

CHILE Y LOS ESTADOS UNIDOS: DISTANCIAMIENTOS Y APROXIMACIONES

José Morandé Lavín

El autor reitera la tesis señalada por otros analistas en cuanto a que en esta relación bilateral se han dado más momentos de distancia que de acercamiento y comprueba esta hipótesis mediante una descripción histórica de esta vinculación a partir del siglo XIX. Sin embargo, concluye que se estaría formando un nuevo tipo de relación basado en un realismo internacional compartido en el sentido de que en la actual administración Bush, se estaría implementando una aproximación más constructiva, especialmente en el contexto de la Iniciativa de las Américas.

I. Relaciones asimétricas

Cualquier análisis de las relaciones internacionales de Chile a partir del término de la Segunda Guerra Mundial confirma el alto interés y gravitación que asume la vinculación con Estados Unidos como una de las áreas prioritarias de la política exterior de Chile.

Independientemente del grado de hegemonía global, la influencia norteamericana en las concepciones y estrategias de seguridad en América Latina se ha visto reflejada en la relación entre Estados Unidos y Chile. Al mismo tiempo, el predominio económico norteamericano de postguerra junto al desarrollo del comercio e inversiones estadounidenses en nuestro país, le ha otorgado al país del Norte un papel muy relevante e influyente en el proceso económico y socio-político interno de Chile en las últimas décadas.

Si atendemos a la evolución reciente del comercio exterior de ambos países, podemos constatar que el mercado norteamericano continúa siendo de gran importancia para Chile. A pesar de los bajos niveles de intercambio comercial experimentados a comienzos de la década de 1970 (ver cuadro anexo) y en el cual la balanza comercial expresaba un continuo signo negativo para la economía chilena, durante la siguiente década el intercambio fue alterado radicalmente

ESTUDIOS, INTERNACIONALES

en función de una política de apertura comercial y de diversificación de exportaciones asumida por Chile.

INTERCAMBIO COMERCIAL DE CHILE CON ESTADOS UNIDOS
(cifras en millones de US\$)

<i>Años</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Saldo Balance Comercial</i>
1973	107.4	274.1	-166.7
1974	246.5	525.1	-276.6
1975	136.9	389.4	-252.5
1976	230.9	449.2	-218.3
1977	291.8	534.1	-242.3
1978	321.4	810.0	-488.6
1979	413.9	954.3	-540.4
1980	580.0	1.582.6	-996.6
1981	591.1	1.631.9	-1.040.8
1982	800.7	916.1	-115.4
1983	1.083.3	703.5	379.8
1984	951.2	747.8	203.4
1985	870.7	654.6	216.1
1986	915.2	641.5	273.7
1987	1.140.5	773.1	367.4
1988	1.333.2	1.002.0	391.2
1989	1.456.0	1.347.9	108.1
1990	1.469.2	1.373.4	95.8

Fuente: Banco Central de Chile

De acuerdo a esta misma fuente, las exportaciones a Estados Unidos, que en 1973 alcanzaron un valor de US\$107.4 millones, representaron un 8.6% de las exportaciones totales del país. Hacia 1989 dicha cifra aumenta a US\$1456.0 millones, alcanzando el 17.8% de las exportaciones chilenas de ese año. En esa misma fecha, el volumen de importaciones desde el país del Norte representó el 20% del total de importaciones nacionales.

La composición de las exportaciones chilenas al mercado norteamericano en 1989 se exhibió de la siguiente manera: 38.6% correspondieron al cobre; 18.5% a fruta fresca; 7.8% a productos agroindustriales; 5.6% a oro; 3.7% a productos frescos del mar; 3.7%

al conjunto de yodo, harina de pescado y textiles. El resto, 21.6% a la suma de otros productos minerales, químicos, metalmecánicos, forestales, cerámicas y conservas.¹ De esta forma, Estados Unidos representa con estas cifras el primer socio comercial de Chile como país y el segundo mercado después de la Comunidad Económica Europea.

Por otra parte, el mercado norteamericano continúa siendo la fuente más importante de la cual proviene el mayor volumen de inversiones extranjeras hacia Chile; alrededor del 40% del total de las inversiones efectuadas en los últimos años de acuerdo al D. L. 600 y más del 50% del total de las inversiones autorizadas en Chile durante 1989.²

En el ámbito de la deuda pública, Estados Unidos es el primer acreedor de Chile, en deudas de mediano y largo plazo. De ahí el interés manifestado por los gobiernos norteamericano y chileno en la utilización de instrumentos de reducción de la deuda externa en el marco de la Iniciativa para las Américas.

Las cifras entregadas previamente nos señalan por sí mismas el grado de vinculación y asimetría económica entre ambos países. Estos vínculos no sólo se reflejan en esta esfera sino que también en otros ámbitos de las relaciones bilaterales.

En virtud de esta tendencia histórica y secular, se configura una relación dialéctica de intereses e influencias que ha marcado el rumbo y el destino de las relaciones entre Chile y Estados Unidos.

II. Conflictos y convergencias seculares

Numerosos historiadores y analistas internacionales se han referido a las relaciones entre Chile y Estados Unidos. Los especialistas Heraldo Muñoz y Carlos Portales postulan sobre este tema, que en el transcurso de más de 175 años de relación bilateral "han sobrepasado las tensiones y las disputas por sobre los acuerdos y la cooperación".³ Asumiendo este planteamiento cabe preguntarse: ¿Cuáles

¹ Instituto Libertad y Desarrollo, *Informe Legislativo* N°18, 15 de noviembre de 1990, p. 64.

² José Miguel Insulza, "Balance de las relaciones con Estados Unidos", *Cono Sur*, Vol. X, N°1, enero-febrero 1991, p. 26.

³ Heraldo Muñoz y Carlos Portales, *Una Amistad Esquiva: Las relaciones de Estados Unidos y Chile*, (Santiago: Pehuén Editores, 1987), pp. 13 y siguientes.

son los factores que explican estas divergencias? ¿Cómo han sido abordados los problemas de diversa naturaleza entre los gobiernos y actores de los dos países? ¿Cuáles son las percepciones que los actores nacionales tienen respecto a esta relación? ¿En qué medida la evolución del sistema internacional afecta a la relación bilateral?

En la respuesta a estas interrogantes buscaremos algunos factores explicativos también analizados algunos de ellos por Muñoz y Portales como:

- 1) Memoria histórica que refleja competencia y conflicto entre los dos países y que manifiesta una lucha de intereses y liderazgo contrapuestos en la región durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX.
- 2) Presencia de intereses económicos norteamericanos en Chile que entran en contradicción con las políticas nacionales de desarrollo.
- 3) Imágenes y percepciones que definen intereses opuestos entre las élites de ambos sectores.
- 4) Desarrollo de una identidad cultural anti-norteamericana que cubre casi todos los sectores de la sociedad chilena;
- 5) Actitud intervencionista y etnocéntrica norteamericana destinada a influir en los procesos económicos y socio-políticos chilenos.

A. *El legado histórico del siglo XIX*

En el transcurso el siglo XIX las relaciones entre Chile y Estados Unidos van a estar signadas por la competencia de dos Estados-naciones en formación bajo el prisma de una vinculación interestatal. Estos dos países, además de su consolidación nacional llegan a disputar influencias en el ámbito sudamericano. Esta rivalidad de intereses va a contribuir, asimismo, a la fijación de imágenes y percepciones contrapuestas en las élites de ambos países, generando simultáneamente actitudes de desconfianza y hostilidades mutuas.

Ya en los albores de la vida independiente de nuestro país, a raíz del planteamiento del Presidente norteamericano James Monroe que derivaría en 1823 en la conocida "Doctrina Monroe", el célebre estadista chileno Diego Portales advirtió del peligro de caer bajo una nueva dominación.

La imagen de Diego Portales acerca de la política exterior estadounidense va a representar una de las tradiciones diplomáticas

chilenas que describe el autor Fredrick Pike al analizar las relaciones hitóricas de Chile con Estados Unidos y que analizaremos a continuación.⁴

1. Tradición aislacionista anti-norteamericana

Congruente con su proyecto nacional, Diego Portales postula cuatro elementos básicos en la proyección interamericana de Chile:

- Resentimiento frente a la Doctrina Monroe y la necesidad de despreciarla;
- su convicción que en cuanto al comercio, América Latina debería pensar en Europa y el mundo más que simplemente en las repúblicas del hemisferio americano;
- deseo de un Chile fuerte y poderoso que pudiera defender e implementar una política exterior por sí solo; y
- como consecuencia del punto anterior, Chile no debería inclinarse a cooperar en aventuras multilaterales del hemisferio aún con las repúblicas hispanoamericanas de Sudamérica.⁵

En otras palabras, estos cuatro principios portalianos de la política exterior chilena se oponían a la expansión de la influencia de Estados Unidos en el hemisferio y en el sistema interamericano. Naturalmente que el programa de Portales es una de las expresiones del siglo pasado, cuya desconfianza hacia los Estados Unidos va a contribuir a alimentar la memoria histórica de las relaciones entre ambos pueblos y al desarrollo de una identidad cultural anti-norteamericana.

No obstante las prescripciones de la política portaliana, durante la primera mitad del siglo XIX, además de las fricciones diplomáticas con Estados Unidos, hubo momentos de aproximaciones y de compatibilidad de intereses entre las dos naciones. En efecto, pese a la negativa norteamericana de otorgar apoyo concreto a las peticiones latinoamericanas en la lucha por la independencia, lo que despierta desconfianza y resentimiento hacia Estados Unidos (intento norteamericano por romper el bloqueo de Lord Cochrane a las costas peruanas en 1919), las relaciones entre Washington y Santiago se

⁴Frederick Pike, *Chile and the United States: 1880-1962* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1963). En esta obra, Pike identifica tres tradiciones político-culturales de las élites políticas chilenas en las relaciones con Estados Unidos. 1) la tradición antinorteamericana aislacionista de espíritu portaliano; 2) la tradición hispanoamericanista, y 3) la tradición del derecho internacional hemisférico.

⁵Pike, *op. cit.*, p. 25.

volverán más cordiales con el reconocimiento oficial a Chile como república independiente en 1832.

Durante las décadas posteriores diversas disputas comerciales y políticas se generarán entre las respectivas cancillerías en el afán norteamericano de obtener beneficios comerciales en las costas del Pacífico Sur, como así también por la mantención del equilibrio estratégico en la región (postura neutral de Estados Unidos frente a la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana). Las acusaciones chilenas sobre intromisión en los asuntos de política económica nacional tampoco estuvieron ausentes durante este período. (Acusaciones del Ministro Joaquín Tocornal al representante norteamericano en Santiago durante el gobierno del Presidente Prieto).

Otros hitos de divergencia y tensión en las décadas de 1840 y 1850 tuvieron que ver con el malestar de Estados Unidos con Chile por el apoyo de éste a México en su conflicto con los norteamericanos (1845-1848) y, a la inversa, en el caso chileno, por el trato vejatorio a chilenos en California durante la época de la fiebre del oro.

Hacia 1855, el representante norteamericano en Santiago afirmaba: "Estados Unidos y sus ciudadanos son objeto de constantes y violentos ataques y son el blanco de todo tipo de abusos por parte de la prensa local".⁶

Entre 1860 y 1865 los lazos entre ambas naciones mejoraron por la simpatía de la opinión pública chilena hacia la causa de Lincoln y la Unión en la Guerra de Secesión. Sin embargo, esta cordialidad volvería a romperse en 1865 a raíz de la neutralidad encubierta de Estados Unidos en la guerra contra España. El bombardeo de Valparaíso en 1866, en presencia de una poderosa flota norteamericana, probó la inutilidad de la Doctrina Monroe.

2. *Tradicción anti-norteamericana y pro-unidad hispanoamericana*

El curso de los acontecimientos fue marcando aún más la desconfianza y animosidad en la relación bilateral, lo que motivó a que en Chile se perfilara una nueva tradición diplomática o política frente a los Estados Unidos. Esta fue más allá de la posición aislacionista de Portales en cuanto a contenido cultural y económico, explicando asimismo en qué aspectos los Estados Unidos representaban una influencia poderosa que debía ser resistida.

⁶*Ibid.*, p. 24.

La posición más clara de esta visión del siglo XIX se encuentra en la "Colección de ensayos y documentos relativos a la unión y confederación de los pueblos hispanoamericanos (1862-1867)". Personalidades políticas e intelectuales de la sociedad chilena de la época que comprendieron diversos grupos sociales y políticos, desde conservadores (Manuel José Irrazábal) y liberales (Vicuña Mackenna) hasta radicales (Manuel Antonio Matta) y positivistas (Francisco Bilbao), van a condenar no sólo la política expansionista norteamericana, sino que criticarán al materialismo individualista de Estados Unidos, propugnando la unidad hispanoamericana contra la potencia anglosajona.

Francisco Bilbao llamó a defenderse de los dos imperios expansionistas que amenazaban al mundo, afirmando que "todas las naciones hispanoamericanas llegarán a ser protectorados de Estados Unidos — al menos que ellas se unan". Más adelante agregaba "los nuevos Estados Unidos son incompatibles con Hispanoamérica y representan graves peligros ya que Hispanoamérica todavía no ha perdido la fe en el destino espiritual del hombre y valora a la sociedad por sobre el individuo, prefiere la belleza a la riqueza, la justicia por sobre el poder, el arte sobre el comercio, la poesía sobre la industria".⁷

La actuación de Estados Unidos en el conflicto de la Guerra del Pacífico, ahondó aún más las diferencias bilaterales entre Chile y Estados Unidos, diferencias hostiles que se manifiestan no sólo durante el conflicto sino que posteriormente en la fase de negociación entre Chile y Perú, en la que Washington buscó desempeñar un papel decisivo (Tratado de Ancón de 1883). Más tarde, el tema pendiente de las provincias de Tacna y Arica, daría origen a nuevas presiones internacionales por parte de Estados Unidos al comienzo del siglo XX y que culminaría con un acuerdo directo entre las cancillerías peruana y chilena, materializado en el Tratado de 1929 entre Perú y Chile.

Las sucesivas crisis en las relaciones bilaterales, particularmente con posterioridad a la Guerra del Pacífico. (Guerra Civil de 1891, Asunto del Baltimore, etc.) indicaban la existencia de una rivalidad creciente de dos potencias emergentes —una de alcance mundial, la otra regional— lo cual repercutía directamente en el aumento de las sospechas y conflictos tanto a nivel de gobiernos como de la opinión pública de ambos países.

⁷Ibid, pp. 26 y 27.

3. *Tradición del derecho internacional interamericano*

Hacia 1880, una tercera tradición en el ámbito de las relaciones hemisféricas comienza a manifestarse en Chile. Esta promueve la estrecha fraternidad de todos los Estados americanos a través de la creación de un Código de Derecho Internacional Americano para proteger la dignidad humana y asegurar la igualdad de todas las naciones del hemisferio americano. Tanto Andrés Bello como José Victorino Lastarria contribuyeron a que este Código fuera una realidad, con el objeto de propiciar no sólo la cooperación hemisférica sino que también la superación de los prejuicios anti-norteamericanos.

No obstante esta tradición recibiría mayor atención por la élite gobernante en Chile después de la Primera Guerra Mundial, especialmente en el ámbito de las Conferencias Panamericanas donde la representación chilena abogó por la aprobación definitiva de un Código de Derecho Internacional Americano, el que incluía entre otros, los principios de absoluta igualdad de las naciones y la no-intervención en los asuntos internos de otros Estados.

B. Relaciones bilaterales al inicio del siglo xx

A comienzos del siglo xx, Chile continuaba mirando a Estados Unidos con creciente preocupación. La guerra de Estados Unidos con España que permitió la anexión de Puerto Rico y un virtual control norteamericano sobre Cuba, derivó a que la crítica antiestadounidense en Chile se centrara básicamente en un severo cuestionamiento del "panamericanismo". Las percepciones chilenas respecto al rol de Estados Unidos dentro de este movimiento apuntaban a que existía un afán de dominación de este último en la región bajo el pretexto de la Doctrina Monroe.

La inquietud chilena se vió confirmada con la política intervencionista del Presidente Woodrow Wilson durante la revolución mexicana y en la ocupación militar norteamericana en Veracruz en 1914. La mediación de Argentina, Brasil y Chile en el conflicto afirmó la presencia de un nuevo esquema regional de concertación, el ABC que permitiría un mayor equilibrio e independencia de Sudamérica respecto a Estados Unidos. Este mismo mecanismo evitará en 1916 el intento de Washington de introducir el Pacto Panamericano que se

percibía en Chile como un nuevo instrumento de intervención e imperialismo norteamericano.

La Primera Guerra Mundial sirvió como un nuevo escenario de presión estadounidense a la neutralidad chilena declarada frente a las potencias centrales. No obstante, y a pesar de ciertas reticencias chilenas, durante este período las relaciones oficiales eran normales, incluso se elevaron a la categoría de embajadas las representaciones diplomáticas de Chile y Estados Unidos respectivamente.

El término de la guerra y la creación de la Liga de las Naciones Unidas pondrían en la agenda bilateral para el futuro inmediato la presión y negociación norteamericana sobre la restitución de Tacna y Arica al Perú, tópico que también estaría cargado de aprehensiones y tensiones entre ambos países.

No obstante, el período que sigue a la Primera Guerra Mundial y por factores internacionales y domésticos de la sociedad chilena, va a trazar definitivamente un tipo de relaciones estructurales entre Chile y Estados Unidos que se va a caracterizar por la creciente dependencia y asimetría. De aquí en adelante la penetración transnacional norteamericana en Chile en múltiples aspectos y facetas va a permitir una influencia estadounidense muy clara en la economía, la sociedad y la política nacional.

En 1920 Estados Unidos pasaba a ocupar el primer lugar como socio comercial chileno con un 54% del total del comercio nacional. Además, en el concierto regional, en esa época un tercio de la inversión de Estados Unidos en América Latina se realizaba en Chile.⁸ Con posterioridad, la crisis mundial de 1929-1931 puso al descubierto otra de las vinculaciones estructurales de la economía chilena con la norteamericana, ya que la deuda de Chile, además de ser una de las más altas del mundo, había sido contraída principalmente con entidades bancarias norteamericanas.

De esta forma, durante las administraciones de Arturo Alessandri y Carlos Ibáñez, se produce un inevitable reconocimiento de la presencia de Estados Unidos en la región, aceptándose finalmente como una realidad el predominio del país del Norte en el sistema interamericano. Pese a ello, hasta 1933 Chile continuó buscando la unidad de la región en oposición a Estados Unidos a través del Movimiento Panamericano.

⁸*Ibid*, pp. 160-161.

A partir de ese momento, las relaciones entre Washington y Santiago mejoraron significativamente en el marco de la Séptima Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933 y de la "política del buen vecino" de la administración de Franklin D. Roosevelt, a través de la cual se reconoció el principio de no intervención y de igualdad y cooperación entre las naciones del hemisferio.

Sin embargo, el inicio de la Segunda Guerra Mundial marcaría el retorno a las tradicionales dificultades bilaterales debido a la presión de Estados Unidos a Chile para romper sus relaciones diplomáticas con el Eje. Ello además se tradujo en graves pérdidas económicas para el fisco chileno que dejó de percibir, según los especialistas, cuantiosos ingresos por concepto del menor precio de venta del cobre fijado por Estados Unidos.

En consecuencia, la Segunda Guerra Mundial reiteró las frustraciones de un amplio sector de las élites chilenas, quienes en un espectro amplio desde la derecha a la izquierda política del país, impugnaron el materialismo, intervencionismo e imperialismo de la sociedad y política norteamericana.

III. Chile y Estados Unidos en la postguerra

A. *La Guerra Fría*

Desde el término de la Segunda Guerra Mundial las relaciones chileno-estadounidenses se enmarcan en un contexto cualitativamente diferente a los períodos precedentes, por las características que asume el escenario internacional y el papel hegemónico norteamericano a nivel global y regional. El agudo bipolarismo de la Guerra Fría y las nacientes instituciones del sistema interamericano con la preeminencia absoluta de Estados Unidos se tradujo en una relación de subordinación de América Latina frente a los Estados Unidos en un cuadro amplio de confrontación global. El núcleo de las relaciones entre Washington y Santiago estará en los intereses de seguridad y comerciales norteamericanos con una creciente y determinante influencia en el sistema socio-económico y político nacional.

Por otra parte y desde el punto de vista de las percepciones de las élites nacionales, los vínculos entre los dos países ya no van a ser vistos con un mismo prisma por los diversos sectores de la sociedad

chilena. Ellos variarán de acuerdo a los intereses ideológicos, políticos y económicos de los diversos actores sociales nacionales.

La Guerra Fría y la profundización del fenómeno de la dependencia transnacional impuso un sello de alineamiento obligatorio de la política externa de Chile con la hegemonía norteamericana en América Latina. El rompimiento de vínculos diplomáticos con la Unión Soviética y el mundo socialista, la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la firma de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) más la proscripción del Partido Comunista en la vida política nacional, son algunas de las expresiones de las relaciones bilaterales en este nuevo período. Inevitablemente, entonces, Estados Unidos se transforma en la prioridad externa de Chile.

Con el triunfo de la revolución cubana en 1959 se alteró profundamente la política estadounidense hacia América Latina. Esta situación va influir en las relaciones chileno-norteamericanas en cuanto al desarrollo de la política externa e interna nacional. En primer lugar, el intento estadounidense de aislar a Cuba del escenario hemisférico fue una materia de dificultades con Estados Unidos por la reticencia del gobierno de Jorge Alessandri a secundar la posición norteamericana y que se expresó en la abstención de Chile en la OEA (Punta del Este, 1962) para expulsar a Cuba del sistema interamericano y en la aplicación de sanciones a este mismo país en julio de 1964.

Más importante para las relaciones bilaterales fue la política de la Alianza para el Progreso impulsada por el Presidente Kennedy. Este programa abrió una nueva etapa en las relaciones interamericanas en el marco de una aproximación distinta a la Guerra Fría. Para contrarrestar la amenaza cubana en la región y con miras a contribuir al desarrollo de América Latina, se promovió desde Estados Unidos un plan de ayuda y cooperación económica y militar sujeto a las transformaciones políticas y sociales de los propios países latinoamericanos. En otras palabras, desarrollo y democracia eran las tareas prioritarias a las cuales debían abocarse las naciones de América Latina con la ayuda directa de Estados Unidos. Los demás objetivos norteamericanos en la región permanecerían constantes, a saber, la estabilidad, el anticomunismo, la hegemonía y la penetración política, económica, militar y cultural.

En el marco de la estrategia aliancista, Chile, por sus características democráticas, se presentaba como un modelo adecuado para llevar adelante el proceso de transformaciones socio-económicas impulsado por Washington. Esta estrategia puesta en práctica ya bajo el gobierno de Jorge Alessandri sería profundizada posteriormente por el programa de gobierno de Eduardo Frei. Los resultados económicos de esta experiencia interamericana fueron abortados por el Presidente Johnson al centrar todos los esfuerzos de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam. No obstante, el impacto de la Alianza para el Progreso en la sociedad chilena tuvo algunas repercusiones importantes en el proceso político y socio-económico nacional. En efecto, junto a la creciente influencia norteamericana en el ámbito de la vida chilena —no exenta de conflictos y tensiones con las élites políticas locales— la asistencia económica durante el gobierno de Alessandri fue de 447.7 millones de dólares contra 69.1 millones del gobierno anterior y los créditos del EXIMBANK a Chile ascendieron a 150.7 millones de dólares contra 50.7 de la administración Ibáñez.⁹

El gobierno de Eduardo Frei marcó una serie de cambios en las vinculaciones bilaterales. Buscando una "asociación digna y recíprocamente respetuosa" con los Estados Unidos, el gobierno chileno de la época propició la diversificación de relaciones más allá del marco interamericano. Por su parte, Estados Unidos apoyó el proceso de reformas iniciadas por Frei lo que motivó un distanciamiento de las fuerzas opositoras al gobierno demócratacristiano en relación a Estados Unidos. Sin embargo, estas relaciones recíprocamente respetuosas auspiciadas por el gobierno de Frei se enfriaron al final de su período por los planteamientos de la CECLA a través del Consenso de Viña del Mar (1969), que se le formularon al Presidente Nixon. Allí se ponía de manifiesto la crisis del sistema interamericano y que los intereses de América Latina no eran idénticos a los de Estados Unidos. Esta posición regional se contraponía con la del gobierno de Nixon quien asumía una plena armonía y complementación de los intereses fundamentales del hemisferio.

La frialdad en las relaciones bilaterales a fines de la administración Frei se transformará en una confrontación abierta en el período de Salvador Allende. En efecto, la amenaza que significaba el proyecto de transformación socialista en Chile a las percepciones e intereses norteamericanos, llevó a Washington a tratar de impedir

⁹Heraldo Muñoz y Carlos Portales, *op. cit.*, pp. 61-62.

por todos los medios la materialización del programa de la Unidad Popular. Esta intervención directa o encubierta norteamericana contra el gobierno chileno y su economía quedó demostrada posteriormente en los informes del Senado norteamericano sobre la acción del gobierno de Estados Unidos en Chile.¹⁰

De este modo y dada la definición que el gobierno de Nixon hizo de la situación chilena, la ascensión del Presidente Allende fue el problema determinante de las relaciones bilaterales durante el período. Las diferencias en materias de política internacional entre ambos países y la forma en que las políticas de Allende afectaron a los intereses norteamericanos en Chile (nacionalización del cobre), reforzaron la tendencia y orientación que había sido decidida con anterioridad por el gobierno norteamericano.

B. Entre la confrontación y la distensión

Pese al contexto global de distensión Este-Oeste que emergía a comienzos de la década de 1970, la situación chilena previa al golpe militar de 1973 no ameritó un cambio sustancial de la política exterior norteamericana en el hemisferio. Es por ello que las relaciones bilaterales entre Chile y Estados Unidos, tanto durante el gobierno de Allende como al inicio del gobierno militar se situaron en un esquema clásico de Guerra Fría. La Junta Militar chilena contó con el apoyo inicial de Estados Unidos hasta que comenzaron a surgir elementos de controversia al interior del sistema político norteamericano que, posteriormente, incidieron en las relaciones con Chile, provocando una aguda crisis durante la administración de James Carter.

En efecto, el acercamiento entre los gobiernos de Washington y Santiago comenzó a deteriorarse como producto de la crítica proveniente del Congreso de Estados Unidos (investigaciones del Senador Frank Church sobre la participación norteamericana en el quiebre del régimen democrático) y el agudo problema de los derechos humanos en Chile. Todo ello se transformó en uno de los temas centrales de la crítica de los demócratas a la administración republicana de Nixon-Ford. Al mismo tiempo, esta situación contribuyó a un cambio en las imágenes de los congresales norteamericanos

¹⁰U. S. Senate, *Covert Action in Chile: 1963-1973* (Washington: U. S. Government Printing Office, 1975).

sobre el régimen militar chileno, lo que llevó a expresar al propio Secretario de Estado Henry Kissinger, que la condición de los derechos humanos en Chile de acuerdo al informe emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "había dañado las relaciones entre Estados Unidos y Chile, y podría continuar haciéndolo".¹¹

En consecuencia, durante este período, el tema de los derechos humanos dominaría la agenda bilateral. La preocupación norteamericana sobre esta materia se va a acentuar profundamente por el asesinato en Washington del ex Canciller Orlando Letelier junto a su secretaria norteamericana Ronni Moffit. El rechazo, en octubre de 1979, de la Corte Suprema de Chile a la extradición de los agentes chilenos solicitada por el gobierno de Estados Unidos, agentes que aparecen implicados en el asesinato de acuerdo a la justicia norteamericana, se tradujo en una serie de sanciones económicas y diplomáticas contra el gobierno militar de Pinochet que van a permanecer por mucho tiempo, algunas de ellas hasta el período de la administración actual de Patricio Aylwin.

A pesar de las sanciones económicas como instrumento de presión política, éstas se vieron anuladas en la práctica por las condiciones favorables de la economía nacional e internacional, especialmente por el libre acceso de Chile, en esa época, a las fuentes privadas de financiamiento externas.

El advenimiento del gobierno de Reagan en 1981 mostró inicialmente una nueva aproximación al régimen militar chileno. Ello fue favorecido por el contexto internacional de la época, por el fuerte sesgo ideológico anti-comunista de Reagan y por su afán de restablecer la hegemonía norteamericana a nivel global y hemisférico. La diplomacia silenciosa reemplazaría el activismo político de promoción de los derechos humanos llevado adelante por la administración Carter en Chile.

Sin embargo, pese al mejoramiento de las relaciones entre Washington y Santiago que se tradujo en una distensión económica y política inicial, el curso de los acontecimientos internos en Chile particularmente a partir de 1983, impulsó una tendencia creciente al deterioro en las relaciones bilaterales. La persistencia del gobierno

¹¹Heraldo Muñoz y Carlos Portales, *op. cit.*, pp. 94 y 95. Sobre la política exterior de Chile en el gobierno militar, véase también el libro de Heraldo Muñoz, *Las relaciones exteriores del gobierno militar chileno* (Santiago: Las Ediciones del Omitorrinco, 1986).

chileno en la violación de los derechos humanos y la falta de avance efectivo a una transición democrática serían los escollos fundamentales en la relación entre ambos países.

IV. Nuevas realidades y nuevas orientaciones

A. *La promoción de la democracia*

El segundo período presidencial de Reagan, iniciado en 1984, va a plantear un proceso de revisión de su política bilateral con Chile. Los cambios de la nueva administración norteamericana desde postulados ideológicos a principios más pragmáticos de su política exterior, permitirán una evaluación diferente de la realidad chilena, utilizando ahora sus medios de influencia en favor de la democratización del régimen político autoritario. Ante un creciente temor a la polarización política y social en Chile, el propio presidente Reagan en el mes de diciembre de 1984 señaló sus aprehensiones respecto a la falta de progreso y avance democráticos por parte de los gobiernos de Chile y Paraguay.

Las reacciones públicas del gobierno militar chileno frente a la preocupación norteamericana fueron bastante elocuentes. El Ministro Secretario General de Gobierno de la época, Francisco Cuadra, señalaba que los Estados Unidos no tiene que darle lecciones al gobierno chileno sobre democracia. El Ministro del Interior, Sergio O. Jarpa, manifestaba que Estados Unidos no podía enseñarle a Chile como combatir al comunismo.¹² Con todo, el giro de la política norteamericana continuó desarrollándose en lo que respecta a su apoyo a los procesos de democratización en todos los ámbitos del escenario internacional. De esta forma, hacia fines de 1986, la democracia era el objetivo principal a lograr dentro del amplio espectro de intereses norteamericanos en Chile.

Lo anterior no impidió que Washington apoyara irrestrictamente a la política de economía de mercado aplicada por el régimen militar chileno, respaldando la renegociación de la deuda externa nacional y el otorgamiento de créditos de la banca multilateral. En consecuencia, a fines de la década de 1980, las relaciones bilaterales entre Chile y Estados Unidos entraban en una fase de transición,

¹²Heraldo Muñoz y Carlos Portales, *op. cit.*, pp. 120-121.

apuntando básicamente a reforzar los esfuerzos de avanzar hacia la consolidación de la democracia y de una economía abierta al mercado internacional.

B. Del distanciamiento al realismo internacional compartido

La administración del Presidente Bush desde el inicio de su gestión ha adoptado un conjunto de medidas orientadas a crear un entorno más favorable para las relaciones con la región. Entre sus acciones destacan el Plan Brady como una forma de aliviar la carga de la deuda externa regional, la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias y más recientemente su Iniciativa para las Américas.¹³

En el caso de las relaciones entre Chile y Estados Unidos durante este breve período, la transición pacífica a la democracia y el advenimiento de un gobierno moderado en Chile que ha apoyado no sólo el desarrollo político democrático sino que también una economía social de mercado, han abierto un nuevo horizonte a las relaciones bilaterales, al punto de transformarse Chile nuevamente en un caso especial de apoyo para las políticas del gobierno de Estados Unidos en la región. El fin de la Guerra Fría y el propio proceso socio-político chileno han contribuido a disipar temores y desconfianzas mutuas, al menos en lo que se refiere a la amenaza externa.

Este nuevo escenario ha sido percibido por el gobierno de Aylwin quien ha puesto un énfasis particular en las vinculaciones políticas y económicas con Estados Unidos en el marco de la re inserción de Chile en la comunidad internacional. A este respecto, el Canciller chileno Silva Cimma se refirió en su oportunidad "... tenemos la mejor disposición hacia los Estados Unidos... nuestro desarrollo está vinculado muy estrechamente a los Estados Unidos. Subrayamos esa realidad".¹⁴

Con relación a la agenda bilateral, los problemas pendientes entre los dos países han tenido un proceso paulatino y a veces lento de solución. Entre los asuntos a resolver en la relación bilateral del último tiempo cabe señalar al caso Letelier del cual se desprenden

¹³Al respecto véase Carlos Pérez del Castillo, *La Iniciativa para las Américas en el contexto de las relaciones de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos*, Documento de trabajo de ILPES-IIAP, Santiago, abril de 1991.

¹⁴Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Enrique Silva C. ante el Consejo Chileno de Relaciones Exteriores. Santiago, Chile, 8 de mayo de 1990.

consecuencias jurídicas y políticas importantes, la Enmienda Kennedy, el caso de las uvas envenenadas, la protección comercial, y otros. Ya en marzo de 1990, el gobierno chileno realizó un esfuerzo por avanzar en la solución del caso Letelier, como fue el acuerdo con Washington para la constitución de la Comisión Bilateral en el marco del Tratado de Solución Pacífica de Controversias de 1916 y el compromiso de activar las acciones legales destinadas a llevar adelante el proceso criminal. A fines de 1990 se reestablecieron los seguros OPIC para las inversiones norteamericanas en Chile, se incluyó a éste en el Sistema Generalizado de Preferencias y se aprobó la certificación del Presidente Bush para el levantamiento de la Enmienda Kennedy.

La plena consolidación de la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Chile espera todavía la solución del caso Letelier y el problema de indemnización a los productores y Estado chilenos respecto del tema de la exportación de "uvas envenenadas" a Estados Unidos en marzo de 1989. Frente a estos casos no resueltos, las percepciones de los actores nacionales varían de acuerdo a sus apreciaciones políticas de la conducta actual norteamericana y de sus evaluaciones de la política interna de Chile.

Para la coalición de gobierno (percepción optimista) la relación de Chile con Estados Unidos se inscribe en una cooperación en la solución del caso Letelier y luego en la consolidación de los principios de libre comercio, para lo cual se espera que Estados Unidos levante paulatinamente las medidas proteccionistas que pesan en la economía chilena. Para los sectores de oposición de derecha y grupos empresariales (percepción cautelosa) si bien adscriben a una amplia promoción de vínculos comerciales y económicos en el país del Norte, manifiestan una posición de mayor rigidez frente al gobierno norteamericano al vincular las negociaciones políticas con compensaciones económicas. Por último, los sectores de la izquierda más radical y en declinación política (percepción pesimista) mantienen vigente su posición ideológica de rechazo a la influencia norteamericana en el país.

Al superarse los problemas pendientes antes mencionados, las relaciones bilaterales podrían entrar en una fase de normalidad y de aproximación constructiva entre Washington y Santiago, especialmente en el contexto de las nuevas expectativas que ofrece la Iniciativa para las Américas.

La Iniciativa para las Américas lanzada por el presidente Bush en junio de 1990, es el resultado de una profunda revisión de la política económica de Estados Unidos hacia América Latina. Representa un nuevo enfoque de una relación más recíproca entre las naciones del continente y no habría podido concebirse sin el compromiso de los países de la región con la reforma económica, la liberalización y la democracia. La relación de asociación que propone la Iniciativa es de gran importancia para América Latina, ya que su efectiva puesta en vigencia podría permitir nuevas reglas del juego y criterios de entendimiento en las relaciones interamericanas, en las áreas que la misma Iniciativa propone, a saber, el comercio, las inversiones y la deuda externa.

La reacción en América Latina ha sido, en términos generales, positiva. La Iniciativa ha sido considerada como una declaración política fundamental y un progreso conceptual significativos en las relaciones hemisféricas. Un indicador del interés que ha despertado esta propuesta es el número de países latinoamericanos que han firmado los "Acuerdos Marco" sobre comercio e inversiones con Estados Unidos. Se entiende que estos Acuerdos son un paso previo a la constitución de los Acuerdos de Libre Comercio.

En el caso chileno y, dado el éxito alcanzado tempranamente por su economía en lo que se refiere a los objetivos de la Iniciativa para las Américas, ésta ha sido percibida en general en forma favorable por los sectores más representativos del ámbito nacional, habiéndose firmado un Acuerdo Marco entre Chile y Estados Unidos el 1º de octubre de 1990.

No obstante lo anterior, subsisten algunas apreciaciones divergentes en cuanto a la evaluación política de la Iniciativa del Presidente Bush. Para el gobierno, la posición de vanguardia que sustenta Chile a nivel de América Latina permite la creación de una zona de libre comercio con Estados Unidos. Declaraciones de altos personeros del gobierno chileno han resaltado la extraordinaria importancia que reviste para el país y su desarrollo el avanzar hacia una zona de libre comercio en el marco de la Iniciativa para las Américas.¹⁵ De ahí la priorización para lograr acuerdos y soluciones políticas y diplomáticas con el gobierno norteamericano.

¹⁵Entrevista al Embajador de Chile en Washington, Patricio Silva, *Estrategia*, 3 de diciembre de 1990.

Los sectores de oposición al gobierno de Aylwin, especialmente en el ámbito de la derecha, perciben como muy provechoso para la economía nacional el acceso a los beneficios de la Iniciativa para las Américas. Sin embargo, estos mismos sectores han manifestado sus aprehensiones respecto a las discriminaciones mantenidas por la administración norteamericana que ha puesto obstáculos para una relación normal entre ambos países como la Enmienda Kennedy, restricciones al libre comercio y el caso de las uvas envenenadas.¹⁶ En consecuencia para la derecha la plena incorporación de Chile a una zona de libre comercio con Estados Unidos requiere la superación conjunta y negociada de los problemas y obstáculos que se visualizan en la relación bilateral.

En el caso de la izquierda antiimperialista, sus voceros han manifestado su tradicional rechazo ideológico y político a cualquier acuerdo de Chile con Washington. A la propia Iniciativa para las Américas la han denominado como una "fachada nueva para el inmisericorde sistema de dominación y expoliación de siempre".¹⁷

En general, a pesar de los problemas y aprehensiones que se plantean frente a la Iniciativa para las Américas, ésta ha sido acogida favorablemente y con un alto grado de consenso por los actores políticos y económicos nacionales, con la sólo excepción de la izquierda más radical. La percepción generalizada tiende a evaluar a la zona de libre comercio con Estados Unidos como un mecanismo de fortalecimiento del modelo exportador chileno y que ha probado dar buenos resultados para la economía del país.

La promoción de la Iniciativa del Presidente Bush, más allá de la voluntad política norteamericana de buscar una nueva relación de cooperación hemisférica, refleja una realidad internacional global y regional de una fuerte transnacionalización e interdependencia económica. Dentro de este nuevo orden económico internacional que promueve la formación de grandes espacios o áreas económicas y comerciales, Chile puede entrar a participar en la Iniciativa para las Américas en un plano de asertividad política y económica gracias a su estabilidad democrática y a la plena vigencia de una economía de mercado abierta al mundo. Ello no impide la creciente inserción comercial chilena en otras áreas y espacios económicos internacio-

¹⁶Declaraciones del Presidente de Renovación Nacional, Andrés Allamand, *El Mercurio*, 1^o de diciembre de 1990.

¹⁷*El Siglo*, semana del 9 al 18 de diciembre de 1990.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

nales, cuyas potencialidades le permitan al país enormes posibilidades de profundizar y ampliar sus vínculos internacionales.

Los altos niveles de consensos y acuerdos políticos y económicos logrados en el contexto mundial y regional después del término de la Guerra Fría ofrecen perspectivas promisorias de mayores aproximaciones en las relaciones bilaterales entre Chile y Estados Unidos. La creciente y consensual consolidación de un sistema democrático con una economía social de mercado en Chile y la mantención de una política pragmática y de asociación por parte de Estados Unidos, constituyen bases importantes y necesarias para superar obstáculos, desencuentros y desconfianzas mutuas, generando grandes posibilidades de un entendimiento entre ambas naciones.

De mantenerse la anterior tendencia, estaríamos tal vez ante la emergencia de un escenario inédito en las relaciones de Chile con Estados Unidos y que apunta a la gestación de una nueva tradición política sustentada en un realismo internacional compartido.