

El bloqueo invisible y la caída de Allende

I

Un aspecto sobresaliente del golpe militar que derrocó a Salvador Allende como presidente de Chile en setiembre de 1973, ha sido la suposición de que la responsabilidad final por la trágica destrucción de la democracia chilena recaía sobre los Estados Unidos. En algunos círculos, el cargo incluye una acusación de participación norteamericana secreta en el golpe. No obstante, una subcomisión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, dirigida por el senador Gale McGee, ha investigado recientemente esta acusación y su conclusión es que no existe prueba hasta ahora del rol de los Estados Unidos.

Con mayor frecuencia, sin embargo, las acusaciones se fundan en lo que el mismo presidente Allende llamó, hablando ante las Naciones Unidas en diciembre de 1972, "el invisible bloqueo financiero y económico" ejercido por los Estados Unidos contra su gobierno. Artículos apoyando tal línea han aparecido, por ejemplo, en *The Washington Post*, el *National Catholic Reporter* y *The New York Review of Books*. *The Wall Street Journal*, por otra parte, ha criticado lo que denomina una teoría "simplista del complot", apoyada por miembros de la comunidad académica: el que Washington, al cerrar la llave de los préstamos a bajo interés, haya sido capaz de derribar a Allende.

¿Existió realmente una guerra económica no declarada entre el gobierno de Nixon y Salvador Allende? Para usar las propias palabras de Allende, hubo "una forma de agresión solapada, indirecta y oblicua de agresión ... actividades virtualmente imperceptibles, generalmente disfrazadas con palabras y declaraciones que enaltecen la soberanía y dignidad de mi país". ¿Tuvo esta batalla una relación directa con los sangrientos sucesos de Santiago? Un examen crítico de las considerables evidencias sobre el tema de que se dispone, en este país y en Chile, puede ayudar a contestar estas preguntas y, posiblemente, sugerir si corresponden conclusiones más amplias sobre las relaciones entre las naciones capitalistas y un régimen socialista democrático.

II

Aún antes de que Allende ganara por el 36,2 por ciento en una elección general con tres candidatos a la presidencia, el 4 de setiembre de 1970, los intereses económicos norteamericanos en Chile, incluidos los de la International Telephone and Telegraph Company (ITT) —que era dueña del 70 por ciento de la Compañía Chilena de Teléfonos—, se habían preocupado por los posibles efectos de la llegada de Allende al poder sobre sus inversiones. La Constitución chilena establecía que en caso de que ningún candidato presidencial obtuviera una mayoría absoluta, el Congreso debía escoger entre las dos primeras mayorías 50 días después de las elecciones generales. Incuestionablemente, la elección de Allende produjo un pánico financiero inmediato y una corrida en los bancos de Chile. ¿Hay pruebas convincentes de que los intereses norteamericanos o el gobierno de los Estados Unidos contribuyeran deliberadamente al pánico, o bien que intentaran prevenir la elección de Allende usando su influencia económica y financiera?

La evidencia más importante que se dispone sobre esta materia aparece en los documentos confidenciales de la ITT publicados por Jack Anderson en marzo de 1972 y en las audiencias sobre estos trabajos celebradas un año después por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado. Este material establece que las ofertas de ayuda financiera destinadas a contener a Allende, fueron hechas por el presidente de la ITT, Harold S. Geneen, a la CIA, en julio de 1970, y a la oficina de Henry Kissinger, en setiembre. Los registros indican que la oferta de julio fue rechazada por la CIA y que la de setiembre nunca fue transmitida a Kissinger por el asistente que la recibió. Sin embargo, los papeles de la ITT también incluyen un informe dirigido a Geneen por su vicepresidente, E. J. Gerrity, describiendo una discusión mantenida el 28 de setiembre con William Broe, de la División de Servicios Clandestinos de la CIA, en la que Broe esbozó un programa “destinado a provocar el derrumbe económico” en Chile antes de la elección parlamentaria a fines de octubre. La propuesta de Broe, dijo Gerrity, incluía la no renovación de créditos bancarios, el retraso en las entregas de accesorios, la presión sobre las compañías chilenas de ahorro y préstamo y el retiro de ayuda técnica por parte de las compañías privadas. Gerrity informó a Geneen que, luego de su conversación con Broe, la oficina de la ITT en Nueva York había establecido contacto con varias otras firmas para tratar el plan, pero dichas

compañías contestaron que habían recibido consejos “directamente opuestos a las sugerencias que yo recibí”. El propio Broe declaró ante la comisión del Senado que Gerrity había rechazado su plan, y documentos posteriores confirman que las otras compañías tampoco querían cooperar. Al ser interrogado por los senadores, Charles Meyer, en esa época secretario adjunto de Estado para Asuntos Interamericanos, insistió en que la política de los Estados Unidos había sido de estricta no intervención, y describió las conversaciones con Broe como una exploración de “la posibilidad, o una serie de posibilidades, que podrían haber hecho cambiar las políticas, pero no lo hicieron”. La única evidencia contraria en los trabajos y las audiencias es un informe del 15 de octubre a la oficina de la ITT en Washington, enviado por su representante en Chile, diciendo que el embajador norteamericano, Edward Korry, había indicado que estaba reduciendo el monto de la ayuda americana “ya canalizada” en la mayor medida posible. El informe añadía: “El embajador expresó que tenía dificultades para convencer a Washington sobre la necesidad de suspender toda ayuda posible a Chile”.¹

Los senadores también interrogaron a los representantes de los principales bancos de Nueva York con intereses en Chile sobre sus políticas de préstamo en el período entre las elecciones populares de Chile el 4 de setiembre y la ratificación por el Congreso el 24 de octubre. Todos negaron haber tenido contactos con la ITT o haber ejercido presión económica sobre Chile. El *First National City Bank* testimonió que había puesto a disposición del gobierno de Chile créditos por 5,4 millones de dólares en los tres últimos meses de 1970; *Manufacturers Hannover* informó que hacia fines de noviembre, su “riesgo” en Chile había aumentado de 68 a 72 millones de dólares; *Chase Manhattan* explicó que una ligera reducción de sus líneas de crédito, en el último trimestre de 1970, se debió a que un cliente no hizo uso del préstamo que se le había otorgado; y el *Bank of America* declaró que había pedido a sus bancos en Chile mantener sus líneas de créditos a corto plazo al mismo nivel constante. Esa política fue continuada hasta diciembre de 1971.²

Por lo tanto, no parece haber ninguna prueba sustancial, ni en los documentos de la ITT ni en las audiencias, de un esfuerzo por parte del gobierno o de compañías privadas o bancos de crear una

¹*Multinational Corporations and United States Foreign Policy*. Audiencia ante el Subcomité de Asuntos Interamericanos en el Comité del Senado de Relaciones Exteriores, Washington, G.P.O., 1973, pp. 101, 244, 599 (ofertas de Geenen), 402 (declaración de Meyer), 526-527 (testimonio de Broe), 644, 656 (informe sobre la posición de Korry).

²Audiencias, pp. 344, 359, 367, 386.

crisis económica para prevenir la asunción de Allende al poder en 1970. No hay duda, sin embargo, de que tal política fue discutida, por lo menos en un caso.

III

El siguiente período crucial transcurre desde la toma de poder de Allende, en noviembre de 1970, hasta principios de 1972. Durante este período, el gobierno chileno se movilizó para nacionalizar intereses americanos y llevó a cabo en lo interno políticas económicas que tuvieron serios efectos, tanto sobre la inversión interna como sobre su posición económica internacional. Finalmente, en noviembre de 1971, Chile declaró una moratoria en relación con la mayor parte de sus deudas en el exterior, mientras del lado norteamericano el presidente Nixon anunciaba formalmente una declaración de políticas en enero de 1972 en el sentido de que, salvo que se determinaran "importantes factores" en contrario, los Estados Unidos no extenderían bilateralmente nuevos beneficios económicos, y se opondrían a los préstamos de origen multilateral, destinados a países que expropiasen intereses norteamericanos significativos sin adoptar "medidas razonables" para una compensación.

En julio de 1971, el Congreso chileno aprobó unánimemente una reforma constitucional por la cual se nacionalizaban los restantes activos norteamericanos en las compañías del cobre chilenas (parte de los cuales ya habían sido expropiados en 1967 y 1968 bajo el presidente Frei). La reforma estipulaba una tasación independiente de los activos de propiedad extranjera por el Contralor General, pero agregaba una disposición para deducir de esa tasación una suma que sería fijada por el presidente correspondiente a las utilidades excesivas desde 1955. Cuando en octubre se anunciaron la tasación y el monto de las utilidades excesivas, los dos mayores inversionistas en el cobre chileno, la Anaconda y la Kennecott, se encontraron con que no habían de recibir compensación alguna, toda vez que el monto de las utilidades excesivas excedía la tasación de sus inversiones cupríferas efectuada por el Contralor. Los activos de la compañía telefónica de la ITT también fueron expropiados durante ese período, cuando el gobierno chileno "intervino" la Compañía de Teléfonos en setiembre.

En lo referente a la política económica de Allende, designada para estimular la vacilante economía de Chile por gastos gubernamentales masivos y redistribución del ingreso, su éxito inicial oscureció por un tiempo su debilidad económica fundamental. Una de las primeras medidas fue usar el reajuste anual de salarios para

elevar el poder adquisitivo de los grupos económicos más bajos sin reducir el de otros sectores. Junto con una aplicación más estricta de las leyes de control de precios, se consiguió, durante algún tiempo, expandir la producción industrial sin graves presiones inflacionarias (juzgándolas según estándares chilenos), puesto que la industria había estado operando muy por debajo de su capacidad instalada después de las elecciones de setiembre. El gobierno también aceleró en forma pronunciada el programa de reforma agraria, sin efectos adversos sobre la cosecha de 1971, pues la temporada de siembra ya había terminado cuando Allende subió al poder. El resultado, para 1971, fue un aumento de la producción y del consumo, una declinación de la tasa de inflación y una considerable baja en la tasa de desempleo.

Sin embargo, existían problemas con la política del "consumismo socialista", que aparentaba ser exitosa. Aun con un 5,8 por ciento en la producción industrial, el aumento del poder adquisitivo general necesitó un aumento de 100 millones de dólares en alimentos importados en 1971. La inversión, especialmente en el sector privado, descendió y hacia fin de año se advertía que la negativa del gobierno a conceder aumentos de precio o a devaluar el escudo suficientemente (fue parcialmente devaluado en diciembre de 1971) estaba creando serias distorsiones económicas. Más aún, una aguda baja en el precio mundial del cobre había comenzado casi al mismo tiempo en que Allende tomaba el gobierno y esta baja continuó durante los años 1971 y 1972.³

En resumen, durante el año 1971 se produjeron una serie de medidas casi confiscatorias contra las inversiones norteamericanas en Chile y se desarrollaron condiciones económicas internas que, al acercarse el fin del año, parecían fundamentalmente perjudiciales a largo plazo. Las relaciones con los Estados Unidos se tornaron tensas. Hacia fines de 1971, los bancos norteamericanos habían reducido violentamente sus préstamos a corto plazo y el *Export Import Bank* había postergado en forma indefinida todo nuevo préstamo y garantía a Chile; y a principios de 1972 el Congreso norteamericano aprobó (sin oposición visible por parte de su gobierno) la Enmienda González, que instruía a los representantes de Estados Unidos en instituciones de crédito multilaterales (BID, FMI, etc.), para votar contra los préstamos a países que expropiaban compañías norteamericanas sin pagar compensación.

El problema, por supuesto, es seleccionar motivos. Progresiva-

³Para una más amplia discusión de la política económica de Chile en este período, especialmente la naturaleza del "consumismo socialista", ver Paul E. Sigmund, "Chile: Two Years of 'Popular Unity'", *Problems of Communism*, noviembre-diciembre de 1972.

mente, la mala perspectiva económica proporcionaba una excusa a quienes deseaban ejercer presión sobre el gobierno de Allende cortándole el crédito. Esa excusa, bastante débil al comienzo pero más convincente hacia fines de año, consistió en señalar que el gobierno chileno no era un buen riesgo crediticio. Por lo tanto, resulta difícil distinguir entre las que pueden haber visto muchos como razones legítimas para no conceder préstamos y créditos (serias dudas sobre la probabilidad y capacidad de Chile en cuanto a su reintegro) y las ilegítimas (guerra económica en defensa de corporaciones privadas o con el propósito de provocar un golpe militar). Aunque no es totalmente concluyente, una revisión de las políticas de diversas instituciones durante ese período puede ayudar a efectuar esta evaluación.

IV

En enero de 1971, el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó dos préstamos a Chile, 7 millones para la Universidad Católica de Santiago y 4,6 millones para la Universidad Austral de Valdivia. Estos fueron los últimos préstamos del BID a Chile durante el gobierno de Allende, aunque en cifras dadas a conocer con relación a las audiencias del Senado sobre la ITT, 54 millones de dólares correspondientes a préstamos anteriores también fueron desembolsados por el Banco entre diciembre de 1970 y diciembre de 1972⁴. Propuestas de préstamos elevadas por anteriores gobiernos chilenos, por una cantidad de 30 millones de dólares destinados a proyectos de un complejo petroquímico y de energía eléctrica y gas natural, estuvieron "en estudio" durante ese período, pero nunca fueron sometidas a votación en el directorio del BID. El gobierno de Allende también sometió propuestas de préstamos educacionales para la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad del Norte, pero tampoco se actuó en estos casos.

Parece casi seguro la influencia que los Estados Unidos ejerció para retrasar la presentación de proyectos chilenos al directorio del Banco, en el cual controlaba el 40 por ciento de los votos, lo suficiente para bloquear el apoyo, al menos en los préstamos a las Universidades bajo las reglas del Banco que requieren dos tercios de votos afirmativos para este tipo de préstamos. Personeros del Banco afirman ahora que, en momentos de producirse el golpe, los dos proyectos universitarios se hallaban bien avanzados, a punto de ser financiados por el Banco con recursos noruegos, y que consi-

⁴Audiencias, p. 533. Durante el mismo período los pagos de Chile al BID por intereses y amortizaciones de préstamos pasados totalizaron 44 millones de dólares.

derables presiones políticas por parte de las naciones miembros estaban ejerciéndose en torno a cierto tipo de préstamo para Chile para la siguiente reunión anual del BID, programada en Santiago a comienzos de 1974. Sólo puede ser materia de especulaciones la posición de los Estados Unidos en ese momento. Lo que no es verdad, sin embargo, o por lo menos induce a error, es la información publicada por *The New York Times* y otros diarios según la cual, luego del golpe de setiembre de 1973, el Banco aprobó rápidamente nuevos préstamos por valor de 65 millones de dólares; una actitud de este tipo hubiera justificado la acusación de que los Estados Unidos daban un rápido y decisivo paso atrás. Tal dato surge de fuentes del propio Banco, según las cuales la cifra de 65 millones de dólares sólo estaba basada en planes presupuestarios tentativos para 1974 y en el momento de escribirse el presente artículo, el BID no había aprobado ningún préstamo al nuevo gobierno militar.

En cuanto al Banco Mundial, éste envió varias misiones a Chile a comienzos de 1971 para revisar proyectos que se encontraban bajo consideración. Chile fue el primer país en recibir un préstamo del Banco Mundial a poco de establecerse la institución, y en 25 años la ayuda que obtuvo Chile de la entidad ascendió aproximadamente a 250 millones de dólares. En febrero de 1971, al realizarse el análisis anual por país organizado por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), el representante del Banco Mundial hizo notar que existía "un elemento de incertidumbre en la perspectiva económica a corto plazo" y advirtió que el "criterio básico de racionalidad y eficacia se aplica a las economías de orientación tanto socialista como capitalista". El tema de la racionalidad económica era pertinente, puesto que el banco consideraba un préstamo pendiente para energía eléctrica; cuando el gobierno de Allende, preocupado por mantener baja la tasa de inflación, rechazó el consejo del Banco en el sentido de que incrementara sus tarifas eléctricas, el Banco dejó de seguir considerando este préstamo. La consideración de la segunda etapa de un programa relativo a la cría de ganado fue postergada en abril de 1971, cuando se descubrió que existían suficientes fondos de un préstamo anterior como para que durasen por lo menos otro año. Esto sólo dejó un plan de desarrollo frutícola y vitivinícola en la carpeta relativa a Chile, y este proyecto atravesó rápidamente las etapas de preparación y evaluación, de manera que cerca de setiembre estaba casi listo para ser considerado por la junta de directores del Banco.

En el período intermedio, no obstante, el Congreso chileno había nacionalizado las minas de cobre y, a fines de setiembre, Chile fue notificado de que, aunque la labor referente al préstamo había sido

casi terminada, existían preguntas relativas tanto al riesgo crediticio como al asunto pendiente acerca de la compensación por intereses cupríferos. Una misión del Banco Mundial fue enviada a Santiago, desde mediados de setiembre hasta mediados de octubre, con el propósito de estudiar el riesgo crediticio. Cuando Chile objetó que fuera considerada la compensación en el asunto del cobre, el Banco replicó que la estimación de ganancias excesivas ponía en duda el que pudiera alcanzarse el “progreso razonable” hacia el arreglo de disputas sobre nacionalización exigido por las políticas de crédito aplicadas durante largo tiempo por el Banco. Cuando la misión del Banco volvió de Chile a mediados de octubre, informó que la declinación de las inversiones, el rápido agotamiento de reservas extranjeras de Chile y la aparición de presiones inflacionarias agudas, ponían en duda, no sólo la utilización eficaz de cualquier préstamo, sino también la capacidad de Chile para continuar afrontando el servicio de deudas pasadas. Esta predicción pareció confirmarse en noviembre, cuando Chile suspendió el servicio de todas las deudas, exceptuando aquellas pendientes con organizaciones internacionales de préstamos y (aunque esto no fue anunciado públicamente) por préstamos anteriores de asistencia militar.

En la reunión anual del Banco en setiembre de 1972, Alfonso Inostroza, presidente del Banco Central de Chile, atacó las acciones del Banco en estos asuntos, señalándolas como “manifiestamente precipitadas y prejuiciadas” y afirmó que éstas demostraban de que el Banco Mundial estaba actuando “no como un cuerpo multinacional independiente, al servicio del desarrollo económico de todos sus miembros, sino de hecho como vocero e instrumento de intereses privados de un país miembro”. Contestando a esta crítica en una emotiva reunión del Consejo Económico y Social de la NU, efectuada en octubre, McNamara, presidente del Banco Mundial, recordó que en las instancias que involucraron a Bolivia, Guyana e Irak, la junta de directores del Banco había aprobado proyectos pese a existir disputas sobre nacionalización. En seguida, expresó que en el caso chileno “el asunto aún no ha surgido porque la condición primaria para un préstamo del Banco: una economía bien administrada con un claro potencial para utilizar con eficacia fondos adicionales, todavía no ha sido satisfecha”.

Ya fuere por no reunir los requisitos necesarios para el crédito, o por sus políticas de nacionalización —o, más posiblemente, por ambos factores—, el gobierno de Allende no recibió nuevos préstamos del Banco Mundial, a pesar de que siguió recibiendo partidas de préstamos aprobados con anterioridad. En los tres años fiscales transcurridos entre el 1º de julio de 1970 y el 30 de junio de 1973, Chile recibió del Banco Mundial un total ligeramente superior a 46 millones de dólares. En momentos de ser derrocado Allende, 22

millones de dólares aún quedaban sin desembolsar en virtud de préstamos otorgados a Chile.

Por otra parte, ni el riesgo crediticio ni el asunto de la compensación del cobre parecieron descorazonar al Fondo Monetario Internacional en cuanto a los préstamos a Chile durante el mismo período. En diciembre de 1971, el FMI prestó a Chile 39,5 millones y en diciembre de 1972 42,8 millones, en préstamos de tres a cinco años para compensar la baja del precio del cobre en el mercado mundial. La buena voluntad del Fondo para ayudar a Chile se debió seguramente al hecho de que no es un banco sino un mecanismo para ayudar a los países miembros con dificultades en divisas extranjeras; más aún, ya que el Fondo tiene clara autoridad para hacer préstamos compensatorios para este tipo de escasez de divisas, los Estados Unidos no pusieron objeciones. Sin embargo, el Fondo no pudo entrar en el llamado acuerdo "standby" con Chile para proveerlo de divisas extranjeras adicionales porque, de acuerdo con las prácticas vigentes del FMI, esto hubiese requerido medidas de austeridad que el gobierno chileno no estaba dispuesto a adoptar.

Un veredicto sobre el peso relativo del riesgo crediticio y de la compensación del cobre como factores para denegar asistencia a Chile es más claro en el caso del *Export Import Bank* de los Estados Unidos que en el caso del Banco Mundial. La secuencia de los acontecimientos y las pruebas externas indican con claridad cuál de los factores fue el operativo. A mediados de agosto de 1971, un mes después de la nacionalización del cobre y dos meses antes de la decisión final sobre la compensación, el *Export Import Bank* informó al embajador chileno que un pedido pendiente de 21 millones de dólares en préstamos y garantías de préstamo garantizados para la compra de tres jets Boeing de pasajeros para la línea aérea chilena había sido demorado, pendiendo, se dijo, de mayor información acerca del asunto de la compensación. El embajador inmediatamente convocó a una conferencia de prensa durante la cual denunció la decisión dilatoria como un flagrante intento de presionar al gobierno chileno. El 14 de agosto, un artículo del *New York Times* citaba a un anónimo funcionario del Departamento de Estado al efecto de que la decisión había sido "básicamente política" en su naturaleza y efectuada a "nivel de la Casa Blanca", por presión de intereses económicos. El director del Banco comentó después que la "puerta está abierta para este y otros préstamos si Chile demostrara que se encontraba en condiciones de satisfacer las exigencias para el crédito". Refiriéndose a anteriores garantías del Banco para préstamos a las compañías del cobre bajo la administración anterior, el funcionario agregó: "siempre y cuando Chile nos asegure que ha asumido las obligaciones de las compañías na-

cionalizadas, podremos justificar nuevas extensiones de crédito". Los desembolsos correspondientes a los préstamos ya otorgados continuaron hasta junio de 1972, pero después de la moratoria de noviembre de 1971 Chile fue notificado de que no recibiría nuevos préstamos ni garantías.

En defensa de sus acciones, el Banco pudo quizá haber apelado a su propia preocupación acerca del *status* de préstamos anteriores por él garantizados, pero como lo indica el *Times*, su actitud frente al préstamo del Boeing parece haber estado relacionada con una revisión más amplia por parte del gobierno de las políticas con respecto a la expropiación de intereses norteamericanos. En marzo de 1969, en el caso del Perú, el gobierno de Nixon había decidido no invocar la enmienda Hickenlooper para terminar con la ayuda norteamericana después que este país nacionalizó una subsidiaria de la *Standard Oil*. Sin embargo, en julio de 1971, la nacionalización del cobre, la crisis de la balanza de pagos y la no menos profunda influencia de John Connally como secretario del Tesoro, parecen haber estimulado un intenso debate político que culminó en la declaración de políticas de expropiación en enero de 1972. La exacta redacción de esta declaración fue objeto de prolongadas negociaciones entre el Tesoro y el Departamento de Estado⁵. Su efecto neto fue una nueva y definida posición norteamericana, estructurada en términos generales pero obviamente destinada directamente a Chile.

Cuando se formuló la declaración presidencial, Chile había anunciado una moratoria de pagos, de modo que los argumentos en su contra en el sentido de que representaba un riesgo negativo para el crédito, eran válidos entonces. Sin embargo, el riesgo crediticio tendría que haber sido definido con la amplitud suficiente para incluir la voluntad de pagar todos los reclamos por parte de las compañías extranjeras, si la decisión de agosto por parte del *Export Import Bank* debe ser defendida con esa base.

Más aún, la cuestión de presionar a Chile con mayor intensidad y de comprometerse en una guerra económica dirigida por el gobierno, surgió en octubre de 1971, después de la intervención de la Compañía de Teléfonos y del anuncio de compensaciones en el problema del cobre. Dos días después del anuncio chileno del 11 de octubre de que la mayoría de las minas de cobre expropiadas no se pagarían, el secretario de Estado Rogers emitió una declaración criticando la deducción por ganancias excesivas y advirtiendo que "si Chile dejase de satisfacer sus obligaciones internacionales, podría perjudicar el flujo de capitales privados y erosionar

⁵Ver artículos de Dom Bonafede y Mark Chadwin en *The National Journal*, 13 de noviembre de 1971, 15 de enero de 1972 y 22 de enero de 1972.

la base de apoyo para la ayuda externa”⁶. Pocos días después, cuando Rogers mantuvo reuniones para discutir la situación con las principales compañías norteamericanas que tenían inversiones en Chile, la ITT sometió a consideración del Departamento de Estado lo que se ha descrito como el Libro Blanco de Chile. Este proponía un programa de siete puntos que incluía un embargo sobre las exportaciones chilenas a los Estados Unidos, el detener toda la ayuda de la AID ya concretada, un veto sobre los proyectos de préstamos a Chile en el Banco Interamericano de Desarrollo (los redactores del memorándum de la ITT notaron con preocupación que después del terremoto de julio de 1971 el gobierno de Allende había recibido ayuda adicional del BID de los proyectos aprobados previamente), el uso de “un veto o presión de los Estados Unidos” para cortar préstamos pendientes o futuros del Banco Mundial, un consejo a la comunidad banquera norteamericana y, “si fuera posible”, a los círculos bancarios internacionales para que se abstuvieran de extender más créditos a Chile.⁷

El memorándum de la ITT sobre la reunión informa que las reacciones ante sus propuestas, tanto del Departamento de Estado como de los otros participantes, fue variada, si bien no negativa. El secretario Rogers respondió a la sugestión de la ITT sobre la reducción de préstamos del BID diciendo que los Estados Unidos no poseen poder de veto sobre los préstamos (una declaración no correcta, como ya hemos visto, en lo referente a ciertos préstamos del BID). Cuando Rogers mencionó la cuestión de embargos sobre repuestos, el informe de la ITT dijo que “el consenso del grupo era bastante mezclado”. El representante de la *Ford Motor Company* indicó que la Ford continuaría proporcionando repuestos “con firmes letras de crédito en bancos respetables”. Cuando Rogers pidió comentarios sobre la negativa del *Export Import Bank* para financiar la compra de aviones, “la opinión de que la negativa del Banco era útil para la posición de los Estados Unidos fue compartida por dos o tres y fue cuestionable para los otros”. El memorándum de la ITT concluye afirmando que a pesar de las repetidas declaraciones del secretario Rogers en el sentido de que la “administración de Nixon era una administración de empresas”, Rogers “está bastante de acuerdo con la política de línea blanda, de perfil mesurado hacia América Latina” del secretario adjunto Meyer.⁸

⁶Audiencias, p. 957.

⁷Audiencias, pp. 946, 971.

⁸Audiencias, pp. 975-979.

V

Con estos antecedentes, la calificación de bloqueo invisible parece algo exagerada cuando se la aplica a las políticas adaptadas por el gobierno norteamericano durante la segunda mitad de 1971. No fueron suspendidos los créditos ni la ayuda ya comprometida; sólo se “diferieron” los nuevos proyectos. Si es digno de crédito el memorándum de la ITT, por lo menos hasta octubre de 1971 el gobierno de los Estados Unidos no había realizado esfuerzo alguno para influir en las decisiones de los bancos privados. Tal como los banqueros privados lo describieron con posterioridad ante los investigadores del Senado, los créditos fueron en verdad gradualmente suspendidos como respuesta al empeoramiento de la situación económica chilena. El representante del *Bank of America* declaró que los créditos a corto plazo se mantuvieron aproximadamente a su nivel desde 1970 hasta diciembre de 1971, fecha en que a causa del anuncio de la moratoria de la deuda, todos estos créditos fueron suspendidos para ser reanudados más tarde “a un nivel inferior, con prestatarios seleccionados”. El *Chase Manhattan* atestiguó que “los chilenos hicieron honestos esfuerzos por pagar a los bancos norteamericanos durante aproximadamente un año después de las elecciones”, (es decir, entre setiembre de 1970 y setiembre de 1971), pero que “en virtud de nuestra propia evaluación sobre el deterioro de las condiciones económicas de Chile”, las líneas de crédito fueron reducidas de 31,9 millones de dólares en el primer trimestre de 1971 a 5 millones de dólares en el último trimestre. *Manufacturers Hannover* declaró que “cancelamos líneas o nos retiramos poco a poco durante un período de poco más de un año y medio...” La primera cancelación ocurrió a principios de 1971 y las últimas a comienzos de 1973.⁹

Como lo describió en noviembre de 1972 el ministro de Hacienda de Chile, Orlando Millas, las líneas de crédito a corto plazo de bancos norteamericanos a Chile habían sido reducidas para entonces de 219 millones a 32 millones de dólares. Parece, sin embargo, que ello no fue resultado de una estrategia coordinada, sino la consecuencia de múltiples reacciones individuales ante el cada vez más sombrío panorama económico de Chile. La falta de créditos a corto plazo, más el agotamiento de las reservas en dólares acumuladas durante el último tiempo del gobierno de Frei, la ausencia casi total de nuevas inversiones extranjeras desde la elección de

⁹Audiencias, pp. 360, 364, 367, 387.

Allende, y la baja en el mercado mundial del precio del cobre en 1971 y 1972 (a principios de 1973 subió nuevamente al nivel récord de más de un dólar por libra de peso), significó para Chile una aguda escasez de dólares. Pero ninguno de estos factores parece ser atribuible a un "bloqueo invisible" iniciado por el gobierno de los Estados Unidos.

"Bloqueo" es también un término erróneo para referirse a la asistencia bilateral de los norteamericanos durante el período de Allende. Es cierto que la reacción de los Estados Unidos frente a la elección de Allende fue bastante diferente de la que tuvieron frente a la elección de Frei en 1964. Al mes de haber asumido Frei, se suscribió un programa de préstamo de 80 millones de dólares para apoyo del presupuesto general del país. Programas de préstamos adicionales por 80 y 20 millones de dólares se firmaron en 1966 y en 1968, así como acuerdos de préstamos para propósitos específicos por valor de 130 millones, entre 1965 y 1969 (las considerables reservas extranjeras acumuladas en los últimos tiempos de Frei hicieron innecesarios nuevos préstamos durante el fin de ese gobierno.) Ningún plan de ayuda fue solicitado ni desarrollado por los chilenos después de la asunción de Allende al poder, y, por supuesto, se vio claro después de la elección de Nixon en enero de 1972, que no existía posibilidad de nuevos préstamos bilaterales. En su mensaje de noviembre de 1972 respecto al presupuesto, el ministro de hacienda de Chile mencionó la existencia de 45 millones de dólares en proyectos pendientes de la AID, pero parece que se estaba refiriendo a préstamos previamente negociados. De acuerdo con un informe del Departamento de Estado presentado durante las audiencias del Senado sobre la ITT, un total de 5,5 millones de dólares de ayuda de la AID, en desembolsos de préstamos correspondientes a acuerdos previamente negociados fueron entregados a Chile en 1971 y en 1972, si bien dicho monto fue más que contrabalanceado por los pagos chilenos de amortización e intereses sobre préstamos a gobiernos previos, aun teniendo en cuenta la cesación de tales pagos después de noviembre de 1971.¹⁰

Además de las partidas correspondientes a préstamos anteriores, Chile continuó recibiendo donaciones para asistencia técnica a un promedio de 800.000 mil dólares anuales. Por otra parte, entre 26 y 50 miembros del Cuerpo de Paz siguieron trabajando allí y el programa de Alimentos para la Paz distribuyó mercancías por valor de 10 millones de dólares, entre noviembre de 1970 y setiembre de 1973. El total de embarques de alimentos, en virtud de dicho programa, aumentó en realidad durante el período de Allende (40.051.000 libras en 1973 contra 37.875.000 libras en 1971). Iró-

¹⁰Audiencias, p. 533.

nicamente, parte de esta ayuda fue utilizada para cumplir una promesa electoral de Allende: dar gratuitamente medio litro de leche por niño, gratis. 10.738.000 libras de leche en polvo, entregadas en 1971, ayudaron al presidente a cumplir su promesa. En enero de 1973, *El Mercurio* de Santiago informó sobre las ceremonias que acompañaron la llegada a Chile de la billonésima libra de alimentos embarcados desde los Estados Unidos en virtud del programa de Alimentos para la Paz.¹¹

Finalmente, la ayuda norteamericana a las fuerzas militares chilenas, en cumplimiento del programa de Asistencia Militar en operación desde principios de la década del 50, continuó a través del régimen de Allende. En junio de 1971 se aprobó un nuevo crédito por 5 millones de dólares para la adquisición de aviones de transportes C-130 y el equipo de paracaidismo. Los consejeros militares norteamericanos permanecieron en Chile, la marina chilena continuó alquilando naves norteamericanas y Chile continuó participando en la Junta Interamericana de Defensa. En mayo de 1972, bastante después de la declaración de Nixon, fue aprobado otro préstamo de 10 millones de dólares para los militares chilenos.

Los críticos han señalado la inconsistencia de continuar prestando ayuda militar después del anuncio de una política contraria a la concesión de asistencia económica bilateral y multilateral y han atribuido esto a un esfuerzo norteamericano por fortalecer a un grupo conocido como enemigo de Allende. El hecho de que los militares hubieran declarado que se oponían a cualquier intento de Allende por imponer una dictadura marxista debe haber sido tomado en cuenta por los artífices de la política norteamericana, pero, ¿qué política alternativa hubieran recomendado los críticos? Los préstamos contaban con la plena aprobación del gobierno de Allende que, desde el comienzo, se había cuidado de no alinear a los militares (política que tuvo éxito hasta fines de 1972 y en el caso de los comandantes superiores del ejército y la policía, hasta inmediatamente antes del golpe de setiembre de 1973), y los préstamos sin duda iban a ser reembolsados, pues la legislación chilena destinaba específicamente una proporción de los ingresos en divisas obtenidas por el cobre chileno para ser usadas por los militares, de manera que el pago de los préstamos militares anteriores no fueron afectados por la moratoria sobre las deudas de noviembre de 1971.

¹¹Alimentos para la Paz: datos obtenidos de la oficina de la AID en Santiago, el 18 de julio de 1973.

VI

Hacia principios de 1972, era ya claro que Chile no era digno de recibir más créditos. Durante poco más de un año había agotado la mayor parte de las considerables reservas de divisas reunidas al término del gobierno de Frei. Fueron acumulándose presiones inflacionarias, que finalmente estallaron en el período de julio a setiembre, cuando la tasa oficial de inflación desde principios de año subió del 33 al 99,8 por ciento. Chile había suspendido el pago de la mayoría de sus deudas internacionales: tanto la producción como los precios del cobre bajaban y existía una incipiente crisis agrícola.

Sin embargo, a pesar de todo ello, fue posible evitar el colapso total del crédito internacional. En enero de 1972, el Banco Central de Chile llegó a un acuerdo de refinanciación con los bancos privados, sobre todas las deudas que Chile tenía pendientes con los bancos y disponiendo lo que el ministro de Hacienda llamó "pago simbólico" del 5 por ciento en 1972 y 1973 y pagos mayores en el futuro, la mayoría de ellos después de terminar su mandato Allende en 1976. Y en abril, Chile llegó a un acuerdo con los miembros del Club de París (los Estados Unidos, Canadá, Japón y los países de Europa Occidental a los cuales debía Chile). Este acuerdo aceptaba que los pagos por el 70 por ciento de la deuda, a efectuarse entre el 1º de noviembre de 1971 y el 31 de diciembre de 1972 habían de ser postergados hasta 1975, y las cuotas por pagarse en 1973 serían renegociadas a fines de 1972 (Las deudas de 1973 estaban siendo renegociadas aún al ser derrocado Allende y no se pagó nada durante 1973, esperándose un exitoso fin de las conversaciones. Desde noviembre de 1971 no se hizo pago alguno a los Estados Unidos, ya que los negociadores chilenos y norteamericanos no consiguieron alcanzar un acuerdo bilateral, que se había propuesto en la reunión de abril de 1972). En París, Chile acordó también "aceptar los principios del pago de una justa compensación por todas las nacionalizaciones, conforme al derecho chileno e internacional", una fórmula que dejaba amplio margen para interpretaciones divergentes en la discusión sobre el cobre.

Además, tiene gran importancia el medir los resultados prácticos de los actos norteamericanos, porque Chile logró también un increíble éxito al obtener préstamos de otros países fuera de los Estados Unidos, y que de ninguna manera se limitaban a la Unión Soviética, Europa Oriental y China. En noviembre de 1972, el ministro de Hacienda Millas informó que Chile había obtenido créditos a corto plazo por la suma de 250 millones de dólares de Argentina, México y Canadá, Australia y Europa Occidental y 103 millones de la Unión

Soviética. También mencionó la suma de 446 millones de dólares en préstamos a largo plazo de parte de la Unión Soviética, Europa Oriental y China, además de 70 millones en préstamos a largo plazo de países latinoamericanos, como también cantidades no especificadas pero "importantes" de parte de países de Europa Occidental. *Chile Economic News*, publicación del gobierno chileno, mencionaba un total de más de 200 millones de créditos en dólares en préstamos y créditos de Gran Bretaña, España, Francia, Holanda, Bélgica, Suecia y Finlandia durante el período comprendido entre noviembre de 1971 y diciembre de 1972. Aun contemplando la posibilidad de alguna superposición de estas cifras, parece que el resultado final del poco entusiasta intento norteamericano para presionar a Chile y convencerlo de que llegara a un acuerdo con las empresas del cobre, fue un abundante aumento en fuentes diversas de préstamos y créditos a Chile, lo que contrabalanceó ampliamente las reducciones en las fuentes norteamericanas o bajo la influencia de los Estados Unidos.

¿Por qué tantos países estaban dispuestos a otorgar préstamos a Chile? A pesar de que el informe sobre Chile hecho por el FMI para las negociaciones del Club de París a comienzos de 1972 es confidencial, hay versiones de que era lo suficientemente optimista sobre el futuro económico de Chile como para que pudiera ser usado para convencer a los prestamistas dudosos. Y, lo que es más importante, la mayoría de los préstamos estaban "ligados" a la compra de mercancías en los países pertinentes, de manera que formaban parte de una política del gobierno para alentar las exportaciones. Finalmente, como dijo un banquero en una entrevista, "los chilenos son los mendigos más encantadores del mundo".

El resultado del gran número de préstamos obtenidos por el gobierno de Allende, en gran parte para financiar importaciones de alimentos, que se elevaron de 165 millones de dólares en 1970 a 535 millones en 1972, fue un aumento en la deuda chilena en tres años, de 2.400 millones a 3.400 millones de dólares, aumento que, si se lo añade al agotamiento de las reservas de divisas heredadas del gobierno de Frei, supera sustancialmente las deudas totales contraídas en el período presidencial previo de seis años¹². De hecho, Allende disponía de más créditos a corto plazo —574 millones de dólares— el 30 de agosto de 1973 que en momento de su elección —310 millones.¹³

¹²*El Mercurio*, edición internacional, 12 de agosto de 1973.

¹³*Qué Pasa* (Santiago), 25 de octubre de 1973. El ministro de Relaciones chileno, en su discurso en las Naciones Unidas el 9 de octubre de 1973, estimó la deuda de 1970 en 2.600 millones, pero aceptó la cifra de 3.400 millones para 1973. Puesto que esta última cifra está descrita por ambas fuentes como la deuda prevista para fines de 1973, puede estar inflada por la inclusión de créditos no gastados.

VII

El argumento de que un bloqueo invisible norteamericano fue el responsable, o al menos un factor decisivo, en el derrocamiento de Allende, no es, por lo tanto, convincente. Es verdad que la nueva ayuda norteamericana y los nuevos préstamos del BID y del Banco Mundial declinaron en forma pronunciada, pero la ayuda del FMI fue abundante en 1971 y en 1972, y otros organismos continuaron canalizando su ayuda. La paralización de los préstamos y garantías del *Export Import Bank*, y la reducción gradual de los créditos a corto plazo de los bancos norteamericanos, crearon también graves problemas respecto al suministro de repuestos, lo que contribuyó a molestar a los camioneros, cuyas huelgas de octubre de 1972 y julio-setiembre de 1973 iniciaron la cadena de acontecimientos que condujeron al derrocamiento de Allende. Además el distanciamiento de los proveedores norteamericanos, provocó sin duda serios trastornos en áreas tales como la industria del cobre, que se había surtido casi exclusivamente de esos proveedores en cuanto a maquinaria y repuestos. Pero, hasta su fin, el gobierno de Allende pudo, gracias a sus hábiles manuleos, asegurarse la necesaria ayuda extranjera, en cantidades cada vez mayores, para atender a las importaciones de alimentos a medida que disminuía la producción interna de los mismos.

Por cierto, la política de los Estados Unidos está expuesta a crítica, ya sea por demasiado dura o bien por demasiado blanda, para otros. Si el gobierno de Nixon se hubiera consagrado a propiciar el derrocamiento de Allende, habría tomado medidas más enérgicas que las que verdaderamente tomó, incluyendo el embargo sobre los repuestos e importaciones chilenas, como asimismo una limitación a la considerable ayuda ya canalizada. Por el contrario, en un esfuerzo por presionar a Chile a llegar a un acuerdo con las compañías cupríferas y, especialmente, para impedir nuevas expropiaciones de bienes norteamericanos sin compensación, se manifestó, en la declaración de enero de 1972, contra el otorgamiento de nueva ayuda económica a los países expropiadores. Esa declaración estaba de acuerdo con el propósito del Congreso norteamericano, expresado por más de una década en la Enmienda Hickenlooper sobre la ayuda externa y en la Enmienda González concerniente a la ayuda multilateral, que fue promulgada casi al mismo tiempo que salía de una comisión de la Cámara. Debido a la ineficacia de estas políticas para contener las nacionalizaciones del Tercer Mundo, y a los problemas que creaba a las relaciones de los Estados Unidos con los economistas naciona-

listas de muchos países, se puede discutir la conveniencia de ligar la política exterior norteamericana, en forma tan explícita, con la defensa de los intereses económicos de los inversionistas extranjeros. Las estrategias políticas destinadas a la obtención de ese objetivo, sin embargo, no parecen haber ayudado ni haber estado dirigidas en forma evidente al derrocamiento de Allende. Puede criticarse además cierta hipocresía en las constantes referencias al riesgo crediticio en los momentos en que Chile continuaba todavía pagando sus deudas (Aun después de la moratoria en el pago de la deuda continuaron haciéndose pagos en 1972, aunque no en 1973, a las organizaciones de crédito multilaterales). Como lo demostró la decisión del *Export Import Bank*,¹ y lo confirmó la declaración sobre políticas de enero de 1972, la inquietud del gobierno de los Estados Unidos, que no estuvo siempre dispuesto a reconocer abiertamente, era ayudar a las empresas norteamericanas a obtener una compensación al serles expropiados sus bienes.

Puede también criticarse al Banco Mundial y al BID por su aparente subordinación a las políticas norteamericanas. El Banco Mundial rechaza esta crítica, diciendo que seguía sus políticas tradicionales y reiterando el argumento del riesgo crediticio. Afirma que en 1973 estaba en camino de aprobar un préstamo de 5 millones de dólares para estudios de preinversión en Chile, pero la postergación indefinida de su préstamo frutícola y vitivinícola parece estar muy relacionada con el asunto de las compensaciones del cobre. En el caso del BID, el hecho de que no se hicieran nuevos préstamos a Chile después de la nacionalización del cobre (aunque algunos avanzaban lentamente a la etapa final para ser sometidos a votación), parece estar relacionado con la oposición norteamericana.

Las causas básicas del derrocamiento de Allende son, sin embargo, otras. A mi parecer, son las siguientes: 1) La eventual inflación descontrolada (323 por ciento entre julio de 1972 y julio de 1973), causada, no por falta de ayuda externa sino por una política nacional iniciada mucho antes que las medidas adoptadas por Nixon a fines de 1971, y que se basaban en la emisión masiva de dinero para solucionar todos los problemas económicos¹⁴. 2) La política ideológicamente motivada de Allende, encaminada a una intensificación de la lucha de clases y que fue más efectiva para solidificar la oposición de las clases media y baja que para aumentar su apoyo entre los trabajadores y los campesinos. 3) La política del gobierno de Allende de evadir las leyes mediante resquicios legales o no aplicando sus disposiciones, cosa a la que se opusieron tanto el Congreso

¹⁴El monto de dinero aumentó por sobre el 1.000 por ciento durante el gobierno de Allende y en 1973 el 52 por ciento del presupuesto nacional y sumas mayores para cubrir las pérdidas de las industrias nacionalizadas fueron financiadas por emisiones de moneda.

como una mayoría de votantes (el 56 por ciento en las elecciones parlamentarias de marzo de 1973) y declarada ilegal por los tribunales y por el Contralor, y 4) La complicidad en el armamentismo de los grupos de izquierda, cuyo descubrimiento empujó a las fuerzas armadas a actuar. Ninguno de estos factores hubiese sido modificado esencialmente por un aumento de la ayuda externa.

En conclusión, las políticas económicas fueron por sí mismas un fracaso. Nuestro justificado horror ante los excesos del golpe militar de setiembre nos ha impedido captar la magnitud del fracaso. Porque, en muchos aspectos, el experimento de Allende no fue un test adecuado acerca de las posibilidades de lograr el socialismo democrático —en el sentido de un control y dirección por parte del gobierno de las actividades económicas básicas para beneficio de grupos de bajos ingresos— en un país de menor desarrollo. No se hicieron esfuerzos para convencer a los grupos chilenos de intereses opuestos de la necesidad de autocontrol y austeridad para poder alcanzar la independencia económica. Las políticas de la coalición de Allende estaban plagadas por su miedo de alinear al ala izquierda de su propio partido socialista, y por eso, exceptuando la adopción de la enmienda sobre la nacionalización del cobre, nunca intentó aumentar su apoyo con un llamado al nacionalismo (“No soy el presidente de todos los chilenos”). Como lo demuestran las experiencias de Perú y la República Árabe Unida (para citar sólo dos casos), el desafío a las corporaciones internacionales y a los gobiernos extranjeros no debe conducir a un colapso económico. La política de Allende, sin embargo, que combinó la inflación con una deliberada polarización de clases, era una fórmula para el desastre.

La lección, si es que hay alguna, en las relaciones entre los Estados Unidos y el gobierno de Allende es que un gobierno que está decidido a nacionalizar compañías norteamericanas sin compensaciones y a desarrollar un programa interno que destruya efectivamente su habilidad para conseguir ingresos de divisas, no puede esperar recibir un subsidio para hacer esto ni del gobierno de los Estados Unidos ni de la banca privada norteamericana. Puede, en cambio, recibir cierta ayuda de otros países, ya sea por razones políticas (ayuda a un país socialista “hermano”) o económicas (fomento de las exportaciones), al menos por un tiempo. Lo que no puede hacer es culpar todos sus problemas a los imperialistas extranjeros y a sus aliados nacionales, e ignorar principios elementales de racionalidad económica y legitimidad política efectiva en sus políticas internas. Ninguna suma de ayuda externa puede ser un sustituto para esto, y ninguna subversión foránea o de presión económica pueden destruirlos, si existen.