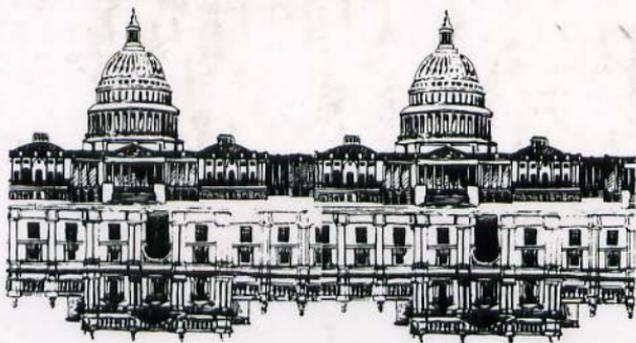


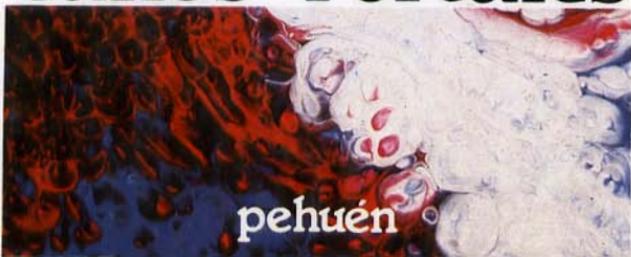


# UNA AMISTAD ESQUIVA

Las Relaciones de  
Estados Unidos y Chile



Heraldo Muñoz  
Carlos Portales



pehuén



**FLACSO**  
CHILE  
Biblioteca

**UNA AMISTAD ESQUIVA  
LAS RELACIONES DE ESTADOS UNIDOS Y CHILE**

BIBLIOTECA  
FLACSO  
SANTIAGO



**ensayo**

---

Este libro se editó con el auspicio  
de FLACSO y PROSPEL-CERC.

---

Edición al cuidado de Juan Andrés Piña.  
Diseño de Magdalena Barrenechea.  
Portada de Sebastián Barros.

© Heraldo Muñoz y Carlos Portales  
Inscripción N° 67196  
© Pehuén Editores, 1987  
María Luisa Santander 537, Santiago  
Derechos reservados para todos los  
países de lengua castellana  
Primera edición, agosto de 1987  
Impreso en los talleres de  
Tamarcos S.A. Fono: 5584526

**IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE**

Heraldo Muñoz  
Carlos Portales

327. #  
M967u

# UNA AMISTAD ESQUIVA

Las Relaciones de  
Estados Unidos y Chile

BIBLIOTECA  
FLACSO  
SANTIAGO



pehuén

MFN = MG



**A Pamela y Verónica**



## PROLOGO

*Este libro es el fruto de una investigación conjunta de los autores, sobre un tema que estimamos de gran importancia académica y política: las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Chile. La trascendencia pasada y presente de Estados Unidos en las relaciones exteriores de Chile es innegable, y seguramente seguirá siendo así en los años venideros. Por ello, estimamos necesario analizar de una manera rigurosa la evolución de estos vínculos a lo largo de su historia, para entender sus altibajos y facilitar la elaboración de futuras opciones de relacionamiento bilateral. En el campo puramente académico, esta investigación parece especialmente relevante, pues existe una apreciable escasez de estudios politológicos sobre las relaciones chileno-estadounidenses contemporáneas. Igualmente, esperamos que este libro pueda estimular una discusión activa e informada acerca de esta crucial área de nuestras relaciones externas.*

*El trabajo ha sido realizado como parte de las actividades del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) y del Programa de Seguimiento de las*

*Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL-CERC) de la Academia de Humanismo Cristiano. Ambos proyectos han contado con el apoyo financiero de la Fundación Ford.*

*En el curso de la investigación hemos recibido valiosos comentarios y observaciones de numerosos colegas. Queremos agradecer especialmente a José Miguel Barros, a Augusto Varas, Alicia Frohmann, Sol Serrano, José Garrido y José Antonio Cousiño. Sus opiniones sobre versiones previas han sido incorporadas a este libro y nos han permitido mejorar aspectos específicos del texto. Asimismo queremos destacar la colaboración prestada por diversos políticos y funcionarios diplomáticos de ambos países en múltiples conversaciones, tanto en Santiago como en Washington. Por cierto que la responsabilidad sobre los juicios aquí emitidos es exclusiva de los autores.*

*No podemos dejar de mencionar el apoyo que en la recolección de información nos prestaron Isaac Caro, María Eliana Castillo, Daniel Asenjo y, muy especialmente, Enrique Hermosilla, quien además preparó el índice temático. La labor de dactilografía de las diversas versiones fue efectuada por Cristina de los Ríos y Alejandra Cea.*

*Por último, queremos dejar testimonio del interés y estímulo profesional proporcionado por Jorge Barros y Editorial Pehuén, que han permitido esta coedición con FLACSO y PROSPEL.*

*Heraldo Muñoz V.  
Carlos Portales C.*

*Santiago, 20 de julio de 1987.*

## introducción

**L**AS RELACIONES ENTRE Estados Unidos y Chile han estado marcadas preferentemente por signos de divergencia. Durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, el conflicto entre los dos países se centró en el ámbito de las relaciones políticas interestatales. Después de la Segunda Guerra Mundial, el núcleo de las tensiones bilaterales se trasladó a los intereses económicos estadounidenses en Chile y a la creciente influencia norteamericana en el sistema socioeconómico y político nacional. Así, el conflicto o la cooperación, que antes se expresaban en los lazos interestatales, cambiaron parcialmente de contexto y se reflejaron progresivamente en los vínculos transnacionales entre Estados Unidos y diversos actores del sistema político chileno. A partir de la destrucción del régimen constitucional, en 1973, los lazos entre

Estados Unidos y Chile se caracterizaron por el apoyo estadounidense al régimen militar, particularmente durante su etapa de instalación y consolidación. No obstante, en 1987 las relaciones entre el gobierno del general Pinochet y la administración Reagan no estaban exentas de importantes divergencias, por razones que serán analizadas más adelante.

En este estudio postulamos que las dificultades de las relaciones entre Estados Unidos y Chile no son nuevas y que, de hecho, los períodos de plena coincidencia entre ambos países han sido más bien excepcionales. En otras palabras, han sobresalido las tensiones y las disputas por sobre los acuerdos y la cooperación. A través de la historia de las vinculaciones bilaterales, Chile no ha constituido un punto de apoyo importante para las políticas latinoamericanas de Estados Unidos. Por otra parte, el impacto interno en la sociedad chilena de las políticas estatales y transnacionales generadas en Washington ha sido creciente, condicionando no sólo la relación bilateral, sino que el propio desarrollo interno de la sociedad chilena. Además, los vínculos entre los dos países no son vistos con un mismo prisma por los diversos sectores de la sociedad chilena; es más, las percepciones de la política estadounidense —así como las demandas de acción o de omisión que los distintos grupos chilenos formulan a dicha política— son variadas y, en muchos casos, claramente divergentes.

Este libro tiene como foco principal un análisis de los contradictorios lazos entre Estados Unidos y Chile bajo el régimen militar, poniéndolos en una perspectiva histórica. Se trata de responder a diversas interrogantes: ¿Cuáles son los temas de la controversia y la coincidencia bilateral? ¿Cómo han sido asumidos por

los gobiernos y los diversos actores internos en Chile los problemas políticos, económicos, internacionales, de derechos humanos, etc.? Las contradicciones que hemos señalado : ¿han tenido continuidad histórica o han variado en el transcurso de los 175 años de relación bilateral?

Como factores explicativos de la amistad esquiua que se ha observado históricamente entre Estados Unidos y Chile, destacan los siguientes: 1) La existencia de una memoria histórica de dos potencias ascendentes y adversarias en lo que respecta a su influencia en América del Sur, cuyas respectivas proyecciones entraron en conflicto durante el siglo XIX y principios del XX. 2) La existencia de intereses económicos norteamericanos en Chile, particularmente desde la segunda década del presente siglo, cuyo desarrollo chocaba con políticas y concepciones del desarrollo nacional chileno. 3) El surgimiento en Chile de elementos de una fuerte corriente cultural antinorteamericana que cubrió el espectro político desde la derecha hasta la izquierda. 4) Una actitud intervencionista por parte de Estados Unidos, encaminada a influir decisivamente en el proceso de cambios en el país, impulsándolo primero y previniéndolo después; y 5) El surgimiento en Chile de un proyecto militar-tecnocrático que favoreció el proceso de transnacionalización en el ámbito económico, pero cuya característica fundamental en el plano político —la persistencia de un autoritarismo personalista— ha entrado en contradicción con ciertas orientaciones e intereses básicos de la política exterior estadounidense.

El primer capítulo, titulado “Los orígenes de las tensiones bilaterales: Antecedentes históricos”, da

cuenta brevemente de las relaciones bilaterales hasta la Segunda Guerra Mundial. Allí se sostiene que, desde sus inicios, la relación entre Estados Unidos y Chile se dio en términos de cooperación y conflicto interestatal, predominando este último aspecto. Se trataba de la vinculación entre dos estados-naciones en formación y ascenso durante el siglo XIX, que llegaron a disputar influencias en el ámbito sudamericano. La rivalidad interestatal fijó imágenes y originó definiciones de intereses contrapuestos en las élites de ambos países durante el siglo pasado.

La primera mitad del siglo XX presenta el cuadro de la progresiva consolidación del poderío norteamericano como potencia hegemónica global frente al intento regional de contrarrestarlo a través de coaliciones. Más importancia aún para la relación bilateral fue la creciente relevancia que la inversión norteamericana adquirió en la economía chilena.

El segundo capítulo, "Estados Unidos y Chile: Desde la postguerra hasta 1973", revisa sintéticamente la vinculación bilateral en el período de consagración de la hegemonía norteamericana a nivel global. El predominio de las concepciones y estrategias de seguridad estadounidense en la región y su impacto sobre las políticas exteriores, marcadas por los límites estrechos del bipolarismo primero, y por los espacios de la distensión después, se reflejaron en la relación entre Estados Unidos y Chile. La adecuación a los marcos de la Guerra Fría ocurrió durante el gobierno de González Videla e influyó en el cambio de la coalición gobernante y en la proscripción del Partido Comunista. Al terminar ese gobierno se produjo la aprobación del Pacto de Ayuda Militar de Estados Unidos a Chile. Sin embargo, los go-

biernos chilenos, a partir de mediados de los años cincuenta, no siguieron automáticamente los postulados de Washington, e incluso buscaron progresivamente, con Alessandri, Frei y Allende, cursos de acción más autónomos que, de una u otra forma, colidieron con la política exterior estadounidense, particularmente en el plano regional.

El predominio económico global norteamericano en la postguerra, unido al asentado papel de las inversiones estadounidenses en Chile, otorgó un rol muy importante a Estados Unidos en el proceso económico y socio-político interno de Chile. Las políticas norteamericanas destinadas a alentar determinados proyectos de cambio en la sociedad chilena, y a prevenir otros, han marcado la relación bilateral por cinco lustros. La presión por un determinado tipo de reformas en el marco de la Alianza para el Progreso, alienó a la derecha política chilena y estableció un abismo en sus lazos con la izquierda. El debilitamiento de la Alianza para el Progreso, y su abandono posterior, incidieron en el deterioro de los vínculos de Washington con el centro político. La postura norteamericana contra el proyecto socialista no sólo aumentó la confrontación con la izquierda, sino que contribuyó al colapso del régimen democrático.

Los temas de la relación interestatal que dominaron la agenda bilateral desde la independencia hasta las primeras décadas del siglo XX, fueron sustituidos en importancia por los temas de la organización interna de la sociedad chilena. Este cambio se hizo plenamente explícito a partir del gobierno militar.

El tercer capítulo, "Estados Unidos y el régimen militar", constituye la parte más extensa y elaborada de

este libro. Su propósito es describir las orientaciones de la política estadounidense y los factores que han determinado sus cambios, teniendo en cuenta las relaciones en el nivel económico y en el plano político militar.

Este capítulo comienza con el análisis del apoyo estadounidense a la instalación del régimen y los efectos de esta política sobre los actores internos chilenos y las fuerzas en Estados Unidos que se opusieron a dicho respaldo. Enseguida se estudia el cambio de la política hacia Chile que surgió del Congreso de los Estados Unidos hacia mediados de los años setenta, y el carácter y alcance de la política de derechos humanos del Presidente Carter.

El trabajo se centra finalmente en la política respecto a Chile de la administración Reagan. Se señalan sus bases conceptuales, los actores que inciden en su formulación e implementación, así como los procesos de revisión que ha experimentado. Particular importancia se da a la interrelación entre los factores políticos, económicos y militares, tanto en la elaboración de la política como en lo relativo a las herramientas para su ejecución.

El libro entrega elementos históricos que caracterizan la vinculación chileno-norteamericana; analiza más de un cuarto de siglo de activa participación en la política chilena, y profundiza en el desarrollo de los lazos de cooperación y conflicto bilateral durante los catorce años del régimen militar.

El futuro de las relaciones entre Estados Unidos y Chile se verá condicionado por las características que asuma una eventual transición efectiva a la democracia. El proceso de superación del autoritarismo será una oportunidad para recomponer las relaciones entre

Estados Unidos y la democracia chilena. Una política norteamericana que no interfiera con la autonomía del proceso interno chileno, y la construcción de canales y procedimientos de resolución de los inevitables conflictos bilaterales de intereses, son requisitos para el fortalecimiento de los lazos de cooperación entre ambos países.



## LAS PRIMERAS TENSIONES BILATERALES: ANTECEDENTES HISTORICOS

### A. La rivalidad chileno-estadounidense durante el siglo XIX

**C**ASI DESDE EL inicio de su vida independiente, las relaciones entre Estados Unidos y Chile han tendido a ser más bien conflictivas. Las primeras disputas estuvieron relacionadas con el reconocimiento de la independencia y el establecimiento de vínculos formales entre ambos países. Ya en 1817 la llegada a Chile del diplomático norteamericano Theodorick Bland<sup>1</sup> marcó un punto de controversia en las relaciones bilaterales entre ambos países, al involucrarse éste en las disputas políticas internas de Chile. Su opinión desfavorable hacia los patriotas chilenos era la contraparti-

1 El primer agente norteamericano recibido oficialmente en Chile, en febrero de 1812, fue el Cónsul Joel Poinsett, quien se distinguió como un decidido partidario de la independencia de Chile respecto a la monarquía española. Poinsett se destacó como un "verdadero agente revolucionario, poseído de su misión como orientador teórico de los noveles gobernantes de Santiago y Buenos Aires". Ver F.A. Encina y L. Castedo, *Resumen de la historia de Chile* (Santiago, Zig-Zag s.f.) p. 534.

da de la antipatía que Bernardo O'Higgins sentía hacia el enviado estadounidense.

La negativa norteamericana de otorgar apoyo concreto a las peticiones latinoamericanas en la lucha por la independencia, fue interpretada en Chile como una demostración de desinterés por la causa independentista y originó sentimientos de desconfianza y resentimiento hacia EE.UU. Así, en 1819, cuando el Almirante Cochrane, al mando de la Escuadra Libertadora, declaró un bloqueo de la costa peruana, Washington se negó a reconocer dicha acción, con lo cual diversos navíos estadounidenses que intentaron romper el bloqueo fueron capturados por Cochrane y enviados al puerto de Valparaíso.<sup>2</sup>

Las relaciones entre Washington y Santiago se tornaron más cordiales sólo cuando EE.UU. reconoció formalmente a Chile como república independiente, en enero de 1832. Sin embargo, la reticencia de EE.UU. a firmar un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación con Chile produjo un nuevo deterioro de los vínculos bilaterales, que duró hasta la firma de ese tratado en 1834. Este acuerdo se logró gracias a una gestión de Andrés Bello con el Encargado de Negocios de EE.UU. en Santiago.<sup>3</sup>

Durante las décadas posteriores diversas disputas sobre comercio en las costas del Pacífico Sur enfrentaron duramente a ciudadanos chilenos y norteameri-

2 Ver Cristián Guerrero "Chile y Estados Unidos: relaciones y problemas, 1912-1916" en Walter Sánchez y Teresa Pereira (eds.), *150 años de política exterior chilena*. (Santiago, Editorial Universitaria, 1979), p. 67.

3 En dicho tratado Chile obtuvo algunas concesiones que EE.UU. había negado a otras naciones latinoamericanas. Ver C. Guerrero, *Ibid.*, pp. 69-70.

canos, y a sus respectivas cancillerías. A mediados de la década de 1830, por ejemplo, Chile y Perú estaban dispuestos a firmar un tratado comercial, a través del cual se otorgaban mutuamente franquicias especiales a sus importaciones. Como este acuerdo no se extendía a terceros, Estados Unidos se sintió sumamente perjudicado. Se desató entonces una polémica entre el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Joaquín Tocornal, y el representante norteamericano en Santiago, Richard Pollard, quien incluso llegó a enjuiciar la política económica del Presidente Prieto. Según Mery, “esta descarada intromisión del diplomático norteamericano en la política del gobierno chileno era, en realidad, inexcusable, especialmente por cuanto el gobierno de los Estados Unidos había impuesto como norma el que sus diplomáticos se abstuvieran de intervenir en los asuntos políticos de los países ante los cuales estuvieran acreditados”.<sup>4</sup>

Por razones comerciales y políticas, Estados Unidos trató de evitar a toda costa la guerra entre Chile y la Confederación Perú-Boliviana. Washington mantuvo una postura neutral, aunque en el fondo favorecería a la Confederación. Los norteamericanos pensaban que si Chile ganaba, impondría sus condiciones a los otros dos rivales, lo que llevaría a un desequilibrio de poder subregional y a la propagación de la política proteccionista que el gobierno de Santiago entonces propugnaba, con el consecuente perjuicio económico para Estados Unidos.<sup>5</sup> En ese mismo período, un

4. Carlos Mery Squella, *Relaciones diplomáticas entre Chile y los Estados Unidos de América 1829-1841* (Santiago, Editorial Andrés Bello, 1965), p. 61.

5. *Ibid.*, p. 139.

incidente entre el representante norteamericano Seth Barton y el Arzobispo de Santiago derivó en la abrupta partida de Barton, luego de una solicitud de retiro presentada por el gobierno chileno ante las autoridades de Washington.

Las tensiones más significativas durante las décadas de 1840 y 1850 tuvieron que ver con el malestar norteamericano, resultante del apoyo explícito de Chile a México en su conflicto con EE.UU. (1845-1848) y con la indignación chilena por el trato vejatorio de que eran objeto los chilenos en la época de la fiebre del oro en California. Hacia 1855, los vínculos entre EE.UU. y Chile se habían deteriorado a tal extremo que en un informe del representante norteamericano en Santiago se afirmaba: "EE.UU. y sus ciudadanos son objeto de constantes y virulentos ataques y son el blanco de todo tipo de abusos por parte de la prensa local".<sup>6</sup>

La élite política chilena veía a Estados Unidos con preocupación y desconfianza, a raíz de las anexiones territoriales derivadas de la guerra contra México, del interés estadounidense en Cuba y en las Islas Lobos cerca de la costa peruana y de las actividades de aventureros de nacionalidad norteamericana en Baja California. Por ello, afirma Burr, "Chile reaccionó con alarma cuando en 1854 EE.UU. y Ecuador firmaron un acuerdo que amenazaba con transformar a este último país en una especie de protectorado norteamericano".<sup>7</sup> De hecho, el gobierno de Santiago despachó una

6. Citado por Frederick Pike, *Chile and the United States: 1880-1962* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1963), p. 24.

7. Robert N. Burr, *By Reason of Force: Chile and the Balancing of Power in South America 1830-1905* (Berkeley, University of California Press, 1967) pp. 84-85.

misión especial a Quito para tratar de impedir la ratificación del convenio o, en el peor de los casos, para ofrecer ayuda al gobierno ecuatoriano y así equilibrar la nueva presencia estadounidense. Paralelamente, Chile intentó movilizar al resto de los países latinoamericanos para concitar la cooperación con Ecuador y, en consecuencia, frustrar la política de EE.UU.

Los lazos entre EE.UU. y Chile mejoraron significativamente entre 1860 y 1865, durante los años de la Guerra de Secesión, puesto que "la causa de Lincoln y la Unión fue muy popular en Chile por la oposición que la opinión pública mostraba al sistema de la esclavitud y su extensión".<sup>8</sup> No obstante, en 1865 las relaciones entre ambos países volvieron a enfriarse ante la simpatía norteamericana, encubierta en una neutralidad oficial por España durante la guerra de ese país contra Chile, Perú y Ecuador. Incluso una misión de Vicuña Mackenna a Washington, en 1865-1866, con el propósito de adquirir naves y armamentos, fue rechazada oficialmente por el gobierno norteamericano y derivó en el encarcelamiento del enviado chileno bajo la acusación de haber violado la neutralidad de EE.UU.<sup>9</sup> Por otra parte, esta misma guerra demostró al gobierno y a la opinión pública chilena la inutilidad de la Doctrina Monroe, puesto que el bombardeo de Valparaíso de marzo de 1866 por parte de España había ocurrido en presencia de una poderosa flota norteamericana, que nada hizo por impedir la destrucción del puerto.

La actuación de EE.UU. durante la Guerra del Pacífico, que enfrentó a Chile contra Perú y Bolivia, ahondó aún más las diferencias bilaterales entre Washington

8. Guerrero, *op. cit.*, p. 72.

9. *Ibid.*, p. 73.

y Santiago. Desde el inicio del conflicto, EE.UU. intervino en una función de mediación que, a los ojos de los chilenos, favorecía la causa peruano-boliviana y, en definitiva, los intereses norteamericanos. La actitud particularmente hostil hacia Chile del Secretario de Estado, James G. Blaine, y el involucramiento personal del ministro norteamericano en Lima, Stephen Hulburt, con empresarios peruanos y su gestión en favor de la compañía estadounidense Peruvian Company, fueron expresiones claras y concretas de la posición anti-chilena que había asumido Washington.

Según el historiador Gonzalo Vial, Estados Unidos sentía una fuerte anglofobia y percibía a Chile como un simple peón de Gran Bretaña. La línea central de la política exterior norteamericana durante todo el transcurso de la guerra, fue la de evitar pérdidas territoriales del Perú en favor de Chile. Blaine y otros personeros norteamericanos querían que empresas como la Peruvian Company y la Credit Industrial otorgaran préstamos a Perú para que pagara una indemnización a Chile, quedando Tarapacá como prenda. Además, EE.UU. sostenía que al mantenerse los territorios con sus dueños originales, se restablecería el equilibrio estratégico en el Pacífico alterado por la guerra.<sup>10</sup> Sólo en febrero de 1882, luego que Blaine fuera reemplazado como Secretario de Estado, EE.UU. aceptó la tesis chilena de que un acuerdo de paz necesariamente involucraba transferencia de territorio. Pero EE.UU. siguió presionando por una negociación entre Chile y

10. Para un relato detallado de las relaciones EE.UU. -Chile durante la Guerra del Pacífico ver Pike, *op. cit.*, capítulo 3, pp. 47-62 y Gonzalo Vial, *Historia de Chile (1891-1973)* Vol. I (Santiago, Editorial Santillana, 1981), pp. 335-345.

Perú, en la que Washington buscaba desempeñar un papel decisivo. Sin embargo, contrariamente a los propósitos estadounidenses, la situación se resolvió mediante un entendimiento directo entre Chile y Perú que culminó en el Tratado de Ancón del 20 de octubre de 1883. El Tratado, no obstante, dejó pendiente el futuro de las provincias de Tacna y Arica, lo que más tarde, daría origen a nuevas presiones intervencionistas por parte de EE.UU.

En suma, la mayoría de los autores que han estudiado la política norteamericana respecto de la Guerra del Pacífico concluyen que aquella fue interpretada en Chile como intervencionista y pro-peruana, marcando una declinación de la imagen de EE.UU en Chile y ahondando la desconfianza ya existente en la élite política local hacia Washington.

Según Guerrero, “no hay la menor duda que los Estados Unidos sufrieron una gran pérdida de prestigio en Chile por su actitud interventora en los problemas de la Guerra del Pacífico. Si bien es cierto que la interferencia norteamericana evitó una intromisión europea, Chile no aceptó desde ningún punto de vista la imposición que Blaine quería hacer y, como consecuencia de ello, la opinión pública chilena desconfió más que nunca de la política norteamericana”.<sup>11</sup> De modo similar, Pike sostiene que “como producto de la Guerra del Pacífico, emergió una duradera desconfianza de Chile respecto a EE.UU.”. En la visión de los diplomáticos chilenos, EE.UU. trataba de evitar que un país débil como Perú perdiera territorios a manos de Chile, en tanto el propio EE.UU. “pretendía estable-

11. Guerrero, *op. cit.*, p. 77.

cer un dominio sobre Perú y quizás toda Sudamérica".<sup>12</sup>

En los años siguientes se produjeron otras situaciones que incidieron negativamente en las relaciones bilaterales entre Santiago y Washington como, por ejemplo, la actuación de EE.UU. en la guerra civil de 1891 en Chile. En ella, Washington, y muy particularmente el Ministro estadounidense Patrick Egan, respaldó decididamente al Presidente José Manuel Balmaceda, enfrentado a la Junta de Iquique y al bando congresista. El denominado "incidente del Itata", en que el gobierno estadounidense impidió la entrega a las fuerzas congresistas de un cargamento de armas adquiridas en California, bajo la justificación que la partida del "Itata" habría violado las leyes de neutralidad norteamericana, provocó un profundo resentimiento contra EE.UU. por parte de las fuerzas que emergerían victoriosas en la guerra civil.

El sentimiento antinorteamericano se vio acrecentado por un percance adicional ocurrido al finalizar la revolución. El almirante estadounidense George Brown trasladó su buque a Quintero para presenciar el desembarco de las fuerzas revolucionarias, cablegrafiando después a sus superiores. El mensaje cayó en manos de los antibalmacedistas, lo que dio pie para enconados ataques y acusaciones de espionaje contra Brown.<sup>13</sup>

Posteriormente, otro grave incidente, conocido como "el caso Baltimore", llevó a Chile y EE.UU. a un amargo enfrentamiento diplomático. Esta crisis se suscitó en Valparaíso a raíz de la muerte de dos marinos

12. Pike, *op. cit.*, p. 59.

13. Vial, *op. cit.*, Vol. I, p. 342.

norteamericanos del buque "Baltimore" de la armada estadounidense durante una refriega entre civiles chilenos y marinos del navío mencionado. Según la interpretación del Departamento de Estado, el incidente no era de carácter policial y, por el contrario, constituía una ofensa calculada en contra de EE.UU. El Presidente norteamericano Benjamín Harrison exigió excusas oficiales por parte del gobierno chileno y el pago de indemnizaciones. En enero de 1892, Harrison envió un mensaje al Congreso de los EE.UU., presentando el problema de los asilados balmacedistas en la embajada estadounidense en Santiago y el caso Baltimore, solicitando la oración legislativa para los pasos que fuesen necesarios en caso que Chile no cumpliera con lo pedido. La situación alcanzó tal gravedad, que el gobierno alemán era de la opinión que la guerra entre EE.UU. y Chile era inminente.<sup>14</sup> El conflicto se solucionó, finalmente, cuando el gobierno chileno aceptó pagar indemnizaciones por un monto de 75.000 dólares a las familias de los marinos fallecidos. En Chile quedó la sensación de que EE.UU. había transformado en forma totalmente injustificada un hecho intrascendente en una crisis internacional.

También en esa época, la rivalidad chileno-estadounidense se expresó en el envío del crucero "Esmeralda" a Panamá en 1885, con el objeto de defender los derechos de Colombia en el istmo centroamericano, continuando con los roces entre las marinas de ambos

14. Ver Pike, *op. cit.*, p. 78 y Vial *op. cit.*, Vol. II, pp. 158-175. Para un recuento detallado, ver J. Miguel Barros, *El caso del "Baltimore"*, Santiago, casa nacional del niño, 1950.

países durante la guerra de 1898 entre Estados Unidos y España y con la resistencia chilena a los intentos norteamericanos de ocupar las islas Galápagos.<sup>15</sup>

El siglo XIX se cerró con otras disputas entre Chile y EE.UU como el contrato Lord y el caso de la reclamación Alsop. El primero se celebró, gobernando Balma-  
ceda, entre Chile y la North and South American  
Construction Co. para construir un ferrocarril. Balma-  
ceda anuló el contrato, alegando incumplimiento por  
parte de los norteamericanos. Estos habían renun-  
ciado solemnemente a la protección diplomática de su  
país. Sin embargo, como el gobierno chileno descono-  
ció también al tribunal arbitral que establecía el conve-  
nio Lord, aquéllos “sintieron renacer su derecho para  
invocar esa protección”. Finalmente, los perjuicios co-  
brados alcanzaron a 150 mil dólares, suma que Chile  
canceló en 1896.<sup>16</sup>

La reclamación Alsop, derivada de daños ocurridos  
en la Guerra del Pacífico, fue menos dramática que  
otros incidentes bilaterales ya descritos, pero durante  
su desarrollo el Secretario de Estado norteamericano  
amenazó con la ruptura de lazos diplomáticos si Chile  
no aceptaba sus planteamientos. El diferendo, final-  
mente, se resolvió en 1911 a través del arbitraje  
de Gran Bretaña, no sin antes provocar las protestas  
del Congreso y de la opinión pública chilena en contra  
de la actitud asumida por EE.UU. Vial señala que el  
caso Alsop enfrió las relaciones entre los dos países,  
como se advirtió en 1910 durante la Cuarta Conferen-

15. Ver Emilio Meneses, “Los límites del equilibrio de poder: la política exterior chilena a fines del siglo pasado, 1891-1902”, *Opciones*, Santiago, Nº 9, mayo-septiembre 1986, p. 95.

16. Vial, *op. cit.*, Vol. II, p. 172.

cia Interamericana de Buenos Aires. Allí los norteamericanos, a través de Brasil, pretendieron obtener una especie de "oficialización continental" para la Doctrina Monroe, pero Chile se opuso alegando que era necesario un mayor estudio del tema, ante lo cual éste fue diferido.<sup>17</sup>

Las sucesivas crisis en las relaciones bilaterales, particularmente con posterioridad a la Guerra del Pacífico, indicaban la existencia de una rivalidad entre dos potencias emergentes, una que se proyectaba en el ámbito mundial y la otra en el regional. Durante la segunda mitad del siglo XIX y, especialmente luego de su triunfo en la Guerra del Pacífico, Chile había surgido como una verdadera potencia en América del Sur y su prestigio político internacional era ampliamente reconocido, situación que encontró, en las palabras de Guerrero, "una franca oposición en EE.UU., tanto en el gobierno como en algunos sectores de la opinión pública".<sup>18</sup> Gonzalo Vial sintetiza la situación internacional de nuestro país en aquel entonces:

"Verdaderamente, lo que Estados Unidos temía era la rivalidad chilena en el Pacífico. Esto nos parece absurdo hoy día, mirando ambos países con sus actuales dimensiones, pero no resultaba tan absurdo entonces y con las dimensiones existentes en esa época. Chile era, si exceptuáramos los Estados Unidos, la única nación americana políticamente organizada y estable. Habíamos exhibido hasta 1879

17. *Ibid.*, pp. 488-489.

18. Guerrero, *op. cit.*, p. 74.

un progreso modesto, pero constante. Ahora, el salitre nos abría ilimitadas perspectivas económicas, y otras tantas, suponían muchos (equivocadamente), el guano. Nuestra aptitud militar había quedado clara, y el Ejército chileno contaba con la aguerrida tropa, la oficialidad, la experiencia, la organización y las armas dejadas por el '79. Más importante era todavía la escuadra nacional, incluyendo los blindados propios, el Huáscar y los buques menores capturados al Perú. ¿Quién nos podía hacer militar y navalmente el peso en la costa pacífica? No los Estados Unidos, desde luego, cuya armada era muy inferior, aunque ahora lo hallemos increíble".<sup>19</sup>

De hecho, un informe del representante norteamericano en Santiago —enviado en 1898— sostenía que, no obstante su escasa población, Chile se ubicaba en el lugar “treintatrés entre las naciones civilizadas del mundo; (había) avanzado su Marina al puesto octavo y al segundo entre las naciones del hemisferio”. El documento concluía afirmando que el Ejército chileno “hoy día no es inferior a ninguno en las Américas, excepto al de Estados Unidos”.<sup>20</sup>

Burr coincide con esta evaluación, sosteniendo que hacia 1890, Chile había “completado una década de acumulación de poder, primero debido al triunfo en la Guerra del Pacífico y luego por el in-

19. Vial, *op. cit.*, Vol. II, pp. 340-341.

20. Informe citado por Meneses, *op. cit.*, p. 90.

tenso aprovechamiento de los frutos de esa victoria". Chile incluso había abandonado su tradicional política del equilibrio de poder en Sudamérica y adoptado una postura de superioridad bélica como el mejor disuasivo para cualquiera coalición antichilena. Al mismo tiempo, el país había entrado a la pugna de poder continental, trascendiendo su antigua perspectiva subregional centrada en la costa del Pacífico de América del Sur como única esfera de interés.<sup>21</sup> Paralelamente, EE.UU. ya se perfilaba claramente como una potencia de alcance global con pretensiones hegemónicas en el hemisferio occidental<sup>22</sup> tanto en materias económicas, políticas y estratégicas, ante lo cual Chile no podía permanecer indiferente. Efectivamente, después de la guerra de 1898, en que EE.UU. derrotó a España, el gobierno, la prensa y la opinión pública chilena expresaron inquietud ante el avance industrial norteamericano y los fuertes rasgos expansionistas e imperialistas de la política exterior estadounidense.

Esta competencia entre EE.UU. y Chile pasó a constituir parte de la memoria histórica de las relaciones entre ambos países, y explica en cierta medida la distancia que ha caracterizado los vínculos contemporáneos entre Santiago y Washington. Esta memoria histórica se transformó durante el siglo XIX en uno de los fundamentos de una suerte de "cultura antinorteamericana"<sup>23</sup> que cundió entre diversos grupos socia-

21. Ver Burr, *op. cit.*, pp. 107-108 y 192-193.

22. En 1895, EE.UU. había anunciado el Corolario Olney de la Doctrina Monroe que establecía que la voluntad norteamericana era ley en el hemisferio occidental.

23. Pike, en su libro ya citado, distingue tres tradiciones político-cultu-

les y políticos chilenos, desde conservadores y liberales<sup>24</sup>, hasta radicales y socialistas.

Una de las primeras y más conocidas expresiones de esta corriente de hostilidad y desconfianza hacia EE.UU. fue la opinión del estadista chileno Diego Portales quien, a raíz del planteamiento del Presidente James Monroe que en 1823 derivaría en la "Doctrina Monroe", advirtiera sobre el peligro de "salir de una dominación para caer en otra", y acerca de la necesidad de desconfiar de quienes (refiriéndose a los norteamericanos) alababan la lucha por la independencia "sin haber ayudado en nada". Para muchos políticos e intelectuales del siglo XIX, EE.UU. estaba embarcado en un franco propósito expansionista, que se hacía explícito en hechos como la guerra contra México, las actividades del estadounidense William Walker en Nicaragua y el conflicto bélico con España.

rales chilenas respecto a EE.UU.: 1) la tradición portaliana, aislacionista y anti-yanqui; 2) la tradición anti-norteamericana y pro-unidad hispanoamericana, y 3) la tradición del derecho internacional inter-americano. Esta última sería la más moderada, puesto que pretendía buscar áreas de entendimiento entre EE.UU. y América Latina. Ver Pike, *op. cit.*, pp. 23-30. También es necesario reconocer que en el ámbito intelectual y político chileno existían entusiastas admiradores del sistema político y la cultura norteamericana, como es el caso de Lastarria.

24. Si bien es cierto que en la derecha ha existido un fuerte sentimiento cultural anti-norteamericano, ello no significa que aquélla no se haya aliado a menudo con Washington. La vinculación real entre la derecha chilena y EE.UU. se explica por el hecho que tradicionalmente la política norteamericana ha servido de apoyo a la derecha en sus intentos de mantener el *status-quo*, y que los líderes de derecha han tendido a soslayar su aversión cultural e intelectual respecto a la sociedad norteamericana a cambio de los beneficios materiales y concretos que se originan en una estrecha asociación con una potencia capitalista desarrollada. Cuando EE.UU. ha promovido el cambio, esos sentimientos culturales han aflorado.

En 1896, el Ministro inglés Kennedy oyó decir a Jorge Montt que la Doctrina Monroe “significaba una eventual sujeción de todo el continente americano a los Estados Unidos”; que varios países, Chile inclusive (desde luego), se hallaban por ende “plenamente alertas a la necesidad de resistir cualquier avance (norteamericano), aparentemente amistoso”, y que el gobierno estadounidense era “sin escrúpulos y corrupto”.<sup>25</sup> Otras personalidades chilenas, como Benjamín Vicuña Mackenna, Manuel Antonio Matta, Francisco Bilbao, Pedro Félix Vicuña, Galvarino Gallardo, Manuel Carrasco Albano y Marcial Martínez, no sólo condenaban la política exterior norteamericana, sino que criticaban el materialismo individualista de EE.UU. y propugnaba la unidad *hispanoamericana* en contra de la potencia *anglosajona*.

Más tarde, en pleno siglo XX, la tradición que considera a EE.UU. como una sociedad materialista, carente de espiritualidad y desprovista de fuertes valores éticos y morales, llegó a tener su principal exponente —en el campo de la derecha— en la figura del historiador Jaime Eyzaguirre, en tanto que en el universo de izquierda, personalidades como Ricardo Latcham, y los socialistas chilenos en general, se constituyeron como los principales exponentes de la perspectiva latinoamericanista con claras connotaciones “antinorteamericanas”.<sup>26</sup>

25. Vial, *op. cit.*, Vol. II, p. 174.

26. Respecto a los socialistas chilenos, más que una actitud “anti-norteamericana”, sería más preciso hablar de una postura “anti-imperialista”. En determinados períodos, como la Segunda Guerra Mundial, el Partido Socialista mantuvo relaciones amistosas con el gobierno norteamericano; además, los aspectos modernizantes y progresistas de la Administración de Franklin D. Roosevelt, por ejemplo, tam-

Por último, pese al sentimiento antinorteamericano existente en los círculos de la clase política chilena, es necesario distinguir, como sostiene Fernandois, que en la sociedad chilena en su conjunto dicha actitud parece no tener arraigo efectivo, pudiendo llegarse a sostener que en el nivel del chileno medio pueden percibirse actitudes de moderada simpatía hacia el “sistema norteamericano de vida” y los valores de la modernidad asociados a éste.<sup>27</sup>

## B. Hegemonía norteamericana y declinación del poder chileno: La primera mitad del siglo XX

A comienzos del siglo XX, Chile miraba a EE.UU. con creciente preocupación. La guerra entre EE.UU. y España —que significó la anexión de Puerto Rico y un virtual control norteamericano sobre Cuba—, además de la abierta participación de Washington en la secesión de Panamá respecto de Colombia

bién contribuyeron al desarrollo de una visión más compleja de EE.UU. por parte de los socialistas. Sobre estos temas ver Heraldo Muñoz “La política internacional del Partido Socialista y las relaciones exteriores de Chile”, en E. Ortiz (ed.), *Temas Socialistas* (Santiago: Vector, 1983), y Boris Yopo H. “EE.UU. y el Partido Socialista chileno, 1933-1946: Un estudio de percepciones políticas”, Tesis para optar al Grado de Magister en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, septiembre de 1984.

27. Ver Joaquín Fernandois, *Chile y el mundo 1970-1973: La política exterior de la Unidad Popular y el sistema internacional* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1985), pp. 257-258. Fernandois sostiene, con cierta razón, que el antinorteamericanismo de la clase política, particularmente —a nuestro juicio de la derecha— tiene un componente altamente retórico.

—que le permitiría a EE.UU. adquirir los derechos para construir el canal— demostraban en la opinión de la élite gobernante chilena el ímpetu imperialista que había adquirido la presencia norteamericana en la región. De ahí que, a partir de 1913, Chile “comenzó a desempeñar un activo rol de liderazgo en la condena de todas las manifestaciones de expansión de la influencia de EE.UU. en Latinoamérica”.<sup>28</sup>

La crítica anti-norteamericana se centró fundamentalmente en un severo cuestionamiento del “panamericanismo” —como un concepto que ocultaba un afán de dominación estadounidense de la región— y de la Doctrina Monroe. El frío recibimiento que tuvo Theodore Roosevelt durante su visita a Chile a fines de 1913, reflejó la actitud predominante en el país respecto a las políticas estadounidenses.

La inquietud chilena se vio confirmada con la política intervencionista de Woodrow Wilson durante la revolución mexicana y, particularmente, con la ocupación de Veracruz en abril de 1914, por parte de tropas estadounidenses. Chile participó, junto a Argentina y Brasil, en una mediación que contribuyó al retiro de las tropas norteamericanas y al término del conflicto mexicano-estadounidense. Esta participación —pese a que no fue del total agrado de los mexicanos—<sup>29</sup> afirmó la presencia regional de los países del ABC y reforzó la idea de que la cooperación entre Argentina, Brasil y Chile constituía un factor de equilibrio e independencia de la región respecto a EE.UU. De hecho, mediante la acción concertada con

28. Pike, *op. cit.*, p. 144.

29. Sobre este punto ver Sol Serrano, “Chile y la revolución mexicana” mimeo: CERC, Santiago, 1985.

Argentina y Brasil, Chile pudo en 1916 encabezar la exitosa oposición al intento de Wilson de introducir un Pacto Panamericano que se perfilaba como un nuevo instrumento de intervención e imperialismo. Cabe observar que la constitución del ABC pretendía efectivamente contrarrestar la influencia norteamericana en la región, buscando, con todo, un entendimiento con Estados Unidos desde una posición negociadora más sólida.

En 1917, EE.UU. se involucró como beligerante en la Primera Guerra Mundial. Tan pronto entró a la guerra, comenzó a presionar a Chile para que rompiese relaciones diplomáticas con las potencias centrales. Chile, que había declarado su neutralidad,<sup>30</sup> persistió en una política de no alineamiento durante el conflicto. Un amplio espectro de la élite política chilena sostenía que la neutralidad era un compromiso esencial de cualquiera estrategia destinada a conformar una coalición sudamericana de países que pudiese equilibrar la influencia de EE.UU. en los asuntos hemisféricos.<sup>31</sup>

Durante este período, las relaciones chileno-norteamericanas en el plano bilateral fueron normales e incluso la legación estadounidense en Santiago fue ascendi-

30. Tanto por la inmigración alemana, como por la influencia germana en el ejército y la actitud de simpatía hacia Chile que había exhibido Alemania durante la Guerra del Pacífico, la neutralidad chilena ocultaba, según algunos, una cierta actitud pro-germana y anti-norteamericana. Couyoumdjian sostiene, no obstante, que la neutralidad de Chile no fue mayormente progermana y que "la alternativa de romper relaciones con las potencias centrales fue seriamente considerada, lo que refleja la enorme gravitación política y económica de los Estados Unidos". (Ver Ricardo Couyoumdjian "En torno a la neutralidad de Chile durante la Primera Guerra Mundial", en W. Sánchez y T. Pereira (eds), *op. cit.*, p. 203).

31. Ver Pike, *op. cit.*, p. 156.

da a la categoría de embajada, por lo que Chile hizo lo mismo con la suya en Washington.<sup>32</sup> No obstante, avanzada la presidencia de Wilson, aparecieron nuevas tensiones. La derrota de las potencias centrales causó preocupación en Chile, especialmente cuando Woodrow Wilson no acogió favorablemente un mensaje de diversas personalidades chilenas en que se le congratulaba por el triunfo de los aliados y se reafirmaba que la neutralidad chilena no había tenido una orientación anti-norteamericana y, al mismo tiempo, se refirió a la necesidad urgente de que Chile y Perú —país que sí había accedido a romper vínculos con las potencias centrales— restablecieran relaciones amistosas. Para evitar que los aliados en la proyectada Liga de las Naciones pudiesen restituir Tacna y Arica al Perú, Chile inició una campaña propagandística en Washington, enviando incluso a periodistas de *El Mercurio* a la capital norteamericana, en que se proclamaba la amistad chilena con EE.UU. y se explicaba neutralidad chilena durante la guerra.<sup>33</sup>

Con posterioridad a la conflagración mundial, el predominio económico norteamericano en Chile comenzó a acentuarse (ver cuadro Nº 1). Al igual que en resto de la región, EE.UU. progresivamente desplazó a Alemania y Gran Bretaña en las inversiones y en el comercio exterior chileno. Paralelamente, el poderío de Chile iba en franca declinación, debido tanto a la redistribución del poder mundial de postguerra, como a factores domésticos, entre los que se contaban los problemas políticos y sociales que se ahondaron a partir de la guerra civil en 1891.

32. Vial. *op. cit.*, Vol. II, p. 641.

33. Pike, *op. cit.*, pp. 158-159.

En adelante, las relaciones chileno-norteamericanas no sólo se darían en términos de vinculaciones *internacionales*, sino progresivamente en términos *transnacionales*, puesto que actores y políticas norteamericanas pasaron a penetrar la economía, la sociedad y la política chilena. Por lo tanto, las relaciones entre los dos países irían quedando ligadas a la evolución de los procesos políticos internos de Chile.

**Cuadro Nº1**  
**CHILE: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES**  
**A EE.UU. COMO PORCENTAJE DEL**  
**COMERCIO TOTAL**

Año	Importaciones	Exportaciones
1913	16.7	21.0
1914	20.5	36.8
1915	33.3	42.9
1916	42.4	49.9
1917	49.0	64.4

Fuente: R. Couyoumdjian, "En torno a la neutralidad de Chile durante la Primera Guerra Mundial", op. cit.

Como un reconocimiento de la inevitable presencia de EE.UU. en la región, el gobierno de Arturo Alessandri recurrió a la mediación de Washington para lograr un acuerdo con Perú sobre Tacna y Arica, y así dar una solución final al problema de la frontera norte. Luego que ambos países aceptaron someter el tema de un posible plebiscito al arbitraje de EE.UU., el

Presidente Calvin Coolidge determinó que el futuro de ambos territorios debía ser decidido por un plebiscito, bajo la supervisión del gobierno estadounidense. Posteriormente se entregó esta tarea a una comisión dirigida por el general John Pershing.

Las relaciones de Pershing con el gobierno chileno se caracterizaron por múltiples tensiones y disputas y en enero de 1926 abandonó su puesto, siendo reemplazado por el general William Lassiter. Este último, sin embargo, provocó la ira de la opinión pública chilena, al sugerir que el plebiscito era impracticable y que el problema debía ser decidido a través de los buenos oficios de EE.UU. Los representantes norteamericanos creían que en Chile no existían las condiciones para realizar un plebiscito que diera garantía a las partes, ya que habían realizado algunas investigaciones que demostraban la existencia de ciertas irregularidades.<sup>34</sup> Pese a que el gobierno chileno aceptó el ofrecimiento de buenos oficios, la sugerencia de Lassiter fue interpretada en Chile como un insulto y otro intento estadounidense de imponer su voluntad y hegemonía en Sudamérica.<sup>35</sup>

Arturo Alessandri llegó a sostener que mediante las acciones de Lassiter, Washington había demostrado la más completa ignorancia del derecho internacional. “Durante mis cinco años en la presidencia” —afirmó

34. Sobre este punto, ver Joe F. Wilson, *The United States, Chile and Peru in the Tacna and Arica Plebiscite* (Washington, D.C., University Press of America, 1979) p. 207 y siguientes.

35. Finalmente, en 1929 el problema de Tacna y Arica se resolvió directamente entre Chile y Perú: Arica permaneció en manos chilenas y Tacna fue devuelta a Perú; Chile, además, otorgó a Perú una indemnización de 6 millones de dólares.

Alessandri— “trabajé para darle vida al panamericanismo. Pero, ahora dedicará todas las energías que sé quedan a predicar que nosotros (los países latinoamericanos) debemos levantarnos juntos, unidos, y proclamar: América Latina para los latinoamericanos”<sup>36</sup>

Durante la dictadura de Ibáñez, las relaciones entre EE.UU. y Chile reasumieron un tono más cooperativo. Ibáñez aceptaba el predominio de EE.UU. en el sistema interamericano como un hecho inevitable, pese a que tanto él como sus consejeros sentían una profunda desconfianza de EE.UU. y se oponían a las expresiones imperialistas de la Doctrina Monroe. En efecto, el gobierno de Ibáñez retomó el tema de la unidad latinoamericana, llegando a condenar vehementemente la intervención norteamericana en Nicaragua que se iniciara en 1926.

La crisis mundial de 1929-1931 tuvo graves repercusiones en Chile. A la caída del gobierno de Ibáñez en 1931, Chile ostentaba una de las deudas externas *per cápita* más altas del mundo, contraída principalmente con entidades bancarias norteamericanas. En julio de 1931 se llegó a una moratoria parcial de pagos y en agosto de ese mismo año a una moratoria completa. El cuadro se vio agravado aun más con la promulgación en EE.UU. de la ley de Tarifas de 1930 y la Ley de Rentas de 1932, que establecían nuevas barreras arancelarias contra los productos latinoamericanos. Además, esta última ley decretó también una tasa de cuatro centavos de dólar por libra sobre el cobre importado, afectando a Chile, Perú y México.<sup>37</sup>

36. Citado en Pike, *op. cit.*, p. 219.

37. Ver B. Yopo H., *op. cit.*, p. 9.

Durante los dieciseis días de la República Socialista, las relaciones entre EE.UU. y Chile llegaron a uno de sus puntos históricos más bajos. El embajador estadounidense en Santiago recomendó demorar el reconocimiento del nuevo gobierno hasta ver las reacciones de las autoridades socialistas respecto a los intereses norteamericanos en Chile. Pese a que Marmaduke Grove proporcionó garantías al embajador norteamericano en el sentido que los intereses de EE.UU., con la excepción del salitre, no serían afectados, la Casa Blanca se coordinó con las empresas estadounidenses para obstaculizar cualquier intento de nacionalización por parte del gobierno socialista, y advirtió a las autoridades chilenas que toda interferencia en las inversiones en el salitre y cobre sería causal para congelar los depósitos chilenos en bancos estadounidenses y bloquear los créditos en trámite. Asimismo, el Subsecretario de Estado norteamericano advirtió que el régimen socialista sería objeto de protestas ante la posible requisición de los depósitos extranjeros en bancos chilenos, lo que frustró los planes de la Junta Revolucionaria al respecto.<sup>38</sup> Claramente, la experiencia de la República Socialista reforzó la visión predominante en la izquierda y en ciertos sectores del centro político chileno de EE.UU. como una potencia imperialista.

Hasta 1933, Chile siguió buscando la unidad de la región en oposición a EE.UU. Las diferencias entre Argentina y Chile se redujeron notablemente en ese período, en un esfuerzo común por equilibrar la in

38. *Ibid.*, p. 13.

fluencia norteamericana en el movimiento panamericano.

A partir de ese año, las relaciones entre Washington y Santiago mejoraron significativamente. Una de las causas fundamentales de este cambio fue la aceptación por parte de EE.UU. del principio general de la no-intervención durante la Séptima Conferencia Panamericana, en el marco de la "política del Buen Vecino" de la administración de Franklin D. Roosevelt, situación que contribuyó a crear una imagen más positiva de EE.UU. en la élite política chilena y latinoamericana.

No obstante, el inicio de la Segunda Guerra Mundial marcó el retorno a las dificultades bilaterales. Inmediatamente después de la entrada de EE.UU. a la guerra, luego del ataque a Pearl Harbour, la política latinoamericana de Washington se centró, al igual que durante la Primera Guerra Mundial, en presionar a todas las naciones del continente a romper sus relaciones diplomáticas con el Eje. Argentina y Chile fueron los únicos países que no lo hicieron hasta casi el término de la conflagración mundial.

El gobierno chileno, pese a la opinión prorrrupturista del Partido Socialista<sup>39</sup> y de algunos liberales, radicales y otros sectores, se mantuvo inicialmente neutral en el conflicto bélico. Esta posición chilena causó gran malestar en la Casa Blanca, originando constantes presiones y amenazas a los gobiernos radicales de la época para producir el rompimiento deseado.

Una de las principales dificultades bilaterales durante la guerra fue que EE.UU. había fijado al cobre un

39. Sobre la posición del partido Socialista de Chile durante la Segunda Guerra Mundial, ver Heraldo Muñoz, *op. cit.*

precio de 11.7 centavos de dólar por libra, situación que provocó graves pérdidas al Fisco chileno, que alcanzaron a unos mil cien millones de dólares por concepto de menor precio de venta, y a aproximadamente 900 millones de dólares debido a impuestos no recaudados.<sup>40</sup> En consecuencia, la Segunda Guerra Mundial dejó un saldo amargo para Chile en cuanto a sus relaciones con EE.UU.: la presión política norteamericana se había hecho sentir en todo su peso, hasta que Chile finalmente rompió con el Eje y declaró la guerra al Japón. Como contrapartida, Chile ni siquiera pudo defenderse ante las alzas de los productos manufacturados a través de exportaciones de cobre a un precio de mercado.

40. Ver Alexander Sutulov "Evolución de la política nacional del cobre y sus consecuencias en las relaciones con Gran Bretaña y EE.UU.", en W. Sánchez y T. Pereira (eds.), *op. cit.*, p. 240.



### **ESTADOS UNIDOS Y CHILE: DESDE LA POSTGUERRA HASTA 1973**

#### **A. La guerra fría y los lazos durante los gobiernos de González Videla e Ibáñez (1946-1958)**

**L**AS RELACIONES ESTADOUNIDENSES-CHILENAS cambiaron cualitativamente a partir del término de la Segunda Guerra Mundial: el marco internacional adquirió características de gran rigidez, debido al agudo bipolarismo que la Guerra Fría imprimió a las relaciones internacionales, y las nacientes instituciones del sistema interamericano sirvieron para cristalizar la relación subordinada de América Latina frente a los Estados Unidos en un cuadro de confrontación global.

La implantación y desarrollo de las instituciones interamericanas, combinadas con acuerdos bilaterales en el ámbito militar, constituyeron los principales elementos de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el último quinquenio de los 40 y los comienzos de los 50. Los lazos político-militares

fueron complementados con los de ayuda económica. Los latinoamericanos vieron la cooperación económica como la contrapartida de los vínculos político-militares, en tanto los estadounidenses le asignaron un papel meramente secundario. Estos énfasis contrapuestos se expresaron en controversias recurrentes en las relaciones interamericanas hasta el lanzamiento de la Alianza para el Progreso.

Con todo, en la temprana post-guerra se institucionalizaron los programas de ayuda económica que llegaron a ser un mecanismo de influencia crucial en los decenios siguientes. Si se examinan las estadísticas de los programas de donaciones y créditos norteamericanos hacia América Latina se puede comprobar la alta prioridad asignada a Chile, país que, salvo períodos extraordinarios, recibió donaciones y créditos en una proporción muy superior a su participación en el producto y en la población de América Latina (ver cuadros 3 y 5). La información sobre ayuda económica y militar ha sido agrupada por períodos presidenciales en los Estados Unidos. Para facilitar el análisis de las políticas que se implementaron mediante donaciones y créditos, hemos agrupado las mismas cifras de acuerdo a los gobiernos chilenos en los distintos sub-períodos. Más adelante se retomará el hilo de estos datos y su significado.

**CUADRO Nº 2**  
**Donaciones y Créditos de Estados Unidos**  
**a Chile 1946-1984\***  
**(en millones de dólares)**

	<b>TRUMAN</b> <b>1946-52</b>	<b>EISENHOWER</b> <b>1953-60</b>	<b>KENNEDY</b> <b>1961-63</b>	<b>JOHNSON</b> <b>1964-68</b>	<b>NIXON</b> <b>1969-73</b>	<b>FORD</b> <b>1974-76</b>	<b>CARTER</b> <b>1977-80</b>	<b>REAGAN</b> <b>1981-84</b>
Créditos	--	53,1	239,8	386,3	57,3	159,7	14,3	0,1
Donaciones	6,2	58,9	53,2	70,9	40,3	23,9	54,6	23,3
Subtotal								
Asistencia Económica	(6,2)	(112)	(293)	(457,2)	(97,6)	(183,6)	(68,9)	(23,4)
Créditos	--	--	--	9,1	38,4	15	--	--
Donaciones	6,7	47	58,5	33,3	7,2	1,7	--	--
Subtotal								
Asistencia Militar	(6,7)	(47)	(58,5)	(42,4)	(45,6)	(16,7)	(--)	(--)
Total	12,9	159	351,5	499,6	143,2	200,3	68,9	(23,4)
Eximbank y otros créditos**	104,2	95,1	91	249,3	33,4	141,8	46	--

\* Las estadísticas corresponden a años fiscales norteamericanos, que hemos aproximado a los periodos presidenciales.

\*\* Se trata de créditos del Eximbank, salvo durante las administraciones de Ford y Carter. Bajo Ford, 81,8 millones correspondieron a créditos del Eximbank y 60 millones a otros créditos. La administración Carter no otorgó créditos del Eximbank por lo que la cifra corresponde a otros créditos.

FUENTE: U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organizations.

Obligations and Loans Authorizations, Office of Public Affairs, Agency for International Development, Washington, D.C., varios volúmenes.

**CUADRO Nº 3**  
**Participación de Chile en las donaciones y créditos de EE. UU. a América Latina**  
**por administración en Washington 1946-1984\***  
**(Porcentajes)**

	TRUMAN 1946-52	EISENHOWER 1953-60	KENNEDY 1961-63	JOHNSON 1964-68	NIXON 1969-73	FORD 1974-76	CARTER 1977-80	REAGAN 1981-84
Créditos	-	13	16	13	4	24	2	0
Donaciones	4	8	8	6	4	5	6	
Subtotal Asistencia Económica	( 3)	(10)	(14)	(11)	( 4)	(15)	(4)	(1)
Créditos	-	-	-	6	20	4	-	-
Donaciones	14	13	18	9	5	3	-	-
Subtotal Asistencia Militar	(14)	(11)	(16)	( 8)	(14)	( 4)	(-)	(-)
Total	5	10	14	11	5	12	3	1
Eximbank y otros créditos**	16	5	16	21	2	7	2	(-)

\* Ibid cuadro Nº 2.

\*\* Ibid cuadro Nº 2.

PUNTE: Ibid cuadro Nº 2.

CUADRO N° 4  
**Donaciones y créditos estadounidenses a Chile, 1946-1984\***  
(en millones de dólares)

	<b>GONZALEZ VIDELA 1946-52</b>	<b>IBANEZ 1953-58</b>	<b>ALESSANDRI 1959-64</b>	<b>FREI 1965-70</b>	<b>ALLENDE 1971-73</b>	<b>PINOCHET 1974-84</b>
Créditos	-	40,3	350,2	346	-	174,1
Donaciones	6,2	28,8	97,5	77,2	19,8	101,8
Subtotal <u>Asistencia Económica</u>	(6,2)	(69,1)	(447,7)	(423,2)	(19,8)	275,9
Créditos	-	-	0,7	19,4	27,4	15
Donaciones	6,7	34	80,2	26,2	5,6	1,7
Subtotal <u>Asistencia Militar</u>	(6,7)	(34)	(80,9)	(45,6)	(33)	(16,7)
Total	12,9	103,1	528,6	468,8	52,8	288,1
Eximbank y otros <u>créditos**</u>	104,2	50,7	150,7	262,7	4,7	187,8

\* Las estadísticas corresponden a años fiscales de los Estados Unidos, los que hemos agrupado en años aproximadamente correspondientes a los períodos presidenciales chilenos.

\*\* Se trata de créditos del Eximbank en todos los períodos presidenciales chilenos, salvo bajo el gobierno de Pinochet donde 81,8 millones de dólares son créditos del Eximbank y 106 millones corresponden a otros créditos.

FUENTE: *Ibid* cuadro N° 2.

CUADRO Nº 5  
Participación chilena en las donaciones y créditos de EE. UU. a América Latina  
en cada período presidencial en Chile, 1946-1982\*  
(Porcentajes)

	GONZALEZ VIDELA 1946-52	IBANEZ 1953-58	ALESSANDRI 1959-64	FREI 1965-70	ALLENDE 1971-73	PINOCHET 1974-82
Créditos	—	15	15	12	—	7
Donaciones	4	5	8	6	4	5
<u>Subtotal</u> <u>Asistencia</u> <u>Económica</u>	( 3 )	( 8 )	( 13 )	( 10 )	( 1 )	( 6 )
Créditos	—	—	1	14	16	2
Donaciones	14	13	16	8	6	1
<u>Subtotal</u> <u>Asistencia</u> <u>Militar</u>	( 14 )	( 12 )	( 13 )	( 10 )	( 13 )	( 2 )
Total	5	9	13	10	3	5
Eximbank y otros créditos**	16	4	12	18	0,4	3

\* Ibid cuadro Nº 4.

\*\* Ibid cuadro Nº 4.

FUENTE: Ibid cuadro Nº 2.

La Guerra Fría afectó directamente las relaciones exteriores de Chile. Siguiendo la política norteamericana, en 1947, el gobierno de Gabriel González Videla marginó al Partido Comunista de la coalición de gobierno y rompió vínculos diplomáticos con la URSS, Polonia, Yugoslavia y Checoslovaquia.<sup>41</sup> Ese mismo año suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), instrumento central de la política estadounidense de seguridad en la región, y en 1948 firmó la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), en tanto que en el plano interno lograba la ley que proscribía al Partido Comunista de la vida política. El país quedaba vinculado al sistema político-militar interamericano, que iba a ser una pieza del alineamiento con los Estados Unidos durante la Guerra Fría.

La profundización del fenómeno de la dependencia transnacional, cuyo eje era un vigoroso capitalismo norteamericano, facilitó la hegemonía de EE.UU. en América Latina. Por otra parte, la URSS se preocupaba principalmente de sus propias zonas de influencia y de los requerimientos de la construcción de postguerra, mientras que el Tercer Mundo todavía no adquiría relevancia, pues recién se iniciaba el proceso de descolonización. Inevitablemente entonces, Estados Unidos era la prioridad externa de Chile.

Sólo en algunas materias que no incidían directamente en la confrontación Este-Oeste, el gobierno de

41. Sobre la ruptura de relaciones diplomáticas entre Chile y Checoslovaquia, y acerca de las gestiones del gobierno de Gabriel González Videla en Naciones Unidas, en favor del régimen del Presidente Benes, derrocado en marzo de 1948, ver Hernán Santa Cruz, "La evolución de la política exterior de Chile en Naciones Unidas: 1945-1970", mimeo, Santiago, 10 de noviembre de 1982, pp. 18-22.

González Videla siguió cursos de acción independiente como, por ejemplo, respecto a la defensa de la posición chilena en la Antártica y en cuanto al límite marítimo de las 200 millas. Pero, aun en el campo de las iniciativas no militares, como es el caso de un proyecto de integración económica con Argentina, que se extendería eventualmente a todo el Cono Sur y que intentó implementar la administración González Videla, la oposición del gobierno norteamericano fue un obstáculo importante para su materialización.<sup>42</sup>

Conseguida la subordinación global, el núcleo de las relaciones bilaterales comenzó a desplazarse a las vinculaciones económicas, especialmente en relación al cobre, materia prima cuya exportación es vital para la economía chilena, y que estaba en propiedad de las compañías norteamericanas Anaconda y Kennecott.

Durante la guerra de Corea, nuevamente el gobierno de Estados Unidos intervino en el mercado del cobre. En junio de 1950 fijó —de acuerdo con las compañías— el precio de 24,5 centavos de dólar a la libra de cobre, lo que fue ignorado por el Estado chileno. En mayo de 1951, el precio se elevó a 27,5 centavos de dólar, mediante un acuerdo entre Washington y Santiago, quedando este aumento a beneficio fiscal, además de dar una cuota de libre comercio para el Estado chileno. Sin embargo, después de un año el sistema fue desahuciado, en medio de fuertes críticas a la gestión gubernamental en materia de cobre.<sup>43</sup> El tema —crucial en las relaciones chileno-norteamericanas— se transformaba

42. Ver Jaime Larraín "Chile y América", *El Campesino*, Santiago, septiembre 1965, p. 30.

43. Mario Vera Valenzuela, *La política económica del cobre en Chile*, (Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile, 1961), pp. 59 y 60.

así en materia de debate político interno en Chile, presentándose en el Congreso Nacional el primer proyecto de nacionalización. Lo que a comienzos de los 50 era objetivo político de una minoría de izquierda, iba a culminar veinte años después en una decisión unánime del Congreso Nacional.<sup>44</sup>

Durante el último año del gobierno de González Videla se discutió y aprobó el Pacto de Ayuda Militar (PAM) entre EE.UU. y Chile. Este acuerdo fue arduamente debatido en la campaña presidencial, siendo apoyado por el candidato oficialista, el radical Pedro Enrique Alfonso, y por el liberal Arturo Matte, y rechazado por el socialista Salvador Allende y por quien resultaría el próximo presidente, el general Carlos Ibáñez. Con todo, radicales, falangistas, liberales y conservadores tenían la mayoría para la aprobación legislativa, derrotando a ibañistas, socialistas y comunistas. El principal instrumento de las relaciones militares bilaterales surgió con aprobación del Congreso, pero con una importante oposición no sólo política, sino que de la opinión pública y del candidato presidencial triunfante.<sup>45</sup>

Ibáñez pareció introducir un cierto grado de autonomía de Chile frente a EE.UU. Poco después de asumir el nuevo gobierno, el 23 de diciembre de 1952, el Canciller Arturo Olavarría esbozó la idea de un acercamiento hacia los países subdesarrollados, declarando que "un entendimiento entre estos países ten-

44. Eduardo Novoa Monreal, *La batalla por el cobre*, (Santiago, Quimantú, 1972).

45. Carlos Portales, "Las relaciones internacionales de las FF.AA. chilenas: de la guerra fría a los años 80", *Opciones*, N° 8, enero-abril 1986, pp. 199-234.

dría impresionantes repercusiones, no sólo en el campo económico, sino también en el político, e incluso en la defensa y resguardo de la convivencia pacífica.<sup>46</sup> Para precaverse de una posible reacción adversa de Washington, el Canciller agregó que Chile “no se estaba sumando a una tercera posición en la política mundial”. Esas palabras reflejaban la frialdad con que habían comenzado las relaciones entre EE.UU. y el gobierno de Ibáñez.<sup>47</sup>

Pero aunque Ibáñez se había opuesto al Pacto de Ayuda Militar, pronto decidió no empeorar las relaciones con Washington, no insistió en denunciar el acuerdo y cambió al Ministro de Relaciones Exteriores. Pocos años después, en la Conferencia de Caracas de 1954, Chile votó a favor de una resolución que declaraba incompatible al comunismo con la concepción de libertad continental, y en la crisis de Guatemala se alineó con EE.UU.<sup>48</sup> En su mensaje presidencial del 21 de mayo de 1957, Ibáñez llegaría a sostener que “la política exterior de mi gobierno se ha mantenido inalterablemente dentro de la órbita de la civilización de Occidente. En esta forma contribuimos a robustecer el sistema democrático del mundo libre contra las acechanzas y amenazas del comunismo internacional.”<sup>49</sup>

Pese a ello, durante el gobierno de Ibáñez se registraron fricciones en las relaciones entre Washington y

46. Olavarría, citado en Otto Boye, “Chile y el interamericanismo en las dos últimas décadas”, *Mensaje*, Vol. XX, Ns. 202 y 203, octubre de 1971, p. 496.

47. O. Boye, *ibid.*, pp. 496-497.

48. F. Parkinson, *Latin America, The cold War, and the World Power 1945-1973*. (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1974), pp. 45-46.

49. Ibáñez citado en O. Boye, *op. cit.*, p. 497.

Santiago. Así, a fines de 1957, Ibáñez canceló un viaje a Estados Unidos como reacción ante el anuncio de la colocación de impuestos a la importación del cobre.<sup>50</sup> Por otra parte, ese mismo año se había suscitado una crisis en las relaciones bilaterales cuando aviones de la Fuerza Aérea de Chile descubrieron una flota de 22 barcos norteamericanos pescando dentro del límite de las 200 millas, de los cuales seis estaban fondeados en una caleta al norte de Iquique. La posición chilena fue solucionar diplomáticamente el incidente, luego que detuviera a los buques que no alcanzaron a huir. La situación adquirió cierta tirantez, interviniendo el Departamento de Estado norteamericano. El interés de EE.UU. estaba puesto en que la mayor cantidad de espacios marítimos posibles se mantuvieran abiertos sin restricción a la actividad de sus flotas pesqueras. La solución final de este incidente se obtuvo mediante la fijación de un derecho de operación, y otro por cada tonelada de captura obtenida por barcos extranjeros en aguas chilenas, más una recalada en puertos chilenos para controlar su carga.<sup>51</sup>

Retomando los datos sobre ayuda norteamericana, es interesante observar que si bien en este período la asistencia económica y militar fue reducida —si se la compara con períodos posteriores—, Chile ya era considerado un país importante, al asignársele significativas porciones de los programas de ayuda de postguerra y del punto IV del Plan Marshall. Durante el gobierno de González Videla obtuvo el 50% de la asistencia econó-

50. Entrevista a Ricardo Ibáñez, *Cosas*, N° 256, 24 de julio de 1986, pp. 65 y 66.

51. Heraldo Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, (Santiago, Las ediciones del ornitorrinco, 1986), p. 90.

mica y militar (30% de la económica y 14% de la militar) y 16% de los créditos del Eximbank otorgados por la administración Truman a América Latina. Por su parte, durante el gobierno de Ibáñez obtuvo el 90% de la asistencia económica y militar otorgada a América Latina (80% de la económica y 12% de la militar) y un 4% de los créditos del Eximbank.

Se puede concluir que en este período de inmediata postguerra, las relaciones estadounidenses-chilenas estuvieron marcadas por la incorporación de Chile a los mecanismos institucionales panamericanos y por el desarrollo de acuerdos bilaterales complementarios. Estos mecanismos, en los planos político, económico y militar, llegarían a ser los vínculos fundamentales de la relación bilateral y condicionarían no sólo la política exterior chilena —lo que sucedió con más intensidad en plena Guerra Fría— sino que serían instrumentos que operarían en el desarrollo político y económico interno.

### **B. Las relaciones durante el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964)**

El triunfo de la revolución cubana en 1959 alteró profundamente la política estadounidense hacia América Latina. Este hecho se proyectó en las relaciones chileno-norteamericanas de la época, en tres niveles: en la política exterior, particularmente dentro del sistema interamericano; en la vinculación entre las relaciones interestatales y las transformaciones internas, y en la orientación de las relaciones entre las Fuerzas Armadas.

El gobierno de los Estados Unidos asumió una actitud hostil frente al nuevo gobierno cubano y en 1961 organizó la invasión de bahía Cochinos. Paralelamente, el nuevo gobierno del Presidente Kennedy buscó proyectar hacia la región una preocupación progresista y modernizante, que sirviese de vínculo de interés común entre EE.UU. y América Latina y de marco global para la implementación de reformas tendientes a frenar los brotes revolucionarios, producto de la injusticia e inequidad imperantes en los países del área. Asimismo, Washington reorientó su estrategia de seguridad hemisférica, bajo los patrones de la seguridad nacional que ponía el acento en la lucha antisubversiva en vez de la defensa contra amenazas externas.

La política de los Estados Unidos de aislar a Cuba fue materia de dificultades en las relaciones chileno-norteamericanas, puesto que la política exterior del Presidente Alessandri fue reticente en secundar la visión estadounidense, a pesar de la alta prioridad que Washington concedió al apoyo latinoamericano. Según Fernandois, la presión que ejerció el gobierno norteamericano sobre Alessandri para que éste apoyase la postura anti-cubana de EE.UU. resultaba "sólo comparable a la que EE.UU. ejerció en pro de la ruptura con el Eje a comienzos de los 40, y en pro de la constitución de un frente de 'guerra fría' después de 1945".<sup>52</sup>

Durante la visita de Adlai Stevenson a Santiago como enviado especial de Kennedy, en junio de 1961, el tema central de su mensaje fue la "amenaza comunista al hemisferio" y la necesidad de controlar el

52. Joaquín Fernandois, "Chile y la 'Cuestión Cubana': 1959-1964", *Historia*, Pontificia Universidad Católica de Chile, N° 17, 1982, p. 163.

“expansionismo cubano”. En esta misma línea, en la reunión de la OEA de Punta del Este en 1962, el Secretario de Estado norteamericano Dean Rusk, presionó directamente a Chile y al resto de los países latinoamericanos para votar favorablemente la exclusión de Cuba de la OEA y la imposición de sanciones contra La Habana. Incluso, el propio Presidente Kennedy trató de centrar una entrevista personal con Alessandri, durante una visita de éste a Washington en diciembre de 1962, en el tema de la suspensión de relaciones entre Chile y Cuba. Debido a la molestia demostrada por Alessandri, esta situación llevó a cierta tensión durante la reunión entre ambos mandatarios.<sup>53</sup>

Pese a la línea política conservadora del gobierno encabezado por Alessandri, EE.UU. no pudo contar con Chile como un aliado sólido en el tema cubano. Este país mantuvo una posición de autonomía respecto a EE.UU., ciñéndose pragmáticamente a la perspectiva “legalista” que tradicionalmente ha caracterizado a la política exterior chilena. Así, esgrimiendo argumentos jurídicos —como, por ejemplo, que las sanciones contra un país sólo eran aplicables en caso de agresión militar— el gobierno chileno: a) se resistió, junto a la mayoría de los estados latinoamericanos, a condenar expresamente a Cuba, como deseaba Washington en la Séptima Reunión de Consulta de San José, en 1960; b) se abstuvo en la votación que excluyó a Cuba de la Organización de Estados Americanos en la reunión realizada en Punta del Este en 1962, y c) se abstuvo

53. Ver Miles Wolpin, *Cuban Foreign Policy and Chilean Politics* (Lexington, Mass., 1972), p. 119.

frente a la proposición de aplicar sanciones a Cuba, aprobada en julio de 1964.

Sin embargo, invocando esta misma postura legalista, el gobierno de Alessandri acató la resolución de la Novena Reunión de Consulta de Cancilleres y, finalmente, rompió relaciones diplomáticas con Cuba en agosto de 1964. Aparentemente, Alessandri y su Canciller Julio Philippi no deseaban la suspensión de vínculos diplomáticos con La Habana,<sup>54</sup> pero se sentían obligados por el carácter mandatorio de la resolución de la Reunión de Consulta. Alessandri llegó a sostener que el no cumplir la resolución "implicaría un grave precedente y significaría tarde o temprano, el retiro de Chile del sistema jurídico interamericano".<sup>55</sup>

Es interesante destacar a este respecto que sectores políticos de derecha criticaron la política de "cuasi-neutralismo" de Alessandri frente al problema de Cuba.<sup>56</sup> El senador conservador Francisco Bulnes llegó incluso a sugerir que la administración Alessandri, particularmente durante la gestión del Ministro de Relaciones Exteriores Carlos Martínez Sotomayor, militante del partido Radical, carecía de suficiente "anticomunismo" tanto en el plano externo como interno.<sup>57</sup>

Más importante aún para las relaciones chileno-norteamericanas fue la política de la Alianza para el Progreso impulsada por el Presidente Kennedy. Chile pasó a ser un país clave dentro de la estrategia estado-

54. Fermandois, *op. cit.*, p. 189.

55. Citado en Fermandois, *ibid.*, p. 191.

56. La tesis del "cuasi-neutralismo" es debatible, puesto que, de hecho, el gobierno de Alessandri apoyó sin vacilación la "cuarentena" norteamericana a Cuba durante la crisis de los misiles, y votó en contra de la solicitud cubana de ingreso a ALALC en 1962.

57. Ver Fermandois, *op. cit.*, pp. 125-126.

unidense para contrarrestar el efecto de la revolución cubana. Dado su régimen democrático-liberal, Chile resultaba el país adecuado para llevar adelante el modelo de transformaciones socio-económicas buscado por Washington. De ahí la alta prioridad que el gobierno norteamericano asignara al apoyo al régimen chileno, lo que se hacía más urgente por el creciente respaldo electoral que estaban adquiriendo los partidos políticos de izquierda. Sin embargo, los partidarios del presidente Alessandri no eran los más entusiastas impulsores de las transformaciones socio-económicas requeridas para abrir el flujo de asistencia económica contemplado en los programas de la Alianza para el Progreso: la derecha gobernaba esos años con un proyecto empresarial de corte capitalista tradicional que no incluía reformas estructurales. En este contexto se desarrolló un debate entre los formuladores de la política latinoamericana de Washington y algunos académicos, en el cual se planteaba que “la ayuda tradicional (de los Estados Unidos) ha ido principalmente a mejorar la posición de un grupo que se encuentra en la cima de la sociedad y a hacer por consecuencia a aquéllos que están más abajo más susceptibles aún a los halagos del comunismo”,<sup>58</sup> y que en cambio se debía apoyar “una política dirigida a acentuar la propaganda militante en favor de la Reforma Agraria y de la imposición y recaudación de impuestos generalmente progresivos —política que beneficiaría positivamente a las clases populares (y que), crearía, por su

58. Frederick B. Pike y Donald W. Bray, “Panorama de catástrofe: el futuro de las relaciones entre los Estados Unidos y Chile”, *Mensaje*, Nº 97, marzo-abril 1961, p. 105.

puesto, una enérgica oposición entre los atrincherados intereses tradicionales”.

Pero —sugería un analista— también serviría para hacer posible un futuro de relaciones sinceramente amistosas entre aquéllos que tarde o temprano reemplazarían al antiguo régimen. “Sería aconsejable” —proseguía— “que el Departamento de Estado comenzara ahora (a demostrar) verdadero interés en aquellas figuras públicas y escritores empeñados en la reforma social”.<sup>59</sup>

Efectivamente, la política norteamericana terminó dando su apoyo al partido Demócrata Cristiano, que propiciaba reformas al sistema sin romper con EE.UU., apoyo que se hizo presente en las elecciones presidenciales de 1964 y durante el gobierno de su líder Eduardo Frei, especialmente bajo la administración Johnson.

Con todo, el gobierno de Alessandri también había llegado a contar con un fuerte apoyo de los Estados Unidos, que se expresó en el aumento de la asistencia económica al país de 69,1 millones de dólares durante el período presidencial anterior, a 447,7 millones que recibió el gobierno de Alessandri, en el incremento de la asistencia militar de 34 a 80,9 millones de dólares y en el aumento de los créditos del Eximbank de 50,7 a 150,7 millones. En términos relativos, esas cifras significaban un aumento del 80/o al 130/o de la asistencia económica total al continente latinoamericano, un incremento del 120/o al 130/o de la asistencia

59. *Ibid.*, p. 105. El libro de Frederick Pike, anteriormente citado, fundamenta en la historia de las relaciones chileno norteamericanas la necesidad del apoyo a las transformaciones socioeconómicas profundas y a los sectores políticos reformistas.

militar y un alza del 40/o al 120/o en la participación en los créditos del Eximbank.

El aumento del flujo de asistencia económica y militar se produjo dentro de los programas de la Alianza para el Progreso, bajo la administración Kennedy. Para lograr estos apoyos, el gobierno debió emprender las reformas agraria, tributaria y administrativa requeridas por la Alianza para el Progreso. Para ello modificó el gabinete en agosto de 1961, integrándolo con una coalición centroderechista de radicales, liberales y conservadores. Estos últimos fueron, no obstante, muy críticos de la Alianza para el Progreso pues creían que Estados Unidos no daría suficientes fondos para llevar a cabo las reformas y ello crearía más descontento entre las masas,<sup>60</sup> y que de ahí en adelante se produciría un distanciamiento entre esos sectores de la derecha y los Estados Unidos.

Los propios funcionarios del gobierno norteamericano que evaluaron la marcha de las reformas estructurales en 1962, la misión Goodwin-Moscoso, estimaron que ellas eran insuficientes y se inclinaron a apoyar a los demócratacristianos para evitar el triunfo de la izquierda en 1964, lo que quedó evidenciado durante la visita de Eduardo Frei y Radomiro Tomić a Washington y en sus declaraciones posteriores.<sup>61</sup> El triunfo del primero iba a ser considerado por el presidente Johnson como uno de los "avances que está logrando la Alianza para el Progreso".<sup>62</sup>

Los cambios ocurridos en las relaciones militares

60. La posición del presidente del Partido Conservador, Francisco Bulnes Sanfuentes, *Ercilla*, XXVII, 5 de julio de 1961, p. 9.

61. Wolpin, *op. cit.*, p. 71.

62. *Ercilla*, 9 de septiembre de 1964, pp. 20-21.

interamericanas, como producto de la revolución cubana, llevaron al abandono de la defensa contra una amenaza extra hemisférica y su transformación en una defensa contrainsurgente, esto es, el traslado de la noción del enemigo externo a la del enemigo interno. Estos cambios reflejaban el nuevo tipo de preocupación que imperaba en las escuelas militares interamericanas e incidieron en la transferencia de nuevos tipos de armamentos desde Estados Unidos hacia los países latinoamericanos. Durante el período de Alessandri, el país recibió una de las más altas prioridades en la asistencia militar a América Latina, obteniendo el 13% del total otorgado al continente, intensificándose el entrenamiento militar contrainsurgente y comenzando el equipamiento y entrenamiento de Carabineros en contrainsurgencia urbana.<sup>63</sup> Esta intensificación de las relaciones militares y policiales se iba a expresar en los períodos siguientes en la intervención de las FF.AA. y de Carabineros en la arena política.

Finalmente, entre las iniciativas internacionales del gobierno de Alessandri<sup>64</sup> estuvo la proposición de un

63. La importancia del apoyo norteamericano a los servicios de policía latinoamericanos ha sido estudiada por Michael Klare y Cynthia Arnson, en Klare y Arnson "Exporting Repression: U. S. Support for Authoritarianism in Latin America", en Richard R. Fagen, compilador, *Capitalism and the State in US-Latin American Relations* (Stanford, California, Stanford University Press, 1979), pp. 138-168. Según cifras de la AID, (Agencia para el Desarrollo), Chile recibió casi un millón de dólares en ayuda policial entre 1962 y 1964 y más de un millón trescientos mil dólares entre 1965 y 1969. Ver Miles Wolpin, *op. cit.*, p. 90.

64. Durante este período, Chile reanudó una política más activa hacia el Tercer Mundo. El gobierno de Alessandri envió observadores a la Primera Reunión Ministerial de Países en Desarrollo efectuada en El Cairo, cuyo antecedente había sido la Conferencia de Bandung; más tarde, la delegación chilena desempeñó un rol clave en la organización del "Grupo de los 77" en el marco de la UNCTAD I.

plan tendiente a limitar el armamentismo en la región que no fue acogida muy favorablemente en EE.UU.

En conclusión, Alessandri optó por una actitud pragmática en sus relaciones con Washington, respondiendo caso por caso y desde una óptica legalista a las propuestas norteamericanas. Se debe subrayar que Chile, pese a tener un gobierno conservador en el poder, nuevamente no llegó a constituir un aliado incondicional de la política latinoamericana de EE.UU.

### **C. Los vínculos contradictorios durante el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)**

El tema de la revolución cubana siguió preocupando a EE.UU. durante el resto de la década del 60. Consecuentemente, la existencia en Chile de un régimen reformista estable, alternativo al modelo cubano, continuó siendo de primerísima importancia para la estrategia regional de Washington. De ahí entonces el apoyo que el gobierno norteamericano dio para asegurar el éxito de la campaña presidencial de Frei en 1964.

Según el informe *Covert Action in Chile* del Senado estadounidense, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) otorgó 2,6 millones de dólares a la candidatura de Frei, llegando a financiar una parte importante de esa campaña presidencial.<sup>65</sup>

65. U.S. Senate, *Covert Action in Chile: 1963-1973* (Washington, U.S. Government Printing Office, 1975), p. 9. (En adelante citado como *U.S. Senate-Covert Action*).

Por otra parte, Seymour Hersh sostiene que este financiamiento por parte de EE.UU. habría alcanzado cifras aún superiores, si se toma el período 1963-1964, y que dicha candidatura recibió, además, apoyo de un grupo de corporaciones estadounidenses conformado por David Rockefeller en 1963 y conocido como *Business Group for Latin America*.<sup>66</sup>

Lo concreto es que Washington estaba extremadamente interesado en la derrota del candidato de la izquierda, Salvador Allende,<sup>67</sup> y en la existencia de un gobierno reformista en Chile, que pudiese constituir un punto de apoyo fundamental para la estrategia regional estadounidense antirrevolución cubana.

Las relaciones del gobierno de Frei con los Estados Unidos tuvieron un período inicial de apoyo norteamericano al proyecto de transformaciones internas, con algunas dificultades generadas a partir de la política exterior latinoamericana del Presidente Johnson y un período final de deterioro significativo bajo la Administración Nixon.

En materia de política exterior, el gobierno de Frei propició una "asociación digna y recíprocamente respetuosa" con los Estados Unidos, removiendo algunas de las líneas de subordinación del período de Guerra Fría. Chile restableció lazos consulares y diplo-

66. Seymour M. Hersh "The Price of Power: Kissinger, Nixon and Chile", *The Atlantic Monthly*, diciembre de 1982, p. 32.

67. Según el informe del Senado norteamericano ya citado, el 19 de julio de 1964, los altos mandos de las FF.AA. chilenas habían propuesto a Alessandri un golpe de Estado si triunfaba Allende.

Además, un grupo denominado "Legión de la Libertad" integrado por Julio Durán, el candidato presidencial del Partido Radical y otros políticos de derecha, habrían estado planeando un golpe similar ante la eventualidad que Allende fuese elegido presidente (ver *Covert Action in Chile*, op. cit., pp. 17-18).

máticos con la Unión Soviética, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Polonia y Rumania, y el nuevo Presidente, a los pocos meses de asumir, realizó, en julio de 1965, una gira por los principales países de Europa occidental, mostrando la voluntad de diversificación de relaciones más allá del marco interamericano. Sin embargo, no reanudó relaciones diplomáticas con Cuba.

Las tensiones en las relaciones EE.UU.-Chile no estuvieron ausentes durante la primera etapa de la administración Frei. En junio de 1965, salió a la luz pública el "Plan Camelot", proyecto que pretendía aislar los factores capaces de provocar cambios revolucionarios en los países en desarrollo. El proyecto se estaba realizando en Chile, sin conocimiento del gobierno, por un equipo de la American University, respaldado por el Departamento de Defensa de los Estados Unidos. La opinión pública y el gobierno chileno reaccionaron de inmediato: el Ejecutivo formó una comisión investigadora de los hechos y la Cámara de Diputados hizo otro tanto. Ante la protesta del gobierno chileno, el Departamento de Estado dio explicaciones y el plan fue suspendido.<sup>68</sup>

El gobierno chileno criticó la intervención estadounidense de 1965 en República Dominicana, especialmente rechazando la defensa jurídica de la intervención que efectuara EE.UU. en el marco de la OEA. Otra contradicción significativa se manifestó por la oposición chilena a la creación de una "Fuerza Interamericana de Paz" de carácter permanente, planteada por EE.UU. en la OEA en 1965 y luego por Argentina,

68. Sobre el plan Camelot, ver Irving Louis Horowitz (editor) *The Rise and Fall of Project Camelot* (Cambridge, Massachusetts, The M.I.T. Press, 1967).

con el apoyo de Washington, en la Conferencia de Buenos Aires de 1967. Un tema adicional de fricción fue la reforma de la OEA propiciada desde un primer momento por la administración Frei, buscando otorgar prioridad a los asuntos económicos, en detrimento de los problemas de carácter estratégico-militar que EE.UU. privilegiaba.

Uno de los temas más importantes de la campaña presidencial de 1964 fue el de la política del cobre y, en particular, la relación con las empresas norteamericanas. La Ley del Nuevo Trato de 1955 había otorgado una serie de ventajas tributarias y períodos más breves de amortización a las compañías estado-unidenses, a cambio de nuevas inversiones. Su resultado era considerado un fracaso.<sup>69</sup> El programa presidencial de Frei proponía la "chilenización" del cobre, que consistía en un nuevo estatuto negociado entre el Estado chileno y las empresas norteamericanas, en contraposición con el programa de Salvador Allende que propiciaba la nacionalización.

Mediante el programa de "chilenización", el Estado chileno adquiriría acciones de las compañías a cambio de inversiones cuantiosas para aumentar la producción. El nuevo estatuto concedía beneficios tributarios y aduaneros por un período de veinte años. La aprobación parlamentaria de tales convenios fue materia de arduo debate en el Congreso. El partido Demócrata Cristiano era mayoritario en la Cámara de Diputados, pero en el Senado, donde era minoritario, tuvo que conseguir el apoyo del Partido Radical para lograr su aprobación. La izquierda y la derecha se opusieron.<sup>70</sup>

69. Mario Vera Valenzuela, *op. cit.*, p. 59.

70. Eduardo Novoa Monreal, *op. cit.*, p. 33.

Los convenios con las compañías norteamericanas dejaron al Estado como accionista mayoritario en la mina El Teniente —en asociación con Kennecott— y minoritario en Minera Andina —con Cerro Corporation— y en Exótica —con Anaconda—. El alza de precio del cobre en el mercado internacional permitió que el mayor aporte que debieron hacer las compañías se financiara con utilidades provenientes de la propia explotación de las minas, las que superaron con creces las previstas por los negociadores chilenos en 1965.<sup>71</sup>

Esta circunstancia llevó al gobierno a buscar una nueva negociación, esta vez con la empresa norteamericana Anaconda, que en 1965 se había negado a participar en los convenios con el Estado chileno en sus principales yacimientos. Esta negociación culminó en la “nacionalización pactada” de 1969, en la cual el Estado adquirió el 51% de las acciones de las subsidiarias de Anaconda propietarias de Chuquicamata y El Salvador, al valor de libros y a un plazo de doce años, y obtuvo la opción de compra del 49% restante a un precio que se determinaría sobre la base de las utilidades anuales de la sociedad respectiva, reconociéndose un derecho de veto en una serie de materias cruciales de la administración a los socios minoritarios y entregándoseles las ventas y el manejo técnico de la Empresa.<sup>72</sup>

El período de Frei fue el de mayor asistencia económica norteamericana a Chile, si tomamos en cuenta el conjunto de la asistencia económica propiamente tal

71. Ver Theodore Moran, *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile* (Princeton N.J., Princeton University Press, 1977).

72. Eduardo Novoa Monreal, *op. cit.*, pp. 63 y ss.

y los créditos del Eximbank. Durante los años de la administración Johnson se puede apreciar mejor aún la prioridad concedida por los demócratas al gobierno de Frei: en 1965 recibió el 15,30/o de la asistencia económica a América Latina y el 5,70/o de los créditos del Eximbank a la región; en 1960, el 12,50/o y el 0,50/o, respectivamente, en 1967, la asistencia económica bajó al 3,80/o de la enviada a América Latina, lo que fue más que reemplazado por el 49,30/o de los créditos del Eximbank, declinando en 1968 al 10,90/o y 4,70/o respectivamente (ver cuadros Nos. 4 y 5).

Al promediar el gobierno de Frei, éste reorientó su política exterior<sup>73</sup> y, específicamente, replanteó sus relaciones con Washington. El progresivo giro en el contexto internacional desde el clima bipolar de Guerra Fría hacia una situación "predistensión", ciertamente facilitó la prosecución de una política exterior más autónoma por parte del gobierno demócrata-cristiano. La nueva orientación buscaba encontrar puntos de acuerdo entre los países latinoamericanos, con el objeto de conformar una coalición regional que pudiese negociar exitosamente diversos cambios en las relaciones económicas y políticas entre EE.UU. y Latinoamérica.

Uno de los signos más significativos del cambio en las relaciones Chile-EE.UU., y en los vínculos América Latina-EE.UU., en general, fue la entrega solemne por parte del Canciller Gabriel Valdés del "Consenso de

73. Sobre la evolución de la política exterior chilena bajo la administración Frei, ver Manfred Wilhelmy "Christian Democratic Ideology in Inter-American Politics: The Case of Chile, 1964-1970", en Morris Blachman y Ronald Hellman (eds.), *Terms of Conflict: Ideology in Latin American Politics* (Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1979), pp. 129-160.

Viña del Mar”, elaborado en el marco de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), al Presidente Estadounidense Richard Nixon en junio de 1969. Allí se sostenía que existía “una profunda crisis en los hechos y en las instituciones del sistema interamericano”, que los intereses de América Latina no eran idénticos a los de Washington —e incluso que éstos tendían a ser “progresivamente contradictorios”— y que Latinoamérica entregaba más de lo que recibía de EE.UU. El planteamiento del “Consenso de Viña del Mar” provocó gran irritación en la Casa Blanca<sup>74</sup> y llevó a un enfriamiento considerable de las relaciones bilaterales entre Washington y Santiago.

Un factor adicional de tensiones en los vínculos entre EE.UU. y Chile fue la progresiva normalización de relaciones comerciales que inició el gobierno de Frei, a partir de 1967, con La Habana. Asimismo, durante ese período el mejoramiento de las relaciones entre Chile y los países socialistas condujo al intercambio de numerosas misiones comerciales y a ciertos convenios de cooperación. En 1968, por ejemplo, la Unión Soviética amplió sus ventas de maquinarias a Chile mediante la concesión de créditos y prestó 42 millones de dólares para fines de desarrollo industrial.

En consecuencia, como se ha señalado, las relaciones entre Chile y EE.UU. durante los últimos años de la administración Frei se habían “deteriorado notable-

74. Tanto Richard Nixon como Henry Kissinger expresaron públicamente su irritación hacia el Canciller chileno Gabriel Valdés, quien leyó el texto del “Consenso de Viña” en presencia de los embajadores latinoamericanos en la Casa Blanca. Posteriormente hubo un áspero enfrentamiento verbal entre Kissinger y Valdés que aparece descrito en el trabajo de Seymour Hersh, *op. cit.*, pp. 33-35.

mente".<sup>75</sup> La actitud de Richard Nixon, quien había asumido la presidencia de EE.UU. a comienzos de 1969, era de franca hostilidad hacia el gobierno de Frei. Nixon consideraba que Frei era "un hombre de Kennedy", aliado de los demócratas de corte liberal, y llegó a borrar el nombre del mandatario chileno de una lista de posibles invitados a Washington. La asistencia económica a Chile en 1969 representó el 11,70/o de la enviada a América Latina y los créditos del Eximbank el 110/o. Pero en 1970, la ayuda cayó abruptamente, representando la asistencia económica el 4,30/o y desapareciendo los créditos del Eximbank (ver cuadro No 2).

La imagen del gobierno chileno empeoró en la percepción de la Casa Blanca, cuando en 1969 Frei, por oposición interna, canceló una visita a Chile de Nelson Rockefeller, enviado personal de Nixon, luego del enfrentamiento verbal entre el Canciller Valdés y el Presidente norteamericano durante la entrega del "Consenso de Viña del Mar", en junio de ese mismo año.

La evaluación que Washington hacía del gobierno chileno se tornó negativa. Un informe de inteligencia (NIE) sobre Chile, producido por la CIA en diciembre de 1968, presentaba diversas críticas a las políticas económicas y sociales de la administración Frei.<sup>76</sup> Otro NIE de 1969 señalaba con inquietud que fuese quien fuese el sucesor de Frei en la presidencia, probablemente continuaría en la línea de ampliar la autonomía internacional de Chile y explorando relaciones más

75. Wilhelmy, *op. cit.*, p. 149.

76. Ver Hersh, *op. cit.*, p. 33.

intensas con los países socialistas.<sup>77</sup> A fines de la década del 60, las relaciones entre EE.UU. y Chile eran tan frías, que la oficina en Santiago de la CIA sostenía que Frei y el partido demócratacristiano se habían inclinado peligrosamente hacia la izquierda<sup>78</sup>, ante lo cual recomendaba apoyar a Alessandri para las elecciones presidenciales de 1970.

El apoyo de Washington a las Fuerzas Armadas chilenas continuó siendo alto durante el período, con la excepción de 1970 —tal vez como una advertencia ante la inminente elección presidencial—. Particular importancia tuvo durante el período el desarrollo de la capacidad de contrainsurgencia urbana de Carabineros de Chile.

Este período marcó una serie de cambios en las vinculaciones estadounidenses-chilenas: el apoyo norteamericano al proceso de la “revolución en libertad” llevó al máximo el distanciamiento de la derecha política chilena en relación a los Estados Unidos. El giro norteamericano al final del período no fue suficiente para recuperar la afinidad que tenían las relaciones entre el gobierno de los Estados Unidos y la derecha política chilena hasta comienzos de los 60. Ni los EE.UU. percibían a los partidos políticos tradicionales como fuerza política capaz de evitar las transformaciones revolucionarias, ni la derecha tenía confianza en un país cuyas políticas —desde su punto de vista— habían contribuido a lanzar procesos de transformaciones que ella veía como contrapuestos a sus intereses.

77. *U.S. Senate-Covert Action, op. cit.*, p. 45.

78. Ver Hersch, *op. cit.*, p. 33.

El apoyo de los demócratacristianos tampoco fructificó en una afinidad estable. El gobierno de Frei, que había sido considerado como un punto de apoyo clave a la estrategia regional de EE.UU., terminó constituyéndose en un verdadero obstáculo al encabezar el desafío que el "Consenso de Viña del Mar" puso a la política exterior norteamericana, situando a Chile en la categoría de país problemático para Washington a comienzos de la década del 70. Este cambio de percepciones mostraba la dificultad de reconciliar intereses contrapuestos: los que surgen de definiciones de políticas exteriores destinadas a prevenir la posibilidad del cambio social radical, como la de Johnson en República Dominicana, frente a la que se proponía defender la definición nacional de las alternativas políticas, como la seguida por Frei en ese mismo caso. O bien, la de una definición de intereses económicos contrapuestos, aunque compatibilizantes, entre América Latina y EE.UU., como la que surgió del "Consenso de Viña del Mar", frente a otra de armonía que supone intereses económicos fundamentalmente complementarios, que subyacía en la posición de la administración Nixon. La propia evolución de la situación sociopolítica chilena que llevó a una cierta izquierdización del proyecto demócratacristiano, expresado en la candidatura de Radomiro Tomic en 1970, fue evaluado por Washington como peligroso para sus intereses.

Finalmente, la hostilidad norteamericana a la izquierda chilena demostrada fehacientemente en 1964, se acrecentó en un período durante el cual la radicalización política de este sector fue manifiesta y en el que, por otra parte, el viraje conservador en Washington llevó a apoyar gobiernos autoritarios como "solu-

ción” para las amenazas de cambio radical.

#### **D. El conflicto bilateral durante el gobierno de Salvador Allende (1970-1973)**

Pese al contexto global de distensión Este-Oeste entonces imperante, la elección de Salvador Allende en 1970 como Presidente de la República trastornó fundamentalmente las relaciones entre Chile y Estados Unidos, ahondando cualitativamente las tensiones bilaterales que se habían insinuado bajo el gobierno anterior. Washington decidió impedir la materialización de un proyecto de transición al socialismo en Chile, sin importar la actitud concreta del gobierno de la Unidad Popular o los métodos utilizados en la implementación del nuevo diseño político. El efecto de demostración de la experiencia chilena —tanto en Sudamérica como en el contexto europeo, donde surgiría el eurocomunismo, particularmente Francia e Italia— era percibido por el gobierno estadounidense como altamente nocivo para sus intereses. Más importante aún, la prevención de un gobierno de izquierda encabezado por un socialista-marxista había sido definida por el gobierno norteamericano como un objetivo al cual había subordinado sus políticas hacia Chile por cerca de una década.

Esta imagen de la élite de política exterior norteamericana fue firmemente sostenida por los formuladores de política durante la administración Nixon. A ello cabe agregar la acción de las compañías norte-

americanas cuyos intereses en la economía chilena se veían amenazadas por el gobierno de la coalición de la Unidad Popular.

De este modo, la *mera existencia* del gobierno de Allende fue el problema determinante de las relaciones chileno-norteamericanas durante ese período, dada la definición que el gobierno de Estados Unidos hizo de la situación chilena. Las discrepancias en materias de política internacional entre ambos países, y la forma en que las políticas del gobierno chileno afectaron a los intereses norteamericanos, sólo reforzaron la orientación que había sido decidida con anterioridad a la ascensión de Allende al cargo de Presidente.

En efecto, como lo revelan las investigaciones realizadas en el Congreso norteamericano por un comité encabezado por el senador Frank Church, antes de la elección del 4 de septiembre de 1970, la CIA —en colaboración con empresas transnacionales, particularmente la International Telegraph and Telephone (ITT)— participaron en operaciones para estropear (*spoiling*) las posibilidades de Salvador Allende.<sup>79</sup> La CIA gastó entre 800 mil y un millón de dólares en estas actividades,<sup>80</sup> que tuvieron como propósito “socavar los esfuerzos comunistas para crear una coalición de fuerzas izquierdistas que podría obtener la presidencia en 1970” y “fortalecer los líderes y fuerzas políticas no marxistas en Chile, con el propósito de desarrollar una alternativa efectiva a la Unidad Popular”.<sup>81</sup>

Por su parte, el nuevo gobierno percibía que las relaciones con Estados Unidos serían dificultosas y que

79. *U.S. Senate-Covert Action, op. cit.*, pp. 12 y 13.

80. *Ibid.*, p. 20.

81. *Ibid.*, p. 21.

debía evitarse una confrontación total. El ex-canciller Almeyda señala que la idea básica que inspiró la política exterior del gobierno de la Unidad Popular hacia Estados Unidos fue la de intentar minimizar los conflictos que necesariamente iba a ocasionar el cumplimiento del programa.<sup>82</sup> Sin embargo, fueron las percepciones del gobierno de Nixon respecto de lo que representaba Chile, las que marcarían el rumbo de las relaciones: la Casa Blanca y particularmente el Asesor para Asuntos de Seguridad Nacional Henry Kissinger definió la situación como un desafío al interés nacional estadounidense.<sup>83</sup>

Una vez que Allende obtuvo una mayoría relativa en las urnas, el Comité de los 40 —un organismo a nivel de subsecretarios de la rama ejecutiva, cuyo mandato es revisar las propuestas de las principales acciones encubiertas y que era presidido por el Asesor para Asuntos de Seguridad Nacional del Presidente— se reunió el 8 y el 14 de septiembre para discutir las acciones que deberían tomarse con anterioridad a la elección que el Congreso Nacional chileno realizaría el 24 de octubre. “El 15 de septiembre, el Presidente Nixon informó al Director de la CIA, Richard Helms, que un régimen de Allende en Chile no sería aceptable para los Estados Unidos e instruyó a la CIA a desempeñar un papel directo en organizar un golpe de Estado militar en Chile para prevenir la ascensión de Allende a la presidencia”.<sup>84</sup>

82. Ver Clodomiro Almeyda, “La política exterior del gobierno de la Unidad Popular en Chile”, en F. Gil, R. Lagos y H. Landsberger (eds.), *Chile: 1970-1973* (Madrid, Tecnos, 1977).

83. Sobre este aspecto, ver Henry Kissinger, *Mis Memorias*, Vol. I y II, (Buenos Aires, Ed. Atlántida, 1977 y 1982).

84. *U.S. Senate-Covert Action*, *op. cit.*, p. 23.

La política estadounidense siguió dos caminos. “El primero (*Track I*) comprendió todas las actividades encubiertas aprobadas por el Comité de los 40, incluyendo actividades políticas, económicas y de propaganda. Estas actividades fueron diseñadas para inducir a los opositores a Allende en Chile a prevenir su asunción al poder, ya sea a través de medios políticos o militares. Las actividades del segundo camino (*Track II*) en Chile, fueron emprendidas como respuesta a la orden del Presidente Nixon del 15 de septiembre y fueron dirigidas a promover actividades y apoyar a los militares chilenos a actuar contra Allende”.<sup>85</sup>

Los esfuerzos del “primer camino” fracasaron, pues no se logró convencer a los miembros del parlamento —especialmente a los democratacristianos— que eligieran a Alessandri, el candidato que había obtenido el segundo lugar en la votación popular, para que posteriormente renunciara y llamara a una nueva elección en la que sus fuerzas apoyarían al entonces Presidente Frei. Este tampoco aceptó el plan. El uso de presiones políticas, la creación de un clima de propaganda hostil y las presiones económicas destinadas a crear una crisis no fueron suficientes para alterar el proceso político chileno.<sup>86</sup>

También fracasaron las acciones destinadas a provocar un golpe de Estado militar. La muerte del Comandante en Jefe del Ejército, general René Schneider, por un grupo que estuvo en contacto con las actividades norteamericanas, terminó por consolidar el proceso constitucional.<sup>87</sup>

85. *Ibid.*, p. 23.

86. *Ibid.*, pp. 23-25.

87. *Ibid.*, pp. 25-26.

Una vez que Allende ocupó la presidencia, la política de los Estados Unidos tuvo dos caras: una pública, de declaraciones frías pero diplomáticas, acompañada de una severa restricción de la ayuda externa, y otra de activa promoción de actividades encubiertas. El tono de la posición pública fue dado por el propio Presidente Nixon en su *Mensaje sobre el Estado del Mundo* del 25 de febrero de 1971, cuando señaló que “estamos preparados para tener con el gobierno chileno el tipo de relaciones que esté preparado a tener con nosotros”.

La nacionalización del cobre y de otros recursos, el traspaso al área social de diversas empresas norteamericanas y la prosecución de una política exterior independiente y de vinculación activa con todos los países, incluso con los socialistas, marcó el comienzo formal de enfrentamiento entre Washington y Santiago. Durante el gobierno de la Unidad Popular, la intensificación de relaciones con los países socialistas se aceleró, constituyendo un elemento de roce entre Chile y EE.UU. Hacia 1972, Chile había establecido relaciones diplomáticas y consulares con la República Popular China, la República Democrática Alemana, Corea del Norte y Vietnam del Norte. Al asumir el gobierno, Allende había restablecido las relaciones con Cuba, las cuales habían sido suspendidas por Chile en 1964 en cumplimiento de una sanción aprobada por la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. Las relaciones del gobierno de Salvador Allende con Cuba fueron especialmente cordiales. En contraste, los vínculos del gobierno de Allende con los países comunistas de Europa carecieron del dinamismo de la relación con La Habana y se limitaron principalmente

al ámbito comercial y financiero.<sup>88</sup> A diferencia de otros gobiernos latinoamericanos —como los gobiernos militares de Velasco Alvarado y Morales Bermúdez en Perú o los regímenes militares de Jorge Videla y Roberto Viola en Argentina— el gobierno de Allende no estableció relaciones militares activas con la URSS.

Contrariando la visión de la Casa Blanca, las propias estimaciones de los organismos de inteligencia norteamericanos señalaron durante el período que los temores más extremos sobre los efectos de la elección de Allende, estaban equivocados: “Nunca hubo una amenaza significativa de presencia militar soviética; la ‘exportación’ de la revolución de Allende fue limitada y su valor como modelo más restringido aún, y Allende fue poco más hospitalario hacia activistas exiliados de otros países latinoamericanos que lo que habían sido sus predecesores”.<sup>89</sup>

Las relaciones con Cuba eran descritas en 1971 como de “distancia ideológica” y “lazos económicos más estrechos”, y en 1972 se señalaba que La Habana había sido circunspecta en el uso de Chile como base para promover la revolución a través de América Latina.<sup>90</sup> En relación a los soviéticos, en 1971 se predecía que no serían capaces probablemente de tener un

88. Sobre este punto, ver Joseph Noguee y John Sloan “Allende’s Chile and the Soviet Union”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 21, N° 3, agosto de 1979, pp. 339-368, y Augusto Varas “La Unión Soviética en las relaciones exteriores de los países latinoamericanos: los casos de Chile, Argentina, Brasil y Perú”, en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (eds.) *Entre la Autonomía y la subordinación: política exterior de los países latinoamericanos* (Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984), pp. 484-517.

89. *U.S. Senate-Covert Action*, op. cit., pp. 27-28.

90. *Ibid.*, p. 46.

impacto decisivo en los temas centrales, dado el deseo de Allende de tener una posición independiente; en 1972 se caracterizaba a la política soviética como cautelosa y moderada, lo que se reiteraba después de la visita de Allende a Moscú, señalando que los soviéticos querían evitar cualquier compromiso importante de ayuda abierta hacia el gobierno chileno.<sup>91</sup> En general, esos informes de inteligencia sostenían que Allende estaba trazando un derrotero independiente y nacionalista, tanto dentro del hemisferio como en el plano mundial y que, en suma, seguía una política de no alineamiento.<sup>92</sup>

En materia de relaciones económicas, la política del gobierno de los Estados Unidos varió sustancialmente el curso seguido en los períodos previos. El cuadro Nº 4 muestra que los créditos dentro de la asistencia económica desaparecieron y que las donaciones se redujeron a 19,8 millones de dólares en el período, principalmente dentro del programa de "Alimentos para la Paz". En el Eximbank, Chile fue cambiado a la última categoría en términos de su clasificación crediticia y este banco suspendió un crédito a la compañía aérea estatal LAN-Chile dos meses antes de la aprobación final de la nacionalización del cobre. En la práctica, fue la más baja participación chilena en los programas de ayuda a América Latina desde la postguerra.

Más aún, los créditos del Banco Interamericano de Desarrollo, en el cual Estados Unidos tenía un cuasi-veto, cayeron de 46 millones de dólares en 1970 a 2 millones en 1971, que fueron otorgados para el desarrollo de universidades, privadas. El Banco Mundial no

91. *Ibid.*, p. 47.

92. *Ibid.*, p. 46.

aprobó ningún crédito nuevo a Chile durante el período. En cambio, el Fondo Monetario Internacional dio créditos por 90 millones de dólares durante 1971 y 1972 para aliviar las dificultades en obtener divisas.<sup>93</sup>

El gobierno norteamericano se opuso, además, a la renegociación de la Deuda Externa chilena, a menos que se diera satisfacción a la indemnización requerida por las compañías norteamericanas nacionalizadas.

La nacionalización había sido aprobada por la unanimidad del Congreso, en el cual los partidos del gobierno eran minoritarios. La aplicación de las normas sobre "rentabilidades excesivas" dejó sin indemnización a Kennecott y Anaconda. Se originó así una controversia entre estas compañías y el gobierno de los Estados Unidos —el que se subrogaba en los derechos de las compañías dado sus seguros en la Corporación para las Inversiones Privadas de Ultramar (OPIC)— por una parte, y el gobierno chileno, por la otra. Paralelamente, las propias compañías iniciaron una batalla legal que consistió en trabar el comercio del cobre nacionalizado en los mercados extranjeros, principalmente europeos, contribuyendo a aumentar las dificultades de la gestión económica internacional del gobierno chileno.

Posteriormente se suspendieron las garantías del Eximbank y los programas de seguros para los bancos comerciales y abastecedores de importaciones chilenas; y, en junio de 1972, se interrumpieron los desembolsos de préstamos existentes negociados bajo gobiernos anteriores.<sup>94</sup>

93. *Ibid.*, p. 33.

94. Estos y otros hechos de las relaciones entre Chile y Estados Unidos durante el gobierno de Allende son examinados en profundidad en

Excepcionalmente algunas compañías estadounidenses continuaron sus operaciones en Chile. Por ejemplo, en 1971, la Corporación de Fomento (CORFO) de Chile y la RCA International Limited, firmaron acuerdos de capitales mixtos, y el Estado se asoció con la Armco Steel Corporation.<sup>95</sup>

La política del gobierno norteamericano no se limitó a los canales diplomáticos —donde tuvieron lugar varios intentos de negociaciones— ni a las prestaciones económicas, sino que se usaron diversas formas de acción encubierta, como apoyo a los partidos políticos de oposición,<sup>96</sup> a campañas de propaganda y a medios de comunicación de masas no gubernamentales<sup>97</sup> y apoyo a organizaciones del sector privado<sup>98</sup> que tuvieron una influencia decisiva en la polarización interna previa al golpe militar de 1973.

El alcance de estas acciones ha sido aminorado por quienes sostienen que las operaciones encubiertas llevadas a cabo desde 1971 hasta 1973 no tuvieron como propósito promover el golpe militar. Esta es la posición del embajador de Estados Unidos en Santiago durante ese período, Nathaniel Davis. Este afirma que el problema real era si “la oposición pudo haber sobrevivido

Hearings before the Subcommittee on Inter-American Affairs, CFA, House of Representatives, *The United States and Chile during the Allende years, 1970-1973* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1975); este es un volumen de 677 páginas que contiene testimonios, documentos, y artículos de apoyo escritos por diplomáticos y especialistas académicos.

95. Ver Edy Kaufman, “La política exterior de la Unidad Popular chilena”, en *Foro Internacional*, Vol. 18, N<sup>o</sup> 2, octubre-diciembre, 1976, pp. 244-274.

96. *U.S. Senate-Covert Action*, *op. cit.*, pp. 28-29.

97. *Ibid.*, pp. 29-30.

98. *Ibid.*, pp. 30-31.

sin ayuda norteamericana ”. Reconociendo que hubo ayuda encubierta, Davis señala que ella no tuvo por objeto apoyar las acciones que directamente contribuyeron a crear un clima para el golpe de Estado.<sup>99</sup> Sin embargo, el Informe *Covert Action* indica que “dadas las condiciones turbulentas en Chile, eran muchas las interconexiones entre los partidos políticos apoyados por la CIA, los diversos gremios militantes y los grupos paramilitares que favorecían la disrupción a través del terrorismo y la violencia”. Según el mismo Informe, la CIA estaba consciente de los lazos entre esos grupos y los partidos políticos opositores.<sup>100</sup>

Contrastando con el corte de la ayuda económica, la asistencia militar durante el período fue mayor que en los anteriores (en los seis años de Frei se habían recibido 45,6 millones de dólares, y en sólo tres años de Allende ésta llegó a 33 millones), incrementándose la participación chilena en los programas de ayuda militar a América Latina al 130/o. (Ver cuadro N° 5).

El gobierno chileno procuró mantener los lazos militares inalterados, continuándose las operaciones navales UNITAS, que habían sido previamente condenadas por los partidarios de la coalición gobernante y, por otra parte, no se concretaron operaciones de abastecimiento militar en el bloque soviético. Con todo, la relación en este plano tampoco estuvo exenta de señales negativas de Washington como la suspensión de la anunciada visita a Chile del almirante norteamericano Elmo Zumwalt y del portaviones nuclear “Enterprise” en febrero de 1971.

99. Nathaniel Davis, *The Last Two Years of Salvador Allende*, (Ithaca, Cornell University Press, 1985), p. 342 y ss.

100. *U.S. Senate-Covert Action*, *op. cit.*, pp. 30-31.

Tampoco la relación militar puede examinarse únicamente por sus manifestaciones públicas. El informe del Comité Especial del Senado norteamericano para estudiar las operaciones gubernamentales en relación a las actividades de inteligencia señala que, después del fracaso del segundo camino (*Track II*), la CIA “reconstruyó su red de contactos y permaneció cerca de oficiales militares chilenos para supervigilar los desarrollos dentro de las Fuerzas Armadas. Por su parte, los oficiales chilenos que estaban conscientes de que Estados Unidos una vez había buscado un golpe para prevenir que Allende llegara a ser Presidente, deben haber sido sensibles a las indicaciones del continuo apoyo norteamericano a un golpe”.<sup>101</sup>

Después de detallar una serie de actividades de contacto con las FF.AA. chilenas, el informe del Senado norteamericano concluye:

“Los informes de inteligencia acerca de los complots para realizar un golpe alcanzaron dos períodos culminantes; uno la última semana de junio de 1973, y el otro durante fines de agosto y las dos primeras semanas de septiembre. Es claro que la CIA recibió informes durante los meses de julio, agosto y septiembre de 1973 sobre la planificación del golpe por parte del grupo que lo llevó a cabo exitosamente el 11 de septiembre.

“Los esfuerzos de recopilación de información de la CIA en relación con los militares chilenos incluyeron actividades que fueron más allá de la mera recolección de información. Más generalmente, esos esfuerzos deben ser vistos en el

101. *Ibid.*, p. 37.

contexto de la oposición de Estados Unidos, abierta y encubierta, al Gobierno de Allende. Ellos pusieron al gobierno de los Estados Unidos en contacto con aquellos chilenos que buscaban una alternativa militar a la presidencia de Allende".<sup>102</sup>

Si se examinan las relaciones chileno-norteamericanas en el período, se podrá apreciar que primó en Washington la imagen de un gobierno de Allende que debía presentar masivos problemas para Estados Unidos, para la estabilidad regional, y para las fuerzas pro-norteamericanas en América Latina y en todo el Hemisferio Occidental —visión sostenida por el Asesor para la Seguridad Nacional, Henry Kissinger, en septiembre de 1970,<sup>103</sup> y la decisión del Presidente Nixon de oponerse al acceso y permanencia en el poder de la Unidad Popular. Sin embargo, según los propios informes de inteligencia norteamericanos citados, el conflicto de intereses producto de las políticas chilenas no afectaba al terreno estratégico, ni de seguridad de EE.UU.

Esas mismas fuentes señalaban significativamente, en 1971, que las relaciones entre EE.UU. y Chile, en ese período, se centraban en los problemas derivados de la nacionalización del cobre, pero indicaban que "Allende deseaba evitar una confrontación" con la Casa Blanca.<sup>104</sup> Otro informe de 1972 reiteraba que la administración de Allende hacía esfuerzos por evitar daños

102. *Ibid.*, p. 39.

103. *U.S. Senate, Multinational Corporations and United States Foreign Policy* (Hearings before the Subcommittee on Multinational Corporations of the Committee on Foreign Relations United States Senate, 93rd. Congress, Washington GPO, 1973, Part 2), pp. 542-543.

104. *U.S. Senate-Covert Action, op. cit.*, p. 46.

irreparables a sus vínculos con Washington, en tanto que en 1973 se concluía que el Presidente Allende intentaba “mantener vías abiertas a Washington sobre una posible compensación chilena a las empresas cupríferas norteamericanas expropiadas”.<sup>105</sup>

Resulta evidente que el gobierno de Allende trató de enfrentar el contexto externo adverso con pragmatismo.<sup>106</sup> Aún en momentos de crisis a raíz de los intentos de la ITT y del mismo gobierno estadounidense por desestabilizar a Allende, éste se abstuvo de denunciar específicamente a EE.UU. en su discurso en las Naciones Unidas de 1972. Asimismo, el gobierno de la Unidad Popular permitió el funcionamiento en Chile de los Cuerpos de Paz y de otros organismos vinculados al gobierno norteamericano y prosiguió cumpliendo con las obligaciones financieras que Chile había contraído con entidades estadounidenses. Respecto al problema aparentemente más álgido entre ambos países, la nacionalización del cobre, el gobierno de Santiago le propuso al de Washington someter el conflicto al cauce jurídico prescrito por el Tratado bilateral de 1916, pero Estados Unidos se desistió de ello, “so pretexto de que el procedimiento contemplado en ese instrumento no aseguraba en manera alguna una solución rápida y operativa al diferendo planteado”.<sup>107</sup>

En resumen, la política de EE.UU. hacia Chile durante el período de la Unidad Popular se caracterizó

105. *Ibid.*, p. 46.

106. Sobre este punto, ver Carlos Fortín “Principled Pragmatism in the Face of External Pressure: The Foreign Policy of the Allende Government”, en Ronald Hellman y H. Jon Rosenbaum (eds.) *Latin America: The Search for a New International Role* (New York John Wiley, 1975), pp. 217-245.

107. Almeyda, *op. cit.*, p. 40.

por una actitud hostil e inflexible, que llevó a las relaciones entre ambos países a su punto más bajo desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta el derrocamiento del gobierno constitucional. Sin embargo, a diferencia de otros períodos conflictivos en las relaciones entre los dos países, el motivo del deterioro entre 1970 y 1973 no fue principalmente la clásica confrontación hegemonía-autonomía entre EE.UU. y Chile, ni la política exterior independiente del régimen de la Unidad Popular, sino, principalmente la firme decisión del ejecutivo norteamericano de impedir la materialización exitosa del proyecto de transición pacífica al socialismo que pretendía impulsar el gobierno de Salvador Allende.



### **ESTADOS UNIDOS Y EL REGIMEN MILITAR (1973-1987)**

**E**L DERROCAMIENTO DEL Presidente Allende significó el logro del objetivo del gobierno de Nixon de hacer inviable una experiencia como la chilena dentro del mundo occidental. Ello determinó el apoyo que en los planos político, económico y militar Estados Unidos diera al nuevo régimen en su fase de instalación. Sin embargo, de la propia índole del régimen militar chileno y de las políticas autoritarias implantadas, comenzaron a surgir elementos de controversia al interior del sistema político norteamericano primero, que posteriormente incidieron en las relaciones bilaterales provocando una crisis durante la administración Carter. Aunque los aspectos más conflictivos de las relaciones fueron aminorados por la administración del Presidente Reagan, las prácticas autoritarias del régimen militar han sido fuente incesante de con-

troversia en el plano político bilateral. Con todo, en el ámbito económico el apoyo del gobierno norteamericano ha vuelto a ser crucial para el desempeño de la economía chilena, tal como lo fue en el período inmediatamente posterior al 11 de septiembre de 1973.

Durante este período, las relaciones chileno-norteamericanas consistentemente se centraron en la naturaleza del régimen militar y sus políticas más que en los vínculos interestatales.

### A. El apoyo norteamericano durante la fase de instalación (1973-1976)

El arribo al poder de la Junta Militar presidida por el general Augusto Pinochet, fue recibida favorablemente por la Casa Blanca.

El apoyo político otorgado por el gobierno norteamericano al régimen militar se expresó, según el documento del Senado estadounidense *Covert Action in Chile*, a través de acciones norteamericanas encubiertas con posterioridad al golpe militar, que tuvieron como objeto crear una "mejor imagen interna e internacional" del régimen castrense y, además, "ayudar a organizar e implementar las nuevas políticas" de la Junta.<sup>108</sup> Así por ejemplo, el Comité de los 40, aprobó, en octubre de 1973, 34.000 dólares para la compra de una estación de radio anti-izquierdista y para cubrir gastos de viaje al exterior de voceros pro-junta militar.<sup>109</sup> Por otra parte, la CIA colaboró en la prepara-

108. *U.S. Senate-Covert Action, op. cit.*, p. 40.

109. *Ibid.*, p. 61.

ción del plan económico que “sirvió de base para las decisiones económicas más trascendentales” del gobierno militar, y asistió a la Junta en la preparación del *Libro blanco sobre el cambio de gobierno en Chile*, publicado en Santiago después del golpe, para justificar el derrocamiento del Presidente Allende.<sup>110</sup>

En el plano económico, durante el período 1974-1976 las administraciones de Richard Nixon y de Gerald Ford respaldaron la renegociación de la deuda externa de Chile en el Club de París y, junto con varias instituciones financieras internacionales, asignaron importantes montos de ayuda económica al régimen militar.

El total de la asistencia económica en ese período (1974-76) ascendió a 183,6 millones de dólares —contra 19,8 millones recibidos por Allende—. Los créditos del Eximbank y otros no considerados en la cifra anterior fueron de 141,8 millones de dólares durante ese período —en comparación con sólo 4,7 en el gobierno de Allende—. (Ver cuadros Nos. 2 y 4).

En esos tres primeros años del gobierno militar se recibieron créditos del Banco Mundial por un valor de 66,5 millones de dólares —el gobierno de Allende no recibió créditos de esa institución— y del Banco Interamericano de Desarrollo por un total de 237,8 millones —contra sólo 11,6 millones en el período anterior—. Quedó así en evidencia el apoyo financiero al nuevo régimen. Este era crucial para el funcionamiento de la economía chilena sumida en una aguda crisis. Su carácter público —a través de créditos gubernamentales norteamericanos y de organismos internacionales en los

110. *Ibid.*, p. 40.

que EE.UU. ejerce gran influencia— confirmaba la voluntad política del gobierno de los Estados Unidos de fortalecer al régimen militar chileno. La asistencia financiera pública era indispensable, dado que la situación interna del país durante esos años no permitía todavía atraer a las fuentes privadas que, por lo demás, recién comenzaban a estar disponibles después de la crisis del petróleo y de la consiguiente acumulación de excedentes financieros en los circuitos transnacionales.

Como una forma de fortalecer los vínculos con los Estados Unidos, el régimen militar firmó, durante la segunda mitad de 1974, convenios con las compañías norteamericanas que habían sido expropiadas durante el gobierno de Allende, alcanzando acuerdos de compensación con Anaconda, Kennecott, e incluso la ITT, provocando satisfacción en Washington.

En el plano militar, continuaron los lazos de las Fuerzas Armadas chilenas con las estadounidenses, pero la ayuda militar sólo fue de 16,7 millones de dólares en comparación a los 33 millones entregados durante el período de la Unidad Popular.

En el terreno de la política exterior, las posiciones del gobierno militar chileno se volvieron a alinear con Estados Unidos. Una de las escasas controversias se produjo cuando Chile votó en las Naciones Unidas a favor de un proyecto de resolución que pedía a la Asamblea General declarar al sionismo como una forma de racismo. En tal ocasión, el Departamento de Estado norteamericano envió una nota al gobierno chileno expresando su irritación y profunda decepción por el voto chileno que, según un diplomático estadounidense, “había tenido su origen en una promesa árabe de no impulsar acusaciones en contra de Chile

respecto a derechos humanos".<sup>111</sup> Días más tarde, el general Pinochet declaró públicamente que Chile rectificaría su voto ya que éste no reflejaba su pensamiento sobre la materia.

El acercamiento entre los gobiernos de Washington y Santiago comenzó a deteriorarse como producto de la crítica proveniente del Congreso de los Estados Unidos. Las investigaciones, en particular las del subcomité encabezado por el Senador Frank Church, encaminadas a develar la participación norteamericana en los hechos que llevaron al quiebre del régimen constitucional chileno, impactaron a importantes sectores políticos estadounidenses y mantuvieron la atención de la prensa y del Congreso a la situación chilena. El quebrantamiento de los derechos humanos en Chile se convirtió así en objeto de escrutinio en el Capitolio, y la política gubernamental de apoyo al régimen chileno llegó a ser entonces tema de la crítica de los demócratas a la administración republicana.

Como respuesta a esa preocupación del Congreso, a principios de mayo de 1976, el Secretario del Tesoro de EE.UU., William Simon, visitó Chile con el objeto de conversar con las autoridades acerca de los impedimentos que existían para continuar la asistencia económica normal a Chile. Al término de su visita, Simon declaró que el general Pinochet le había asegurado que "las restricciones a los derechos humanos serían disminuidas", y que, por lo tanto, "sería injusto imponer limitaciones a la ayuda norteamericana hacia

111. Citado en *El Mercurio*, 26 de octubre de 1975. Ver, además, *El Mercurio*, 29 de octubre de 1975, p. 7, y *El Mercurio*, 30 de octubre de 1975, p. 1.

Chile cuando se están corrigiendo los problemas".<sup>112</sup>

✓ Sin embargo, sólo un mes más tarde, el Senado y la Cámara de Representantes de Estados Unidos votaron la suspensión de ventas de armamentos a Chile y limitaron la asistencia económica a 27,5 millones de dólares, a menos que se comprobara que el gobierno militar había hecho sustanciales progresos en el respeto a los derechos humanos. Posteriormente, el 21 de octubre de 1976, el general Pinochet anunció que Chile no deseaba aceptar ese monto restringido de ayuda estadounidense. Esto último a su vez se explica por el hecho que en esa época los préstamos privados a Chile empezaron a incrementarse rápidamente.

121 ✓ Se puede concluir que durante la fase de instalación del régimen militar, el gobierno norteamericano percibía al nuevo gobierno chileno como un cambio favorable a los intereses estadounidenses; de ahí que las políticas desarrolladas favorecieron la consolidación del régimen autoritario. A su vez, el régimen chileno resolvió las reclamaciones de las compañías norteamericanas nacionalizadas en el período anterior, reforzando dicha imagen. En política exterior, la línea anticomunista asumida por Santiago tendió a alinear a Chile automáticamente con Washington en la mayoría de los temas, confirmando la coincidencia de intereses. Sin embargo, la situación de los derechos humanos en Chile comenzó a desarrollar al interior del sistema político norteamericano —particularmente en el Congreso— un cambio en las imágenes que incidió en la política hacia el régimen militar. En junio de 1976, el Secretario de Estado Henry Kissinger expresó

112. Citado en *El Mercurio*, 16 de mayo, 1976, p. 7.

que la condición de los derechos humanos en Chile, de acuerdo al juicio emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, había “dañado las relaciones entre Estados Unidos y Chile, y podría continuar haciéndolo”.<sup>113</sup> Efectivamente, el tema dominó las relaciones chileno-norteamericanas en la administración siguiente.

### **B. El deterioro de las relaciones durante la administración Carter (1977-1980)**

James Carter había criticado acerbamente la gestión republicana en política exterior, por no seguir los valores norteamericanos de defensa y promoción de la democracia y los derechos humanos. La política respecto al caso de Chile había sido particularmente destacada durante la campaña presidencial. Consecuentemente, el ascenso de Carter a la presidencia marcó una nueva etapa en las relaciones entre Chile y Estados Unidos.<sup>114</sup> El gobierno militar asumió inmediatamente una postura defensiva, considerando la posición de Carter. No fue extraño, por lo tanto, que el 17 y 18 de noviembre de 1976, sólo unos días después de la elección de Carter, el gobierno de Pinochet liberara a 304 prisioneros políticos. Ello se produjo en medio de un

113. Citado en *Qué Pasa*, Nos. 269, 17 de junio, 1976, p. 11.

114. Sobre las relaciones entre EE.UU. y Chile bajo la administración Carter, ver Juan Somavía y Juan Gabriel Valdés, “Las relaciones entre los gobiernos de EE.UU. y Chile en el marco de la política de los Derechos Humanos”, *Cuadernos Semestrales Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, CIDE, México D.F., Nos. 6, segundo semestre, 1979, pp. 255-277.

creciente debate dentro de los círculos de gobierno, sobre cómo responder a las presiones internacionales y a la nueva administración en Washington.

El compromiso Carter con una política de derechos humanos se tradujo más adelante en un evidente deterioro de las relaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y Chile. La administración Carter, por ejemplo, votó en las organizaciones internacionales a favor de las condenas de los procedimientos del gobierno chileno en materia de derechos humanos, recibió oficialmente en Washington a líderes de la oposición como Eduardo Frei y Clodomiro Almeyda,<sup>115</sup> y presionó al régimen castrense para que mejorara la condición de los derechos humanos en Chile. Durante una visita a Santiago de Terence Todman, Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, en agosto de 1977, el gobierno militar respondió a las presiones, disolviendo el servicio de seguridad Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), y creó en su reemplazo la Central Nacional de Informaciones (CNI).

Un hecho altamente polémico en las relaciones entre la administración Carter y el gobierno militar se produjo a raíz de la "Consulta" realizada en 1978. A causa del voto de la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1977 condenando las violaciones de los derechos humanos en Chile, el general Pinochet convocó a un plebiscito nacional que tuvo lugar el 4 de enero de 1978, en el que presentó la disyuntiva de apoyo al régimen o de respaldo a la resolución de las Naciones Unidas. Los procedimientos del plebiscito

115. Frei se reunió con el Vicepresidente Walter Mondale y con el Consejero de Seguridad Nacional Zbigniew Brzezinski. Almeyda se reunió con el Secretario de Estado Adjunto Warren Christopher.

fueron criticados enérgicamente por el Departamento de Estado norteamericano, sobre la base de que “carecían de las garantías mínimas de libertad de expresión”.<sup>116</sup> Los resultados de la consulta fueron interpretados por el general Pinochet como un “repudio a las Naciones Unidas” y lo animaron a declarar que no permitiría la entrada a Chile de ningún comité investigador de esa organización. Posteriormente, sin embargo, el Jefe de Estado modificó su declaración, expresando que las comisiones de las Naciones Unidas podían venir a Chile, siempre y cuando aceptaran trabajar de acuerdo a “normas objetivas”. Por último, después de alguna presión directa del propio Carter y del Departamento de Estado, el gobierno autorizó al Grupo de Trabajo *ad hoc* de las Naciones Unidas para que investigara durante la segunda mitad de 1978 las acusaciones de violaciones de los derechos humanos en Chile.

Sin duda, el acontecimiento más crítico en las relaciones chileno-norteamericanas recientes ha sido el asesinato del ex Canciller Orlando Letelier y de Ronni Moffit, perpetrado en Washington D.C. en septiembre de 1976, en el que aparecieron implicados tres oficiales del Ejército chileno, el ex-agente de la DINA Michael Townley —un ciudadano estadounidense residente en Chile— y cuatro cubanos. Townley, luego de ser trasladado a EE.UU., confesó haber participado en el crimen bajo las órdenes directas del director de la DINA, general Manuel Contreras.

En octubre de 1979, la Corte Suprema de Chile rechazó la petición interpuesta por el Departamento de

116. Ver *Latin America Political Report*, No. 2, 13 de enero de 1978, p. 13.

Justicia de Estados Unidos solicitando la extradición de los tres oficiales y ordenó su libertad inmediata. Como consecuencia, Estados Unidos retiró temporalmente a su embajador en Santiago y anunció una serie de sanciones económicas y diplomáticas contra el gobierno chileno por no haber procedido a una investigación seria de los cargos contra los tres oficiales. Entre las medidas se contaban la suspensión total de créditos y abastecimientos militares a Chile, una reducción del personal militar y diplomático acreditado en Santiago y una prohibición respecto a futuros financiamientos y garantías para proyectos norteamericanos en Chile, por parte del Eximbank y de la OPIC. En junio de 1980, la administración Carter excluyó a Chile de la participación en los ejercicios navales interamericanos *Unitas XXI*, como una represalia adicional en contra del gobierno militar.<sup>117</sup> Esta decisión sin precedentes fue duramente criticada por la Armada estadounidense y motivó la protesta del gobierno chileno.

No cabe duda que el cambio en las percepciones mutuas durante el período fue significativo: el gobierno de Carter, enfatizando las pautas de observancia de los derechos humanos, no podía sino confrontarse con el autoritarismo del régimen chileno. Este, por su parte, encontró un inesperado obstáculo para sus relaciones externas en el país, cuyo apoyo había sido crucial en la fase de instalación.

Con todo, es preciso evaluar el impacto de las disminuciones de ayuda pública norteamericana y de las

117. Sobre las sanciones impuestas por el gobierno de Carter al gobierno chileno ver: Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, *U.S. Economic Sanctions Against Chile*. (Washington, U.S. Government Printing Office, 1981).

sanciones que se proyectaron al período siguiente. En cuanto a la ayuda económica, ésta bajó de 183,6 millones de dólares durante 1974-76 a 68,9 millones en el período 1977-80. Los créditos del Eximbank y otros, no considerados como ayuda, también disminuyeron de 141,8 millones a 46 millones, lo que efectivamente revela un cambio de política, que es más drástica si se considera que bajo Carter no hubo asistencia militar.

Sin embargo, el efecto sobre la economía chilena fue menor, en comparación con la severidad de las disminuciones, si se atiende a la corriente de *créditos privados* externos que a partir de 1975, y sobre todo desde 1978, reemplazaron al crédito público como fuente principal de financiamiento externo de Chile como aparece en el cuadro N° 6.

Se puede concluir que el deterioro de las relaciones entre el gobierno de Carter y el régimen chileno fue grave. No obstante que la administración norteamericana usó severos instrumentos políticos y finalmente cerró los principales canales de ayuda económica pública, no es menos cierto que los efectos de tales medidas y sanciones fueron compensados por los créditos privados disponibles en el mercado internacional, contándose incluso con mayores recursos externos que en el período previo. De esa manera, la utilización de sanciones económicas como instrumento de presión política se vio debilitada, y su efecto económico anulado, de manera tal que el régimen militar terminó conviviendo, por un breve lapso, con un nuevo elemento hostil en la esfera internacional.

CUADRO No 6  
Deuda externa total y deuda con instituciones financieras privadas

Años	Deuda total (millones de dólares)	Deuda en instituciones financieras privadas (millones de dólares)	Participación en deuda total (porcentaje)
1974	4.776	923	19,3
1975	5.453	1.352	24,8
1976	5.392	1.506	27,9
1977	5.763	2.144	37,2
1978	7.153	3.723	52,0
1979	8.790	5.885	67,0
1980	11.331	8.579	75,7
1981	15.706	14.169	83,8
1982	17.263	14.986	86,8

FUENTE: "Banco Central, deuda externa de Chile 1982", en Ricardo Ffrench-Davis, "El problema de la deuda externa y la apertura financiera en Chile", Colección *Estudios Cieplán* 11, diciembre 1983, p. 121.

### C. Las relaciones durante la administración Reagan: de la cordialidad al distanciamiento (1981-1987)

El triunfo de Ronald Reagan nuevamente alteró las percepciones mutuas entre los gobiernos estadounidense y chileno. El candidato republicano había criticado duramente la política de derechos humanos de Carter y en especial su aplicación en relación a regímenes proclives a Estados Unidos. El informe sobre las relaciones interamericanas elaborado por el Comité de Santa Fe —un grupo conservador formado por personalidades que posteriormente ocuparon importantes cargos en el gobierno de Reagan— señaló que “Estados Unidos debería cesar de dirigir hacia sus aliados su inequitativamente aplicado programa actual de derechos humanos”<sup>118</sup>, expresando que los aliados de antaño, como Chile, estaban siendo injustamente acosados.

La crítica de Reagan a la política de derechos humanos de Carter se basaba en la distinción entre gobiernos autoritarios y totalitarios, popularizada por Jeane Kirkpatrick, que llegaría a ser embajadora ante las Naciones Unidas de la nueva administración. Según esa visión, los gobiernos autoritarios en América Latina —las dictadura de derecha— se dan en sociedades tradicionales sin el suficiente desarrollo para el funcionamiento de un sistema democrático. La presión excesiva

118. L.F. Bouchey, R. Fontaine, et. al., “Las relaciones interamericanas: escudo de la seguridad del nuevo mundo y espada de la proyección del poder global de Estados Unidos”, en *Cuadernos semestrales Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, CIDE, México D.F., N° 9, 1er. Semestre 1981, p. 203.

sobre esos gobiernos no llevaría al establecimiento de democracias, sino que más bien abriría las puertas a regímenes totalitarios —es decir, a regímenes marxistas-leninistas, de acuerdo a esa visión—. Por esos motivos, la forma adecuada de comunicar las críticas del gobierno de los Estados Unidos en materia de derechos humanos sería la “diplomacia silenciosa” —la comunicación directa y privada de gobierno a gobierno— y no las condenas públicas.

### 1. *El período de acercamiento: (1981-1983).*

El carácter de la nueva administración llevó al gobierno chileno a esperar un cambio decisivo en la política norteamericana. Las expectativas no tardaron en materializarse. Una de las primeras acciones de Reagan con respecto a Chile, en febrero de 1981, fue el levantamiento de la prohibición impuesta por el gobierno de Carter al otorgamiento de créditos subsidiados del Eximbank para financiar exportaciones norteamericanas a Chile, y la invitación para que la Armada Nacional volviese a participar en los ejercicios navales hemisféricos *Unitas*. Posteriormente, el gobierno estadounidense modificó el voto negativo que Washington había mantenido en relación a los créditos para Chile en el Banco Mundial y en el Banco Interamericano de Desarrollo.

En junio de 1981, el canciller chileno René Rojas, viajó a Washington, donde fue recibido por el vicepresidente George Bush y por el Secretario de Estado Alexander Haig. En esa ocasión, la principal preocupación del ministro chileno fue indagar acerca de las posibilidades de que la Casa Blanca solicitase al Congreso el levantamiento de la enmienda Kennedy, que

prohíbe la venta de armas a Chile, tal cual lo había solicitado para los casos de El Salvador, Argentina y Angola.

Rojas discutió el tema de la derogación de la enmienda con el senador republicano Howard Baker y con el senador del sector conservador de ese partido, Jesse Helms. El propio senador Helms propuso más tarde la eliminación de la enmienda. No obstante, los demócratas liderados por Edward Kennedy negociaron un acuerdo con senadores moderados del partido republicano y convinieron en que la asistencia militar podía reanudarse, siempre y cuando el Presidente Reagan certificara que en Chile, como en otros países sujetos a la enmienda, se había verificado un "mejoramiento significativo en los derechos humanos". El acuerdo del Congreso norteamericano agregó que el gobierno debía colaborar en el esclarecimiento del asesinato de Orlando Letelier y debía exhibir manifestaciones claras de oponerse al terrorismo internacional.<sup>119</sup> De esta manera quedó establecido el límite dentro del cual la administración podía operar en su acercamiento al gobierno chileno: tener en cuenta el punto de vista del

119. El acuerdo apareció explicitado en la sección 726 del Foreign Assistance Act de 1981, donde se expresa que el embargo de armas al régimen militar chileno se levantaría siempre que: 1) el Presidente Reagan certifique que Chile ha realizado "significativos progresos" en la observancia de los derechos humanos; 2) la provisión de ayuda militar a Chile sea "en el interés nacional de Estados Unidos", y 3) el gobierno chileno "no esté ayudando o instigando el terrorismo internacional, y haya adoptado las medidas correspondientes para cooperar a llevar a la justicia, por todos los medios legales posibles en EE.UU. o Chile, a los inculpados por un Gran Jurado estadounidense en conexión con los asesinatos de Orlando Letelier y Roni Moffit" (ver Section 726, *Public Law 97-113*, U.S. Congress, 29 de diciembre, 1981.

Congreso. El límite principal en esta etapa no consistió tanto en la capacidad del Congreso norteamericano de imponer sus políticas sobre la Casa Blanca, sino más bien en el elevado costo político que significaba un mayor acercamiento entre el Ejecutivo y el gobierno chileno, sin la aquiescencia del Capitolio.

En agosto de 1981, la embajadora Kirkpatrick visitó Santiago y emitió declaraciones de apoyo al gobierno chileno. Paralelamente, el embajador norteamericano George Landau, antiguo diplomático de carrera, fue reemplazado por James Theberge, ex-colega de Kirkpatrick en la Universidad de Georgetown y ex-embajador en Nicaragua durante los últimos años de Anastasio Somoza D. Por su parte, el gobierno chileno designó un nuevo embajador en Washington, al ex-ministro de Minería Enrique Valenzuela, quien al presentar sus cartas credenciales al Presidente Reagan en julio de 1981 sostuvo que Chile deseaba “participar activamente en el desarrollo y la defensa hemisférica, sin pedir privilegios, en un estricto plano de igualdad”.<sup>120</sup> En un tono similar, el Vicecomandante en Jefe del Ejército chileno, el general Washington Carrasco, sostuvo durante una visita a Washington en julio de 1981 que Chile venía a “ofrecer su apoyo al proceso político que (había) iniciado el gobierno del presidente Ronald Reagan”, que Chile efectivamente “ayuda a la política que sigue Estados Unidos dentro del sistema interamericano”, y que había entregado “a altos funcionarios del Pentágono una lista de material de guerra que Chile (deseaba) recibir”.<sup>121</sup>

120. Citado en *El Mercurio*, 22 de julio, 1981, p A12.

121. Carrasco, citado en *El Mercurio*, 24 de julio, 1981, p. A19. La declaración sobre la solicitud de armas fue desmentida más tarde por el

↳ Durante este período inicial de las relaciones entre el gobierno de Reagan y el gobierno militar chileno, se enfatizó la coincidencia de intereses. El único obstáculo pendiente en la relación bilateral, la certificación sobre derechos humanos, se estimaba ocurriría muy poco tiempo después de materializado el acuerdo en el Congreso. Sin embargo, el gobierno estadounidense no otorgó la certificación y, a partir de 1983, empezaron a surgir divergencias en las relaciones entre Santiago y Washington.

↳ La posición adoptada por el Presidente Reagan de plantear una campaña por la democracia a nivel global, aparecía instrumental para la lucha ideológica contra la Unión Soviética y, en particular, en la confrontación centroamericana, donde regímenes y gobiernos eran calificados como democráticos o en camino hacia la democracia de acuerdo a parámetros determinados por la administración. Entretanto, en América del Sur los procesos políticos apuntaban al restablecimiento de gobiernos democráticos. En este contexto se comenzó a manifestar la posición norteamericana en pro de una democratización en Chile. A lo anterior se agregó la progresiva revalorización del concepto de derechos humanos, en concordancia con el nuevo discurso de la política estadounidense. Pero si bien la administración Reagan reintrodujo en algunos casos consideraciones de derechos humanos en su política exterior, lo hizo en una forma atenuada y sin llegar a antagonizar a los gobiernos que no seguían patrones de conducta democráticos.

propio Teniente General Carrasco, aunque sostuvo que efectivamente existía mayor cooperación entre los ejércitos de EE.UU. y Chile (ver *El Mercurio*, 26 de julio, 1981, pp. A1 y A16).

En esta línea, Washington deseaba algunas demostraciones mínimas de tolerancia política por parte del régimen militar para justificar ante el Congreso y la opinión pública norteamericana el otorgamiento de la certificación. Pero el estado de los derechos humanos en Chile experimentó un deterioro en vez de un mejoramiento. Sólo días después de la visita a Santiago de la embajadora Kirkpatrick, en agosto de 1981, el gobierno chileno expulsó del país a cuatro líderes opositores, incluyendo a Jaime Castillo, presidente de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, por haber firmado una declaración de solidaridad con dirigentes sindicales, quienes, a su vez, habían sido sometidos a juicio a raíz de la presentación al gobierno militar de un pliego de reivindicaciones laborales. En abril de 1982, el *New York Times* publicó un editorial titulado "Quiet Diplomacy, Deaf Chile" donde criticaba la política de "diplomacia silenciosa" del presidente Reagan para manejar problemas de derechos humanos, y condenaba la falta de cooperación del gobierno chileno respecto del caso Letelier, así como la designación del general Cristián Ackernelch como agregado militar en Washington y el asesinato del sindicalista de oposición Tucapel Jiménez.<sup>122</sup>

Incluso cuando Howard Baker, el líder de la mayoría republicana en el Senado estadounidense, visitó Chile en enero de 1982, acompañado de sus colegas Paul Laxalt y Ernest Hollings, se vio obligado a expresarse en los siguientes términos acerca de los vínculos EE.UU.-Chile: "Aún subsisten problemas que compli- can nuestras relaciones. Durante el transcurso de esta

122. "Quiet Diplomacy, Deaf Chile", *The New York Times*, 5 de abril, 1982, p. A22.

visita hemos tratado estos problemas en detalle y con franqueza, tanto con el Presidente Pinochet como con otros miembros de su gobierno, y preferimos no referirnos en detalle a esas conversaciones".<sup>123</sup> Hablando de la política de la "diplomacia silenciosa", el senador Baker agregó que "el éxito o fracaso de esta nueva técnica depende en gran medida de cómo los demás países, incluyendo a Chile, responden a ella".<sup>124</sup>

Posteriormente, en julio de 1982, diversos funcionarios del gobierno de Reagan, liderados por el Vice-secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, Everett Briggs, concurren a Santiago a un seminario patrocinado por la Academia Superior de Seguridad Nacional y por la embajada de EE.UU. en Chile. En esa ocasión señalaron privadamente a las autoridades chilenas que la Casa Blanca efectivamente deseaba otorgar la certificación a Chile —especialmente en el contexto de post-guerra de las Malvinas— pero a cambio de algunos gestos oficiales de mejoramiento de la situación de los derechos humanos. El mismo Briggs reconoció que aún subsistían diferencias entre los dos países, mencionando que la preocupación por los derechos humanos continuaba siendo "el punto focal de la política externa e interna de Estados Unidos", situación que, por lo demás, "no (iba) a cambiar".<sup>125</sup>

Estos mismos temas, además del caso Letelier, volvieron a ser planteados por el Secretario de Estado norteamericano George Shultz al canciller chileno René Rojas, en una reunión en Nueva York en septiembre de 1982. Poco antes, el propio Shultz había

123. Baker citado en *El Mercurio*, 11 de enero, 1982, pp. A1 y A14.

124. *Ibid.*, p. A14.

125. Citado en *El Mercurio*, 21 de julio, 1982, p. A12.

expresado que para que su gobierno otorgara la certificación, "tendríamos que encontrar evidencia de la mejoría de la situación de derechos humanos", así como "alguna clarificación en las investigaciones del caso Letelier".<sup>126</sup> En consideración de lo anterior, no sorprendió demasiado una declaración del embajador chileno en Washington en el sentido que las relaciones entre EE.UU. y Chile no eran plenas y que "los más perjudicados por esta situación (eran) los Estados Unidos".<sup>127</sup>

En enero de 1983, una delegación de parlamentarios norteamericanos, dirigida por el representante demócrata Michael Barnes, visitó Chile y expresó que se oponía a la certificación en el caso chileno. En un editorial del 31 de enero de 1983, *El Mercurio* destacó el deterioro de las relaciones EE.UU.-Chile durante la administración Reagan, y postuló que "la falta de certificaciones para con nuestro país demuestra que persisten los problemas en torno a los derechos humanos y al proceso de democratización, aspectos en los que la llamada, 'diplomacia silenciosa' del actual gobierno estadounidense requiere de gestos chilenos para probar ante el Congreso y su opinión pública los éxitos de la misma".<sup>128</sup>

El desarrollo de las protestas populares organizadas por la oposición chilena en contra del gobierno militar a partir de mayo de 1983, amenazó un deslizamiento hacia una situación política crecientemente desestabilizada que el gobierno de Reagan quería evitar, y por lo

126. Entrevista a *Cosas*, Santiago, 12 de agosto, 1982.

127. Citado en *El Mercurio*, 2 de septiembre, 1982, p. CI.

128. *El Mercurio*, 31 de enero, 1983, p. A3.

tanto, tuvo un impacto importante en las relaciones entre Washington y Santiago.

La represión de las protestas por parte del régimen militar marcó el comienzo de un alejamiento de Washington de su política de "diplomacia silenciosa", lo que quedó en evidencia con la aparición de pronunciamientos públicos de carácter crítico hacia el gobierno chileno. Durante el mes de junio, por ejemplo, el Departamento de Estado abogó por el respeto de los derechos civiles y políticos en Chile y manifestó preocupación por la detención del líder sindical Rodolfo Seguel.<sup>129</sup> Posteriormente, la misma Secretaría de Estado expresó su apoyo a la transición democrática "tal como es definida por los propios chilenos" y al "derecho a disentir pacíficamente". Asimismo, el Departamento de Estado reconoció que en las protestas se "habían manifestado muestras considerables de descontento popular", y opinó que los problemas de Chile podían resolverse mejor mediante la "moderación y el diálogo", expresando, además, que la decisión de la justicia chilena de liberar a líderes opositores arrestados por convocar a las protestas era "una indicación de que el disentir está amparado en la ley chilena".<sup>130</sup>

Más tarde, en agosto de 1983, y con ocasión de la represión de la protesta del mismo mes, el gobierno estadounidense lamentó la polarización creciente en la sociedad chilena y sostuvo que "los niveles de violencia callejera y represión por las fuerzas de seguridad fueron más grandes que en protestas antigubernamentales previas".

129. Citado en *Ibid.*, p. 18.

130. Citado en *Ibid.*, p. 19.

La actitud estadounidense de crítica pública hacia el régimen militar provocó la molestia de las autoridades chilenas. Así, el canciller Miguel Schweitzer opinó que le parecían “excesivos los catorce comunicados del Departamento de Estado en relación al diálogo y la transición democrática en Chile”, y que “en cierta medida (había en ello) un dejo de injerencia en los asuntos internos”.<sup>131</sup> Washington acogió favorablemente la designación de Sergio Onofre Jarpa como ministro del Interior y su gestión de “diálogo” con algunas fuerzas opositoras. Asimismo, valoró la decisión del régimen militar de publicar listas de exiliados políticos que podían regresar a Chile.<sup>132</sup> El propósito estadounidense de evitar una desestabilización volvió a quedar de manifiesto a comienzos de noviembre de 1983, cuando visitaron Chile el asesor del Departamento de Estado Edward Derwinsky y el jefe de la Sección Cono Sur de esa Secretaría, Robert Morley, quienes se entrevistaron con funcionarios del gobierno militar, con políticos de oposición y dirigentes sindicales, en un intento de acercar al gobierno y a la disidencia chilena, luego del fallido proceso de diálogo. En esa misma oportunidad, el Departamento de Estado realizó una declaración, expresando la preocupación norteamericana por la ausencia de una interlocución gobierno-oposición sobre la transición hacia la democracia.<sup>133</sup>

Una demostración de los límites que restringían el acercamiento al gobierno chileno quedó en evidencia

131. Citado en “Cronología: Relaciones Chile-Estados Unidos”, *Cono Sur*, Vol. III, N° 1, mayo-mayo 1984, p. 18.

132. *Loc. cit.*

133. *Ibid.*, p. 19.

en diciembre de 1983, cuando Washington otorgó la certificación a Argentina, en reconocimiento de sus avances hacia la democracia y el respeto de los derechos humanos, sin extenderla a Chile. El Vicepresidente George Bush declaró en esa oportunidad que se necesitaban progresos claros para entregarle la certificación a Chile y que a EE.UU. le “encantaría ver progresos hacia elecciones libres en Chile, al igual que el desarrollo de sus instituciones democráticas”.<sup>134</sup>

La tensión bilateral que provocó esta decisión llevó al gobierno de Reagan a enviar al general Vernon Walters a entrevistarse en dos ocasiones con el general Pinochet, para impedir un deterioro grave de los vínculos con el gobierno chileno. Pero a fines de diciembre, el secretario de Estado Asistente para Derechos Humanos explicó, en una carta dirigida al *Washington Post*, que Reagan no otorgaba la certificación a Chile puesto que no cumplía con los requisitos establecidos por la ley norteamericana, en el sentido de avanzar hacia un mejoramiento del estado de los derechos humanos.<sup>135</sup> Luego, en febrero de 1984, el propio Secretario de Estado George Shultz subrayó la posición anterior al sostener, en una conferencia en Boston, que Chile “desentonaba” con el fervor democrático que se observaba de un extremo al otro de América Latina.<sup>136</sup>

El creciente conflicto político-social en Chile llevó al Departamento de Estado a fijar una posición. El 12 de abril de 1984, el subsecretario de Estado Asistente

134. *Loc. cit.*

135. Citado en “Cronología Relaciones Chile-Estados Unidos”, *Cono Sur*, Vol. III, N° 2, junio-julio 1984, p. 19.

136. *Loc. cit.*

adjunto para Asuntos Interamericanos, James Michel, pronunció un discurso en la Universidad de Arkansas, precisando las grandes líneas de la política de la administración frente a Chile: "Estados Unidos apoya el regreso a un gobierno civil elegido democráticamente en Chile", pero "este mensaje no representa ni una declaración de apoyo, ni una oposición a ningún individuo en particular, ni a ningún grupo o institución", estableciéndose que "ni ahora ni en el futuro tenemos la intención de involucrarnos directamente en la difícil y sensible tarea de definir la transición a la democracia en Chile".<sup>137</sup>

Según el diagnóstico de Michel, los problemas políticos básicos que llevaron al golpe militar de 1973 no estaban resueltos, coincidiendo con la visión expresada reiteradamente por el gobierno chileno. Estos problemas serían la falta de consenso interno entre las principales fuerzas políticas para reconstruir el sistema democrático y el papel del Partido Comunista dentro del sistema. Se agregaba a esto la afirmación de que el gobierno norteamericano carece de la posibilidad de determinar la situación interna chilena y que sólo puede influir limitadamente en ella, sosteniéndose que las restricciones legislativas estadounidenses, especialmente aquéllas que limitan los vínculos militares, serían contraproducentes.

En suma, el objetivo esperado por el gobierno de Reagan era definido como "el crecimiento de un consenso político centrista y una suave transición hacia la democracia", queriendo evitarse "el deslizamiento del

137. Discurso de James Michel, subsecretario de Estado Adjunto para asuntos Interamericanos, el 12 de abril de 1984 en la Universidad de Arkansas, *La Segunda* 18 y 19 de abril de 1984.

actual *impasse* hacia una situación política crecientemente desestabilizada". Consecuentemente, el discurso de Michel sugería que la política de los Estados Unidos buscaba la restauración de relaciones constructivas con el gobierno chileno, la adopción de medidas en favor de los intereses comerciales o militares norteamericanos, y la observación de la dinámica interna, cuyo enjuiciamiento sería realizado de acuerdo a los cánones de objetivos esperados y situaciones a evitar ya señalados. Internamente, la administración seguiría tratando de obtener el concurso del Congreso para levantar las sanciones militares aún vigentes. Cabe destacar que EE.UU. aún consideraba que la gestión Jarpa podía facilitar una transición como la descrita por Michel.

La falta de avances hacia una transición a la democracia en Chile continuó siendo el centro de las divergencias entre los gobiernos de Santiago y Washington. En marzo de 1984, el embajador norteamericano James Theberge comunicó que la Casa Blanca estimaba que el proceso de apertura política se había "estancado un poco", y esperaba que éste se reanudara para contar con "una transición auténtica hacia la democracia estable".<sup>138</sup> En términos similares se expresó el encargado del Consejo de Planificación y jefe de una delegación del Departamento de Estado, durante una ronda de consultas bilaterales con funcionarios de la cancillería chilena efectuada a mediados de marzo de 1984. En esos mismos días, el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de EE.UU. votó una nueva enmienda a la legislación sobre ayuda

138. Citado en "Cronología: Relaciones Chile-Estados Unidos", *Cono Sur*, Vol. III, N° 3, agosto-septiembre 1984, p. 17.

militar y económica a Chile, según la cual se establece que en el país debe imperar un gobierno civil elegido democráticamente, para que se pueda otorgar la certificación que permitiría reanudar las transferencias de armas. Esta nueva iniciativa congresista, que contrariaba la posición del Ejecutivo norteamericano, no logró transformarse en ley.

La percepción del gobierno chileno del estado de las relaciones bilaterales quedó reflejada en las expresiones del ministro de Relaciones Exteriores Jaime del Valle, en mayo de 1984. Allí sostuvo que aquéllas no estaban en un nivel óptimo, debido a la influencia negativa de sectores laborales y de derechos humanos en Estados Unidos, así como de políticos demócratas izquierdistas.<sup>139</sup>

El conflicto en la relación bilateral se manifestaba exclusivamente en el ámbito político-diplomático, que estaba cuidadosamente separado del plano económico. Así, en septiembre de 1984, la administración Reagan rechazó el dictamen de la Comisión Internacional de Comercio (ITC) de los Estados Unidos, que recomendaba medidas en contra de las exportaciones de cobre chilenas, tendientes a proteger la industria cuprífera norteamericana.

A fines de octubre de 1984, el deterioro de la situación interna chilena nuevamente preocupó a las autoridades norteamericanas. Luego de la protesta y paro nacional de los días 29 y 30 de octubre de 1984, el Departamento de Estado volvió a expresar su preocupación por la "creciente violencia en Santiago y las restricciones civiles impuestas por el gobierno del Presi-

139. Citado en "Cronología: Relaciones Chile-Estados Unidos", *Cono Sur* Vol. III, Nº 4, octubre-noviembre 1984, p. 18.

dente Augusto Pinochet". Reiteró su opinión, en el sentido de que "el diálogo entre el gobierno y la oposición democrática es un paso esencial para revertir la tendencia hacia la polarización y para desarrollar el consenso interno esencial para la transición hacia la democracia".<sup>140</sup>

En esa ocasión, el Departamento de Estado anunció también que se estaba "revisando cuidadosamente cómo los acontecimientos recientes (en Chile) podrían afectar los intereses norteamericanos."<sup>141</sup> La declaración de Estado de Sitio del 6 de noviembre de ese año, y el consiguiente término del período de "apertura política", aceleraron el proceso de revisión de la posición estadounidense frente a Chile.

## 2. *La etapa de revisión de la política: (1984-1985).*

El proceso de revisión se desencadenó en un momento de reajuste de los cuadros de la administración, al empezar el segundo período presidencial de Reagan. En este cambio estuvieron en pugna los sectores ultra conservadores, dispuestos a mantener y profundizar los postulados más ideológicos que se enarbolaron en apoyo de la candidatura de Reagan, frente a los conservadores moderados y a los pragmáticos, quienes sin abandonar los parámetros centrales del Presidente, buscan privilegiar los temas prioritarios como el centroamericano, adecuándose en otros terrenos al carácter plural de las posiciones que priman dentro del sistema político norteamericano. El secretario de Estado Shultz, un conservador moderado, desplegó una

140. Declaraciones del vocero del Departamento de Estado norteamericano, *El Mercurio*, 31 de octubre de 1984, p. A12.

141. *The New York Times*, 31 de octubre de 1984.

ofensiva para ganar control dentro de su departamento, en tanto los ultra conservadores buscaron mantener personas de su confianza dentro del equipo del Asesor para Asuntos de Seguridad Nacional y entre los embajadores, aunque finalmente éstos fueron desplazados de dichas posiciones.

En el caso de la política hacia Chile, los ultra conservadores han enfatizado la escasa capacidad de influencia del gobierno norteamericano ante el gobierno chileno, privilegiando la persuasión privada frente a éste como medio de apoyar un proceso de transición, o la inconveniencia de utilizar presiones norteamericanas. Ello, puesto que incluso una relación distante con el gobierno militar no le respresentaría a Washington costos excesivos. En cambio, los moderados estiman peligroso para los intereses estadounidenses verse identificados con las posiciones del gobierno chileno y recurren a una mayor variedad de recursos para manifestar públicamente sus diferencias con el régimen del general Pinochet, pero evitando acciones como la presión económica, que estiman favorecería la polarización interna. Por su parte, los sectores liberales del Congreso, opositores a la administración, han enfatizado el uso sostenido de una gama más amplia de medios de influencia en favor de la redemocratización.

El proceso de revisión tuvo un carácter reactivo frente a la situación chilena: fue anunciado ante la polarización interna inmediatamente anterior a la declaración de Estado de Sitio, y fue precipitado por esta medida del gobierno chileno. La implantación del Estado de Sitio provocó una respuesta de los Estados Unidos, manifestada en expresiones provenientes de los más altos niveles del gobierno: el Secretario de

Estado Shultz señaló en una conferencia de prensa durante la Asamblea de la OEA en Brasilia, el 12 de noviembre de 1984, que la administración Reagan estaba "muy decepcionada" por las acciones del gobierno chileno,<sup>142</sup> y el 10 de diciembre el propio Presidente Reagan, en su discurso de celebración del Día de los Derechos Humanos, señaló que "como norteamericanos, nos oponemos firmemente e intentamos poner fin a las afrentas a la conciencia humana tales como (...) la falta de progreso hacia un gobierno democrático en Chile y Paraguay".<sup>143</sup> Diversas declaraciones del Departamento de Estado se habían referido críticamente a la situación chilena, llegando el vocero del Departamento de Estado John Hughes el 28 de noviembre a hacer un llamado a "las fuerzas que favorecen el retorno a la democracia a renovar esfuerzos para abrir discusiones sobre calendario y procedimientos para devolver la democracia a Chile".<sup>144</sup>

¿Qué medios utilizó el gobierno norteamericano en esta etapa para inducir al régimen militar a regresar a la política de "diálogo"?

En primer lugar, y junto con las declaraciones señaladas, se suspendió la visita del Jefe del Estado Mayor del Ejército, general John Wickham Jr., programada para mediados de noviembre, como un signo de descontento frente a la situación chilena. Poco después, con motivo de la consideración de dos créditos ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), hubo un acalorado debate en Washington para fijar la posición

142. *The Washington Post*, 18 de noviembre de 1984.

143. *Texto Oficial*, Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de Estados Unidos en Santiago, 18 de diciembre de 1984.

144. *The New York Times*, 29 de noviembre de 1984.

de EE.UU. Según informaciones de prensa, funcionarios del Tesoro y de la Oficina de Derechos Humanos del Departamento de Estado recomendaron la abstención o el voto en contra como manifestación de crítica a la situación de los derechos humanos en el país. Esta posición concordaba con la solicitud hecha por varios congresistas al Secretario del Tesoro Regan y con la expresada por la prensa liberal.<sup>145</sup> Sin embargo, la decisión del gobierno, siguiendo las posiciones de la Oficina de Asuntos Interamericanos, fue aprobar los créditos pues se sostenía internamente que su bloqueo podía endurecer la posición del gobierno chileno.

La llegada a Santiago del subsecretario Adjunto para Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado, James Michel, el 30 de noviembre, estuvo precedida de trascendidos en Washington sobre el propósito norteamericano de buscar una suerte de mediación en Chile. Michel se reunió con altos funcionarios de gobierno —incluido el ministro Jarpa— y con varios dirigentes de la oposición, en forma tal que se pudo percibir un interés sin precedentes del gobierno de Reagan con respecto a la disidencia chilena. La brecha entre un gobierno que acababa de imponer el Estado de Sitio y la oposición era demasiado grande, por lo cual la visita de Michel no dio mayores frutos. La inflexibilidad del gobierno militar quedó de manifiesto cuando poco después, en diciembre de 1984, un grupo de congresistas hispanos que visitaron Santiago señalaron que habían fracasado en persuadir al Presidente chileno sobre la necesidad de llamar pronto a elecciones, disminuir la censura de prensa, terminar el Estado de Sitio y permitir sindicatos libres.

145. *Ibid.*, 20 de noviembre de 1984.

Durante este período, los criterios de la embajada norteamericana en Santiago determinaron el contenido de la política a ejecutar. Según un informe interno de la embajada, realizado en noviembre y dado a conocer a fines de diciembre por el *Washington Report on the Hemisphere* y el *Washington Post*, la evaluación era negativa respecto de la oposición chilena. En cambio, diagnosticaba la estabilidad del gobierno hasta 1989 y la posible prolongación de la presidencia del general Pinochet hasta 1997. En este contexto se señalaba que “la embajada en Santiago ha practicado y continuará practicando la diplomacia silenciosa y el embajador discutirá privadamente con los funcionarios del gobierno chileno la importancia de la liberalización política”. Sin embargo —proseguía el informe— la embajada

“se opone firmemente a ejercer presión sobre el gobierno chileno mediante vetos a créditos en las instituciones financieras internacionales. La embajada cree que Estados Unidos tiene muy poca influencia con el gobierno de Pinochet, y si los funcionarios del gobierno norteamericano ejercen demasiada presión sobre el gobierno de Chile, el efecto será contraproducente. El resultado será que el gobierno chileno no hará más ‘favores’ a los Estados Unidos”.<sup>146</sup>

Entre estos “favores” estaban la participación naval chilena en las operaciones *Unitas* y el voto favorable del gobierno militar a las posiciones estadounidenses

146. *The Washington Post*, 30 de diciembre de 1984.

en las Naciones Unidas y otros foros internacionales.

Las reacciones públicas del gobierno chileno durante este período fueron desde la comprensión del interés del gobierno norteamericano, hasta la crítica, evidenciada en las declaraciones del ministro Del Valle al sostener que “ha habido casos en que las palabras del Departamento de Estado o del embajador pueden haber constituido una clara intromisión (en los asuntos internos de Chile)” y que “la colaboración que están prestando los Estados Unidos podría dirigirse en otro sentido, como, por ejemplo, no solamente dar consejos o dar sus pareceres a la gente de gobierno, sino también a la oposición”.<sup>147</sup> Más fuerte aún fueron las expresiones del Ministro Jarpa, que afirmó el 18 de enero de enero de 1985 que los Estados Unidos no pueden dar recetas para enfrentar el comunismo, y del ministro Secretario General de Gobierno, Francisco Cuadra ante los corresponsales extranjeros el 30 de enero, en el sentido que los Estados Unidos no tiene que darle lecciones al gobierno chileno sobre democracia.

El tema de las relaciones con Chile continuó siendo objeto de preocupación en Washington, en vísperas de la decisión de renovación del Estado de Sitio. El 29 de enero, el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, Langhorne Motley, declaró ante la Subcomisión del Hemisferio Occidental de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes que:

“En Chile, nuestro objetivo es trabajar para propiciar la restauración de la democracia por

147. *El Mercurio*, 9 de diciembre de 1984, y *La Tercera de la Hora*, 14 de diciembre de 1984.

medio del diálogo entre las fuerzas en pro de una transición dentro del gobierno y las fuerzas pro negociación en la oposición. La cuestión para nosotros es cómo podemos impulsar un proceso que los chilenos por sí mismos puedan llevar a su realización. En este sentido tenemos que preguntarnos si nuestras acciones retardan o promueven este proceso.

“Las dificultades inherentes a cualquier proceso de transición aumentan lo que puede parecer algo obvio: no hay soluciones únicas. No podemos garantizar al Congreso que hemos de lograr un proceso claro de transición en Chile. Podemos sólo garantizar que nuestra política está empeñada en hacer todo lo que sea necesario para ayudar a los chilenos a tomar las medidas adecuadas para resolver las cuestiones que propicien el diálogo conducente al restablecimiento de la democracia”.<sup>148</sup>

El 2 de febrero de 1985, el gobierno chileno renovó el Estado de Sitio, ante lo cual Estados Unidos se abstuvo el 7 de ese mes en la votación de un crédito por 430 millones de dólares ante el BID, aunque ello no afectaba la aprobación del crédito. En todo caso, dicha abstención provocó una protesta de un grupo de influyentes senadores conservadores, entre los que se contaban Jesse Helms y Paul Laxalt.

La salida de Jarpa como Ministro del Interior fue percibida en Washington como una derrota de “las

148. *Texto Oficial*, Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de Estados Unidos en Santiago, 6 de febrero de 1985.

fuerzas en pro de una transición en el gobierno".<sup>149</sup> Fue en este contexto que viajó a Santiago el Secretario Asistente Motley. Su misión fue publicitada previamente en Estados Unidos, como un medio de presión para lograr la realización de un proceso electoral en Chile, pero terminó siendo interpretada como la aceptación de los pasos para poner en vigencia en 1989 la Constitución de 1980. Quedaba la impresión que en el gobierno de Estados Unidos se había concluido que el período de desestabilización interna estaba cerrado, al menos temporalmente, y se conformaba con el término del Estado de Sitio y el levantamiento de la censura de prensa, sin buscar la derogación de los otros estados de excepción vigentes.

La reacción pública del gobierno chileno fue positiva, en contraposición a la que tuvo con posterioridad a la visita del Subsecretario Adjunto Michel. El Ministro Del Valle expresó que Estados Unidos quería que Chile llegue a la democracia en forma serena. En Washington, sin embargo, el Subsecretario de Estado para Asuntos de Derechos Humanos, Elliot Abrams, señaló que la diplomacia silenciosa no estaba dando resultados en el caso de Chile, contrastando con la posición de Motley de no aplicar presiones directas al gobierno militar.

La ambivalencia de señales también se expresó en la discrepancia entre la oposición de Estados Unidos a una resolución condenatoria del gobierno militar chileno en la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra, y la abstención del representante norteamericano en el

149. *The New York Times*, 13 de febrero de 1985.

Banco Mundial, al votarse un crédito por once millones de dólares a Chile en mayo de 1985.<sup>150</sup>

La política del gobierno de Estados Unidos hacia Chile durante los meses siguientes, intensificó la búsqueda de un estrechamiento de los vínculos militares, otorgó un fuerte respaldo financiero al gobierno chileno a través de su apoyo en los organismos multilaterales de crédito, y continuó con las críticas públicas por la falta de avances hacia la democracia. En el ámbito interno, la administración Reagan intentó llegar a un acuerdo con el Congreso para levantar las sanciones militares aún vigentes, y consiguió evitar la imposición de nuevas sanciones legislativas al gobierno militar en una votación de la Cámara de Representantes.

La recomposición de los vínculos con las Fuerzas Armadas ha sido uno de los objetivos prioritarios de la política estadounidense en el período reciente. La visita del subsecretario de Defensa, Néstor Sánchez, en marzo de 1985; la breve visita del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea chilena, general Matthei a los Estados Unidos en abril; la visita a Chile de Richard Moon, asesor político del Comando Sur de las FF.AA. norteamericanas durante el mismo mes; el viaje del Comandante en Jefe de la Armada chilena, el Almirante Merino, a EE.UU. en mayo para asistir a una reunión consultiva de cooperación, y la visita del general de la Fuerza Aérea estadounidense Herman Thompson a Santiago durante el mismo mes, revelaban un renovado flujo de contactos a alto nivel, que buscaba contrapesar las dificultades creadas por las prohibiciones vigentes a la asistencia militar. La participación de las marinas

150. Carlos Portales "Democracia y relaciones EE.UU. - Chile: discurso y realidad", *Cono Sur*, Vol. IV. Nº 2, abril-junio 1985, pp. 3-8.

estadounidense y chilena en la operación *Unitas XXVI* en septiembre, reafirmó la importancia de estos vínculos. El jefe de la Operación *Unitas*, contralmirante Richard Ustick, calificó las relaciones entre las armadas de Chile y de los Estados Unidos como “magníficas”.<sup>151</sup>

Más importante aún fue el acuerdo entre Estados Unidos y Chile relativo a la ampliación del aeropuerto de Mataverí, en Isla de Pascua, y a su utilización como aeropuerto alternativo en caso de emergencia durante los viajes de los transbordadores espaciales de la NASA.

La decisión chilena de “iniciar conversaciones” en torno al proyecto NASA fue comunicada al embajador de EE.UU. en Santiago el 26 de junio de 1985. El diálogo duró prácticamente un mes, suscribiéndose el acuerdo final el 3 de agosto de 1985, entre el canciller Del Valle y el embajador James Theberge, pocas horas antes que éste abandonara Chile, poniendo fin a su misión diplomática en el país. Los procesos de ratificación fueron diferentes en los dos países. Para los norteamericanos sería un convenio enmarcado dentro de un tratado de cooperación bilateral ya existente. Así, la administración Reagan evitaría tener que someterlo a la discusión del Congreso, donde probablemente encontraría algún tipo de cuestionamiento. Para Chile, en cambio, revistió la forma de un tratado, modalidad que, como lo explicó el canciller Del Valle, “requiere aprobación del Poder Legislativo”. La decisión de someter este acuerdo a la Junta de Gobierno se debió fundamentalmente al deseo del Ejecutivo de comprometer al conjunto de las Fuerzas Armadas, represen-

151. *La Segunda*, 14 de agosto de 1985.

tadas por sus comandantes en jefe, en una iniciativa que desató un significativo rechazo en la comunidad chilena y que también encontró variados grados de resistencia y aprehensiones al interior del propio gobierno.<sup>152</sup>

La cooperación entre las Fuerzas Armadas es consecuente con la definición que Washington hace de sus propios intereses de seguridad: "si bien la democracia es nuestro objetivo principal, nuestra política refleja la totalidad de la gama de los intereses norteamericanos en Chile y no está determinada en forma *definitiva por un sólo aspecto*", señaló el subsecretario Adjunto Michel ante los Subcomités de Asuntos Exteriores y de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, el 20 de marzo de 1985.<sup>153</sup> La administración Reagan ha propiciado el fortalecimiento de las relaciones militares, entre otros propósitos, como un elemento clave para reconstruir los mecanismos de influencia frente al régimen chileno.

En el plano económico, el apoyo norteamericano ha sido crucial para mitigar la crisis financiera que afecta al gobierno chileno, al igual que a los demás países latinoamericanos. La renegociación de la Deuda Externa se ha convertido en el elemento clave para la mantención en funcionamiento del sistema económico.

152. Heraldo Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno*, op cit., pp. 122 y 123.

153. Declaración del Sr. James H. Michel, subsecretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos ante la sesión conjunta de los Subcomités de Asuntos Exteriores del Hemisferio Occidental y Derechos Humanos de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, el 20 de marzo de 1985. *Texto Oficial*, Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de los EE.UU. de América, Santiago, 10 de abril de 1985.

La reticencia de los bancos privados a refinanciar los préstamos, y en especial a prestar dinero fresco, ha convertido la relación entre los gobiernos y la banca privada internacional en un tema que afecta a todo el sistema financiero internacional. Para renegociar, la banca privada requiere la aprobación previa por el Fondo Monetario Internacional de los planes económicos de los países cuya deuda va a refinanciar. Más aún, como los nuevos recursos privados no son suficientes para garantizar el funcionamiento de las economías de los países deudores, ha vuelto a surgir el crédito público multilateral como el factor decisivo para países como Chile, siendo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo las principales fuentes financieras. En estas instituciones, la influencia del gobierno de los Estados Unidos es fundamental y ellas operan coordinadamente con el Departamento del Tesoro. La renegociación de la deuda se ha convertido en un asunto de negociación compleja que termina con "paquetes de acuerdo" que requieren la aprobación del FMI, de los bancos y de las instituciones multilaterales de crédito, y el respaldo del gobierno de Estados Unidos.

Estas circunstancias otorgan una gran capacidad de influencia al gobierno norteamericano en la relación bilateral. Ello quedó demostrado durante la renegociación de la Deuda Externa chilena a mediados de 1985. El punto neurálgico era que la banca privada estadounidense se mostraba renuente a realizar el aporte de 1.950 millones —en dinero fresco— requerido por la economía chilena para financiar el plan macroeconómico de los años 1985-1987, en tanto el país no contara con una garantía del Banco Mundial. Aquí

resultaba crucial el voto positivo de EE.UU. Pero el mensaje transmitido por Washington era que se requería derogar el Estado de Sitio.

El 5 de junio de 1985, el Departamento del Tesoro norteamericano informó que apoyaría el proyecto de conceder la garantía del Banco Mundial, siempre que se dieran "ciertas condiciones", comunicadas en forma reservada a la "parte chilena".<sup>154</sup> El 16 de junio de 1985 fue levantado el Estado de Sitio, luego que la Junta de Gobierno legislara apresuradamente sobre los "estados de excepción" y convirtiera en leyes constitucionales las atribuciones adoptadas hasta ese momento por el Ejecutivo mediante resoluciones administrativas, merced a las facultades establecidas en el artículo 24 transitorio de la Constitución de 1980. El gobierno norteamericano reaccionó positiva y a la vez cautamente frente a esta medida, destacando que "este paso eliminará muchas, aunque no todas, las restricciones sobre la prensa y (...) la base legal para detenciones sin cargo por tiempo indeterminado", pero recordando que otras restricciones sobre las garantías constitucio-

154. Ver *La Tercera de la Hora*, 6 de junio, 1985, p. 17. A pesar de esta declaración pública, en el Departamento del Tesoro se continuó discutiendo la conveniencia de apoyar el proyecto de Chile, por cuanto podría sentar un precedente invocado posteriormente por otros países deudores. Además, David Mulford, asistente del Secretario del Tesoro, manifestó en una entrevista concedida al *Wall Street Journal* que la garantía solicitada por Chile "es una idea que ha avanzado bastante más de lo que es debido. Se podría argumentar que (el Banco Mundial) se trata de una institución multilateral que ofrece una escapatória a los bancos comerciales al permitirles soslayar parte de sus riesgos". (Citado según la reproducción parcial de esta entrevista publicada en *El Mercurio*, 10 de mayo, 1985, p. C2).

nales seguían en pie.<sup>155</sup> A partir de aquí, los hechos se sucedieron de manera vertiginosa. En dos días, el directorio del Banco Mundial aprobó, con el voto favorable de los representantes norteamericanos, 195 millones de dólares en préstamos para Chile. También se autorizó la iniciación de conversaciones con bancos comerciales, a objeto de conseguir financiamiento para otro préstamo por 300 millones de dólares, de los cuales 150 millones contarían con la garantía del Banco Mundial. Así, entonces, fue superado el estancamiento producido en la renegociación de la Deuda Externa.

La derogación del Estado de Sitio le significó al gobierno militar un desahogo en el plano financiero, pero también mostró que Estados Unidos podía utilizar con éxito las presiones económicas cuando la "diplomacia silenciosa" no rendía resultados.

### 3. *El giro de la política y su ajuste posterior (1985-1986).*

Como ya se ha señalado, el giro de la política norteamericana hacia Chile estuvo precedido por una disminución del poder de los sectores más conservadores en el aparato de política exterior, y por el reemplazo de los funcionarios encargados de la política norteamericana de la Administración Reagan. Este se expresó en la sustitución del embajador estadounidense en Santiago, James Theberge, por el diplomático de carrera Harry Barnes.

En primer lugar, el Secretario de Estado Shultz consolidó su control de la política exterior ante la pretensión de la embajadora Kirkpatrick de conducir la

155. Ver declaraciones del portavoz del Departamento de Estado, Bernard Kalb, en *El Mercurio*, 18 de junio, 1985, p. C4.

política estadounidense en una línea neo-conservadora. En consecuencia, la señora Kirkpatrick abandonó sus funciones gubernamentales. El Secretario de Estado designó nuevos embajadores, predominando los diplomáticos de carrera de su confianza. La confirmación de éstos por el Senado, logró superar la oposición del senador ultraconservador Jesse Helms, particularmente en el caso de Harry Barnes.

El cargo de Secretario de Estado Asistente para Asuntos Inter-Americanos lo asumió Elliot Abrams, en reemplazo de Langhorne Motley. Abrams había sido el constructor de la política de derechos humanos de Reagan, la que, si bien estaba diseñada principalmente como instrumento contra los regímenes comunistas, también pasó a expresarse en el ejercicio de influencia para que los regímenes autoritarios transitaran hacia la democracia. Pocos meses después, la salida del conservador Constantine Menges como asesor para América Latina del Consejo de Seguridad y su reemplazo por el ex-asesor del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, William Perry, completó la sustitución del personal más ideologizado por otro de corte más bien pragmático.

A lo anterior se sumó el contexto regional de retorno a la democracia en países sudamericanos, antes sometidos a dictaduras y, más tarde, las experiencias de Haití y Filipinas. Estos últimos casos sirvieron de fundamento a la doctrina de la "tercera fuerza", opción tanto frente a un régimen autoritario, como en relación a una oposición armada comunista. Esta alternativa complementaba la política de la administración Reagan de evitar que la oposición a una dictadura de derecha condujera a un régimen percibido como con-

trario a los intereses de Estados Unidos. Chile era considerado como un caso especialmente idóneo para la aplicación de la doctrina de la "tercera fuerza". Por último, la inconsistencia entre una postura de agresión abierta hacia el gobierno sandinista de Nicaragua, y una actitud de tolerancia respecto del régimen militar chileno también contribuyó a completar el proceso de revisión de la política estadounidense hacia Chile.

Diversos cambios en la situación interna chilena dieron dinamismo a la posición del gobierno norteamericano: por ejemplo, la suscripción del Acuerdo Nacional para una Transición a la Plena Democracia en agosto de 1985 por un amplio espectro de partidos políticos de derecha, centro e izquierda, fue elogiada por el Departamento de Estado, en su propósito de abogar por una transición negociada. Por otra parte, las posiciones del gobierno chileno que combinan reticencia y rechazo a un entendimiento con los sectores civiles, continuaron siendo fuente de severa preocupación en Washington y, en definitiva, llevaron al abandono de la diplomacia silenciosa.

El apoyo a la transición fue reiterado simbólicamente en la presentación de cartas credenciales del Embajador Harry Barnes el 18 de noviembre de 1985, al señalarle al general Pinochet: "Me complace saber que tendré la oportunidad de poder observar directamente el proceso del establecimiento de instituciones democráticas estables y permanentes en Chile, un proceso al cual el pueblo de mi país da una cálida bienvenida y apoyo".<sup>156</sup>

Pocas semanas después, en diciembre, el propósito

156. *El Mercurio*, 19 de noviembre de 1985, p. A12.

fue enfatizado y relevado por el Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, ante un subcomité de la Cámara de Representantes:

“La política del gobierno de los Estados Unidos hacia Chile es directa e inequívoca: patrocinamos la transición a la democracia”. Es más, “creemos que la forma más efectiva de lograr los varios y diversos objetivos de nuestro interés en Chile —incluyendo la seguridad regional, la represión del tráfico de drogas, la promoción del comercio y de la cooperación en asuntos internacionales, como asimismo el fortalecimiento de los derechos humanos— es alentando el restablecimiento de la democracia”.<sup>157</sup>

De acuerdo a esta declaración, la democracia era a fines de 1986 objetivo principal para lograr el abanico de intereses de Estados Unidos en Chile, a diferencia de lo que se había sostenido pocos meses antes, en el sentido que “si bien la democracia es nuestro objetivo principal, nuestra política refleja la totalidad de la gama de los intereses norteamericanos en Chile y no está determinada en forma definitiva por un sólo aspecto...”.<sup>158</sup> Este nuevo sesgo de la política norteamericana respecto a Chile involucraba no sólo al

157. Declaración sobre Chile de Elliot Abrams ante Subcomité de Finanzas de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, *Texto Oficial*, Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de EE.UU de América, Santiago, 13 de diciembre de 1985.

158. Declaración del Sr. James Michel ante el Subcomité de la Cámara de Representantes, *op. cit.*

Departamento de Estado y a la Casa Blanca, sino que también al Departamento del Tesoro, al Pentágono y al Congreso. Pese a las diferencias de enfoque que efectivamente existen entre estas reparticiones de Washington, se percibía un criterio más o menos uniforme en cuanto a estimar que el general Pinochet no desea el restablecimiento de la democracia en Chile y que su rechazo a la negociación de un tránsito rápido y efectivo a la democracia fomenta la polarización. Además, según la evaluación de Washington, contribuye al fortalecimiento del Partido Comunista y de las posturas de insurrección armada contra el régimen. Evidentemente este es un escenario que a Estados Unidos le causa gran preocupación.

Desde mediados de 1985 hasta septiembre de 1986, este criterio predominó en la acción de Estados Unidos en los campos político, militar y económico.

En el plano político, la calificación del régimen chileno como una dictadura y la necesidad de su transformación, fue formulada públicamente por altos funcionarios del gobierno estadounidense, por el Secretario de Estado y por el propio Presidente Reagan, quien en mayo de 1985 sostuvo que el gobierno chileno es un "régimen militar arraigado", como el de Paraguay, y que junto a Cuba y Nicaragua son los regímenes dictatoriales que permanecen en América Latina.<sup>159</sup>

La firma del Acuerdo Nacional en agosto de 1985 fue considerada por el Departamento de Estado como una "base" para un amplio consenso entre todos los grupos comprometidos a buscar una solución política y

159. "Cronología: Relaciones Chile-Estados Unidos", *Cono Sur* Vol. IV, N° 4, septiembre-octubre 1985.

pacífica a los problemas de Chile". En los meses siguientes fue apoyado por resoluciones del Senado y de la Cámara de Representantes. Más aún, el Secretario de Estado Asistente, Abrams, hizo ver públicamente, en agosto de 1985, su preocupación porque el proceso de transición no estaba avanzando a pasos razonables, y en febrero de 1986 habló de fechas para la transición que podrían ser anteriores a 1989.<sup>160</sup>

Otro indicador de la presión política sobre el gobierno chileno fue la variación de actitud en las votaciones sobre derechos humanos en los organismos internacionales. En este terreno, el cambio de la política estadounidense terminó por manifestarse sólo en marzo de 1986. Aunque los informes del Departamento de Estado sobre la situación de los derechos humanos en Chile llamaban la atención críticamente sobre su falta de observancia, durante 1985 Estados Unidos continuó oponiéndose a las resoluciones sobre Chile en el ámbito de las Naciones Unidas, argumentando que la consideración del caso chileno era discriminatoria.

En la Organización de los Estados Americanos, donde los Estados Unidos otorgan amplio respaldo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sin hacer valer el argumento sobre trato discriminatorio, Estados Unidos se abstuvo en la votación del párrafo referente al caso chileno, de la resolución que sobre el tema de los derechos humanos discutió la Asamblea

160. Conferencia de Prensa de Elliot Abrams, secretario de Estado Adjunto para Asuntos Latinoamericanos, La Paz, 6 de agosto de 1985, Texto proporcionado por la embajada de EE.UU. en Santiago y entrevista del diario *La Razón*, publicada en *El País*, 24 de febrero de 1986.

General en diciembre de 1985. Contribuyó así a impedir la condena del gobierno chileno, pese a que existía un sustantivo informe sobre el deterioro de los derechos humanos durante los doce años del régimen militar.

En cambio, en marzo de 1986, al considerar la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el crítico informe del relator especial sobre los derechos humanos en Chile, Fernando Volio —cuyo nombramiento había sido promovido por los Estados Unidos—, Washington aprobó un proyecto de resolución con una serie de recomendaciones específicas al gobierno chileno. Ellas iban encaminadas a lograr la observancia de los derechos humanos y el cambio del régimen político actual, que se considera está en la base de su incumplimiento. El voto recogió fundamentalmente los puntos de vista de Estados Unidos y fue votado favorablemente.<sup>161</sup>

Las reacciones del gobierno chileno fueron de preocupación y de rechazo de la posición estadounidense y aumentaron, cuando dos días más tarde el Jefe de Gabinete de la Casa Blanca, Donald Regan, en un programa de televisión, manifestó que Estados Unidos no trataba “en ese momento” de desestabilizar al régimen chileno y afirmaba “que hay medios de inducir a ese gobierno a una forma de vida más democrática”.<sup>162</sup>

La relación se tornó más tensa en julio de 1986,

161. Cuestión de los Derechos Humanos en Chile. Proyecto de resolución del Presidente de la Comisión. *Texto Oficial*, Servicio de Cultura y Prensa de la Embajada de EE.UU. de América, Santiago, 14 de marzo de 1986.

162. *El Mercurio*, 17 de marzo de 1986.

cuando Rodrigo Rojas, un joven chileno residente en Washington, murió quemado durante una jornada de protesta, apareciendo implicados miembros del Ejército. La reacción del gobierno de los Estados Unidos fue inmediata en términos de exigir una completa investigación y la sanción de los responsables. El embajador Barnes participó personalmente en el funeral, que terminó con una fuerte represión policial. Se había quitado la vida a un residente en los Estados Unidos y la información del dramático hecho en la prensa norteamericana generó una fuerte presión, frente a la cual la administración respondió respaldando la inmediata acción del embajador en Santiago, demostrando su preocupación por los derechos humanos. Esta actuación fue objeto de una severa crítica del senador ultrac conservador Jesse Helms, quien visitó Chile algunos días después, y condujo a una polémica con el Departamento de Estado. El senador acusó al embajador Barnes de "plantar la bandera de Estados Unidos en medio de una actividad comunista", al asistir al funeral del joven Rojas, y defendió públicamente al gobierno del general Pinochet en una polémica con el secretario asistente Abrams, quien replicó señalando que "aquellos que respaldan una extensión indefinida de los gobiernos militares, antes que una transición a la democracia, le están haciendo el juego a los comunistas".

El senador Helms recogía la percepción del gobierno chileno sobre la gestión del embajador Barnes. Este había conseguido un diálogo fluido con diversos sectores políticos, incluyendo parte importante de la oposición, lo cual le había alienado a importantes sectores gubernamentales. Helms también criticó a "la

burocracia del Departamento de Estado, que está induciendo a error al Presidente Reagan y estar distorsionando sus políticas". La polémica generada por Helms terminó con el respaldo de la Casa Blanca al embajador Barnes.<sup>163</sup>

El anuncio del general Pinochet en la localidad de Santa Juana de su intención de proyectar su poder más allá de 1989, aumentó la preocupación del gobierno norteamericano por el inmovilismo político. Ello llevó al secretario de Estado asistente Abrams a declarar públicamente que si tuviera que aconsejar en ese momento cómo votar los préstamos de ajuste estructural (SAL) que el gobierno chileno estaba solicitando al Banco Mundial, recomendaría oponerse a ellos.<sup>164</sup>

Uno de los argumentos recurrentes de la administración Reagan frente al Congreso estadounidense ha sido la falta de instrumentos de política, particularmente debido a la suspensión de la ayuda militar. Esta, de acuerdo a la ley vigente en Estados Unidos, sólo puede reanudarse cuando el Presidente certifique el término de la violación sistemática de los derechos humanos en Chile, certificación que Reagan no ha realizado.

Con todo, la administración republicana cambió la política de su predecesora en materias militares, reanudando las invitaciones a la marina chilena para parti-

163. Durante varios meses Barnes no tuvo acceso al general Pinochet y durante el manejo del caso de los quemados y la polémica con el senador Helms, hubo declaraciones muy fuertes en su contra de altos personeros, incluyendo al almirante Merino. Ver "Cronología: Relaciones Chile-Estados Unidos", *Cono Sur*, Vol V, Nº 5, octubre-diciembre 1986.

164. Ver "Cronología: Relaciones Chile-Estados Unidos", *Cono Sur*, Vol. V, Nº 5, octubre-diciembre 1986.

cipar anualmente en las operaciones *Unitas*. También ha promovido, como se ha señalado, la ampliación de los contactos entre las Fuerzas Armadas de Chile y de los Estados Unidos. Así, en octubre de 1985 volvió a visitar Estados Unidos el Comandante en Jefe de la Marina chilena, almirante José T. Merino. Por otra parte continuaron las visitas a Santiago de altos jefes militares estadounidenses. En octubre de 1985 llegó el general Robert Schweitzer, presidente de la Junta Interamericana de Defensa y, en noviembre, el general John Wickham, jefe de Estado Mayor del Ejército de Estados Unidos. Las declaraciones del primero apoyando al general Pinochet, dieron origen a una aclaración de la embajada norteamericana en Santiago, en el sentido de que esas declaraciones no eran hechas a nombre del gobierno de los Estados Unidos.

En la presentación de los Programas de Asistencia de Seguridad para el año fiscal 1986 al Congreso, se contemplaba la asignación de cien mil dólares para reanudar el Programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional con las FF.AA. chilenas, sujeto a la certificación del Presidente en materia de derechos humanos. Tal solicitud —que en definitiva no fue aprobada— se justificó en los siguientes términos: “Chile sigue generalmente políticas económicas de libre mercado que fomentan el comercio y la inversión estadounidense, y coopera con EE.UU. en casi todos los temas internacionales, especialmente en la oposición al expansionismo soviético”.<sup>165</sup>

El levantamiento del embargo de armas ha sido discutido, pero hasta ahora ha prevalecido la mantención

165. Congressional Presentation, *Security Assistance Program. F.Y. 1986*, Washington, D.C.

de las sanciones. Según la argumentación del académico conservador Mark Falcoff,

“en el contexto actual (el levantamiento del embargo) sería presentado por el gobierno chileno como un voto de confianza más en su conducta, interpretando mal a propósito nuestras intenciones, y siendo alentado a sentir que, en cuanto a lo que toca a Washington, tiene un ‘cheque en blanco’. Más aún, cualquier amenaza de reimponer el embargo no impresionaría a las autoridades en Santiago, que han aprendido de la experiencia que no somos los únicos que fabricamos y vendemos armas”.<sup>166</sup>

A fines de marzo de 1986, la política de acercamiento entre las Fuerzas Armadas sufrió un traspie al declinar el vicecomandante del Ejército chileno, general Santiago Sinclair, una invitación para visitar Estados Unidos, poco después del rechazo del gobierno chileno de la posición estadounidense en materia de derechos humanos —en Ginebra— y de las declaraciones de Ronald Reagan que caracterizan al régimen chileno como una dictadura.<sup>167</sup> El Ejército es la rama más influyente dentro del régimen militar y aquélla cuyos lazos con los Estados Unidos son más tenuous.

No obstante, Estados Unidos siguió insistiendo en los contactos directos con las FF.AA. chilenas. Entre

166. Mark Falcoff, “Prepared Statement”, *Prospect for a Democratic Transition in Chile*, Hearing before the Subcommittee on Western Hemispheric Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, July 16th., 1985. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1985, p. 34.

167. *El Mercurio*, 28 de marzo de 1986.

ellos cabe destacar las conversaciones del embajador norteamericano con varios generales, incluyendo a Luis Danús, intendente de la Región Austral, quien había expresado opiniones políticas favorables a una transición democrática, y la visita a Chile, en agosto de 1986, del comandante en jefe del Comando Sur del Ejército de los Estados Unidos, general John Galvin. Ello se interpretó como un contacto directo con el Ejército chileno, destinado a demostrar la coherencia de la posición de los militares estadounidenses con la política de la administración Reagan y a transmitir el mensaje de la administración de la "necesidad urgente" de una transición a un gobierno democrático al término de la década.<sup>168</sup>

Durante 1985 y 1986 el apoyo multilateral a la economía chilena fue substancial. De hecho, llegó a constituirse en un aporte externo indispensable para el cumplimiento de las metas económicas del régimen militar. En junio de 1985, el gobierno chileno alcanzó un acuerdo con los principales bancos acreedores sobre un paquete de renegociaciones de la Deuda Externa, que contenía nuevos créditos por 1.085 millones de dólares y la reestructuración de seis mil millones de créditos que vencían hacia fines de 1987. El acuerdo incluyó un crédito cofinanciado por el Banco Mundial y por la banca comercial, la mitad del cual sería garantizado por el Banco Mundial.<sup>169</sup> Esta garantía para la cancelación de algunos préstamos de bancos comerciales no tenía precedentes, y era estimada indispensable para allanar el camino al paquete de la renegociación.

168. "Chile's Leader Reported to Reject U.S. Calls for Democratic Change", *The New York Times*, 18 de agosto de 1986.

169. *Financial Times*, 29 de junio de 1985.

El Departamento del Tesoro le otorgó su aprobación.

Posteriormente, en agosto, el Fondo Monetario Internacional aprobó otro paquete de créditos por 845 millones de dólares para tres años.<sup>170</sup> Y en octubre, el Banco Mundial aprobó formalmente la garantía de 150 millones de dólares para los préstamos de los bancos comerciales y otorgó un préstamo de ajuste estructural de la economía por 250 millones de dólares, el mayor otorgado hasta ese momento a un país latinoamericano.

La ayuda económica al régimen chileno ha sido privilegiada en el actual contexto internacional, debido al fuerte respaldo del gobierno de Estados Unidos. Como señaló en octubre de 1985 el Subsecretario del Tesoro David Mulford, "Chile se adelantó al Plan Baker".<sup>171</sup>

Los representantes estadounidenses en el Banco Mundial y en el Banco Interamericano de Desarrollo, aprobaron créditos durante 1985 por la suma sin precedentes de 774,4 millones de dólares.<sup>172</sup>

Un elemento de apoyo adicional lo ha constituido el funcionamiento desde 1984 de los contratos de seguro de inversión con la Corporación para las Inversiones Privadas de Ultramar (OPIC), organismo público estadounidense. Estos seguros, principalmente contra los riesgos de inconvertibilidad de moneda y de expropiación, crecieron rápidamente en 1985, llegando casi a 300 millones de dólares, de manera tal que la garantía de OPIC a los inversionistas estadounidenses en Chile representa, según un informe de la embajada de EE.

170. *Journal of Commerce*, 19 de agosto de 1985.

171. *El Mercurio*, 31 de octubre de 1985, p. B1.

172. "Administration Fits New Face to Chile Policy", *Latin America Update*, January-February, 1986, p. 2.

UU. en Santiago, uno de los índices más altos del mundo.<sup>173</sup>

En este apoyo masivo a los programas económicos del gobierno de Chile se han conjugado los organismos internacionales de crédito, la banca privada y el gobierno de los Estados Unidos. En julio de 1985, el director-gerente del Fondo Monetario Internacional, Jacques de Larosière, señalaba durante una reunión de banqueros acreedores de Chile, que este país “se ha mantenido al día en sus compromisos externos pese a las serias dificultades que ha enfrentado”, y que “es un país que ha cumplido y ha hecho progresos, y por eso es conveniente que se le provea de los recursos necesarios para su crecimiento”. Indicó también que “Chile es el único país que, cuando situaciones extremas lo hicieron apartarse del acuerdo con el Fondo, diseñó rápidamente un programa ‘sombra’ para volver a él”<sup>174</sup>

En octubre de 1985, el encargado de negocios de la embajada de Estados Unidos en Santiago señalaba:

“Hemos respaldado la política financiera de Chile a través de nuestra participación en el Banco Mundial y el FMI, y de nuestra influencia con los bancos comerciales. Este apoyo se ha visto en los acuerdos que están comenzando a implementarse ahora mismo, y creo que se va a mantener en el futuro, mientras Chile siga en la política financiera en que está actualmente”.<sup>175</sup>

173. United States Embassy, Santiago, Chile. *Economic Trends Report*, March 1986, p. 10.

174. *El Mercurio*, 23 de julio de 1985.

175. *El Mercurio*, 23 de octubre de 1985.

En marzo de 1986, Donald McCough, vicepresidente ejecutivo regional del Manufactures Hanover Trust —el banco que encabeza a los acreedores privados en su renegociación con Chile—, expresaba su admiración por los sólidos principios que guían la política económica chilena, “los que se han mantenido, no obstante los eventos frustrantes” que han tenido lugar. Señaló además que Chile ha sido pionero en lo que respecta a algunos puntos de la readequación de sus pasivos externos, como fue, por ejemplo, el cofinanciamiento con el Banco Mundial y el mecanismo para convertir la deuda en capital (*swaps*), lo que “es importante para lograr mayor crecimiento”. El claro apoyo que se aprecia en la banca internacional hacia Chile —manifestaba— se debe a que muchos entienden que es importante “jugar a ganador y apoyando a Chile uno estima que está en el lado ganador”.<sup>176</sup>

Según la visión de la embajada de los Estados Unidos en Santiago, este apoyo se otorga a un país que “cumplió completamente hasta el final de 1985 con los objetivos del convenio trienal con el FMI de servicio ampliado (*Extended Fund Facility*) que entró en vigencia en agosto. Este excelente desempeño siguió a buen rendimiento durante el programa 1983-1985 del FMI”.<sup>177</sup>

La conducción económica del gobierno militar se ha adecuado a los requerimientos de los organismos financieros multilaterales, de la banca privada y del gobierno de los Estados Unidos, particularmente en la forma de generar excedentes para el servicio de la

176. *El Mercurio*, 11 de mayo de 1986.

177. United States Embassy, Santiago, *Chile. Economic Trends Report*, March 1986, p. 2.

Deuda Externa. Este disciplinamiento ha sido recompensado en un cuadro latinoamericano de mayor dificultad, para aceptar los parámetros requeridos desde Washington y Nueva York.

La política seguida por el gobierno de los Estados Unidos aprobando créditos para Chile en los organismos financieros internacionales, ha sido criticada en el Congreso, argumentándose que el Ejecutivo no cumple las leyes que establecen la obligación de oponerse a créditos en los organismos financieros internacionales en países que se consideran flagrantes violadores de los derechos humanos. El tema fue discutido en una audiencia del subcomité de Instituciones Internacionales Financiera y de Desarrollo de la Cámara de Representantes en diciembre de 1985. En esa ocasión, el Secretario de Estado Asistente Abrams señaló que:

“Tomamos en cuenta las condiciones de los derechos humanos para determinar la forma en que emitirán su voto Estados Unidos respecto de los préstamos que las instituciones financieras internacionales otorgan a un determinado país... Estimamos que es importante que continuemos apoyando aquellas políticas económicas chilenas, dirigidas a lograr un ajuste permanente, conjuntamente con un crecimiento del sector privado y un manejo responsable de la deuda... (y que) bajo las circunstancias actuales negarle los recursos financieros internacionales al pueblo de Chile sólo lograría ahondar los problemas nacionales...”<sup>178</sup>

178. Elliot Abrams, “Prepared Statement”, *Human Rights and U.S. Voting Policy in the Development Banks: The Case of Chile*,

No obstante, en 1985 y durante la vigencia del Estado de Sitio, en tres oportunidades los representantes estadounidenses se abstuvieron en créditos para Chile en el Banco Interamericano de Desarrollo —el 7 de febrero— y en el Banco Mundial —el 14 de marzo y el 28 de mayo—. La política fue revertida inmediatamente después del levantamiento del Estado de Sitio, situación que había dado origen a la crítica en la Cámara de Representantes. Más aún, el levantamiento del Estado de Sitio fue analizado como el resultado del acondicionamiento estadounidense para la aprobación de los créditos del Banco Mundial, claves para atar el paquete de renegociación.

De lo anterior resulta que el uso de la condicionalidad, en materia de apoyo a créditos internacionales, ha sido para la administración Reagan materia de oportunidad.

La dinámica interna chilena es fundamental para comprender la evolución de la política norteamericana, teniendo en cuenta que el proceso de transición propiciado por el gobierno de Estados Unidos supone una negociación entre, por una parte, las fuerzas partidarias de una transición dentro del gobierno y, por otra, las fuerzas opositoras proclives a la negociación.

Las estrategias confrontacionales, ya sea por parte del gobierno o de la oposición, son evaluadas negativamente por Estados Unidos, al tiempo que se favorecen aquellas iniciativas que buscan alternativas de

Hearing before the Subcommittee on International Development Institutions and Finance of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, House of Representatives, December 5, 1985. U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1986, pp. 61-67.

cambio moderado y gradual a través de la negociación. “Mientras más se prolongue la falta de diálogo o de una evidencia clara de una transición a la democracia, mayores serán las oportunidades para que prospere la izquierda radical, no democrática”, señalaba el subsecretario de Estado asistente para Asuntos Interamericanos, Robert Gelbard, en abril de 1986, expresando el sentido de urgencia con que se percibía en Estados Unidos la necesidad de un cambio político en Chile.<sup>179</sup>

El enfoque de la política estadounidense no puede entenderse como un respaldo sin calificación a un proceso de transición sino como una línea que privilegia la constitución de una alternativa que conduzca a una transición sin rupturas demasiado abruptas y sin alteraciones demasiado drásticas en la orientación de las fuerzas políticas gobernantes. Por lo tanto, considera negativamente una eventual unidad de la oposición que incluya al Partido Comunista y juzga con aprensión las estrategias de movilización social. Ello no es óbice para que al mismo tiempo critique la reiterada violación de los derechos humanos y el inmovilismo en el proceso de institucionalización por parte del gobierno.

Dos hechos ocurridos entre agosto y septiembre de 1986 alteraron la percepción estadounidense, incrementando el temor de una polarización socio-política en el país, y contribuyendo a una más cuidadosa graduación de las presiones sobre el gobierno chileno. El descubrimiento de arsenales en el norte y centro de Chile, y el atentado contra el general Pinochet cambiaron la situación interna, llegando a decretarse el Estado

179. “Cronología: Relaciones Chile-Estados Unidos”, *Cono Sur*, Vol. V, N° 4, agosto-septiembre 1986, pp. 18-19.

de Sitio que permitió una generalizada represión de la oposición. El gobierno de Estados Unidos condenó el atentado y colaboró en la investigación sobre el origen de los arsenales, los que según el secretario de Estado Shultz se habían planificado para usar en el contexto de un gobierno post Pinochet.<sup>180</sup>

Los arsenales y el atentado activaron la preocupación por la confrontación Este-Oeste, factor interpretativo crucial dentro de la administración Reagan, en el caso chileno. Si a ello se agrega el agotamiento del movimiento de protestas y las dificultades de la oposición para articularse, se entiende la menor urgencia inmediata del gobierno norteamericano. Con todo, el Departamento de Estado manifestó su preocupación por las medidas represivas tomadas por el gobierno chileno después del atentado, las que fehacientemente no sólo se dirigieron contra los autores de los hechos señalados, sino que apuntaron a dirigentes políticos y sociales de distintos grupos opositores que no tenían ninguna vinculación con tales acontecimientos. El gobierno de Estados Unidos continuó manifestando la necesidad de una pronta dictación de las leyes políticas, como un mecanismo de transición hacia la democracia. Sin embargo, durante los meses siguientes, la intensidad de las presiones no tuvo la misma fuerza de la insinuada antes de septiembre de 1986, predominando el temor a una acción armada de significación y debido a que no se consideraba claramente consolidada una alternativa al

180. La investigación estadounidense culminó en un *Interagency Report* que calificó los arsenales como parte de un esfuerzo de largo plazo para ser usado eventualmente en un gobierno democrático más débil que el de Pinochet, y que habrían sido internados con apoyo cubano. Ver *The Washington Post*, 22 de octubre de 1986.

régimen militar confiable para la administración Reagan.

La consideración del préstamo de ajuste estructural en el Banco Mundial y los pronunciamientos sobre la situación de los derechos humanos en Chile que se realizaron en noviembre de 1986, evidenciaron el curso más cauteloso de la política estadounidense. Debe tenerse presente que las decisiones adoptadas fueron objeto de un largo escrutinio dentro del gobierno norteamericano, el que tuvo lugar en medio de una discusión con personeros del Congreso y con funcionarios de otros gobiernos europeos y latinoamericanos. Grupos empresariales y financieros, tanto chilenos como estadounidenses, jugaron un papel muy activo en defensa de la posición del gobierno chileno.

La aprobación del préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial (SAL) fue determinante para abrir paso al flujo de recursos externos necesario para reestructurar la Deuda Externa chilena. Esta nueva modalidad crediticia del Banco Mundial tiene por objeto apoyar al manejo macroeconómico, no estando ligada a proyectos concretos. Para el gobierno chileno su aprobación era clave, pues le permitiría obtener parte importante de los nuevos recursos financieros para afrontar el año 1987, así como establecer su horizonte de reprogramación de la Deuda Externa más allá de 1989. El monto del crédito en sí era importante, pero mucho más decisiva era la señal que se transmitiría al mundo financiero internacional para facilitar la renegociación de la deuda.

La discusión de la posición estadounidense estaba centrada en dos líneas de argumentación: una, económica, y otra, de derechos humanos. En cuanto al juicio

sobre la conducción económica chilena, la posición de la administración Reagan es muy favorable, señalándose el caso chileno como un modelo de un manejo adecuado de las variables macroeconómicas para poder servir la Deuda Externa. Asimismo, el traspaso de activos de empresas nacionales a los acreedores extranjeros ha sido considerado como un ejemplo para contribuir a la resolución del problema de la Deuda Externa. Esta posición frente a la gestión económica del gobierno chileno también es compartida por los funcionarios de los organismos financieros internacionales.

La otra línea de consideraciones relevante para adoptar una posición estaba dada por la obligación legal de la administración estadounidense de no votar favorablemente créditos en los organismos financieros internacionales, en el caso de aquellos países que se consideren notorios transgresores de los derechos humanos. El Congreso había estado siguiendo muy de cerca la política de la administración en las votaciones de créditos para Chile en los organismos financieros internacionales. La decisión final del gobierno norteamericano fue de abstenerse en la votación del crédito, expresando que lo hacía como una manifestación de descontento por la situación de los derechos humanos en Chile, pero dejando constancia de que el gobierno estadounidense consideraba muy adecuado el manejo económico por parte del gobierno chileno.<sup>181</sup>

La aprobación del crédito en noviembre de 1986 sólo por el 51 por ciento de los votos ponderados, significó una seria advertencia para el gobierno chileno, pero al mismo tiempo facilitó la ejecución de sus pla-

181. *The New York Times*, 21 de noviembre de 1986.

nes económicos de largo plazo, al abrir camino a la renegociación de la Deuda Externa por un período que va más allá de 1989. En consecuencia, la aprobación del crédito SAL aumentó los márgenes de acción del gobierno chileno, aunque en términos de recursos frescos para la economía nacional los aportes de los organismos financieros internacionales seguirán siendo cruciales en los años venideros, aún resuelto a mediano plazo el problema de la renegociación de la deuda con la banca privada.

En el debate previo, la idea de no politizar las votaciones contaba con el apoyo de la burocracia del Banco y con el respaldo de los países latinoamericanos, que por razones de vulnerabilidad a las presiones externas se han opuesto a la introducción de criterios extraeconómicos en las votaciones de los organismos financieros internacionales. Este argumento también fue esgrimido por algunos países europeos que votaron favorablemente, aunque en definitiva un grupo muy importante de países de esa región se abstuvo.

Pocos días después, en una votación de un crédito en el Banco Interamericano de Desarrollo, el gobierno de Estados Unidos se abstuvo, declarando nuevamente que lo hacía debido a la situación de los derechos humanos en Chile, pero dejando constancia de su apoyo a la política económica del gobierno militar.<sup>182</sup>

La votación en la Asamblea General de las Naciones Unidas de una resolución condenatoria de la situación de los derechos humanos en Chile, realizada en noviem-

182. Declaración oficial del gobierno de los EE.UU. con respecto a su voto en el Banco Interamericano de Desarrollo, *Texto Oficial*, Servicio de Cultura y Prensa, Embajada de los Estados Unidos de América, Santiago, 5 de diciembre de 1986.

bre, mostró más claramente aún el predominio de nuevas percepciones en la administración Reagan. Cabe recordar que en marzo de 1986, los representantes norteamericanos habían introducido por primera vez durante esta administración republicana un proyecto de resolución relativo a la situación de los derechos humanos en Chile y que finalmente habían aprobado una resolución de consenso de la Comisión de Derechos Humanos que contemplaba lo sustancial de la posición estadounidense. Esta vez hubo una intensa discusión al interior del aparato de política exterior norteamericana. Por una parte estaban aquellos que propiciaban que Estados Unidos presentara su propio proyecto de resolución, teniendo en cuenta la situación de los derechos humanos en Chile, tal como era presentada por el relator especial para los derechos humanos Fernando Volio. Por otro lado estaban aquellos que propiciaban votar en contra de cualquier resolución relativa a Chile, argumentando que la consideración de sólo algunos casos de violaciones de derechos humanos en el seno de las Naciones Unidas constituía un tratamiento discriminatorio. En la primera posición estaba la oficina de Derechos Humanos del Departamento de Estado y la embajada en Santiago, y en la última la embajada estadounidense en Naciones Unidas. La decisión final fue tomada al nivel de la Casa Blanca y el representante de los Estados Unidos finalmente votó en contra de la resolución condenatoria de la situación chilena.<sup>183</sup>

Paralelamente a este nuevo sesgo en la posición del

183. Declaración oficial del gobierno de los EE.UU. con respecto a su voto en la Asamblea General de la ONU sobre la resolución de derechos humanos en Chile, *Texto Oficial*, Servicio de Cultura y Prensa, embajada de los Estados Unidos de América, Santiago, 5 de diciembre de 1986.

gobierno norteamericano frente a Chile, el gobierno del general Pinochet anunció el estudio de la ley de inscripciones electorales y de la ley de partidos políticos dentro del marco de la Constitución de 1980. La iniciativa, y particularmente el llamado a conversaciones a determinados partidos políticos sobre estas leyes, fue valorado por el Departamento de Estado.<sup>184</sup> Sin embargo, los partidos de la Alianza Democrática que fueron invitados por el gobierno, rechazaron participar en el proceso de conversaciones.

Por otra parte, el 21 de octubre el embajador Barnes señalaba el interés de su gobierno "en que se ponga término lo más pronto posible al Estado de Sitio que rige en Chile".<sup>185</sup> El Estado de Sitio fue levantado progresivamente y reemplazado por el Estado de Emergencia el 31 de diciembre de 1986.

#### 4. *Los dilemas de la política norteamericana frente a Chile en 1987.*

Como se ha visto, en una primera etapa las relaciones entre la administración Reagan y el gobierno militar chileno fueron estrechas y cordiales. Pero ya desde 1983, y particularmente en 1984, comenzó a vislumbrarse un deterioro relativo importante. La razón principal fue proporcionada por la falta de avance del régimen chileno en cuanto a respetar los derechos humanos y promover una efectiva transición a la democracia. Sin un claro progreso, la Casa Blanca no puede otorgar la certificación sobre los derechos humanos, requisito indispensable impuesto por el Congreso para la

184. *El Mercurio*, 11 de octubre de 1986.

185. *La Tercera de la Hora*, 22 de octubre de 1986.

reanudación de las ventas de armas a Chile y una relación bilateral más estrecha. Dada la naturaleza de la política interna norteamericana, y aun cuando sectores de la administración Reagan no ocultan sus afinidades ideológicas con el gobierno chileno, las restantes prioridades surgidas en América Latina difícilmente le dejan margen al gobierno estadounidense para favorecer a un país sudamericano que, a diferencia de la tendencia predominante en la zona, no muestra signos de apertura.

El desarrollo de las protestas nacionales organizadas por la oposición chilena en contra del gobierno militar a partir de mayo de 1983, tuvo un impacto trascendente en las relaciones entre Santiago y Washington. De hecho, la brutal represión de estas protestas por parte del régimen militar marcó el comienzo de un relativo abandono de la política de "diplomacia silenciosa" de Washington y la aparición de pronunciamientos públicos de carácter crítico hacia el gobierno chileno. Otro hito importante que explica el viraje de la administración Reagan fue el fracaso de la gestión "aperturista" del ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa. La salida de éste del gabinete de Pinochet diluyó las esperanzas estadounidense de una salida suave y controlada a la democracia a través del "diálogo gobierno-oposición". Además, este hecho ahondó las desconfianzas de Washington por un régimen que, liberado por Reagan de las sanciones impuestas durante la administración Carter y quedando sólo pendiente la certificación presidencial sobre mejoramiento de los derechos humanos en Chile, ni siquiera introdujo cambios cosméticos en el orden autoritario.

A todo lo anterior se sumó el contexto regional de

retorno a la democracia en países sudamericanos antes sometidos a dictaduras y, más tarde, las experiencias de Haití y Filipinas. Por último, la inconsistencia entre, por un lado, una postura de agresión abierta hacia el gobierno sandinista de Nicaragua y, por otro, una actitud de tolerancia respecto al régimen de Pinochet, también contribuyó al proceso de revisión de la política hacia Chile. El reemplazo del embajador norteamericano en Santiago, James Theberge, por el diplomático de carrera Harry Barnes, sólo vino a confirmar que el cambio de la política hacia Chile estaba en marcha.

Pese a este viraje y si bien existe un cierto consenso en el diagnóstico sobre la situación chilena, se observan al interior del gobierno norteamericano discrepancia e incertidumbres importantes —que han aumentado después de los hechos de septiembre de 1986— en torno a las medidas que Estados Unidos debería adoptar para cumplir con su objetivo declarado de estimular una transición. Estas discrepancias tienen que ver con lo siguiente:

a) la utilización de instrumentos económicos, particularmente el voto en los organismos financieros internacionales, para apoyar la transición a la democracia.

b) las votaciones en los organismos internacionales sobre la situación de los derechos humanos en Chile.

c) el énfasis que deben tener los vínculos militares bilaterales en la materialización de los objetivos de la política estadounidenses; y,

d) la premura y fuerza que debería tener el impulso a la transición democrática en relación a los desarrollos de la situación interna chilena.

En esta perspectiva es posible identificar tres tendencias en la política norteamericana frente a Chile.

En cuanto a la utilización de instrumentos de presión económica, el debate ha estado entre aquellos que se niegan a emplear el voto negativo en los organismos financieros internacionales como forma de ejercer presión política sobre el régimen militar chileno; quienes propugnan oponerse a los créditos como una forma de hacer sentir el peso de los Estados Unidos en favor de un tránsito expedito hacia la democracia en Chile y, finalmente, los que preconizan utilizar el voto como señal de advertencia frente al inmovilismo político del gobierno chileno, salvaguardando el respaldo al programa económico del régimen militar.

En relación al pronunciamiento sobre la situación de los derechos humanos en Chile en los organismos internacionales, las posiciones norteamericanas se acotan entre aquellas que se resisten a condenar al régimen chileno, señalando que los organismos internacionales discriminan al prestar atención preferencial a la situación de Chile; quienes están por aprobar las resoluciones condenatorias como un instrumento de presión internacional legítimo para favorecer la democratización; y, por último, aquellos que están por aprobar las resoluciones sólo si son ponderadas y toman en cuenta diversos elementos de la situación chilena, de modo de transformar las condenas en mecanismos de inducción y guía de una transición democrática gradual.

En el terreno de la ayuda militar, las posturas varían entre aquellos que buscan reanudarla sin precondiciones, argumentando que Estados Unidos en los últimos años ha visto considerablemente debilitados sus vínculos militares con un país importante en la región; quienes buscan levantar la enmienda Kennedy-Humphrey para restablecer en plenitud los vínculos militares con

el propósito de recuperar la tradicional presencia militar norteamericana y fortalecer así la capacidad de influencia política estadounidense sobre un actor decisivo para una transición negociada en Chile, y, finalmente, aquellos que se niegan a hacerlo, a menos que se cumplan los requisitos establecidos por la "certificación".

Una *primera corriente* rechaza la aplicación de presiones sobre el gobierno chileno y acepta sin mayores cuestionamientos el esquema de institucionalización política del régimen militar y apoya fuertemente su gestión económica. Coinciden con esta corriente las posiciones "técnicas" y pretendidamente apolíticas de quienes valoran altamente el apego del gobierno chileno a las indicaciones del Fondo Monetario Internacional sobre el pago de la Deuda Externa y su manejo conservador de la economía nacional.

Esta es una tendencia claramente minoritaria pero que, en ciertas situaciones, tiene alguna capacidad de veto. En el Congreso, los principales exponentes de esta línea son el senador republicano Jesse Helms y el representante Toby Roth.

La *segunda tendencia* expresa a quienes abogan por una política decidida de presiones y endurecimiento respecto al gobierno militar. Los que propugnan esta opción sostiene que el régimen chileno no avanzará a la democracia a menos que, entre otras cosas, perciba a un gobierno norteamericano resuelto a usar todos los medios legítimos de la diplomacia, incluyendo la presión económica, para estimular la restauración democrática. Como dato ilustrativo, los partidarios de este enfoque mencionan que el gobierno militar chileno levantó el Estado de Sitio en junio de 1985, en gran

medida gracias a que Estados Unidos planteó el término de dicho estado de excepción como precondition para otorgar su respaldo al paquete de préstamos del Banco Mundial para el bienio 1985-86.

Además, este grupo estima que a menos que se produzca una alteración profunda de la Constitución de 1980 y se establezcan condiciones reales para la expresión democrática, la dictación de las leyes políticas y la realización del plebiscito de 1989 difícilmente llevarán a la restauración democrática. En el Congreso, los principales exponentes de esta línea son los senadores Edward Kennedy y Thomas Harkin.

Sin embargo, no sólo los demócratas de corte liberal integran esta tendencia sino que, además, un importante número de republicanos que ha abandonado como estéril la idea de que es posible estimular una salida democrática para Chile sin presiones abiertas. Esta percepción de realineamiento en el Congreso respecto a Chile es compartida por Mark Falcoff, destacado académico del conservador American Enterprise Institute, y ex-asesor del Comité de Relaciones Exteriores del Senado.<sup>186</sup> Precisamente este realineamiento relativo explica la aprobación en junio de 1986 de una resolución del Senado estadounidense, patrocinada conjuntamente por el republicano conservador Robert Dole y el demócrata liberal Edward Kennedy, que pidió el retiro de la invitación al buque escuela *Esmeralda* para participar en una ceremonia de celebración del centenario de la Estatua de la Libertad en Nueva York.

Con todo, esta segunda corriente en la política nor-

186. Mark Falcoff, "Chile: The Dilemma for U.S. Policy", *Foreign Affairs*, Spring 1986, pp. 833-848.

teamericana hacia Chile no aparece como la predominante por el momento. Prueba de ello es que esta misma resolución sobre la *Esmeralda* fue rechazada posteriormente por la Cámara de Representantes.

La *tercera tendencia* es la predominante y refleja la incertidumbre y ambigüedad presente en el actual enfoque norteamericano respecto a la situación chilena. Esta corriente es reticente a cuestionar el financiamiento que otorga el gobierno estadounidense al régimen militar, a través de organismos internacionales, aunque tampoco propugna permanecer en una actitud pasiva frente a un gobierno que busca perpetuarse en el poder.

Para este sector, las relaciones económicas son vistas como una herramienta de presión de último recurso. Esta tendencia estima que la aplicación de presiones económicas efectivas contra el gobierno militar no favorecería un tránsito hacia la democracia y, más bien, podría tener "efectos contraproducentes". Como alternativa preferiría reactivar los intercambios militares entre ambos países, debilitados desde que se aprobó la enmienda Kennedy-Humphrey en 1976. Para ello el Ejecutivo ha buscado infructuosamente un compromiso con el Congreso para permitir que se derogue dicha enmienda.

En esta corriente opera fuertemente el criterio introducido por Henry Kissinger: la premisa en que se base todo cambio profundo de política, debe ser indesmentible. En otras palabras, para entrar en una política de endurecimiento efectivo respecto al gobierno militar, habría que demostrar con plena certeza que la permanencia indefinida de Pinochet en el poder lleva necesariamente a la polarización de la situación chilena y a un

escenario de grave inestabilidad contrario a los intereses de Estados Unidos. Este juicio "kissingeriano" tiende a inmovilizar la política exterior estadounidense y a producir reacciones "demasiado débiles, demasiado tarde" frente a determinadas situaciones de crisis externa.

✓ La política norteamericana entonces sigue siendo ambigua y contradictoria ya que, por un lado, comunica mensajes de apoyo al régimen y, por otro, proyecta signos de crítica. Ello refleja en último término, que existen límites al acercamiento de la administración Reagan con un gobierno militar chileno que viola los derechos humanos y se resiste a avanzar hacia la democracia, pero que, del mismo modo, también existen límites a la confrontación abierta con un gobierno militar de corte anticomunista y de orientación económica coincidente con la de Washington.

↳ A comienzos de febrero de 1987, un nuevo hecho ha vuelto a poner tensión en las relaciones bilaterales. La presentación del mayor del Ejército Armando Fernández Larios ante la justicia norteamericana, para responder de los cargos formulados en el juicio por el asesinato de Orlando Letelier y su acusación a altos oficiales del Ejército —incluido el propio general Pinochet— de estar involucrado en el encubrimiento de los hechos, ha puesto en el tapete un asunto cuya falta de resolución ha sido el principal obstáculo para la normalización de las relaciones entre el gobierno chileno y el estadounidense. La demanda del gobierno de Estados Unidos pidiendo nuevamente cooperación en la sanción de los inculpados y las iniciativas que seguirán a la sentencia que se dicte, constituirán un elemento clave en el futuro de la relación entre la administración Reagan y el régimen chileno. La disminución de la presión

a fines de 1986 y la reapertura del caso Letelier han llevado a una reanudación de la preocupación del Congreso norteamericano por la política hacia Chile. Ello se inscribe en el cuadro de un debilitamiento de la posición del Ejecutivo por el escándalo Irán—Contras y por el predominio del partido Demócrata en ambas cámaras del Congreso.

Expresión de esta renovada preocupación ha sido el proyecto de resolución presentado por los senadores Kennedy y Harkin, y por los representantes Morrison y Feighan en marzo de 1987, que propone establecer la obligación del Ejecutivo de votar negativamente a los créditos a Chile en las instituciones financieras internacionales, eliminar a Chile de los beneficios del sistema de preferencias comerciales, prohibir los seguros a los préstamos e inversiones en Chile por parte de la Corporación para las Inversiones Privadas de Ultramar (OPIC), la prohibición de importar cobre chileno y restricciones severas al transporte aéreo, a menos que se certifique un efectivo progreso en la situación de los derechos humanos y un significativo avance en el proceso de transición democrática de acuerdo a criterios precisos que la resolución especifica.<sup>187</sup>

El Secretario de Estado Asistente para Asuntos Interamericanos, Elliot Abrams, declaró que la administración se opone a la propuesta porque, de ser aprobada, podría desencadenar “una reacción nacionalista” en torno al gobierno chileno y que Estados Unidos está ejerciendo ya “bastantes presiones” sobre el gobierno chileno a través de declaraciones y abstenciones en las

187. *El Mercurio*, 12 de marzo de 1987.

votaciones de préstamos en los organismos multilaterales de ayuda al desarrollo.<sup>188</sup>

El proyecto propuesto muestra la orientación de la preocupación del Congreso, a la cual la administración deberá dar algún tipo de respuesta a fin de evitar su aprobación como ley o, por lo menos, para alterar su texto, limitando las sanciones y evitando perder independencia en relación al Congreso en la conducción de la política exterior. Un primer efecto aparente pudo observarse en la posición de Estados Unidos en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 1987. En este caso, EE.UU. presentó un proyecto alternativo al patrocinado por México, pero finalmente lo retiró, facilitando la aprobación de una resolución fuerte contra el gobierno chileno. Aunque el representante norteamericano señaló que el proyecto era defectuoso, el voto favorable implicó un cambio en relación a la votación de Naciones Unidas en noviembre de 1986.<sup>189</sup>

En este contexto, el margen de variación de la política norteamericana hacia Chile en el período próximo se moverá entre, por un lado, el apoyo a una eventual modificación de la Constitución de 1980 que permita una elección como mecanismo de sucesión presidencial en vez del plebiscito contemplado por el régimen, y por otro, la designación para dicho plebiscito de un candidato de consenso negociado, que no sea el general Pinochet. No obstante, cambios significativos en la situación chilena o alteraciones importantes en la relación entre el Congreso y la Casa Blanca podrían de-

188. *El Mercurio*, 12 de marzo de 1987.

189. *El Mercurio*, 13 de marzo de 1987.

rivar en posturas más energéticas para enfrentar al gobierno militar chileno.

Durante los primeros meses de 1987, la respuesta del gobierno chileno ha sido acelerar la dictación de las leyes políticas, sin negociar su contenido con la oposición, a la vez que advertir que el proceso puede involucionar, reafirmando la proyección del régimen más allá de 1989, como lo señaló claramente el entonces ministro Cuadra, el 11 de marzo de 1987.

En el futuro inmediato, el curso de la relación bilateral estará marcado por las derivaciones de la respuesta negativa del gobierno militar frente a la solicitud norteamericana de expulsión de los ex oficiales acusados en el caso Letelier, así como por la evolución del proceso político chileno.



## conclusiones

**E**N ESTE TRABAJO hemos sostenido que la trayectoria de las relaciones entre Chile y Estados Unidos muestra un predominio de las tensiones y conflictos por sobre los acuerdos y la cooperación, y que, por tanto, los períodos de plena amistad entre los dos países han sido más bien excepcionales. De modo similar, hemos postulado que a lo largo de la historia de los vínculos bilaterales oficiales, Chile no ha constituido un punto de apoyo importante para las políticas latinoamericanas de Estados Unidos; pero comprobamos que las políticas estatales y transnacionales generadas en Washington adquirieron una importancia creciente en Chile, condicionando tanto el desarrollo interno como las relaciones exteriores de este último.

Pese a la relación conflictiva que se puede observar entre Washington y Santiago, especialmente durante el

siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, cabe destacar que en el contexto regional, Chile fue un receptor privilegiado de la ayuda económica estadounidense. Esta aparente contradicción se explica, primero, debido al interés norteamericano de apoyar el cambio social y un orden democrático estable en Chile como prevención contra el efecto de demostración de la revolución cubana, y, segundo, en razón de la preocupación estadounidense respecto a la progresiva importancia de la izquierda chilena y para impedir el acceso de ésta al poder. Después del golpe de Estado de 1973, la ayuda norteamericana durante la fase de instalación del régimen militar se incrementó sustancialmente, lo que debe interpretarse como una reacción en contra del proyecto socialista del gobierno de Salvador Allende, y como un intento de ayudar a la consolidación de un régimen de corte conservador, congruente con los intereses de Estados Unidos.

Pero un balance de las relaciones entre EE.UU. y Chile durante el régimen militar revela —como hemos demostrado en este estudio— que ellas han estado signadas preferentemente por el conflicto y las tensiones bilaterales, más que por la cooperación y el entendimiento. Si bien es cierto que las administraciones Nixon y Ford tuvieron relaciones muy cordiales con el gobierno militar surgido el 11 de septiembre de 1973, hacia 1976 se comenzó a observar un ostensible decaimiento, debido a las permanentes violaciones de los derechos humanos en Chile y a la reacción adversa hacia el régimen militar por parte del Congreso norteamericano. Las dificultades se ahondaron aún más durante la administración del Presidente James Carter, cuya política de defensa de los derechos humanos llevó a una

confrontación abierta entre Washington y Santiago.

El arribo de Ronald Reagan a la Casa Blanca significó inicialmente un mejoramiento de las relaciones con el régimen del general Pinochet. En una primera etapa, las relaciones entre la administración Reagan y el gobierno militar chileno fueron particularmente estrechas y amistosas. Sin embargo, a partir de 1983 comenzó a vislumbrarse un deterioro relativo importante. Ello se debió a las reiteradas violaciones a los derechos humanos y a la falta de avance del régimen chileno hacia una efectiva transición a la democracia.

El desarrollo de las protestas nacionales organizadas por la oposición chilena en contra del gobierno militar, a partir de mayo de 1983, tuvo un impacto trascendente en las relaciones entre Santiago y Washington. La brutal represión de esas movilizaciones por parte del régimen militar, marcó el comienzo de un relativo abandono de la política de "diplomacia silenciosa" de Washington y la aparición de críticas públicas hacia el gobierno chileno. Otro hito importante que explica el viraje de la administración Reagan fue el fracaso de la gestión "aperturista" del ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa. La salida de éste del gabinete de Pinochet diluyó las esperanzas estadounidenses de una salida suave y controlada a la democracia a través del "diálogo gobierno-oposición". Además, este hecho ahondó las desconfianzas de Washington frente a un régimen que, liberado por Reagan de muchas sanciones impuestas durante la administración Carter, y quedando sólo pendiente la certificación presidencial sobre mejoramiento de los derechos humanos en Chile, ni siquiera introdujo cambios cosméticos en el orden autoritario.

A todo lo anterior, se sumó el contexto regional de retorno a la democracia en países sudamericanos antes sometidos a dictaduras y, más tarde, las experiencias de Haití y Filipinas. Por último, la inconsistencia entre, por un lado, una postura de agresión abierta hacia el gobierno sandinista de Nicaragua y, por otro, una actitud de tolerancia respecto al régimen de Pinochet, también contribuyó a un proceso de revisión de la política hacia Chile.

El hallazgo de arsenales de armas en el norte de Chile durante agosto de 1986 y el atentado de septiembre contra el general Pinochet, provocaron un ajuste en la posición estadounidense respecto a la situación chilena.

Los arsenales y el atentado activaron la preocupación fundamental de la administración Reagan por la confrontación Este-Oeste y su expresión concreta en el caso chileno. Además, el gobierno norteamericano percibía dificultades en la oposición para articularse como una alternativa confiable al régimen militar. Todo ello significó una relativa declinación del perfil crítico de la política estadounidense respecto al gobierno militar.

Estados Unidos ha invertido capital político al condicionar ciertos aspectos de la relación bilateral a los avances que se produzcan en Chile hacia un sistema democrático. El gobierno norteamericano necesita entonces mantener la credibilidad de su política actuando en consonancia con lo que ha venido sosteniendo. Pero la administración Reagan no desea escalar una confrontación con el gobierno chileno, produciendo resultados potencialmente contraproducentes. Además, la Casa Blanca valora y apoya el manejo actual de la economía chilena, y por ello ha respaldado la renegociación de la Deuda Externa y el otorgamiento de créditos de la

banca multilateral al gobierno militar. En esta misma línea debe entenderse el interés de la administración Reagan por reconstruir lazos directos entre las Fuerzas Armadas estadounidenses y chilenas, más allá de las limitaciones legales impuestas por el Congreso de Estados Unidos a la transferencia de armamentos y ayuda militar.

En suma, la política norteamericana hacia Chile tiende a comunicar mensajes de apoyo al régimen, particularmente en el terreno económico y, por otro, proyecta signos de crítica, especialmente en el campo de los derechos humanos. Ello revela, en último término, que existen límites al acercamiento de la administración Reagan con un gobierno militar chileno que trasgrede los derechos fundamentales de las personas y se resiste a avanzar hacia la democracia. Del mismo modo, también existen límites a la confrontación abierta con un gobierno militar de corte anticomunista y de orientación económica coincidente con la de Washington. La política estadounidense no busca el reemplazo abrupto del régimen, sino un cambio negociado entre el gobierno militar y sectores políticos moderados.

El gobierno militar ha aprendido a calibrar los límites que tiene la administración Reagan en su política respecto a Chile. Con esta comprensión, la práctica del régimen de Pinochet frente a EE.UU. se basa en un discurso de corte conservador que busca puntos de contacto con los sectores de esta vertiente al interior de Estados Unidos, para explicar y justificar el esquema de institucionalización del gobierno militar. Asimismo, la acción gubernamental chilena se orienta muy especialmente a conseguir apoyo en el plano financiero a

través de la presentación de su manejo económico, como el de un modelo congruente con los cánones prevalecientes en EE.UU. y en las principales instituciones del sistema financiero internacional.

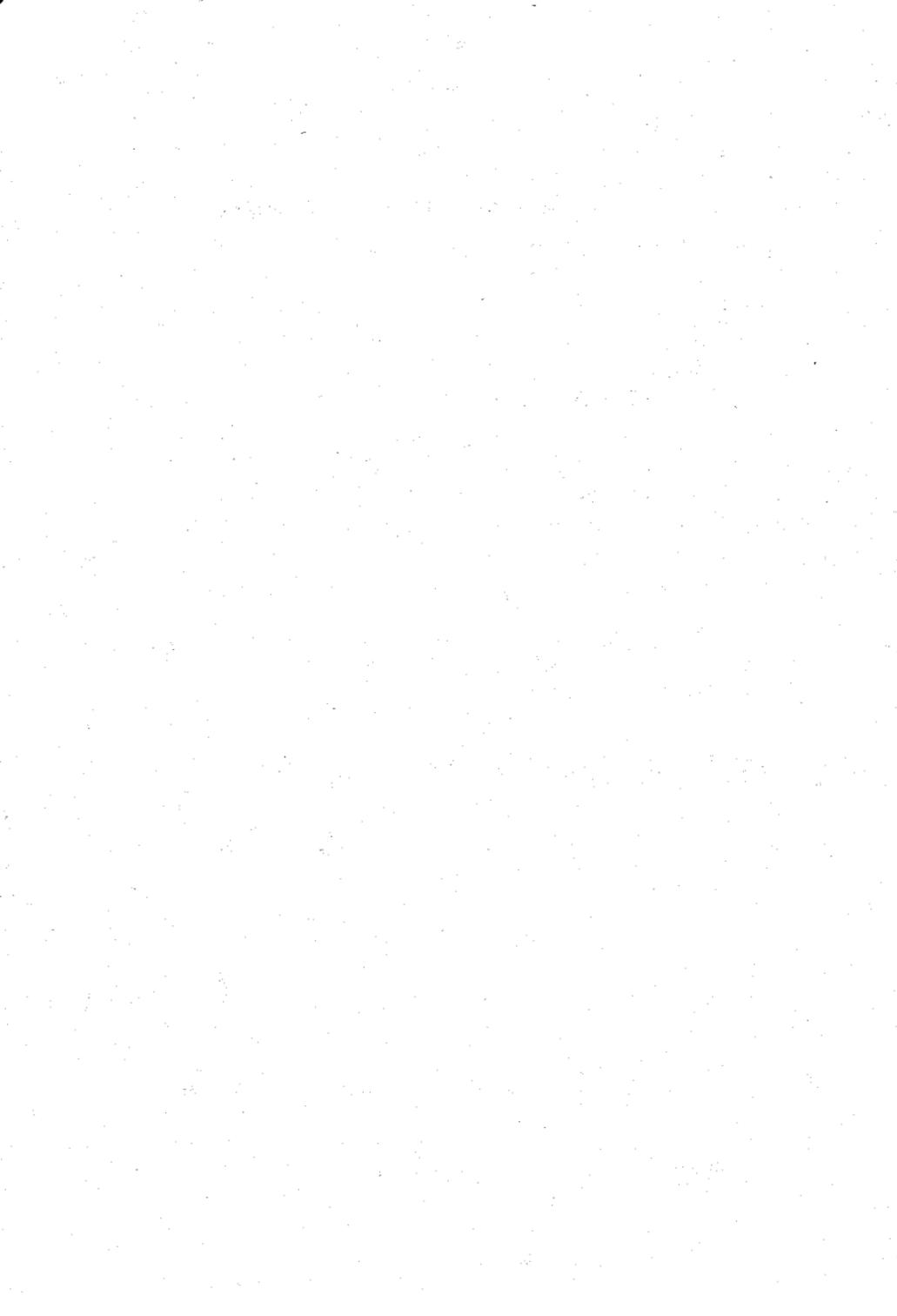
En este contexto, el poder ejecutivo norteamericano buscará en el próximo período asegurar el proceso de "institucionalización" propugnado por el gobierno militar, con ciertas variaciones, como una eventual modificación de la constitución de 1980 que permita una elección como mecanismo de sucesión presidencial en vez del plebiscito contemplado por el régimen. Otra fuerte posibilidad es que Washington apoye la idea de la designación para el plebiscito de un candidato negociado de consenso. Sin embargo, podría adoptarse una postura de mayor presión para impulsar una transición a la democracia, dependiendo de lo que suceda en Chile y de que en el Congreso prevalezcan posturas más enérgicas para enfrentar al gobierno chileno.

De cualquier manera, en comparación al período inicial de la administración Reagan, las relaciones chileno-estadounidenses se habían enfriado considerablemente en 1987 y mostraban claros signos de divergencia. Así, aunque por causas distintas a las del pasado, el estado de los lazos entre ambos países bajo el gobierno de Reagan tendía a coincidir con el patrón histórico de amistad esquiva.

Las relaciones entre Estado Unidos y Chile aparecen en una encrucijada. Las percepciones en Chile y en EE.UU. acerca de los vínculos mutuos no son compartidos ni entre ambos países, ni al interior de los respectivos sistemas políticos. Tampoco se ha logrado una fórmula que permita definir intereses comunes o resol-

ver los conflictos de intereses que se hallan presentes en las relaciones bilaterales.

El proceso de superación del autoritarismo puede ser una oportunidad para recomponer y reorientar los vínculos entre Estados Unidos y Chile en democracia. Para ello sería necesario que Washington, sin perjuicio de apoyar el respeto a los derechos humanos y un retorno a la democracia, no interfiera en la determinación concreta del proceso de transición que promuevan las fuerzas democráticas. En el futuro será indispensable construir procedimientos y canales estables de comunicación para resolver los inevitables conflictos de intereses entre los dos países, así como para incrementar los lazos de cooperación en aquellos campos donde efectivamente existen intereses compartidos.



# Índice de temas

Abrams, Elliot. 122 - 129 - 131 - 133 - 135 - 136 - 143 - 159.  
Academia Superior de Seguridad Nacional. 107.  
Actividades encubiertas. 77 - 78 - 82 - 85 - 90.  
Ackernecht, General Cristian. 106.  
Acuerdo Nacional para la transición a la democracia. 130 - 132.  
Administración Carter. 16 - 47 - 48 - 89 - 95 - 96 - 97 - 98 - 99 - 101 - 102 - 152 - 164 - 165.  
Administración Ford. 47 - 48 - 91 - 164.  
Administración Johnson. 47 - 48 - 61 - 62 - 65 - 69 - 73.  
Administración Kennedy. 47 - 48 - 57 - 58 - 59 - 62 - 71.  
Administración Nixon. 47 - 48 - 65 - 70 - 71 - 73 - 74 - 76 - 77 - 78 - 85 - 89 - 91 - 164.  
Administración Reagan. 12 - 16 - 47 - 48 - 89 - 93 - 101 - 102 - 103 - 104 - 105 - 106 - 107 - 108 - 111 - 112 - 114 - 115 - 116 - 117 - 123 - 124 - 128 - 129 - 132 - 136 - 138 - 139 - 144 - 146 - 147 - 148 - 150 - 151 - 152 - 158 - 165 - 166 - 167 - 168.  
Administración Truman. 47 - 48 - 56.  
Agencia Central de Inteligencia (CIA). 64 - 71 - 72 - 75 - 76 - 83 - 84 - 90.  
Alemania. 37.  
Alessandri, Arturo. 38 - 39.  
Alessandri, Jorge. 56 - 58 - 59 - 60 - 61 - 63 - 64 - 72 - 77.

Alfonso, Pedro Enrique. 53.  
Alianza Democrática. 151.  
Alianza para el Progreso. 59 - 60 - 62.  
Alimentos para la Paz. 90.  
Allende, Salvador. 53 - 65 - 67 - 74 - 75 - 76 - 77 - 78 - 79 - 80 - 81 - 83 - 84 - 85 - 86 - 87 - 89 - 91 - 92 - 164.  
Almeyda, Clodomiro. 76 - 96.  
América del Sur. 13 - 29 - 31 - 105.  
América Latina. 32 - 40 - 45 - 46 - 51 - 56 - 57 - 69 - 70 - 71 - 73 - 79 - 80 - 83 - 85 - 101 - 111 - 132 - 152.  
American Enterprise Institute. 156.  
American University. 66.  
Anaconda. 52 - 68 - 81 - 92.  
Antártica. 52.  
Angola. 103.  
Argentina. 35 - 36 - 41 - 42 - 52 - 66 - 79 - 103 - 111.  
Arica. 25 - 37 - 38.  
Armada Estadounidense. 27 - 30.  
Armada Nacional. 102 - 123.  
Armamento. 26 - 30 - 63 - 84 - 104.  
Armco Steel Corporation. 82.  
Arsenales. 145 - 146 - 166.  
Arzobispado de Santiago. 22.  
Asistencia económica. 46 - 47 - 48 - 55 - 56 - 60 - 61 - 62 - 68 - 69 - 71 - 80 - 83 - 91 - 93 - 94 - 99 - 114 - 164.  
Asistencia militar. 46 - 47 - 48 - 55 - 56 - 61 - 62 - 63 - 83 - 92 - 99 - 103 - 114 - 123 - 136 - 154 - 167.  
Ayuda económica, (véase Asistencia económica).  
Ayuda militar, (véase Asistencia militar).

- Ayuda norteamericana. 55 - 83 - 93 - 94 - 98.  
 Baker, Senador Howard. 103 - 106 - 107.  
 Baltimore. 27.  
 Balmaceda, Presidente José Manuel. 26 - 29.  
 Banco Interamericano de Desarrollo. 80 - 91 - 102 - 117 - 121 - 126 - 140 - 144 - 149.  
 Banco Mundial. 80 - 91 - 102 - 123 - 126 - 127 - 128 - 136 - 139 - 140 - 141 - 142 - 144 - 147 - 149 - Bancos chilenos. 41.  
 Barnes, Embajador Harry. 128 - 129 - 130 - 135 - 136 - 151 - 153.  
 Barnes, Representante Michael. 108.  
 Barros, J. Miguel. 27.  
 Barton, Seth. 22.  
 Bello, Andrés. 20.  
 Bilbao, Francisco. 33.  
 Bipolarismo. 14.  
 Blaine, Secretario de Estado James. 24 - 25.  
 Bland, Theodorick. 19.  
 Bolivia. 23.  
 Brasil. 29 - 35 - 36 - 79.  
 Briggs, Everett, 107.  
 Brown, Almirante George. 26 - 29.  
 Brzezinski, Zbigniew. 96.  
 Buenos Aires. 26 - 27.  
 Bulgaria. 65.  
 Bulnes, Senador Francisco. 59.  
 Buque Escuela Esmeralda. 156 - 157.  
 Bush, Vicepresidente George. 102 - 111.  
 Business Group for Latin América. 65.  
 California. 22 - 26.  
 Cámara de Diputados (véase Congreso, Chile).  
 Cámara de Representantes (véase Congreso, EE.UU.).  
 Canal de Panamá. 35.  
 Carabineros. 63 - 72.  
 Caracas. 54.  
 Carrasco Albano, Manuel. 33.  
 Carrasco, General Washington. 104.  
 Casa Blanca. 41 - 42 - 70 - 71 - 76 - 79 - 85 - 90 - 102 - 104 - 107 - 113 - 132 - 134 - 136 - 150 - 151 - 160 - 165 - 166.  
 Caso Baltimore. 27.  
 Caso Letelier (véase Letelier, Orlando).  
 Castillo, Jaime. 106.  
 Censura de prensa. 122.  
 Central Nacional de Informaciones (CNI). 96.  
 Cerro Corporation. 69.  
 Checoslovaquia. 51 - 65.  
 Chilenización del Cobre (véase Cobre).  
 China (véase República Popular China).  
 Christopher, Warren. 96.  
 Chuquicamata. 68.  
 Church, Senador Frank. 75 - 93.  
 Club de París. 91 - 98.  
 Cobre. 40 - 41 - 42 - 52 - 53 - 55 - 67 - 68 - 78 - 80 - 81 - 85 - 86 - 114 - 159.  
 Cochrane, Almirante. 20.  
 Colombia. 27 - 34.  
 Comando Sur. 123 - 139.  
 Comisión Chilena de Derechos Humanos. 106.  
 Comisión de Derechos Humanos, Ginebra. 122 - 134 - 150 - 160.  
 Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). 70.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 95 - 133.
- Comisión Internacional de Comercio (ITC). 114.
- Comité de los Cuarenta. 71 - 76 - 77 - 90.
- Comité de Santa Fe. 101.
- Comunistas (véase Partido Comunista).
- Comunismo. 54 - 60 - 120.
- Conferencia de Buenos Aires. 67.
- Conferencia de Caracas. 54.
- Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA. 78.
- Confederación Perú-Bolivia. 21.
- Confrontación Este-Oeste. 51 - 166.
- Congreso de los Estados Unidos. 64 - 75 - 93 - 94 - 102 - 103 - 104 - 105 - 106 - 108 - 113 - 114 - 116 - 120 - 121 - 123 - 124 - 125 - 129 - 131 - 133 - 136 - 137 - 143 - 144 - 147 - 148 - 151 - 155 - 156 - 157 - 159 - 160 - 164 - 167 - 168.
- Congreso, Chile. 28 - 53 - 66 - 67 - 76 - 81.
- Contrato Lord. 28.
- Cono Sur. 52.
- Conservadores. 53 - 62.
- Corea. 52 - 78.
- Consenso de Viña del Mar. 69 - 70 - 71-73.
- Constitución de 1980. 122 - 127 - 151 - 156 - 160 - 168.
- Contreras, General Manuel. 97.
- Coolidge, Calvin. 39.
- Corporation de Fomento (CORFO). 82.
- Corporación para las Inversiones Privadas de Ultramar (OPIC) 81 - 98 - 140 - 159.
- Corte Suprema de Chile. 97.
- Cover Action in Chile (informe). 64 - 83 - 90.
- Créditos norteamericanos. 46 - 47 - 48 - 71 - 81 - 102 - 118 - 123 - 139 - 140 - 143 - 148 - 159 - 166.
- Credit Industrial. 24.
- Crédito Público. 99.
- Crucero Esmeralda. 27.
- Cuadra, Ministro Javier. 120 - 161.
- Cuarta Conferencia Interamericana. 28.
- Cuba. 22 - 34 - 56 - 57 - 58 - 59 - 60 - 63 - 64 - 66 - 70 - 78 - 79 - 132 - 164.
- Cuerpo de Paz. 86.
- Danus, General Luis. 139.
- Davies, Embajador Nathaniel. 82 - 83.
- Del Valle, Ministro Jaime. 114 - 120 - 122 - 124.
- Demócratas, EE.UU. 69 - 71 - 93 - 103 - 114 - 156 - 159.
- Democratización en Chile. 105 - 108.
- Democratocristianos (véase Partido Demócrata Cristiano).
- Departamento de Defensa. 66.
- Departamento de Estado. 29 - 55 - 61 - 66 - 92 - 97 - 109 - 110 - 111 - 113 - 114 - 115 - 117 - 118 - 120 - 128 - 130 - 132 - 133 - 135 - 136 - 146 - 150 - 151.
- Departamento de Justicia. 98.
- Departamento del Tesoro. 118 - 126 - 127 - 132 - 140.
- Derecha política. 15 - 16 - 32 - 34 - 59 - 62 - 67 - 72 - 130.
- Derechos Humanos. 13 - 16 - 93 - 94 - 95 - 96 - 97 - 98 - 101 - 102 - 103 - 105 - 106 - 107 - 108 - 111 - 114 - 117 - 118 - 125 - 129 - 131 - 133 - 134 - 135 - 136 - 137 - 138 - 143 - 145 - 147 - 148 - 149 - 150 - 151 - 152 - 153 - 154 - 158 - 159 -

164 - 165 - 167 - 169.  
Derwinsky, Edward. 110.  
Deuda Externa. 40 - 81 - 91 - 100  
- 125 - 126 - 128 - 139 - 142 - 143  
- 147 - 148 - 149 - 155 - 166.  
Diplomacia silenciosa. 102 - 106 -  
107 - 108 - 109 - 119 - 122 - 128 -  
130 - 152 - 165.  
Dirección de Inteligencia Nacional  
(DINA). 96 - 97.  
Distensión. 14.  
Doctrina Monroe. 23 - 29 - 31 -  
32 - 33 - 35 - 40.  
Dole, Senador Robert. 156.  
Doscientas millas marinas. 52 - 55.  
Economía chilena. 14 - 38 - 52 -  
75 - 90.  
Ecuador. 22 - 23.  
Ejército chileno. 30 - 36 - 97 -  
135 - 138 - 139 - 158.  
Egan, Embajador Patrick. 26.  
El Salvador. 103.  
Embajada de Estados Unidos. 27 -  
41 - 107 - 119 - 134 - 137 - 141 -  
142.  
Embargo de armas. 137 - 138.  
Enmienda Kennedy-Humphrey.  
102 - 154 - 157.  
Escuadra Libertadora. 20.  
Escuadra Nacional. 30.  
Escuelas Militares Interamericanas.  
63.  
España. 23 - 28 - 31 - 32 - 34.  
Estado de Chile (véase Gobierno  
chileno).  
Estado de Sitio. 115 - 116 - 118 -  
120 - 121 - 122 - 127 - 128 - 144 -  
146 - 151 - 155.  
Estados de Emergencia. 151.  
Eximbank. 47 - 48 - 56 - 61 - 62 -  
69 - 71 - 80 - 81 - 91 - 98 - 99 -  
102.  
Exótica. 68.

Eyzaguirre, Jaime. 33.  
Falangistas. 53.  
Fernández Larios, Mayor de Ejér-  
cito Armando. 158.  
Filipinas. 129 - 153 - 166.  
Francia. 74.  
Frei, Eduardo. 15 - 61 - 62 - 64 -  
65 - 66 - 67 - 68 - 69 - 70 - 71 - 72  
- 73 - 77 - 83 - 96.  
Fondo Monetario Internacional.  
81 - 126 - 140 - 141 - 142 - 155.  
Fuerza Aérea de Chile. 55 - 123.  
Fuerza Aérea de Estados Unidos.  
123.  
Fuerza Interamericana de Paz. 66.  
Fuerzas Armadas. 56 - 63 - 72 -  
77 - 84 - 92 - 123 - 124 - 125 -  
137 - 138 - 167.  
Fuerzas Armadas Estadouniden-  
ses. 123 - 137 - 167.  
Fuerzas de Seguridad. 109.  
Gallardo, Galvarino. 33.  
Galvin, General John. 139.  
Gelbard, Robert. 145.  
Gobierno chileno. 15 - 27 - 39 -  
42 - 46 - 52 - 58 - 66 - 67 - 68 - 71  
- 74 - 78 - 80 - 81 - 83 - 92 - 96 -  
98 - 102 - 103 - 104 - 106 - 109 -  
110 - 111 - 112 - 113 - 114 - 116 -  
118 - 119 - 120 - 121 - 122 - 125 -  
130 - 134 - 138 - 139 - 146 - 147 -  
148 - 149 - 152 - 154 - 155 - 159 -  
160 - 161.  
Gobierno de Allende (véase Allen-  
de, Salvador).  
Gobierno de Frei (véase Frei,  
Eduardo).  
Gobierno de Ibáñez (véase, Ibá-  
ñez, General Carlos).  
Gobierno de Pinochet (véase Pi-  
nochet, Augusto).  
Gobierno Militar. 15 - 55 - 91 - 94  
- 95 - 96 - 98 - 105 - 106 - 108 -

110 - 116 - 118 - 119 - 122 - 123 - 128 - 142 - 149 - 151 - 152 - 157 - 158 - 161 - 165 - 167 - 168.  
Golpe de Estado. 76 - 77 - 82 - 83 - 84 - 90 - 91 - 112 - 164.  
González Videla, Gabriel. 14 - 45 - 51 - 52 - 53 - 55.  
Goodwin-Moscoso, Misión. 62.  
Gran Bretaña. 24 - 28 - 37 - 43.  
Grove, Marmaduke. 41.  
Guano. 30.  
Guatemala. 54.  
Guerra Civil. 26 - 37.  
Guerra Fría. 14 - 45 - 51 - 56 - 57 - 65 - 69.  
Guerra del Pacífico. 23 - 24 - 25 - 29 - 30 - 36.  
Guerra de Secesión. 23.  
Haig, Secretario de Estado Alexander. 102.  
Haití. 129 - 153 - 166.  
Harkin, Thomas. 156.  
Harrison, Presidente Benjamín. 27.  
Helms, Richard. 76.  
Helms, Senador Jesse. 103 - 121 - 129 - 135 - 136 - 155.  
Hemisferio Occidental. 31 - 85.  
Hollings, senador Ernest. 106.  
Huáscar. 30.  
Hughes, John. 117.  
Hulburt, Embajador Stephen. 24.  
Hungria. 66.  
Ibáñez, General Carlos. 40 - 53 - 54 - 55 - 56.  
Iquique. 55.  
Incidente del Itata. 26.  
Informe Covert Action (véase Covert Action).  
Informes de Inteligencia. 71 - 80 - 84 - 85.  
Integración Económica. 52.  
International Telephone and Telegraph (ITT). 75 - 86 - 92.

Inversión norteamericana. 14 - 15.  
Isla de Pascua. 124.  
Islas Galápagos. 28.  
Islas Lobos. 22.  
Italia. 74.  
Izquierda. 13 - 15 - 41 - 53 - 60 - 62 - 67 - 72 - 73 - 74 - 130 - 164.  
Jarpa, Sergio Onofre. 110 - 113 - 118 - 120 - 121 - 152 - 165.  
Japón. 43.  
Jiménez, Tucapel. 106.  
Johnson, Lyndon (véase Administración Johnson)  
Junta de Gobierno. 124 - 126.  
Junta de Iquique. 26.  
Junta Interamericana de Defensa. 137.  
Junta Militar. 90.  
Junta Revolucionaria. 41.  
Kennecott. 52 - 68 - 81 - 92.  
Kennedy, Ministro Inglés. 33.  
Kennedy, Senador Edward. 103 - 156 - 159.  
Kennedy, Presidente. (véase Administración Kennedy).  
Kirkpatrick, Jeane. 101 - 104 - 106 - 128 - 129.  
Kissinger, Henry. 70 - 76 - 85 - 94 - 157 - 158.  
Lan Chile. 80.  
Landau, Embajador George. 104.  
Larosiére, Jacques de. 141.  
Lassiter, General William, 39.  
Latcham, Ricardo. 33.  
Laxalt, Senador Paul. 106 - 121.  
Lazos diplomáticos. 28.  
Lazos interestatales. 11.  
Lazos políticos-militares. 45 - 46 - 83.  
Lazos de cooperación. 17.  
Letelier, Orlando. 97 - 103 - 106 - 107 - 108 - 158 - 159 - 161.

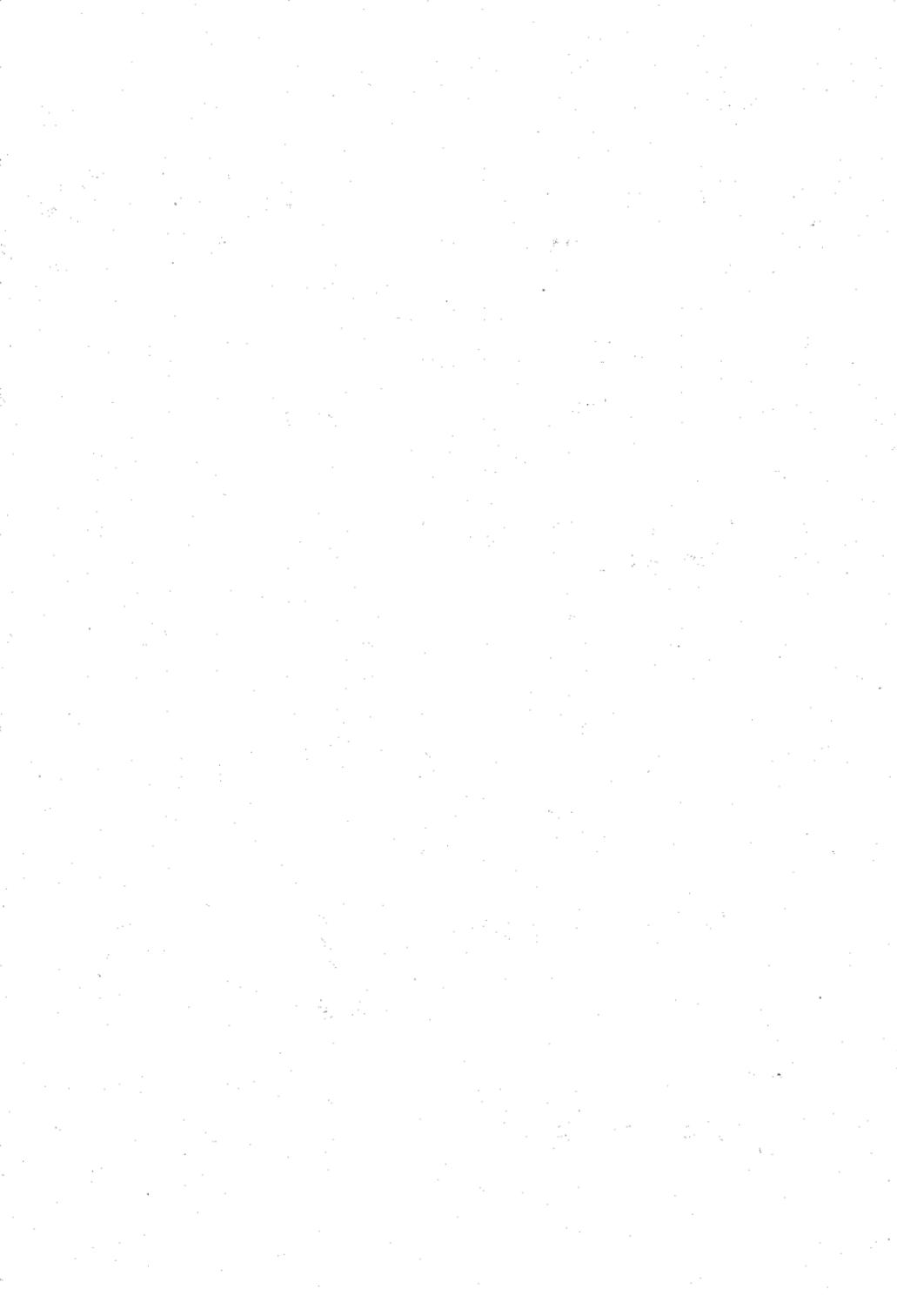
- Ley de Inscripciones Electorales. 151.  
 Ley del Nuevo Trato. 67.  
 Ley de Partidos Políticos. 151.  
 Ley de Rentas. 40.  
 Ley de Tarifas. 40.  
 Liberales. 42 - 53 - 62.  
 Libro Blanco sobre el cambio de gobierno en Chile. 91.  
 Liga de las Naciones. 37.  
 Lincoln. 23.  
 Lucha Antisubversiva. 57.  
 Manufacturers Hanover Trust. 142.  
 Marina Chilena. 30 - 124 - 136.  
 Marina Estados Unidos. 124.  
 Martínez, Marcial. 33.  
 Martínez Sotomayor, Carlos. 59.  
 Mataveri, Aeropuerto. 124.  
 Matta, Manuel Antonio. 33.  
 Matte, Arturo. 53.  
 Matthei, General Fernando. 123.  
 Mercurio, El. 37 - 93 - 108.  
 Menges, Constantine. 129.  
 Merino, Almirante José Toribio. 123 - 136 - 137.  
 México. 22 - 23 - 40 - 160.  
 Militares Chilenos (véase Fuerzas Armadas).  
 Mina El Teniente. 68.  
 Mina El Salvador. 68.  
 Minera Andina. 68.  
 Mitchel, James. 112 - 113 - 118 - 122 - 125 - 131.  
 Moffit, Ronnie. 97 - 103.  
 Mondale, Walter. 96.  
 Montt, Jorge. 33.  
 Moon, Richard. 123.  
 Morley, Robert. 110.  
 Morley, Langhorne. 120 - 122 - 129.  
 Mulford, Subsecretario del Tesoro David. 140.  
 Nacionalización (véase Cobre).  
 Nacionalización pactada. 68.  
 Nacionalización del Cobre (véase Cobre).  
 Naciones Unidas. 51 - 86 - 92 - 96 - 97 - 101 - 120 - 133 - 134 - 149 - 150 - 160.  
 NASA. 124.  
 Neutralidad, Estados Unidos. 23 - 26.  
 Neutralidad, Chile. 36 - 37 - 42.  
 New York Times. 106.  
 Nicaragua. 32 - 40 - 104 - 130 - 132 - 153 - 166.  
 Novena Reunión de Consulta de Cancilleres. 59.  
 Olavarría, Arturo. 53.  
 O'Higgins, Bernardo. 20.  
 Operaciones Encubiertas (véase Actividades Encubiertas).  
 Operaciones Navales Unidas. 83 - 98 - 102 - 119 - 124 - 137.  
 Opinión pública, EE.UU. 29 - 106 - 108.  
 Opinión pública, Chile. 31 - 39 - 53 - 66.  
 Oposición chilena. 108 - 118 - 119 - 120.  
 Organismos de Inteligencia. 79.  
 Organización de Estados Americanos (OEA). 51 - 58 - 66 - 67 - 78 - 117 - 133.  
 Pacífico. 22 - 24 - 29 - 31.  
 Pacto de ayuda militar (PAM). 14 - 53 - 54.  
 Pacto Panamericano. 36.  
 Países Comunistas. 78.  
 Países Socialistas. 70 - 72 - 78.  
 Panamá. 27 - 34.  
 Panamericanismo. 35 - 40 - 42.  
 Paraguay. 117 - 132.  
 Parlamento (véase Congreso, Chile).

Patagonia. 26.  
Partido Comunista. 51 - 53 - 75 - 112 - 132 - 135 - 145.  
Partido Demócrata Cristiano. 61 - 67 - 72 - 73 - 77.  
Partido Radical. 59 - 67.  
Partido Socialista. 33 - 34 - 42.  
Pentágono. 104 - 132.  
Perry, William. 129.  
Pershing, General John. 39.  
Perú. 24 - 25 - 26 - 30 - 37 - 38 - 40 - 79.  
Peruvian Company. 24.  
Philippi, Julio. 59.  
Pinochet, Augusto. 12 - 90 - 93 - 94 - 95 - 96 - 97 - 106 - 111 - 115 - 116 - 119 - 130 - 132 - 135 - 136 - 137 - 145 - 150 - 152 - 153 - 157 - 158 - 160 - 165 - 166 - 167.  
Plan Baker. 140.  
Plan Camelot. 66.  
Plan Marshall. 55.  
Plebiscito Nacional. 39 - 96 - 97.  
Poinsett, Cónsul Joel. 19.  
Política chilena. 16 - 38 - 54 - 56 - 57 - 58 - 69 - 78 - 92 - 94.  
Política exterior, Estados Unidos. 12 - 13 - 15 - 16 - 17 - 24 - 25 - 31 - 33 - 35 - 38 - 42 - 51 - 61 - 64 - 73 - 74 - 77 - 78 - 80 - 82 - 86 - 102 - 105 - 107 - 123 - 128 - 131 - 133 - 145 - 147 - 150 - 158 - 160 - 163.  
Polonia. 51 - 66.  
Pollard, Richard. 21.  
Portales, Diego. 32.  
Portaviones Nuclear "Enterprise" 83.  
Préstamo de Ajuste Estructural. 136 - 140 - 147 - 149.  
Prieto, Presidente. 21.  
Primera Guerra Mundial. 36 - 42.  
Principio de la no-intervención. 42.

Programa de Educación y Entrenamiento Militar Internacional. 137.  
Programas de Asistencia de Seguridad. 137.  
Puerto Rico. 34.  
Punta del Este. 58.  
Quintero. 26.  
Quito (véase Ecuador).  
Radicales. 42 - 53 - 62.  
R.C.A. International Limited. 82.  
Reagan (véase administración Reagan).  
Reclamación Alsop. 28.  
Reforma Agraria. 60 - 62.  
Reforma Social. 61.  
Reformas Administrativas. 62.  
Reformas Tributarias. 62.  
Regan, Donald. 118 - 134.  
Régimen Constitucional. 93.  
Régimen Democrático. 15.  
Régimen Militar. 12 - 16 - 89 - 90 - 91 - 94 - 99 - 103 - 106 - 109 - 110 - 117 - 130 - 132 - 134 - 138 - 139 - 140 - 147 - 152 - 154 - 155 - 164 - 165 - 166.  
República Democrática Alemana. 78.  
República Dominicana. 66 - 73.  
República Popular China. 78.  
República Socialista. 41.  
Revolución Cubana (véase Cuba).  
Revolución en libertad. 72.  
Rockefeller, David. 65.  
Rockefeller, Nelson. 71.  
Roth, Toby. 155.  
Rojas, René. 102 - 103 - 107.  
Rojas, Rodrigo. 135.  
Roosevelt, Franklin D. 33 - 42.  
Roosevelt, Theodore. 35.  
Rumania. 66.  
Rusk, Secretario de Estado Dean. 58.

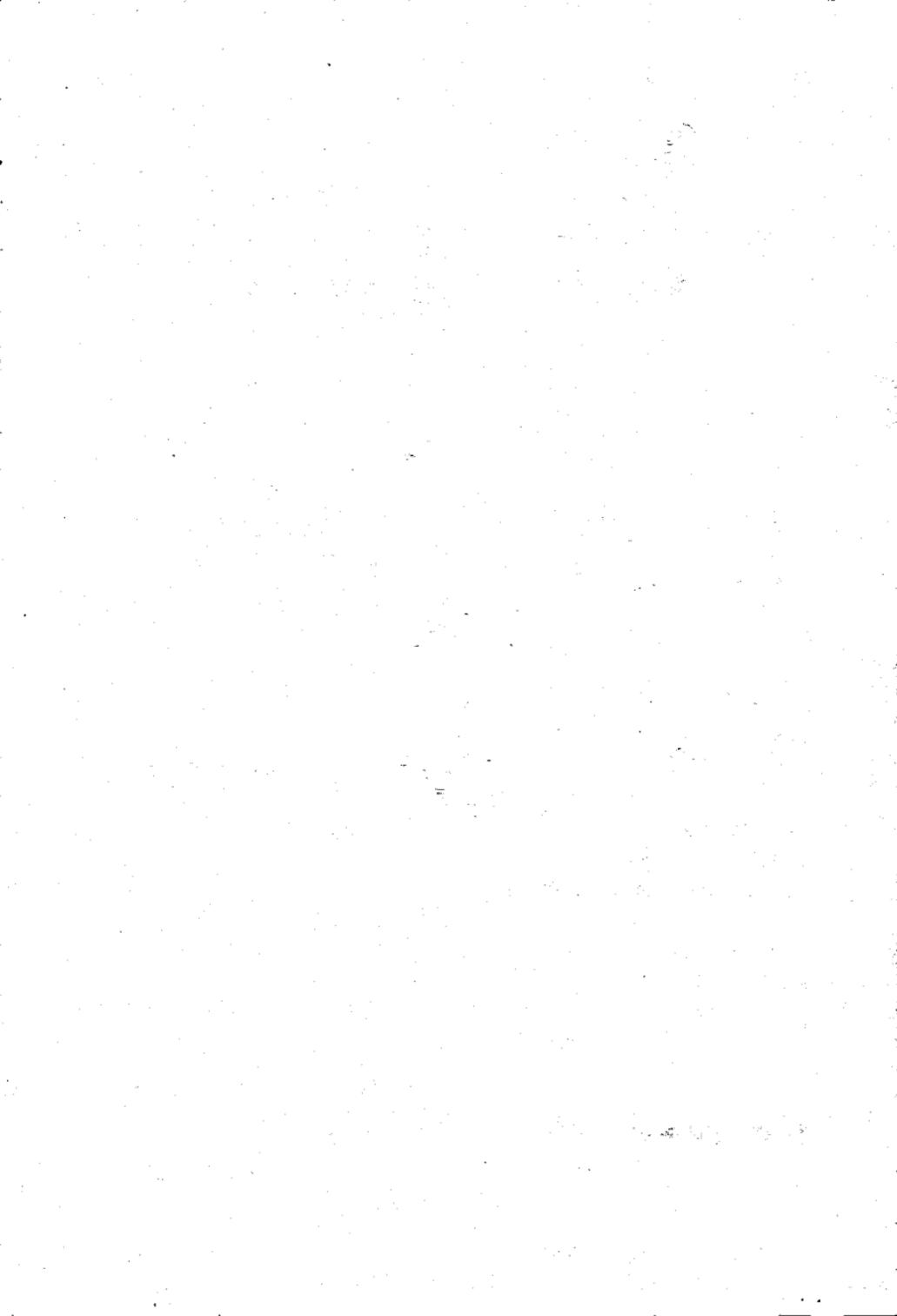
- Salitre. 30 - 41.
- Sánchez, Subsecretario de Defensa Néstor. 123.
- Sanciones económicas. 99.
- Sanciones militares. 113 - 123 - 152.
- Santiago. 20 - 21 - 22 - 24 - 26 - 27 - 30 - 31 - 36 - 42 - 52 - 55 - 57 - 70 - 72 - 78 - 82 - 86 - 91 - 93 - 94 - 96 - 104 - 105 - 106 - 107 - 109 - 113 - 114 - 118 - 119 - 122 - 123 - 137 - 138 - 142 - 152 - 163 - 165.
- Schneider, General René. 77.
- Senado Norteamericano (véase Congreso EE.UU.).
- Shultz, Secretario de Estado George. 107 - 111 - 115 - 116 - 128 - 132 - 146.
- Schweitzer, Miguel. 110.
- Schweitzer, General Robert. 137.
- Seguel, Rodolfo. 109.
- Segunda Guerra Mundial. 11 - 14 - 33 - 42 - 43 - 45 - 87.
- Seguridad Hemisférica. 57.
- Seguridad Nacional. 57.
- Séptima Conferencia Panamericana. 42.
- Séptima Reunión de Consulta de San José. 58.
- Siglo XIX. 28 - 29 - 31 - 32 - 164.
- Siglo XX. 33 - 34 - 164.
- Simon, Secretario del Tesoro William. 93.
- Sinclair, General Santiago. 138.
- Sistema democrático. 54 - 101.
- Sistema Interamericano. 45 - 51 - 104.
- Socialistas. 32 - 33 - 34 - 53.
- Sociedad Chilena. 34 - 39 - 109.
- Somoza, Anastasio. 104.
- South American Construction Co. 28.
- Stevenson, Adlai. 57.
- Sudamérica. 26 - 31 - 39 - 74.
- Tacna. 25 - 37 - 38.
- Tarapacá. 24.
- Tercer Mundo. 51.
- Terrorismo. 103.
- Theberge, Embajador James. 104 - 113 - 124 - 128 - 153.
- Thompson, General Herman. 123.
- Tocornal, Ministro Joaquín. 21.
- Todman, Terence. 96.
- Tomic, Radomiro. 62 - 63.
- Townley, Michael. 97.
- Track I. 78.
- Track II. 77 - 84.
- Transición a la democracia. 16 - 109 - 110 - 112 - 113 - 115 - 116 - 121 - 129 - 130 - 131 - 133 - 135 - 139 - 144 - 145 - 146 - 151 - 153 - 157 - 159 - 165 - 167 - 168 - 169.
- Transición al Socialismo. 74 - 87.
- Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. 20.
- Tratado de Ancón. 25.
- Tratado Bilateral de 1916. 86.
- Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). 51.
- Unidad hispanoamericana. 33.
- Unidad Popular. 34 - 74 - 75 - 76 - 78 - 82 - 85 - 86 - 87 - 92.
- Unión Soviética. 51 - 65 - 70 - 79 - 80 - 105.
- Universidad de Arkansas. 112.
- Universidad de Georgetown. 104.
- U.R.S.S., (véase Unión Soviética).
- Ustick, Richard. 124.
- Valdés, Gabriel. 69 - 70 - 71.
- Valenzuela, Embajador Enrique. 104.
- Valparaíso. 20 - 23 - 27.
- Venta de armamentos. 103.
- Vicuña Mackenna, Benjamín. 22 - 33.

Vicuña, Pedro Félix. 33.  
Vietnam del Norte. 78.  
Volio, Fernando. 134 - 150.  
Walker, William. 32.  
Walters, General Vernon. 111.  
Washington. 12 - 15 - 20 - 21 - 22  
- 23 - 24 - 25 - 26 - 31 - 34 - 37 -  
38 - 42 - 52 - 57 - 58 - 60 - 62 - 65  
- 67 - 69 - 70 - 71 - 72 - 73 - 74 -  
78 - 83 - 85 - 86 - 92 - 93 - 94 - 96  
- 102 - 104 - 105 - 106 - 107 - 108  
109 - 110 - 111 - 113 - 116 - 117 -  
118 - 120 - 121 - 122 - 125 - 127 -  
130 - 132 - 134 - 135 - 138 - 143 -  
152 - 158 - 163 - 164 - 167 - 169.  
Wickham, Jr., General John. 117 -  
137.  
Wilson, Woodrow. 35 - 36 - 37.  
Washington Post. 111 - 119.  
Washington Report on the Hemis-  
phere. 119.  
Yugoslavia. 51.  
Zumwalt, Almirante Elmo. 78.



## INDICE

<b>Prólogo</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<b>Capítulo I</b> Las primeras tensiones bilaterales: antecedentes históricos .....	19
<b>Capítulo II</b> Estados Unidos y Chile: Desde la posguerra hasta 1973 .....	45
<b>Capítulo III</b> Estados Unidos y el régimen militar (1973-1987) .....	89
<b>Conclusiones</b> .....	163
<b>Indice de temas</b> .....	171





Este libro entrega elementos históricos que caracterizan la vinculación chileno-norteamericana; analiza más de un cuarto de siglo de activa participación de Estados Unidos en la política chilena, y profundiza en el desarrollo de los lazos de cooperación y conflicto bilateral durante los catorce años del régimen militar.



**FLACSO**

**pehuén**

**PROPEL - CERC**