas ellas, a su juicio, impactarán de manera importante en las materias a tratar en la V Conferencia Panamericana a efectuarse en Santiago.

Las palabras del Presidente de bienvenida a las delegaciones a la V Conferencia (1923) definen aún más los principios enunciados el año anterior. Para él, el panamericanismo va más allá del ideal: “es fuerza dinámica efectiva, nacida del imperio ineludible de causas geográficas, históricas y políticas, de factores perfectamente reales que imponen la acción común”. Esta es la fuerza que debe guiar a las naciones americanas.

A pesar de que Chile aún es una potencia militar importante, y el nacionalismo aún domina gruesas capas de su élite dirigente, la visión del Gobierno de Arturo Alessandri es universalista y heredera del idealismo americanista de los liberales del siglo pasado. Esta tradición de política exterior se entremezcla con un naciente juridicismo. Ambas corrientes serán indistinguibles por un largo período en la política exterior chilena. El idealismo americanista encontró un cauce temporal en el juridicismo universalista.

El discurso del Presidente es una muestra elocuente de esta simbiosis. En párrafos posteriores sostiene que “no está lejano el día que el perfeccionamiento del arbitraje procure la solución pacífica de las dificultades internacionales”. Palabras que son un cambio diametral respecto de lo sostenido por Chile veinte años antes en otra Conferencia del mismo tipo.

En el mismo sentido camina su énfasis e iniciativa por limitar el armamentismo, el cual en su parecer, hace que las inversiones excesivas deriven en una paz armada que “frustraría fatalmente la misión del panamericanismo”, ya que tarde o temprano éstas producen la conflagración.

Su ministro Luis Izquierdo en la inauguración de la 1ª Sesión Plenaria no es menos enfático. Ataca de frente al problema del armamentismo como causa de los conflictos entre las naciones y exalta el valor del desarrollo del panamericanismo.

Si la actitud del gobierno chileno pudiera sorprender a alguien, en vista del notable cambio de actitud respecto de un cuarto de siglo previo, la respuesta del delegado argentino en representación de los delegados a la Conferencia es casi insólita, al menos si se la compara con la conducta argentina del presente. He aquí algunos extractos: "El arbitraje internacional entraña, para nosotros, una de las aspiraciones supremas de la civilización..." y continúa...: "Nosotros, los argentinos, que hemos preconizado el arbitraje en congresos y conferencias; que lo hemos puesto en obra para demarcar los aledaños de nuestro territorio, suscribimos con júbilo la frase del Excelentísimo señor Presidente de la República, que aún resuena en nuestros oídos, y que ha de perdurar sin duda..." Como si esto fuera poco, en relación con el armamentismo agregó que: "Tal es la fe de mi patria en el poder de la justicia, tal es su convicción de que nada es más letal para el progreso de nuestras naciones, que los alardes bélicos..."

Al respecto, no queda más que comentar que el tiempo se encargaría de demostrar la ironía histórica que traslucieron esos términos a la luz de los acontecimientos recientes ocurridos entre ambas naciones. El cambio de actitud chilena del pasado podrá tener siempre a su lado la duda razonable de un idealismo sincero; la mutación argentina del presente ni siquiera tiene esa explicación.

La clausura de la V Conferencia refleja en sus discursos finales la satisfacción de los logros alcanzados en los aspectos señalados. El continente americano aparece más unido que nunca.

Los Mensajes presidenciales de 1924 y 1925 continúan reflejando el espíritu de la V Conferencia. En el horizonte externo de Chile sólo el asunto de Tacna y Arica continúa siendo materia de preocupación y objetivo de la firme resolución del Ejecutivo para llevarlo a feliz término.

El gobierno de Ibáñez (o si se prefiere Figueroa-Ibáñez) no puede dedicar la misma preocupación a los asuntos externos que el de su predecesor. Las reformas al servicio exterior de la Cancillería realizadas por Alessandri no pueden ser implementadas en toda su extensión por la nueva administración; incluso se efectuaron ciertas reducciones presupuestarias.

Por otra parte, la devoción del nuevo mandatario no parece haber tenido el mismo énfasis, y ello se refleja de alguna forma en la parquedad de sus Mensajes. Con todo, los elementos básicos del lineamiento internacional de Chile se mantienen. El año 1928 se le agregó un Departamento de Comercio al Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que de alguna manera expresó el espíritu pragmático que se quería dar a la política exterior nacional.

A la política de cooperación internacional se suman los principios de firmeza, justicia y franqueza, que de alguna manera reflejan el espíritu militar del mandatario. En su Mensaje de 1927 resalta que la buena voluntad chilena será empleada en extremo en el caso de Tacna y Arica, pero, si no se consigue un entendimiento "no será por nuestra culpa y lo sentiremos lealmente".

El informe al Congreso del año 1928, si algo evidencia es la parquedad del mandatario en informar a la opinión pública. El del año siguiente sólo es más extenso porque da cuenta del feliz resultado que ha tenido el diferendo con Perú. En lo que respecta a la participación chilena en la Liga de las Naciones, el impulso sigue siendo el propinado por la administración anterior, al cual la Cancillería acudirá como notable fuente de inspiración y entusiasmo.

La Asamblea de Jurisconsultos de Río de Janeiro de 1927 es otro evento multilateral en donde el país adquiere notoriedad participativa. Un efecto semejante se produce en la Reunión del Instituto Panamericano de Derecho Internacional, realizada en Montevideo el mismo año.

Los aspectos relevantes de la VI Conferencia Panamericana (La Habana, 1928) son el tema de la Unión Panamericana, Derecho Internacional Público y Privado, e Informes sobre Tratados, Convenciones y Resoluciones.

La participación chilena fue activa y protagónica en todos ellos, reafirmando la vocación multilateral y de cooperación que se perfilaba en la posición internacional del país. Sólo en lo que respecta a Tratados, las posiciones de Chile chocaron con las de Bolivia, teniendo como telón de fondo la pretensión altiplánica de revisar el Tratado de 1904. Esta vez la postura de Chile no se vio mayormente forzada, ya que su posición era coincidente con la del resto de las delegaciones. El Derecho de los Tratados caminaba sincrónicamente con los intereses del país, sin que esa simbiosis pareciera no atingente.

Finalmente, en lo que respecta a la solución pacífica de controversias, la conferencia adoptó como principio el arbitraje obligatorio como el medio a emplear para la solución pacífica de las diferencias internacionales, al menos la de carácter jurídico y se citó para el año siguiente, en Washington, a una reunión especial para este efecto. En el intertanto, juriconsultos de las partes deberán fijar el máximo y mínimo que aceptarán en la extensión de la jurisdicción arbitral obligatoria. Con esta medida Chile adoptaba de pleno ese mecanismo de resolución de controversias, dejando el suficiente resguardo para evitar su retroactividad en aquellas materias que aún pudieran afectar sus intereses nacionales.

En lo que respecta a los últimos Mensajes de Ibáñez, éste insiste en la línea de colaboración internacional dentro de un espíritu de franqueza. El ánimo de comienzos de los veinte sigue presente, con las consabidas restricciones que imponen la política interna, el exiguo erario nacional y su pragmatismo militar. Es así que en 1930 informa que: "Hemos seguido durante el año, con el interés habitual, los asuntos que atañen a nuestro continente en las conferencias, congresos y demás actos de índole panamericano. Igualmente, ha cooperado nuestro país en las labores de la Sociedad de las Naciones en la medida del alcance que tiene para Chile esa institución".

La crisis económica del año 31 se refleja en la extrema parquedad del Mensaje en lo relativo a política exterior. El principal rol del Ministerio es visto como el de un agente orientado a "una permanente acti-

vidad para armonizar los diversos intereses económicos que tanta preferencia asumen hoy en las relaciones internacionales”.

La década de los años treinta constituye en síntesis, la continuación de la política de cooperación internacional iniciada por Arturo Alessandri en 1921. En su segundo período (1932-1938) el mandatario renueva su papel activo en política exterior sobre las mismas bases de su administración anterior. El país ha vuelto a una estabilidad política relativa, pero enfrenta la peor crisis económica de su historia, tal vez nunca hubo en la vida institucional chilena una mayor asimetría entre su status internacional y una capacidad material que lo respaldara. La declinación económica de principios del decenio sólo será superada parcialmente, para luego volver al estancamiento que produjo la Segunda Guerra Mundial.

Los Mensajes presidenciales del 33 al 38 son la mejor prueba documentaria de cómo la fe de un mandatario en el valor de los organismos multilaterales se va desmoronando implacablemente, y muy a su pesar. En 1933 su cuenta al Congreso detalla sin mayores comentarios la labor de Chile en la Liga de las Naciones, destacando, eso sí, el decidido espíritu de colaboración de la misión chilena.

El año siguiente (1934), reafirma su fe en el organismo, aunque no oculta las evidentes dificultades a que está sometido su funcionamiento. A pesar de esto, expresa que “No podemos saber ni medir cuál habría sido el rumbo de los acontecimientos si aquel organismo no hubiese existido”. En su Mensaje de 1935 da cuenta que, la innegable labor de Chile en pro de la paz y la concordia, le fue reconocida con su elección para formar parte del Consejo de la Liga. Destacó el fiel cumplimiento nacional de las obligaciones que le cumplen como miembro y lamentó los posibles roces que eventualmente pudiesen ocurrir con una gran potencia amiga (Alemania) con motivo de un voto respecto de la inviolabilidad de los tratados.

El año 1936 expone al Congreso que en relación a la Sociedad de las Naciones “es preciso volver a considerar las bases de la institución”. “Su marcha accidentada pone en descubierto la necesidad de amoldarla a la realidad...”. Lamenta la ausencia de cuatro países americanos de la Liga, debido a malentendidos entre éstos y la mayoría de las naciones europeas. A su vez critica los métodos enmarcados estrechamente dentro de disposiciones rígidas. Reconoce que las soluciones regionales a veces son preferibles a la imposición de criterios universalistas. En síntesis Alessandri teme al derrumbe de esta organización, de no mediar una reorganización racional de su estructura política.

El año 1937 lamenta que se hayan retirado otros tres países americanos de la Liga y que Chile mantendrá una actitud de expectativa; y la posición futura del país dependerá del resultado de los trabajos a realizarse en Ginebra. El año siguiente (1938), tras una larga evaluación sobre el curso que tomaron los acontecimientos de los últimos cinco años en la Sociedad de las Naciones, y en vista de los reiterados fraca-

sos por reformar la organización, con profundo pesar el país decidió marginarse de ella.

En el ámbito vecinal, el asunto de Tacna y Arica estaba ya definitivamente superado; Alessandri en su Mensaje de 1933 es el primero en felicitarlo de que así sea. De alguna manera sus esfuerzos de comienzos de los años veinte habían dado frutos. La ausencia de conflictos vecinales y su preocupación por el logro de una paz continental, llevó al país a preocuparse por colaborar en la resolución de controversias entre otros vecinos. Los conflictos de Perú-Colombia, y de Paraguay-Bolivia estuvieron siempre presentes en las exposiciones de Alessandri, manifestando su honda preocupación y deseos de una pronta paz.

Otra faceta del idealismo internacionalista de Alessandri se evidencia en la cálida recepción que otorga al "New Deal" de Roosevelt. Capta su imaginación el llamado norteamericano a poner fin a la guerra económica, a objeto de que se establezcan las bases para una paz incommovible.

Este entusiasmo universalista, que tan profusamente es expuesto en los mensajes de Alessandri, comienza a mostrar signos de desilusión a medida que avanzaron los años preguerra. Los informes de 1937 y 1938 traslucen la crisis que se avecina en Europa. Sin dejar de reconocerla, las palabras del gobernante siempre terminan con un deseo de que haya una pronta solución a los problemas, los cuales, talvez en su fuero interno, reconocía como insolubles.

El deterioro de la vocación universalista de Chile encontró refugio en el panamericanismo. El mismo Alessandri reconoce las bondades y ventajas de la concordia regional. Sugiere incluso que la mejor forma para solucionar los problemas mundiales es a partir de acuerdos regionales estables y pacíficos.

La VII Conferencia Panamericana (Montevideo, 1933) es una de las dos ordinarias de la década. La participación chilena, al igual que en las dos anteriores es entusiasta y de provecho. De entre las nueve comisiones que funcionaron, Chile presidió la referente a la Organización de La Paz, tema de gran popularidad en la administración. Otra comisión importante fue la de los Deberes y Derechos de los Estados. En ella se llegó a un consenso que más tarde sería de gran utilidad para sentar las bases de la participación de los países en la ONU. Igualdad jurídica, no intervención, mantenimiento de la paz, derecho a la auto-defensa, etc., fueron importantes puntos consignados en esta convención.

Siguiendo esta línea de conducta pacifista y panamericanista, los Estados Americanos, firmaron en la misma conferencia un protocolo adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana. Del mismo modo, aunque fuera del marco de la conferencia, se firmó en Río de Janeiro (1933) un Pacto Antibélico entre: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay y Uruguay. En este pacto se condenaban las guerras de agresión y el arreglo a los conflictos debía realizarse con los medios que consagra el Derecho Internacional (Art. I.). Tampoco tendrán validez las disputas resueltas por la violencia (Art. II.), obligán-

dose las partes contratantes a someter el procedimiento de conciliación creado por el tratado (Art. IV.).

La VIII Conferencia Panamericana (Lima, 1938) fue escenario de una tendencia en el mismo sentido. La solidaridad de América y los principios americanos son depurados, reflejando de este modo el alto grado de desarrollo del sentimiento americanista en la región. La resolución sobre actividades políticas de extranjeros en el continente refleja el alto grado de ideologización que viven las relaciones internacionales europeas; y también los esfuerzos que realizan las potencias fascistas por penetrar en América.

El mensaje presidencial del año 1939 refleja una administración menos preocupada de dar carácter prioritario a la política externa en su gestión. Con todo, el documento indica que Chile mantiene una política definida de cooperación y amistad internacional. El estilo del nuevo gobierno consiste en informar en detalle sobre su acción exterior, pero sin el carácter protagónico que tuvo en los períodos de Alessandri.

*Conclusión**

A pesar de las limitaciones de la construcción de un perfil internacional, basado en los Mensajes Presidenciales y los informes de las Conferencias Panamericanas, la política exterior chilena muestra cambios profundos en estos cuatro decenios. La orientación de la primera década denota una constante preocupación por solucionar los diferendos fronterizos y alejar el peligro de la guerra. Chile camina decididamente hacia el abandono de una política de poder en Sudamérica y hacia la consolidación de un modelo basado en el statu quo fronterizo y la solución pacífica de los conflictos.

Las Conferencias Panamericanas de la época (1901, 1906 y 1910) también reflejan una postura defensiva de Chile frente al problema del arbitraje retroactivo. La presión externa a que está sometida la postura nacional es decreciente a lo largo de ellas, e indica el triunfo de la estrategia chilena en ese respecto.

Una vez obtenidos los primeros resultados de estos esfuerzos, la tónica de la década siguiente (1910-1920) es hacia una actitud de cordialidad internacional. El país ha comenzado a tener mayor espacio de maniobra en un nuevo campo de acercamiento hacia la comunidad americana. La Primera Guerra Mundial obliga a Chile a mantener una política de neutralidad que de algún modo le distrae de otros problemas regionales. No obstante, busca en acuerdos como el del ABC (1915) un entendimiento igualitario con las dos potencias emergentes de Sudamérica. Con la apertura del Canal de Panamá y la crisis del Salitre, se inicia la etapa de declinación del poder material chileno. Esto induce

* La conclusión de este ensayo constituirá parte de la hipótesis de trabajo de este proyecto de investigación (151/82).

a la élite gobernante a buscar nuevos caminos para asegurar la estatura internacional adquirida por Chile.

Los años veinte, a pesar de las crisis interna, constituyen el período de la puesta en marcha exitosa de una nueva política internacional. Cooperación y comportamiento ajustado a derecho, constituyen los principales lineamientos de la actitud externa chilena. Comienza la etapa protagónica de la política multilateral del país. Sobre estos tres elementos se construirán sesenta años de política exterior que darán un status a la nación que no guardó relación con el nivel de su poder militar o económico.

Los años treinta, a pesar de la crisis económica y los cambios en política interna, son la continuación exitosa de esta nueva estrategia externa. Es el período consolidativo de una política que rinde dividendos aceptables. Esta goza de un consenso interno, tanto en su contenido como formulación. Chile ha pasado a ser un activo colaborador en el diseño y consolidación de un Derecho Internacional que comienza a codificarse, y ha adoptado como norma de resolución de conflictos el último aspecto que le separaba de algunas naciones del Hemisferio: el arbitraje.

La crisis y erosión del sistema de la Sociedad de las Naciones y el posterior retiro de Chile no son obstáculo para que la élite que dirige la política exterior mantenga la fe en la utilidad de esas organizaciones multilaterales. Por el contrario, el análisis de las causas de su fracaso, la llevan a reafirmar su entusiasmo por ellas. Ello explica el activo papel de Chile en la Conferencia de San Francisco de 1945 y otros eventos multilaterales de posguerra.