

EL INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES: 25 AÑOS DE VINCULACION CON LA CUENCA DEL PACIFICO

José Antonio Cousiño Cousiño

Este artículo muestra en forma breve, los cambios políticos ocurridos en la Cuenca del Pacífico en los últimos veinticinco años y cómo el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, prácticamente desde su creación, destinó recursos humanos y materiales a su conocimiento, análisis y, por lo tanto, a su comprensión.

El Instituto, primer centro que se dedicó específicamente a los estudios internacionales en América Latina, ha enfrentado el área de la Cuenca del Pacífico aplicando un enfoque multidisciplinario, el que se ha traducido en una amplia actividad académica y de ayuda a la formulación de políticas nacionales hacia la región, que incorpora los puntos de vista de las distintas disciplinas que, conjuntamente, contribuyen a su desarrollo institucional.¹ Su objetivo ha sido contribuir a la presencia de Chile y América Latina en la Cuenca del Pacífico "para lograr así una comprensión recíproca y transformarse en un centro de estudios de alto nivel en relación a este proceso."²

1. Características de la región

Cualquier análisis del Pacífico tiene que ser necesariamente circunscrito. Su dispersión geográfica, diversidad cultural y la variedad de sistemas políticos que existen en el área, crea una multiplicidad de problemas y matices que no admiten generalizaciones medianamente explicativas. Diez mil islas y atolones, más de mil doscientas lenguas, Estados independientes, territorios autónomos y otros incorporados

¹Véase, Francisco Orrego Vicuña, "El Desarrollo de los Estudios Internacionales en América Latina", en: Francisco Orrego Vicuña (ed.), *Los Estudios Internacionales en América Latina. Realizaciones y desafíos*, (Santiago: Editorial Universitaria, 1980).

²*Proyecto del Pacífico*. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Santiago, 1981.

en distintas formas a naciones de la Cuenca o externas a ella, no pueden ser incluidos en un solo prisma.

Por otra parte, las grandes potencias del mundo, casi sin excepción, se encuentran allí presentes, en la Cuenca se ha producido el único conflicto en que se ha utilizado armas nucleares y en las islas se encuentran aún polígonos de pruebas para este tipo de armamento.

Son ribereñas la única gran nación socialista que perdura, la República Popular China y la nueva Comunidad de Estados Independientes; también lo son Estados Unidos, Canadá y Japón. Las potencias europeas, tales como Gran Bretaña y Francia, se encuentran presentes por la posesión de territorios, acuerdos de cooperación y por medio de la Comunidad Británica de Naciones. Portugal mantiene aún territorios en la costa de China continental. Tienen costas sobre el Pacífico las emergentes naciones asiáticas, que sin ser potencias militares, han adquirido una importancia creciente en la economía mundial. Por último, también América Latina se encuentra en el área con la provincia chilena de Isla de Pascua, situada en la Polinesia oriental. En síntesis, integran la Cuenca cuarenta y dos países y once territorios, con las diversidades que se han enunciado someramente.

Esta situación hace del Pacífico una zona particularmente interesante para el estudio de las relaciones internacionales, y así fue comprendido hace casi veinticinco años al iniciarse las actividades académicas del Instituto de Estudios Internacionales en relación al área.

2. Los comienzos de la preocupación académica por la Cuenca del Pacífico

Existe en la Biblioteca del Instituto un memorándum mimeografiado que es, en realidad, un acta de la reunión que se celebró en el Instituto de Estudios Internacionales a fines de 1969, convocada por su director, profesor Claudio Véliz, a fin de ultimar detalles de la "Conferencia del Pacífico" que se preparaba para el año siguiente. Ahí se relata que el interés del Instituto de Estudios Internacionales por la investigación sobre el Pacífico, se inició con la incorporación a su equipo

académico del sinólogo británico John Gittings, quien trabajó en Chile entre 1966 y 1968.³

Dos años antes, durante la realización del seminario de Arica, a comienzos de 1968, organizado por el Instituto, que estuvo dedicado a la integración latinoamericana, se planteó por primera vez la necesidad de organizar una conferencia sobre el Pacífico y la creación de un Centro de Estudios del Pacífico, que estaría ubicado en Arica o Valparaíso. En el acta mencionada, se hace explícita mención de que el centro debiera tener un carácter interdisciplinario e interinstitucional. La primera de estas características se ha dado claramente en las tareas posteriores del Instituto de Estudios Internacionales, en tanto que el carácter interinstitucional ha marcado de vocación de colaborar estrechamente con otras entidades afines, aunque no en su composición ya que mantuvo su dependencia exclusiva de la Universidad de Chile.

América Latina mostraba interés por vincularse a la Cuenca, el que se manifestaba tanto en el ámbito académico como en el político. Los países que integraban el Grupo Andino querían expandir sus vínculos con la región Asia-Pacífico en una ya entonces llamada "apertura al Pacífico". El Instituto de Estudios Internacionales recogió esa inquietud y empezó a organizar un seminario para 1970 y a propiciar la creación de un Centro de Estudios del Pacífico. Su director visitó, en 1969, centros académicos en Australia, Singapur, Malasia, Hong Kong y Estados Unidos, comprometiendo la asistencia de los principales centros académicos de esos países para la naciente iniciativa.

3. El primer seminario sobre el Pacífico

Transcurrida la etapa inicial de institucionalización, se organiza la primera actividad de envergadura en relación a la Cuenca, con el sugerente título de "América Latina vuelve al Pacífico", seminario internacional que se realiza en Viña del Mar entre el 27 de septiembre y el 3 de octubre de 1970.

A este primer seminario, asistieron académicos y especialistas de cuarenta y cinco instituciones académicas, gubernamentales y

³Memorándum de la reunión preparatoria de la "Conferencia del Pacífico". 18 de noviembre de 1969, p. 2. Mimeoografiado.

privadas pertenecientes a quince países, entre los que se contaron Australia, Canadá, Colombia, Chile, Estados Unidos, Fiji, Gran Bretaña, Hong Kong, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Venezuela.⁴

4. El "Proyecto del Pacífico"

Luego de superadas las difíciles situaciones que vivió el Instituto en los años 1972 y 1973, se retoma el tema de los estudios sobre el Pacífico bajo la dirección del Profesor Francisco Orrego Vicuña, línea que se mantiene hasta el presente. En ese período se efectúan una serie de seminarios que tuvieron como "objetivo fundamental el promover una activa cooperación transpacífico".⁵

En ese marco se realizó el seminario "Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico", en Viña del Mar del 3 al 7 de noviembre de 1975 y al que asistieron representantes de organizaciones de Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Estados Unidos, Japón, Papua-Nueva Guinea y Venezuela, además de delegados de organismos internacionales regionales. Los trabajos presentados en este seminario fueron editados posteriormente en un libro.⁶

A este seminario lo sigue una larga serie de encuentros entre los que destacan el de "Política Oceánica",⁷ realizado en Santiago en 1976, "Las Islas Oceánicas de Chile", del mismo año,⁸ "La Comunidad del Pacífico en Perspectiva",⁹ además de encuentros y cursos de extensión. Más adelante se efectúan seminarios específicos relacionados con el tema apuntando a los temas de la pesca, los fondos marinos y la Antártica. También cabe destacar otras publicaciones como "América Latina en la Cuenca del Pacífico: perspectivas y

⁴Programa de la Conferencia del Pacífico. Viña del Mar, 27 de septiembre al 2 de octubre de 1970.

⁵*Proyecto del Pacífico*, op. cit., p. 1.

⁶Véase: Francisco Orrego Vicuña (ed.), *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico*, (Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1976).

⁷Las presentaciones están recogidas en el libro editado por Francisco Orrego Vicuña; *"Política Oceánica"*, (Santiago: Editorial Universitaria, 1977).

⁸Sus trabajos están reunidos en el libro *Las Islas Oceánicas de Chile* de Patricio Arana E. y Gloria Echeverría D. (eds.), (Santiago: Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1978), 3 volúmenes.

⁹Francisco Orrego Vicuña y Gloria Echeverría (eds.), *La Comunidad del Pacífico en Perspectiva*, (Santiago: Editorial Universitaria, 1980), 2 volúmenes.

dimensiones de la cooperación¹⁰ y "Las relaciones internacionales en el Sud Este Asiático. Una encrucijada geopolítica",¹¹ en una enumeración que no pretende en ningún caso ser exhaustiva.

5. El Pacífico en los años sesenta

Cuando en octubre de 1966, se fundó el Instituto, se vivía un período de cambios en la región. Japón ya se perfilaba con seguridad como un actor de importancia en el comercio internacional y la República Popular China era sacudida por la "revolución cultural". La ex Unión Soviética ejercía una actividad limitada en su zona ribereña de la Cuenca, en tanto que Estados Unidos mantenía la influencia que había adquirido en su condición de vencedor de la Segunda Guerra Mundial. La incorporación de Hawai como el quincuagésimo Estado de la Unión y su condición de Autoridad Administradora de un vasto sector insular, eran la manifestación de su poder e influencia en la zona.

Sin embargo, observaba atento junto a Francia, las consecuencias de los cambios que se empezaban a realizar en algunas de las posesiones británicas, los que se habían iniciado a comienzos de esa década. Eran la respuesta a las demandas por mayor autonomía o incluso independencia que, con distinta intensidad, habían surgido en los territorios insulares.

El inicio de la década de los sesenta muestra un mundo ya diferente al que se había consolidado después de la Segunda Guerra Mundial. El surgimiento de fuertes sentimientos nacionalistas en los pueblos bajo régimen colonial, originó un movimiento universal en favor de la independencia o al menos de la autodeterminación, ya mencionado, lo que dio lugar a las decisiones de Naciones Unidas que originaron el llamado proceso de descolonización. Este, si bien se desarrolló con mayor intensidad en Asia y Africa, también alcanzó al Pacífico. Sin embargo, las consecuencias estratégicas que devendrían en la Cuenca, tendrían mayor relevancia para las grandes potencias.

¹⁰ Pilar Armanet A. (ed.), *América Latina en la Cuenca del Pacífico: perspectivas y dimensiones de la cooperación*, (Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, 1987).

¹¹ Agustín Toro Dávila, "Las relaciones internacionales en el Sud Este Asiático. Una encrucijada geopolítica", *Serie Publicaciones Especiales*, Nº 73, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago, 1990.

Para comprender estos cambios, es preciso remontarse a la situación existente en los años cuarenta —anteriores y posteriores a la Segunda Guerra Mundial— y considerar cómo llegó a conformarse en el Pacífico un sistema colonial de enormes proporciones, que dio luego paso a una serie de vínculos entre las naciones que surgen tras el proceso de descolonización y las antiguas potencias coloniales. Estas mantienen su presencia en la Cuenca, como también lo están otras potencias de este mundo de fin de siglo.

6. Las grandes potencias

Una lectura atenta de la historia del Pacífico desde que llegaron los primeros europeos a sus costas, en 1513, muestra que han estado presente en la Cuenca las grandes potencias de cada época, algunas de las potencias emergentes, y que ellas van haciendo su aparición y permanecen con posesiones dentro de la Cuenca, en la medida de que mantienen ese carácter. Es decir, en tanto son potencias o están en condiciones de aspirar a serlo. Esta hipótesis también podrá explicarnos los acontecimientos posteriores a 1939 y el reordenamiento de las fuerzas que se presenta a partir de entonces, como también la presencia de Chile en una posesión insular, hecho que no guarda proporción con su presencia en el mundo internacional.¹²

En efecto, el Océano Pacífico fue descubierto y, luego, colonizado por naciones que fueron las más importantes de su tiempo o las que aparecían como las potencias emergentes. Se da la constante que los países que tuvieron y tienen posesiones en la región, quizás con la excepción de Chile, fueron y son los de mayor desarrollo y poder en cada época. En la medida que su poder decreció, fueron desapareciendo de la región y cediendo su paso a las que ya empezaban a adquirirlo en forma perceptible. Esa tendencia se marca hasta ahora.

La presencia europea

Las potencias más importantes del siglo xvi eran España y Portugal. Imbuido en el espíritu de la "*era de los descubrimientos*", Vasco Núñez

¹²Véase: José Antonio Cousiño C., "El Pacífico en el período 1900-1939. Aspectos políticos y estratégicos", en: M. Consuelo León W. (ed.), *II Jornadas de Estudio sobre la Cuenca del Pacífico*, (Valparaíso: Centro de Estudios de la Cuenca del Pacífico, 1989), p. 35.

de Balboa cruzó el Istmo de Panamá el 29 de septiembre de 1513, avistó el océano y bajando a sus aguas tomó posesión de ellas y de todas las costas a que bañaba, para Su Majestad el Rey de España, llamándolo Mar de Sur.¹³ Mediante este acto, España, la primera potencia colonial y mercantil de la época, llegaba a la Cuenca. Le siguió, poco tiempo después, un portugués al servicio de la corona española, Hernando de Magallanes, quien en 1519 y 1521 comandó una expedición que cruzó el Pacífico y completó la primera vuelta al mundo, cruzando el Pacífico e incorporando Oceanía a las tierras conocidas. Magallanes murió asesinado en Filipinas, suerte que compartiría más tarde el Capitán James Cook.

Una particularidad de este período español de la exploración del Pacífico, es que luego del viaje de Magallanes la mayoría de las expediciones y, luego, de los viajes regulares se realizan desde las colonias en América, en especial desde México y Perú y, también, alguno desde Chile.¹⁴ Los vínculos creados por España y su uso desde las colonias americanas, abrieron las posibilidades para que, más tarde, como repúblicas independientes, pudieran mantener sus propias relaciones con la Cuenca. Estas, sin embargo, se limitaron a contactos esporádicos y especiales, como los que Chile mantuvo con algunas islas de la Polinesia, que culminan con su toma de posesión de la Isla de Pascua.¹⁵

Chile con énfasis variable y, en años recientes, Perú y México son las únicas naciones iberoamericanas que han estado preocupadas de estrechar y aumentar vínculos con la región Asia-Pacífico, la que todavía se percibe como una alternativa llena de posibilidades, pero aún pobre en realizaciones.

A fines del siglo XVI se produce la aparición de una de las potencias emergentes de la época: los navegantes holandeses, quienes aprovechando la creciente debilidad de portugueses y españoles lograron dominar las Indias Orientales alrededor de 1602. La presencia de Gran Bretaña es más tardía, aunque tiene antecedentes en la actividad desarrollada por algunos notables filibusteros, que constituyeron una amenaza seria para los barcos y emplazamientos espa-

¹³D. L. Oliver: *The Pacific Islands*, (Honolulu: The University of Hawaii Press, 1979), p. 85.

¹⁴A. Jara, "Las conexiones e intercambios americanos con el Oriente bajo el marco imperial español", en: F. Orrego V. y G. Echeverría (eds.), *La Comunidad del Pacífico en Perspectiva*, op. cit., vol. I, pp. 39 y ss.

¹⁵Francisco Orrego Vicuña: "América Latina y el proceso de cooperación en la Cuenca del Pacífico: la identificación de intereses", en: Pilar Armanet (ed.), *América Latina en la Cuenca del Pacífico: perspectivas y dimensiones de la cooperación*, op. cit., p. 4.

ñoles con vastas repercusiones estratégicas y económicas, las que continuarían por más de ciento treinta años.¹⁶

Más adelante, se abre un período en que franceses e ingleses, respondiendo al espíritu de la Ilustración, del Siglo de las Luces en la filosofía y en la ciencia, empiezan a enviar a viajeros calificados, época que culmina con los viajes del Capitán británico James Cook, realizados entre 1768 y 1780, que dejan poco por descubrir en Oceanía y, en general, en la amplia extensión de la Cuenca.¹⁷ La era de los descubrimientos termina en 1780. Luego el escenario queda abierto para "los balleneros, los comerciantes y los misioneros".¹⁸

Es en el siglo XIX, se produce la decisión política de ocupar los territorios ya descubiertos. A las avanzadas comerciales, misioneras y balleneras, sigue la ocupación y anexión de territorios, además de otro tipo de cesiones y transacciones por parte de las potencias europeas que habían llegado a esta zona. En 1788 se había producido el primer asentamiento inglés en Australia. En 1840, los británicos proclaman su soberanía sobre Nueva Zelanda y dos años más tarde los franceses establecen un protectorado sobre Tahiti y anexan a las islas Marquesas. En 1853, Francia anexa también a Nueva Caledonia, en 1874 los ingleses obtienen la cesión de soberanía de Fiji y en 1877 crean el Alto Comisionado para el Pacífico Occidental, destinado a manejar sus intereses en aquellas partes del área en las cuales no había gobiernos establecidos.

A fines del siglo XIX, en 1884, Alemania, como potencia europea emergente, concreta su presencia al anexarse los territorios conocidos como Nueva Bretaña y Nueva Irlanda, además de la costa noroeste de Nueva Guinea, y en el mismo año Inglaterra agrega a sus dominios a Papua, para luego incorporar a las islas Cook en 1888, el mismo año en que Chile incorpora a Isla de Pascua.¹⁹ Hacia finales del siglo, Gran Bretaña continúa su expansión estableciendo un protectorado sobre las islas Salomón en 1893.

España, entretanto, varias veces ocupada por fuerzas francesas y sumida en luchas civiles se encuentra en franca decadencia y en un estado de clara debilidad política. Esta disminución de su poderío se

¹⁶D. L. Oliver, *op. cit.*, p. 93.

¹⁷A. Greenfell Price, *Los viajes del Capitán Cook (1768-1779)*, (Barcelona: Ediciones del Serbal, 1985), pp. 9-10.

¹⁸D. L. Oliver, *op. cit.*, p. 96.

¹⁹Véase: G. Echeverría D., F. Orrego Vicuña y L. O'Shea L., "Los intereses de Chile en el Pacífico", *Revista de Educación*, N° 96, Santiago, mayo de 1982. También: Mario Barros, *Historia Diplomática de Chile*, (Barcelona: Ediciones Ariel, 1970), pp. 460-461.

hace patente en su derrota en la guerra sostenida con Estados Unidos en Cuba, al término de la cual debe ceder todas sus posesiones coloniales. Es por eso que en 1898 Estados Unidos, potencia emergente de América, toma el control de Filipinas y Guam, que habían sido sus primeras colonias españolas en la región y baluartes de su hegemonía por casi tres siglos. Del mismo modo, España le vende las islas Carolinas y las islas Marshall a Alemania, la que también se apropia de Samoa Occidental.

En 1901 termina esta metódica ocupación del Pacífico insular.

La presencia norteamericana

La presencia norteamericana en el Pacífico no se manifestó en términos territoriales hasta la segunda mitad del siglo XIX y, con mayor énfasis, hacia fines de éste. El intercambio comercial de esa nación se realizaba en forma preferente con el extremo oriente por lo que sus veleros tomaban esos rumbos utilizando Guam como puerto de recalada. En 1855, Guam era suficientemente importante para el comercio norteamericano como para establecer allí un Consulado.²⁰

El primer lugar del cual Estados Unidos toma posesión es de las islas Midway, grupo de pequeñas rocas y atolones de alrededor de veinticinco kilómetros de circunferencia. En 1903, el atolón fue puesto bajo jurisdicción de la Marina, la que instaló, en 1939, dos bases: una de submarinos y una aérea, —las que se mantienen hasta ahora— además de una importante estación meteorológica.²¹

Como se ha visto, las adquisiciones de mayor relevancia para Estados Unidos en el Pacífico se producen en 1898 cuando, como consecuencia de su victoria en la guerra con España, captura Guam y Filipinas y procede, además, a la anexión de Hawai. En 1872 había firmado un acuerdo con los jefes tribales de lo que hoy es Samoa Americana.

Alemania y Japón

La derrota alemana en la Primera Guerra Mundial también se refleja en el Pacífico, de acuerdo a nuestro modelo. Sus territorios son repartidos entre los vencedores o entre potencias emergentes como

²⁰John Carter (ed.), *The Pacific Islands Yearbook*, (Sydney, New York: Pacific Publications, 14th edition, 1981), p. 192.

²¹*Ibid.*, p. 274.

es el caso de Japón que recibe en mandato de la Liga de las Naciones las islas Carolinas, Marianas y Marshall en 1920, mientras Samoa Occidental, Naurú, Nueva Guinea son entregadas en forma conjunta a Gran Bretaña y Nueva Zelandia.

En la medida que el poder japonés aumenta, empieza la ocupación de zonas ribereñas, tales como sectores de China y la isla de Taiwan y también insulares donde incorpora a su soberanía las islas Carolinas, Marianas y Marshall, en 1932, que le habían sido entregadas por un mandato de Liga de las Naciones como ya se ha visto.

Otra modificación respecto a la situación anterior la constituye la creación de un Estado semi-independiente, en "*Commonwealth*" con Estados Unidos, en las Filipinas en 1935, para luego transformarse en república independiente en 1946, en plena "Guerra del Pacífico" y ante la amenaza hegemónica japonesa.

La desaparición de Alemania, como efecto de su derrota en la Primera Guerra Mundial, se repetirá con Japón luego de la suya en la segunda gran guerra. Y el mecanismo utilizado es el mismo: la entrega de los territorios del derrotado en administración fiduciaria, esta vez por parte de la Organización de las Naciones Unidas, al vencedor, Estados Unidos. Este país extiende por, la vía expuesta, fuertemente su presencia en el Pacífico, donde los aspectos estratégicos adquieren una gran importancia ya que todas las posesiones norteamericanas en la Cuenca, tienen bases navales o aéreas y, en algunos casos, contingentes militares de importancia.

El Pacífico adquiere, a partir de la Segunda Guerra Mundial una importancia estratégica creciente. Los fenómenos políticos que empezarán a gestarse en el Pacífico insular más adelante adquieren particular relevancia por cuanto se superponen decisiones políticas de las grandes potencias, como la "descolonización" con la necesidad de cautelar, mantener y acrecentar sus intereses estratégicos.

Al llegar a los años sesenta permanecen Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos y ya no están presentes Holanda, Alemania ni Japón.

En las naciones ribereñas se producen dos conflictos de importancia los que, aún marcados por fuertes signos ideológicos, tienen sentidos diferentes. El primero de ellos es el triunfo del sector liderado por el Partido Comunista en la guerra civil que se desarrollaba desde la segunda década del siglo en la República de China, estableciéndose la República Popular China.

La revolución china, que se establece el 1º de octubre de 1949, implanta en ese país un régimen bastante ortodoxo en materias ideológicas y económicas. Los elementos básicos de la economía de planificación centralizada son observados con rigor y sus dirigentes no ocultan sus intenciones de ampliar su influencia en la región. El régimen instaurado en Pekín, estremeció el orden que se había creado tras la derrota de Japón en el Pacífico, abriendo una nueva fuente de incertidumbres. Aunque el conflicto que originó el nuevo régimen no estuvo enmarcado estrictamente en los cánones de la Guerra Fría, sus estrechas relaciones con la Unión Soviética marcaron las que tendría con otras naciones de la región Asia-Pacífico y con las grandes potencias occidentales, presentes y predominantes en el área.

El otro conflicto está relacionado con los dos elementos mencionados en el párrafo precedente: la Guerra Fría y el advenimiento del régimen comunista chino. Se trata de la Guerra de Corea, que se desarrolla entre 1950 y 1952, en la cual las potencias occidentales, actuando como fuerzas de Naciones Unidas –integradas principalmente por norteamericanos, pero no exclusivamente por ellos– se enfrentan con fuerzas afines al gobierno chino en la península de Corea. China envió varios cientos de miles de soldados al frente coreano, lo que le provoca serios problemas internos a su débil economía, poniendo a prueba el nuevo liderazgo.²²

No obstante la importancia histórica de estos hechos y sus consecuencias para los acontecimientos de la segunda mitad del siglo xx, son los cambios ocurridos en el Pacífico Insular los que más posibilidades y repercusiones han tenido y pueden tener para las políticas de América Latina y Chile en la región.

7. Los cambios políticos desde la descolonización

Estados Unidos y Micronesia

A mediados de 1985, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó los Acuerdos de Libre Asociación con la República de las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia, además

²²*Encyclopaedia of China*, p. 48.

de hacerlo en forma condicional con la República de Palau. Estos le habían sido enviados por el gobierno del Presidente Reagan en junio de 1984, luego de casi quince años de negociaciones que se desarrollaron entre los años 1969 y 1984.²³

Los Acuerdos revisten particular importancia por cuanto establecen una vinculación permanente entre los Estados insulares y Estados Unidos en una zona de gran importancia estratégica, la que le había sido confiada en fideicomiso por la ONU finalizada la Segunda Guerra Mundial.

Los territorios que nos ocupan, se encuentran ubicados en Micronesia e integrado por tres archipiélagos: las Islas Marshall, las Islas Carolinas y las Islas Marianas. A ellos debe agregarse Guam, que ya era territorio norteamericano desde 1898. En su conjunto, comprenden más de 2100 islas y atolones, diseminados en una superficie de casi 8 millones de kilómetros cuadrados en el Pacífico occidental al Norte del ecuador. Las islas y atolones tienen una superficie total de aproximadamente 1800 kilómetros cuadrados, estimándose su población actual en unas 130 mil personas, que habitan en solo 100 de las islas, pertenecen a 6 grupos étnicos y hablan 9 idiomas diferentes.²⁴

*Fideicomisos de Naciones Unidas*²⁵

Durante 1946 se discutieron los acuerdos de fideicomiso, aprobándose ocho de ellos en diciembre de ese año, dos de los cuales se referían al Pacífico. En esa oportunidad se confirmaron los mandatos a Australia en Nueva Guinea y a Nueva Zelandia en Samoa Occidental. Los seis restantes, le entregaron a Francia y Gran Bretaña. territorios en Africa.²⁶ La aprobación de estos acuerdos hizo posible "la inmediata creación del Consejo de Administración Fiduciaria",

²³The United States of America. House of Representatives. Approving the Compact of Free Association with The Marshall Islands and The Federated States of Micronesia and Approving conditionally the Compact of Free Association with Palau. Report of the Committee of Foreign Affairs, July 1985, p. 3.

²⁴"Territorios en Fideicomiso en las Islas del Pacífico". Documento de trabajo del Comité de Descolonización. (A/AC. 109/739), 17 de julio de 1983.

²⁵Una primera versión de este texto se publicó en la Revista *Cono Sur*, FLACSO, Santiago, Volumen V, Nº 4, septiembre de 1986, bajo el título: "Estados Unidos y Micronesia. Nuevos Estatutos de asociación en el Pacífico", *Yearbook of the United Nations*, 1947-1948, pp.19-20, *loc. cit.* Acuerdo de Administración Fiduciaria, artículo 5.

²⁶*Ibid.*, pp. 19-20.

según lo dispuesto por el Artículo 86 de la Carta.²⁷ Posteriormente, el 2 de abril de 1947, el Consejo de Seguridad aprobó un Acuerdo de Fideicomiso para el territorio de las islas del Pacífico, integrado por las islas Marshall, Carolinas y Marianas, que sería administrado por Estados Unidos.

El área entregada en fideicomiso fue designada como "estratégica", según lo dispuesto en los Artículos 82 y 83 de la Carta, que ubican a la Autoridad Administradora bajo la tutela del Consejo de Seguridad —en el cual Estados Unidos tiene derecho a veto— y no directamente bajo la del Consejo de Administración Fiduciaria.

La Carta de Naciones Unidas, dispone en sus artículos 76 (a) y 84, que los "objetivos básicos" del Régimen de Administración Fiduciaria son "fomentar la paz y la seguridad internacionales". En el caso que se analiza, Naciones Unidas consideró que para lograr este fin era preciso autorizar a Estados Unidos para establecer bases navales, militares y aéreas y levantar fortificaciones dentro de estos territorios. Además, estacionar y emplear fuerzas armadas en él y utilizar contingentes de voluntarios, instalaciones y ayudas del propio territorio, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus obligaciones frente al Consejo de Seguridad, velar por la defensa local y el mantenimiento de la ley y el orden dentro de la región comprendida por el acuerdo.²⁸

El texto, con la excepción de haber otorgado estas amplias atribuciones en materia de defensa, se atiene casi literalmente a lo establecido en la Carta respecto a la administración de territorios fideicometidos. En virtud de lo anterior, Estados Unidos, se obligaba a fomentar el desarrollo de las instituciones políticas que fueran adecuadas al territorio y a promover su evolución hacia el gobierno autónomo o la independencia, según fuera más conveniente a las circunstancias particulares de cada territorio y los deseos expresados libremente por sus habitantes. Del mismo modo, debería darle una participación creciente a la población local en el manejo de los servicios administrativos y tener en cuenta debidamente sus costumbres al elaborar los cuerpos legislativos que se aplicara dentro de sus límites.²⁹

²⁷*Loc. cit.*

²⁸Acuerdo de Administración Fiduciaria, artículo 5.

²⁹Acuerdo de Administración Fiduciaria, artículo 6; Carta de la ONU, artículo 76 (a).

Un área estratégica del Pacífico

Las características estratégicas del área no han cambiado desde entonces. Es por eso que los documentos que analizamos se esfuerzan por cumplir dos objetivos. En primer lugar, satisfacer plenamente los compromisos adquiridos por Estados Unidos al asumir la condición de Autoridad Administradora de estos territorios en sentido de que no se trataba de una adquisición territorial o de dominio colonial sobre ellos.

Asimismo, debía justificarse el término del fideicomiso y el inicio de esta nueva forma de relación entre ambas partes, sin despertar suspicacias en otras las naciones, tanto entre los pueblos del Tercer Mundo que recientemente han salido de una situación colonial.

Los documentos originados en los dos poderes del Estado norteamericano que tuvieron participación en los nuevos acuerdos, resaltan la situación estratégica y la responsabilidad asumida por Estados Unidos de impedir la intromisión de otras potencias en el área. En el mensaje que el Presidente Ronald Reagan le envió al Congreso, en marzo de 1984, acompañando los borradores de los acuerdos, hace presente que ellos "extienden indefinidamente el derecho de Estados Unidos a impedir el acceso al área a terceros países con propósitos militares. Estas disposiciones son de gran importancia para nuestra posición en el Pacífico —continúa— y hace posible que sigamos preservando la seguridad regional y la paz."³⁰ Es por eso que el Presidente le recomendaba al Congreso aprobar estos acuerdos de Libre Asociación.³¹

Por su parte, el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, en sus comentarios a la aprobación de los acuerdos, expresa que éstos amplían los intereses estratégicos de su país en tres aspectos de importancia. En primer lugar, le otorgan a Estados Unidos a perpetuidad el derecho a impedirle el acceso de sus adversarios a los territorios, espacio aéreo y aguas territoriales pertenecientes a los Estados en libre asociación, lo que contribuye en forma muy importante a mantener abiertas las líneas de comunicación marítimas en el Pacífico. En segundo lugar, le garantizan por treinta años y por un monto fijo, el uso del área de Kwajalein, sitio clave para

³⁰ Message of The President of The United States Transmitting a Draft of a Joint Resolution to Approve the "Compact of Free Association", U. S. Government Printing Office, Washington, 1984, p. 1.

³¹ *Loc. cit.*

las pruebas de precisión de los misiles balísticos intercontinentales. Y, por último, los acuerdos le aseguran a Estados Unidos derechos para ubicar instalaciones militares en Palau, en el caso que ello fuera necesario en el futuro.³²

Desde el punto de vista político, los acuerdos son también ventajosos debido a que, al terminar el fideicomiso, finalizarán también las críticas al sistema vigente en las Naciones Unidas. Aumentará el apoyo de los aliados en la región y, "quizás lo más importante, es que mejorando las relaciones entre los Estados Unidos y los ciudadanos de Micronesia, el acuerdo reduce las perspectivas de subversión soviética en la región."³³

Las ventajas que para los micronesios, plantea el documento, están en el reconocimiento a su soberanía para decidir sus asuntos internos y para determinar sus propias políticas exteriores, en consulta con Estados Unidos; el compromiso por parte de ese país de proporcionarles defensa contra cualquier agresión externa, tal como si fueran parte integrante de Estados Unidos; el poder recibir ayuda externa y asegurarse por un período determinado, quince años las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia, y durante cincuenta Palau, asistencia financiera para el logro de sus planes de desarrollo de largo plazo.

8. Libre Asociación entre los nuevos Estados y Estados Unidos

El Preámbulo establece que, en adelante, las relaciones entre Estados Unidos y estos dos Estados emergentes del fideicomiso de las islas del Pacífico será de "libre asociación". Los acuerdos se han realizado de gobierno a gobierno y que los pueblos de los territorios en fideicomiso mantendrán su soberanía y su derecho a la autodeterminación. Además, las relaciones entre Estados Unidos y los Estados en libre asociación, queda completamente explicitada por los términos de estos acuerdos, los que reconocen la legitimidad del nuevo estatuto político de estos territorios, en consecuencia con los objetivos del Sistema Fiduciario de las Naciones Unidas. De este modo, los

³²Approving the Compact of Free Association, p. 5.

³³*Loc. cit.*

acuerdos sirven de base para ponerle término al régimen de fideicomiso.³⁴

Los gobiernos de las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia, tal como está establecido en sus respectivas constituciones, son autónomos.³⁵ En cuanto a las relaciones exteriores, se les reconoce su facultad para conducir las y la potestad para firmar tratados y otros acuerdos internacionales, con gobiernos u organismos internacionales, según corresponda, ateniéndose al derecho internacional y a la solución pacífica de las controversias.

En este aspecto, las facultades de los gobiernos de las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia son bastante amplias. Es así como pueden conducir sus asuntos comerciales, diplomáticos, consulares, económicos, de comercio exterior, banca, postales, de aviación civil, comunicaciones y relaciones culturales, incluyendo negociaciones para acordar préstamos y ayuda para el desarrollo, además de poder llegar a acuerdos con otros gobiernos, organizaciones internacionales e intergubernamentales, incluyendo cualquier materia que vaya en directo beneficio de sus ciudadanos.³⁶ El gobierno de Estados Unidos se compromete también a apoyar las postulaciones de estos Estados a su condición de miembros de las organizaciones regionales o internacionales que puedan acordar tras mutua consulta.

"El gobierno de Estados Unidos tiene la total autoridad y responsabilidad en materias de defensa y seguridad" tanto en lo que compete a seguridad interior como exterior.³⁷ Por estas razones los gobiernos de las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia deben realizar consultas sobre la conducción de sus asuntos externos con el gobierno norteamericano.

Como se puede apreciar, el aspecto estratégico alcanza nuevamente una relevancia de primer orden, puesto que la amplia independencia y completas facultades que se le otorgan a los nuevos Estados en libre asociación, quedan supeditadas a una razón de defensa. La responsabilidad de Estados Unidos por su defensa frente a posibles conflictos externos o internos, que no es otra que la

³⁴ Approving the Compact of Free Association, p. 16.

³⁵ Compact of Free Association. Office for Micronesian Status Negotiations. Washington, D.C., 1983. Título I, artículo I, sección 111.

³⁶ *Op. cit.*, Título I, artículo II, sección 121, (b), (2).

³⁷ *Op. cit.*, Título III, artículo I, sección 311.

expresión de sus propios intereses estratégicos, permite subordinar la autonomía internacional de los antiguos territorios en fideicomiso. La libre asociación permite, por tanto, un grado mayor de autonomía en el manejo de los asuntos internos, los que son siempre engorrosos cuando se trata de relaciones interculturales, pero limita o reduce seriamente la autonomía exterior, a menos que los Estados libremente asociados decidan poner término a los acuerdos.

En reciprocidad, se establece que el gobierno de Estados Unidos deberá consultar con los gobiernos de la Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia, según corresponda, aquellas materias en las cuales aparezca relacionado o afectando a alguno de ellos.³⁸

Por otra parte, Estados Unidos no se hace responsable "ante terceros por las acciones de los gobiernos de las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia realizadas con la asistencia de personal o de alguna agencia oficial norteamericana, a menos que exista un acuerdo expreso entre ambas partes sobre esa materia". Tampoco se responsabiliza de acciones realizadas por los gobiernos mencionados, excepto en aquellos casos en los cuales ha existido acuerdos expresos dentro del marco del sistema periódico de consultas.³⁹

En materia consular, Estados Unidos proporcionará, según se le solicite, servicios consulares a los ciudadanos de los Estados en libre asociación, tal como si fueran ciudadanos norteamericanos.

Por otra parte y, a través de este documento, Estados Unidos da por finalizadas todas las obligaciones, responsabilidades, derechos y beneficios, bajo cualquier tratado que sea aplicable a los territorios en fideicomiso durante la vigencia del acuerdo fiduciario. Sin embargo, los tratados defensa y seguridad internacional continuarán vigentes.⁴⁰

En relación a otros aspectos legales, cabe mencionar que, al firmarse estos acuerdos, cesa la aplicación de las leyes norteamericanas dentro de los territorios de Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia, como ocurría cuando formaban parte del fideicomiso. Por otra parte, a diferencias de otros estatutos de autonomía en el Pacífico e incluso, del de libre asociación con Puerto Rico, los habi-

³⁸*Op. cit.*, Título I, artículo II, sección 123 (b).

³⁹*Op. cit.*, sección 125.

⁴⁰*Op. cit.*, sección 127.

tantes de los nuevos Estados no adquieren la ciudadanía norteamericana. En su defecto se establece un mecanismo de inmigración que los exime de pasaportes, visas y permisos de trabajo, además de permitirles residir, trabajar, asistir a las escuelas y permanecer como visitantes. Se crea una condición de "residentes habituales" que no faculta a estos ciudadanos a aspirar al período de residencia necesaria para aspirar a la naturalización.⁴¹

Uso y almacenamiento de material radiactivo

Un aspecto interesante lo constituye la sección de los acuerdos que regula el uso, transporte y almacenamiento de materiales y desechos radioactivos dentro de los territorios.

Es preciso tener presente que tanto habitantes de las Islas Marshall como de los Estados Federados de Micronesia se vieron afectados por los efectos de pruebas nucleares realizadas, entre 1946 y 1958, en los atolones Bikini y Enewetak, situados al Norte de las Marshall. Las islas de estos atolones fueron dañadas por detonaciones como también por contaminación radioactiva y sus habitantes debieron ser trasladados, medida gracias a la cual no sufrieron niveles significativos de radiación. Los residentes en Enewetak no pudieron volver a sus tierras hasta abril de 1980 y los de Bikini fueron reubicados en la isla Kili, al sur de las Islas Marshall, donde permanecen hasta ahora.

Estados Unidos debió invertir más de cien millones de dólares en asistencia para la descontaminación del atolón de Enewetak y más treinta y un millones en ayuda para los antiguos habitantes de Bikini. Enewetak fue rehabilitado por Estados Unidos y Bikini continúa inhabitable debido a las restricciones en el consumo de alimentos locales.

Luego de una prueba termonuclear realizada en marzo de 1954 en el atolón de Bikini, se pudo comprobar en dos atolones vecinos la presencia no prevista de radiación. Sus habitantes fueron evacuados inmediatamente, pudiendo retornar a sus hogares luego de tres años de ausencia. La exposición al "fall out" de esa prueba, dejó serias consecuencias para la salud de las personas expuestas.

Como resultado de estos hechos, se interpusieron numerosas demandas judiciales en contra del gobierno de Estados Unidos, presentadas por residentes en las islas, que avalúan los daños en una

⁴¹*Op. cit.*, Título I, artículo IV, secciones 141 y ss.

cantidad aproximada a los cinco mil millones de dólares. Con la excepción de Bikini, ninguna de estas demandas había sido resuelta al momento de firmarse los acuerdos y Estados Unidos ha ofrecido entregarle al gobierno de las Islas Marshall ciento cincuenta millones de dólares como compensación por los daños causados en el pasado. El gobierno de las Islas Marshall, por su parte, dará por terminado el asunto e impedirá cualquier reclamo ulterior ante los tribunales norteamericanos.⁴²

Es por eso que, a menos que haya un acuerdo contrario, el gobierno de Estados Unidos no podrá realizar pruebas ni emplazar armas nucleares en las Islas Marshall ni en los Estados Federados de Micronesia, como tampoco probar, disponer de o descargar cualquier arma biológica o química o material radioactivo en una cantidad o manera que sea riesgosa para la seguridad o la salud públicas.⁴³

Teniendo en cuenta la seguridad de los Estados libre asociados y los tratados de defensa vigentes en la región, de los cuales Estados Unidos es parte, ese país mantendrá las obligaciones, responsabilidades, derechos y beneficios de cualquier tratado de defensa u otro acuerdo de seguridad internacional, suscrito por el gobierno de Estados Unidos cuando era Autoridad Administradora del territorio en fideicomiso. Cualquier tratado de defensa u otro acuerdo de seguridad internacional del cual Estados Unidos es o pueda ser parte, que estime apropiado para la defensa de estos Estados y que tenga alguna jurisdicción sobre ellos, deberá ser consultado previamente con esos gobiernos.

Finalmente, y para que no haya dudas, el acuerdo deja expresa constancia que la autoridad y responsabilidad de Estados Unidos por la seguridad y la defensa de las Islas Marshall y los Estados Federados de Micronesia, no puede ser transferida a otro país.⁴⁴

Recientemente, en 1991, ambos Estados han sido aceptados como miembros de la Organización de Naciones Unidas.

9. Nueva Zelandia con las Islas Cook

El sistema de gobierno autónomo existente en las Islas Cook ha ejercido particular atractivo entre los dirigentes políticos moderados

⁴²Approving the Compact of Free Association, p. 8.

⁴³Compact of Free Association, Título III, artículo I, sección 314.

⁴⁴Compact of Free Association, Título III, artículo I, sección 314.

del Pacífico insular quienes buscan un sistema que les garantice la posibilidad de tomar sus propias decisiones respecto a sus territorios y, al mismo tiempo no perder las ventajas que, a sus ojos, tienen las relaciones que han establecido con naciones de mayor poder y desarrollo, con las que las unen o unieron vínculos coloniales en el presente o el pasado.

En 1969, una comisión parlamentaria del Congreso de Micronesia estudió el sistema político de las Islas Cook, como una de las alternativas de evolución política de los territorios en fideicomiso de Estados Unidos. Estas habían aprobado una Constitución, en 1964, que fue una de las primeras en establecer un sistema de autonomía en el Pacífico.

Las Islas Cook están integradas por un conjunto de quince islas, con una superficie total de doscientos cuarenta kilómetros cuadrados ubicados en una extensión de un millón trescientos sesenta mil kilómetros cuadrados de océano. Se encuentran situadas aproximadamente a tres mil kilómetros al Noroeste de Auckland, Nueva Zelanda, y su población es maorí, aunque reconoce ancestros en Samoa y Raiatea, en la Polinesia Francesa. Del mismo modo, han existido relaciones seculares entre los maorís de Nueva Zelanda y los de las Islas Cook. La población se estima en diecisiete mil setecientas personas y otras veinte mil, aproximadamente, viven en Nueva Zelanda.⁴⁵

En 1915, se legisló en Nueva Zelanda sobre las islas sobre las que ejercía una cierta tuición y se crea un Ministerio encargado de ellas que, años más tarde, se transformaría en Ministerio de los Territorios insulares, debido a la transferencia que Gran Bretaña le había hecho a Nueva Zelanda, de la administración de las Islas Cook, la de Niue y, en 1925, la de Tokelau, que conserva hasta ahora.⁴⁶ En 1974, las funciones del Ministerio de los Asuntos Insulares fueron entregadas al Ministerio de Relaciones Exteriores que, por una parte, maneja los asuntos relativos a las Islas Cook y Niue como los de cualquier otro Estado y por otra, los representa ante los demás países debido a que constitucionalmente Nueva Zelanda tiene a su cargo sus relaciones exteriores.

En noviembre de 1964 el Parlamento de Nueva Zelanda aprobó una nueva Constitución para las Islas Cook e invitó a observadores

⁴⁵The South Pacific Forum Information Bulletin, Nº 12, August 1985, p. 5.

⁴⁶Sobre Nueva Zelanda, p. 13.

de las Naciones Unidas a las elecciones legislativas que se realizaron el 20 de abril de 1965.⁴⁷ Luego a la Asamblea Legislativa se le ofrecieron cuatro alternativas de autodeterminación: independencia; integración con alguna otra nación insular del Pacífico; plena integración con Nueva Zelandia y autogobierno. La asamblea eligió la última de las opciones y la Constitución entró en vigencia el 4 de agosto de 1965. En ella, como se verá, se le entrega a los gobernantes de las Islas Cook, la responsabilidad plena en el manejo de los asuntos internos. Una nueva reforma constitucional se produjo en el mismo año 1965 con el fin de institucionalizar la Cámara de los Ariki, que son los jefes superiores maorís de cada isla, e incorporarlos a la estructura del nuevo Estado, aunque fuera con un rango consultivo.

Es necesario reseñar, por último, el cambio de la posición del Alto Comisionado que había sido establecida en la Constitución. En la carta, el Alto Comisionado era el Jefe del Estado, en nombre de la Reina y el representante de Nueva Zelandia. A partir de 1975, el cargo de Alto Comisionado de Nueva Zelandia fue suprimido.

La Constitución de 1964

La Constitución de las Islas Cook establece, en sus artículos iniciales, que se trata de una ley que contiene las disposiciones para el autogobierno por parte del pueblo y para dotarlo de una Constitución. Estas seis disposiciones previas establecen la forma en que debe ser designada, su interpretación, su ámbito de aplicación,⁴⁸ y otros seis aspectos fundamentales: que las Islas Cook se autogobernarán; que nada en esta ley o en la Constitución modificará las responsabilidades que tiene Su Majestad la Reina respecto de las Relaciones Exteriores de las Islas Cook; que nada en esta ley o esta Constitución modificarán las responsabilidades de Su Majestad la Reina en la defensa de las Islas Cook; que Su Majestad la Reina se puede deshacer de estas responsabilidades luego de que se realicen consultas entre el Primer Ministro de Nueva Zelandia y el Premier de las Islas Cook; que estas responsabilidades las tiene Su Majestad la Reina en virtud de sus derechos sobre Nueva Zelandia; que nada en esta ley o en esta Constitución afectará la condición de súbdito británico ni de ciudadano de Nueva Zelandia a persona alguna.⁴⁹

⁴⁷*Pacific Islands Year Book*, p. 64.

⁴⁸The Cook Islands Constitution Act 1964, Arts. 1 y 2.

⁴⁹The Cook Islands Constitution Act 1964, Arts. 3 a 6.

El Jefe del Estado, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de las Islas Cook, es Su Majestad la Reina de Gran Bretaña, en virtud de sus derechos sobre Nueva Zelanda.⁵⁰

En representación de Su Majestad y del Gobierno de Nueva Zelanda, habrá un Alto Comisionado que cumplirá solamente funciones ejecutivas y que Nueva Zelanda se hará representar en las Islas Cook por medio de otro funcionario.⁵¹

El Alto Comisionado será designado por el Gobernador General de Nueva Zelanda, a proposición del Ministro de Gobierno de ese país, el que deberá haber consultado, previamente, al Premier de las Islas Cook.⁵² En su calidad de representante de Su Majestad la Reina, el Alto Comisionado asesorará al Gabinete, al Premier o al Ministro que corresponda, según la situación lo aconseje.⁵³

La Constitución dispone, como ya se enunció, la creación de un consejo o cámara destinada a permitir la participación de los grandes jefes de cada una de las islas que conforman el grupo de las Islas Cook. Un grupo semejante, además, había integrado el Parlamento en los tiempos del Protectorado británico, había también solicitado la anexión a Nueva Zelanda y había integrado el Consejo Legislativo en 1946, órgano a partir del cual se generó posteriormente la Asamblea Legislativa.

La *Cámara de los Ariki* está integrada por jefes provenientes de todas las isla, como se ha dicho, con un sistema de representación que, en general, permite la designación de un ariki por isla, en algunos casos un ariki representa a dos islas y, en el caso de las dos principales, Palmerston y Rarotonga, la capital, el número no está determinado, pero no deben ser más de seis.⁵⁴

Los miembros de la *Cámara de los Ariki* son designados por el Alto Comisionado y sus integrantes deberán considerar las materias relativas al bienestar del pueblo de las Islas Cook las que le serán sometidas por la Asamblea Legislativa. Respecto de estos asuntos, podrá expresar su opinión y hacerle llegar recomendaciones a la Asamblea. También, se le podrán encargar otras funciones de acuerdo a la ley.⁵⁵

⁵⁰The Cook Islands Constitution Act 1964, Part I, Art. 2.

⁵¹The Cook Islands Constitution Act 1964, Part I, Art. 3, (1).

⁵²The Cook Islands Constitution Act 1964, Part I, Art. 3, (2).

⁵³The Cook Islands Constitution Act 1964, Part I, Art. 5, (1).

⁵⁴The Cook Islands Constitution Act 1964, Part I, Art. 8, (2).

⁵⁵The Cook Islands Constitution Act 1964, Part I, Art. 9.

Como se puede apreciar, las facultades de los ariki son meramente consultivas y las materias que pueden conocer son bastante amplias y poco precisas: aquellas relativas al bienestar del pueblo de las Islas Cook. Sin embargo, es preciso tener presente la importancia atávica de los jefes, especialmente en pueblos oceánicos, que viven muy aislados y en los cuales la tradición no aporta solamente la visión del mundo y el orden social, sino que también representa la seguridad frente al desamparo que significa vivir a cientos o miles de kilómetros a través del mar de otras islas. Los ariki son los jefes de tribus o familias y, normalmente, son los ancianos, sector que en el Pacífico ha sido bastante reacio a la modernización. De ahí que su incorporación a una institución del Estado, con carácter consultivo sobre los aspectos que puedan afectar a sus pueblos, es de gran importancia ya que, de alguna manera, mantiene y respeta un orden y una estructura que es propia de los habitantes de estas islas, aún desde antes de la llegada de los europeos.

Por otra parte, con bastante acierto, el gobierno de las Islas Cook, ha sometido a la consideración de la Cámara de los Ariki materias que tienen implicaciones en la tenencia de la tierra y en proyectos que puedan afectar a la cultura tradicional. En relación a las materias vinculadas con la tenencia de la tierra, cabe hacer presente que, si bien ellas son muy importantes en todas las sociedades agrarias, en las islas del Pacífico adquieren una relevancia especial.⁵⁶ Esto se debe a que la tierra es un recurso especialmente escaso, ya que se trata de islas, en general pequeñas, en las cuales no es posible que la extensión de la tierra pueda ser ampliada, como ocurre en distintos lugares de los continentes donde, secularmente, se le ha venido ganando terreno al mar. Esta misma decisión no se puede tomar en las islas oceánicas en general, ya que muchas veces se trata de atolones o islas pequeñas donde no existen no solamente la tecnología, sino los materiales con que realizar operaciones de esta clase.

Por tal razón, los asuntos que afecten a la tenencia de la tierra son extremadamente sensibles en estas islas, y parece una decisión bastante acertada la de establecer un sistema de consultas con un organismo que, como la *Cámara de los Ariki*, represente el vínculo con la autoridad tradicional. El método ha dado buenos resultados hasta ahora y las Islas Cook cuentan con un sistema político estable

⁵⁶Cfr. Grant Mc Call, *Rapanui. Tradition and Survival on Easter Island*, Caps. 4 y 7.

y que no presenta mayores confrontaciones internas al menos por este tipo de problemas.

Existe también un Gabinete de Ministros integrado por el Premier de las Islas Cook —que no tiene constitucionalmente el título de Primer Ministro— que lo presidirá y no menos de tres ni más de cinco otros ministros. Estos tendrán la dirección general y el control ejecutivo y serán responsables colectivamente ante la Asamblea Legislativa.⁵⁷

La Asamblea Legislativa está compuesta por veintidós miembros, elegidos por medio de voto secreto y universal, de acuerdo a distritos que representan a las diferentes islas que componen el país en forma prácticamente coincidente con los que eligen a los miembros de la *Cámara de los Ariki*.

Los debates y discusiones en la Asamblea Legislativa deben realizarse en lengua maorí, utilizando el dialecto que se habla en Rarotonga, la capital y la isla más numerosa, como también en inglés. Todo proyecto que se presente, debe estar redactado en lengua maorí e inglés. Sin embargo, la Asamblea podrá determinar cuál proyecto, al promulgarse, debe estar escrito solamente en inglés. Las actas también tendrán que redactarse en inglés, salvo excepciones y, en caso que en el texto de una ley exista discrepancia entre ambas versiones, prevalecerá la escrita en inglés.⁵⁸

La administración de Justicia está en manos de la Corte Superior de las Islas Cook (High Court), la que tiene jurisdicción en lo criminal y en lo civil. Está presidida por un Juez Superior e integrada por jueces y comisionados. Los comisionados pueden resolver causas que no excedan cierto monto y aquellos delitos cuya pena no sea superior a seis meses. Paralelamente, existe una Corte de Tierras que se ocupa de los litigios sobre estas materias, especialmente aquellos en que estén envueltas las posesiones de los maorís.

En caso de apelación, las causas civiles y criminales lo hacen ante el Juez Superior de las Islas Cook, luego a la Corte Suprema de Nueva Zelandia y las apelaciones a sus decisiones se llevan ante la Corte de Apelaciones de Nueva Zelandia. En forma muy ocasional, se puede apelar ante el más alto tribunal de la Comunidad Británica, el Comité Judicial del Consejo Privado de Londres.

Esta revisión de las principales disposiciones de la Constitución de las Islas Cook, permite tomar conocimiento de un sistema político

⁵⁷ The Cook Islands Constitution Act 1964, Part II, Art. 13, (1).

⁵⁸ The Cook Islands Constitution Act 1964, Part III, Art. 30.

imperante en el Pacífico insular que, como se ha visto, goza de prestigio en la región. De lo expuesto en las páginas anteriores se puede inferir que la forma de establecer la relación entre la Comunidad Británica y su antigua colonia, difiere de la empleada por Estados Unidos revisada anteriormente, aunque ambos mantienen sistemas de participación local y centralizan las decisiones y controlan el sistema político.

En ambos casos se habla de libre asociación, no obstante los términos de ella son distintos. En el caso de las Islas Cook y Niue, que alcanzó el autogobierno en los mismos términos en 1974, la autonomía se refiere solamente al manejo de los asuntos internos, ya que las relaciones exteriores y la defensa están en manos de Nueva Zelanda. Este modelo se aplica también a otras colonias británicas que hoy son Estados independientes como es el caso de Fiji, que mantiene un acuerdo de defensa con Nueva Zelanda. Esta situación es plenamente comprensible si se tiene en cuenta que se trata de países con poblaciones de diecisiete mil personas en el caso de las Islas Cook y tres mil quinientas en el caso de Niue que, además sobreviven gracias a la ayuda económica que les proporciona Nueva Zelanda y que difícilmente podrían sostener fuerzas armadas.

El atractivo del modelo de las Islas Cook en muchos territorios no autónomos del Pacífico insular, radica en la posibilidad de lograr manejar sus propios asuntos libremente, sin tener que cargar con los costos de la mantención de burocracias y la construcción de infraestructuras necesarias, aunque muy onerosas, que se requieren para poder existir en el mundo moderno.

Los casos analizados se han elegido dada la importancia estratégica de los primeros y de la política del modelo adoptado en las Islas Cook por la influencia que ha ejercido en importantes líderes locales en la provincia chilena de Isla de Pascua.

La presencia de las grandes potencias se manifiesta también en la existencia de los territorios franceses de ultramar, situados en la Polinesia Francesa y Nueva Caledonia. La construcción del Centro de Experimentación del Pacífico, en Muroroa, y la realización continua de experimentos nucleares, ahora subterráneos, en ese lugar ha sido motivo de constante preocupación para las naciones del Pacífico.

La existencia de un cierto cuerpo de valores propios de la Cuenca,⁵⁹ manifestados precisamente en materia nuclear a través del

⁵⁹Véase, Pilar Armanet A., "Política de Chile en Cuenca del Pacífico. Perspectivas para la Década de los Noventa", 1991, Mimeografiado.

Tratado de Rarotonga que busca establecer que la región estará libre de armas atómicas y la oposición consistente y coordinada a las pruebas nucleares en la región prueban que existen materias básicas de acuerdo entre las naciones de la Cuenca, pero que quedan muchas más dificultades por superar, dada la existencia de intereses tan poderosos como los enunciados someramente en este artículo.