

Las reservadas negociaciones de los gobiernos de Allende y Nixon sobre la nacionalización del cobre

The confidential negotiations of the Allende and Nixon governments over the nationalization of the copper industry

Pascale Bonnefoy M.*

■ Resumen

En julio de 1971 el gobierno chileno nacionalizó la Gran Minería del Cobre sin otorgar indemnización a las corporaciones estadounidenses hasta entonces co-propietarias de los yacimientos. Tras este hecho, se agravaron las medidas de coerción y estrangulamiento económico que ya imponía Estados Unidos sobre el gobierno de Salvador Allende, llevando al gobierno chileno a buscar un arreglo que alivianara el bloqueo económico de que era objeto. Ofreció negociar las indemnizaciones, en circunstancias de que no tenía voluntad de hacer concesiones y tampoco se lo permitían factores de política externa y restricciones constitucionales. Estados Unidos, en defensa de sus inversionistas, se rehusó a discutir cualquier otro tema que no fueran las indemnizaciones. Entre 1972-1973 hubo cuatro rondas de conversaciones reservadas que terminaron en un total impasse. Ambas partes se entraparon en sus propios argumentos, basados en una férrea defensa de principios, en divergentes interpretaciones del derecho internacional y en desacuerdos sobre los temas de la agenda.

* Periodista y docente del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, Egresada del Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. pascale.bonnefoy@gmail.com
Recibido el 29 de abril, 2013, aceptado el 24 de junio de 2013.

PALABRAS CLAVE: Nacionalización del cobre – indemnizaciones - Salvador Allende – Estados Unidos – relaciones bilaterales

■ **Abstract**

In July 1971, the Chilean government nationalized the copper industry without compensating U.S.-based corporations that were, until then, co-owners of the mines. After nationalization, the coercive measures and economic strangulation the United States government was already applying against the Salvador Allende government became more acute, leading the Chilean government to seek a negotiated arrangement that would bring economic relief from the U.S.-imposed blockade. Chile offered to negotiate compensations, linked to the solution of other bilateral issues, in circumstances that it had no intention of making such concessions, bound by domestic politics and constitutional restrictions. There were four rounds of confidential bilateral conversations in 1972-1973 that ended in a total impasse. Both sides became entrapped by their own arguments, based on a fierce defense of principles, divergent interpretations of international law and disagreements on the negotiation agenda.

KEYWORDS: Nationalization of copper – compensations - Salvador Allende – United States – bilateral relations - negotiations

El 11 de julio de 1971 el Congreso de Chile aprobó por unanimidad una reforma constitucional para nacionalizar la Gran Minería del Cobre, entonces de propiedad de sociedades mixtas compuestas por la empresa minera estatal Codelco y varias empresas multinacionales.

La nacionalización del cobre bajo el gobierno del Presidente Salvador Allende vino a completar un proceso iniciado por el gobierno anterior de Eduardo Frei Montalva (1964-1970). A partir de 1964, tras firmar convenios con las multinacionales hasta entonces propietarias de las principales minas del país, el Estado de Chile había pasado a controlar 51% de las acciones de la Compañía Minera El Teniente, con el restante 49% en manos de Braden Copper, subsidiaria de la estadounidense Kennecott Copper Corporation. A partir del convenio firmado con Cerro Corporation, el Estado chileno llegó a controlar 30% de la Compañía Minera Andina. Y por último, se firmó un convenio con la empresa Anaconda para darle 25% de participación al Estado de Chile en la explotación del yacimiento Exótica.

En 1969, Anaconda acordó la formación de sociedades mixtas para explotar sus principales yacimientos, Chuquicamata y El Salvador. La subsidiaria de Anaconda, Chile Exploration Company, y el Estado de Chile formaron la Compañía de Cobre Chuquicamata, con 51% de participación del Estado chileno. La otra empresa subsidiaria de Anaconda que explo-

taba el yacimiento Salvador, Andes Copper Mining, se asoció con Codelco, constituyendo la Compañía de Cobre Salvador y Codelco pasó a controlar 51% de la propiedad.

Para hacer efectivas estas operaciones, Codelco obtuvo préstamos de organismos internacionales y de las propias empresas cuyas acciones estaba adquiriendo. Los pagarés eran garantizados por el Estado de Chile, que en algunos casos se pagarían en Nueva York con arreglo a las leyes de ese estado, y los préstamos de las empresas fueron asegurados por la Overseas Private Investment Corporation (OPIC), organismo estatal estadounidense que garantiza y asegura las inversiones privadas estadounidenses en países en desarrollo.

Tal era la situación al momento de nacionalizarse la Gran Minería del Cobre. La reforma constitucional incluyó disposiciones que establecían la manera en que se determinaría una «adecuada indemnización» a las empresas nacionalizadas y dejaron la decisión de fijar el monto a la Contraloría General de la República. Según la ley de reforma constitucional, el Contralor debía descontar de la indemnización los derechos mineros, el valor de los bienes en mal estado y las revalorizaciones de activos a partir de 1964; la eventual indemnización debía tomar en cuenta el valor libro de las empresas al 31 de diciembre de 1970. Sin embargo, el Congreso dejó en manos del Presidente de la República determinar los descuentos por las utilidades excesivas obtenidas por las

empresas desde 1955.¹ El Presidente Allende fijó el monto que se descontaría de una eventual indemnización por ese concepto de utilidades excesivas, estableciendo un tope de 12% del valor libro. El concepto de rentabilidades excesivas fue duramente criticado tanto por las empresas nacionalizadas como por el gobierno estadounidense, pero Chile lo defendió como un asunto de valor superior en función de los intereses generales de la nación, por encima de aquellos del inversionista privado.

«Cierto es que este puede invocar el sistema legal y contractual que le permitía una inversión sin restringir los márgenes de la utilidad posible. Pero no es menos cierto que este argumento destaca más el valor formal del estatuto que regía para el inversionista, siendo que lo que realmente está en juego es la oposición de intereses entre un particular y el bienestar de una Nación [...] La deducción por rentabilidades excesivas rectifica errores cometidos en el pasado,» afirmó el abogado del Consejo de Defensa del Estado (CDE) y miembro de la Comisión Nacional del Cobre,² Guillermo Pumpin, en un

artículo publicado en la prensa chilena en octubre de 1972.³

El 11 octubre de 1971, calculando todos los descuentos, el Contralor General resolvió que la Compañía Minera Chuquicamata, la Compañía Minera El Salvador y la Compañía Minera El Teniente no tenían derecho a indemnización. De hecho, según esas estimaciones, las tres empresas quedaban con saldos en contra; es decir, le debían al Estado de Chile. Solo se otorgó indemnización a la Compañía Minera Exótica y a la Compañía Minera Andina.

UNA INDEMNIZACIÓN «PRONTA, ADECUADA Y EFECTIVA»

La reforma constitucional además creó un Tribunal Especial del Cobre (TEC) ante el cual las empresas nacionalizadas podían apelar en única instancia, sin posibilidad de recursos posteriores. Las empresas nacionalizadas alegaron ante el TEC que se les debía

¹ «Ley 17450 Reforma la Constitución Política del Estado». Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29026>.

² Tras la nacionalización del cobre, dentro del Consejo de Defensa del Estado se creó la Comisión Nacional del Cobre con el objetivo de defender los intereses del Estado de Chile ante el Tribunal Especial del Cobre y luego brindó apoyo al equipo legal chileno frente a las acciones judiciales emprendidas por las empresas

nacionalizadas en tribunales de Estados Unidos y Europa. Esta Comisión la encabezaba el presidente del CDE, Eduardo Novoa, y la integraban Guillermo Pumpin, Laura Novoa, Eugenio Valenzuela, Juan Frontaura, Eustaquio Martínez y Ricardo Rivadeneira.

³ Guillermo Pumpin, «Cobre Chileno: Nacionalización y Embargos», *El Mercurio*, 12 octubre 1972. El texto completo del artículo se encuentra disponible en el Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

aplicar el derecho internacional consuetudinario de la época y la Resolución 1803 «Soberanía permanente sobre los recursos naturales» aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1962. Esta estableció que en caso de nacionalización, «se pagará al dueño la indemnización correspondiente, con arreglo a las normas en vigor en el Estado que adopte estas medidas en ejercicio de su soberanía y de conformidad con el derecho internacional».⁴

El «derecho internacional» a que se referían las empresas eran normas consuetudinarias sobre una indemnización «pronta, adecuada y efectiva» en caso de expropiación o nacionalización, conocida como la fórmula Hull, que quedaron implícitas en la Resolución 1803 con el término «indemnización correspondiente». Sin embargo, la misma resolución señalaba que la eventual indemnización se debía pagar «con arreglo a las normas en vigor en el Estado», y esas normas en vigor en Chile ya habían determinado el monto de la indemnización, estimándolas en cero.

Aunque Estados Unidos reconoció el derecho de Chile a la nacionalización de sus recursos naturales, consideró que esta era nula, porque no se hizo conforme a esta norma consuetudinaria sobre una indemnización «pronta, adecuada y efectiva». Este punto es relevante en relación con los argumentos de las partes durante las negociaciones

intergubernamentales que se iniciarían en Washington al año siguiente.

En agosto de 1972, el TEC se declaró incompetente para resolver sobre las utilidades excesivas, como lo habían solicitado las empresas. Con esa decisión, las tres empresas a las que no se les otorgaría ninguna indemnización abandonaron el litigio en Chile. Entonces Braden, subsidiaria de Kennecott, entabló acciones judiciales en cinco países europeos⁵ para lograr el embargo de los envíos de cobre de El Teniente.

El problema para las empresas no era solo cómo obtener una indemnización adecuada por sus bienes nacionalizados, sino también asegurar el pago de los pagarés de Codelco aún pendientes de las operaciones de compra de acciones de las empresas en años anteriores. Tras la suspensión por el gobierno chileno del pagaré que vencía en diciembre de 1971, argumentando que parte de ese préstamo había sido mal invertido, Kennecott logró que un tribunal en Nueva York decretara el embargo de bienes de las oficinas de Codelco, Corfo, Lan Chile, Compañía de Acero del Pacífico (CAP), Chile Trading Company⁶ y el Banco Central de Chile ubicadas en ese estado, además de cinco millones de dólares en cuentas chilenas en bancos neoyorquinos.⁷ Además, inició acciones

⁴ Resolución 1803 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 diciembre de 1962. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/recursos.htm>.

⁵ Francia, Suecia, Italia, Holanda y Alemania Federal.

⁶ Compañía estadounidense de propiedad de la Corfo utilizada para comprar equipos y partes para la industria chilena.

⁷ El gobierno de Chile objetó estas acciones judiciales, reclamando la inmunidad de jurisdicción de Codelco y Corfo como

legales contra el Estado de Chile en un tribunal de París, solicitando que un comprador francés de cobre de la mina El Teniente no pagara esa partida de cobre al Estado chileno sino a la empresa, que se consideraba propietaria de ese cobre. El tribunal francés acogió la solicitud.

«Desde que entraron en vigor las órdenes de embargo, las operaciones chilenas se han visto perjudicadas. CODELCO, CORFO, CAP y otras agencias chilenas aquí⁸ no pueden utilizar dinero en cuentas estadounidenses y deben pagar a sus proveedores a través de cuentas europeas; hay retrasos en los pagos y confusión. No podemos trasladar bienes por el estado de Nueva York y no podemos moverlos a ninguna parte de Estados Unidos sin correr el riesgo de embargo [...] El hecho básico es que Estados Unidos está librando una guerra económica y política contra Chile y está buscando cualquier acción que pueda realizar para dañar al país,» explicó el estadounidense Edward Boorstein, entonces asesor de Javier Urrutia, funcionario de la Corfo en Nueva York y presidente de Chile Trading Corporation, en un memorándum preparado para sus superiores en la Corfo.⁹

organismos integrantes del Estado de Chile. Posteriormente, esos pagarés fueron parcialmente pagados, luego de que el Presidente Allende dictaminara que sólo parte del préstamo había sido mal invertido. En consecuencia, se levantó el embargo.

⁸ Nueva York.

⁹ Edward Boorstein, «Allende's Chile. An Inside View», International Publishers,

Codelco también había suspendido los pagarés que vencían en diciembre de 1971 a las subsidiarias de Anaconda, Chile Exploration Company y Andes Copper Mining, que les adeudaba por la compra del 51% de las acciones de las sociedades mixtas que explotaban las minas de Chuquicamata y El Salvador. Codelco argumentó que aún faltaba la resolución de la Contraloría que establecería el total de la indemnización, de lo cual se descontaría esta deuda. En consecuencia, y antes de conocerse el dictamen de la Contraloría, Anaconda demandó el cobro ante un tribunal de Nueva York, logrando órdenes de embargo del cobre chileno.

Las acciones de estas empresas, y en particular de Kennecott, que además llamó a compradores internacionales a no adquirir cobre chileno, crearon un clima de profunda animosidad en el gobierno y la sociedad chilena hacia estas multinacionales y el gobierno que las respaldaba.

Aunque el conflicto en torno a la nacionalización enfrentaba al Estado de Chile con empresas privadas, también involucraba al gobierno estadounidense. La agencia estatal OPIC había asegurado las inversiones de esas empresas contra riesgos incluida expropiación, por lo que el gobierno enfrentaba a la posibilidad de tener que hacer efectivo el pago de unos 110 millones de dólares en seguros; la mayor parte de los cuales

1977, New York, pp. 100-101. Traducción propia.

correspondía a Kennecott Copper Corporation (84,6 millones de dólares).¹⁰

El tema no era menor. La multinacional estadounidense International Telephone & Telegraph (ITT), dueña de 70% de la Compañía Chilena de Teléfonos, se encontraba negociando con el gobierno de Chile una indemnización por la expropiación de sus activos. El monto asegurado por OPIC a la ITT, que buscaba cobrar 108,5 millones de dólares, amenazaba con generar un gran impacto financiero a la OPIC. Para cubrir el eventual pago de los seguros a la ITT y a las empresas mineras, la OPIC se vería obligada a pedir más fondos al Congreso estadounidense.¹¹

«El efecto de los acuerdos sobre garantías y seguros consiste precisamente en que OPIC se subroga a las compañías aseguradoras y, en caso de disputa, la controversia, en lugar de llevarse ante el Estado chileno y una corporación privada norteamericana, se produce con el Gobierno de Estados Unidos, del cual OPIC es una mera agencia,» afirmó el jurista chileno Eduardo Novoa, presidente del Consejo de Defensa del

Estado e ideólogo de la nacionalización del cobre.¹²

COERCIÓN Y ACTORES EXTERNOS

Estados Unidos estaba imponiendo medidas coercitivas y un virtual bloqueo económico a Chile desde antes de la nacionalización del cobre, como parte de su política global de desestabilización del gobierno de Allende. Sin embargo tras la nacionalización, el estrangulamiento económico de Chile se agravó.

Las políticas, las acciones encubiertas y los fondos destinados por Estados Unidos para evitar el triunfo electoral de Allende, su toma de posesión en 1970 y luego para contribuir a su derrocamiento, han sido largamente analizados por investigadores, académicos y periodistas y establecidos en informes oficiales preparados por el propio gobierno estadounidense,¹³ por lo que no se abordarán aquí en su totalidad.

¹⁰ Oficio reservado N° 00003 del Embajador de Chile en Estados Unidos, Orlando Letelier, al Ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda, 4 de enero de 1972, Oficios confidenciales entre la Cancillería chilena y la Embajada de Chile en Estados Unidos, Archivo General Histórico, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

¹¹ Lewis H. Diuguid, «Chile Official Rules Out Copper Profits Appeals», *The Washington Post*, 15 octubre 1971.

¹² Eduardo Novoa Monreal, «La Batalla por el Cobre», Empresa Editora Nacional Quimantú, Santiago, 1972, p. 354.

¹³ Ver: Church Report, «Covert Action in Chile 1963-1973», 18 diciembre 1975, <http://foia.state.gov/Reports/ChurchReport.asp>; Hinchey Report, «CIA Activities in Chile», 18 septiembre 2000, <http://foia.state.gov/Reports/HincheyReport.asp>; y Peter Kornbluh, «The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability», National Security Archive, The New Press, New York, 2003.

Menos de una semana después de que Allende asumiera la presidencia en noviembre de 1970, Nixon adoptó las siguientes decisiones respecto de su política hacia el nuevo gobierno chileno. Estados Unidos mantendría una «postura correcta, pero fría» para «evitar darle al gobierno de Allende una base sobre la cual reunir apoyo interno e internacional para la consolidación de su régimen», y buscaría «maximizar la presión sobre el gobierno de Allende para prevenir su consolidación y limitar su habilidad para implementar políticas contrarias a los intereses de Estados Unidos y el hemisferio». ¹⁴ Dentro de esa política, el gobierno adoptaría las siguientes medidas:

1. Abstenerse de otorgar ayuda financiera o garantías para la inversión privada estadounidense en Chile y determinar en qué medida se podía reducir o dar término a la ayuda y garantías existentes;
2. Ejercerá la «máxima influencia posible ante las instituciones financieras internacionales para limitar los créditos u otra ayuda financiera a Chile»;
3. «Asegurar que los intereses empresariales estadounidenses que tuvieran operaciones o inversiones en Chile sepan de la preocupación

con que el gobierno de Estados Unidos ve al gobierno chileno». ¹⁵

El gobierno estadounidense estaba profundamente comprometido con la defensa de sus intereses de los inversionistas en Chile. El entonces Asesor de Seguridad Nacional de Nixon, Henry Kissinger, planteó así la postura de su país: «No se trataba simplemente de una molestia económica o de una crítica política, sino de un desafío geopolítico [...] Un Chile militante tenía la capacidad de minar a otras naciones y apoyar una insurgencia radical mucho mayor que la de Cuba [...] Una victoria de Allende pondría en peligro nuestros intereses en el hemisferio occidental.» ¹⁶

El bloqueo económico comenzó al año siguiente. En agosto de 1971, el estatal Export Import Bank (Eximbank) informó que demoraría una solicitud pendiente de 21 millones de dólares para la compra de tres aviones para LAN Chile, «pendiente, se dijo, de mayor información acerca del asunto de la indemnización [del cobre]». ¹⁷ Ese mismo mes, el Eximbank informó que Chile ya no sería elegible para préstamos y que se cancelarían las garantías a préstamos a los bancos comerciales estadounidenses y exportadores que

¹⁴ National Security Decision Memorandum 93, 9 noviembre 1970, National Security Council. Disponible en: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB8/ch09-01.htm>. Traducción propia.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Henry Kissinger, «Mis Memorias», Volumen II, Editorial Atlántida, Buenos Aires, 1982, p. 315.

¹⁷ Paul E. Sigmund, «El bloqueo invisible y la caída de Allende», *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 7, N° 26, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1974, pp. 24 y 28.

hicieran negocios con Chile. El banco también suspendió el otorgamiento de préstamos negociados durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970).¹⁸

Según un artículo del *The New York Times* que cita una fuente anónima del Departamento de Estado, la decisión de suspender el préstamo para la compra de aviones había sido «básicamente política» y adoptada «a nivel de la Casa Blanca» debido a la presión de intereses económicos.¹⁹

El impacto de la decisión del Eximbank fue enorme. «La decisión de Eximbank de colocar a Chile en la más baja categoría de crédito y no otorgarle más préstamos [...] fue una señal del gobierno de Estados Unidos a bancos y gobiernos de todo el mundo de que Chile estaba ‘beyond the pale’ [más allá de una conducta aceptable]. El *rating* de crédito del Eximbank tiene una enorme influencia sobre otros banqueros.»²⁰

Tras la resolución de la Contraloría respecto de las indemnizaciones, el Departamento de Estado de Estados Unidos advirtió sobre las consecuencias. En un comunicado público, el gobierno estadounidense amenazó que si Chile «no cumple con sus obligaciones internacionales, pondrá en peligro los flujos de fondos privados y debilitará la

base de apoyo para la ayuda extranjera, con posibles efectos adversos en otros países en desarrollo»,²¹ alertando así a los posibles aliados de Chile de que también sufrirían las consecuencias.

En tanto, a partir de 1971 los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo a Chile «virtualmente se congelaron» con la excepción de dos pequeños préstamos para universidades chilenas. La situación fue similar respecto del Banco Mundial.²²

En cuanto a los fondos de la Agencia Internacional de Desarrollo (USAID), se redujeron a 15 millones de dólares en 1970 y durante todo el gobierno de la Unidad Popular no se otorgó más financiamiento a Chile.

El 19 de enero de 1972 la Casa Blanca emitió una declaración señalando que toda ayuda bilateral a Chile quedaría en suspenso hasta que se iniciaran negociaciones de buena fe para pagar indemnizaciones a las empresas mineras nacionalizadas.

En efecto, el gobierno de Estados Unidos aplicó la Enmienda Hickenlooper. Esta era una enmienda a la Ley de Ayuda Extranjera (Foreign Assistance Act) de 1961 que establecía la suspensión de los programas de ayuda bilateral a los países que expropiaban

¹⁸ Laurence Stern, «Aid Used as Choke on Allende», *The Washington Post*, 16 septiembre 1973.

¹⁹ Sigmund, p. 28.

²⁰ Elizabeth Farnsworth, «Chile: What was the U.S. Role? More than Admitted», *Foreign Policy*, N° 16, Otoño 1974, Nueva York, p. 133. Traducción propia.

²¹ Marilyn Berger, «Chile's Refusal to Pay Firms Hit by Rogers», *The Washington Post*, 14 octubre 1971. Traducción propia.

²² Stern, «Aid Used as Choke on Allende».

bienes estadounidenses (empresarial y personal) sin una indemnización pronta, adecuada y efectiva, sin someter la controversia al arbitraje internacional o devolver la propiedad dentro de seis meses. Asimismo requería que Estados Unidos votara contra la concesión de préstamos de instituciones financieras internacionales a países que hubiesen expropiado bienes estadounidenses.²³ El anuncio de la Casa Blanca se hizo tras cumplirse el plazo de seis meses desde la nacionalización.

Dos meses más tarde, en marzo de 1972, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Enmienda González²⁴ que obligaba al Presidente a instruir a sus delegados ante organismos multilaterales de financiamiento a votar contra cualquier crédito a países que hubiesen expropiado bienes estadounidenses sin indemnización justa.

En noviembre de 1972, un mes antes de la primera ronda de conversaciones inter-gubernamentales, las líneas de crédito a corto plazo de bancos privados norteamericanos a Chile cayeron de 219 millones de dólares en 1971 a 32 millones. «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 [...] En los tres años fiscales transcurridos entre el 1 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.»²⁵

PRE-NEGOCIACIONES: EL CLUB DE PARÍS

Chile tenía cerrado el acceso a crédito, sus reservas internacionales se evaporaban rápidamente, el precio del cobre había bajado 30% en el primer año de gobierno y no podía seguir pagando su deuda externa, no estaba llegando nueva inversión extranjera y las multinacionales expropiadas intensificaron sus acciones legales contra de Chile en tribunales de varios países. Ante este panorama, defenderse de las acciones legales, levantar el bloqueo económico, acceder a fondos frescos, renegociar la deuda externa y contar con ingresos por la venta de cobre en el exterior fueron objetivos prioritarios para el gobierno de Allende.

«La magnitud de las dificultades que el tema de las indemnizaciones comenzó a causar al comercio y a las relaciones internacionales del país obligó al gobierno de Allende a buscar fórmulas que permitieran aliviar la presión y abrir una vía para lograr renegociar la

²³ Departamento de Estado de Estados Unidos, «Foreign Relations, 1969-1976, Volume IV, Foreign Assistance, International Development, Trade Policies, 1969-1972». Disponible en: <http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/iv/15575.htm>.

²⁴ Esta enmienda fue incorporada a la ley que autorizó la contribución de ese país al BID, al Banco Asiático de Desarrollo y a la Asociación Internacional de Desarrollo del Banco Mundial.

²⁵ Sigmund, pp. 27 y 31.

deuda externa y tener acceso a nuevos créditos,» afirma René Millar, autor de una biografía de Julio Philippi, jefe del equipo que negoció directamente con las empresas nacionalizadas después del golpe militar de septiembre de 1973.²⁶

Hasta ese momento, la posición oficial del gobierno de Estados Unidos había sido que Chile debía negociar directamente con las empresas. «Estados Unidos siempre dijo que había un solo tema entorpeciendo las relaciones con Chile, y eran las indemnizaciones. Pero en todas las reuniones que tuve que con gente del Departamento de Estado se decía que las negociaciones debían hacerse con las empresas, no con el gobierno. Esa era la postura oficial del Departamento de Estado,» afirma Claudio Bonnefoy, entonces asesor jurídico de la Embajada de Chile en Washington, quien participó en las cuatro rondas.²⁷

No obstante, a comienzos de 1972 se abrió una oportunidad de negociaciones intergubernamentales a propósito del acuerdo logrado entre Chile y sus acreedores del Club de París respecto de la renegociación de la deuda externa.

En noviembre del año anterior, Chile había anunciado una moratoria parcial del pago de su deuda externa y buscaba maneras de renegociar plazos. La deuda que Chile mantenía con Estados

Unidos representaba casi la mitad del total de su deuda externa y en febrero de 1972 se había llegado a un acuerdo de renegociación con la banca privada. Ahora debía renegociar con los gobiernos acreedores. La situación económica del país hacía prácticamente imposible que Chile pagara las cuotas de su deuda para los años 1972-1974, que representaban un «monto equivalente a cerca del 35% del valor de nuestras exportaciones totales», explicó el entonces Canciller chileno Clodomiro Almeyda en una carta al Secretario del Tesoro de Estados Unidos, John Connally.²⁸

A comienzos de febrero de ese año, una delegación del gobierno chileno encabezada por el Canciller Almeyda partió a París a presentar su propuesta para la renegociación de la deuda externa con una docena de países acreedores, incluyendo Estados Unidos.²⁹ Los chile-

²⁶ René Millar Carvacho, «Pasión de Servicio: Julio Philippi Izquierdo», Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005, Santiago, p. 399.

²⁷ Entrevista con Claudio Bonnefoy, 27 mayo 2012.

²⁸ Carta del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda, al Secretario del Tesoro John Connally respecto de la propuesta chilena para la renegociación de su deuda externa, 28 enero 1972, Oficios confidenciales entre la Cancillería chilena y la Embajada de Chile en Estados Unidos, Archivo General Histórico, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. En esa carta, Almeyda le informa que como «prueba de nuestra disposición hacia nuestros acreedores», Chile había resuelto no incluir en la deuda a negociar en el Club de París los créditos contratados por el gobierno chileno desde que asumió el poder (1970), los que «serán cancelados en la forma pactada con nuestros acreedores sin ninguna modificación adicional».

²⁹ Bélgica, Dinamarca, Alemania Federal, Francia, Italia, Holanda, España, Suiza,

nos debían convencer tanto a los países de Europa como a Estados Unidos de su propuesta de repactación; era una necesidad urgente.

El gobierno de Estados Unidos, en cambio, «estaba empecinado desde el comienzo a vincular la renegociación de la deuda con la indemnización por los bienes expropiados,» afirma Nathaniel Davis,³⁰ Embajador de Estados Unidos en Chile en esa época.

Estados Unidos no quería hacer ninguna concesión a Chile, pero también debía cuidarse de no marginarse de sus aliados europeos, muchos de los cuales miraban el experimento socialista chileno con simpatía. En las primeras dos rondas de reuniones del Club de París en febrero de 1972, la delegación estadounidense, liderada por el Subsecretario del Tesoro encargado de Asuntos Internacionales, John Hennessey, desoyó las instrucciones de Nixon de que «cualquier sugerencia, explícita o implícita, que favorezca el apoyo de los Estados Unidos a cualquier acuerdo para renegociar el préstamo chileno está en total contradicción con los puntos de vista que yo he expresado en varias ocasiones».³¹

Los negociadores del Departamento del Tesoro, así como el Departamento de Estado, habían hecho otro cálculo:

mientras debían asumir una línea dura en las conversaciones en París, también debían actuar de acuerdo con el resto de las naciones acreedoras. «Si nos separábamos de ellas, Allende podría transformar su repudio de *todas* las deudas extranjeras en una confrontación con el *imperialismo yanqui*. Esto le valdría el apoyo patriótico de la oposición democrática y de las Fuerzas Armadas contra el coloso *yanqui*. Allende quedaría entonces en libertad para llegar a un acuerdo con el resto de los acreedores y cancelar³² tan sólo las deudas que tenía con los Estados Unidos,» relata Kissinger en sus memorias.³³

Por lo tanto, por razones de estrategia política, Estados Unidos se abrió a la posibilidad de un acuerdo con Chile respecto de la deuda externa, pero vinculándolo con las indemnizaciones. El Subsecretario del Tesoro de Estados Unidos, John Petty, argumentó que «el tema de la indemnización por los bienes de Anaconda y Kennecott debe ser una parte integral de la renegociación de la deuda.»³⁴

En medio de la tercera ronda de negociaciones del Club de París a fines de marzo de 1972, las relaciones entre los dos países se tensionaron aún más. Por un lado, se aprobó la mencionada Enmienda González, y por el otro, ese mes el diario *The Washington Post* publicó los «Documentos de la ITT»,

Reino Unido, Canadá, Japón y Estados Unidos.

³⁰ Nathaniel Davis, «The Last Two Years of Salvador Allende», Cornell University Press, 1985, Ithaca, p. 72. Traducción propia.

³¹ Kissinger, p. 324.

³² Anular.

³³ Kissinger, p. 324.

³⁴ Lewis H. Diuguid, «U.S. and Chile Clash Over Debt Payment», *The Washington Post*, 18 marzo 1972. Traducción propia.

revelando las gestiones de esa empresa ante la CIA para evitar la ratificación del triunfo electoral de Allende en 1970 y, posteriormente, para poner en marcha un plan para derrumbar a la economía chilena.³⁵

La bomba periodística no solo reafirmaba las sospechas de intervención de las empresas y el gobierno estadounidenses en los asuntos internos de Chile, sino que apresuró la expropiación vía reforma constitucional de la Compañía de Teléfonos de Chile.³⁶ El escándalo público provocado por los «Documentos de la ITT» amargó aún más el ambiente entre los dos países y auguró un nuevo pleito en torno a la nacionalización de activos estadounidenses.

Tras la tercera ronda del Club de París, se reunió el Senior Review Group del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, presidido por Kissinger, para discutir la situación chilena, produciendo la siguiente declaración:

«Hemos hecho todo lo posible para aislar a Chile tanto política como económicamente, evitando a la vez toda medida que pueda dar pie a la acusación de que actuamos solamente por rencor hacia Allende. Hemos trabajado con ahínco a fin de lograr una rápida y justa indemnización

para las compañías norteamericanas y para obtener el pago de sus deudas, así como para proteger el principio de la inviolabilidad del pago de las deudas justas y las indemnizaciones por los bienes nacionalizados. Hasta ahora, no ha sido posible trabajar para obtener simultáneamente esas metas [...] Las conversaciones de París sobre la posibilidad de renegociar las deudas chilenas nos obligan a decidir qué componendas deseamos hacer entre la máxima presión y una correcta postura externa.»³⁷

El dilema fue resuelto en la última ronda de las negociaciones del Club de París, efectuadas entre el 17 y 19 de abril de 1972, permeadas por el tema de la expropiación de la ITT y las indemnizaciones a las cupríferas. Finalmente, Chile logró el consenso de los gobiernos acreedores incluido Estados Unidos para renegociar su deuda externa. Era un acuerdo general, y Chile debía negociar los detalles con cada país acreedor de manera bilateral. Así lo hizo con todos menos con Estados Unidos, que se negó a hacerlo «condicionando un acuerdo sobre la deuda al tema de la indemnización del cobre.»³⁸

«A cambio de esta posición un tanto conciliatoria, Hennessy logró insertar un párrafo ambiguo en el acuerdo, en el Artículo 4,» afirma Davis.³⁹

En el Artículo 4 del Memorándum de Acuerdo Respecto de la Consolida-

³⁵ «Documentos Secretos de la ITT», Empresa Editora Nacional Quimantú, abril 1972, Santiago.

³⁶ La compañía ya había sido intervenida por el gobierno chileno. Allende anunció su expropiación en abril de 1972, y la reforma constitucional fue ingresada al Congreso al mes siguiente.

³⁷ Kissinger, pp. 326-327.

³⁸ Farnsworth, pp. 135-136. Traducción propia.

³⁹ Davis, p. 76. Traducción propia.

ción de las Deudas Chilenas, Chile se comprometía a «realizar negociaciones directas con el objeto de encontrar una pronta solución a los problemas que puedan surgir respecto del pago de indemnizaciones entre el Gobierno de Chile y los Gobiernos de países interesados o sus nacionales». En el apartado 4.3, Chile se comprometía a, «en casos de nacionalización, otorgar una indemnización justa de acuerdo a la legislación chilena y el derecho internacional, como se refleja en la Resolución 1803 de las Naciones Unidas.»⁴⁰

El acuerdo fue una salida razonable para ambas partes. La dificultad estaba en su interpretación. Las divergentes interpretaciones sobre las implicaciones del Artículo 4 atravesaron todas las negociaciones entre los dos gobiernos que se iniciarían ocho meses después.

La manera en que Chile enmarcó el compromiso de negociar las indemnizaciones anuló cualquier posibilidad de una solución efectiva. Los criterios señalados en el Memorándum de Acuerdo, afirmó Eduardo Novoa, «son, cuando menos, ambiguos y pudieran hacer creer a alguien que Chile está en condiciones de modificar el curso legal o judicial del proceso de nacionalización del cobre, lo que no es posible, a

menos que se derogue la reforma constitucional correspondiente.»⁴¹

En efecto, los criterios eran mutuamente excluyentes. La reforma constitucional que aprobó la nacionalización del cobre y estableció los procedimientos para determinar una eventual indemnización no ofreció una indemnización «justa», como interpretaba Estados Unidos el derecho internacional. El Artículo 4, al igual que la Resolución 1803, se refería al respeto de la legislación y las normas internas, que en este caso ya habían operado a través del Congreso Nacional, la Contraloría General, la Presidencia de la República y el Tribunal Especial del Cobre.

Para Estados Unidos, al no asegurar una indemnización justa, el acto de nacionalización era nulo ante el derecho internacional. Para Chile, nada en el derecho internacional indicaba la manera en que un país debía determinar el monto de una eventual indemnización.

«Lo que se dijo en París es que nuestra política era la de ofrecer indemnización según las leyes chilenas, las leyes internacionales y de la forma prescripta por la Resolución 1803 de las Naciones Unidas, y como los antecedentes legislativos de esa resolución dejan en claro, no hay reglas generales de carácter internacional que impongan a un país alguna obligación precisa sobre el método de computar las indemnizaciones,» explicó Bonnefoy en

⁴⁰ Memorandum of Agreement Regarding the Consolidation of Chilean Debts, 19 abril 1972, París, http://www.docstoc.com/docs/3875350/?utm_source=docstoc&utm_medium=email&utm_content=downloadeddoc&utm_campaign=newreg. Traducción propia.

⁴¹ Novoa, p. 349.

una columna editorial publicada en *The Washington Post*.⁴²

El día antes de que Hennessy firmara el acuerdo en París, en Santiago el Presidente Allende citó al Embajador Nathaniel Davis. «Me había citado ese día para hablar sobre la indemnización del cobre e hizo algunos comentarios conciliadores respecto de la posibilidad de algún arreglo,» señala Davis.⁴³

Al mes siguiente, en mayo de 1972, el Secretario de Estado de Estados Unidos William Rogers se reunió con Allende durante una ceremonia de inauguración presidencial en Argentina. Esa conversación, según Davis, suavizó las tensiones. Poco después, Allende conversó con Davis y le insinuó una posible solución a la disputa mediante un acuerdo para que Chile pagara cierta indemnización a largo plazo, mientras recibía préstamos significativos a corto plazo.⁴⁴

El ex embajador afirma que Estados Unidos propuso conversaciones intergubernamentales sobre el tema el 15 de septiembre de 1972.⁴⁵

Un comunicado público del Consejo de Gabinete de Chile emitido dos días

antes de la primera ronda de conversaciones señaló que las reuniones fijadas habían sido el resultado de notas diplomáticas intercambiadas entre los dos gobiernos durante octubre y noviembre de 1972, en las que se convino sostener conversaciones directas en Washington.⁴⁶

Según Davis, estas notas diplomáticas partieron en octubre a propósito de las acciones legales que había iniciado Kennecott en Europa. La primera nota acusó al gobierno de Estados Unidos de estar involucrado en una «verdadera agresión económica» en contra de Chile. La segunda, entregada a Davis por el Canciller Almeyda, separó las acciones de la empresa y los actos oficiales del gobierno de Estados Unidos y «expresó interés en conversaciones bilaterales a nivel gubernamental, aunque indicó que, además del tema de las indemnizaciones, también se debían discutir las medidas económicas dirigidas contra Chile».⁴⁷

El paro de octubre de 1972, iniciado por los transportistas y al que se sumaron el comercio y otros gremios, marcó un hito en el deterioro del gobierno de la Unidad Popular y evidenció aún más el agudo escenario económico. Se sospechaba, como años después se

⁴² El Mercurio, «Gestiones entre Chile y ESTADOS UNIDOS Parten el Jueves», 18 marzo 1973. *El Mercurio* reprodujo extractos de la columna publicada en *The Washington Post*.

⁴³ Davis, p. 76. Traducción propia. El acuerdo casi no se firmó, ya que el día anterior, Allende anunció públicamente sus planes de expropiar la Compañía de Teléfonos de Chile, de propiedad mayoritaria de la ITT.

⁴⁴ Davis, p. 105.

⁴⁵ Davis, p. 102.

⁴⁶ Declaración del Consejo de Gabinete, 18 diciembre 1972, Oficios confidenciales entre la Cancillería chilena y la Embajada de Chile en Estados Unidos, Archivo General Histórico, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

⁴⁷ Davis, pp. 102-103. Traducción propia.

comprobaría, que Estados Unidos había otorgado ayuda a los gremios en paro.

Pero para Luis Maira, en la época diputado del partido Izquierda Cristiana, el punto de inflexión para el gobierno de Allende, y que tornó urgente un diálogo, fue el fracasado viaje del Presidente Allende a la Unión Soviética, realizado días después de su intervención ante las Naciones Unidas el 2 de diciembre de 1972. Allende iba en busca de asegurar créditos blandos de parte de la URSS, pero no logró convencer a la jerarquía soviética, que no consideraba viable el proyecto de la Unidad Popular.

Allende citó a Maira para pedirle que formara parte de una delegación «a prueba de filtraciones» para negociar con los estadounidenses. «Para el Presidente Allende había sido crucial buscar esa ayuda de la URSS pero las reuniones habían sido un desastre. Me dijo que se necesitaba abrir una negociación de alto nivel con Estados Unidos y que no le quedaba más alternativa que acoger una sugerencia que le había hecho el Embajador de Estados Unidos ante Naciones Unidas, George Bush. Me dijo que no creía que resultara, pero que valía la pena intentar» relata Maira.⁴⁸

Tras su intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Allende se reunió con Bush, sirviendo de traductor el Embajador de Chile en Estados Unidos, Orlando Letelier. Así se lo describió Allende a Maira: «Fue una conversación fría pero respetuosa

en la cual Allende le planteó su deseo de que hubiera algún diálogo para ver los pendientes de la nacionalización y las indemnizaciones. Bush le dijo que era muy difícil, porque no había clima para un diálogo a nivel político entre cancilleres, pero que había un mecanismo que Estados Unidos usaba frecuentemente, que eran negociaciones con delegaciones de alto nivel político-técnico pero que no comprometían directamente a los gobiernos.»⁴⁹

LIMITANTES POLÍTICAS Y CONSTITUCIONALES

El gobierno de Allende enfrentaba varias limitantes para iniciar conversaciones con Estados Unidos. Una era la evidente asimetría de poder entre los dos países. Para buscar un encuentro con Estados Unidos, la única pieza que podía mover el gobierno chileno era un posible acuerdo en torno a indemnizaciones para las compañías del cobre. Sin embargo, el gobierno sabía que no tenía la libertad para agitar ese anzuelo, ya que cuestionaría su apego a las leyes y a la Constitución, arriesgaría su propia legitimidad y crearía un conflicto dentro de su coalición de gobierno. Además, por una cuestión de principios, tampoco estaba dispuesto a hacerlo.

A nivel interno, el gobierno debía responder a otras dos limitantes. Una era el ambiente y las tensiones políticas dentro de su propia coalición y la otra

⁴⁸ Entrevista con Luis Maira, 26 junio 2012.

⁴⁹ *Ibid.*

los procedimientos legales y constitucionales que establecieron la modalidad de la nacionalización del cobre.

Aun antes de que Allende fijara a las empresas del cobre, el monto del descuento por utilidades excesivas ya había un ambiente político que tendía a rechazar cualquier indemnización. En ese momento, señala el entonces Ministro de Minería, Sergio Bitar, «se incrementaron las presiones de un sector de la UP para no compensar. Tal sector montó dos argumentos principales: que los Estados Unidos buscarían un bloqueo financiero de todas maneras, cualquier fuese la resolución chilena y que la situación de la balanza de pagos hacía imprescindible conservar el máximo de reservas, no pudiéndose desviar las disponibles para el pago de la indemnización [...] Sin embargo, estimamos que la decisión de no indemnizar fortaleció a los sectores más intransigentes de los Estados Unidos.»⁵⁰

Además, una fuerte campaña de la prensa adherente al gobierno contra las multinacionales del cobre, incluso antes de la nacionalización, creó una disposición desfavorable hacia ellas y facilitó la decisión de no indemnizarlas.

Las multinacionales eran presentadas como las responsables de la pobreza y los males de Chile, como el propio Allende lo dejó manifiesto en su mensaje al Congreso:

«Las cuatro grandes empresas norteamericanas que han explotado en Chile estas riquezas han obtenido de ellas, en los últimos 60 años, ingresos por la suma de 10.800 millones de dólares. Si consideramos que el patrimonio nacional, logrado durante 400 años de esfuerzo, asciende a unos 10.500 millones de dólares, podemos concluir que en poco más de medio siglo estos monopolios norteamericanos sacaron de Chile el valor equivalente a todo lo creado por sus conciudadanos en industrias, caminos, puertos, viviendas, escuelas, hospitales, comercios [...] a lo largo de toda su historia. Aquí está la raíz de nuestro subdesarrollo. Por eso tenemos un débil crecimiento industrial. Por esto tenemos cesantes y bajos salarios. A esto debemos nuestros miles de niños muertos en forma prematura. Por esto tenemos miseria y atraso».⁵¹

Las acciones legales y el embargo de cobre por las multinacionales tras la nacionalización minaron aún más su imagen e inflamaron la retórica y el rechazo público hacia ellas.

En tanto, dentro de la coalición de gobierno existían dos posiciones respecto de cómo proceder con Estados Unidos en general y las indemnizaciones en particular. «La tendencia principal en la

⁵⁰ Sergio Bitar, «Chile, 1970-1973: Asumir la historia para construir el futuro», Pehuén Editores, 1996, Santiago, pp. 118-119.

⁵¹ Mensaje del Presidente Salvador Allende al Senado y la Cámara de Diputados, citado por Eduardo Novoa Monreal en «La nacionalización chilena del cobre. Comentarios y documentos», Editorial Quimantú, Santiago, 1972, p. 402.

Unidad Popular, era mantener intacta la situación, que no se podía conceder nada a Estados Unidos. Ese sector más de izquierda de la UP consideraba que significaba entregarse al reformismo. Al otro lado estaba el Canciller Almeyda, quien respaldaba las conversaciones. Almeyda creía que era una demencia tener un conflicto con Estados Unidos y siempre estuvo por contenerlo, no desbordarlo,» afirma Maira.⁵²

La corriente más conciliadora, que incluía al Canciller Almeyda, el presidente del CDE y de la Comisión Nacional del Cobre, Eduardo Novoa, y el Ministro de Minería Bitar, estimaba que había que hacer algún esfuerzo para aminorar los efectos del bloqueo económico. Otro sector de la Unidad Popular, liderado por Carlos Altamirano, se negaba a cualquier posibilidad de diálogo con un gobierno que al mismo tiempo intentaba derrocarlos.

«Allende debió tomar una decisión frente a dos posiciones irreconciliables. Personalmente tomó una decisión y se alineó con el grupo Novoa-Almeyda-Bitar. Chile dijo entonces: si nos obligan a negociar para desbloquear la economía, hagámoslo al menos en apariencia. Allende creía en su muñequero: hacemos un simulacro para aliviar el bloqueo pero sin entregar nada para no enojar al Partido Socialista; así dejamos contentos a todos. Esa estrategia de negociación determinó todo lo que vino después,» afirma Bonnefoy.⁵³

El «simulacro de negociaciones» apuntaba, entonces, a evitar profundizar los roces dentro de la coalición de gobierno y al mismo tiempo dar la impresión a Estados Unidos de que se quería llegar a un acuerdo.

Sin embargo, era evidente que no se podía negociar un asunto que ya había sido zanjado por varias instituciones del Estado, según normas constitucionales. Negociar una indemnización hubiera sido «absolutamente inconstitucional», señala Eugenio Valenzuela, entonces miembro de la Comisión Nacional del Cobre.

«Cualquier negociación habría tenido que hacerse infringiendo la Constitución. Hasta Allende podría haber sido acusado constitucionalmente. No se supo de estas negociaciones en Chile porque no podía saberse, porque cualquier posibilidad de arreglo sobre la nacionalización del cobre exigía una reforma constitucional,» afirma Valenzuela.⁵⁴

Por eso, la modalidad de una negociación entre delegaciones político-técnicas de nivel medio le sirvió a Allende, dice Maira: «Para el gobierno era una complicación abrir negociaciones. No le resultaba mal a Allende que tuviera ese perfil vago, que no fueran negociaciones políticas con ministros, sino conversaciones exploratorias y reservadas.»⁵⁵

⁵² Entrevista con Luis Maira, 26 junio 2012.

⁵³ Entrevista con Claudio Bonnefoy, 27 mayo 2012.

⁵⁴ Entrevista con Eugenio Valenzuela, 21 junio 2012.

⁵⁵ Entrevista con Luis Maira, 26 junio 2012.

LA DIFUSA AGENDA

Pocos días antes de la primera ronda en diciembre de 1972, el diario estadounidense *The Washington Post* informó que las conversaciones bilaterales incluirían no solo temas como la renegociación de la deuda y la indemnización por la nacionalización del cobre, sino también posiblemente «la cooperación para el combate al narcotráfico y los problemas económicos de Chile.»⁵⁶

Recién el 18 de diciembre de 1972, dos días antes del inicio de la primera ronda de conversaciones en Washington, el gobierno chileno lo anunció públicamente. Una declaración pública del Consejo de Gabinete señaló que las conversaciones se llevarían a cabo con el fin de hacer «un examen global de las relaciones entre Chile y Estados Unidos de América. Particularmente, se procurará finiquitar los acuerdos, aún no completados, sobre la renegociación de la deuda externa para el año 1972.»⁵⁷

Las conversaciones, agregaba la declaración, se inspiran en «la política invariable del Gobierno de mantener relaciones positivas con todos los países del mundo, cualquiera sea su régimen económico-social y su orientación ideológica».

La declaración oficial omitió mencionar que se abordaría uno de los

principales escollos en las relaciones bilaterales: las indemnizaciones por la nacionalización del cobre.

Debido a las limitantes políticas y constitucionales antes mencionadas, en Chile no se le dio mucha publicidad a estas reuniones. La agenda siempre se mantuvo ambigua, tanto para el público chileno en general, como para los líderes de los partidos de la Unidad Popular, quienes fueron informados sobre ellas «de manera general, sin entrar en detalles», según Maira.⁵⁸

«Hubo algo de cobertura en la prensa chilena. Se sabía que había reuniones en el Departamento de Estado, que se había hablado del cobre y que hubo un acercamiento con Kissinger después de la primera reunión, pero nada más,» asegura.⁵⁹

Según Valenzuela, estas conversaciones eran totalmente desconocidas para los miembros de la Comisión Nacional del Cobre, salvo, probablemente, para su presidente, Eduardo Novoa. «Públicamente no había discusión sobre si negociar o no con el gobierno de Estados Unidos. Creo que a Allende no le gustaba que se supiera. No nos mantenían al tanto de las conversaciones para nada. Incluso fui a una reunión con Almeyda y nunca nos dijo. Jamás lo supe, ni lo imaginé, porque era imposible: ¿cómo se iba a negociar con Estados Unidos, en circunstancias en que la Constitución obligaba a seguir la disposición

⁵⁶ Terri Shaw, «U.S., Chile Set to Begin Negotiations on Major Issues, Including Debt», *The Washington Post*, 16 diciembre 1972. Traducción propia.

⁵⁷ Declaración del Consejo de Gabinete, 18 diciembre 1972.

⁵⁸ Entrevista con Luis Maira, 26 junio 2012.

⁵⁹ Ibid.

17 transitoria⁶⁰? No se podía negociar porque se apartaría de la Constitución. No había mucha confianza política en nosotros; había confianza jurídica, pero política o diplomática, ninguna,» señala Valenzuela, quien dijo haberse enterado de las negociaciones recién en 1974.⁶¹

A pesar de que públicamente se habló de que se trataría un conjunto de temas bilaterales, en los hechos, la primera ronda se centró casi exclusivamente en el tema de las indemnizaciones, mientras que las otras tres se enfocaron en el uso o no de un antiguo tratado bilateral de solución de controversias suscrito por ambos países en 1914. No se avanzó absolutamente nada en ninguna de ellas, y los esfuerzos de acercamiento terminaron abruptamente con el golpe militar del 11 de septiembre de 1973.

⁶⁰ La Decimoséptima disposición transitoria de la reforma constitucional estableció la nacionalización de las empresas y la modalidad en que se determinaría el monto de una eventual indemnización.

⁶¹ Entrevista a Eugenio Valenzuela, 21 junio 2012. Los miembros de la Comisión Nacional del Cobre, con excepción de su presidente, Eduardo Novoa, renunciaron a sus cargos dos meses antes del golpe militar, arguyendo que «no nos sentíamos con autoridad moral para defender un orden jurídico que estaba destruido. Ya no existía Estado de Derecho. No eran razones políticas. Allende encontraba insólito que renunciáramos y dijo que estábamos conspirando en contra de su gobierno. Eso era absurdo, y me indignó,» afirma Valenzuela.

PRIMERA RONDA. WASHINGTON, DICIEMBRE 1972

La primera reunión tuvo lugar en el Departamento de Estado entre el 20 y 22 de diciembre de 1972. La delegación chilena la integraban: Orlando Letelier, Embajador de Chile en Estados Unidos (jefe de delegación); Luis Maira, Diputado de la Izquierda Cristiana; Patricio Morales, Subsecretario de Hacienda; Hernán Soto, Subsecretario de Minería y Carlos Lazo, Vicepresidente del Banco del Estado.

Los asesores de la delegación chilena fueron: Pablo Valdés, Ministro Consejero de la Embajada en Washington; Javier Urrutia, Asesor Financiero; Patricio Rodríguez, Primer Secretario de la Embajada en Washington; Fernando Bachelet, Primer Secretario de la Embajada en Washington y Claudio Bonnefoy, Asesor Jurídico de la Embajada en Washington.

La delegación estadounidense la integraron: Charles Meyer, Secretario de Estado Adjunto (jefe de delegación); John Hennessy, Secretario Adjunto del Tesoro para Asuntos Internacionales; Sidney Weintraub, Subsecretario Adjunto de Estado para Asuntos Económicos; John Fisher, Director de Área del Departamento de Estado y Mark Feldman, Consejero Legal Adjunto del Departamento de Estado; Edgar Gordon, Director de Programas Bilaterales del Departamento del Tesoro. Los asesores no se especifican.

El segundo día se sumó a la delegación estadounidense Cecil Hunt,

abogado jefe de OPIC, para discutir los acuerdos con Braden.

La primera ronda partió fijando las reglas del juego y con un atisbo de optimismo. Ambas partes acordaron darle un «carácter reservado» a las conversaciones y no grabarlas, para no «inhibir el diálogo».⁶²

Meyer señaló que, siendo conocidas las posiciones de ambas partes, «seguramente se eliminará la retórica y no será necesario entrar en discusiones ideológicas», a lo que Letelier se sumó. Agregó que esperaban acordar «camino prácticos posibles» y que se avanzara en asuntos como la deuda externa chilena. «Existen cuestiones conceptuales y de principios que separan a ambos países, pero que actuando con honradez y franqueza se puede salvaguardar ese aspecto para los fines prácticos que se buscan,» señaló Meyer.

Letelier planteó que existía un «serio deterioro» en las relaciones entre ambos países y que las acciones legales emprendidas por las compañías de cobre «dificultan una acción positiva». Afirmó que era necesario trabajar en una agenda que cubriera las «relaciones

comerciales y financieras y la renegociación de la deuda externa; es decir un examen global para llegar a una nueva realidad en las relaciones bilaterales» y propuso comenzar con el tema de la deuda externa.

Sin embargo, a los pocos minutos Hennessy mencionó el Artículo 4 del Acta del Club de París sobre el compromiso de solucionar el tema de las indemnizaciones, «sin dejar de lado un análisis de otros aspectos que forman parte global del acuerdo de París». Tras una breve intervención de Letelier sobre la deuda externa, el diálogo volvió a centrarse en los pagarés que debía Chile y las garantías que OPIC debía pagar a las empresas nacionalizadas.

Los estadounidenses nuevamente se refrieron a los compromisos contraídos por Chile en el Artículo 4 del Acuerdo de París, de los cuales, según Meyer, «se desprende un ‘concepto de propiedad’ que involucra una cuestión filosófica de alta importancia para Estados Unidos.»

«Chile reconoce y se propone pagar las deudas contraídas de acuerdo a las posibilidades de su balanza de pagos,» afirmó Letelier. «En materia de nacionalizaciones, Chile dio a conocer su política que, tal como fue recogido en el Acta, indica que el país se sujetará a su ley interna y a los principios de derecho internacional, especialmente la Resolución 1803 de Naciones Unidas.»

Meyer respondió que nadie negaba el derecho de Chile a nacionalizar, pero «nuestra posición es que cualquier cosa material tiene un precio de venta». «Para llegar a lo que ustedes llaman

⁶² Las citas y los contenidos de esta ronda provienen de: «Minutas de Conversaciones Sostenidas entre Delegaciones de Chile y los Estados Unidos. Relación resumida de aspectos principales del diálogo entre ambas delegaciones», preparado por la Embajada de Chile en Washington (1972) y disponible en Oficios confidenciales entre la Cancillería chilena y la Embajada de Chile en Estados Unidos, Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

‘normalización’ (relaciones financieras), es necesario eliminar la piedra que claramente hay en el camino (indemnización). ¿Cómo construir un puente entre Chile y Estados Unidos sin tener que destruir los respectivos intereses y puntos de vista?» preguntó Meyer.

A partir de entonces, el diálogo se tornó áspero, especialmente con los otros integrantes de la delegación estadounidense, y se dio vuelta sobre los mismos temas. No fue posible retomar los demás temas que Chile quiso incluir en la agenda y ambas partes hablaron en círculos sobre la interpretación del Artículo 4 del Acta del Club de París, el concepto «del dominio de los recursos naturales» (Letelier), la legitimidad de indemnizaciones en una nacionalización, si Chile aceptaba o no el derecho internacional y cómo ambas partes lo interpretaban, sin lograr ningún punto de encuentro.

«A la media hora quedó claro que Estados Unidos no desconocía el derecho de los países a nacionalizar, pero con una indemnización ‘pronta, efectiva y adecuada’, de acuerdo a las reglas del derecho internacional público. Recuerdo que Meyer puso las iniciales de ‘pronta, efectiva y adecuada’ en español en un pizarrón,» relata Maira.⁶³

Ambas partes se aferraron a sus interpretaciones del derecho internacional, de la propiedad y de la legitimidad de las acciones de uno y otro, a pesar de algunos gestos conciliatorios de Meyer.

También se abordó el tema de las responsabilidades y las «cargas» derivadas de la asimetría de poder entre ambos países. La calidad de país más grande, dijo Meyer, no imponía a Estados Unidos abandonar sus intereses, sino que también debía protegerlos «sin contrariar necesariamente los intereses chilenos». Letelier concordó que no se podía exigir a Estados Unidos renunciar a sus intereses, «pero el hecho de que cuenta con mayores medios que los países pequeños le impone algún tipo de ‘carga’.»

Letelier apeló a que la delegación estadounidense indicara una solución «que no signifique pretender que Chile debe renunciar a sus prerrogativas constitucionales,» a lo cual Meyer respondió que dado que el «proceso de nacionalización se ha hecho a través de las leyes chilenas, por los chilenos y para los chilenos, es la parte chilena la que debe indicar un camino de solución».

Letelier le señaló que «en ese terreno no veo ningún medio, pues el proceso constitucional ha terminado y cualquier respuesta en los términos planteados por la parte norteamericana significaría alterar el orden constitucional chileno.»

Para Meyer, con eso «se plantea un problema de equidad», alegando que el Tribunal Especial del Cobre había cerrado todos los caminos posibles para las empresas, dejándolas en la indefensión. ¿Habría algún mecanismo que permitiera modificar o abandonar la determinación de las utilidades excesivas?, preguntó Meyer. Ninguna, respondió Letelier.

⁶³ Entrevista con Luis Maira, 26 junio 2012.

Letelier además se refirió a la reacción de la opinión pública frente a las acciones de Kennecott, que «han creado un ambiente público interno en Chile que dificulta el diálogo, y que incluso el viaje de la delegación a Washington fue difícil; también ha limitado la capacidad de acción del gobierno chileno».

Según Meyer, «esta cuestión (las indemnizaciones) politiza todos los otros problemas y dificulta su solución».

Esa noche hubo un pequeño cocktail en un salón solemne del Departamento de Estado. A él asistió brevemente el Asesor de Seguridad Nacional de Nixon, Henry Kissinger, quien conversó con Letelier. Letelier después le relató a Maira que Kissinger le había planteado lo siguiente: «Chile no era un país estratégicamente importante para Estados Unidos. Chile no les preocupaba, sino el precedente que sentaría para las inversiones de Estados Unidos en el mundo. Kissinger dijo que tenían 90 mil millones de dólares en inversiones en el mundo y que no era doctrina de su país tirarlas al agua. Y que si desconocieran esa doctrina pondrían en riesgo todas sus inversiones en todo el mundo y estarían debilitando algo esencial para Estados Unidos, que era la defensa de sus inversiones en el extranjero.»⁶⁴

Al día siguiente, Letelier nuevamente intentó abordar temas distintos de las indemnizaciones, como el acceso al crédito y el papel de Estados Unidos en los organismos financieros internacionales, tratando de vincular una solución a

estos temas como condición previa a avanzar el tema de las indemnizaciones. «Es indispensable una comprensión global de todos los problemas para poder resolver la llamada ‘cuestión sustantiva’,» dijo Letelier.

No llegó lejos. Meyer indicó que el problema había partido con Chile y por lo tanto Chile debía dar el paso inicial, y recién entonces Estados Unidos podría considerar los puntos de vista de Chile «con un espíritu más abierto».

Meyer calificó esta situación como un «círculo vicioso» y destacó dos características de las discusiones hasta ese momento: «a) la franqueza y la claridad, y b) la absoluta irreductibilidad de posiciones de ambos países».

Letelier la calificó de un «impasse de dos posiciones nacionales inconciliables». Siendo así, la parte chilena propuso el uso de un mecanismo que pudiera «incorporar un nuevo elemento que alterara el impasse»: el Tratado Bryan-Suárez Mujica de 1914.

El Tratado para la Solución de Disputas que Puedan Ocurrir entre Estados Unidos de América y Chile, conocido como el Tratado Bryan-Suárez Mujica, establece que cuando hayan fracasado los medios diplomáticos de solución de controversias cualquiera de las partes puede someter la disputa a una Comisión Internacional de cinco miembros para su estudio. La Comisión debía emitir un informe en un plazo de un año, prorrogable. Entonces habría un plazo de seis meses para retomar las negociaciones diplomáticas en función de ese informe. Si aún no se lograra un

⁶⁴ Ibid.

acuerdo, el asunto podía ser sometido a la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya.⁶⁵

Para el gobierno chileno, agregó Letelier, «sugerir siquiera este procedimiento le acarrea arduos problemas» y que al hacerlo, estaba haciendo una «concesión importante». Ambas partes concordaron en que, tal como estaba la situación, era útil la participación de un tercero, aunque expresaron dudas. Meyer dijo que su país no quería un «*face-saving device*»⁶⁶, sino resultados concretos.

No obstante, antes de terminar la primera ronda, ambas partes volvieron a sus puntos de partida. Meyer afirmó que «el gran problema es la indemnización y las demás son materias incidentales». «Debe comprenderse en Santiago con claridad lo que Estados Unidos pretende: obtener indemnización sin violar el orden legal chileno,» señaló.

«Debe quedar en claro –respondió Letelier– que en el estado actual no habrá indemnización y que con el transcurso del tiempo se consolidará la situación actual. Aquí nadie va a

engañar a nadie. Hoy podemos decir que no habrá cambios en la posición chilena. Chile no va a ceder por unos créditos más o por presiones [...] Estados Unidos debe hacer un ‘esfuerzo de imaginación’ para ofrecer fórmulas, dentro de un enfoque realista y teniendo presente la situación actual.»

Ambas partes quedaron en analizar la propuesta de utilizar el Tratado de 1914 para la segunda reunión, que según Meyer, «estará vinculada de alguna manera a la renegociación de la deuda», en un claro gesto conciliatorio. Sin embargo, no fue así. La segunda ronda se centró casi exclusivamente en qué instrumento usar para negociar: el Tratado de 1914 o el Artículo 4 del Acta del Club de París. Nuevamente, la parte chilena intentó ampliar la agenda a otros temas bilaterales que enfrentaban a los dos países, pero no tuvo éxito.

SEGUNDA RONDA. WASHINGTON, MARZO DE 1973

La segunda ronda se realizó en el Departamento de Estado el 22 y 23 de marzo de 1973. Para entonces, Nixon ya había asumido su segundo mandato, por lo que ambas partes coincidieron en que era necesario desarrollar relaciones constructivas, ya que Nixon y Allende tenían cuatro años por delante.

La composición de la delegación chilena se mantuvo, sumándose a ella Benjamín Concha, Tercer Secretario de la Embajada de Chile en Washington.

⁶⁵ Treaty for the Settlement of Disputes that May Occur between the United States of America and Chile, 24 julio 1914, <http://images.library.wisc.edu/FRUS/EFacs/1916/reference/frus.frus1916.i0011.pdf>.

Irónicamente, Estados Unidos invocó el Tratado Bryan-Suárez Mujica en 1988 para obligar al Estado de Chile a pagar una indemnización a las familias de Letelier y la estadounidense Ronni Moffit, asesinados por la DINA en Washington, D.C. en 1976.

⁶⁶ Instrumento para «salvar cara».

Para entonces, Meyer había renunciado a su cargo y en las negociaciones con Chile tomó su lugar, el Secretario Adjunto interino para Asuntos Latinoamericanos del Departamento de Estado, John Crimmins. También se sumó a la delegación original el Subsecretario Adjunto del Tesoro para Asuntos Internacionales, Richard Larsen.

«La primera y segunda ronda fueron radicalmente distintas. En la primera conversación fue decisiva la actitud de Charles Meyer. El tenía una disposición de evitar un choque frontal y dar alguna salida, sin sacrificar las posturas norteamericanas que quedaron muy claras en ese diálogo. El que lo reemplazó era un tipo mucho más rudo. Fue otro el tono,» afirma Maira.⁶⁷

El cambio de actitud del principal negociador estadounidense se conjugó con otro acontecimiento que inyectó más hostilidad al encuentro. En esos días, el Senado estadounidense realizaba audiencias públicas en que altos ejecutivos de la ITT reconocían sus actividades clandestinas para prevenir la toma de posesión de Allende en 1970. «Es difícil decir cuánto afectaron estas revelaciones las conversaciones oficiales, pero el ambiente era considerablemente menos cordial que en diciembre,» afirmó el ex Embajador Nathaniel Davis.⁶⁸

En su primera intervención del primer día de reuniones, Letelier se refirió a esas audiencias y a las acciones judiciales de Kennecott en Europa como

«elementos negativos que no facilitan la obtención de entendimientos, que constituyen hechos que perjudican los objetivos de estas dos delegaciones, repercuten desfavorablemente en la opinión pública chilena y limitan la latitud de negociación del gobierno de Chile».⁶⁹

Respecto de Estados Unidos también operaban factores limitantes, dijo Crimmins y estos incluían el hecho de que Chile no hubiese cumplido sus obligaciones emanadas del Acta del Club de París al «repudiar» sus deudas y no indemnizar adecuadamente los intereses estadounidenses nacionalizados, y que tampoco había pagado a OPIC los pagarés relativos a Braden.

Desde el inicio, Crimmins dejó en claro que el centro de las dificultades radicaba en el problema de las indemnizaciones, «el que fue creado por Chile y debe ser resuelto por Chile». Asimismo, descartó de plano el uso del Tratado de 1914, al considerar que «la vía diplomática no ha sido agotada». En cambio, señaló que el Artículo 4 del Acta del Club de París constituía el punto de partida adecuado, que la

⁶⁹ Las citas y contenidos de esta ronda provienen de: «Minutas de Conversaciones Sostenidas entre Delegaciones de Chile y los Estados Unidos. Relación resumida de aspectos principales del diálogo entre ambas delegaciones», preparado por la Embajada de Chile en Washington (1973), disponible en Oficios confidenciales entre la Cancillería chilena y la Embajada de Chile en Estados Unidos, Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

⁶⁷ Entrevista a Luis Maira, 26 junio 2012.

⁶⁸ Davis, p. 103. Traducción propia.

solución debía partir del lado chileno y que el camino más apropiado eran las negociaciones directas.

Para los chilenos, sin embargo, no tenía sentido insistir en el Acta del Club de París, debido a la «conocida disparidad de criterios existentes entre ambos países sobre los alcances y compromisos que de ella emanan.»

En un ambiente de notoria hostilidad, que se desprende incluso de la lectura de las actas, ambas partes se dieron vueltas sobre lo ya discutido en diciembre y en sus respectivos puntos de partida: Chile con el Tratado de 1914 y Estados Unidos con el Acta del Club de París. Mientras, se recriminaban mutuamente respecto del impacto de las acciones estadounidenses en la economía chilena, la enmienda González, la política de Estados Unidos frente a los organismos multilaterales de crédito y el incumplimiento por parte de Chile de sus obligaciones internacionales.

Para Crimmins, la reforma constitucional que permitió la nacionalización del cobre no impedía modificar la decisión sobre utilidades excesivas y no veía la ventaja de la intervención de un tercero a través del Tratado de 1914, «puesto que los asuntos que se discutirían serían los mismos».

La posición chilena, sin embargo, consideraba el tratado como único instrumento que podría «encauzar las divergencias entre los dos países», dado que la única posibilidad de modificar lo ya resuelto (nacionalización sin indemnización) sería a través de una reforma constitucional, «cosa que no es

viabile en este momento, desde un punto de vista de las condiciones políticas, ni lo será en el futuro inmediato por consideraciones políticas, históricas y económicas», explicó Letelier.

Según la parte chilena el uso del tratado podría generar un clima más positivo para efectuar una segunda reforma constitucional. Sin embargo, a Estados Unidos no le daba ninguna seguridad de que ese largo procedimiento pudiera satisfacer la demanda de indemnización. Podría producir resultados «atmosféricos» pero no consecuencias «prácticas y tangibles», dijo Crimmins. Además, agregó, era un «procedimiento desequilibrado en favor de Chile». No estaba rechazando de plano su utilización, pero sí tenía «dificultades muy serias para aceptarlo», dijo el jefe de la delegación estadounidense. Hennessy tildó la propuesta del tratado como un «procedimiento dilatorio».

Letelier insistió en que por el camino del tratado se crearían las condiciones necesarias para una normalización de las relaciones y reiteró que las limitaciones constitucionales de Chile no podían asegurar en ese momento ningún tipo de resultado. Chile no busca «salvar las apariencias», dijo, sino proponer un mecanismo realista y razonable.

Ninguna de las partes cedió en lo más mínimo sus posiciones y cerca de finalizar la segunda ronda admitieron su «desaliento» (Estados Unidos) y «frustración» (Chile). Las dos delegaciones calificaron la actitud de la otra como «negativa». ¿Qué hacemos ahora?, preguntó Crimmins.

«Propusimos el mecanismo del Tratado de 1914 y ustedes lo están rechazando [...] Chile lamenta no haber recibido una sola respuesta positiva a las proposiciones que se han hecho a distintos problemas y que, por tal motivo, por la actitud negativa de Estados Unidos, no se puede avanzar más en este tipo de conversaciones. ¿Y ahora qué hacemos?» replicó Letelier.

Crimmins insistió en que su país no rechazaba el tratado, pero pretendía mantenerse dentro del esquema del Artículo 4 del Acta del Club de París. Afirmó que «esta serie de conversaciones ha sido agotada». Propuso dejar pasar un tiempo para reconsiderar las posiciones de ambas partes y «reanudar contactos a un nivel más elevado o por la vía diplomática normal.»

ÚLTIMOS ACERCAMIENTOS

En 1973 hubo dos otras rondas de negociaciones: una en junio en Lima, Perú, y la otra en agosto en Washington.⁷⁰

El ex embajador Nathaniel Davis asegura que intentó convencer a Washington de que se abriera a la posibilidad de negociar bajo el Tratado de 1914, a pesar de que hubiera significado alargar el proceso y no estaba claro qué

tan vinculante sería su resolución. Sin embargo, el tratado «podría abrir el camino a un acuerdo que consideraría tanto nuestros intereses respecto de la indemnización y las quejas chilenas sobre el bloqueo del crédito, la deuda y otros temas. El hecho de que el tratado ya estaba vigente desde hacía mucho tiempo hacía políticamente más fácil que ambas partes lo aceptaran que la negociación y ratificación de un nuevo acuerdo.»⁷¹

Ambas partes se reunieron nuevamente entre el 23 y el 26 de junio de 1973, esta vez en paralelo a la reunión de la Organización de los Estados Americanos que se realizaba en Lima. Letelier había regresado a Santiago para asumir como Canciller, y la embajada chilena en Estados Unidos continuaba acéfala. La delegación chilena fue encabezada por Clodomiro Almeyda. Desde Washington solo viajó Bonnefoy.

En la reunión en Lima, los chilenos continuaron insistiendo en el uso del Tratado Bryan-Suárez Mujica, pero no hubo avances.

Mientras, el clima político en Chile se deterioraba rápidamente. «El gobierno estaba cada día más acorralado por el sector de Altamirano, por la derecha y los militares. Allende quería seguir aparentando (hacia Washington) que se hacía progreso y al mismo tiempo (hacia Santiago) que no se supiera. El gobierno seguía con la misma táctica de *basketbolista*, haciendo *drilling* con la pelota por todos lados sin nunca chu-

⁷⁰ No existen registros ni minutas de estas reuniones en el Archivo de la Cancillería chilena. El diplomático chileno que redactó las minutas de las primeras dos reuniones, Fernando Bachelet, no participó en las dos siguientes.

⁷¹ Davis, p. 104. Traducción propia.

tear al arco. Esa es la mejor imagen de la estrategia chilena,» relata Bonnefoy.⁷²

La cuarta reunión tuvo lugar en Washington el 16 y 17 de agosto de 1973, pocas semanas antes del golpe militar. La delegación chilena fue encabezada por José Tohá, hacía poco Ministro de Defensa de Chile. Esta última reunión se mantuvo en la más estricta reserva y tampoco hubo avances relevantes.

La situación política interna en Chile ya era caótica y se veía venir el golpe de Estado. «Eso de aparentar estar negociando con el gobierno de Estados Unidos tenía sus límites. Ya habíamos perdido credibilidad,» señala Bonnefoy.⁷³

De acuerdo a lo que le contó después Letelier a Davis, no había sido fácil lograr apoyo gubernamental para esa última reunión: «Aparentemente, Altamirano y sus colegas socialistas se oponían a negociaciones con un país que ellos creían estaba buscando el derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular. No obstante, Allende siguió adelante, en parte como concesión a las fuerzas armadas chilenas, cuyos líderes presionaban por una reconciliación Estados Unidos-Chile».⁷⁴

Según Davis, hubo un último intento de acercamiento de Estados Unidos hacia el gobierno chileno. El 10 de septiembre de 1973, el Departamento de Estado envió a su embajador en Chile

un largo telegrama con preguntas que le debía plantear a Tohá para darle seguimiento a lo conversado en la ronda de agosto en Washington. Cuando Davis recibió el telegrama al día siguiente, el golpe militar ya estaba en marcha.⁷⁵

CONCLUSIONES

Debido a las limitantes de política interna y la normativa legal-constitucional, el gobierno chileno sabía que no podía negociar compensaciones para las empresas mineras que habían sido nacionalizadas. Más allá de esas limitaciones, Chile también estaba defendiendo principios, en cuanto la nacionalización fue una decisión soberana del Estado tomada en pos de un interés público que consideraba superior a los derechos del inversionista extranjero. Este cuadro determinó una estrategia de negociación que en su seno impedía cualquier posibilidad de ceder posiciones y lograr algún punto de encuentro con la contraparte.

Sin embargo, la asimétrica relación de poder entre ambos países y las medidas de coerción económica que ella

⁷² Entrevista a Claudio Bonnefoy, 27 mayo 2012.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Davis, p. 106. Traducción propia.

⁷⁵ Davis, p. 107. Traducción propia. Cinco meses después del golpe militar, en febrero de 1974, los gobiernos de Chile y Estados Unidos acordaron la renegociación de la deuda externa chilena, ratificando lo establecido en el Artículo 4 del Memorándum de Acuerdo firmado en París en abril de 1972. Ese año, Chile negoció acuerdos de compensación directamente con las empresas estadounidenses nacionalizadas, poniendo fin al pleito.

permitió, las drásticas consecuencias de esas medidas en la economía chilena, y la influencia y acciones de actores extraoficiales obligaron a Chile a buscar un acercamiento con Estados Unidos bajo la apariencia de querer alcanzar algún acuerdo.

Estados Unidos, en cambio, entró a las negociaciones con un solo objetivo, que era lograr una indemnización para sus empresas. No había otro tema en la agenda. También defendió una postura basada en principios intransables en torno a la propiedad privada, el trato a la inversión extranjera y su particular interpretación del derecho internacional.

Los dos años previos de hostilidad política y agresiones verbales mutuas, a lo que se sumó la campaña de hostigamiento económico por parte del gobierno estadounidense crearon un clima desfavorable y rigidizaron las posiciones, dejando poco margen de maniobra para hacer cualquier concesión.

Los líderes de ambos países, además, enfrentaban presiones internas. Allende debía lidiar con las distintas posiciones dentro de su coalición de gobierno y una opinión pública que rechazaba cualquier acuerdo o concesión a Estados Unidos y sus corporaciones, al tiempo que la situación económica objetiva urgía buscar algún alivio. Nixon, por su parte, debía sentar un precedente para responder ante los inversionistas de su país que buscaban la protección de su gobierno, brindando garantías de que serían defendidos efectivamente en caso de nacionalización.

Ambas partes se entraparon en sus respectivos argumentos, basados en una defensa intransigente de posiciones y principios. Hubo divergencias insalvables respecto de lo que se debía discutir (agenda), la legitimidad de las acciones emprendidas por el otro, la interpretación del derecho internacional y, cuando el impasse era total, la utilidad y efectividad del instrumento propuesto para superarlo. Fueron cuatro rondas de negociaciones reservadas predestinadas a no llegar a ninguna parte.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Bitar, Sergio (1996): «Chile, 1970-1973: Asumir la historia para construir el futuro», Santiago, Pehuén Editores.
- Boorstein, Edward (1977): «Allende's Chile. An Inside View», Nueva York, International Publishers.
- Davis, Nathaniel (1985): «The Last Two Years of Salvador Allende», Ithaca, Cornell University Press.
- Empresa Editora Nacional Quimantú (1972): «Documentos Secretos de la ITT», Santiago.
- Kissinger, Henry (1982): «Mis Memorias», Volumen II, Buenos Aires, Editorial Atlántida.
- Millar Carvacho, René (2005): «Pasión de Servicio: Julio Philippi Izquierdo», Santiago Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Novoa Monreal, Eduardo (1972): «La Batalla por el Cobre», Santiago, Empresa Editora Nacional Quimantú.
- Novoa Monreal Eduardo (1972): «La nacionalización chilena del cobre. Comentarios y documentos», Santiago, Empresa Editora Nacional Quimantú.

Revistas

- Farnsworth, Elizabeth (1974): «Chile: What was the U.S. Role? More than Admitted», *Foreign Policy*, N° 16, Otoño 1974.
- Sigmund, Paul E. (1974): «El bloqueo invisible y la caída de Allende», *Estudios Internacionales*, Vol. 7, N° 26.

Documentos

- Archivo General Histórico, Oficios confidenciales entre la Embajada de Chile en Estados Unidos y la Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 1803 «Soberanía permanente sobre los recursos naturales», 14 diciembre 1962. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/recursos.htm>.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, «Ley 17450 Reforma la Constitución Política del Estado». Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29026>.
- Departamento de Estado de Estados Unidos, «Foreign Relations, 1969-1976, Volume IV, Foreign Assistance, International Development, Trade Policies, 1969-1972», Washington, D.C. Disponible en: <http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/iv/15575.htm>.
- Memorandum of Agreement Regarding the Consolidation of Chilean Debts, 19 abril 1972, París. Disponible en: http://www.docstoc.com/docs/3875350/?utm_source=docstoc&utm_medium=email&utm_content=downloadeddoc&utm_campaign=newreg.
- Treaty for the Settlement of Disputes that May Occur between the United States of America and Chile, 24 julio 1914, University of Wisconsin, Madison. Disponible en: <http://images.library.wisc.edu/FRUS/EFacs/1916/reference/frus.frus1916.i0011.pdf>.

Prensa

- Berger, Marilyn, «Chile's Refusal to Pay Firms Hit by Rogers», *The Washington Post*, 14 octubre 1971.

- Diuguid, Lewis H., «Chile Official Rules Out Copper Profits Appeals», *The Washington Post*, 15 octubre 1971.
- Diuguid, Lewis H., «U.S. and Chile Clash Over Debt Payment», *The Washington Post*, 18 marzo 1972.
- El Mercurio, «Gestiones entre Chile y Estados Unidos parten el jueves», 18 marzo 1973.
- Shaw, Terri, «U.S., Chile Set to Begin Negotiations on Major Issues, Including Debt», *The Washington Post*, 16 diciembre 1972.
- Stern, Laurence, «Aid Used as Choke on Allende», *The Washington Post*, 16 septiembre 1973.

Entrevistas

- Claudio Bonnefoy, 27 mayo 2012
- Luis Maira, 26 junio 2012
- Eugenio Valenzuela, 21 junio 2012