

ACTITUDES NORTEAMERICANAS HACIA LA JUNTA MILITAR CHILENA: CONTINUIDAD Y CAMBIO. 1973-1978

HERNÁN ROSENKRANZ

"What's at work here is an attempt to reverse symbolisms". (Un funcionario de la administración Carter explicando la nueva política norteamericana hacia Chile)

"It is one thing to act against 'commur forces within Chile; it is quite another to reach out to kill a critic in the cap of the very country of which Chile is dependent". (Washington Post, 10 de mayo de 1978.)

Los intereses norteamericanos en Chile

LA POLÍTICA EXTERIOR norteamericana persigue tres conjuntos de intereses relativamente definidos y articulados en relación con América Latina.

En primer término, intereses militares. Esto es particularmente cierto respecto al área del Caribe, salpicado como está de bases militares norteamericanas en la Zona del Canal de Panamá, en Puerto Rico, en Guantánamo y en Trinidad. Yendo hacia el cono sur, las instalaciones militares son menos frecuentes. Hace tiempo que América Latina abandonó toda pretensión de ofrecer una defensa verosímil contra una supuesta agresión extracontinental. Es posible que América Latina se nuclearice, o sirva de cabeza de puente para una transferencia de tecnología nuclear que podría ser empleada contra Estados Unidos, pero los expertos norteamericanos excluyen esta posibilidad.² Finalmente, Estados Unidos podría ser algún día amenazado por un gobierno hostil en un país productor de materiales estratégicos. Si se compara con los intereses militares norteamericanos es evidente que Chile no representa ninguna amenaza. En su territorio no existen bases militares estratégicas, no tiene pretensiones nucleares y Estados Unidos no compra su principal producto de

¹ Graham Hovey, "Carter's Chilean Policy", *New York Times*, 30 de mayo de 1977.

² Véase Rolland D. Truitt, "Defining Latin American Security Issues", *Military Affairs* Vol. XXX, No. 40, diciembre de 1976.

exportación, el cobre. Este país sólo importa el 27 por ciento de sus necesidades cupríferas, y sus principales proveedores son Perú y Canadá.

En segundo lugar, Estados Unidos tiene intereses económicos. Es indispensable formular aquí una distinción importante que se suele soslayar entre intereses "tangibles" e intereses "intangibles". Entre los primeros se encuentra el comercio, la inversión privada y la inversión pública en programas de ayuda económica bilateral y programas de ayuda económica internacional. Para limitarnos a la inversión privada directa en 1970 en Chile fue estimada en 800 millones de dólares, valor en libros. Corporaciones norteamericanas controlaban el 80 por ciento de la producción cuprífera, la que proporcionaba cuatro quintas partes de las divisas del país. El gobierno de Allende nacionalizó las explotaciones de cobre, cuyo valor en libros se estimaba en unos 400 millones de dólares, compró varias firmas norteamericanas, estimadas en un valor en libros de 70 millones de dólares, y expropió otras, estimadas en un valor en libros de 210 millones de dólares.³ El gobierno norteamericano acepta el derecho de los países para nacionalizar la propiedad dentro de su territorio sobre bases no discriminatorias, pero exige una compensación pronta, adecuada y efectiva. La Unidad Popular se negó a compensar a las corporaciones de cobre argumentando que desde 1955 éstas habían obtenido 774 millones de dólares en utilidades "excesivas" de acuerdo a los parámetros internacionales de recuperación de inversiones, y que esta suma debía deducirse del valor de aquéllas, estimado comercialmente en 629 millones de dólares. Este procedimiento se sujetó a normas constitucionales, se aprobó unánimemente por el Congreso Nacional y fue fiscalizado por la Contraloría General de la República. Si el concepto de utilidades "excesivas", plantea dudas es preciso recordar que los países de la región, incluyendo Chile, estaban creando el Pacto Andino que sólo autorizaba una repatriación de utilidades equivalente al 14 por ciento del capital invertido. Recuérdese que Perú había expropiado en 1968 los mantos petrolíferos de la *International Petroleum Company* y que se había rehusado a pagar compensación, empleando como argumento que la compañía debía al gobierno 690 millones de dólares por petróleo crudo extraído bajo una licencia nula y a través de arreglos tributarios fraudulentos. Finalmente, las demás compañías habían sido intervenidas por el gobierno bajo condiciones de emergencia, con negociaciones pendientes; además, el 50 por ciento correspondía a la *International Telegraph and Telephone*, que había tratado de provocar un golpe de estado en Chile.

Si en lo que respecta a intereses económicos "tangibles" Chile bajo

³ Virginia M. Hagen, "United States Relations with Chile Under the Government of Salvador Allende (November 1970-September 1973), en *United States and Chile during the Allende Years*, Hearings before the Subcommittee of Inter-American Affairs, House of Representatives, Washington, D.C., Government Printing Office 1975, p. 71.

el gobierno de la Unidad Popular no representaba ninguna amenaza para Estados Unidos, en realidad eran los intereses económicos los que representaban una amenaza para Chile, desde el punto de vista de los intereses económicos "intangibles" la situación puede adquirir otro cariz. Por intereses "intangibles" nos referimos a la existencia de un sistema capitalista internacional de estructura crecientemente monopólica, respecto del cual Estados Unidos ha asumido el papel de guardia pretoriana. La decisión del gobierno de la Unidad Popular de romper los vínculos de dependencia económica y de decidir de manera autónoma sobre el destino de sus recursos productivos, podía ser percibida como una amenaza para la potencia hegemónica. Este aspecto nos conduce al tercer conjunto de intereses norteamericanos.

Estados Unidos tiene intereses políticos en América Latina, intereses que Edwin Lieuwen define en los términos siguientes:

Estos intereses políticos implican conservar a los gobiernos latinoamericanos firmemente asociados con el Mundo Libre en general y con Estados Unidos en particular. El objetivo político de Estados Unidos es contrarrestar todo movimiento de América Latina hacia los bloques comunista o neutral.⁴

Si traducimos esta jerga de la Guerra Fría en un lenguaje más académico, los intereses políticos de Estados Unidos se refieren a la preservación de gobiernos conservadores que aseguren la permanencia de los respectivos países dentro del sistema capitalista internacional. Desde esta perspectiva, Chile podía representar una amenaza para los intereses norteamericanos. Este es el aspecto más significativo cuando se trata de determinar las actitudes norteamericanas frente a Chile.

Estados Unidos y Chile entre 1960 y 1973

Para ubicar las actitudes norteamericanas hacia Chile en perspectiva, es preciso notar que la Alianza para el Progreso, inaugurada en 1961, marca el preludio de una masiva intervención norteamericana en los asuntos hemisféricos. Por un breve lapso, Washington pareció profunda y seriamente preocupado con las cuestiones de crecimiento económico, desarrollo social y político, y seguridad interna en América Latina. El número de personal gubernamental norteamericano en la región creció astronómicamente. La presión norteamericana obligó a algunos gobiernos a convocar a elecciones, cuyos resultados eran a menudo conocidos, o a iniciar programas de "acción cívica" y a devaluar la moneda local. Los medios utilizados eran variados: reconocimiento diplomático, asistencia técnica, manipulación de las agencias multilaterales de desarrollo, entre-

⁴ Edwin Lieuwen, *The United States and the Challenge to Security in Latin America, U.S.*, Ohio State University Press, 1966, p. 22.

namiento y ventas militares, y operaciones clandestinas.⁵ La invasión de Santo Domingo en 1965 demostró que Estados Unidos había tenido éxito en la imposición de su influencia en la región, a excepción de Cuba. La Cámara de Representantes declaró solemnemente que aun la mera amenaza de intervención por "las fuerzas subversivas conocidas como el comunismo internacional" justifica el uso de la fuerza por Estados Unidos en el "ejercicio de su autodefensa"⁶

Chile fue seleccionado como la "vitrina" de la Alianza para el Progreso, puesto que contaba con una extensa infraestructura burocrática capaz de planificar y administrar un programa de desarrollo nacional. Más aún, aunque la administración Kennedy hubiese preferido un gobierno de centro-derecha basado en una coalición de la Democracia Cristiana con el Partido Radical, que en ese entonces estaba a la derecha del espectro político, Eduardo Frei parecía hecho a la medida para el papel "desarrollista". Entre 1962 y 1969, Chile recibió más de mil millones de dólares en ayuda norteamericana directa y abierta —la más elevada per cápita en la región. Entre 1964 y 1970, los bancos privados norteamericanos tenían alrededor de 300 millones de dólares en créditos de corto plazo a disposición del país. Además Estados Unidos destinó más de 3 millones de dólares a las elecciones presidenciales chilenas de 1964, de los cuales 2.6 millones se utilizaron para apoyar la candidatura de Frei. El resto terminó en los cofres de la coalición de derecha, esto es del Frente Democrático.⁷

Hacia 1968 los analistas norteamericanos comenzaron a predecir que las relaciones entre Chile y Estados Unidos entrarían a una fase crítica, quienquiera que sucediese a Frei. Se sospechaba que el próximo gobierno daría más énfasis al deseo de autonomía nacional, y sería menos "cooperativo" con Estados Unidos para fortalecer por otro lado las relaciones con los países comunistas. El gobierno de Washington, por su parte, ya no era el campeón del desarrollo. A comienzos de 1969 el presidente Nixon anunció su nueva política latinoamericana llamada "Acción para el Progreso", que reemplazaba a la desafortunada Alianza para el Progreso, ahora motejada como paternalista e irrealista. Ahora se decía que Estados Unidos establecería una "relación madura" con América Latina a través del comercio, y no de la ayuda. Era el fin del celo reformista. Se anunció además que ese país estaba preparado para un entendimiento "pragmático" con los gobiernos extranjeros.

⁵ Para el caso de Chile, véase el cuadro 1.

⁶ Véase Abraham F. Lowenthal, "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption", *Foreign Affairs* No. 55, octubre de 1976, pp. 204-205.

⁷ El relato de esta sección sigue a "Covert Action in Chile", en U.S. Senate, *Covert Action*, Staff Report, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Washington, D.G., Government Printing Office, 1975.

Entre 1964 y 1969 la CIA continuó desarrollando operaciones clandestinas en Chile con el propósito de fortalecer a Frei y de combatir al "marxismo" y cuyo costo fue de dos millones de dólares. Las operaciones eran tan variadas e imaginativas como fue por ejemplo el intento de dividir al Partido Socialista, de fortalecer el ala derecha del Partido Radical, así como el otorgamiento de subsidios a la Democracia Cristiana, la promoción de ideas socialdemócratas, la creación de organizaciones anticomunistas, el sabotaje a la Central Unica de Trabajadores y el financiamiento a algunos medios de comunicación de masas, entre otros. La CIA gastó cerca de un millón de dólares en este proyecto para influir sobre el resultado de las elecciones presidenciales de 1970. El Secretario de Estado, Henry Kissinger, reveló cuál había sido la política norteamericana unos meses antes de las elecciones, ante el Comité de los Cuarenta —una de las más altas organizaciones gubernamentales que participan en el desarrollo de la política exterior norteamericana— cuando dijo: "Por qué habríamos de quedarnos parados y viendo cómo un país se vuelve comunista, debido a la irresponsabilidad de su pueblo?"⁸

A pesar de los esfuerzos norteamericanos, Allende obtuvo el máximo de votos en las elecciones presidenciales del 4 de septiembre de 1970. Once

Cuadro 1

TECNICAS DE ACCIÓN CLANDESTINA: GASTO EN CHILE
(1963-1973)

	<i>dólares</i>
Propaganda electoral y otras formas de asistencia a partidos políticos	8 000 000
Producción y publicación de propaganda y asistencia a los medios de comunicación de masas	4 300 000
Influencia sobre las instituciones chilenas (trabajadores, estudiantes, campesinos y mujeres) y asistencia a organizaciones del sector privado	900 000
Promoción del golpe militar	200 000

Fuente: U.S. Senate, *Covert Action in Chile: 1963-1973*, Staff Report, Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, Washington, D.C., Government Printing Office, 1975, p. 154.

⁸ Laurence Stern, "Undiplomatic baggage", *The Guardian*, 4 de octubre de 1974.

días después, Nixon informó a Richard Helms, el director de la CIA, que Allende no era aceptable para Estados Unidos, y le encomendó la organización de un golpe de estado en Chile. Los medios que se utilizarían en la operación incluían dar asistencia financiera a los oponentes de Allende, poner fin a la ayuda norteamericana con el propósito de "hacer gritar a la economía", y tratar de ganar apoyo político, inclusive de los militares, para un candidato alternativo en el curso de los procedimientos parlamentarios de ratificación. A mediados de octubre de 1970, Kissinger informó a Nixon que los esfuerzos habían fracasado. La CIA se había comprometido en un conjunto de actividades clandestinas destinadas a promover un golpe militar que fracasó, a costa del asesinato del Comandante en Jefe del Ejército, general René Schneider.

Durante el gobierno del doctor Allende, el gobierno norteamericano desarrolló tres líneas de acción: asistencia clandestina a la oposición, relaciones diplomáticas "frías pero correctas", y la presión económica. El gasto de dólares en actividades clandestinas en Chile entre 1970 y 1973 fue de 8 millones. El dinero fue canalizado a los medios de comunicación, a partidos políticos y a organizaciones privadas: 1.6 millón de dólares a *El Mercurio*; 4 millones a los partidos de oposición, Democracia Cristiana y Partido Nacional y 124 mil dólares a organizaciones privadas comerciales. Simultáneamente la CIA comenzó a construir en el seno de las fuerzas armadas un dispositivo sedicioso que tenía por objeto producir un golpe militar, para lo cual reunió la información necesaria: listas de personas que debían ser arrestadas, instalaciones y personal civil que requerían protección, oficinas gubernamentales que debían ser asaltadas y planes de contingencia.

El cuadro 2 ilustra con claridad las presiones económicas que se aplicaron. Estados Unidos cortó la ayuda económica, rehusó otorgar créditos y contó con la cooperación de las instituciones financieras internacionales y de las compañías privadas en su esfuerzo por estrangular a Chile.

En 1971 Nixon anunció que "estamos preparados a tener la clase de relaciones con el gobierno chileno que éste esté preparado a tener con nosotros".⁹ Clodomiro Almeyda, el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, describió los deseos de su gobierno en los términos siguientes:

Las relaciones con Estados Unidos son importantes para Chile... Creemos que, pese a la existencia de áreas actuales o potenciales de conflicto con el gobierno norteamericano..., seremos capaces de estar más próximos y resolver estos problemas sin dañar la amistad entre dos pueblos, esto es, entre el pueblo de Chile y el de Estados Unidos que, en realidad, están determinados a mantener relaciones pacíficas y cordiales de mutuo respeto.¹⁰

⁹ Virginia M. Hagen, *op. cit.*, p. 399.

¹⁰ *Ibid.*

Cuadro 2

AYUDA EXTERNA A CHILE PROPORCIONADA POR AGENCIAS
DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO E INSTITUCIONES
INTERNACIONALES
(millones de dólares)

<i>Año fiscal</i>	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Ayuda económica total	260.4	97.1	80.8	29.6	8.6	7.4	3.8
Agencia Interamericana de Desarrollo	15.5	57.9	35.4	18.0	1.5	1.0	0.8
Programa de Alimentos para la Paz	7.9	23.0	15.0	7.2	6.3	5.9	2.5
Eximbank	234.6	14.2	28.7	3.3		1.6	3.1
Ayuda militar total	4.1	7.8	11.8	0.8	5.7	12.3	15.0
Ayuda militar y económica total	264.5	104.9	91.8	30.4	14.3	21.3	21.9
Organizaciones internacionales, total	93.8	19.4	49.0	74.6	15.4	8.2	9.4
Banco Mundial	60.0		11.6	19.3			
Banco Interamericano de Desarrollo	31.0	16.5	31.9	45.6	12.0	2.1	5.2

Fuente: Covert Action in Chile: 1963-1973, p. 181.

Aunque Nixon declaró públicamente que “Estados Unidos tiene un fuerte interés político en mantener la cooperación con sus vecinos sin importar sus orientaciones internas”,¹¹ en privado pensaba que “la presencia del señor Allende en la presidencia afectaría directa o adversamente los intereses de seguridad norteamericanos.”¹² Su argumento era que la infiltración comunista en Chile establecería una base de operaciones para la guerrilla en América Latina. También Kissinger sostenía que Allende establecería un gobierno comunista, que al cabo de un tiempo terminaría por infiltrar a sus vecinos, Argentina, Perú y Bolivia, creando entonces una extensa área de influencia comunista que provocaría numerosos problemas “para todo el hemisferio occidental”.¹³

Obsérvese, sin embargo, que poco después de la victoria de Allende, un memorándum de la CIA, resumía las opiniones del *Interdepartmental Group for Inter-American Affairs* (Grupo Interdepartamental para Asuntos Interamericanos), y llegaba a la conclusión de que Estados Unidos no tenía intereses vitales en juego en Chile, aunque reconocía que los acontecimientos representaban una derrota en términos de propaganda, “un revés psicológico” para Estados Unidos y un avance definitivo para la “idea marxista”. Los *National Intelligence Estimates* (NIES) que sintetizaban las opiniones de la “comunidad de los servicios de inteligencia”, después de un período inicial de pánico apocalíptico, reconocían que el sistema político chileno permanecía intacto, que Allende no lograba consolidar su posición, y que el proceso político estaba alcanzando una fase de aguda polarización, aunque descartaban la posibilidad de una intervención militar. No obstante, no existía acuerdo entre las diversas agencias del gobierno norteamericano. Algunos funcionarios del Departamento de Estado preferían esperar hasta las siguientes elecciones presidenciales pero la Casa Blanca, la CIA, el Departamento de Defensa y el embajador norteamericano en Chile favorecían la rápida liquidación del gobierno chileno a través de cualquier medio.

Las investigaciones del Congreso norteamericano¹⁴ prueban que el gobierno estadounidense provocó o intervino de algún modo en todas las acciones que condujeron al golpe militar de 1973, aunque no en el golpe mismo. Este hecho resulta sospechoso, pero si algún día se investiga con profundidad la desaparición, o mejor dicho, el asesinato de Charles Horman en Chile que ocurrió pocos días después del golpe, aparecería tal vez que

¹¹ *Ibid.*

¹² “Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities”, *Supplementary Detailed Staff Reports on Foreign and Military Intelligence*, United States Senate, Washington, D. G., Government Printing Office, 1976, p. 159.

¹³ *Ibid.*, p. 160.

¹⁴ “Covert Action in Chile”, *op. cit.*

también hubo participación norteamericana en el golpe militar, a través de oficiales del servicio de inteligencia de la marina norteamericana.¹⁵

Las actitudes de la administración Ford

Después del derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular, la CIA tratando de mejorar su imagen continuó colaborando con los militares, a través de la preparación de un programa económico, y contribuyó a la redacción de *El Libro Blanco del Cambio de Gobierno en Chile*, que pretendía justificar el golpe. El 25 de septiembre de 1973 Estados Unidos reconoció al nuevo gobierno. Inmediatamente después se restableció el flujo de ayuda económica. No habían transcurrido aún quince días del golpe cuando el Departamento de Estado autorizó un embarque de trigo por 24 millones de dólares a Chile —el crédito más grande que hasta entonces había recibido el país con ese objeto. Esta acción continuó en noviembre con un nuevo empréstito por 28 millones de dólares para la compra de maíz, y con la noticia de que Estados Unidos estaba dispuesto a renegociar la deuda chilena, cuyo monto era de 124 millones de dólares. Según los nuevos términos Chile pagaría en los próximos cuatro años sólo 60 millones de dólares, y en los seis años siguientes a partir de 1975 la cantidad adicional de 64 millones a un interés anual del 6%, sin que fuera necesario un arreglo previo con las corporaciones que habían sido expropiadas —un acto de generosidad que se le negó a Allende. Todas las puertas se abrían: en febrero de 1974 tuvo lugar en Washington una reunión del Comité Inter-Americano de la Alianza para el Progreso con asistencia de los bancos multilaterales, de dos representantes de la junta chilena, Fernando Léniz y Raúl Saez, asistieron igualmente observadores del Departamento de Estado y del Departamento del Tesoro, y los mayores acreedores de Chile, con el objeto de discutir el programa económico de los militares. Como resultado se confirmó que la deuda externa chilena sería renegociada, que los bancos multilaterales concederían empréstitos y que habría una asistencia económica bilateral sustancial, así como inversión privada por un monto de cien millones de dólares. Ese mismo mes, Chile logró en el “Club de París”, un acuerdo con sus acreedores, que eran principalmente Estados Unidos, Alemania Occidental, Francia y Gran Bretaña, para renegociar la deuda externa, según el cual sólo pagaría el 5 y el 10 por ciento de las cantidades que se habían fijado para 1973 y 1974. Una nueva reunión tuvo lugar en marzo con asistencia de Bélgica, Gran Bretaña, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania Occidental, Holanda, España, Suecia, Suiza y Estados Unidos. De los 760 millones de dólares en 1974 y 1975 Chile sólo pagaría el 5 por ciento, en 1976 el 10 por ciento, y el restante 80 por ciento

¹⁵ Véase Peter Pringle y William Shawcross, “Mystery Deepen Over the Man Who ‘Knew too Much’”, *Sunday Times*, 13 de junio de 1976.

sería cancelado en cuotas semianuales a partir del 1º de enero de 1977. Los representantes norteamericanos renegociaron en esa oportunidad 232 millones de dólares, y en 1975, 95 millones más. Como si eso no fuera suficiente el gobierno norteamericano firmó en febrero un acuerdo con Chile por 2.1 millones de dólares, para el desarrollo de la agricultura chilena, y en abril concedió un préstamo de 18 millones para la compra de 113 mil toneladas de trigo.¹⁶ Entre septiembre de 1973 y septiembre de 1974, Estados Unidos había vendido armas a Chile por un valor de 68 millones de dólares, frente a un total de 65 millones por el mismo concepto para el período 1950-1972.¹⁷

El cuadro 3 permite apreciar con facilidad cómo se lanzó el plan de rescate. A mediados de 1974 los militares pagaron el favor cuando aceptaron cancelar la indemnización de 349 millones de dólares que se había exigido a Anaconda y Kennecott —las antiguas propietarias del cobre chileno—, y los 125 millones de dólares de la IRT.

En el transcurso de 1974, la naturaleza extremadamente represiva de la junta chilena comenzó a atraer cada vez más la atención del gobierno norteamericano. En septiembre, el comité del Senado que bajo la dirección de Frank Church investigaba las actividades de inteligencia reveló el avanzado grado de intervención en Chile. El presidente Ford no escatimó en declarar unos pocos días después que estas acciones se habían tomado “en el mejor interés del pueblo chileno, y desde luego, en nuestro mejor interés”.¹⁸ Pero no sólo era difícil persuadir a la opinión “liberal” de que Chile había constituido una amenaza para los intereses de Estados Unidos, sino que luego de Watergate y de la guerra de Vietnam, se había cristalizado una atmósfera de frustración y desconfianza en el país respecto del gobierno. El pueblo norteamericano ya no creía a pie juntillas lo que decía el presidente o las instituciones gubernamentales; este cinismo sólo podía parangonarse con el período de desconfianza que generó el trauma que provocó la corrupción de los gobernantes en el último tercio del siglo pasado. Las revelaciones sobre las actividades de la CIA mostraban que la agencia no sólo se había embarcado en “trabajos sucios” en el extranjero, sino que también en casa, interviniendo la correspondencia, los telegramas, cooptando a miembros de medios periodísticos y de universidades, asaltando residencias y hasta usando seres humanos como conejillos de indias para la prueba de drogas tóxicas.

Alrededor de veinte congresistas, que incluían a Edward Kennedy, George McGovern, Michael Harrington y Toby Moffet, empezaron a

¹⁶ La información de esta sección procede de: *Latin America Report*, 19 de octubre de 1973: “Operation Rescue”, *Nacla's Report* VIII, 8 de octubre de 1974, p. 15; *Latin America Report*, 16 de noviembre de 1973; *Keesing's Contemporary Archives*; Congreso norteamericano, *Foreign Relations and Related Agencies Appropriations for 1977*.

¹⁷ *Le Monde*, 11 de septiembre de 1975.

¹⁸ *Latin America Report*, 20 de septiembre de 1974.

Cuadro 3

AYUDA EXTERNA A CHILE PROPORCIONADA POR AGENCIAS
DEL GOBIERNO NORTEAMERICANO E INSTITUCIONES
INTERNACIONALES

(Millones de dólares)

Año fiscal	1974	1975	1976	1977	1978 ¹	1979 ²
Ayuda económica total	66.2	167.0	146.4	61.0	6.7	6.0
Agencia Interamericana de Desarrollo	0.3	20.6	14.2	0.1		
Programa de Alimentos para la Paz	3.2	52.1	66.5	17.9	5.5	4.8
Eximbank	21.2	54.8	30.7	41.9	n.d.	n.d.
<i>Commodity Credit Corp.</i>	41.1	9.0	9.4			
Préstamos de Garantía Inmobiliaria		30.0	25.0			
Otros	0.4	0.5	0.6	1.1	1.2	1.2
Ayuda militar total	15.9	0.6				
Ayuda militar económica total	82.1	167.6	146.4	61.0	6.7	6.0
Banco Mundial	18.5	22.4	93.0	85.0	n.d.	n.d.
Banco Interamericano de Desarrollo	268.3	110.5	70.0	24.5		

¹ Estimado² Proyectado

Fuentes: Cámara de Representantes, *Foreign Assistance and Related Agencies Appropriations*, varios años; World Bank/IDA, *Annual Report*, varios años; Inter-American Development Bank, *Annual Report*, varios años; Bank of London & South American Review, varios números.

preocuparse de la situación de los derechos humanos en países del Tercer Mundo que contaban con el respaldo norteamericano. La frustración causada por las experiencias norteamericanas en Vietnam había demostrado, además, que el Congreso debía jugar un papel más activo en la configuración de la política exterior. En 1974, como consecuencia de las revelaciones sobre Chile, se aprobó la enmienda Hughes Ryan, según la cual la CIA no podía emprender ninguna operación clandestina a menos de que el presidente identificara una amenaza vital para la seguridad nacional e informara al Congreso.

Los sectores "liberales" del Congreso empezaron a tomar algunas medidas contra Pinochet. La atmósfera que gradualmente emergía fue posteriormente expresada por el congresista Donald M. Fraser en los términos siguientes:

¿Por qué queremos estar asociados con este tipo de gobierno? ¿Qué interés tenemos en Estados Unidos, en asociarnos con un gobierno que no sólo hostiga a la extrema izquierda, cualquiera que sea la amenaza que ésta pueda representar, sino que también victimiza ahora a los demócrata cristianos?¹⁹

En 1974, como resultado de la enmienda sugerida por el Senador Kennedy al *Foreign Assistance Act* para el año fiscal 1974, el Congreso suspendió la ayuda militar directa y la venta de armas a Chile. No obstante, el embargo no frenó la entrega de equipo en procesamiento — *in the pipeline*— ni se refería a la venta de equipo militar por parte de compañías privadas estadounidenses. Además, el presidente Ford aceleró la venta de equipo militar a Chile hasta que el embargo se convirtió en ley en diciembre de 1974. En los términos del *Foreign Assistance Act* de 1975, la junta logró adquirir armas por un valor de 48.4 millones de dólares. En 1976, el Congreso modificó la *International Security and Arms Export Control Act* extendiendo el embargo tanto al entrenamiento de los militares chilenos como a las ventas militares que pudiera hacer el sector privado. Al igual que en la ocasión anterior, antes de que la enmienda fuera firmada por el Presidente y entrara en vigencia, el gobierno norteamericano autorizó contratos por 9.2 millones de dólares; la enmienda no se aplicó a materiales *in the pipeline*, y aún en 1978 no acababa de entregarse el equipo militar que había sido vendido en 1974.

El cuadro 4 muestra que el equipamiento militar chileno depende en parte de Estados Unidos.²⁰ No obstante, la junta se las ha ingeniado para adquirir armas a través de terceros, como Brasil y España, con la estrategia de que se trataría de material para uso civil. La transfe-

¹⁹ Congreso norteamericano, *Foreign Assistance and Related Agencies Appropriations for 1976*, p. 36.

²⁰ En el período 1967-1976, Estados Unidos y Gran Bretaña suministraron el 72 por ciento de las compras de armas.

cia de equipo militar estadounidense a través de terceros requiere la aprobación del gobierno norteamericano.

En 1975, el embajador norteamericano en Chile expresó ante el Consejo de Seguridad Nacional el descontento que le inspiraban las políticas adoptadas en ese país. Según su informe, Estados Unidos estaba perdiendo prestigio como consecuencia de su indiscriminado apoyo a Pinochet. Se sugería que toda la ayuda a Chile fuese suspendida hasta que finalizara

Cuadro 4

PROVEEDORES DE ARMAS ENTRE 1967 Y 1976

(millones de dólares corrientes)

Estados Unidos	Francia	Gran Bretaña	Alemania Occidental	Canadá	Otros
110 (31%)	11 (3%)	145 (41%)	1 (2%)	1 (92%)	85 (24%)

Fuente: *World Military Expenditures and Arms Transfers 1967-1976* p. 160.

PROVEEDORES DE ARMAS A CHILE

Cuadro 4a

<u>Materiales</u>	<u>Proveedores</u>
Tanques ligeros y medianos	Estados Unidos
Artillería ligera y mediana	Estados Unidos, Francia, Italia
Carros blindados	Estados Unidos, Suiza
Artillería antiaérea	Suiza, España
Barcos y submarinos	Suiza, Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Occidental
Jets	Estados Unidos, Gran Bretaña
Helicópteros	Francia
Otros	Dinamarca, Francia, Italia, Suecia, Gran Bretaña, Holanda

Fuente: Cámara de Representantes, *Foreign Assistance and Related Agencies Appropriations for 1976*, Part, 5 94th Congress, 1st. Session.

la violación de los derechos humanos. El documento reconocía que esto podría producir inestabilidad política, pero se señalaba que la posición geográfica de Chile era de escasa importancia estratégica para los intereses norteamericanos. Se decidió que Estados Unidos adoptaría una política mixta, públicamente se criticaría a Chile por la violación cotidiana a los derechos humanos, pero simultáneamente se mantendría la asistencia económica. El gobierno norteamericano pensaba que el mantenimiento de la Junta tenía importancia estratégica para Estados Unidos, y que no existía ninguna otra alternativa.

En consecuencia, durante 1975 y 1976 Estados Unidos se unió al coro internacional de denuncias contra Chile. En noviembre de 1975, el gobierno norteamericano votó en favor de la resolución de las Naciones Unidas que criticaba la situación de los derechos humanos en Chile. Pero aunque Chile había sido privado de asistencia militar, la ayuda *per capita* que recibió en 1975 fue la más alta de América Latina. En los años fiscales de 1975 y 1976 Chile obtuvo más del 80 por ciento del total de la ayuda asignada a América Latina, por la Ley Pública 480 del Programa de Alimentos para la Paz. La importancia de estas cifras se pone de manifiesto si se recuerda que la ayuda total norteamericana había declinado de más de 1.1 mil millones de dólares en el año fiscal 1966 a menos de 650 millones en el año fiscal de 1975. Chile había recibido esta desproporcionada cuota pese a los esfuerzos del Congreso por limitar la ayuda, a los cuales nos referiremos a continuación.

En 1975 el Congreso aprobó la enmienda Harkin, específicamente diseñada para Chile e incorporada en la Sección 116 del *Foreign Assistance Act*. Esta enmienda prohibía prestar asistencia económica a gobiernos que tuvieran un largo historial de crudas y persistentes violaciones a los derechos humanos, a menos de que esa asistencia fuese directamente beneficiosa para personas que estuvieran en una situación de máxima necesidad. Atención especial debía darse al grado de cooperación que el país en cuestión prestara a las organizaciones internacionales convocadas para investigar las presuntas violaciones. La enmienda se aplicaba igualmente al voto norteamericano en la Agencia Interamericana de Desarrollo, y a la institución estatal de seguros de inversión privada en el exterior llamada *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC). Chile se había negado a permitir la entrada de los investigadores del Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En consecuencia, la enmienda Harkin ligaba inextricablemente los problemas de la ayuda externa con la cuestión de los derechos humanos.

Para el año fiscal de 1974-75, el Congreso impuso un límite de 25 millones de dólares de ayuda económica a Chile. Los subterfugios empleados por el gobierno norteamericano obligaron al Congreso a fijar un nuevo límite de 90 millones de dólares para el año fiscal 1975-76 que incluía la ayuda de la Agencia Interamericana de Desarrollo, la Ley Pública 480 de Alimentos para la Paz y los Préstamos de Garantía Inmobiliaria.

Para el año fiscal 1976-77, el Congreso impuso nuevamente un límite de 27.5 millones de dólares con una disposición que autorizaba a doblar esta suma si el presidente Ford certificaba que Chile no estaba embarcado en una política de violación de derechos humanos y cooperaba con los organismos internacionales.

El presidente norteamericano reaccionó ante las restricciones que impuso el Congreso con las siguientes medidas: 1) canalizando la ayuda bajo los rubros de Alimentos para la Paz y Préstamos de Garantía Inmobiliaria con el pretexto de que iban en beneficio directo de los necesitados; 2) usando agencias multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional,²¹ 3) tratando de acreditar a la Junta con un mejoramiento en su récord de derechos humanos. El Secretario del Tesoro William Simon, viajó a Chile en mayo de 1976 y en el viaje de regreso declaró en México que solicitaría al Congreso el mantenimiento de la ayuda económica, con base en las seguridades que la Junta le había dado de que la situación de los derechos humanos mejoraría. En junio del mismo año, Kissinger asistió a la Conferencia de la Organización de los Estados Americanos que se celebró en Chile, y a su retorno señaló que "podemos mejorar la perspectiva de los derechos humanos en Chile si continuamos con una política balanceada que apoya el trabajo realizado en esta área con la asistencia al gobierno en sus problemas económicos".²² El gobierno chileno contribuyó con su grano de sal transformando cosméticamente el nombre de su agencia de represión de Dirección de Inteligencia Nacional, DINA, a Central Nacional de Inteligencia, CNI.

La administración Carter

La elección de Carter constituyó un inconveniente para la Junta Militar. Uno de los principales puntos de su plataforma política había sido la insistencia en el respeto a los derechos humanos. Carter parecía determinado a emplear la ayuda económica y militar y las presiones diplomáticas como un medio para mejorar la situación de los derechos humanos, en tanto que esta estrategia no entrara en conflicto con los intereses norteamericanos. Se creó la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios con la responsabilidad de emitir juicios sobre las propuestas de ayuda. En diciembre de 1977, esta Oficina recomendó, por ejemplo, que Estados Unidos votase en contra de que el Banco Mundial otorgara un empréstito.

En el último período, los inevitables conflictos que produce la inserción de una política de derechos humanos en la política exterior norteamericana y la pérdida de apoyo político de Carter, relegaron a un segundo

²¹ El Fondo Monetario Internacional otorgó préstamos en 1974 a Chile por un total de 237.2 millones de dólares; en 1975, por 270.7 millones; y en 1976, por 151 millones.

²² "The Policy Dilemma", *Nicla's Report* 10, diciembre, 1976, pp. 5-6.

plano el problema chileno. La administración Carter dejó de exhibir el fervor inicial por contribuir al restablecimiento de la democracia en Chile. El cuadro 3 muestra los cambios en el programa de ayuda económica a Chile durante su gobierno.

La historia de las relaciones chileno-estadounidenses no puede omitir una referencia a la muerte de Orlando Letelier. El 21 de septiembre de 1976, Orlando Letelier y Ronni Moffit fueron asesinados en Washington por una bomba a control remoto localizada en el auto de Letelier. Letelier había sido un destacado economista del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y se había destacado durante el gobierno de la Unidad Popular como embajador chileno en Washington, y luego como Ministro de Defensa. Fue arrestado el 11 de septiembre de 1973 y enviado a la Isla Dawson junto con otros altos dirigentes de la Unidad Popular. Gracias a una amplia campaña internacional obtuvo su libertad un año después. Comenzó a trabajar en el *Institute of Policy Studies* en Washington, un instituto de investigación social con orientación liberal que durante los años sesenta había sido objeto de crudo hostigamiento del FBI por los lazos que lo vinculaban con la *New Left* y con la campaña contra la guerra de Vietnam. Las relaciones de Letelier con los círculos políticos liberales de Washington, fueron importantes en la labor de convencimiento de algunos congresistas norteamericanos en cuanto a la naturaleza represiva de la Junta, y a la posibilidad de emplear la asistencia económica y militar como un instrumento de presión. Esto hizo de Letelier el blanco de las iras militares.

Es innecesario entrar en los detalles del sórdido escenario en el que transcurrió el complot para asesinar a Letelier. Basta saber que los más altos niveles del gobierno chileno incluyeron a la DINA para que empleara cualquier procedimiento que fuese necesario para liquidarlo. Agentes chilenos contactaron a cubanos exilados en Estados Unidos quienes, con la bendición inicial de las agencias norteamericanas de seguridad, habían logrado desarrollar una eficiente red terrorista. Los cubanos asumieron la tarea de eliminar a Letelier pero contaban con el apoyo económico y logístico de la Junta chilena. El plan de colocar una bomba en el auto de Letelier fue aprobado por el gobierno chileno, aunque la muerte fue instrumentalizada por los cubanos.

En los meses siguientes, las investigaciones policiales avanzaron lentamente, no sólo por falta de evidencias para orientar las pesquisas, sino también porque el FBI había recibido instrucciones de investigar vías alternativas, evidentemente con el propósito de obstruir la verdad.²³ No fue sino hasta que Carter llegó al poder a principios de 1977, que el FBI recibió órdenes de investigar la hipótesis de que el asesinato de Letelier

²³ Entre estas vías alternativas estaban las de que el asesinato de Letelier había sido planeado por su viuda para cobrar una póliza de seguro, o de que el verdadero blanco del crimen había sido Ronni Moffit. Véase, Paul Dinges y Saul Landau, *Assassination on Embassy Row*, Nueva York, Pantheon Books, 1980.

era un crimen político. Isabel Letelier, entrevistada por el periódico francés, *Le Monde*, declaró que la continuación de las pesquisas en torno a la muerte de su marido se debía a "una decisión política y moral" de la Casa Blanca.²⁴ La investigación alcanzó su clímax en marzo de 1978 cuando se logró identificar a uno de los implicados como Michael V. Townley, un americano que trabaja para la DINA y que había pasado los últimos 20 años en Chile. Como resultado de la presión norteamericana, Townley fue extraditado a Estados Unidos, donde se le obligó a cooperar con la investigación. Un tribunal norteamericano condenó a Townley y a sus cómplices cubanos, y solicitó la extradición de otros agentes chilenos de la DINA, incluyendo la del general Manuel Contreras, que había sido el jefe máximo de la DINA antes de ser forzado a retirarse.

La investigación sobre el asesinato de Letelier es un tema explosivo en las relaciones chileno-norteamericanas. El gobierno norteamericano empleó una serie de medios, incluyendo la amenaza de la ruptura de relaciones, para obtener la cooperación de Chile. La Junta cedió de mala gana ante estas presiones, pero el asunto podría adquirir repercusiones inflamables si, como todo parece indicarlo, la responsabilidad última por las muertes de Orlando Letelier y de Ronni Moffit llega hasta Pinochet. En suma, hay dos puntos de fricción en las relaciones entre Estados Unidos y la Junta: la situación de los derechos humanos en Chile y la muerte de Letelier.

La administración Carter diseñó su política hacia Chile en términos de encontrar alternativas donde Nixon y Ford no habían encontrado ninguna. Hay indicios de que esa alternativa era, como ya se indicó antes, la Democracia Cristiana. Esta alternativa fue expresamente recomendada por un editorial del *Washington Post*.²⁵ La reacción en Chile ante este editorial fue violenta y se unió al disgusto provocado por el discurso del presidente Carter ante la Octava Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en la cual invocó el respeto a los derechos humanos y exhortó a que se diera una solución al problema de un corredor al mar para Bolivia. *El Mercurio* publicó un editorial sobre la tendencia norteamericana a intervenir "en los asuntos internos y en las decisiones políticas de los países latinoamericanos soberanos". Jóvenes nacionalistas chilenos quemaron la bandera norteamericana. La prensa chilena afirmó que "hay un complot de demócratas cristianos, marxistas y ciertos grupos eclesiásticos, todos ayudados por Estados Unidos, para derribar al gobierno de Pinochet".²⁶

Hemos visto cómo los congresistas liberales norteamericanos trataron

²⁴ Dominique Dhombres, "L'enquête sur l'assassinat d'Orlando Letelier met en évidence les responsabilités des dirigeants chiliens", *Le Monde* resumen semanal, 27 de abril de 1978.

²⁵ *Washington Post*, 10 de junio de 1978.

²⁶ Luis Alberto Jara, "Chile: el deterioro de las relaciones con Estados Unidos", *Presencia*, Bolivia, 29 de junio de 1978.

de poner en práctica una política de presiones económicas sobre la Junta Militar. Pero en el gobierno norteamericano en ese período estaban también entronizadas facciones antiliberales que consideraron a Pinochet como una efectiva barrera contra el "marxismo". Los liberales disfrutaban de cierta influencia en la Casa Blanca y en el Departamento de Estado, pero los antiliberales mantenían posiciones clave en la CIA, el FBI, el Pentágono y el Departamento de Estado.

La inversión norteamericana en Chile

La descripción de las actitudes norteamericanas hacia Chile resultaría incompleta sin una referencia a la inversión privada. El cuadro 5 muestra que ésta ha sido exigua. Con el propósito de atraer capital, el gobierno chileno dictó en julio de 1974 el Decreto-Ley 600, que fue modificado posteriormente en marzo de 1977, y el cual concede condiciones extraordinarias a la inversión extranjera: una tasa impositiva estable, garantías de tratamiento no discriminatorio, libre remisión del capital después de tres años al exterior, liberación de tarifas aduaneras sobre bienes de capital, garantías de compensación adecuada en el caso de una legislación discriminatoria y simplificaciones burocráticas, entre otras. Además, a fines de 1976 Chile abandonó el Pacto Andino. A pesar de todo, la inversión extranjera ha seguido siendo reducida por las razones siguientes: la depresión del mercado interno, las restricciones crediticias, la inestabilidad política, el aislamiento internacional y la caída de los precios del cobre. La enmienda Harkin afecta además a la inversión cuando se aplica a la opic. En suma, los inversionistas no han aparecido como se pensaba, a pesar de que las ganancias de la inversión privada subieron del 7 por ciento en 1974 al 12.3 por ciento en 1976. La escasa inversión extranjera se ha distribuido así: 85.1 por ciento en minería, 8 por ciento en industria y 6 por ciento en servicios. El 86 por ciento proviene de Estados Unidos, y el 9 por ciento de Europa occidental.²⁷

La situación con los bancos privados es diferente. El primer empréstito a mediano plazo no se firmó sino hasta mayo de 1976, pero a partir de entonces comenzaron a sustituir a la ayuda externa. Los grandes consorcios banqueros han prestado a Chile alrededor de 1 350 millones de dólares, incluyendo tres préstamos: de *Morgan Guaranty* por 210 millones, de *Chase Manhattan* por 374 millones y de *Manufacturer Hannover Trust* por 300 millones. Sólo los créditos obtenidos en 1978 excedieron los mil millones de dólares.²⁸

El resultado ha sido una alza astronómica en la deuda externa. A fines de 1978, la deuda externa totalizó 6,600 millones de dólares, lo que significa una deuda *per capita* de 633 dólares, la más alta de América Latina

²⁷ *Euromoney*, julio de 1978.

²⁸ *Hoy*, 27 de diciembre de 1978.

Cuadro 5

INVERSIÓN PRIVADA DIRECTA NORTEAMERICANA

(millones de dólares)

Año	1970 ¹	1971 ¹	1972 ¹	1973 ¹	1974 ¹	1975	1976	1977
Valor total en libros	748	721	620	643	600	174	179	187
Minería y refinación	455	452	359		343	12	5	
Petróleo						4		
Manufacturas	66	50	46	50	43	49	49	52
Alimentos							1	2
Productos químicos y similares				21	17			26
Metales primarios y procesados				7	8	9	11	12
Maquinaria				1				
Equipo de transporte				-5	-8			-1
Otros				23	22	23	18	
Transporte, comunicaciones y servicios públicos				131	129	4	6	7
Comercio				28	27	28	34	39
Finanzas y seguros						4		1
Otros ²	227	219	214	16				

¹ Incluye las compañías del cobre y la ITT, expropiadas por el gobierno de Allende.

² A partir de 1973, se excluye el transporte, las comunicaciones y servicios públicos, comercio y finanzas y seguros.

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Survey of Current Business*, varios números.

y una de las más altas del mundo. El endeudamiento total fue 2.4 veces superior al volumen de las exportaciones. El servicio de esta deuda en 1979 representó entre el 45 y el 50 por ciento de los valores de exportación.²⁹

En conclusión, la cooperación entre los inversionistas privados y la Junta no ha sido muy notable, con la excepción de los bancos internacionales cuyos empréstitos han sido utilizados para contrarrestar los déficits de la balanza de pagos a costa de un enorme endeudamiento externo. Entre 1966

²⁹ Véase *Hoy*, 28 de marzo de 1979, y Thierry Maliniak, "End of Chile's Crusades", *The Guardian Weekly*, 29 de abril de 1979.

y 1975 la inversión directa norteamericana en los países subdesarrollados aumentó de 13,900 millones de dólares a 34,000 millones. Pero la parte del león se concentró en un puñado de países: tan sólo Brasil y México absorben el 26 por ciento de este capital. Chile no recupera un lugar importante entre las prioridades norteamericanas, pese a los esfuerzos del gobierno militar para hacer del país el paraíso de los inversionistas.