

ENSAYO

POLITICA EXTERIOR, LOS FONDOS MARINOS Y DIVERSOS INTERESES

EMILIO MENESES C.

I

La evolución de la política exterior chilena ha estado claramente marcada por el desarrollo de un cuerpo profesional de carácter casi único en nuestra administración pública. Con la excepción del Ministerio de Defensa, y posiblemente la del Ministerio de Justicia, el equipo profesional de la Cancillería chilena es uno de los pocos departamentos del Ejecutivo en donde se ha generado una doctrina, con alto carácter profesional, que ha perdurado a través de las sucesivas administraciones, poseedora de una memoria institucional, y dotada de un conjunto de reglas formales e informales de operación.

Con la asunción al poder del gobierno militar, tras un natural período de ajuste, se ha podido apreciar que el carácter profesional tradicional de la política exterior chilena se ha visto más bien acentuado que disminuido. Utilizando el esquema del profesor Wilhelmy¹ para clasificar las distintas subculturas de nuestra política exterior, resulta notorio el permanente predominio histórico de la llamada "subcultura dominante moderada". Diferimos con lo que indicaría ese autor², en cuanto a que otra subcultura, la "tradicionalista-integrista", habría pasado a tener gran peso en la génesis de la política exterior chilena contemporánea.

Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, Magister en Ciencia Política (Relaciones Internacionales). Profesor de Academia (Mención Geopolítica), AGE.

Existen varios indicadores que señalan lo contrario, es decir, que la subcultura moderada, en los últimos años, no ha dejado de ser dominante. Muchas de las características más relevantes de ella aún están conformando los elementos centrales del fondo y forma de la acción internacional chilena. Entre estos aspectos destaca la adhesión de esta subcultura a los valores occidentales, aceptando como una concesión necesaria la participación de Chile junto a los países del Tercer Mundo. También, a partir de los años treinta, esta orientación ha hecho un creciente uso de los foros internacionales para asegurar la "presencia" de Chile, buscando modo de compensar parcialmente la paulatina pérdida de poder relativo del país en el contexto regional y global. Lo anterior se ha traducido en una gran sensibilidad hacia lo que se ha dado en llamar la "imagen" chilena en el exterior.

La necesidad de tener una activa "presencia" internacional para mantener un cierto status llevó naturalmente a asignarle un valor negativo a toda forma de aislamiento o impopularidad de Chile en la arena internacional. Unido a esto, la subcultura dominante se ha caracterizado por una tendencia a-crítica para absorber valores ajenos a su raigambre³. Consecuencialmente este proceso se ha visto favorecido por la necesidad de ganar cierto grado de aceptabilidad en ambientes internacionales donde la "imagen" y la "popularidad", contadas en votos individuales o bajo otros patrones de aceptabilidad social y política, cuentan de manera determinante. Esto se ve internamente reforzado por el alto valor asignado a ese tipo de desempeño.

Un aspecto notable de este fenómeno es la forma en que ciertas concepciones totalmente ajenas a la naturaleza y cosmovisión de nuestra sociedad han permeado sin mayor obstáculo ciertos niveles específicos de la orientación y toma de decisiones de la política exterior chilena. Un ejemplo relevante lo constituyen las orientaciones que ha tomado la actual Conferencia de Derecho del Mar y la postura que ha adoptado el país frente a ella.

La Tercera Conferencia de la ONU sobre Derecho del Mar, que ya se arrastra en su octavo año de sesiones periódicas, ha sido una prueba maratónica de negociación entre las naciones participantes. El tiempo consumido y las dificultades encontradas a su paso no demuestran otra cosa sino la profunda divergencia existente sobre ciertos principios. El problema de la explotación de los minerales de los Fondos Marinos es posiblemente el aspecto en

donde han chocado en forma más espectacular diferentes concepciones sobre la manera más adecuada de utilizar los recursos ubicados fuera de las jurisdicciones nacionales. El contenido de esos debates ha sido condensado en un Texto Compuesto Informal de Negociación, que será eventualmente presentado para su firma en Caracas en 1982.

Por otra parte, existe una profunda relación y necesidad funcional entre los principios ideológico-morales sobre los cuales se sustentan el ordenamiento institucional del Estado y la naturaleza de sus intereses nacionales. Los criterios que se estarían imponiendo en la actual Conferencia, respecto de la explotación de los Fondos Marinos, tanto en su espíritu como en sus resultados esperados, se presentan cada vez más divergentes con aquellos sustentados por la actual Constitución de nuestro país. Aparte de esas contradicciones, el futuro régimen —tal cual está presentado— entorpecería las opciones chilenas para explotar individualmente esos recursos.

II

Al respecto, es procedente puntualizar algunos elementos relevantes de lo que constituye el problema del interés nacional. Este tema ha sido de especial estudio por parte de connotados científicos políticos. Después de mucha reflexión y debate, la mayoría ha concluido que el interés nacional es posible de determinar empíricamente. El interés nacional lo constituiría aquel que es enunciado como tal por los propios gobernantes de un país una vez que han ponderado los antecedentes que tienen a su alcance⁴. Gran parte de la efectividad, e incluso legitimidad de un gobierno, está dada por el grado de eficacia con que ese interés nacional —así definido— se traduce en bienestar y seguridad para los gobernados. En este contexto, condición necesaria —pero no siempre suficiente— para la formulación del interés nacional es que esté planteado en términos compatibles con los principios sobre los cuales se funda el ordenamiento político de una sociedad. También a veces es usual que se confunda la legitimidad del procedimiento para formular ese interés con la legitimidad del interés mismo. La autoridad está incapacitada para determinarlo correctamente si, a través del procedimiento aceptado, ella recibe antecedentes incompletos o sesgados. El efecto es doblemente pernicioso si el sesgo es de carácter conceptual.

El curso de los acontecimientos en la Tercera Conferencia del Mar ha evidenciado que existen diferentes intereses en pugna respecto de la explotación de los Fondos Marinos. Tales intereses en mayor o menor medida se identifican con ciertas posiciones ideológicas de carácter universalizante. Entre ellas destacan particularmente dos: la que promueve la organización del hombre en torno a estructuras centralizadas y la que propende a un mayor desarrollo de la libertad del individuo a través de la iniciativa privada. Ambas posturas tienen interpretaciones contradictorias sobre ciertos principios generales, los cuales nominalmente han sido aceptados en forma casi universal como partes del Derecho Internacional vigente. Entre ellos destaca el que enuncia que los Fondos Marinos constituyen patrimonio universal de la Humanidad. Resumiendo, una postura sostiene que sólo un organismo supraestatal, en donde estén representados todos los gobiernos interesados, debería con propiedad explotar los minerales marinos. La otra posición señala que este principio da derecho a que cualquier individuo —cumpliendo un mínimo de reglas— pueda explotar libremente esos recursos. Como producto de la negociación, a nivel de la Conferencia se estaría llegando a un resultado —llamado eufemísticamente “sistema paralelo”— que es abiertamente favorable a la primera tesis.

De esta manera, ciertos intereses se han organizado exitosamente en torno a un criterio centralizado —y por ende supraestatal— de explotación de los nódulos metálicos del fondo marino. Entre los principales argumentos a favor de esta posición se sostiene que sólo algunas grandes Corporaciones privadas estarían en condiciones de explotar esos recursos, y que, además de incurrir en prácticas monopólicas, podrían agotar rápidamente los sitios más ricos y de paso perjudicar enormemente los yacimientos terrestres de los principales minerales a explotar (manganeso, níquel, cobalto y cobre). Desde hace ya bastante tiempo la opinión pública chilena está acostumbrada a escuchar que la empresa privada —y especialmente la multinacional— tiene una tendencia casi enfermiza a la constitución de monopolios opresivos. Este ha sido un tradicional argumento usado por los enemigos de la iniciativa individual. Por otra parte, la experiencia histórica indica que son precisamente los mercados cautivos, las áreas de reserva exclusiva, las regulaciones sobredimensionadas y, por sobre todo, las empresas estatales ineficientes, quienes terminan creando las condiciones para las prácticas monopólicas y todo tipo de alteración a los mercados, impidiendo, en consecuencia, una asignación racional de

recursos. La mitología en torno al éxito monopólico de las empresas multinacionales no menciona el hecho de que ellas requieren de un marco legal para actuar y una base en tierra desde la cual operar. Ambos recursos sólo pueden ser proveídos por estados nacionales. Ellos tienen variados intereses internacionales que cautelar, aparte de supuestas ambiciones privadas de corto plazo.

El rápido agotamiento de los sitios mineros con concentraciones de carácter comercial es otro argumento simplista. El carácter comercial de los diferentes sitios está dado en función del nivel de tecnología empleada, los precios vigentes y el costo del capital. Ellos determinarán la extensión de las áreas convenientes para explotar. Lo esperable es que la tecnología vaya mejorando con el tiempo, de tal forma que a largo plazo se tendería a una ampliación de esas áreas. En una actividad con estas características siempre habrá posibilidad para la expansión y la creación de nuevas empresas.

Se señala que las explotaciones mineras terrestres aparecerían como las grandes perjudicadas si la explotación de los Fondos Marinos no es confiada a un organismo centralizado. Lo curioso tras esta retórica proteccionista es apreciar su inconsistencia. Por una parte se dice que habrá un pronto agotamiento del mineral marino disponible, y por otra se dice que la minería terrestre sin protección se enfrentaría a la quiebra por falta de mercados. Lo más interesante es constatar que muchos de los que sostienen ese argumento, en otros foros claman que los recursos no renovables del mundo están pronto a agotarse⁵. La explicación sería una, desconocen la historia y el mecanismo de oferta y demanda. El sistema de precios es quien determina el qué, cuánto y cuándo producir. En este sentido, la empresa privada siempre dará garantías para que los niveles de producción estén dados por la rentabilidad. En el caso de las empresas estatales —y supraestatales—, la rentabilidad no es siempre el criterio, y comúnmente hay margen para manipulaciones con otros fines, a pesar de todas las salvaguardas que pudieran existir. También hay otros dos factores necesarios de considerar. Muchas de las empresas privadas con interés en la explotación marina tienen importantes capitales en la minería terrestre, y, como se aprecia, siguen haciendo exploraciones e inversiones en este sector. Además, gran parte de la minería terrestre de exportación —especialmente en los países subdesarrollados— está en manos de empresas estatales. La necesidad de divisas y otras consideraciones obliga a estas entidades a continuar produciendo, en ocasiones a pérdida. Tales empresas

son mucho menos sensibles a las variaciones de precios, y usualmente tienen costos muy bajos de explotación, como el caso del cobre chileno.

De tal manera que es poco probable esperar resultados catastróficos en la minería terrestre como consecuencia de una minería privada de Fondos Marinos. Por el contrario, es en un sistema centralizado donde habría más riesgos. En todo caso, si se descubriese algún método de explotación de los nódulos submarinos que hiciese obsoleta a la minería terrestre, oponerse a su empleo sería tan absurdo como si los leñadores se hubiesen opuesto exitosamente a la apertura de las minas de carbón en el siglo XVIII.

Tras estos argumentos centralistas se han cobijado al menos tres grupos de intereses identificables. En primer lugar, tenemos los de la URSS y sus satélites. Estos países no sólo favorecen esa tesis por razones ideológicas, sino también por importantes motivos prácticos. Los soviéticos no necesitan los minerales submarinos, ni tienen la tecnología para utilizarlos. Lo que sí desean es evitar que el mundo occidental pueda explotarlos; esto le daría un margen de estabilidad que es contrario a los intereses de Moscú. Incluso bajo el esquema que se estaría por imponer se obligaría a las empresas privadas a traspasar tecnología de explotación a la empresa supraestatal; la URSS obtendría con ello la posibilidad de drenar valiosa información por medio de su eficiente sistema de espionaje industrial. Los intereses soviéticos se orientan a un objetivo: el estrangulamiento económico de Occidente. De no ser así, poco sentido tienen sus afanes subversivos en las ricas zonas mineras de Africa Austral y su oposición a la libre explotación de los Fondos Marinos.

Los países del "Tercer Mundo" ofrecen un cuadro menos preciso en la delimitación de sus intereses, pero no por ello menos categórico. Al principio se dejaron llevar por el espejismo de supuestas ganancias cuantiosas. Después de un análisis más frío prefirieron centrarse en consideraciones de tipo proteccionista, creyendo que éstas les beneficiarían y protegerían de la "avidez monopolística" de las empresas privadas multinacionales⁶. Por contar con mayoría de votos en la Conferencia, ellos esperan imponer su criterio sin contrapeso. Son este grupo de países quienes sin el menor análisis crítico y con entusiasmo digno de mejor causa han hecho profesión de fe sobre tres grandes mitos en torno al Derecho del Mar: a) Que la Tercera Conferencia es el foro exclusivo para realizar reformas a la ley del mar. b) Que la Con-

vención del Mar es el instrumento primordial a toda reforma, la cual debe ser integral (ley del todo o nada); y c) Que la Conferencia sería capaz de producir una nueva ley del mar en un solo y único esfuerzo. Aún más, el "Tercer Mundo" ha caído en la tentación de creer que una nueva ley del mar basada en la imposición de una mayoría será un precedente para eliminar para siempre derechos especiales —y muy necesarios— de voto y veto de ciertos países o grupos de países, a nivel de la ONU y otros organismos. Esto sería una directa amenaza para el normal funcionamiento de instituciones esenciales para el desarrollo y el mantenimiento de la paz mundial (como el Banco Mundial y el Consejo de Seguridad de la ONU). Otro importante objetivo a lograrse con una victoria de la tesis centralizante sería el de dar el primer paso regulatorio hacia la constitución de otro mito, aquel denominado "Nuevo Orden Económico Internacional", tema que justifica un análisis por separado.

Un tercer grupo de intereses contrario a la libre empresa en los Fondos Marinos lo constituyen aquellos surgidos de entre la burocracia transnacionalizada, producto de ocho largos años de contactos y compromisos. Este fenómeno ocurre en casi todos los eventos políticos internacionales de gran periodicidad y esfuerzo sostenido⁷. El espíritu de club allí gestado se evidencia en el empeño por mimetizar sus intereses particulares con los de la causa que suscite más popularidad demagógica, en este caso la que tendría el "Tercer Mundo". La opción centralista en los Fondos Marinos propone una compleja estructura burocrático-administrativa bien remunerada. De todos es conocida la particular facilidad con que esos organismos crean una dinámica interna para absorber recursos, crecer y autoperpetuarse sin mayores beneficios para la comunidad internacional. Para determinar cuán sólida y extensa es la red tejida por esos intereses habría que esperar a que triunfe esa tesis —y lamentarlo— en la Conferencia, y después observar quiénes pasarán a ocupar cargos en esa estructura u otros organismos anexos.

Se puede apreciar claramente, entonces, que existe una gran distancia entre los postulados y motivaciones ideológicas de la tesis centralista de la Conferencia y el nuevo camino político-institucional que ha elegido Chile. **A pesar de todas esas diferencias, el hecho concreto es que nuestro país ha estado apoyando esa opción.**

III

A estas alturas del análisis parece aconsejable clarificar ciertos aspectos en relación con la posición chilena. Un primer punto lo constituye el problema del futuro del cobre bajo uno u otro régimen de explotación. El mineral rojo en el mediano plazo seguirá siendo un valioso ítem de nuestras exportaciones. Frente a una potencial amenaza a esta importante fuente de divisas, lo esperable es que haya un natural intento por protegerla. El problema es el cómo hacerlo. Diversos antecedentes señalan que el cobre enfrentaría serios desafíos de diversa índole en el futuro. Entre ellos, dos aparecerían como más graves que la minería de Fondos Marinos. Por sus características y usos, el cobre puede ser reciclado en grandes cantidades y a bajo costo, y curiosamente en este aspecto la tecnología chilena tiene caracteres de líder. Por otra parte, la tecnología de sustitutos de ese metal sigue y seguirá siendo una peligrosa competencia. La explotación de los Fondos Marinos, que representaría aumentos menores al 10% de la oferta total del cobre —el precio lo determinan la oferta y demanda total—, sería un factor más entre varios. Es posible —y sin intentar profetizar— que el cobre se esté eventualmente enfrentando a una situación menos espectacular, pero semejante a la del salitre en la década de los años veinte. En este sentido, es aleccionador lo que indicara recientemente Julian L. Simon en la revista *The Public Interest*⁸: la tendencia histórica del precio del cobre —al igual que muchos otros recursos— es a disminuir constantemente. Esto se debe a que los consumidores están interesados en los servicios que se obtienen de los recursos y no en los recursos mismos, los cuales pueden ser sustituidos. Del mismo modo que en otros casos, seguramente quedarán muchas reservas intocadas para cuando el bajo valor comercial del metal rojo haga inconveniente su extracción. Si fuese el caso, lo aconsejable no parece ser ni el proteccionismo, ni tampoco el obstruccionismo. Lo constructivo es usar la imaginación y buscar nuevas alternativas para la minería nacional. Si la explotación de los Fondos Marinos se plantea como una actividad dinámica y en expansión, y al mismo tiempo se cuenta con ciertas ventajas, lo lógico es incorporarse al proceso y no intentar entrabararlo. Las restricciones impuestas —sean las que fueren— serán tarde o temprano burladas, y otros obtendrán los beneficios que también pudieron ser chilenos.

La explotación de los Fondos Marinos por medios nacionales presentaría otras ventajas adicionales —en tecnología terres-

tre, ubicación geográfica, servicios, disposiciones legales, etc.—, aparte de que se estarían agregando tres nuevos productos al mercado interno y a nuestras exportaciones: manganeso, níquel y cobalto.

Un segundo aspecto lo constituye la posición doctrinaria de Chile frente al problema. La actitud nacional debería ser independiente de la de otros países. Pero por un afán de demostrar independencia, no se debe irreflexivamente sacrificar opciones al tomar la decisión. El hecho de que Chile y algún otro estado coincidan en el enfoque, no garantiza, ni con mucho, que no habrá desacuerdos en la forma de aplicar ese enfoque. Y tampoco ello implica obsecuencia servil por parte de nuestro país. De suponerlo, es caer en la burda estratagema de creer que porque se es partidario de la libre empresa, se es automáticamente “un lacayo de Wall Street”.

Del mismo modo, la legislación escueta y la simplicidad reglamentaria no son sinónimos de libertinaje, ni tampoco de desprotección frente al abuso. Suponer que el enmarañamiento legal es equivalente a seguridad para los más débiles, es desconocer la historia, especialmente la chilena. Nadie con un mínimo de sentido común podrá honestamente creer que el complejo sistema de precios y control de producción articulados hasta el último detalle —establecidos en el artículo 150 y el Anexo II del Texto Oficioso— podría funcionar siquiera a un nivel satisfactorio, sin que provoque distorsiones e ineficiencia. Complicados mecanismos legales internacionales no podrán suplir la carencia conceptual de la que adolece la tesis centralista de explotación de los Fondos Marinos. Cuatro siglos de exitoso ejercicio del simple y claro principio de Libertad de los Mares son un ejemplo vivo de esta verdad.

Por último, un tercer aspecto se refiere a lo que constituye la estrategia chilena en la Conferencia del Mar. Sin duda, consideraciones relacionadas con el interés nacional han estado presentes al ser fijada la posición del país. Asimismo, el procedimiento para determinar esta postura también fue seguramente el que corresponde. Quienes determinan lo que es el interés de Chile toman decisiones en base a los antecedentes que reciben. En este sentido, la posición adoptada en el pasado fue técnicamente la correcta. Situación diferente es la que ocurre una vez que aparecen nuevos enfoques para enfrentar el problema. Si ellos, tras analizarse detenidamente, prueban ser valederos y atendibles, lo procedente es dar las facilidades para re-estudiar

la situación. El interés nacional, en lo que respecta a los Fondos Marinos, es un asunto demasiado serio como para que una visión conceptualmente errónea tenga el monopolio respecto de su formulación.

NOTAS

- ¹ Manfred Wilhelmy, 1979. "Hacia un Análisis de la Política Exterior Chilena Contemporánea". *Estudios Internacionales*, v. 12: 440-471.
- ² *Ibid.*, p. 448.
- ³ *Ibid.*, pp. 444-445.
- ⁴ Fred Sondermann, 1977. "The Concept of National Interest" *Orbis*, v.21: 121-138. Martin Rochester, 1978. "The 'National Interest' and Contemporary World Politics". *The Review of Politics*, v.40: 77-96.
- ⁵ Esta falacia ha sido rebatida recientemente, ver: Herman Kahn y Ernest Schneider, 1981. "Globaloney 2000" *Policy Review*, v.16: 129-147. Julian Simon, 1981. "Global Confusion, 1980: A Hard Look at the Global 2000 Report" *The Public Interest*, N° 62: 3-20.
- ⁶ Para un análisis de la creciente hostilidad del Tercer Mundo al mercado como agente del desarrollo, ver: Peter Bauer, 1979. "The Market in the Dock", *Policy Review*, N° 10: 101-121.
- ⁷ Para un análisis de este mismo tipo de fenómeno ocurrido a nivel del Tratado Antártico, ver: Truls Hanevold, 1971. "The Antarctic Treaty Consultative Meetings: Form and Procedure" *Cooperation and Conflict*, v.6: 183-199.
- ⁸ Julian Simon, op. cit., pp. 10-12