

LA POLÍTICA INTERNACIONAL CHILENA DEL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR 1970-1973: UN INTENTO DE PLURALISMO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES*

Jorge Magasich Airola**

RESUMEN

El gobierno de la Unidad Popular inició una política que buscaba emancipar al país de uno de los bloques de la Guerra Fría estableciendo relaciones con todos los países del mundo. Se identifica con el Movimiento de los Países No-Alineados y sus principios tercermundistas, como la autodeterminación de los pueblos o un nuevo orden internacional más justo para los países “en desarrollo”, y formula proposiciones para organizar acciones concertadas del Tercer Mundo. A escala latinoamericana, busca constituir una organización internacional de los países latinos que acreciente la integración regional, sin Estados Unidos y Canadá.

Aunque 34 meses de gobierno resulta un período demasiado corto para que estas ideas pudiesen concretarse, es posible que muchas de ellas hayan sido anticipadas en su tiempo y que hoy cobren una sorprendente actualidad. Varios países del “Sur” formulan hoy reivindicaciones y propuestas muy próximas a las de la Unidad Popular.

PALABRAS CLAVE

Política exterior de la Unidad Popular; Integración latinoamericana; Tercer Mundo;

Recibido: 15 de agosto de 2013

ABSTRACT

The government of the “Unidad Popular” initiates a new foreign policy that he looks for to emancipate the country of one of the blocks of the Cold War establishing relations with all countries of the world. He identifies with the Movement of the Non-aligned Countries and their third-world principles, like the self-determination or a new international order more just for countries “in development”, and formulates proposals to organize coordinated operations of the Third World. To Latin American scale, he looks for the constitution of an international organization of the Latin countries that increases the regional integration, without the United States and Canada.

Although 34 months of government is too short period in order that these ideas could take shape, it is possible that many of them have been anticipated at the time and they acquire a remarkably relevant today. Several countries of the “South” today formulate vindications and proposals very next to those of the Unidad Popular.

KEYWORDS

Foreign policy of the Popular Unity; Latin American Integration; Third World.

Aprobado: 20 de noviembre de 2013

* Doctor en Historia de la Universidad Libre de Bruselas y profesor de historia de América Latina en el Institut de Hautes Etudes de Communications Sociales, Bruselas. E-mail: Jorge.magasich@galilee.be

INTRODUCCIÓN

Durante sus casi tres años de gobierno en Chile, de noviembre de 1970 a septiembre de 1973, el Dr. Salvador Allende, a la cabeza de la Unidad Popular (UP), una coalición de prácticamente todas las izquierdas¹, inicia una política de transformaciones socio-económicas, que incluye una política exterior innovadora: busca reemplazar las “fronteras ideológicas” y el alineamiento propio a la Guerra Fría, por una nueva política internacional de “pluralismo ideológico”.

Esta tiene tres grandes pilares: establecer relaciones diplomáticas y comerciales con todos los países del mundo, independientemente del régimen interno que los rijan; defender las reivindicaciones de los países del entonces llamado “Tercer Mundo”; y promover la integración latinoamericana.

Tal vez el primer artículo del proyecto de constitución del gobierno de la UP, —que no pudo ser sometido a la ciudadanía— resume bien el proyecto. Chile es definido como un Estado integrado a la comunidad latinoamericana y participante de la comunidad universal, en tanto país libre, soberano y económicamente independiente².

Aunque esta política constituye un todo coherente, a efectos de análisis la

descompondremos en cinco polos: la defensa de los principios tercermundistas; los objetivos propuestos al Tercer Mundo, la integración latinoamericana, las relaciones con los tres vecinos y las respuestas a la política hostil del gobierno estadounidense.

1) El gobierno de la UP asume la defensa de los principios postulados entonces por el movimiento de países no alineados, como la autodeterminación de los pueblos y su corolario, la no intervención. Defiende las políticas de desarme, de no proliferación de armas nucleares y la distensión Este-Oeste. Esto incluye el rechazo del antisemitismo y del racismo, en especial del apartheid sudafricano, y el apoyo a las luchas anticoloniales de las colonias portuguesas, a las reivindicaciones de los pueblos árabes de recuperar los territorios ocupados por Israel en 1967 y al derecho del pueblo palestino a fundar un Estado independiente.

A esto se añaden otras proposiciones como limitar los monopolios privados transnacionales en materia de telecomunicaciones; mejorar la condición jurídica y social de la mujer, y poner fin a la discriminación de las personas nacidas fuera del matrimonio³.

2) Durante aquel trienio, el gobierno de la Unidad Popular se transforma, en cierto sentido, en uno de los voceros del “Tercer Mundo” (“abogado del Ter-

1 Los componentes comunistas, socialistas, radicales (laicos), el MAPU (cristianos de izquierda que evolucionaron a posturas marxistas) y la izquierda cristiana. El Movimiento de izquierda revolucionaria (MIR, inspirado por la revolución cubana), le da un apoyo crítico desde el exterior.

2 Salvador Allende, *Un Estado democrático y soberano. Mi propuesta a los chilenos* (texto póstumo) (España: Centro de estudios políticos Simón Bolívar y Fundación Presidente Allende), 1993.

3 Humberto Díaz C. 1987, “Política multilateral del Presidente Salvador Allende en sus aspectos políticos y de derechos humanos, a la luz de las experiencias de un embajador”, en Jorge Vera C. *La política exterior chilena durante el gobierno del presidente Salvador Allende 1970-1973* (Santiago de Chile: Ed. IERE, 1987), 173-176.

cer Mundo” según el diario francés *Le Monde*) formulando una gama de proposiciones que atañen buena parte de los problemas cruciales que marcan las relaciones entre los países en desarrollo con los industrializados, hoy calificados a menudo de “Sur” y “Norte”.

Promueve la coordinación de los países del Tercer Mundo para conseguir objetivos comunes, como la reforma del sistema financiero internacional, una investigación para determinar los orígenes de la deuda pública y sugerir soluciones; garantizar medios democráticos e incitar a las naciones a que destinen una parte de su presupuesto militar a la creación de un “Fondo de desarrollo humano homogéneo”. Todo esto principalmente a través de la UNCTAD / CNUCED⁴.

3) Aspira a la creación de un órgano representativo de los países latinoamericanos, sin Estados Unidos, que promueva su integración económica. Y a escala regional, Chile incentiva el desarrollo de un mercado común entre los países del Pacto Andino y apoya vivamente la “Decisión 24”, un importante acuerdo de tratamiento común de las inversiones extranjeras.

4) Las relaciones de Chile con sus tres vecinos (Argentina, Bolivia y Perú) se tratan con extremo cuidado, ya que los litigios fronterizos podían ser utilizados para exacerbar tensiones. Chile alcanza un acuerdo global con Argentina y estudia favorablemente la demanda marítima boliviana. Las relaciones con Perú se mantienen a un muy buen nivel.

5) Por último, el gobierno de Allende busca fórmulas de conciliación del único diferendo explícito con la Casa Blanca: el monto de la indemnización por la nacionalización de cinco grandes minas de cobre.

En este trabajo nos proponemos presentar estas ideas y analizar algunas de ellas. Aunque prácticamente ninguna pudo concretarse, resulta impresionante su actualidad. Cuarenta años más tarde, en efecto, son parte de los proyectos de varios países latinoamericanos.

Destacamos en la bibliografía la investigación y publicación de una gran cantidad de fuentes de Jorge Vera Castillo, que utilizamos extensamente, así como el trabajo de Gonzalo Martner, una de las obras cruciales para entender el período.

EL CONTEXTO: FIN DE LA CONVERTIBILIDAD DEL DOLAR Y LA HOSTILIDAD DE LA CASA BLANCA

Entre 1971, la mayor parte de los países del Tercer Mundo –Chile incluido– son afectados por una decisión mayor tomada por la Casa Blanca de poner fin a la convertibilidad del dólar. Y desde 1970 el Gobierno chileno debe afrontar varias embestidas económicas y políticas organizadas desde Washington, con la finalidad de derrocarlo a través de un golpe militar.

4 UNCTAD: *United Nations Conference on Trade and Development*. Designada también a través de la sigla francesa CNUCED: *Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*. Constituida en 1964 como organismo intergubernamental permanente de la ONU, la Conferencia está encargada de reflexionar y actuar para acelerar el crecimiento y desarrollo de los países en desarrollo.

La primera medida –un momento crucial de la historia del siglo XX– responde a la difícil situación que afronta Richard Nixon, presionado por los costos crecientes de la guerra en Vietnam, la carrera espacial y las inversiones en dólares en Europa, Canadá y Japón. En agosto de 1971, anuncia unilateralmente el fin de la convertibilidad del dólar en oro (U\$35 la onza de oro) vigente desde 1934 y confirmada en Bretton Wood en 1944. Esto le permite aumentar en 10% las tasas a las importaciones, reducir en 10% la ayuda extranjera, devaluar el dólar y emitir masivamente.

Pero la devaluación perjudica a los países que poseen reservas en dólares, pues estas se ven devaluadas como resultado de decisiones tomadas para remediar problemas estadounidenses, en los que no les cabe responsabilidad. Es el caso de buena parte de los países latinoamericanos, que carecen de poder y competencias para influir en estas decisiones. Como veremos, el gobierno de Allende formulará proposiciones a los países latinos para disminuir los efectos negativos de la devaluación y para evitar que se vuelvan a producir.

Por otra parte, el 15 de septiembre de 1970, sólo 11 días después de la elección de Salvador Allende, Richard Nixon, acompañado por Henry Kissinger, da orden a la CIA de organizar un golpe de Estado en Chile. Tales direc-

tivas permanecen secretas. Se hicieron públicas en 1975, con la edición del informe del senado norteamericano *Covert action in Chile*⁵. Pero Allende tenía indicios de la política agresiva de Washington. Aunque el gobierno de los Estados Unidos nunca declaró públicamente su hostilidad hacia Chile, varios hechos la confirmaban. En 1972 se hacen públicos los documentos secretos de la ITT donde aparece un plan para derrocar al gobierno creando el estrangulamiento económico, el desorden social, pánico en la población, que justifiquen una intervención militar. Por otra parte, el Banco Mundial y el BID, obedeciendo a lineamientos de Washington, bloquean todo crédito, igual que los bancos privados norteamericanos, mientras la Casa Blanca presiona a bancos europeos para que suspendan gestiones financieras por U\$200 millones.

El consejero de Allende Joan Garcés, afirma que “La tragedia de Chile fue que, entre el año 70 y el 73, mandaba la derecha del Partido Republicano, Richard Nixon y Kissinger⁶.” El gobierno de la UP denunciará la política de agresión en varios foros internacionales y buscará negociaciones con la Casa Blanca. En ese contexto, en diciembre de 1972, Allende se reunirá con el representante de Estados Unidos ante la ONU, cargo detentado por George Bush (padre).

5 *Covert action in Chile*, 1975, informe de la Comisión Chruuch del Senado estadounidense.

6 Revista *La Marea*, 13de noviembre de 2013.

LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL MÁS ABIERTO AL TERCER MUNDO

Una de las primeras decisiones de Allende, es inscribir a Chile en el Movimiento de los Países no-Alineados, entonces excepcional en América-Latina, seguida del establecimiento de relaciones con dos países latinoamericanos, siete africanos, tres europeos, y ocho asiáticos⁷, sin romper con nadie. La primera presentación de sus proposiciones en materia de política internacional, fue formulada en la reunión de países latinoamericanos para estudiar los efectos de la devaluación del dólar, celebrada en Buenos Aires, el 4 de septiembre 1971, en el marco de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA)⁸.

Allí Gonzalo Martner, ministro chileno de planificación, desarrolla propuestas que apuntan hacia un nuevo sistema monetario internacional. Sugiere desligar los activos de las monedas nacionales del sistema monetario internacional, para protegerlas de devaluaciones. Y pide incluir a los países en desarrollo en las decisiones monetarias y la convocación de una conferencia internacional, en la que estén representados todos los intereses económicos del planeta, encargada de reformar el sistema monetario internacional dotando de más recursos a

los países en desarrollo, de los que puedan disponer libres de toda política hegemónica.

Tal orientación será ratificada por Salvador Allende en su discurso de inauguración de la UNCTAD III celebrada en Santiago en abril 1972: “un nuevo sistema monetario, estudiado, preparado, y manejado por toda la comunidad internacional, que sirva también para financiar el desarrollo de los países del Tercer Mundo, a la par que la expansión del comercio internacional”⁹.

El Tercer Mundo entre el GATT y la UNCTAD

En el mismo discurso pronunciado ante unos 3.000 delegados Allende, critica con argumentos de sorprendente actualidad, la postura de Estados Unidos, de Japón y de la CEE (actual Unión Europea), de dismantelar progresivamente los obstáculos al comercio, formulada ante el GATT¹⁰. El Presidente advierte que, “Liberar el comercio entre los países industrializados de Occidente borra de una plumada las ventajas del sistema general de preferencias de los países en desarrollo”¹¹, una de sus principales conquistas.

7 En América: Cuba y Guayana. En África: Congo, Guinea Ecuatorial, Libia, Madagascar, Nigeria, Tanzania y Zaire. En Europa: Albania, República Democrática Alemana y Hungría. En Asia: Afganistán, Bangladesh, Camboya, Corea del Norte, China, Mongolia, Vietnam del Norte y el Gobierno provisional de Vietnam (del sur).

8 La CECLA, creada en 1964 por 19 países latinoamericanos reunidos en Alta Gracia (Argentina), para preparar la primera reunión de la UNCTAD. Denuncian el carácter discriminatorio del comercio internacional y proponen creación de un Fondo Mundial de Financiación de Alimentos dentro del sistema ONU.

9 Discurso ante la Asamblea general de la ONU, 4 de diciembre de 1972.

10 *General Agreement on Tariffs and Trade*, antecesor de la Organización Mundial de Comercio.

11 Tratamiento arancelario preferencial a los países en desarrollo: ciertos productos pueden entrar a los mercados estadounidenses o europeos con bajos aranceles, sin reciprocidad.

Pero la amenaza principal para el Tercer Mundo –continúa Allende– es que el poco representativo GATT, tienda a remplazar a la UNCTAD: “lo que más nos inquieta es que las tres grandes potencias económicas pretendan realizar esta política no a través de la UNCTAD sino del GATT”, ya que éste no está obligado a someterse a los principios de la ONU, su composición no es universal y se preocupa de los intereses de los países poderosos.

Allende llama con elocuencia a defender la UNCTAD como el foro más representativo de la comunidad mundial, que permite negociar en las cuestiones económicas y comerciales en igualdad jurídica. “Nosotros, pueblos del Tercer Mundo, que no supimos hablar en Bretton Woods” ni en los otros coloquios constitutivos del sistema financiero internacional, necesitamos un instrumento eficaz que defienda nuestros intereses amenazados. Tal organismo debe ser la UNCTAD, convertida en una institución permanente. Esta puede llegar a ser, “el principal y el más efectivo de los instrumentos que disponga el Tercer Mundo para negociar con las naciones desarrolladas”.

Las cuatro misiones propuestas a la UNCTAD

En esa perspectiva, Allende formula a los delegados a la UNCTAD III cuatro proposiciones. Primero, que reflexione sobre “un nuevo sistema monetario, estudiado, preparado, y manejado por toda la comunidad internacional,

que sirva también para financiar el desarrollo de los países del Tercer Mundo, a la par que la expansión del comercio internacional”.

Segundo, solicita que examine el problema de la deuda externa que “constituye uno de los principales obstáculos a los progresos del Tercer Mundo” y propone que se le encargue a la UNCTAD de realizar “un estudio crítico sobre cómo el Tercer Mundo ha contraído su deuda externa y las condiciones requeridas para que sea rescatado de ella”. Recuerda que Chile exporta por U\$ 1.200 millones por año y consagra U\$ 408 millones (34%) al servicio de la deuda “contraída, en gran parte, para compensar los perjuicios de un injusto intercambio comercial [...] para hacer frente a especulaciones con nuestras reservas”.

Tercero, pide que la UNCTAD estudie la manera de desarrollar medios de información controlados por la ONU, para compensar la concentración de la información y publicidad en manos de consorcios que “sólo aumentarán nuestra dependencia y destruirán nuestros valores culturales”.

Y por último, insta a reflexionar sobre un “plan de desarme que destinara un alto porcentaje de los gastos ahora entregados al armamentismo y a la guerra, a un Fondo de Desarrollo Humano Homogéneo”, que otorgaría préstamos a largo plazo a empresas y a los países del Tercer Mundo.

Todo esto apoyando la “Carta de los derechos y de los deberes de los Estados” propuesta por el Presidente de

México Luis Echeverría, que establecería la protección de los Estados débiles.

Meses más tarde, en su célebre discurso ante la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1972, con una aguda percepción de los peligros venideros, Allende alerta al mundo sobre el poder creciente de las multinacionales que escapan a la ley y al control democrático:

“Estamos frente a un verdadero conflicto frontal sobre las grandes corporaciones transnacionales y los estados. Estos aparecen interferidos en sus decisiones fundamentales, —políticas, económicas y militares— por organizaciones globales que no dependen de ningún estado, y que en la suma de sus actividades no responden ni están fiscalizadas por ningún parlamento¹²”.

INTERCAMBIOS CON LOS PAISES SOCIALISTAS

El gobierno de la UP inicia los intercambios de Chile con los países socialistas, pues antes de 1970 eran casi inexistentes. Pero no alcanzaron a tomar un gran volumen: las exportaciones pasan de casi cero en 1970 a U\$51,76 millones en 1972 (4,3% del total) y las importaciones a U\$20,19 millones (1,1% del total). Estos países conceden créditos por U\$445,4 millones¹³, pero no en moneda fresca, sino en montos disponibles para adquirir alimentos o maquinarias producidos por ellos. Cuando en diciembre 1972 Allende solicita personalmente un

préstamo de U\$80 millones a la URSS para cubrir el saldo negativo del *clearing* (intercambio de mercancías) con países Latinoamericanos, sólo obtiene, difícilmente, la promesa de U\$45 millones. Aunque, según Clodomiro Almeyda, ministro de Relaciones Exteriores de Allende, la URSS acordó recursos de libre disponibilidad por 106 millones de dolares¹⁴.

LA POLÍTICA HACIA LATINOAMÉRICA

El panorama político latinoamericano durante el trienio 1970-73 es más bien desfavorable a la Unidad Popular. Brasil y Argentina están gobernados por dictaduras militares derechistas, igual que Bolivia, a partir de agosto 1971, mientras que el Uruguay de Bordaberry se asemeja a ellas. Ecuador conoce la quinta presidencia del caudillo Velasco Ibarra, esta vez enfrentado con Estados Unidos por los ingresos del petróleo; en Colombia gobierna el conservador Misael Pastrana y en Venezuela el social-cristiano Rafael Caldera, más bien hostil al gobierno de Chile. Sólo los militares peruanos reformistas han emprendido nacionalizaciones comparables a las chilenas y el presidente de México, Luis Echeverría, manifiesta una cierta simpatía por la experiencia chilena. Igual que Cuba.

Ante esta situación regional relativamente adversa, el gobierno de la UP practica una diplomacia extremadamente

12 Discurso ante la Asamblea general de la ONU, 4 de diciembre de 1972.

13 234,9 la URSS; 55 Rumanía; 48,3 Bulgaria; 42 Checoslovaquia; 35 Polonia; 20 Hungría; 5,2 China; 5 Corea del Norte, (U\$ millones). Gonzalo Martner, *El gobierno del presidente Salvador Allende, 1970-1973: una evaluación* (Santiago: Ed. Programa de Estudios del Desarrollo Nacional, 1988).

14 Clodomiro Almeyda, “La política internacional del gobierno de la Unidad Popular”, en Vera C., *La política exterior chilena ...*, 74

cuidadosa, que consiguiera relaciones normales e incluso un cierto fomento del comercio con los países bajo dictaduras militares, aunque Chile no renuncia a la acogida de miles de exilados brasileños, argentinos, bolivianos y de otros países latinos.

El gobierno de la UP discrepa de la noción de panamericanismo —la constitución de un bloque de todas las Américas, con la preeminencia de Estados Unidos— y su corolario, la Organización de Estados Americanos (OEA), con sede en Washington. No puede haber —afirma Allende— comunidad de intereses entre economías débiles y la principal potencia. La OEA es un organismo de dominación de Estados Unidos; se requiere transformarla en un lugar de diálogo entre Estados Unidos y Latinoamérica. En todo caso, la diplomacia de la UP plantea la revisión de los pactos militares de “ayuda mutua” y la disolución de la Comisión conjunta de seguridad ya que transgrede el derecho de cada país a darse el régimen político que desee¹⁵.

El Presidente pregona “la integración y la complementación de nuestras economías, en el marco de la asociación latinoamericana de libre comercio y del mercado común de los países andinos¹⁶”. Para esto se requiere crear un “sistema latinoamericano”, de concertación y cooperación entre los países, donde los Estados estén en real igualdad jurídica, sin pretensiones de “liderazgo”. Este podría concretarse basándose en la experiencia

de la CECLA. En la propia reunión de la OEA celebrada en San José en abril 1971, se aprobó por 22 votos, contra una abstención (la de Estados Unidos) una resolución por la expansión del comercio que afianza los mecanismos establecidos en el CECLA¹⁷.

Estas ideas son precisadas en la reunión anual del Consejo Latinoamericano Económico y Social CIES, en septiembre de 1971, en Panamá, donde Gonzalo Martner formula cuatro propuestas integracionistas:

1) llamar a Estados Unidos a aceptar la suspensión del pago de la deuda externa de la región por una década, de manera que varios miles de millones puedan ser afectados a programas de desarrollo.

2) crear un Banco Central Latinoamericano en el que “deberían depositarse las reservas de América latina, que hoy están depositadas en un 70% en Estados Unidos”. El banco recibiría “el depósito y distribución de los activos de primera clase del área” y coordinaría las operaciones financieras de los bancos centrales, protegiendo la región de las inclemencias financieras internacionales.

3) limitar los abusos del concepto de propiedad tecnológica promoviendo un Fondo Mundial de Tecnología para el desarrollo, alimentado de aportes obligatorios en licencias, procesos industriales o formas de organización e investigación.

15 Aníbal Palma, “La política exterior de la Unidad Popular frente al sistema interamericano y la organización de los Estados Americanos”, en Vera C., *La política exterior chilena...*, 190.

16 Discurso ante la Asamblea general de la ONU, 4 de diciembre de 1972.

17 Palma, “La política exterior de la Unidad Popular...”, 202.

4) crear una organización latinoamericana para el desarrollo de la ciencia y de la tecnología apropiada para la región, “que no busque patrones uniformes en estas materias”.

La política hacia el “Pacto Andino”

En 1969, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú firman la “Declaración de Cartagena” fundadora del Pacto Andino (Venezuela adhiere en febrero 1973), dándose como objetivo avanzar gradualmente en la formación de un mercado común.

En 1971, durante los primeros meses del gobierno de Allende, el Pacto Andino aprueba la “Decisión 24”, que insta un tratamiento común a la inversión extranjera. Ésta sólo puede crear nuevas empresas, ya que impide la venta de las existentes a capitales extranjeros, y el retiro repatriación de utilidades no puede ser superior al 14% de la inversión directa.

Allende la apoya decididamente pues ha conseguido limitar la “competencia suicida” entre países del Pacto para captar recursos externos y corrige prácticas injustas¹⁸. El decreto que la pone en vigencia en Chile fue publicado el 25 de junio de 1971. La Contraloría lo objeta argumentando modificación de las disposiciones tributarias, pero el gobierno introduce una insistencia el 29 de junio, lo que impone su vigencia.

En ese trienio, los países del Pacto Andino triplicaron el comercio entre ellos. El gobierno chileno impulsa el primer acuerdo de programación económica del sector metalmeccánico¹⁹. En agosto de 1972, la Comisión del acuerdo de Cartagena aprobó la “Decisión 57” que programa el desarrollo del sector metalmeccánico que responde a una demanda de U\$315 millones, asignando 75 unidades a los cinco países, con un arancel común. De ellas 22 le correspondieron a Chile encargado de fabricar compresores de refrigeración, telares, prensas, transformadores, etc²⁰.

Semanas antes del golpe de Estado, el 1º de agosto de 1973, el ministro de Relaciones Exteriores, Orlando Letelier, constata que la utilización del dólar en comercio entre los seis países andinos es un obstáculo importante. Propone intentar evitarlo buscando nuevos instrumentos de intercambio: “quizá sea necesario, como ocurre con los derechos especiales de giro, que debamos ya concebir un medio de pago propio y autónomo²¹.”

LAS RELACIONES DE CHILE CON SUS TRES VECINOS

El diferendo argentino-chileno sobre las tres islas del canal Beagle es un tema delicado que podía ser causa de tensiones. Y hubo intentos de explotarlo. Según Tim Weiner, el director de la

18 Salvador Allende, *Discurso de inauguración de la UNCTAD III*, 13 de abril de 1972.

19 Almeyda, “La política internacional del gobierno de la Unidad...”, 69.

20 Palma, “La política exterior de la Unidad...”, 185.

21 Martner, *El gobierno del presidente Salvador Allende...*, 214.

CIA Richard Helms, preguntó al general Lanusse, entonces jefe de la dictadura militar argentina en crisis, qué requería para ayudarlos a derrocar a Allende. El general argentino responde “Sr. Helms, usted ya tiene su Vietnam; no me haga a mí tener el mío²².”

El embajador chileno ante la Casa Rosada, Ramón Huidobro, hace gestiones que desembocaron en los encuentros entre Allende y Lanusse en Salta (julio 1971) y en Antofagasta (octubre 1971), donde acuerdan someter los litigios fronterizos al arbitraje de la corona británica. Como el tratado general de arbitraje firmado en 1902 caduca en septiembre 1972, ambos gobiernos negociaron un nuevo “Tratado General sobre Solución Judicial de Controversias”, que lo reemplaza²³. La decisión de Allende de conceder el asilo a los 10 prisioneros argentinos fugados de Rawson en agosto de 1972 (los 16 que no pudieron escapar fueron masacrados en Trelew), no deteriora durablemente las relaciones. Allende es invitado de honor a la asunción del Presidente Cámpora en marzo de 1973.

En Perú, el general Velasco ve con simpatía el proyecto de Allende. En septiembre de 1971, acuerdan rechazar las presiones contra las nacionalizaciones, confirman la adhesión al principio de la no intervención en relaciones internacionales, independientemente del sistema político.

Además, Argentina, Chile y Perú reivindican jurisdicción exclusiva de 200 millas marítimas.

La ausencia de relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia “contradice la vocación de ambos pueblos, por lo que haremos cuanto esté de nuestra parte para normalizarla”, afirma Allende en su primera cuenta a la Nación, el 21 de mayo de 1971. Para esto envía a La Paz a Volodia Teitelboim, Senador PC y miembro de la comisión de relaciones exteriores, quien se reúne varias veces con el Presidente general Juan José Torres para estudiar favorablemente la demanda marítima boliviana. Analizan la posibilidad de establecer un corredor “entre la frontera peruana, al norte de Arica” para que Bolivia pudiese tener un pequeño puerto y “ventajas desde el punto de vista portuario en Arica, en Iquique y en Antofagasta²⁴.” Todo esto se interrumpe el 21 de agosto 1971 con el derrocamiento de Torres y la instauración de la dictadura de Banzer, que retorna a las fronteras ideológicas adoptando una posición hostil a Chile gobernado por la UP.

RESPUESTA AL BOICOT DE WASHINGTON

Como hemos visto, la Casa Blanca y La Moneda mantenían relaciones correctas, en apariencia. Pero el bloqueo económico es perceptible y Allende denuncia en la ONU la agresión de “fuer-

22 Tim Weiner, *Legado de Cenizas, la historia de la CIA* (Barcelona: Ed Debate, 2008).

23 Palma “La política exterior de la Unidad ...”, 182.

24 Conversación con V. Teitelboim el 11 de octubre de 1997.

zas que operan en la penumbra, sin bandera, con armas poderosas, apostadas en los más variados lugares de influencia [...] no se trata de una agresión abierta, que haya sido declarada sin embozo ante la faz del mundo. Por el contrario, es un ataque siempre oblicuo, subterráneo, sinuoso, pero no por eso menos lesivo para Chile”²⁵.

Formalmente, el único diferendo chileno/estadounidense, concierne al monto de la indemnización que el Estado debía pagar a las compañías cupríferas norteamericanas expropiadas por la nacionalización de 1971.

Según la reforma constitucional que había nacionalizado las cinco grandes minas de cobre, votada por la unanimidad del Parlamento en el que la Unidad Popular es minoritaria, corresponde indemnizar las compañías en función del “valor libro”, deduciendo las “utilidades excesivas”, que el Presidente fija en 12% anual. Como las utilidades de la empresas habían sido exorbitantes, sobre todo los últimos años, el cálculo arroja un saldo negativo para tres de las cinco minas; las otras dos recibieron el monto debido.

Poco después de la nacionalización en julio 1971, el precio internacional del cobre conoce una baja –provocada por la venta de las reservas estadounidenses– que afecta gravemente a la economía chilena. Representa una pérdida de ingresos de unos U\$200 millones, mien-

tras suben los precios de los alimentos, medicamentos y productos industriales importados.

Santiago propone a Washington debatir el diferendo sobre la indemnización de las compañías cupríferas en el marco de Tratado chileno-norteamericano de 1916, que prevé mecanismos de conciliación. Pero en las cuatro ocasiones en que se discutió el asunto, el gobierno norteamericano reclama negociaciones directas sobre la magnitud de las indemnizaciones. Lo que implica para Chile una nueva reforma constitucional²⁶.

La respuesta chilena al boicot no declarado –pero cruelmente eficaz– consiste en compensarlo incrementando los intercambios con todos los países. Con Argentina amplía su comercio; Buenos Aires acuerda créditos para financiar operaciones a corto plazo, por unos U\$350 millones. De Brasil obtiene líneas de crédito por unos U\$ 30 millones y facilidades de pago para la adquisición de equipamientos²⁷.

Los flujos comerciales con Australia, Canadá y Japón aumentan, aunque, con éste último, Chile no consigue concretar un importante plan de inversiones debido a las presiones de Washington sobre el gobierno de Tokio. España (entonces franquista) concede créditos para adquirir sus manufacturas, particularmente la automotriz, y firma una serie de acuerdos de cooperación.

25 Discurso ante la Asamblea general de la ONU, 4 de diciembre de 1972.

26 Almeyda, “La política internacional del gobierno de la Unidad ...” 58.

27 *Ibid.*, 67, 70.

Por último, Chile consigue renegociar su deuda externa con el Club de París²⁸, a comienzos de 1972, pese a las presiones de Washington de condicionar los acuerdos al compromiso de rever la indemnización concedida a las compañías cupríferas.

Tal vez la única medida que se concreta, parcialmente, es el llamado de Salvador Allende a los países en desarrollo a “hacer valer nuestros derechos y defender mediante una vigorosa acción colectiva el precio de las materias primas²⁹.” La diplomacia chilena consigue activar el CIPEC, organismo de coordinación entre los grandes productores de cobre (Perú, Zaire [actual Congo], Zambia y Chile), que debería regular la producción para obtener un buen precio.

CONCLUSIONES

El gobierno de Allende, haciendo uso de sus prerrogativas, pudo tomar a escala nacional medidas que enunciaron su política internacional: se “desalinea” de uno de los bloques de la Guerra Fría para asumir una postura internacional independiente; establece relaciones e intercambios con todos los países del mundo, incluyendo los entonces “socialistas”; inscribe a Chile en el Movimiento de los países no-alineados; acoge miles de refugiados de países bajo dictaduras.

En cambio sus propuestas dirigidas a los países del Tercer Mundo y a

los de América latina, sólo tuvieron, en el mejor de los casos, un comienzo de concreción. Los 34 meses que pudo gobernar resultaron, en efecto, un período demasiado corto para concretar transformaciones mayores. Pero sus ideas entonces formuladas siguen teniendo una sorprendente vigencia, y en algunos casos han comenzado a concretarse, recientemente.

La tesis que la deuda constituye uno de los principales obstáculos al progreso del Tercer Mundo y la idea que los países de la región suspendan su pago durante una década –como lo hicieron varios países los años 1930– es actualmente reivindicada por varios movimientos alter-mundialistas. Lo es también la propuesta de realizar estudios sobre los orígenes de la deuda. Esta última, ha sido adoptada por el gobierno de Ecuador, que efectuó una “auditoría” de la deuda, descartando finalmente la deuda “odiosa” e “ilegítima”. Y otros reflexionan al respecto.

La denuncia sobre el peligro que los medios de comunicación de masa sean controlados por consorcios que aumentan la dependencia de los países del Tercer Mundo, es parte del debate actual. Como lo son las proposiciones que buscan destinar parte de los presupuestos militares a políticas de desarrollo. Y varias corrientes intelectuales reivindican una refundación del sistema monetario internacional, más favorable a los países del Tercer Mundo.

28 Asociación informal de los Estados acreedores, donde se renegocian deudas bilaterales (de Estado a Estado).

29 *Discurso de inauguración de la UNCTAD III*, abril 1972.

La idea de crear una organización de los países latinoamericanos, sin Estados Unidos, parece concretarse –parcialmente– en la UNASUR y en Comunidad de Estados de América Latina y del Caribe (CELAC).

También está en gestación el “Banco del Sur” que permita a los países latinoamericanos depositar y disponer de sus reservas de divisas. Se han inicia-

do sistemas de intercambios que prescindan del dólar. Y en Chile vuelve a emerger la posición que sostiene la necesidad de proporcionar a Bolivia un acceso soberano al mar, que permita normalizar las relaciones entre ambos países.

En suma, el intento de política internacional formulado hace cuatro décadas, parece haber cobrado una sorprendente actualidad.

