

CHILE EN LOS ARCHIVOS DE EE UU (1970)

DOCUMENTOS DEL EMBAJADOR
DE ESTADOS UNIDOS EN CHILE
(1967-1971), E. M. KORRY

Los documentos que se dan a conocer a continuación fueron proporcionados por el embajador Edward M. Korry en su visita al CEP, en octubre de 1996, como material complementario al testimonio de su conferencia y a la entrevista que ofreció en esa oportunidad. Se trata, por un lado, de cables intercambiados en el mes de agosto de 1970 por el embajador Korry (en ese entonces a la cabeza de la misión diplomática de Estados Unidos en Chile) y el Departamento de Estado de EE UU. Por otro lado, se incluye aquí el Informe de Contingencia (que el embajador tituló “Fidelismo sin Fidel”), también de agosto de 1970, que presenta una relación detallada de la situación que cabría esperar si Salvador Allende triunfara en las elecciones presidenciales del 4 de septiembre, y la política que debería seguir el gobierno de Estados Unidos ante esa eventualidad. Las recomendaciones formuladas en este informe son las que después, en su mayor parte, guiarán la política de Estados Unidos en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular.

Los cables y el informe agregan, sin duda, valiosos antecedentes a las declaraciones y a los juicios formulados por el embajador Korry tanto en su exposición “Los Estados Unidos en Chile y Chile en los Estados Unidos” como en la entrevista que se incluyen en esta edición de *Estudios Públicos*.

La Dirección

ÍNDICE DE DOCUMENTOS

I. CABLES

- 1-1: Se solicita opinión sobre tres opciones políticas para el gobierno de EE UU si Allende llegara a la presidencia (5 de agosto de 1970) p. 327
- 1-1I: *Documento en inglés.* p. 356
- 1-2: Se solicita opinión sobre cuarta opción política para el gobierno de EE UU si Allende llegara al poder (5 de agosto de 1970) p. 328
- 1-2I: *Documento en inglés.* p. 357
- 1-3: Respuestas de E. M. Korry, embajador de EE UU en Chile, en relación con las opciones para el gobierno de EE UU si Allende llegara a la presidencia (10 y 11 de agosto de 1970) p. 329
- 1-3I: *Documento en inglés.* p. 358

II. INFORME

- 2: Informe de Contingencia (“Fidelismo sin Fidel”) (Agosto de 1970) p. 335
- 2I: *Documento en inglés.* p. 371

1-1: Se solicita opinión sobre tres opciones políticas para el gobierno de EE UU si Allende llegase a la presidencia

De: Departamento de Estado de los EE UU

A: Edward M. Korry, embajador de EE UU en Chile

1970: 5 de agosto

*Cable del Departamento de Estado (conducto normal),
5 de agosto de 1970*

Queremos conocer su opinión sobre las siguientes opciones que estamos desarrollando para el Informe de Contingencia NSSM¹, cuyo proyecto preliminar usted conoció aquí. Por favor, comuníquenos su parecer, a la mayor brevedad posible, sobre cuál de estas opciones serviría mejor a nuestros intereses:

- A) Realizar un esfuerzo concienzudo por alcanzar un *modus vivendi*.
- B) Mantener relaciones en un nivel mínimo.
- C) Tratar de aislar e imponer obstáculos.

¹ [NSSM: Memorándum de Estudio sobre Seguridad Nacional. El Informe de Contingencia, que se reproduce a continuación (en 1.3), es un ejercicio sobre cuál sería la evolución chilena en el supuesto caso que Salvador Allende ganara las elecciones presidenciales en 1970 (N. del E.).]

1-2: Se solicita opinión sobre cuarta opción política para el gobierno de EE UU si Allende llegara al poder

De: Crimmins, Subsecretario Adjunto de EE UU

A: Edward M. Korry, embajador de EE UU en Chile

1970: 5 de agosto

Mensaje enviado por conductos no oficiales por el subsecretario adjunto Crimmins a solicitud de la oficina de Kissinger (5 de agosto de 1970)

“Mientras usted analice las 3 opciones respecto de las elecciones de septiembre, desearíamos que también tuviera en cuenta una cuarta que estamos estudiando por separado con una divulgación muy restringida. Esta opción sería la del derrocamiento o impedir que tome posesión del mando. Quisiéramos conocer su opinión sobre:

- A) La posibilidad de que los militares y fuerzas policiales de Chile adopten medidas por su cuenta para deponer a Allende, y la probabilidad de que los militares sean alentados a asumir el poder por elementos tales como (nombre de un alto dirigente democratacristiano que mantenía una relación particularmente estrecha con Frei y que para Moyers no resulta fundamental).
- B) Qué elementos de la policía militar podrían intentar deponer al gobierno.
- C) Perspectivas de éxito si los militares y las fuerzas policiales procuraran derribar a Allende o impedir que asuma el mando.
- D) Importancia de la actitud de los Estados Unidos para el inicio o el éxito de tal operación.
- E) De acuerdo con los contactos que mantiene con representantes argentinos en Santiago, ¿cómo evalúa usted los deseos e intenciones de Argentina respecto de medidas contrarias al régimen de Allende?”

(Nota de Edward M. Korry: Varios años más tarde se me reveló en Washington que este cable había sido instigado en la Casa Blanca mediante la habitual vía de comunicación no escrita entre Kissinger y el Subsecretario Johnson, de conversación directa. Crimmins esperaba que yo echara por tierra las ideas planteadas en el cuestionario enviado en su nombre, del mismo modo en que yo había “destruido” —citando las palabras empleadas por el Departamento de Estado en abril de ese año— los planes del Consejo de las Américas tendientes a realizar una operación financiera conjunta entre Estados Unidos e importantes empresas para elegir a Alessandri, “tal como en 1963 ...”.)

1-3: Respuestas de Edward M. Korry, embajador de Estados Unidos en Chile, en relación con las opciones para el gobierno de EE UU si Allende llegara a la presidencia

1970: 10 de agosto/11 de agosto

Respuestas a las tres preguntas del cable del 5 de agosto de 1970

A continuación se incluyen mis dos respuestas no expurgadas (de las cuales Henry Kissinger sólo cita en sus memorias la primera frase¹). La primera fue enviada el 10 de agosto de 1970 y la segunda el 11 de agosto de 1970.

Cable del 10 de agosto de 1970

A. El esfuerzo concienzudo por alcanzar un *modus vivendi* es una hipótesis teórica alejada de la realidad. Si bien al principio el gobierno de Allende procuraría actuar con prudencia en el frente interno, para tratar de conservar un marco de constitucionalidad y legalidad, respaldará políticas —como el propio Allende ha declarado— en que el imperialismo norteamericano será tratado como el enemigo público número uno en el hemisferio. Aparte de la nacionalización de las industrias estadounidenses, la eliminación de la influencia de Washington en el país, el reconocimiento de China, Corea del Norte, Alemania Oriental, Vietnam del Norte y del Frente Nacional de Liberación, etc., que de por sí harían prácticamente imposible un *modus vivendi* para Estados Unidos, los profundos cambios estructurales en Chile tal vez exigirían un “enemigo” externo para justificar una revolución vertiginosa. Casi a diario la prensa allendista se concentra en distintos aspectos del “imperialismo” de Estados Unidos en Chile —control de la natalidad, educación, nutrición, en fin, todo lo que se les pueda ocurrir— acusando de espionaje, imperialismo, o de ambas cosas, a funcionarios que trabajan a honorarios y por contrato directo en la AID. Estas “denuncias” específicas (que justificarían los secuestros perpetrados por miristas en caso de una derrota de Allende) no pueden considerarse como una táctica de la campaña, sino que forman parte de una estrategia planificada que se ajusta a los requisitos doctrinarios y a los imperativos revolucionarios del programa de Allende.

¹ [Henry Kissinger, *The White House Years* (Weidenfett and Nicholson, 1979), p. 668 (N. del E.).]

B. De modo que para mí el problema no es si acaso nos trabaremos en una “confrontación”, sino cómo la afrontamos. Sobre todo se requiere aplicar un frío realismo al evaluar nuestra capacidad de influir en los acontecimientos.

C. Doy por sentado que entraremos en una confrontación *de facto* en torno al tema más sensible para los chilenos: el cobre. La nacionalización de las empresas estadounidenses sin un pago efectivo, adecuado u oportuno producirá, cuando menos, una proscripción *de facto* que afectará las importaciones de cobre chileno por parte de empresas estadounidenses. La situación del cobre chileno no es análoga a la de la IPC en Perú, por ejemplo, o incluso al problema de Gulf en Bolivia. La IPC no exportaba petróleo, y este combustible no representa en términos económicos para Perú lo que el cobre significa para Chile o para las compañías norteamericanas afectadas. En lo que respecta a Bolivia, nadie en ese desventurado país toma nada como definitivo. Aun cuando desde el punto de vista legal el gobierno estadounidense no sería necesariamente responsable por prohibir la importación de cobre, esta distinción no sería captada por la mayoría de los chilenos ni, me atrevería a decir, de los latinoamericanos. Esta ofuscación del juicio sobre la responsabilidad en términos públicos podría tener efectos opuestos en distintos segmentos de opinión en Chile, ya que en algunos casos tendería a consolidar el apoyo en favor de Allende, mientras que en otros fomentaría la oposición a su gobierno. Pero la verdad es que la eliminación casi inevitable de toda presencia diplomática estadounidense, salvo una pequeña representación, unida a la proscripción efectiva de las importaciones de cobre, originaría una suerte de confrontación *de facto* que, a mi juicio, constituye el aspecto medular de la alternativa C del cable de referencia: “tratar de aislar e imponer obstáculos”. Este plan de acción podría contemplar una iniciativa política en la OEA o en organismos como el Special Committee on Latin American Coordination (CECLA), donde intentaríamos expulsar o aislar a Allende (quien bien podría aislarse a sí mismo de la OEA); nuestro esfuerzo económico podría incluir el empleo de la influencia de Washington para vetar los préstamos otorgados por la Junta Interamericana de Defensa o el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo. Desde esta posición limitada, estimo que el esfuerzo conjunto que sería necesario realizar con otros países latinoamericanos para imponer una estrategia de confrontación deliberada y pública superaría nuestras capacidades, o bien demandaría un costo tan alto que resultaría inviable. En Latinoamérica hay demasiados adversarios del intervencionismo y, a la vez, demasiadas personas que interpretan las lecciones de la experiencia

con Castro desde una óptica pesimista como para que contemplemos con realismo ese tipo de iniciativas.

E. Ahora bien, si Latinoamérica y el resto del mundo no están en general preparados para respaldar una confrontación pública, hay sin embargo vastos sectores de opinión que se oponen al marxismo-leninismo, a la alianza revolucionaria entre Cuba y Chile, y al aumento del poder soviético directo en esa región. Me cuesta aceptarlo, pero no tenemos otra alternativa que esforzarnos por transitar a lo largo de una incómoda, insatisfactoria e incierta línea divisoria entre estos dos principios latinoamericanos, en gran medida incompatibles, que son el antiintervencionismo y el anticomunismo (para usar una expresión concisa que engloba la frase anterior). Puesto que tendremos una confrontación *de facto*, estimo que el estilo será mucho más importante que el fondo una vez que Allende asuma la presidencia. La manera en que aceptemos las situaciones inevitables, las palabras y los foros que escojamos para dar a conocer nuestro profundo desacuerdo con el curso que tomaría el sistema que aplicará Allende, las sutilezas que empleemos en el diálogo diplomático con otros gobiernos y en otras conversaciones a nivel internacional: este es el tipo de decisiones que, a mi juicio, aplicando un criterio realista, debemos limitarnos a adoptar tan pronto como Allende jure como primer mandatario.

F. Los partidarios de Allende no podrán menos que concluir que si éste asume el poder, entonces Estados Unidos habrá reconocido su incapacidad para frustrar este desenlace. Por cierto, durante las semanas o los meses iniciales Allende afrontará un delicado desafío, en especial en sus relaciones con los militares, por cuanto deberá guardarse de no provocar un alzamiento armado, absteniéndose de purgas imprudentes o de otros excesos revolucionarios. Con seguridad él intentará concentrar sus acciones hostiles en ese reducido número de importantes empresas extranjeras y nacionales que constituyen la base económica de la centro-derecha política; la expoliación de los ricos nunca ha sido una medida impopular, y nunca faltarán las personas medianamente acomodadas que crean que podrán salvar su pellejo a expensas de los peces gordos. Existe un amplio sector de la opinión pública a nivel político y popular que, cuando menos, no se opondría a esa táctica y vería en esas medidas el justificado cumplimiento de la plataforma electoral de Allende. Pasaría cierto tiempo antes de que el Congreso aprobara la nacionalización del cobre y que las compañías norteamericanas impusieran una prohibición *de facto*. Me atrevería a conjeturar que, habiendo considerado a Washington incapaz de impedir que él asumiera el mando, Allende supondrá que en el futuro la Casa Blanca tampoco lograría

imponer a Chile un boicot económico o político que tuviera alguna eficacia. Después de todo, el cobre no es azúcar y el mundo siempre va a necesitarlo; por añadidura, los grandes mercados de Chile se encuentran en Japón y en Europa Occidental, donde, si nos guiamos por nuestra experiencia en Cuba, las presiones disuasivas norteamericanas no tendrían gran repercusión. Allende sabe además que puede crear reservas sólidas para su país simplemente dejando de pagar los préstamos otorgados por Estados Unidos a través de la AID, cuyo monto asciende a unos US\$ 500 millones (en todo caso pienso que éste será el próximo gran objetivo de los nacionalismos latinoamericanos y de los países en vías de desarrollo). Cuando la UP llegue al poder dispondrá de una reserva sin precedente calculada en cerca de US\$ 400 millones, a lo que se agrega una cifra récord de producción de cobre, y grandes esperanzas de que se mantenga la disciplina en el ámbito laboral. Todo este activo forma un enorme colchón de protección para un país capaz de mantener sus mercados de Europa Occidental e incrementar los de Asia, y que además puede esperar que aumente en forma gradual el interés de europeos orientales y chinos por negociar con los chilenos. Todo lo anterior permite afirmar que el Chile de 1970 no es la Cuba de 1959 integrada en el mercado estadounidense; en Chile no se requerirá introducir violentos cambios en las modalidades de intercambio comercial, y asimismo esta nación posee talento humano y capacidades de organización, a lo que se agrega una amplia base de apoyo político a nivel popular: todo esto demuestra la inutilidad de que Washington adopte una actitud abiertamente confrontacional. En la medida en que nos dejáramos llevar por el deseo de demostrar nuestra hostilidad, ello sin duda serviría para que Allende pudiese justificar ante la opinión pública cada sucesiva medida destinada a extirpar la influencia norteamericana. También contribuiría a justificar la necesidad de acelerar la participación de europeos orientales y chinos en Chile.

He llegado a la conclusión de que tan pronto como Allende asumiera el mando no nos quedaría otro recurso que optar por “minimizar el puñetazo”², lo que en términos del cable de referencia [1-1] significa escoger la alternativa B, es decir “mantener relaciones en un nivel mínimo”. Deberíamos estar preparados, sin duda, para sacar provecho de alguna circunstancia imprevista, ya sea que obedeciera a un error de juicio de Allende o a cualquiera de un sinnúmero de abruptas alteraciones del equilibrio mundial que pudiera afectar a Chile.

² [La expresión utilizada en el original es “to roll with the punch”, que en la jerga del boxeo significa “minimizar el efecto de un golpe girando la cabeza en la dirección del impacto” (N. del T.).]

Se nos presentaría un inconveniente especial con Argentina y tal vez con Brasil. En numerosas oportunidades, la más reciente el 7 de agosto, el embajador argentino me ha planteado algunas contingencias. Para ser franco, no me parece que sea capaz de abordar este tema, como queda de manifiesto por su corto alcance y limitada percepción, y por su sugerencia de que el asunto debería ser analizado de manera conjunta y a otro nivel (él dio a entender claramente servicios de seguridad e inteligencia). Su gobierno se encuentra sumamente preocupado, y con toda razón, por las consecuencias que podría tener para Argentina el hecho de que en Chile se instalara un gobierno comprometido con la revolución en Latinoamérica, con una frontera de 1.500 kilómetros que resulta imposible controlar y con una considerable minoría proletaria establecida cerca de la frontera. El embajador se refirió vagamente a medidas conjuntas de carácter político y económico, pero cuando le pregunté qué era con exactitud lo que tenía en mente no fue la discreción sino la falta de ideas y conocimientos lo que limitó sus respuestas. Él quería que yo le indicara cómo proceder.

Es importante que al tratar con un gobierno de Allende apelemos en la medida de lo posible a las opiniones de los países latinoamericanos. Lo más probable es que Argentina y Brasil —y en determinados casos Perú y Bolivia— solicitarán armas a Washington. Y una vez más será el estilo —distintos estilos para cada país— el factor que contará en las relaciones intergubernamentales. Tal vez queramos establecer mecanismos conjuntos de información sobre Chile con Argentina y eventualmente con otras naciones. Perú también revestirá particular importancia, pero como se encuentra fuera de mi territorio no pretendo excederme y me limito a llamar la atención sobre los aspectos más evidentes.

Cable del 11 de agosto de 1970

*REF: 3078 de Santiago
(11 de agosto de 1970)*

Tras releer el cable de referencia [cable del 11 de agosto de 1970] con mi recomendación de “minimizar el puñetazo” y mi énfasis en el estilo, los siguientes detalles adicionales específicos podrían servir para aclarar algunos puntos.

Lo que yo no le recomiendo a los Estados Unidos es permitirse caer en la tentación de formular protestas vociferantes y desesperarse. De igual manera, espero firmemente que no prestaremos atención a aquellos que

podrían sostener que, si nos esforzamos lo suficiente, tarde o temprano llegaríamos a un “acuerdo” o “modus vivendi”. Deberíamos mantener el equilibrio, escuchar todo lo que Allende tenga que decir y luego realizar nuestras propias evaluaciones desapasionadas; por sobre todo, no deberíamos sobornarlo mediante concesiones anticipadas; tampoco sería aconsejable que traspasáramos los límites de la corrección y cayésemos en una hostilidad abierta. No deberíamos permitir que la elección de Allende nos suma en un estado de pánico que nos impulse a adoptar decisiones precipitadas como retirar del país a funcionarios subalternos u otras reacciones extremas de ese tipo; deberíamos proceder a una lenta y gradual disminución de actividades, tal como se sugirió en nuestros primeros comentarios enviados por cable a principios de mes, opinión que de todos modos coincide en gran parte con mi propia visión sobre el camino más adecuado para alcanzar los objetivos estadounidenses en Chile, quienquiera que llegue a la presidencia.

2: Informe de Contingencia (“Fidelismo sin Fidel”)

1970: Agosto

Secreto

*Informe de Contingencia*¹ (“Fidelismo sin Fidel”)

En este informe se parte del supuesto de que Salvador Allende será el próximo presidente de Chile. Ese infausto acontecimiento se da por sentado sólo para los efectos de este ejercicio de contingencia. En este documento no examinamos las perspectivas electorales del candidato de la Unidad Popular, ni sus probabilidades en una estrecha elección cuyo vencedor casi con seguridad deberá ser escogido por el Congreso. Baste advertir al respecto que en las actuales evaluaciones de la embajada el triunfo de Allende es posible, pero no probable.

GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR

Las fuerzas políticas que llevarán a Allende al poder pueden ser vistas, en su conjunto, como representantes de lo que cabría denominar “fidelismo sin Fidel”. En esencia, la Unidad Popular representa el mismo tipo de incómoda alianza entre nacionalistas revolucionarios y comunistas ortodoxos que Castro ha establecido en Cuba. Sin embargo, hay dos diferencias fundamentales: Allende, político transaccional por naturaleza, no es Fidel; y al Partido Comunista chileno, el socio dominante en la coalición de Allende, le cabe un papel político incomparablemente más activo que el que alguna vez desempeñó el PSP en su relación con Castro. No obstante estos factores creemos que la analogía anterior resulta útil al momento de trazar el curso que supuestamente seguirá el gobierno de la Unidad Popular. Con las mismas fuerzas políticas y los mismos compromisos ideológicos en juego, prevemos una repetición de la experiencia cubana, al menos en términos programáticos, si no en lo referente al estilo revolucionario. Allende ha prometido que intentará alcanzar aquí en Chile los objetivos de

¹ [Informe al que se alude en el cable del Departamento de Estado del 5 de agosto de 1970 (véase 1-1), así como en la conferencia y entrevista que dio el embajador E. M. Korry en el Centro de Estudios Públicos en octubre de 1996, *infra*. (N. del E.)]

la revolución cubana, y no vemos motivo para no tomar en serio sus palabras.

Con todo, la Unidad Popular en el poder se verá al principio como una agrupación intrínsecamente inestable de nacionalistas marxistas (el Partido Socialista), comunistas de la línea moscovita, católicos revolucionarios (MAPU) y oportunistas de la izquierda (el Partido Radical y la API de Rafael Tarud). Esta situación permite augurar que habrá una pugna por conseguir cargos y posiciones de influencia; también pueden esperarse controversias públicas entre los socios de la coalición basadas en su comportamiento en el pasado; y es probable que desde un comienzo se advierta claramente una atmósfera de confusión en el proceso gubernamental a medida que Allende intente actuar empleando, en forma directa o indirecta, mecanismos de la alianza tales como el proyectado “comité político” de alto nivel (un grupo para proponer y coordinar iniciativas políticas compuesto por representantes de las organizaciones miembros de la Unidad Popular). Estos sucesos pondrán de relieve la manifiesta debilidad de un gobierno de coalición que no cuenta con un claro mandato popular (suponiendo, como nosotros en este informe, que el 4 de septiembre Allende no obtendrá más que una mayoría relativa), que carece de mayoría en el Congreso, y que afronta un clima de hostilidad en sectores clave y, en variable grado, en las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial y la prensa.

No es dable esperar que estas manifestaciones de incoherencia vayan a afectar, sin embargo, la fundamental identidad de propósitos en que se basa la Unidad Popular. Comunistas y socialistas concuerdan plenamente respecto de lo que debe hacerse para traer la “revolución” a Chile, vale decir, aniquilar a la derecha económica y extirpar toda influencia estado-unidense. Sus socios minoritarios no sufren dilemas teóricos que les impidan aceptar cualquiera de estos objetivos, y en todo caso no tienen muchas opciones en esta materia.

Es cierto que existen profundas diferencias en cuanto a la estrategia revolucionaria a largo plazo y a los objetivos ideológicos. (Por ejemplo, los radicales, sin duda, no prevén la implantación del tipo de Estado marxista centralizado que imaginan los comunistas.) Lo que es más importante, los socialistas y comunistas han rivalizado durante años en el movimiento laboral, en las universidades y en grupos juveniles; y en un régimen de la Unidad Popular su antagonismo inevitablemente se extenderá hasta convertirse en una lucha por el poder político y estatal. Sin embargo, esa situación podrá dar escasa tranquilidad a aquellos que esperan preservar la democracia chilena y los vínculos con Estados Unidos.

En efecto, los marxistas deberían encontrar la vía relativamente despejada cuando intenten alcanzar su doble objetivo. En la actualidad, los comunistas y socialistas ejercen una poderosa influencia en los medios de difusión, el movimiento laboral y las instituciones educacionales, influencia que dentro de poco sería predominante gracias al poderío y los recursos de que dispone el gobierno. (A nuestro juicio, el grupo Edwards y sus diarios pueden ser destruidos en el corto plazo a través de medidas impositivas y crediticias, incluso aunque Allende no intente expropiar *El Mercurio*, como amenazó en una oportunidad.) Ya existe una mayoría parlamentaria que permite la completa nacionalización de sectores clave de la economía: el cobre, el salitre, la distribución de petróleo, la energía, las comunicaciones y probablemente la banca. Otras actividades privadas estarán a merced de presiones gubernamentales indirectas; Allende no necesitará la venia adicional del Congreso para atacarlas, debido a que el Ejecutivo ya tiene facultades para fijar precios, influir en la distribución del crédito, controlar las importaciones y autorizar competitividad en las importaciones.

Allende ha prometido que su gobierno permitirá que todos los partidos políticos continúen funcionando libremente, pero la posibilidad real de ejercer una oposición sería más ilusoria que real. El *Partido Nacional* [PN] depende de la derecha económica, por lo que la destrucción de esa base permitirá eliminar eficazmente esa colectividad como una fuerza política significativa. El *Partido Radical* [PR], formado por un conjunto de oportunistas de clase media, es particularmente vulnerable a la manipulación a través de la concesión de favores políticos o del uso de sus compañeros de ruta. Como aliado de la Unidad Popular, al PR le puede aguardar con toda probabilidad una suerte similar a la que corrieron los grupos colaboracionistas no marxistas en Europa Oriental después de 1944. Los demócrata-cristianos, que forman la mayor agrupación política del país, tal vez se dividirán como producto de maniobras políticas hábilmente tramadas por los marxistas. Una facción minoritaria de orientación izquierdista ya ha manifestado su voluntad de participar en un gobierno de la Unidad Popular; al interior del PDC existe una base de apoyo bastante amplia en favor de los programas de Allende dirigidos en contra de la derecha económica; y dividir a los principales bandos de este partido, por lo tanto, no resultará muy difícil si se avivan las diferencias ideológicas y programáticas.

Más lejos en el espectro político, el MIR, la juventud del MAPU y otros elementos de la “nueva izquierda” tal vez encontrarán el ritmo y las políticas de un gobierno de Allende demasiado tímidos para su gusto. Estos grupos serán objeto de intensas presiones para que se sometan, y pueden

esperar un trato duro de parte de los comunistas. Este problema bien podría devenir en una fuente de conflictos entre los dos socios principales de la Unidad Popular, dada la simpatía de los socialistas por el modo en que el MIR enfoca la rebelión.

Son las Fuerzas Armadas —según lo admiten con tanta claridad los comunistas— las que representan la única amenaza crítica para la Unidad Popular. Aquí una vez más, sin embargo, Allende dispondrá de herramientas que le permitirán neutralizar cualquier oposición potencial. De conformidad con la tradición chilena, él tiene la facultad de escoger a los comandantes de cada rama, excluyendo a los oficiales más antiguos y antagónicos, quienes en esas circunstancias deben pasar a retiro. Según nuestros pronósticos, a Allende no le resultará difícil encontrar altos oficiales adeptos a su causa, o al menos neutrales que apoyen al presidente constitucional. Mediante sueldos y beneficios generosos, renovación de armamento y de equipos, o simplemente adoptando una actitud de respetuosa atención a las inquietudes castrenses —la cual contrastaría notoriamente con la que prevaleció a lo largo de gran parte del gobierno de Frei—, se podría establecer un clima de lealtad y hasta de adhesión personal. La, por lo general, baja calidad del liderazgo militar, unida a rivalidades de larga data entre las distintas ramas (en especial entre el Ejército y Carabineros) también le facilitarán la tarea a Allende. Creemos que el mismo planteamiento básico será aplicable a Carabineros, pese a que en la actualidad esa institución mantiene una relación hostil con la Unidad Popular. Además, en Carabineros existe una marcada tradición de apego al Poder Ejecutivo y de respaldo a la autoridad constitucional. Por último, teniendo en cuenta el débil y arcaico sistema jurídico chileno las perspectivas de que el Poder Judicial oponga una resistencia eficaz no son auspiciosas.

En suma, el gobierno de la Unidad Popular puede consolidar su poder y llevar a cabo en Chile las primeras etapas de la revolución sin necesidad de apartarse de la legalidad o de violar las normas constitucionales. Se calcula que los objetivos políticos más ambiciosos del programa de la coalición, tales como establecer una “asamblea popular” unicameral que controle el Poder Judicial, originarán una oposición más enérgica, pero de todos modos podrían alcanzarse sin apelar a medidas extremas. La Constitución faculta al primer mandatario para convocar a un plebiscito nacional en caso de que las discusiones entre el Ejecutivo y el Congreso sobre un tema de fondo hayan llegado a un punto muerto. Además, la ley vigente sobre seguridad nacional le confiere al primer mandatario atribuciones casi ilimitadas en caso que decidiera ejercerlas. En consecuencia, los instrumentos para llevar a cabo una revolución incruenta, pero generalizada, están al

alcance de la mano; la manera y la oportunidad en que se usen dependerán de factores como el ritmo y el estilo.

RITMO Y ESTILO DE LA REVOLUCIÓN

Carlos Altamirano ha planteado una tesis básica del socialismo: la verdadera batalla por la revolución sólo se inicia después de la elección de Allende. Altamirano, lo mismo que otros miembros del sector extremo del Partido Socialista, vislumbra una acelerada y espectacular transformación revolucionaria acompañada de lucha de clases y violencia. Por otra parte, los comunistas y sus patrocinadores soviéticos condenan este tipo de “izquierdismo” y abogan en favor de un proceso dilatado y más gradual para sentar sólidas bases con miras al advenimiento del socialismo en el futuro. (Este aspecto queda comprobado con excepcional claridad en el documento A-114 de la embajada en Moscú.) Los intereses del Estado soviético entran en juego. Éstos no se verían favorecidos por acontecimientos que alarmaran o provocaran de manera indebida a los Estados Unidos o al resto de las naciones de Latinoamérica. Tal vez cabría esperar que Allende, político instintivamente inclinado a la cautela, favorezca esta última postura, si tenemos en cuenta —como también debería hacerlo Allende— la amenaza de una intervención militar en caso de una alteración grave del orden público.

De modo que en el futuro percibimos un intenso conflicto al interior de la Unidad Popular en torno al ritmo y al estilo de la revolución, en el que los socialistas y quizás los “mapucistas” presionarán en favor de un cambio acelerado y de medidas extremas, mientras que Allende, los comunistas y los radicales se controlarán. Aun así, creemos que se llegará a un acomodo si Allende es capaz de demostrar que ha progresado en la consolidación del apoyo popular (lo que debería reflejarse en las elecciones municipales de marzo de 1971), al mismo tiempo que se dan pasos inequívocos en contra de la derecha económica y de Estados Unidos.

Con el fin de satisfacer estas necesidades políticas su programa inicial debería incluir medidas para: 1) poner fin a la devaluación, congelar los precios al consumidor e imponer una estricta regulación cambiaria; 2) eliminar la devolución de derechos de exportaciones, reorientar los flujos de crédito y establecer nuevas fuentes de importaciones; 3) solicitar a un Congreso favorablemente dispuesto que ponga término a la distinción legal entre obreros y empleados de oficina, que equipare las asignaciones familiares y reduzca los impuestos a los artículos de primera necesidad;

4) procurar obtener la autorización del Congreso para nacionalizar las empresas cupríferas, de distribución de petróleo y los bancos; 5) poner término al programa bilateral de ayuda estadounidense, reconocer al gobierno de Cuba, de Vietnam del Norte y de otros países, expulsar del país a la Fundación Ford y a la Fundación Rockefeller; y 6) intensificar los programas de vivienda y obras públicas, extender los esfuerzos en materia de educación y de salud pública, y eliminar los reajustes por variación del costo de la vida en los pagos hipotecarios al organismo fiscal de la vivienda. (Para una lista más completa de la gama de opciones propuestas por Allende y la Unidad Popular, véanse los documentos A-212 y A-247 de la embajada.)

Este listado, que en ningún caso es exhaustivo, sugiere la mezcla de demagogia e ideología que a nuestro juicio empleará Allende. El enfoque se adecua al clima político de Chile, gradualista hasta cierto punto, pero efectivo en preparar el camino para las medidas marxistas de mayor alcance que se adoptarán después: por ejemplo, la reforma agraria con granjas estatales según el modelo cubano; la eliminación de la pequeña burguesía mediante la nacionalización progresiva de todo el comercio; el fin de las elecciones directas, libres y periódicas; y la imposición de la disciplina laboral con el respaldo de fuerzas policiales.

Este avance de la revolución a un ritmo gradual obedece a los intereses de los comunistas, quienes por su grado superior de organización y disciplina deberían ser capaces de ejercer un control progresivo sobre la maquinaria estatal, claro que esta vez sin un Fidel que les obstruya el paso. No estamos en condiciones de establecer un cronograma preciso, pero nos parece razonable vaticinar que el proceso avanzará con la rapidez suficiente para otorgarles a los marxistas un férreo control del país antes de las elecciones parlamentarias de 1973, y para excluir la necesidad de celebrar elecciones presidenciales libres en 1976.

ALLENDE Y LOS ESTADOS UNIDOS

Los voceros de la Unidad Popular, incluidos el propio Allende y el comunista Volodia Teitelboim, han negado que su gobierno buscará una confrontación con los Estados Unidos. Subrayan la factibilidad de que ambas naciones sostengan relaciones en un clima de normalidad y corrección siempre y cuando exista un claro respeto por la soberanía chilena. Al mismo tiempo, Allende describe el “imperialismo estadounidense” como el “único enemigo” en Latinoamérica, mientras, como hemos advertido, la

eliminación de la influencia norteamericana en Chile sigue siendo un objetivo fundamental de la Unidad Popular. Al respecto se plantean dos alternativas básicas: 1) en algún momento —tal vez al comienzo— el gobierno de Allende provocará deliberadamente una confrontación con Washington en un afán por concitar un respaldo nacionalista y crear el tipo de psicología del asedio que le ha sido de tanta utilidad a Castro; o 2) Allende procederá con cautela y calma, expresando su voluntad de mantener relaciones normales, pero al mismo tiempo adoptando las medidas contrarias a los intereses estadounidenses con las que se ha comprometido. En cualquiera de estos casos, el objetivo sería achacar a los norteamericanos el mayor grado posible de responsabilidad por el deterioro de las relaciones.

La primera opción puede atraer a Altamirano y a su grupo, en tanto que la segunda parece adaptarse mejor a los designios comunistas y a las inclinaciones del propio Allende. (La identidad de la persona elegida por Allende para ocupar la cartera de Relaciones Exteriores podría indicar cuál fue la alternativa escogida. La designación de un radical de la vieja guardia —como se ha rumoreado— apuntaría a la segunda.) Los aspectos tácticos determinarán el estilo en que se manejarán las relaciones con la Casa Blanca, lo mismo que la oportunidad para dar algunos pasos, pero no se modificarán las intenciones básicamente hostiles de la Unidad Popular.

De cualquier modo, tal como ya hemos señalado, se puede esperar que, al comienzo, Allende adopte algunas decisiones que afecten nuestros intereses, incluidas la nacionalización confiscatoria de los *holdings* privados norteamericanos y el establecimiento de relaciones con Vietnam del Norte, Corea del Norte, China Popular y Alemania Oriental. El siguiente es un resumen de la gama de iniciativas que podría llevar a cabo en otras áreas de interés para los Estados Unidos:

Acuerdos bilaterales

Allende se ha comprometido a denunciar “todos los tratados o acuerdos que limiten nuestra soberanía y, específicamente, los tratados de asistencia recíproca, los pactos de ayuda mutua y otros convenios que Chile haya suscrito con los Estados Unidos”. En nuestra opinión, procederá a anunciar que su gobierno no está obligado a observar disposiciones de los acuerdos económicos y militares vigentes que puede considerar perjudiciales. En algunas circunstancias el próximo paso bien puede ser la denuncia abierta y formal: por ejemplo, el Convenio sobre Garantía a las Inversiones, el Cuerpo de Paz y el Acuerdo Básico sobre Cooperación Técnica y Económica firmado en 1951, cuyos términos han regido muchas de nues-

tras actividades en este país. Por razones que se analizan más adelante, es posible que actúe con mayor lentitud en lo que respecta a los acuerdos sobre defensa mutua y misiones militares, pero es dable esperar que tarde o temprano se rechazarán con gran alarde publicitario todos los vínculos militares con los Estados Unidos.

Préstamos y crédito internacional

En el programa de la Unidad Popular se declara que tanto “la ayuda y los préstamos del exterior condicionados por motivos políticos” como los préstamos que imponen condiciones para el empleo de los fondos que “dañen nuestra soberanía y se contrapongan a los intereses del pueblo, serán rechazados y denunciados por el gobierno”. A nuestro juicio, es probable que Allende traiga a colación préstamos otorgados en el pasado por la AID —en particular los préstamos para programas— e intente sacar provecho político de las condiciones asociadas a ellos. Lo anterior podría traducirse en un esfuerzo para obligarnos a renegociar los plazos, o en una abierta negativa a pagar los intereses y las principales cuotas de algunos préstamos otorgados por la AID. Si bien no resulta fácil predecir cómo se aplicará esa estrategia en términos específicos, estamos ciertos de que en su manejo de aproximadamente US\$ 502 millones (netos) en deuda pendiente de cobro con la AID, Allende no se dejará influir por la posibilidad de que en el futuro Chile necesite recibir asistencia bilateral.

El gobierno de la Unidad Popular requerirá, por cierto, créditos externos y procurará conseguirlos en Europa Occidental y Japón, lo mismo que en el bloque soviético. En este contexto deben tenerse en cuenta los US\$ 307 millones (netos) en préstamos sin reembolsar otorgados por el Eximbank, y no nos parece que se vaya a decidir en un comienzo dejar de pagar o denunciar esta deuda. No obstante, teniendo en cuenta lo que percibimos como una inevitable tendencia hacia el conflicto en varios niveles con los Estados Unidos, no puede haber seguridad de que estas obligaciones permanecerán intactas en el largo plazo.

Inversión privada externa y comercio exterior

Allende y sus economistas consideran la inversión privada externa como una sangría de los recursos naturales del país, por lo que no les molestaría su desaparición, la cual se da casi por segura. Vislumbramos la nacionalización confiscatoria de los más importantes *holdings* estadounidenses, y una presión cada vez mayor, aunque selectiva, sobre el resto de

las inversiones norteamericanas. Dudamos que las empresas estadounidenses vayan a estar muy dispuestas a soportar esta situación por mucho tiempo, en especial porque la regulación cambiaria será, sin duda, extremadamente rígida.

En el programa de la Unidad Popular se destaca la intención de rechazar cualquier tipo de “imposición foránea” sobre el comercio, y de establecer relaciones comerciales “con todos los países del mundo”. Voceros de la coalición han asegurado que el intercambio comercial con el bloque soviético y Europa Occidental aumentará substancialmente. Preveemos un esfuerzo deliberado por alejar al comercio chileno de Estados Unidos. La favorable situación cambiaria de Chile, combinada con una política de eliminación de las inversiones privadas estadounidenses, debería facilitar este cambio de rumbo.

AID y PL-480

No tenemos motivos para dudar de la declarada intención de Allende de eliminar los últimos vestigios de “dependencia”. La ideología y la política interna de la Unidad Popular exigen poner fin cuanto antes a la asistencia bilateral estadounidense, por muy beneficiosa que la continuación de nuestras actividades en Chile pudiera resultar para los programas sociales y de desarrollo de la UP. Por fortuna, la AID tiene pocos compromisos pendientes en Chile, de manera que sería posible que esta entidad finalizara rápidamente y sin demasiadas tensiones sus actividades en este país. Por motivos relacionados con la política local, Allende tal vez vacilará en suspender de inmediato el proyecto de construcción del puerto de San Vicente, aunque con seguridad procurará encontrar una fuente alternativa de financiamiento. No habrá interés por otros préstamos o por la asistencia técnica de Washington, ni tampoco por programas de planificación familiar u otros semejantes. Cualquier esfuerzo tendiente a continuar con las actividades de supervisión y evaluación de la AID se enfrentaría con una inflexible y publicitada resistencia.

Los programas de alimentación escolar y preescolar en el marco del PL-480 Title II podrían representar un problema especial. Sin esta asistencia, desde un comienzo a Allende le resultará sumamente difícil entregar la leche, los almuerzos y los desayunos gratuitos que ha prometido para los niños chilenos. Los programas “de trabajo por alimento” tienen un considerable impacto social en algunas áreas. Allende, por lo tanto, tendrá que

adoptar decisiones muy complicadas en esta área. Es posible que se demore en ejercer presiones para acabar con la ayuda mientras busca otras fuentes de asistencia alimentaria.

Cuerpo de paz

El gobierno de Allende no estará dispuesto a tolerar durante mucho tiempo la presencia de un Cuerpo de Paz en Chile. A este respecto existen dos modos de proceder: 1) denunciar el acuerdo sobre el Cuerpo de Paz y exigir el retiro de los voluntarios; o bien 2) no adoptar ninguna medida oficial, sino permitir que los comunistas (que sienten especial hostilidad hacia el Cuerpo de Paz) y otros grupos recurran al hostigamiento, a las acusaciones de espionaje y otros expedientes por el estilo para obligarnos a sacar del país a los voluntarios. Sea como fuere, no nos parece factible una permanencia prolongada de este organismo.

MilGroup y programas militares

La velocidad con que Allende actúe para suspender todos los vínculos militares con Estados Unidos dependerá una vez más de factores tácticos. Él deberá determinar si su posición respecto de las Fuerzas Armadas es lo suficientemente fuerte como para forzar una ruptura al principio. Según creemos, a pesar de que se efectuará una drástica reorganización en la estructura de mando, habrá inquietud en las Fuerzas Armadas respecto de la intención final del gobierno de la Unidad Popular, de modo que no sería extraño que se abrigara cierto deseo de mantener los lazos con Washington. Aun así, es probable que Allende logre superar este problema en un plazo bastante corto, quizás optando por suprimir los lazos a cambio de otros beneficios para los militares. Asimismo, pronosticamos que se recurrirá al bloque soviético como fuente de pertrechos militares y a Cuba para varios otros tipos de cooperación castrense.

AFTAC

Las actividades del destacamento 509, 517 y 519 se transformarán en un blanco ideal de la Unidad Popular para actividades de propaganda, basadas en acusaciones de espionaje y mantenimiento de bases militares ilegales. Si estas unidades siguen en Chile cuando Allende llegue a La

Moneda, no sería de extrañar que se exija su retiro con muestras de indignación y un amplio despliegue publicitario.

NASA

Debido a su relación con la Universidad de Chile y a la naturaleza de sus actividades, la estación de rastreo cuenta con cierto grado de protección intrínseca. Así y todo, no sería sorprendente que con el tiempo se organizara una campaña de hostigamiento y se le acusara de realizar actividades inadecuadas.

Presencia oficial de los Estados Unidos

En la actualidad trabajan unos 1.000 representantes del gobierno estadounidense en Chile, entre funcionarios oficiales, personal subalterno y voluntarios del Cuerpo de Paz. Una presencia de esta magnitud sería intolerable para un gobierno de Allende. Hoy, las probabilidades de sufrir acciones de hostigamiento son innumerables; si Allende escoge el método gradual, es posible que se ejerza ese tipo de presiones y que no se exijan en forma directa reducciones drásticas.

Ciudadanos estadounidenses en misión no oficial

No prevemos ningún tipo de amenaza a la seguridad física de los ciudadanos estadounidenses, ni siquiera un hostigamiento inducido a nivel oficial. El antinorteamericanismo virulento y personalizado es una actitud muy rara en Chile. Huelga decir, sin embargo, que la mayoría de los norteamericanos que vengan acá no se encontrarán con un país muy agradable para visitar o vivir en él.

ALLENDE Y EL RESTO DEL MUNDO

El programa de la Unidad Popular augura una política exterior basada en un “fuerte sentido latinoamericanista y antiimperialista”, vínculos especiales con pueblos que luchan por “la liberación y la independencia”, un énfasis en las relaciones con pueblos más que con ministerios de relaciones exteriores, el reconocimiento del derecho de rebelión contra el colonialismo y el “neocolonialismo”, las “relaciones, el intercambio y la amis-

tad con los países socialistas”, y la “solidaridad con Cuba”. De modo que la orientación general de la política exterior de Allende parece bastante clara; por lo que se refiere a aspectos específicos ofrecemos las siguientes evaluaciones sumarias:

OEA

El programa insta a denunciar a la OEA como instrumento del imperialismo estadounidense, y a crear una nueva organización “verdaderamente representativa” de los países latinoamericanos. Según hemos advertido, la contemplada “denuncia” no se refiere a medidas específicas y formales para suspender la afiliación de Chile a cualquier organismo que forme parte del sistema interamericano, o renunciar a las obligaciones contraídas por el país dentro del marco de tratados. En consecuencia, queda abierta la puerta para permanecer en la OEA, utilizando la calidad de miembro para fines de propaganda y como medio para fomentar la discordia desde el interior. Suponemos que la decisión táctica a este respecto se adoptará previa consulta con Castro y los soviéticos. En todo caso, está fuera de duda que Allende rechazará “cualquier forma de panamericanismo”, como se consigna en el programa.

Integración latinoamericana

Según nuestra evaluación, Allende adoptará un enfoque más bien cauteloso en esta materia. En la plataforma de la UP se insta a llevar a cabo un proceso de integración sobre la base de economías que se han “liberado de formas imperialistas de dependencia y explotación”. No obstante, se añade la promesa de que el gobierno “mantendrá una política activa de acuerdos bilaterales” en áreas de importancia para el desarrollo del país. Ciertos aspectos del Grupo Andino pueden resultar de interés para el gobierno de Allende (por ejemplo, la integración industrial, ámbito en que Chile cuenta con una ventaja natural), pero en líneas generales vislumbramos políticas económicas y financieras que harán improbable la participación de Chile en iniciativas de integración, salvo en las más modestas. La referencia a los “acuerdos bilaterales” es tal vez un indicio preciso del rumbo que adoptará Allende en sus relaciones económicas con el resto de los estados latinoamericanos.

Cuba

Allende ha dejado en claro que Chile y Cuba formarán un eje nort-sur para liderar la “revolución latinoamericana”. A juzgar por el temperamento y las ambiciones de Fidel, puede generarse un clima de cierta tensión, pero en general prevemos una muy estrecha colaboración. Un elemento clave en el desarrollo a más largo plazo de esta relación será el curso que adopten los vínculos entre la URSS y Cuba. Cualquier nuevo enfriamiento de la atmósfera en esa área podría originar discordias al interior de la Unidad Popular y, dependiendo del grado de influencia de los comunistas en ese momento, problemas con el régimen cubano.

Argentina

La intervención militar desde el lado oriental es y seguirá siendo una inquietante posibilidad para las fuerzas de la UP. Si bien no estamos en condiciones de analizar la manera en que Argentina podría reaccionar frente al establecimiento de un gobierno revolucionario marxista junto a su frontera, a nuestro juicio resulta improbable que este país vaya a hacer uso de la fuerza. Por otra parte, cabe esperar que Allende asuma una actitud prudente y correcta respecto de su vecino más grande. Creemos que él se esforzará al máximo por dar garantías a los argentinos de las intenciones pacíficas y amistosas del gobierno chileno, al tiempo que evitará comunicar cualquier impresión de excesiva cordialidad o familiaridad. Las posibilidades de que surjan problemas graves entre ambos países son, por cierto, ilimitadas.

Perú

Con respecto a Perú, la Unidad Popular adopta la perspectiva *fidelista*, según la cual el gobierno de Velasco Alvarado es “progresista” y exhibe un verdadero potencial revolucionario. Por lo menos un analista marxista ha señalado que el gobierno de Allende procurará entablar relaciones sumamente estrechas con este país. Prevemos que se realizarán intensos esfuerzos para persuadir al régimen peruano de que resulta pertinente establecer un vínculo especial y de que ha llegado el momento de unirse para reconocer al gobierno cubano y rechazar la tutela estadounidense. El objetivo final sería incorporar a Perú en el eje antiimperialista, propósito

que sin duda también está en la mente de Castro. Aun cuando no podemos pronunciarnos sobre las posibilidades de éxito de esa iniciativa, advertimos que los cálculos de Allende al respecto podrían influir poderosamente en el estilo y la velocidad con que se proponga revolucionar la política exterior chilena.

Exportación de la revolución

Es probable que la promesa de la Unidad Popular de apoyar la “lucha de los pueblos por su liberación y por la construcción del socialismo” se manifieste por algún tiempo en las palabras más que en los hechos. Puede esperarse que los comunistas, en particular, pongan freno a la tendencia socialista de comprometer directamente a Chile en la lucha por la “liberación nacional” de otros países. Allende deseará consolidar su propio régimen, tratando de no provocar a Argentina, a los Estados Unidos, o a ambos, mientras no haya alcanzado esa meta. Con todo, Bolivia puede plantear un problema especial. Algunos miembros del Partido Socialista, al igual que los miristas que reciben su apoyo, se encuentran involucrados en el movimiento Ejército de Liberación Nacional (ELN) de ese país y probablemente ejercerán presiones para que Chile les otorgue un apoyo más activo y amplio. Estimamos, sin embargo, que Allende, secundado por los comunistas, procurará moderar este tipo de entusiasmo e intentará mantener, al menos en apariencia, una postura de no intervención en los asuntos bolivianos. (Por lo que respecta a asuntos más de fondo en las relaciones con ese país, consideramos improbable que Allende vaya a realizar algún esfuerzo concreto para solucionar el problema del “acceso al mar”. Pese a que en el programa se menciona el compromiso de resolver las actuales disputas fronterizas de Chile, las restricciones nacionalistas adquirirán aun mayor fuerza bajo el régimen de la Unidad Popular.)

Con este breve análisis no se pretende sugerir que Chile durante el gobierno de Allende no representará una amenaza para la seguridad de sus vecinos latinoamericanos. Es probable que esta nación se transforme en un lugar de asilo, en una zona de estacionamiento y adiestramiento de grupos subversivos de toda Sudamérica.

Unión Soviética

No está claro cuál es la magnitud de la ayuda que el gobierno de la UP espera recibir de parte de la URSS. Allende, sin duda, prevé créditos

(en mejores condiciones que las obtenidas por el gobierno de Frei), un aumento del intercambio comercial, asistencia técnica y tal vez apoyo para proyectos de inversión. Por otra parte, nosotros pensamos que el régimen soviético no está preparado para asumir la pesada carga que supone un programa de ayuda al estilo cubano. La sólida posición de Chile en cuanto a reservas internacionales, junto con sus recursos de cobre, deberían permitir descartar esta última eventualidad. De todas maneras, es posible que los soviéticos se encuentren con una situación en que la Unidad Popular en conjunto —si no el propio Allende— trate de recibir una señal inequívoca de que Moscú prestará apoyo económico. Esto podría generar un clima inicial de desencanto y de fricción, pero nos parece que en el largo plazo el Kremlin aplicará en su debido momento una política de ayuda. También cabe esperar que los soviéticos proporcionen asistencia militar a través de la venta de armas en condiciones ventajosas, lo cual tendría muy buena acogida en las Fuerzas Armadas chilenas, actualmente abrumadas por problemas atribuibles a equipos desmantelados u obsoletos. En todo caso, a nuestro juicio, en el futuro inmediato los soviéticos no impondrán una presencia militar en gran escala, aunque puede que introduzcan en forma gradual una misión de adiestramiento. Tanto Allende como los comunistas y el Kremlin intentarán una vez más proceder con cautela para no provocar una alarma innecesaria, especialmente entre los socialistas, quienes tienden a albergar sospechas respecto de la “otra gran potencia imperialista” del mundo.

China Popular

Lo único que advertimos con relación a este tema es que el maoísmo no es un factor determinante en el escenario chileno y que al interior de la UP se aprecia una notoria ausencia de partidarios del régimen de Pekín. Con el reconocimiento de la China Roja por parte de Chile, los socialistas pueden abrigar la esperanza de establecer un vínculo que permita contrapesar la influencia soviética, pero el PC chileno y Moscú tendrán la sartén por el mango.

Japón y Europa Occidental

Un objetivo primordial de Allende será conservar y fortalecer los actuales mercados para el cobre y otros minerales chilenos. Como ya se señaló, a este respecto podría resultar eficaz un cambio en las importacio-

nes chilenas. La prensa marxista ha dado mucho bombo a las supuestamente óptimas relaciones de Castro con países de Europa Occidental —en particular con Francia— y suponemos que Allende hará hincapié en esos lazos. También es probable que se intente conseguir inversiones participativas de Europa y Japón en la minería y otras áreas.

OBJETIVOS ESTADOUNIDENSES

Como se indica en el CASP [Informe Estratégico y de Análisis por País], no podemos identificar en este país ninguna área de interés vital para la seguridad norteamericana. La caída de Chile en manos del totalitarismo marxista no debería considerarse, por lo tanto, una amenaza para los Estados Unidos desde el punto de vista militar. Al mismo tiempo, la victoria de Allende significará una derrota para Washington, una derrota que pondrá en peligro nuestros intereses históricos en el hemisferio y la “relación especial” que el régimen del Presidente Nixon desea mantener.

Como se pretende aclarar en este documento, dudamos de que en Chile se vaya a echar pie atrás una vez que Allende se instale en La Moneda. Él tendrá la voluntad y los medios para situar con firmeza al país en la órbita socialista y para establecer el eje chileno-cubano según lo prometido. En tales circunstancias, el objetivo principal de la Casa Blanca debería ser, simplemente, limitar el daño en el resto del hemisferio. Lo anterior supone la adopción de medidas para fortalecer el sistema interamericano y nuestras relaciones con sus países miembros. Será tarea de Washington determinar cuáles podrían ser esas iniciativas; sólo cabe advertir que, dada esta nueva situación, tal vez sea necesario subrayar en algunos países la conveniencia de mantener vínculos estrechos con Estados Unidos.

Nuestro objetivo al interior de Chile podría describirse como el fortalecimiento de las agrupaciones residuales que tengan algún tipo de compromiso democrático o antimarxista. El planteamiento en sí parece bastante razonable, pero lo difícil es vislumbrar la manera de traducirlo eficazmente en medidas prácticas. Resulta innegable que esas agrupaciones van a existir, y su fuerza numérica será impresionante; también parece probable que mantendremos contactos con los democratacristianos, los radicales y tal vez con algunos oficiales del Ejército. Con todo, fuera de ejercer una influencia ocasional y marginal, a nuestro juicio no hay otras posibilidades de que la embajada adopte medidas significativas.

No obstante, pensamos que Washington haría bien en conservar cierta presencia norteamericana en Chile, aunque sea mínima, y mantener

relaciones tan normales como le sea posible con el gobierno de Allende. Puede que en algún momento se presente la oportunidad para que la Casa Blanca adopte ciertas medidas, y de cualquier modo la experiencia aconseja que una embajada estadounidense en el lugar de los hechos siempre resulta útil en tales situaciones.

Lo anterior nos conduce a un propósito negativo, pero trascendental. Si logramos evitar que nos asignen el papel de chivo expiatorio como lo hizo Fidel Castro en Cuba, nuestros intereses en Chile y, lo que es mucho más importante, en la totalidad de Latinoamérica se verán enormemente favorecidos. Allende y sus seguidores tratarán de utilizar con fines nacionalistas el argumento de la “amenaza del imperialismo”, manipulando la imagen de Estados Unidos hasta el extremo de hacerla aparecer como una nación que adopta duras represalias y comete una agresión indirecta contra el pueblo chileno. Nuestra política debería orientarse hacia una actitud de no intervención, evitando las confrontaciones siempre que sea posible.

POSICIÓN Y REACCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

Al considerar la naturaleza de la reacción norteamericana descartamos las medidas militares, sean directas o indirectas (a través de Argentina), inminentes o reales. También subrayamos el hecho de que disponemos de una gama extremadamente limitada de otros mecanismos de influencia. Lo anterior es aplicable a la AID —cuya asistencia Allende ni desea ni necesita—, a las sanciones económicas (un embargo estadounidense sólo produciría efectos limitados, al menos en el corto plazo), y a las medidas políticas. Esta relativa impotencia sugiere la necesidad táctica de evitar las reacciones desmedidas, graduar y medir las respuestas frente a actos hostiles a la luz de las circunstancias específicas, y entregar la iniciativa a Allende siempre que sea posible.

Al planificar nuestra reacción frente a la nueva revolución chilena, Washington se verá en la necesidad de mantener un delicado equilibrio. Como una cuestión de espíritu democrático y de solidaridad en Chile y en el hemisferio, conviene que no demos una impresión de indiferencia o de indolente aceptación de esta victoria del totalitarismo. Al mismo tiempo, el clima imperante en Latinoamérica no permitirá, al menos en el corto plazo, ninguna iniciativa que pudiera interpretarse como una actitud intervencionista. (Es poco probable que la fórmula utilizada en el caso cubano —el énfasis en la seguridad colectiva y en la incompatibilidad del comunismo con el sistema interamericano— surta efecto esta vez.) Una vez más, plan-

tear las recomendaciones en estos términos resulta mucho más fácil que traducirlas en acciones concretas.

Con relación a los demás gobiernos del hemisferio sólo podemos recomendar un enfoque en el cual se ponga de relieve nuestra preocupación, nuestra disposición a consultar y colaborar en el espíritu de la política del Presidente, y nuestra correspondiente intención de evitar las medidas unilaterales. Es probable que surja uno que otro problema bastante incómodo, por lo menos, con algunos países —en especial, quizás, con Argentina— que presionarán para que Washington adopte una actitud más enérgica. De todos modos, a este respecto deberíamos tener en cuenta que Allende tratará de encontrar oportunidades para dividir el hemisferio en países que adoptan y no adoptan conductas políticas del tipo “gorila”. Sería recomendable mantener nuestro compromiso con un enfoque verdaderamente colectivo.

Frente al nuevo gobierno chileno deberíamos asumir una actitud franca y directa: esto es, Estados Unidos está preparado para mantener relaciones normales y colaborar en materias que son claramente de mutuo beneficio. Aclararíamos en privado que la naturaleza de la respuesta norteamericana dependerá en gran medida de cómo el gobierno de Allende sea percibido al aplicársele los mismos criterios con que juzgamos el caso cubano: esto es, evitar una presencia militar soviética amenazante y no exportar la revolución. En el supuesto de que cumpla con dichos criterios, entonces estaremos dispuestos a abstenernos de represalias según lo permita nuestra legislación, a analizar las posibilidades de cooperación en materia de comercio y desarrollo si lo desea el gobierno chileno, y, como participantes en instituciones internacionales, a evaluar las solicitudes chilenas de asistencia multilateral según los méritos de cada caso.

Lamentablemente, es difícil que esta actitud razonable vaya a disuadir al gobierno de Allende, por lo que sin duda nos veremos en la necesidad de aplicar diversas formas de represalia. Aparte de lo que con certeza será la imposición de sanciones obligatorias en virtud de nuestra FAA [Ley Federal de Aviación] y otros cuerpos legales, tal vez haya algunas áreas en que las acciones norteamericanas podrían tener un efecto más que incómodo. Según se afirma, el Banco Central mantiene en Estados Unidos un considerable porcentaje de su oro y divisas. (El monto total de sus reservas de oro y depósitos en bancos extranjeros supera los US\$ 400 millones.) Quizás podríamos analizar por anticipado la factibilidad jurídica y práctica de congelar este activo como una forma de prepararse con miras a la eventual expropiación de bienes norteamericanos en Chile, teniendo en cuenta que el gobierno de Allende trasladará cuanto antes sus reservas a otro lugar.

Otros puntos vulnerables que podrían considerarse al momento de planificar respuestas graduadas incluyen las operaciones rentables que efectúa LAN Chile hacia y desde los Estados Unidos, los productos no minerales exportados desde Chile hacia nuestro país (en especial fruta), actividades de transporte marítimo y créditos de bancos comerciales. Cabe hacer notar que en ninguno de estos casos las probabilidades de éxito son muy grandes. En cuanto a las medidas obligatorias, en el Apéndice (A) se analizan las principales dificultades que deberemos afrontar a consecuencia de la legislación vigente.

A continuación se exponen a grandes rasgos otras áreas de respuesta:

PL-480. Podríamos anticiparnos a la asunción de Allende reduciendo o suspendiendo por adelantado nuestros programas de Title II, aunque nos parece una opción poco atractiva por afectar a niños que sufren hambre. Recomendamos que los programas se mantengan en su nivel actual siempre y cuando podamos supervisarlos para impedir abusos, y siempre y cuando Allende declare públicamente su intención de que continúen. Para lograr esto último bastaría plantear el asunto al nuevo gobierno, poniendo de relieve los acuerdos PL-480 con Chile, que aún están en vigor. (A nuestro entender, al menos la aplicación de la Enmienda Hickenlooper no afectaría los programas de las instituciones de beneficencia. Nosotros no contemplaríamos la posibilidad de renovar el acuerdo de asistencia intergubernamental PL-480.)

Asistencia técnica. No deberíamos ofrecer ningún nuevo programa de asistencia técnica, sino comenzar de inmediato a suspender gradualmente lo que estamos haciendo ahora. Esta recomendación se basa en el presentimiento de que las iniciativas estadounidenses en áreas como el control demográfico, el desarrollo urbano, la capacitación laboral entregada por el American Institute for Free Labor Development (AIFLD), la comercialización de alimentos y la promoción de las exportaciones no serán bien acogidas por este gobierno. Aun cuando, según nuestra táctica general, habría que dejarle la iniciativa a Allende, no vemos ninguna utilidad en empeñarnos en continuar con empresas que requieren una gran cantidad de personal y dan pie para situaciones de hostigamiento y confrontación. No sería nuestro ánimo interrumpir ninguno de estos programas de manera aparatosa e intempestiva, con excepción del AIFLD que debería suspenderse a la mayor brevedad posible. Más bien habría que limitarse a reducir poco a poco nuestras actividades, eliminando gradualmente el personal a lo largo de un período que puede ser de seis meses y permitiendo que los programas lleguen a su fin de manera espontánea.

AID. En el Apéndice (B) se describe someramente cuál será nuestra situación crediticia el 4 de noviembre, y se indica que existen pocos problemas en esta área. Con respecto al préstamo para construir el puerto de San Vicente, aconsejamos asumir una actitud pasiva y expectante para ver qué ventajas podríamos conseguir según cuál sea la reacción de Allende. Si por casualidad el gobierno de Frei suscribe un Segundo Préstamo para el Sector Agrícola, entonces habría que adoptar una conducta semejante. De lo contrario retiráramos la propuesta.

Por lo que se refiere a la asistencia multilateral, adoptaríamos la estrategia general ya señalada, pero dejando abierta la posibilidad de respuestas graduadas en esta área. A nuestro juicio, la anunciada promesa de Allende en cuanto a que romperá con el FMI puede afectar el futuro de las actividades del International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) en Chile.

Cuerpo de Paz. El 4 de noviembre en Chile habrá alrededor de 100 voluntarios, a ninguno de los cuales les quedará más de un año de servicio en este país. Tan pronto como asuma el gobierno de la UP, recomendamos plantearle en forma directa la siguiente pregunta: ¿desean que los voluntarios permanezcan y completen su período? Si la respuesta es claramente afirmativa, deberían continuar en Chile. No haríamos planes para traer a nuevos voluntarios, salvo que se observe un giro sumamente inusual en los acontecimientos.

MilGroup. No debería adoptarse ninguna medida tendiente a retirar nuestra misión militar o suspender la asistencia y los programas de adiestramiento actualmente en curso, salvo si se aplicaran restricciones legislativas, en cuyo caso solicitaríamos la mayor flexibilidad posible. Nuestro objetivo sería entregar a Allende la iniciativa en un asunto que podría resultarle muy doloroso.

AFTAC [Comando Aéreo Táctico de la Fuerza Aérea Estadounidense]. Como se señaló anteriormente, las actividades especiales de la Fuerza Aérea estadounidense plantean un problema complicado. En nuestra opinión, la prudencia exige retirar del todo los destacamentos, proceso que debería iniciarse tan pronto como se aprecien señales inequívocas de que Allende será el nuevo presidente. La única alternativa que se nos ocurre sería que la Fuerza Aérea de nuestro país emitiera oportunamente un comu-

nicado público en que explique con exactitud qué es y a qué se dedica la AFTAC. Por razones obvias, esta medida serviría para presionar a Allende. Si bien no recomendamos esta maniobra, ella no debería descartarse.

USIS [Servicio de Información de los Estados Unidos]. Una vez más, le entregaremos la iniciativa a Allende y continuaremos normalmente con nuestros programas culturales, de información y de centros binacionales hasta que el gobierno disponga lo contrario. De todos modos, este aspecto de las operaciones norteamericanas en Chile requerirá una cuidadosa planificación de imprevistos para así poder afrontar una situación radicalmente distinta.

CAS. Según entendemos, el CAS cuenta con su propio plan para situaciones imprevistas.

Presencia estadounidense. En cuanto parezca evidente que Allende será elegido tendríamos que aplicar un programa planificado de reducción de personal con el fin de transformar la embajada en un organismo pequeño, compacto y eficiente. Durante este proceso los funcionarios abandonarán el país en forma individual y discreta, y no mediante espectaculares puentes aéreos o maniobras similares. La mayor parte del proceso debería completarse en seis meses. El propósito final sería constituir una misión diplomática aproximadamente comparable, en tamaño y estructura, a la embajada estadounidense en Varsovia. (También sería necesario reproducir aquí la sección consular de Polonia, que es bastante amplia, con miras a lo que, según se espera, será un enorme ajetreo en esa dependencia.) La AID podría tardar algo más en ser desmantelada por etapas, pero creemos que durante el primer año se lograría reducir su planta a dos funcionarios y un asistente administrativo, personal que sería capaz de encargarse de asuntos aún no resueltos.

Suponiendo que se suspendan en forma gradual las actividades de Title II, como parece probable, y se ponga fin a las ventas de equipos militares (aunque desearíamos que esta alternativa se dejara pendiente), para el FY-73 se necesitarán recursos, según nuestros cálculos, por US\$ 5 millones. Lo anterior se basa en la optimista convicción de que los programas de la USIS continuarán según lo planeado y de que se mantendrán las operaciones de la NASA. (Para fines de comparación, véase página 2, Anexo 1 del FY-72CASP, Informe Estratégico y de Análisis por País.)

1-II: Se solicita opinión sobre tres opciones políticas para el gobierno de EE UU si Allende llegase a la presidencia

De: Departamento de Estado de los EE UU

A: Edward M. Korry, embajador de EE UU en Chile

1970: 5 de agosto

Cable from State (Normal Channel) Aug 5, 1970:

We want your views on the following options we are developing for NSM Contingency Paper, draft outline of which you saw here. Please give us your judgment as soon as ~~possible~~ conveniently possible as to which of these options would best serve our interests:

- 1) Make a conscientious effort to work out modus vivendi
- 2) Maintain minimal relations
- 3) Seek to isolate and hamper.

1-2I: Se solicita opinión sobre cuarta opción política para el gobierno de EE UU si Allende llegara al poder

De: Crimmins, Subsecretario Adjunto de EE UU

A: Edward M. Korry, embajador de EE UU en Chile

1970: 5 de agosto

Back-channel message also sent 8/5/70 from Deputy Assistant Secretary Crimmins at request of Kissinger's office:

"As you consider three options in sept 61, we want also to consider a fourth which we are treating separately with a very restricted distribution. This option would be the overthrow or prevention of the inauguration. We would like to have your views on:

---A) prospects that the Chilean military and police would take action on their own to overthrow Allende and the prospects that the military would be encouraged ~~and~~ to take by elements such as (name of high Christian Democrat ~~stockholder~~ who was particularly close associate of Frei and which is not essential for Moyano.)

---B) which elements of military police might try an overthrow.

---C) prospects for success if the military and police tried to overthrow Allende or prevent his inauguration.

---D) importance of U.S. attitude to initiation or success of such an operation;

---E) from your contact with Argentine representatives in Santiago how do you evaluate Argentine desires and intentions regarding anti-Allende actions?"

(Note by HMK for ~~XXXX~~ I was told ^{by HMK} later in Washington that this cable had been instigated at the White House via the usual Kissinger to Undersecretary Johnson unwritten communication channel of direct conversation. Crimmins expected me to knock down the ideas contained in the questions sent in his name just as I had agreed ---to use the words of the State Dept in April of that year-- "the destruction" of the plans by Council of the Americas to have a joint US-Big Business ~~plan~~ operation to elect Alessandri "as in 1963" ^(see Ausland letter)

1-3I: Respuestas de Edward M. Korry, embajador de Estados Unidos en Chile, en relación con las opciones para el gobierno de EE UU si Allende llegara a la presidencia

1970: 10 de agosto/11 de agosto

1. Following are my responses to three questions refert:

A. A conscious effort to work out modus vivendi is a theoretical hypothesis without relation to reality. While Allende Govt would move internally with initial prudence to seek to maintain a framework of constitutionality and legality, it would be committed, as Allende has stated, to policies that treated US imperialism as public enemy number one in the hemisphere. Aside from nationalization of US industries, elimination of US influences in country, recognition of China, North Korea, East Germany, North Vietnam

2

and the NLF, etc., which in themselves would make a modus vivendi a practical impossibility for the US, the profound changes in the structure of Chile would probably necessitate an external "enemy" to justify an accelerating revolution. Almost daily, the Allende press is focussing on different aspects of US "imperialism" in Chile -- birth control, education, nutrition, you name it -- accusing contractual AID and direct hire employees of espionage and/or imperialism. These specific "fingerings" (which would justify kidnappings by Miristas in the event of an Allende defeat) cannot be considered campaign tactics: rather they are a part of a considered strategy that fits doctrinal requisites and revolutionary imperatives for an Allende Govt.

3

B. Thus for me the issue is not whether we have "confrontation" but how we deal with it. Above all, it requires a cold realism in the evaluation of our ability to influence events.

C. I assume as a given that we shall have a de facto confrontation in that most sensitive of all Chilean issues, copper. The nationalization of the US companies without effective, adequate or prompt payment will produce at the minimum a de facto ban on Chilean copper imports by US companies. The Chilean copper situation is not analgous to, say, the IPC in Peru or even the Bolivian Gulf problem. IPC did not export oil and oil does not represent for Peru in economic terms what copper signifies for Chile or for the affected US companies. As for Bolivia, no one takes anything as definitive in that unhappy land. Although

4

legally, the USG would not necessarily be responsible for prohibiting the import of copper, the distinction will be lost on most Chileans and, I would think, on most Latin Americans. This abdication of responsibility in public terms could have conflicting impact on different Chilean segments of opinion, tending in some instances to consolidate support for Allende while perhaps provoking in others encouragement for opposition to Allende. But the point is that the combination of the almost inevitable elimination of all but a small diplomatic US presence and the effective ban on copper imports will create a

what I understand to be the thrust of Reitel's option C --- "seek to isolate and hamper". Such a policy might envisage a political effort in the OAS or in organisms such as the CECLA where we would seek to expel or isolate Allende (who might as well isolate himself from OAS); our economic effort might include utilizing US weight to veto loans from the IADB or IBRD. From this limited vantage point, I estimate that the effort required with other Latin countries to impose a strategy of deliberate and public confrontation would either be beyond our capacity or at such high cost as not to be practical. There are too many anti-interventionists in Latin America plus too many who read the lessons of the experience with Castro through a discouraging optic to permit us to contemplate with realism that kind

6

E. But if Latin America and world opinion is not generally prepared to endorse public confrontation there is nonetheless a considerable body of opinion that is opposed to Marxist-Leninism, to the revolutionary alliance between Cuba and Chile and to the growth of direct Soviet power in Latin America. We have no choice, I am reluctantly persuaded, but to seek to tread an uncomfortable, unsatisfying and uncertain line between these two largely incompatible Latin lodes of anti-interventionism and anti-Communism (a short-hand term to encompass the foregoing sentence). Since we shall have *de facto* confrontation what I am suggesting is that style will count for much more than substance once Allende is President. The manner in which we accept inevitabilities, the words and the forums by which we choose to make known our fundamental

J

7

disagreement with the nature of the evolving Allende system, the subtleties we employ in diplomatic dialogue with other govts and in other international dialogues --- these are the kinds of decisions to which we are realistically limited in my judgment once Allende is sworn in as President.

F. The Allende forces cannot escape the conclusion that if he is inaugurated that the US has admitted its impotence.

To be sure his first few weeks or months will pose a delicate challenge, particularly with the military whom he must be careful not to arouse to action by imprudent purges or other revolutionary exuberances. He will surely seek to concentrate his actions against that potent yet minuscule number of foreign and domestic companies that form the economic base of the political right of center; soak the rich is never unpopular and there are

J


8

always sufficient numbers of the moderately well-off who believe that their own skins can be saved at the expense of the ~~fat cats~~. There is a very broad base of popular and political opinion that would at the very least be unopposed to such a tactic and who would regard such actions as the justifiable fulfillment of Allende's electoral platform. It would take a certain amount of time for copper nationalization to be passed by the Congress and for the US companies to impose a de facto ban. I would guess that Allende having gauged the US as impotent to prevent his inauguration would assume our further impotence to impose on Chile an economic or political boycott of any effectiveness. Copper is not sugar and the world will need it; moreover the big Chilean markets are in Japan and in Western Europe where, if our

J

9

experience with Cuba is any guide, US dissuasive pressures also would not count for much. Allende ~~also~~ knows that he can manufacture hard reserves for Chile by simply defaulting on US AID loans that total approx. \$500,000,000 (and that in any case in my view is going to be the next big objective of Latin and LDC nationalism). He will come into office with record reserves of some \$400,000,000, with record copper production and with every hope of maintaining labor discipline. All these assets form a very considerable cushion for a country that can maintain its Western European markets, increase its Asian ones and can expect a growing Eastern European and Chinese interest. All of which is to say that 1970 Chile is not a 1959 Cuba integrated into the US market; Chile would not require wrenching changes in trade patterns and it



10

has the human talents and organizational skills plus a broad popular political base to prove the impotence of US public confrontation. To the extent that we indulged our own desires to display our hostility, it would certainly contribute to the public justification by Allende for each successive action that served to extirpate US influence. It would also help to rationalize the acceleration of Eastern European and Chinese activities in Chile.

2. I conclude that we have no options once Allende is inaugurated but to roll with the punch which in terms of refel signifies option B - "to maintain minimal relations". We should be prepared, of course, to exploit, the unexpected, be it the consequence of Allende misjudgments or any of a host of abrupt alterations in

the world balance that might affect Chile.

3. We shall have a special problem with Argentina and perhaps with Brazil. The Argentine Amb has repeatedly broached contingencies with me, most recently on Aug. 7. Frankly he is not capable of dealing with this topic as is evident from his lack of range or perception and from his suggestion that the subject should be jointly considered at a different (he clearly implied security-intelligence) level. His govt is very justifiably concerned by the implications for Argentina of a Chile run by a govt committed to revolution in Latin America, with 900 miles of impossible-to-control frontier and with a large Chilean proletariat minority settled close to the border. The Amb talks vaguely of joint political and economic actions but when I asked just what he

J

had in mind, it was not discretion but lack of ideas and of knowledge that limited his responses. He wanted me to tell him.

4. It is important that we bring along as much of Latam opinion as we can in dealing with an Allende govt. Most likely, Argentina and Brazil -- and in certain circumstances Peru and Bolivia -- will want arms from the US. But again it will be style xxx that can count for something, and different styles with different govts.

We may wish to establish some joint Chilean information mechanisms with the Argentines and perhaps others. Peru will also be of particular importance but since that is not my parish I will not go beyond flagging the self-evident.

REF: Santiago's 3078

1. Upon rereading reftel with my recommendation for "rolling with the punch" and my emphasis on style, the following further specifics might serve to clarify.
2. What I recommend the US not ~~do~~ do is to indulge in public outcry and handwringing. Equally, I would hope most strongly that we would not heed those who might argue that if you make enough of an effort, you will eventually arrive at an "understanding" or "modus vivendi". We should keep an even calm keel; we should listen to whatever Allende ~~has~~ as to say and then make our own cool evaluations; we should not above all seek to buy him off by advance concessions; nor should we trespass beyond the limits of correctness into overt hostility. We should not be panicked by his election into precipitous withdrawal of dependents or similar over-reactions; we should proceed with a deliberate winddown of activities as proposed by our first mailed comments earlier this month and which in any case is, in good measure, consistent with my own view of how best to achieve US objectives in Chile whoever becomes President.

2I: Informe de Contingencia ("Fidelismo sin Fidel")

1970: Agosto

Contingency Paper

This paper proceeds from an assumption that Salvador Allende will be the next President of Chile. That unhappy development is postulated only for the purposes of this contingency exercise. We do not examine here the Popular Unity candidate's electoral prospects or his chances in what will almost surely be a congressional run-off. It is sufficient to note in this regard the Embassy's current assessment that an ultimate Allende victory is possible but not probable.

Government of Popular Unity

The political forces Allende will bring to power can be seen in combination as representing what may be described as Fidelismo without Fidel. Essentially Popular Unity is the same kind of uneasy alliance between revolutionary nationalists and orthodox Communists that Castro has established in Cuba. There are two major differences: Allende, by nature a transactional politician, is no Fidel; and the PCCh, the dominant partner in Allende's coalition, has an incomparably stronger political hand to play than the PSP ever held in its dealings with Castro. Despite these factors, we believe the analogy is useful in plotting the course a Popular Unity Government may be expected to take. With the same basic forces and the same ideological commitments at work, we foresee a repetition of the Cuban experience, at least in programmatic terms if not in the element of revolutionary style. Allende has promised to pursue the goals of the Cuban revolution here in Chile, and we see no reason not to take him at his word.

On the surface, however, Popular Unity in power will appear at first as an inherently unstable grouping of Marxist nationalists (the Socialist Party), Moscow-line Communists, revolutionary Catholics (MAPU) and opportunists of the left (the Radical Party and Rafael Tanco's API). A scramble for positions and influence is predictable; public squabbling among the coalition partners can be expected on the basis of past performance; and considerable confusion in the governmental process will probably be apparent from the outset as Allende attempts to operate with and through such coalition devices as the projected high-level "political committee" (a policy steering and

coordination group made up of representatives of Popular Unity's member organizations). These developments will highlight the apparent weaknesses of a coalition government without a clear popular mandate (presuming, as we do, no more than a plurality for Allende on September 4), lacking a majority in Congress and facing hostility in key sectors, including to varying degrees the military, the judiciary and the press.

These manifestations of incoherence are not likely, however, to affect the fundamental identity of purpose on which Popular Unity rests. The Communists and Socialists are in firm agreement as to what must be done to bring the "revolution" to Chile: i.e., destroy the economic right and extirpate all U.S. influence. Their minor partners have no theoretical problems with either of these goals, and in any case have little choice in the matter.

Serious differences do exist over long-term revolutionary strategy and ideological objectives. (The Radicals, for example, certainly do not foresee the establishment of the kind of centralized Marxist state the Communists have in mind.) More importantly, the Socialists and Communists have for years been contenders in the labor movement, universities and youth groups; and under a Popular Unity regime their rivalry will inevitably extend to a struggle for political and state power. Nevertheless, there will be small comfort to be drawn from such a situation by those who hope for the preservation of Chilean democracy and U.S. ties.

The Marxists should in fact find the going relatively easy as they pursue their twin goals. Communist and Socialist influence in the media, the labor movement, and the educational institutions is presently strong, and with the leverage and resources of government should quickly be converted into predominance. (We assume that the Edwards group and their newspapers can be broken in short order by taxation and credit measures, even if Allende does not attempt the expropriation of El Mercurio he once threatened.) A majority already exists in Congress for complete nationalization of key sectors of the economy: copper, nitrates, petroleum distribution, power, communications and probably banking. Other private interests will be at the mercy of indirect government pressures; Allende will need no additional

SECRET

3

Congressional sanction to attack them through the government's existing authority to establish prices, influence credit distribution, control imports and authorize import competition.

Allende has pledged that his government will permit all political parties freely to continue their activities, but the consequent potential for opposition may be more apparent than real. The Partido Nacional depends upon the economic right; the destruction of that base will effectively eliminate the party as a significant political force. The Partido Radical, a collection of middle-class opportunists, is particularly vulnerable to manipulation through patronage and the use of fellow-travelers. As a partner in Popular Unity, the PR in all likelihood can look forward to the same fate that befell non-Marxist collaborationist groups in Eastern Europe after 1944. The Christian Democrats, the country's largest party, can probably be split by skillful Marxist political maneuvering. A minority left-wing faction has already indicated a willingness to participate in a government of Popular Unity; there is fairly wide support in the party for those elements of the Allende programs directed at the economic right; and dividing the major PDC groupings by playing on ideological and programmatic differences should not therefore be too difficult.

Farther out on the political spectrum, MIR, MAPU youth, and other "new left" elements will probably find the pace and policies of an Allende Government too timid for their tastes. These groups will be under heavy pressure to conform and can expect rough handling from the Communists. This problem may well prove a source of conflict between the two principal partners of Popular Unity, given the Socialists' affinity for the MIR approach to rebellion.

It is the Armed Forces, as the Communists so clearly recognize, which represent the only critical threat to Popular Unity. Here again, however, Allende will have the means to neutralize potential opposition. In keeping with Chilean tradition he can select his own service commanders, passing over the more senior and antagonistic officers, who in that circumstance must retire. We anticipate no difficulty in his finding sympathetic or at least neutral commanders to support the

constitutional president. Loyalty and even a personal following can then be established through generous pay and benefits, purchases of new arms and equipment, and a simple attitude of respectful attention to military concerns -- an attitude in marked contrast to that prevailing throughout much of the Frei Administration. The generally poor quality of military leadership, together with long-standing inter-service rivalries (particularly between the Army and the Carabineros) will also facilitate Allende's task. We believe the same basic approach will work with the Carabineros, despite the currently hostile state of relations between that organization and Popular Unity. The Carabineros again have a strong tradition of attachment to the executive power and support for constitutional authority. Finally, Chile's weak and archaic legal system does not offer promising prospects for effective resistance from the judiciary.

In sum, Allende's government of Popular Unity can consolidate power and bring the first stages of the revolution to Chile without departing from legality or violating constitutional norms. The more ambitious political objectives of the coalition's program, such as establishing a unicameral "people's assembly" with control over the judiciary, are calculated to arouse more serious opposition, but can still be reached without resort to extreme measures. The constitution empowers the President to call for a national plebiscite in the circumstances of a congressional-executive impasse on a major issue. In addition, the existing Law of National Security when invoked gives the President almost unlimited powers if he chooses to exercise them. The instruments for making a bloodless but sweeping revolution are thus at hand; considerations of pace and style will determine how and when they are used.

Pace and Style of the Revolution

Carlos Almirano has stated a fundamental Socialist proposition: the real battle for the revolution only begins after Allende is elected. He and other extremists in the PS envisage a dramatic and rapid

revolutionary transformation, accompanied by class warfare and violence. The Communists and their Soviet supporters, on the other hand, deplore this kind of "leftism" and argue for an extended and more gradual process to build solid foundations for the future advent of socialism. (Embassy Moscow's A-1114 makes this point with exceptional clarity.) Soviet state interests come into play. These would not be served by developments which unduly frightened or provoked the United States and the rest of Latin America. Allende, a politician instinctively inclined toward caution, may be expected to favor this latter view, bearing in mind as he also must the threat of military intervention if public order is seriously disturbed.

We expect, then, sharp conflict within Popular Unity over the pace and style of the revolution, with Socialists and perhaps Mapuistas pressing for speed and radical action, while Allende, the Communists and the Radicals hold back. We believe, however, that an accommodation will be reached if Allende is able to show progress in consolidating popular support (which must be reflected in the March 1971 Municipal elections), while moving unmistakably against the economic right and the U. S.

In meeting these political requirements, his early program will include actions to: (1) end devaluation, freeze consumer prices and establish rigid exchange controls; (2) eliminate export drawback payments, redirect credit flows and establish new sources for imports; (3) petition a sympathetic Congress for an end to the legal distinction between white and blue collar workers, equalize family allowance payments and reduce taxes on necessities; (4) also seek Congressional authority for nationalization of the copper companies, petroleum distributors and banks; (5) terminate bilateral U. S. aid, recognize Cuba, North Vietnam et al. eject the Ford and Rockefeller Foundations; and (6) intensify housing and public works programs, expand educational and public health efforts and eliminate cost of living adjustments in mortgage payments to the government housing authority. (For a more complete list of the range of options which Allende and Popular Unity have put forward see the Embassy's A-212 and A-247.)

SECRET

This by no means inclusive listing suggests the mixture of demagoguery and ideology we believe Allende will employ. The approach is one fitted to Chile's political climate, gradualist to a degree, but also effective in preparing for the more far-reaching Marxist measures that will come later: e. g., agrarian reform with state farms on the Cuban model; elimination of the petite bourgeoisie through the gradual nationalization of all commerce; an end to direct, free and periodic elections; and the imposition of police-backed labor discipline.

This measured revolutionary pace responds to the interests of the Communists, who with their vastly superior organization and discipline should be able to exert increasing control over the machinery of state -- this time with no Fidel to block their way. We are unable to lay out any precise timetable, but believe it reasonable to predict that the process will move quickly enough to give the Marxists firm control of the country prior to the Congressional elections of 1973 and to forestall the necessity for a free presidential election in 1976.

Allende and the U. S.

Spokesmen for Popular Unity, including Allende and Volodia Teitelboim of the PCCh, have denied that their government will seek a confrontation with the U. S. They emphasize the feasibility of normal and correct state-to-state relations as long as there is clear respect for Chile's sovereignty. At the same time, Allende describes "U. S. imperialism" as the "one enemy" in Latin America while, as we have seen, the elimination of U. S. influence from Chile remains a fundamental goal of Popular Unity. There are two basic possibilities: (1) the Allende Government will at some point -- perhaps early on -- deliberately provoke a hostile confrontation with the United States in an attempt to arouse nationalistic support and create the type of siege psychology that has been so useful to Castro; or (2) Allende will move cautiously and quietly, protesting his desire for normal relations, while taking those measures contrary to U. S. interests required by his commitments. In either case the objective would be

to saddle the U. S. with as much of the responsibility as possible for the deterioration in relations.

The first option may appeal to Allamirano and his cohorts, while the second seems better to fit Communist designs and Allende's own inclinations. (The identity of Allende's choice for Foreign Minister may indicate which has been selected. Designation of an old-line Radical -- as has been rumored -- would point toward the second.) Tactical considerations will condition the style with which U. S. relations are conducted as well as the timing of certain moves, but will not alter Popular Unity's basically hostile intentions.

In any case, as we have already indicated, Allende can be expected at the outset to take certain actions affecting our interests, including confiscatory nationalization of private U. S. holdings and the establishment of relations with North Vietnam, North Korea, the CPR and the GPR. The range of moves he may make in other fields of interest to us can be summarized as follows:

Bilateral Agreements

Allende is pledged to denounce "all treaties or agreements -- which limit our sovereignty and specifically the treaties of reciprocal assistance, pacts of mutual aid and other pacts which Chile has signed with the United States". We believe he will follow through by announcing that his government is not bound by provisions it may consider injurious in the existing economic and military agreements. Outright and formal denunciation may well follow in some cases: e. g., the Investment Guaranty Agreement, the Peace Corps and the basic Economic and Technical Cooperation Agreement of 1951 under which many of our activities here are conducted. For reasons discussed below, he might go slowly in dealing with the Mutual Defense and Military Missions agreements, but we expect sooner or later a highly publicized rejection of all military ties to the U. S.

Loans and International Credit

The Popular Unity program states that "foreign aid and loans conditioned for political reasons" and loans which impose conditions

on the use of the proceeds which "injure our sovereignty and are contrary to the people's interests will be rejected and denounced by the Government." We think it likely that the Allende Government will dredge up past AID loans -- particularly the program loans -- and attempt to make political capital out of the conditions attached to them. This could lead to an effort to force us into renegotiation of loans, or might result in an outright refusal to pay interest and principal installments on some AID loans. How this will work out in terms of specifics is difficult to predict, but we feel confident that Allende is not to be influenced in his handling of approximately \$502 million (net) in outstanding AID debt by any consideration of possible future Chilean need for bilateral assistance.

The Government of Popular Unity will, of course, require foreign credits and will look for them in Western Europe and Japan as well as in the Soviet bloc. The \$397 million (net) in outstanding Export-Import Bank loans is a consideration in this regard, and we do not anticipate any early move toward default or denouncing of this debt. However, given what we see as an inevitable trend toward conflict on various levels with the United States, there can be no surety that these obligations will remain safe over the longer term.

Foreign Private Investment and Trade

Allende and his economists regard foreign private investment as a drain on the country's resources and will be untroubled by the virtually certain disappearance. We expect confiscatory nationalization of the major U. S. holdings and increasing if selective pressure on remaining U. S. investments. We doubt that U. S. companies will have much interest in trying to hold on for very long, particularly in view of what will surely be extremely rigid exchange controls.

The Popular Unity program stresses the intention to reject any kind of "foreign impositions" on trade and to establish commercial relations with "all countries of the world." Spokesmen for the coalition have promised substantial increases in commercial exchanges with both the bloc and Western Europe. We foresee a deliberate effort to shift the pattern of Chilean trade away from the United States. Chile's favorable exchange position combined with a policy of eliminating U. S. private investment should facilitate that shift.

SECRET**AID and PL-480**

We have no reason to doubt Allende's declared intentions to remove the last traces of "dependency". The ideology and internal policies of Popular Unity dictate an early end to bilateral U. S. assistance, however helpful to the coalition's social and development programs a continuation of some of our activities might appear. Fortunately, AID has few outstanding commitments here and a rather rapid winding-down of the AID function can be accomplished without too much strain. For local political reasons there could be hesitancy on Allende's part in putting an immediate end to the San Vicente Port project, but he will surely seek an alternative source of financing. There will be no interest in other U. S. loans nor in technical assistance, family planning programs and the like. Any effort to continue AID audit and evaluation activities would be met with stiff and publicized resistance.

PL-480 Title II school and pre-school feeding programs might present a special problem. Without this assistance, Allende will find it exceedingly difficult at the outset to provide the free milk, lunches and breakfasts he has promised to Chilean children. The food-for-work programs have considerable social impact in some areas. Allende, then, will have tough decisions to make in this area. He may go slow in pressing for termination, while looking for other sources of food assistance.

Peace Corps

The Allende Government will not be disposed to tolerate a Peace Corps presence in Chile for long. Two approaches are available: (1) denounce the PC agreement and demand the withdrawal of the volunteers; or (2) take no official action but allow the Communists (who are notably anti-PC) and others to use harassment, espionage charges and the like to force us to take out the volunteers. In any case, we do not consider a continued PC presence feasible.

MILGroup and Military Programs

How fast Allende moves toward terminating all military ties with the U. S. will again depend on tactical considerations. He must determine

If his position with the Armed Forces is strong enough to force the break at the outset. We presume, despite what will be a thorough shake-up in the command structure, that there will be uneasiness in the Armed Forces about the ultimate intentions of the Popular Unity Government. Some desire to maintain the U. S. connection might therefore be expected. Allende, however, can probably overcome this problem in a fairly short period of time, perhaps by bartering away the connection in return for other benefits to the military. We further anticipate a turn to the Soviet bloc as a source of military equipment and to Cuba for various other types of military cooperation.

AFTAC

Detachment 509, 517 and 519 activities will make an ideal Popular Unity target for propaganda built around charges of espionage and the maintenance of illegal military bases. If these units are still in Chile when Allende comes to power, we can expect an indignant and highly publicized demand for their withdrawal.

NASA

The tracking station, because of its relationship with the University of Chile and the nature of its activities, has a certain amount of built-in protection. Nevertheless, an eventual campaign of harassment and charges of improper activities would not be surprising.

Official U. S. Presence

We currently have close to 1,000 official Americans, dependents and PC volunteers in Chile. A presence of this size would be intolerable to an Allende Government. The possibilities for harassment are endless; if Allende chooses the gradualist approach, that kind of pressure rather than a direct demand for drastic reductions may well be forthcoming.

Unofficial Americans

We do not anticipate any threat to the physical safety of U. S. citizens, or even officially-inspired harassment. Virulent, personalised anti-Americanism is quite rare in Chile. Needless to say, however, this will not be a very comfortable country for most kinds of Americans to live in, or to visit.

Allende and the Rest of the World

The Popular Unity program forecasts a foreign policy based on a "strong sense of Latin Americanism and anti-imperialism," special ties with peoples struggling for "liberation and independence," an emphasis on relations with peoples rather than foreign offices, recognition of the right of rebellion against colonialism and "neo-colonialism," of "relations, interchange and friendship with the Socialist countries," and "solidarity with Cuba." The general direction of Allende's foreign policy thus seems clear enough; on specifics we offer the following summary assessments:

OAS

The program calls for denunciation of the OAS as an instrument of North American imperialism and the creation of a new organization "truly representative" of the Latin American countries. We note that the contemplated "denunciation" does not refer to specific and formal action to end Chilean membership in any part of the Inter-American system or to renounce the country's treaty obligations. The way is thus left open to remain within the OAS, using membership for propaganda purposes and as a means for promoting discord from within. We presume that the tactical decision in this regard will be made in consultation with Castro and the Soviets. In any case, there can be no question of Allende's rejection of "every form of pan-americanism" as the program puts it.

Latin American Integration

We expect a rather cautious approach in this field. The program calls for integration on the basis of economies that have been "liberated

from imperialist forms of dependency and exploitation. " The promise is added, however, that the new government will "maintain an active policy of bilateral accords" in areas that are of concern to Chilean development. Certain aspects of Andean Group activities may be of interest to the Allende Government (industrial integration where Chile has a natural advantage, for example) but in general we foresee economic and financial policies which will make unlikely Chilean participation in any but the most modest integration efforts. The reference to "bilateral accords" is probably an accurate indication of the direction Allende will take in his economic relations with the other Latin American states.

Cuba

Allende has made it clear that Chile and Cuba will form a north-south axis to lead "the Latin American revolution. " Given Fidel's temperament and ambitions, there may be some strains but we look generally for the closest collaboration. A key element in the longer-term development of this relationship will be the course of Soviet-Cuban relations. Any renewed cooling of the atmosphere in that quarter could produce discord within Popular Unity and, depending on the degree of Communist leverage at the moment, problems with Cuba.

Argentina

Military intervention from the east is and will continue to be a disturbing possibility to the forces of Popular Unity. We are not in a position to examine how Argentina may react to the establishment of a revolutionary Marxist government on its border, except to note our impression that Argentine use of force seems unlikely. For his part, Allende can be expected to adopt a circumspect and correct attitude toward Chile's big neighbor. We think he will go to considerable lengths to reassure the Argentines as to his government's pacific and friendly intentions, while avoiding any impression of undue warmth or intimacy. The possibilities for serious problems between the two countries are, of course, limitless.

SECRET

Peru

Popular Unity takes the fidelista view of Peru: i.e., that the Velasco Government is "progressive" and shows some real revolutionary potential. At least one Marxist commentator has already indicated that Allende's Government will seek the closest relations with Peru. We anticipate an intensive effort to persuade the GOP that a special relationship is in order and that now is the time to join in recognizing Cuba and rejecting U.S. tutelage. The ultimate aim would be to bring Peru into the anti-imperialist camp -- an objective Castro also clearly has in mind. We are unable to comment on the chances of success in such an undertaking, but note that Allende's calculations on that score could have an important effect on the style and speed with which he revolutionizes Chilean foreign policy.

Export of Revolution

Popular Unity's promises to support the "struggles of the peoples for their liberation and for the construction of socialism" is likely for some time to be more verbal than material. The Communists in particular can be expected to check Socialist inclinations to involve Chile directly in the fight for "national liberation" elsewhere. Allende will wish to consolidate his own regime and avoid provocation of Argentina and/or the U.S. until that is accomplished. Bolivia, however, may be a particular problem. Elements of the Socialist Party, and the Miristas they support, are apparently involved in the ELN movement in that country and will probably press for more active and substantial Chilean backing. We believe, however, that Allende will try with Communist support to dampen this kind of enthusiasm and maintain at least the appearance of non-intervention in Bolivian affairs. (With regard to the larger aspects of relations with that country, we consider it unlikely that Allende will make any real effort to resolve the "access to the sea" problem. Despite the program pledge to resolve Chile's existing border disputes, nationalistic constraints will operate with even greater force under the Popular Unity regime.)

SECRET

This brief discussion is not meant to suggest that Chile under Allende will not constitute a security threat to her Latin American neighbors. It is likely that the country will become a haven, a training and staging ground for subversive elements from all parts of South America.

Soviet Union

The degree of Allende's expectations of aid from the USSR are unclear. He undoubtedly anticipates credits (on better terms than the Frei Government obtained), increased trade, technical assistance and probably help with capital projects. We presume, on the other hand, that the Soviet Union is not prepared to take on the burden of a Cuban-style aid program. Chile's strong foreign exchange position and copper resources should rule out that latter contingency. The Soviets may find, however, that Popular Unity as a whole -- if not Allende -- will look for unambiguous evidence of Soviet economic support. This could produce some initial disappointments and frictions, but we presume an adequately likely forthcoming Soviet aid policy over the long run. It also seems that Soviet military assistance in the form of advantageous arms sales will be forthcoming and will prove welcome to the Chilean Armed Forces, beset as they are by problems of dilapidated and outmoded equipment. We do not, however, foresee the establishment of a major Soviet military presence in the near future, although the gradual introduction of a training mission may take place. Allende, the Communists and the Soviets will again wish to go slowly to avoid raising any unnecessary alarms, not least on the part of the Socialists who are inclined toward suspicions of the world's "other great imperialist power."

CPR

We only note in this connection that Maoism is not a factor on the Chilean scene and that Peking sympathizers are notably absent from Popular Unity. The Socialists may hope with Chilean recognition of Red China to forge a useful connection in offsetting Soviet influence, but the PCCh and Moscow will have most of the cards.

SECRET

Japan and Western Europe

A major Allende objective will be to preserve and strengthen the existing markets for Chilean copper and other minerals. As noted, a shift in Chilean imports can probably be used to effect in this regard. The Marxist press has made a good deal of Castro's purportedly excellent relations with Western European countries -- particularly France -- and we expect Allende to emphasize such ties. European and Japanese participatory investments in minerals and other areas may also be sought.

U. S. Objectives

As the CASP indicates, we are unable to identify any vital U. S. security interests in Chile. The fall of Chile to totalitarian Marxism cannot, therefore, be considered a threat to the nation in military terms. At the same time, Allende's victory will be a defeat for the U. S. -- a defeat jeopardizing our historic interests in the hemisphere and the "special relationship" which President Nixon's policy seeks to preserve.

As this paper tries to make clear, we doubt that there will be any turning back for Chile once Allende reaches the Moneda. He will have the means and the will to put the country firmly into the Socialist camp and to establish the Cuban-Chilean axis he has promised. Under the circumstances, the primary U. S. objective should be simply to limit the damage in the rest of the hemisphere. This suggests measures to strengthen the inter-American system and our relations with the countries in the system. We will leave to Washington the consideration of what those measures might be, only noting that in this new situation there may be a need with some of the countries to enhance the appeal of strong ties to the U. S.

Within Chile our objective could be described as strengthening those residual forces with any kind of democratic or anti-Marxist commitment. The statement itself is reasonable enough, but we are hard put to envisage how it might effectively translate into practical measures. That such forces will exist -- and in fairly impressive

SECRET

strength -- is unquestioned; that we can maintain contact with Christian Democrats, Radicals and perhaps even some military officers also seems likely. Beyond the exertion of occasional and marginal influences, however, prospects for meaningful Embassy action are not apparent to us.

Nevertheless, we believe that at least a minimal U. S. presence and the maintenance of the most normal possible relations with the Allende Government will be in the national interest. Opportunities may arise at some point for U. S. actions and, in any case, experience counsels that a U. S. Embassy on the spot in such situations is useful.

This leads to a negative but critical objective. Our interests within Chile and, far more importantly in Latin America as a whole, will be best served if we are able to avoid the scapegoat role cast for us in the Cuban case by Fidel Castro. Allende and his cohorts will try to make nationalistic use of the "imperialist menace" by maneuvering the U. S. into the appearance of harsh retaliation and indirect aggression against the Chilean people. Our policy should be directed at staying out of this game, at side-slipping the confrontations whenever possible.

U. S. Posture and Response

In considering the nature of the U. S. response, we rule out military measures, direct or indirect (through the Argentines), threatened or real. We also note the extremely limited leverage of other kinds available to us. This applies to AID, which Allende neither needs nor wants, to economic sanctions (at least in the short term a U. S. embargo would have minor effect), and to political measures. This relative impotence suggests tactical emphasis on avoiding overreaction, graduating and gauging responses to hostile actions in light of the specific circumstances, and leaving the initiative whenever possible to Allende.

The U. S. will have a delicate balance to maintain in projecting our reaction to the new Chilean revolution. As a matter of democratic

SECRET

morale and solidarity in Chile and the hemisphere, we would wish to avoid an impression of indifference to, or supine acceptance of this victory for totalitarianism. At the same time, the prevailing climate in Latin America will not permit, at least in the short run, anything that might be construed as an interventionist posture. (The formula used in the Cuban instance -- the emphasis on collective security and the incompatibility of Communism with the Inter-American system -- seems unlikely to work this time around.) Posing the recommendation in these terms is again much easier than translating it into specifics.

With the other governments of the hemisphere we can only suggest an approach emphasizing our concern, our willingness to consult and cooperate in the spirit of the President's policy, and our corresponding intention to avoid unilateral action. There are likely to be some rather uncomfortable problems with at least a few of the countries -- particularly perhaps Argentina -- which will be pressing for a more vigorous U.S. attitude. In that regard, however, we should keep in mind that Allende will look for opportunities to divide the hemisphere along "gorilla" and non-gorilla lines. Our commitment to a truly collective approach should be maintained.

With the new GOC we should be honest and direct: i.e., the U.S. is prepared to maintain normal relations and to cooperate in matters of clearly mutual benefit. We would make it clear privately that the nature of the U.S. response will depend in large measure on how the Allende Government measures up under the same criteria applied to the Cuban case: i.e., no threatening Soviet military presence and no export of revolution. Presuming these criteria are met, we will be prepared to avoid reprisals as our laws permit, to examine the possibilities for cooperation in trade and development should the Chilean Government wish, and as participants in the international institutions to judge Chilean requests for multilateral assistance on the merits of each case.

Unfortunately, this reasonable attitude is unlikely to deter the Allende Government, and we will then undoubtedly be faced with the necessity to retaliate in various forms. Beyond what will

SECRET

undoubtedly be application of mandatory sanctions under our FAA and other legislation, there may be a few areas in which U. S. actions could have more than a nuisance effect. The Central Bank reportedly holds a substantial portion of its gold and foreign exchange in the United States. (Total Central Bank gold and foreign bank deposits are in excess of \$400 million.) We might wish to examine in advance the legal and practical feasibility of freezing these assets in preparation for the expropriation of U. S. holdings here, bearing in mind that the Allende Government will shift its reserves elsewhere as soon as practicable.

Other points of vulnerability we might consider in plotting graduated responses include LAN's profitable operations to and from the U. S., Chilean non-mineral exports to the United States (fruit particularly), shipping activities, and commercial bank credit. We must note that none of these offer very promising prospects. With regard to mandatory actions, Attachment (A) reviews the principal issues we will confront as a result of existing legislation.

Other areas of response can be outlined as follows:

PL-480. We could anticipate Allende's inauguration by reducing or terminating our Title II programs in advance. This appears to us an unattractive option, involving as it does hungry children. It is our recommendation that the programs be continued at their present levels as long as we can monitor them to insure against abuse, and if Allende goes on record agreeing to their continuation. This latter would be accomplished by simply putting the question to the new government, calling attention to the existing PL-480 agreements with Chile. (It is our understanding that the application of at least the Hickenlooper Amendment would not affect the programs of the voluntary agencies. We would not contemplate any renewed government-to-government PL-480 assistance.)

Technical Assistance. We would offer no new technical assistance programs and would begin at once to phase out what we are now doing. This recommendation is based on the judgment that U. S. activity

SECRET

in such fields as population control, urban development, labor training (AIFLD), food marketing, and export promotion will prove unwelcome to the government. Although our general strategy would leave the initiative to Allende, we see no purpose in trying to continue pursuits which require substantial manpower and open the way to harassment and confrontation. It would not be our intention to break off any of these programs dramatically or suddenly, with the exception of AIFLD which should be terminated as quickly as possible. Rather, we would simply wind down by removing personnel gradually over a period of perhaps six months, allowing the programs to come naturally to a halt.

AID. Attachment (B) summarizes what our loan position will be on November 4 and indicates few problems in that area. We would recommend a passive attitude on the San Vicente Port loan, stalling to see what kind of leverage Allende's attitude might provide us. If by chance a 2nd Agriculture Sector Loan is signed by the Frei Government, we would take the same line. Otherwise we would withdraw the proposal.

With respect to multilateral assistance, we would adopt the general strategy already indicated, but holding open the option of graduated responses in this field. We note that Allende's proclaimed promise to break with the IMF may affect the future of IBRD activities in Chile.

Peace Corps. There will be approximately 100 volunteers in Chile as of November 4, none with more than one year to serve. We would propose putting the direct question to the government immediately after it assumes office: do you wish the volunteers to remain and complete their tours? If the answer is an unequivocal affirmative they would stay. We would make no plans to bring in new volunteers, barring a most unusual turn of events.

MILGroup. We would take no move to withdraw our military mission or terminate on-going assistance and training programs except as legislative restrictions might apply -- and in that respect we would ask for the greatest flexibility. Our objective would be to leave Allende with the initiative on what for him may prove a painful issue.

AFTAC. As noted previously, the special USAF activities pose a difficult problem. In our view, prudence requires a complete withdrawal of the detachments, a process that should begin as soon as it becomes apparent that Allende is to be President. The only alternative that occurs to us would be an opportune public announcement by the Air Force explaining exactly what AFTAC is and what it does. This might put some pressure on Allende for obvious reasons. We are not recommending such a maneuver but do not rule it out.

USIS. Again, we would leave it to Allende, continuing our informational, cultural and binational center programs at normal levels until the government decrees otherwise. This aspect of U. S. operations in Chile will, however, require some thoughtful contingency planning of its own to deal with a radically different kind of situation.

CAS. It is our understanding that CAS has its own ^{operational} contingency plan.

U. S. Presence. Beginning as soon as Allende's election is apparent, we would undertake a scheduled program of personnel reductions designed to produce a small, compact and efficient mission. The process would be accomplished by quiet individual departures, not through any dramatic airlifts or the like. We would plan to complete most of the process within six months. Our objective would be a mission roughly comparable in size and structure to the Embassy in Warsaw. (The rather large consular section in Poland might also have to be duplicated here in view of what we would expect to be a rush of business in that area.) The AID operation might require somewhat longer to phase out, but we believe a reduction to perhaps two officers and a clerical assistant can be achieved during the first year, and that such a staff would be adequate to handle residual problems.

Presuming, as seems probable, a phasing-down of Title II activities and an end to military sales (although we wish to hold that option open), we would forecast resource needs at around \$5 million in FY-73. This includes the optimistic assumption that

USCIB programs would continue as planned and that NASA operations would be maintained. (See Page 2, Annex 1 of the FY-72 CASP for description.)