

## **ESTUDIO**

# **AYUDA ECONÓMICA, POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA DE DEFENSA EN CHILE, 1943-1973**

**Emilio Meneses\***

Durante el período de postguerra la ayuda externa a Chile ha causado un impacto que ha trascendido el ámbito económico. La política exterior del país se orientó a un comportamiento que maximizara ese tipo de beneficio, y el régimen democrático imperante pasó a ser aval del creciente flujo de recursos. La política de Defensa también se vio afectada por la ayuda, en este caso canalizada a través del Pacto de Ayuda Mutua. Chile recibió importantes cantidades de material y entrenamiento a precios subvencionados. El resultado de esta política fue una creciente subinversión en el campo de la Defensa y una creciente influencia de las doctrinas militares estadounidenses, enfocadas hacia la defensa hemisférica y la guerra antisubversiva. Esta investigación demuestra que Chile fue un receptor privilegiado en América Latina de la ayuda norteamericana. Esta alcanza su punto más alto durante la década de los sesenta, período coincidente con un alto precio del cobre, una economía mundial en crecimiento, una alta popularidad de la imagen externa de Chile y una creciente independencia de su postura internacional. La gran cantidad de recursos disponibles le permiten al Estado chileno realizar substantivos proyectos para incorporar importantes sectores populares al sistema político. La revolución de expectativas de esos grupos lleva a crecientes demandas en recursos, las que requieren de más ayuda externa, la que, a la vez, produce nuevas expectativas. El círculo se quiebra con el colapso del sistema democrático al inicio de los años setenta, debido a la pérdida del consenso, a la suspensión de la ayuda y a la crisis económica consecuente. La imagen de Chile se deteriora a raíz de aquellos acontecimientos y el país debe volver nuevamente a

\*Bachiller en Estudios Estratégicos (U. of South Africa). Master of Arts (Georgetown. USA). Doctor en Relaciones Internacionales (U. of Oxford): profesor de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

financiar su desarrollo y su Defensa—a un alto costo— con recursos propios y créditos privados. A raíz de esto la Política Exterior y la de Defensa debieron ser reformuladas a contar de mediados de los años setenta.

## 1. Introducción

La ayuda económica constituyó un elemento importante en la economía chilena entre 1943 y 1970, disminuyendo drásticamente durante el gobierno de Allende para desaparecer después de 1974. Su impacto en la mantención del sistema democrático y en la seguridad externa ha sido poco estudiado hasta hoy. Un nexo central entre ayuda y estabilidad fue el tipo de relaciones exteriores que Chile desarrolló. A su vez, la relación entre la política exterior y la política de Defensa en Chile durante ese período ha sido tenue, y, gran parte del tiempo, divergente. A diferencia de las relaciones exteriores en el siglo pasado —en que los aspectos estratégicos tenían gran peso en su formulación—, en el siglo XX, la política exterior chilena se define por ser básicamente "diplomática" y por poseer dos rasgos centrales: primero, el dominio soberano ejercido por parte del Ejecutivo, y segundo su implementación—y muchas veces formulación— encargada a un Servicio Exterior que realiza sus labores con un enfoque tradicional.<sup>1</sup>

La política exterior chilena de los últimos cuarenta años ha sido tratada por diversos autores. Ellos han cubierto períodos o temas particulares, sin que hasta el momento se hayan entregado visiones globales y sistemáticas de la misma.<sup>2</sup> Aún está por escribirse la obra de consulta pertinente para el siglo

<sup>1</sup>Henry Kissinger. "Domestic Sources and Foreign Policy", en James Rosenau (Ed.) *International Politics and Foreign Policy* (New York. Free Press, 1969), pp. 261-275. p. 267.

<sup>2</sup>W. Sánchez y T. Pereira. eds.. *Ciento Cincuenta Años de Política Exterior Chilena*. (Santiago: Editorial Universitaria. 1977); Manfred Wilhelmy. *Chilean Foreign Policy: The Frei Government. 1964-1970*. Ph. D. Thesis, U. of Princeton. (Ann Arbor: UMI. 1973); Joaquín Fernandois. *Chile y el Mundo 1970-1973: ¿a Política Exterior de la Unidad Popular y el Sistema Internacional*. (Santiago: Ediciones U. Católica. 1985); Herald Muñoz. *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. (Santiago: Ediciones Ornitorninco. 1986); Monografías o ensayos: Francisco Orrego. *Participación de Chile en el Sistema Internacional*. (Santiago: Ed. Gabriela Mistral. 1974); Joaquín Fernandois. *Chile y la Cuestión Cubana. 1959-1964, Estudios Históricos* 5; Manfred Wilhelmy. *Hacia un Análisis de la Política Exterior Chilena Contemporánea, Estudios Internacionales*. V. 12 (1979). 440-471; Emilio Meneses. "Política Exterior Chilena: Una Modernización Postergada", *Estudios Públicos*. 12 (Primavera 1983). 123-134; Howard Pittman, "Chilean Foreign Policy: the

XX.<sup>3</sup> En cuanto a la política de Defensa hay menos escrito aún y los pocos trabajos existentes se refieren más bien a la región o a aspectos muy limitados.<sup>4</sup>

Las relaciones exteriores y la Defensa chilena se suscriben en el período de postguerra, fundamentalmente, en torno a tres hechos determinantes: las relaciones con Estados Unidos, la participación en el Sistema Interamericano y las relaciones vecinales. Las tres estuvieron estrechamente vinculadas y, de algún modo, fueron interdependientes. Factores y tendencias de política regional y nacional que venían evolucionando desde los años de la preguerra también afectaron esta época.

Este trabajo realiza un análisis del papel de la ayuda externa, de los rasgos más importantes de las políticas Exterior y de Defensa chilenas, de su evolución durante el período considerado, de sus interrelaciones, tomando como referencia, principalmente, los problemas hemisféricos y subregionales que enfrentó. También se intentará descubrir tendencias y factores recurrentes de ambas políticas. Por último se pretenderá evaluar la forma en que se vieron afectadas la seguridad nacional y la estabilidad democrática durante las cuatro décadas posteriores a la II Guerra Mundial.

## **2. Situación desde el Término de la II Guerra Mundial hasta el Pacto de Ayuda Mutua**

La neutralidad chilena hasta enero de 1943 y el curso que tomó la guerra por aquel entonces determinaron que Chile al finalizar el conflicto quedara en el campo aliado, pero sin haber declarado la guerra al Eje y sin

Pragmatic Pursuit of Geopolitical Goals". en Lincoln J. y Ferris E., eds.. *The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980's*. (Boulder: Westview Press. 1984), pp. 125-135.

<sup>3</sup>No hay nada escrito sobre el presente siglo comparable al clásico de la política exterior chilena del siglo XIX: Robert Burr, *By Reason of Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905* (Berkeley: U. of California Press, 1965). Una buena obra de consulta diplomática con hipótesis similar en Mario Barros, *Historia Diplomática de Chile 1541-1938* (Barcelona: Ariel 1971).

<sup>4</sup>Entre otros: Jack Child, *The Unequal Alliance: the Inter-American Military System*, (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980); Heliodoro González, "Arms-Sales Policy: The Chilean Case", *Inter-American Economic Affairs*, V. 35 (1981), 3-25; Kenneth Nolde, *Arms and Security in South America: Towards an Alternative View*, Ph. D. Thesis (Miami: U. of Miami, 1980); E. Meneses, "Competencia Armamentista en América del Sur: 1970-1980". *Estudios Públicos*. 7 (Invierno 1982).

haber recibido gran parte de los armamentos que acordaba la entrega del "Lend-Lease" firmado con Estados Unidos.<sup>5</sup> En octubre de 1943 viajó a Santiago el almirante Spears a manifestarle al gobierno chileno que no habría más entregas de armas porque el peligro japonés había desaparecido en la región.<sup>6</sup> Los chilenos se sintieron defraudados, puesto que habían concedido a la presión norteamericana de quebrar con el Eje a cambio de un mercado para el cobre y entrega de armamentos. Para aquel entonces, ellos que creían además negociado su cobre en buenas condiciones en 1941, se sentían ahora perjudicados en 1943. El precio del cobre había subido y se estaba cotizando a valores superiores en el mercado libre.<sup>7</sup>

El acto de concesión política hacia Estados Unidos estaba consumado, pero Chile necesitaba créditos y mercados para el período de postguerra que se avecinaba. La crisis del salitre de fin de la Primera Guerra Mundial era aún recordada, y Chile ya no tenía acceso al crédito privado de ese entonces, pues se había perdido, junto a la reputación de ser pagador confiable durante la crisis de 1931, y, por lo demás, una parte importante de la deuda contraída aún estaba impaga.<sup>8</sup> Era imperioso, entonces, asegurarse la buena voluntad de EE.UU. en tanto los mercados no se normalizaran.

También estaba claro que el futuro de la seguridad militar de Chile estaría ligado a Estados Unidos. El Ministro de Relaciones Exteriores, Joaquín Fernández, rechazó las insinuaciones británicas, con el desacuerdo de la Armada, de traer una misión naval de ese país y en su lugar solicitó una a Estados Unidos en 1944. Ya en 1940 Chile había pedido el envío de una misión aérea. En cuatro años Chile se había incorporado al sistema de Defensa que los Estados Unidos comenzaba a crear en el hemisferio.<sup>9</sup>

<sup>5</sup>Ernesto Barros. "Historia para Olvidar: Ruptura con el Eje. 1942-1943". en Neville Blanc. cd.. *Homenaje a Guillermo Feliú Cruz*, (Santiago: Editorial Andrés Bello 1972). pp. 31-96: Anthony O'Brien. *The Politics of Dependency: A Case-Study of Dependency-Chile 1938-1945*. (Ann Arbor: UMI. 1977). Ph. D.. Thesis. University of Notre Dame.

<sup>6</sup>NARA, RG. 59. *Records. Chile. 825.24/1500*, Bowers al Secretario de Estado. Santiago, 19 octubre de 1943.

<sup>7</sup>*Op. cit.* A. O'Brien, pp. 271-303.

<sup>8</sup>FO.371.44929. (AS 2641) *Orde a Eden*, Santiago. 25 abril 1945: (AS 466) *Foreign Office a Washington*. London. 1<sup>o</sup> febrero 1945: (AS 3340) *Perrowne a Halifax*. London. 6 julio 1945.

<sup>9</sup>NARA. RG. 59. *Records. Chile, 825.30 Missions/12-544*, Bowers al Secre-

En definitiva, el círculo de la dependencia de Chile se estaba cerrando. Importante responsabilidad le cupo en las últimas etapas de este proceso a la sucesión de gobiernos del Frente Popular y radicales (1938-1952), los que buscaron hacer a Chile más dependiente de los Estados Unidos militar y económicamente, a fin de financiar sus proyectos de desarrollo y obtener la necesaria estabilidad política que les permitiera mantenerse en el poder.<sup>10</sup> El gobierno chileno en 1943 había tomado conciencia de la ventaja de poseer un sistema democrático al negociar con los Estados Unidos. El embajador Rodolfo Michels ponía especial énfasis en este punto en mayo de ese año cuando escribía a su Ministro en Santiago:

Al tratar del aspecto político de nuestra colaboración, creo conveniente hacer resaltar la posición especial de Chile en el continente, donde tiene el prestigio de ser nación con fuertes tradiciones democráticas y que ha gozado siempre de un régimen de respeto al derecho y a las libertades. La colaboración de Chile con los Estados Unidos dentro del continente tendrá así su fundamento en algo más sólido que en acuerdos temporales o en la solidaridad que se crea ante un peligro común.<sup>11</sup>

Ningún político o diplomático chileno olvidaría este hecho en las relaciones chileno-norteamericanas durante los próximos treinta años. Ello se transformaría en un importante elemento de manipulación a favor de Chile, en particular respecto de la ayuda económica.

Como si el conflicto pasado no hubiese cambiado en nada la jerarquía del sistema internacional, una de las primeras mociones chilenas en la Conferencia de la ONU en San Francisco consistió en proponer que no hubiera poderes de veto para las principales naciones vencedoras dentro de la organización mundial que nacía allí.<sup>12</sup>

Otra de las mociones chilenas y de varios países latinoamericanos en San Francisco fue defender la necesidad del ingreso de Argentina.<sup>13</sup> Este

tario de Estado, Santiago, 5 diciembre 1944; *Proceso de integración militar* en op. cit. O'Brien, pp. 309-316.

<sup>10</sup>Op. cit., A. O'Brien, pp. 340-346.

<sup>11</sup>MINRREE. N° 1198. Michels a Fernández. Washington. 24 mayo 1943.

<sup>12</sup>FO-371.44939. (AS 3900) "Chile and San Francisco Conference". Santiago. 4 junio 1945.

<sup>13</sup>*Ibid.*

propósito se ajustaba al complejo equilibrio que había venido adquiriendo la política chilena hacia Argentina. La visión chilena consistía en mantener una prudente distancia de su poderoso vecino, al que consideraba impredecible y algo neurótico,<sup>14</sup> mientras se le aseguraba que podía contar con la buena voluntad de Chile, a cambio del *statu quo* fronterizo. De esa forma la política chilena hacia Argentina evolucionó dentro del marco de la necesidad de negociar y dialogar.

En el ámbito estratégico, la situación de la segunda mitad de los años cuarenta no era crítica. El estado de la Defensa chilena era deplorable, pero una agresión era remota. Perú se encontraba firmemente influido por Estados Unidos, y Argentina estaba cercada políticamente por Washington y militarmente por Brasil.<sup>15</sup> El desempeño militar brasileño durante la guerra pasada no había sido satisfactorio, y todos lo sabían, pero se encontraban bien armados.<sup>16</sup> Brasil durante la guerra había recibido US\$ 366 millones en ayuda militar de EE.UU., y Argentina absolutamente nada.<sup>17</sup> Un estudio británico comparativo de fuerzas de los países del ABC en 1944 indicaba que a Argentina le sería imposible vencer en un conflicto contra sus vecinos, en particular contra Brasil.<sup>18</sup>

En el período que va de San Francisco hasta el Pacto de Río en 1947, la política exterior chilena se centró fundamentalmente en buscar el medio más

<sup>14</sup>Un resumen de esta opinión y de la necesidad de mantener buenas relaciones, de todos modos, con Argentina en: FO.371.81320. (AC 1032) Jerrand a Bevin, Santiago, 28 febrero 1950.

<sup>15</sup>Carlos Escudé, *The Argentine Eclipse: The International Factor in Argentina's Post World War II Decline*, Ph. D. Thesis, Yale University (Ann Arbor: UMI, 1981).

<sup>16</sup>FTO.371.81288. (AB 1201) "Appreciation of the Brazilian Army", Río, diciembre 1949; comenta: "En 1946 Brasil estaba aún con todo el entusiasmo de su participación exitosa en la guerra, o al menos, su participación en el bando exitoso...".

<sup>17</sup>Gary Frank, *Struggle for Hegemony in South America: Argentina, Brazil and the United States During the Second World War* (Center for Advanced International Studies: U. of Miami, 1979), p. 16.

<sup>18</sup>FO.371.38224. (AS 4667) Shuckburgh a Foreign Office, Buenos Aires, 21 agosto 1944; La Fuerza Aérea argentina "es inferior a la chilena y mucho más inferior a la brasileña, debido al equipo recibido por las últimas. El Agregado Aéreo estima que dos escuadrones de cazas modernos y uno de bombarderos pesados operativos desde Brasil y con bases avanzadas en Uruguay y aviones operando desde un portaaviones, podrían forzar al Ejército, Marina y Fuerza Aérea argentinos completos a rendirse (give in) en unos pocos días".

decoroso de alinearse a los Estados Unidos y obtener con ello los beneficios económicos que requería su economía. Las finanzas públicas habían sido manejadas en constante déficit desde 1939, y la política económica dominante era de tendencia inflacionista.<sup>19</sup> Mientras tanto Washington había pospuesto toda transferencia de material bélico a los países del hemisferio hasta no obtener de ellos el necesario alineamiento político-estratégico. El llegaría en el próximo encuentro en Río.

El Tratado de Río de Janeiro de 1947 logró el objetivo norteamericano de poner el hemisferio dentro del esquema de defensa occidental y por el momento la amenaza de la URSS quedó razonablemente alejada. Chile hizo su parte al respecto: la administración de Gabriel González expulsaría a los comunistas de la alianza gobernante, y el Congreso los declaró fuera de la ley ese mismo año.

En el intertanto Estados Unidos había logrado monopolizar la entrega de material bélico a América Latina. Gran Bretaña alcanzó a vender un ciento de jets Gloster Meteors a la Argentina, pero después se abstuvo de transferir unidades navales a ese país y a Chile. Los motivos eran varios, entre los que destacaba el temor a un enfrentamiento con ellos, particularmente Argentina, en la Antártica y también a la presión norteamericana, que postulaba que los armamentos en el hemisferio debían "estandarizarse".<sup>20</sup>

Las constantes demostraciones de amistad chilena hacia Estados Unidos comenzaron a hacerse sentir. En 1951 el Departamento de Estado adoptó un esquema de objetivos de política hacia Chile, que básicamente mantenían entera validez hasta 1970. En él, Washington se proponía buscar y mantener la amistad de Chile y ayudarlo a sostener su esquema de gobierno democrático como un ejemplo para el resto de América Latina, para lo cual se comprometía a darle toda la ayuda que fuera necesaria.<sup>21</sup>

También en 1951 Estados Unidos comenzó a poner en práctica su política de seguridad hemisférica. Vendió dos cruceros de la clase *Brooklyn* a cada país del ABC, integrando definitivamente a Argentina en el esquema,

<sup>19</sup>Markos Mamalakis, *The Growth and Structure of the Chilean Economy: from Independence to Allende* (Yale University Press, 1976) New Haven, p. 95.

<sup>20</sup>FO.371.61305. (AS 1271) *Trade in Armaments with the Latin American Countries*, Foreign Office, London, 22 febrero 1947; FO.371.61306. (AS 1317). Inter-American Defense Board, *Report of the Committee on Standardization of Materiel*, P-505, Washington, 15 septiembre 1945.

<sup>21</sup>NARA. RG.59. *Records*, Chile. 611.25/2-2751. SECRET, Department of State. *Policy Statement: Chile*, Washington, 27 febrero 1951.

bajo la ecuación ABC- 2 + 2 + 2. Perú había quedado fuera, a diferencia del plan original. Aparentemente esta nueva fórmula había sido adoptada después que Argentina ratificó el tratado de la OEA. El modelo previo a la ratificación era BCP— 2 + 1 + 1. Así, Chile quedó más beneficiado y parte de sus objetivos de política exterior eran satisfechos. Argentina no quedaba peligrosamente alineada y Chile pasaba teóricamente a estar en igualdad de condiciones con el país trasandino y Brasil.<sup>22</sup>

### **3. La Guerra Fría: del Pacto de Ayuda Mutua a la Ruptura con Cuba**

La llegada de Carlos Ibáñez a la Presidencia en 1952 causó bastante alarma en Estados Unidos. El fantasma de la alianza fascista del Cono Sur, conjurado diez años atrás, volvía a aparecer. Los temores norteamericanos resultaron ser infundados; Ibáñez no apostó sus cartas a Buenos Aires, había demasiados factores en contra de una política independiente de los Estados Unidos. El país siguió fuertemente alineado con los Estados Unidos, aunque Chile continuó con su política de reclamar amistosamente el descuido —y el deber— económico hacia Latinoamérica. Esta continuidad en política no significó que Ibáñez renunciara a su proverbial nepotismo ni tampoco que dejara de hacer la purga más grande en el Servicio Exterior desde la efectuada por el Frente Popular en 1939.<sup>23</sup>

El Pacto de Ayuda Militar no fue denunciado como se temía, pero Ibáñez tampoco hizo ningún esfuerzo por mejorar la posición estratégica chilena; durante su gobierno el gasto en Defensa tendió a disminuir. Las razones fueron varias: Estados Unidos había pasado a ser el defensor del hemisferio; una agresión contra Chile no sería permitida por Washington. La dependencia estratégica chilena se completaría en 1956 con la venida de una misión del Ejército estadounidense. Segundo, el estado de la Hacienda Pública, manejado impenitentemente en déficit y con inflación, no permitía ninguna largueza. También, como buen entendedor de los militares. Ibáñez

<sup>22</sup>FO.371.90432. (A 1214) Meadeal Departamento Americano, Washington, 25 enero 1951; el plan original en el *Washington Post*, 9 de junio 1947.

<sup>23</sup>NARA. RG. 59. *Records*, Chile. 611.25/9-2552, Barall a Bennet. Washington, 25 septiembre, 1952. "Summary Statement of Relations Between U.S. and Chile"; Luis Melo, 1977. "La Trayectoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y los Problemas en la Conducción de la Diplomacia Chilena", en *op. cit.*, Sánchez y Pereira, p. 122; FO. 371.90621. (AC 1017) Notes on Chile, London. diciembre 1952.



prefirió mejorar relativamente el nivel de los ingresos de los uniformados —como al final de los años veinte—. en vez de lanzarse en planes inciertos de expansión. Al entregar el poder a Jorge Alessandri, en noviembre de 1958, el presupuesto aprobado de Defensa era el más bajo desde 1949, a pesar de la reciente crisis fronteriza con Argentina. Véase Tabla N° 1.

Tabla N° 1

Evolución del Gasto de Defensa de Argentina, Perú y Chile en los años 50 y Personal Uniformado.<sup>24</sup>

Gasto en Defensa (US\$ millones)										
País/Año	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
Argentina	320	326	442	503	566	411	301	395	256	252
Perú	26	34	34	36	28	33	56	55	67	51
Chile	119	145	193	377	119	169	170	133	119	91
Personal Uniformado (miles)										
País/Año	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
Argentina	62	62	62	71	71	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Perú	31	35	36	36	36	37	38	40	41	42
Chile	39	39	40	50	55	42	42	41	40	41

La caída de Perón significó el fin de los planes hegemónicos argentinos, pero la Armada, que había participado en su derribamiento, quedó en mejor pie para obtener recursos. Los veteranos acorazados *Moreno* y *Rivadavia* fueron enajenados y con esos fondos más otras provisiones se gestionó la compra de un portaviones liviano en Gran Bretaña. Como el aspecto marítimo ha sido particularmente sensitivo entre ambos países, se inició una campaña para responder a esta aparente alteración de potenciales. En materia de adquisiciones, en Chile los únicos dineros disponibles para material naval eran los de la Ley del Cobre de 1938. El viejo acorazado *Latorre* fue vendido y como en 1948 la Armada chilena no pudo obtener el deseado portaviones por oposición de la Fuerza Aérea debió conformarse con dos destructores antiaéreos ordenados en 1955 en Gran Bretaña. El equilibrio había quedado

<sup>24</sup>Fuente: Inter-University Consortium for Political Information; "War Correlates Project, 1816-1980", Departamento de Ciencia Política (Ann Arbor: University of Michigan).

roto nuevamente; Estados Unidos no realizaría más esfuerzos por restablecerlo.<sup>25</sup>

Mientras tanto la política exterior chilena había continuado con su discurso de guerra fría, haciendo énfasis en su carácter democrático y anticomunista.<sup>26</sup> La actitud económica hacia el gobierno de los Estados Unidos se centró en enfatizar la ayuda directa y a través de las organizaciones mundiales, debido al deterioro de los términos del intercambio y a que las remesas de las empresas privadas norteamericanas que explotaban los recursos naturales del continente superaban sus inversiones.<sup>27</sup> En este sentido, la estrategia verbal chilena antecede por más de dos décadas a la que posteriormente pasaría a ser la retórica habitual de los países del Tercer Mundo. Ese "discurso" empezó lentamente a ablandar la conciencia del gobierno estadounidense, y la ayuda norteamericana comenzó a fluir nuevamente a contar de 1956, aunque no fue distintamente favorable a Chile si se la compara con otros países latinoamericanos. Véase Tabla N° 2.

**Tabla N° 2**

**Ayuda y Crédito Estatal de Estados Unidos  
a Varios Países Latinoamericanos en la Década de los Años 50  
(US\$ millones)<sup>28</sup>**

País/Año	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
Argentina	—	92	5	3	-9	-5	12	-6	48	73
Brasil	—	4	4	328	24	37	28	16	145	35
Colombia	6	4	10	-5	2	2		19	92	32
Centroamérica	1	1	5	5	5	21	28	39	43	28
Perú	1	1	7	11	2	13	24	53	60	52
Chile	33	-2	—	—	-3	-1		32	47	33

*Nota:* Valores negativos (—) suceden cuando el retorno excede los nuevos créditos o donaciones.

<sup>25</sup>Ordenes navales chilenas y argentinas en Conway's. *Conway's all (he World's Fighting Ships, 1947-1982*, (London: Conway Maritime Press, 1983). Parte II. pp. 393-411.

<sup>26</sup>Carlos Ibáñez. *Mensaje Presidencial*. Santiago. 21 mayo 1955, p. iii.

<sup>27</sup>*Memoria MINRREE*, 1954, p. 177.

<sup>28</sup>U.S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the U.S. from Colonial Times to 1970*. (U.S. Bureau of Census, Washington D.C. 1975), Part II, p. 875.

Cuando la Administración Alessandri subió al poder se percató de que la pasada crisis y movilización militar de 1958 había encontrado a Chile totalmente desarmado y falto de preparación para una contingencia bélica.<sup>29</sup> Alessandri, que se caracterizaba por su distancia mental a todo lo militar, optó por buscar una solución al problema por la vía diplomática. Se reunió con el Presidente Frondizzi en 1959 para establecer un *modus vivendi* y lanzó una iniciativa de desarme continental.<sup>30</sup> El entendimiento con Argentina sobrevivió hasta la llegada de los militares a la Casa Rosada. La iniciativa de desarme tuvo aún más corta vida. A modo de compensación, y sin cambiar los objetivos esenciales, el gobierno de Alessandri modificó la Ley del Cobre para adquisiciones navales de 1938 y promulgó las llamadas Leyes Reservadas para la Defensa, esta vez incluyendo los otros dos servicios armados. Los sueldos y pensiones militares se deterioraron persistentemente a contar de 1959, y continuarían así por casi una década.

En el ámbito de política internacional el gobierno de Alessandri ingresó en una escala creciente de éxitos que se habían insinuado en el período anterior. Bajo la dirección del Ministro Carlos Martínez (1961-63), la política exterior chilena se lanzó en una cadena de avances de la proyección nacional en el ámbito multilateral. La entrevista de Alessandri con Kennedy aportó un particular impacto positivo a la imagen de Chile en Washington.

El discurso internacional chileno se diversificó, haciendo énfasis en la protección de los Derechos Humanos, un tema relativamente nuevo en el ambiente internacional de la época.<sup>31</sup> El delegado chileno preside el Grupo Latinoamericano en la ONU (GRULA, 1960). Chile inicia su apertura a África y Asia e ingresa al Comité de Descolonización, ganando una cierta estatura moral ante un gran número de países que recién comenzaban su vida independiente. La participación chilena en UNCTAD I (1964) fue particularmente sobresaliente y sus iniciativas en el Consejo Económico y Social de las NN.UU. fueron constantes. Mientras tanto se inició una nueva apertura hacia Europa, alejándose de la aparente tutela de Estados Unidos. Así la

<sup>29</sup> Entrevista con ex Ministro Julio Philippi. Santiago, enero 1987.

<sup>30</sup> Hugh Stinson y James Cochrane. "The Movement for Regional Arms Control in Latin America". *Inter-American Studies and WorldAff*, V. 13: 1-17 (1971). pp. 4-5.

<sup>31</sup> *Mensaje Presidencial*. 1962. Santiago. 21 de mayo: "La delegación chilena mantuvo una defensa inalterable de principios que son básicos en su política internacional, como el de la no intervención, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, las normas sobre democracia representativa y el respeto a los derechos humanos", p. 26.

política exterior chilena maduraba en un ambiente de relativo deshielo mundial y evolucionaba más segura de sí misma, sistematizándose y haciéndose más comprensiva.<sup>32</sup> Con bastante certeza se puede decir que en esos años Chile obtuvo el respeto creciente de la comunidad internacional y ganó más independencia sin perder seguridad en el corto plazo.

La relativa independencia frente a los Estados Unidos permitió mantener una política propia frente al problema cubano. Chile resistió exitosamente las presiones interamericanas para romper con Cuba y sólo lo hizo en 1964 por razones fundamentales de política interna.<sup>33</sup> No obstante, las predilecciones de Washington hacia Chile no disminuyeron; por el contrario, crecieron, expresadas en un abultado paquete de ayuda económica. Chile se había convertido en un país popular y bien considerado por la comunidad internacional, al menos así lo estimaban los que dirigían su política exterior.<sup>34</sup>

Pero las condiciones vecinales de Chile se habían comenzado a deteriorar persistentemente. La crisis fronteriza de 1958 no fue un hecho aislado. En 1962 Bolivia rompió relaciones diplomáticas usando el expediente del desvío de menos de la mitad de las aguas del río Lauca.<sup>35</sup> En mayo. La Paz recurrió a la OEA alegando de encontrarse en una condición de "inminente agresión". La queja boliviana no fue acogida. Los problemas no terminarían allí, a fines de 1963 Julio Philippi es llamado por Alessandri para hacerse cargo de la cartera de Relaciones Exteriores para enfrentar el creciente problema fronterizo con Argentina.<sup>36</sup> A pesar de los esfuerzos hechos durante el último año de la Administración Alessandri y los del período presidencial siguiente, las controversias con Argentina continuarían, principalmente en el Beagle. Estas diferencias se arrastrarían en forma casi permanente por los próximos veinte años.

Durante el gobierno de Alessandri los gastos militares chilenos continuaron siendo bajos debido, fundamentalmente, a tres razones: primero, la Administración consideraba que las iniciativas de desarme y los entendimientos políticos directos eran más eficientes y económicos que una preparación militar efectiva y proporcional a la amenaza potencial. Segundo, la disciplina económica y austeridad en el gasto pasaron a ser objetivos fundamentales de

<sup>32</sup>Entrevista con ex Ministro Carlos Martínez, enero 1987.

<sup>33</sup>*Op. cit.* J. Fermandois. 1982. pp. 79-85.

<sup>34</sup>*Op. cit.* entrevistas Martínez y Philippi.

<sup>35</sup>Robert Tomasek, "The Chilean-Bolivian Lauca River Dispute and the O.A.S.", *Inter-American Studies*, V. 9 (1967), pp. 351-366.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, entrevista Philippi.

esta gestión. Tercero, el material necesario sería obtenido por el Programa de Ayuda Militar. Es así como, entre 1961 y 1964, Chile recibió armamento terrestre para el equipamiento aproximado de una brigada.<sup>37</sup> Hacia 1960 el 50% del material de vuelo de la Fuerza Aérea (FACH) era de procedencia norteamericana, fabricado antes o durante la guerra de Corea.<sup>38</sup> Simultáneamente, la Armada ya había recibido un grupo de barcasas, un dique flotante y dos remolcadores de alta mar. Dos submarinos de segunda mano fueron adquiridos dentro de ese Plan en 1961-62 y dos destructores en 1963.<sup>39</sup>

Un elemento de tensión permanente entre la política de ventas de material de defensa norteamericano y las adquisiciones de los países latinoamericanos consistía en el problema de los objetivos para los cuales el primero vendía —a precios subvencionados— y los otros compraban. El deseo de los Estados Unidos era prepararlos para resistir una guerra submarina o una escalada guerrillera de parte de la Unión Soviética.

Chile, al igual que los otros países sudamericanos, compraba pensando en los medios militares que poseían sus vecinos. El entrenamiento antisubversivo de poco servía en el evento de un combate con unidades blindadas peruanas o tropas de montaña argentinas. Del mismo modo el énfasis antisubmarino de las Operaciones Unitas era inútil contra la fuerza naval argentina organizada en torno a un portaviones y sería de poco servicio contra los submarinos peruanos, puesto que tenían el mismo entrenamiento. La solución a los dilemas estratégicos chilenos en definitiva se centraba en saber estar con la cantidad de fuerzas apropiadas por el tiempo necesario en la zona de crisis hasta que Estados Unidos acudiera en su ayuda. Esto implicaba que la doctrina militar chilena tenía que ser defensiva y políticamente "hemisférica" a fin de tener la garantía de esa ayuda.

#### 4. Popularidad Mundial y Creciente Deterioro Vecinal

Con la llegada del gobierno reformista de Frei, la política exterior continuó su énfasis de cambio y apertura iniciado en el período anterior. El

<sup>37</sup>Javier Urbina, 1984. "Aspectos Militares de las Relaciones Chileno-Norteamericanas en el Contexto de la Seguridad Hemisférica", Mimeo, *Seminario Política Exterior Chilena*. Instituto Ciencia Política, Universidad Católica de Chile. pp. 24-25.

<sup>38</sup>*Ibid.* 4 aviones T-37, 32 Bombarderos B-26. 55 aviones T-34, 25 cazas F-80 y 3 aviones A-16.

<sup>39</sup>*Op. cit.*, Conway's. pp. 407-411.

tono de la retórica se hace más "tercermundista", aunque su contenido no variaría mucho.<sup>40</sup> Se intensificó la idea de que los países desarrollados están obligados a ayudar económicamente a los más pobres por razones morales y también por su propia conveniencia. La política hacia los Estados Unidos se continúa alejando, sin que se dejen de percibir los beneficios de la ayuda norteamericana y el apoyo de aquel país a los procesos de reforma interna en Chile. Durante los tres primeros años de la gestión Frei (1965-67), el objetivo primordial fue asegurar esa ayuda económica, la cual ciertamente fue prodigada en cantidades. A título de ejemplo, un préstamo blando de US\$ 125 millones se hizo coincidir con la elección de Frei.

La crisis de República Dominicana sorprendió a Santiago y Washington en bandos opuestos, advirtiéndose una creciente crítica e incluso un dejo de hostilidad chilena hacia la política mundial de esa potencia. Ella se refleja particularmente en las acciones y actitudes del representante chileno en las Naciones Unidas, Renán Fuentealba.<sup>41</sup>

Así y todo, Chile durante los años sesenta gozó de una dadivosa ayuda económica norteamericana, a la cual el país peligrosamente se acostumbraba a dar por segura y bien merecida, y que no le producía ningún problema a sus escrúpulos o dignidad nacional. Véase Tabla N° 3.

**Tabla N° 3**  
**Créditos y Ayuda Estatal de Estados Unidos**  
**a Países Latinoamericanos en la Década de los Sesenta**  
(US\$ millones)<sup>42</sup>

País/Año	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
Argentina	47	41	66	11	5	-3	-3	-20	-14	5
Brasil	47	270	159	139	213	153	235	143	199	106
Colombia	-7	53	45	69	38	35	59	86	108	101
Centroamérica	43	46	35	31	40	53	53	53	52	56
Perú	-16	-20	5	4	17	33	30	24	24	10
Chile	10	122	88	111	97	102	88	50	151	106

*Nota:* Valores negativos (—) suceden cuando los retornos exceden los créditos o donaciones.

<sup>40</sup>Esto es sostenido por el ex Ministro Carlos Martínez (1961-1963). El documento indicador de lo que sería la política exterior de Frei es el discurso del Ministro Gabriel Valdés al Senado el 6 de enero de 1965: *Memoria MINRREE*. 1965, pp. 35-42.

<sup>41</sup>*Op. cit.* M. Wilhelmy, 1973. pp. 295-311. "Issues of World Politics."

<sup>42</sup>*Op. cit.* U.S. Department of Commerce, p. 873.

La apertura hacia Europa buscó canalizar el comercio chileno a esa región y asegurar el apoyo de los partidos demócratacristianos y socialdemócratas de los diferentes países tanto hacia la posición internacional de Chile como al partido gobernante. Frei viajó a Europa en 1965 con ese objetivo y lo logró con creces.<sup>43</sup>

La administración Frei se lanzó con entusiasmo a la creación de un mercado común latinoamericano. Cuando el proyecto no prosperó a nivel continental, Chile lo propuso a nivel regional. Un objetivo subsidiario al de paz y desarrollo fue el de la creación de un bloque equivalente a Argentina y Brasil y asegurar la viabilidad de los países medianos en un plazo de relativa igualdad.<sup>44</sup> En alguna medida, Chile volvía a hacer —inconscientemente— una política de equilibrio de poderes.

Mientras Chile cosechaba triunfos internacionales para su imagen en la ONU, Europa y, en menor grado, en Latinoamérica, sus relaciones con los países vecinos continuaban deteriorándose. La iniciativa de limitación de armamentos en América Latina de 1967 había terminado en el fracaso; varios incidentes fronterizos habían ocurrido con Argentina a contar de 1965 y, para colmo, Illia fue depuesto en 1966. Chile quedó enfrentado a un gobierno militar de derecha y no contaba tampoco con el apoyo de los militares brasileños.<sup>45</sup>

En el terreno de la Defensa propiamente tal, el gobierno de Frei no fue particularmente efectivo si nos atenemos a sus objetivos originales. Cuando en 1965 la Armada de Chile toma conocimiento de que Argentina planeaba cambiar su portaviones por uno más moderno, se origina un movimiento para que Chile también adquiriera uno. El gobierno se opuso a la iniciativa. Los demócratacristianos en el poder miraron el problema del portaviones como muchos latinoamericanos tienden a hacerlo: como un asunto de status y como símbolo inequívoco de una voluntad armamentista que atentaba contra su plan de integración, sin interesarse por consideraciones tácticas o estratégicas involucradas.

<sup>43</sup>*Mensaje Presidencial 1966*, Santiago 21 mayo:

"Este viaje ha producido muy útiles resultados para nuestro país... Agradecemos una vez más el afecto con que fuimos recibidos y el interés con que los gobiernos están llevando a cabo la cooperación financiera, técnica y cultural que inició un nuevo canal dentro de la concepción de solidaridad que hemos planteado", p. 53.

<sup>44</sup>De las opciones presentadas a Chile en el marco de la integración latinoamericana y sus limitaciones vid., *op. cit.*, M. Wilhelmy, 1973, pp. 352-376 y 444-467.

<sup>45</sup>*Ibid.*, pp. 282-295.

Independiente del problema financiero —Chile en ese momento no lo tenía— y de la factibilidad técnica, la administración quería mantener un equilibrio político favorable dentro de las Fuerzas Armadas. La influencia decisiva del Subsecretario de Aeronáutica, un civil demócratacristiano, fue determinante para que la FACH mantuviera su monopolio aéreo. El gobierno resolvió darle una solución "política" al problema. En julio de 1966 Frei tomó la decisión de no comprar el portaviones y como consecuencia de la disputa con la jefatura de la Armada, el vicealmirante Neumann fue llamado a retiro. Chile recurrió a Gran Bretaña —aprovechando la histórica amistad naval de ambos países— y le solicitó que se abstuviera de vender portaaviones a Perú y Argentina.<sup>46</sup> Aparentemente los británicos accedieron a la petición chilena, pero Argentina compró dos años más tarde un portaviones en Holanda. El objetivo del gobierno fue frustrado por su propia obstinación ideológica y por la incapacidad de percibir que se vive en un mundo donde las consideraciones de poder son centrales.

Al asumir los militares en Argentina en 1966, Chile quedó aislado política y estratégicamente en el Cono Sur. El nuevo ministro argentino Nicanor Costa Méndez parecía decidido a no aceptar las proposiciones chilenas de arbitraje en el Beagle, y efectivamente así ocurrió. La crisis fronteriza de Laguna del Desierto había envenenado el ambiente, y Chile para salir del paso realizó concesiones a Argentina que se mantuvieron escondidas de la opinión pública. El arbitraje de Palena fue conocido en 1967; su resultado dejó aparentemente satisfechos a ambos gobiernos, produciéndose una breve tregua. Otra vez las relaciones se agravaron con el incidente de la torpedera chilena *Quidora* en el canal Beagle. Frei debió hacer concesiones a la parte supuestamente agraviada: el comandante de la torpedera fue llamado a retiro.

El inicio del Plan Europa de armamentos por parte de Argentina echó por tierra las esperanzas de desarme y de un ambiente de confianza. Los esfuerzos chilenos, tal vez ingenuos, de integración y de desarme continental habían fracasado en gran medida. El año 1967 Chile debió comprar un escuadrón de aviones de combate en Inglaterra debido a adquisiciones hechas por Perú, Argentina y Brasil en Estados Unidos y Francia. Así Santiago comenzó activamente, entonces, a promover el Pacto Andino, no sólo como un plan piloto de integración, sino también como una maniobra consciente para contrabalancear a Argentina y terminar con la dependencia del apoyo diplomático brasileño que se hacía cada vez más difícil de conseguir.

La paradoja de la administración Frei es que durante los cuatro primeros años de su gestión, se comprometió con una política contraria a la

<sup>46</sup>*Op. cit.*, Wilhelmy, 1973. p. 324.



adquisición de armamentos en el preciso momento en que los ingresos del cobre fueron los más altos y en consecuencia hubo amplia disponibilidad para compras, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes. Las leyes reservadas aseguraban un porcentaje destinado a adquisición de armamentos en el extranjero. La presunción de que se contaba con una mejor política exterior llevó al gobierno democratacristiano a no autorizar la transferencia de todos esos fondos. Es así, que entre 1965 y 1970, el Ejército dejó de percibir US\$ 17,8 millones, la Armada no recibió US\$ 20,4 millones y a la Fuerza Aérea se le retuvieron US\$ 30,7 millones, lo que da un saldo no invertido cercano a los US\$ 69 millones en moneda de esos años.<sup>47</sup>

Los programas de armamentos de los vecinos de Chile y la insubordinación de un regimiento en 1969 en Santiago llevaron a La Moneda a reconsiderar la situación. El Poder Ejecutivo autorizó apresuradamente entre 1969 y 1970 sendos programas de adquisiciones por un monto de US\$ 223 millones, condicionados a que se contrataran créditos en el extranjero, a que no habría egresos fiscales antes de 1971 y a que tampoco hubiese otros gastos derivados de las compras —transporte, infraestructura, comisiones, etc.— antes de ese año. En definitiva el gobierno de Frei "solucionaba" el problema, causado por su propia imprevisión, por medio del expediente de cargarle los gastos a la administración que le sucediera.<sup>48</sup>

El mismo año que se firma el Pacto de Cartagena (1969). Chile ordenó la construcción de dos fragatas y dos submarinos como parte de un plan de desarrollo naval que, además, incluía la modernización de otros dos destructores.<sup>49</sup> Frei, siguiendo una costumbre ya tradicional en la historia de las adquisiciones militares chilenas, inició este plan casi al término de su mandato. Fue un reconocimiento tácito al fracaso de su política de paz continental que, entre otras cosas, implicó la retención ilegal de los fondos del cobre (US\$ 69 millones) para la adquisición de armamentos. Al igual que muchos casos anteriores, el grueso de la responsabilidad financiera del programa recaería en el próximo gobierno que asumiera.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> *Carta Confidencial*. Santiago. 20 abril 1988, pp. 6-7.

<sup>48</sup> *Ibid.*, pp. 7-8.

<sup>49</sup> *Op. cit.* Conway's. pp. 407-411.

<sup>50</sup> Este fenómeno es de una recurrencia metódica en la política de adquisición de armamentos —principalmente navales— de Chile: el programa de los acorazados y destructores de 1910. iniciado por Pedro Montt (1905-1910); la compra del acorazado *Latorre* y los destructores *Tipperay* en 1920 por Sanfuentes (1915-1920); el programa

Mientras tanto la situación vecinal de gastos de Defensa se seguía deteriorando para la posición chilena. Véase Tabla N° 4.

Tabla N° 4

Gastos de Defensa y Personal Uniformado de Argentina, Perú y Chile en la Década de los Sesenta<sup>51</sup>

Gasto en US\$ millones										
País/Año	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
Argentina	289	331	405	300	341	428	510	s/d	s/d	434
Perú	48	67	69	97	105	122	133	186	153	174
Chile	103	113	137	108	119	136	136	141	133	125

Personal Militar (miles)										
País/Año	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
Argentina	130	130	121	130	118	132	133	143	144	145
Perú	42	43	55	53	49	50	50	50	50	51
Chile	41	41	45	42	47	45	66	63	63	64

Un elemento que había pasado inadvertido para muchos durante esa década fue el inicio de un incipiente cambio desfavorable a Chile en el equilibrio militar con Perú. Véase Tabla N° 4. Aquel proceso se acentuaría y adquiriría caracteres alarmantes luego que los militares tomaron el poder en 1968. Durante la primera parte de la próxima década, el Perú someterá a Chile a la carrera armamentista más violenta conocida por ambos países desde el siglo pasado.<sup>52</sup>

de construcción de los submarinos, destructores y petroleros de 1926 por Figueroa (1926-1927), el programa de los cruceros de 1938—cancelado—de Arturo Alessandri (1932-1938); los destructores ordenados en 1956 por Ibáñez (1952-1958), y el programa naval de Frei de 1969. Sólo parece escaparse de esta tendencia la compra de los cruceros norteamericanos de 1951 por Gabriel González (1946-1952), porque fueron cancelados al contado —a un porcentaje de su valor real— con dinero que se había venido acumulando desde 1938 con la ley del impuesto al cobre, vid., Emilio Meneses. "Política, Estrategia y Sistemas Navales en Chile, 1891-1991". (Investigación en Progreso. Instituto Ciencia Política. Universidad Católica de Chile).

<sup>51</sup>Fuente: *op. cit.* Inter-University Consortium for Political Information, University of Michigan.

<sup>52</sup>*Op. cit.*, E. Meneses, "Competencia Armamentista en...". 1982.

Pero mientras tanto, en los años sesenta los chilenos gozaron de una increíble bonanza. A la holgada situación internacional multilateral se le sumaba el precio histórico del cobre más alto en este siglo y los niveles más elevados de *ayuda per cápita* en Latinoamérica. Véase Tabla N° 5. Es así que Chile pasó a pertenecer a una categoría particular de país-modelo —en igual pie que Irán, Filipinas y Corea— que Washington estimaba necesario promover como ejemplo continental. Tan comprometida estaba esa política hacia Chile, que durante esos años Estados Unidos estuvo dispuesto a aceptar una actitud más independiente de aquél, sin retirar su apoyo económico y político.

La ayuda económica norteamericana y europea sirvió para financiar los planes reformistas de Frei e implementar proyectos de baja rentabilidad económico-social pero de elevados dividendos políticos. Planes como el de la Reforma Agraria y la Promoción Popular difícilmente hubiesen podido ser realizados de no mediar estas condiciones. El impacto inmediato del gasto en amplios sectores largamente postergados fue inesperado: se produjo una revolución de expectativas de proyecciones insospechadas. De esta manera la Administración Frei ingresó en un círculo vicioso en que más reformas despertaban más demandas, y éstas, a su vez, requerían de más fondos; una vez ampliados los programas se volvía a repetir el ciclo. Esta política terminó por generar altos niveles de expectación e insatisfacción al no aumentar sustancialmente esos recursos hacia el fin del período gubernamental; ello se tradujo en el aumento de la clientela electoral de los partidos de izquierda. El resultado último fue la elección del candidato presidencial de la Unidad Popular en 1970.

Tabla N° 5

Ayuda y Créditos del Gobierno de Estados Unidos  
a varios Países Latinoamericanos, en US\$ *per cápita* durante  
la Década de los Años Sesenta.<sup>53</sup>

País/Año	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
Argentina	2.3	1.9	3.2	0.5	0.2	—	—	—	—	0.2
Brasil	0.6	3.7	2.1	1.8	2.7	1.9	2.9	1.7	2.3	1.2
Colombia	—	3.8	3.1	4.5	2.2	1.9	3.2	4.5	5.4	5.1
Centroam.	4.0	4.2	3.0	2.6	3.2	4.1	4.0	3.9	3.7	3.8
Perú	—	—	0.5	0.4	1.6	2.9	2.6	1.9	1.9	0.8
Chile	1.3	15.6	11.1	13.8	11.9	12.4	10.5	5.9	17.5	12.1

<sup>53</sup> Calculado en base a *op. cit.*, Inter-University Consortium for Political Information, University of Michigan y *op. cit.*, U.S. Department of Commerce, 1975.

La notable diferencia de ayuda a Chile denota una voluntad de Washington por promover el "modelo" chileno. En los nueve años que van de 1961 a 1969, Chile recibió 3,4 veces más ayuda *per cápita* que Centroamérica y 7,8 veces más que Perú, regiones notablemente más necesitadas de ayuda económica que Chile. Incluso la proporción fue 5,5 veces superior a lo recibido por Brasil, rompiendo con ello los estándares tradicionales de lo que se ha entendido por la "Relación Especial" entre Washington y Río.

Esto fue advertido por quienes dirigían la política en el país y tomaron ventaja de ello. Los éxitos multilaterales y la popularidad de Chile dentro de Europa y el grupo afroasiático fueron tomados como un hecho dado. Alessandri utilizó limitadamente esta creciente popularidad en el asunto cubano; Frei la empleó con bastante más propósito —y eficacia— para influir en la política latinoamericana, para proyectar la imagen chilena en Europa y para disenter de Estados Unidos cuando pareció necesario. Durante el período de Allende el Canciller Almeyda la empleó a fondo —casi hasta agotarla— para realinear a Chile dentro de la otra esfera de hegemonía mundial y para generar apoyo dentro del Tercer Mundo y la Europa liberal.

Chile utilizó esa ventaja, pero también desarrolló una adicción a la dependencia de la ayuda norteamericana. Sin darse cuenta se había convertido en una democracia "subsidiada", que se sentía segura de sí misma y había dejado de distinguir los límites entre lo real y lo ficticio, entre lo permanente y lo pasajero. De aquí a la banalización de la política exterior chilena hubo sólo un paso. Sus consecuencias las vive Chile hasta el día de hoy, y aún hay muchos que añoran, ingenuamente, volver a ese pasado dorado.

Allende, apoyado por una coalición predominantemente marxista, intentó un plan de realineamiento internacional de Chile. Se trataba de sacarlo del campo occidental e insertarlo en el del bloque socialista, pasando transitoriamente —por razones meramente tácticas— por una posición "tercermundista", a fin de continuar recibiendo los beneficios de la opinión moderada y de izquierda en Europa y Norteamérica.<sup>54</sup> La estrategia tuvo resultados publicitarios espectaculares.<sup>55</sup>

Por un par de años Allende se convirtió en el héroe de los no alineados y de los elementos antinorteamericanos de Europa. Mientras astutamente, el

<sup>54</sup>Jaques Zybelberg y Miguel Monterichard, "An Abortive Attempt to Change Foreign Policy: Chile, 1970-3", en K.J. Holsti, ed., *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, (London: Alien & Unwin, 1982), pp. 172-197.

<sup>55</sup>*Op. cit.*, Ferandois. 1985. véase por ejemplo en "Europa", pp. 382-395.

ministro Almeyda perseguía una política partidaria del "pluralismo" en América Latina, contraria a la de "Fronteras Ideológicas" de Brasil y Argentina. En el intertanto, ganaba tiempo buscando el apoyo retórico de africanos y asiáticos y la ayuda económica del bloque soviético.<sup>56</sup>

La política de realineamiento progresó en la medida que fue factible. Pronto se evidenciaron problemas insuperables: Estados Unidos había suspendido la ayuda y los soviéticos no les proveyeron de una alternativa. El alegado "bloqueo económico" sostenido con vehemencia por la UP no era tal. Era más bien la suspensión del "subsidio" que Chile se había acostumbrado a recibir de Estados Unidos. Es efectivo que la política económica de Allende hizo mucho por hundirse a sí misma, pero el impacto de la suspensión de la ayuda y del crédito "blando" fue mortal. La ayuda económica cayó dramáticamente a US\$ 8,6 millones en 1971, US\$7,4 millones en 1972 y sólo a 3,8 en 1973. La extinción de la ayuda y la disminución del crédito cuando más los necesitaba constituyeron el tratamiento de "shock" diseñado contra Allende por Nixon-Kissinger.<sup>57</sup>

Mientras tanto la posición vecinal de Chile continuó decayendo. En 1971 Argentina denunció el Tratado de Arbitraje de 1902, viéndose Chile obligado a un complejo proceso de negociaciones que terminaron en los acuerdos de Salta del mismo año. Mediante ellos Argentina lograba reducir el espacio de maniobra para dirimir por arbitraje sólo lo que se refería al Beagle. El arbitro ya no era solamente la corona británica, sino que debía apoyarse en un informe en derecho de un panel de cinco jueces de la Corte de La Haya.

A cambio de esta concesión a Argentina, Chile había accedido a firmar un acuerdo para la utilización de aguas fluviales y lacustres, con aplicabilidad en la región sur. Esto se traducía en la posibilidad argentina de explotar recursos hidroeléctricos relativamente importantes en la cuenca de los ríos Futaleufú y Yelcho. La ventaja para Chile era más bien moral, aparte de demostrar la intransigencia boliviana en el caso del Lauca. También significaba un importante triunfo para Argentina frente a su difícil —y más importante— disputa fluvial con Brasil.<sup>58</sup> El encuentro de Salta entre Lanusse

<sup>56</sup>*Ibid.*, pp. 111-160. 351-381.

<sup>57</sup>Edward Muller. "Dependent Economic Development, Aid Dependence on the United States, and the Democratic Breakdown in the Third World". *International Studies Quarterly*, V. 29 (1979). pp. 445-469.

<sup>58</sup>*Op. cit.* Fernandois. 1985, pp. 123-134.

y Allende se ha presentado como un triunfo de la diplomacia tradicional legalista chilena dentro de un marco de continuidad que le confirió Allende a las relaciones vecinales. La realidad parece ser menos clara; Allende necesitaba de una frontera tranquila con Argentina y viceversa; las concesiones chilenas parecían razonables frente a la —siempre temida— posibilidad de un quiebre. En la práctica las negociaciones no fueron sino un paso más para posponer el continuo deterioro —y salvar las apariencias— de la intangibilidad legal de la posición chilena frente a Argentina.

El caos económico producido en el gobierno de Allende afectó notoriamente la capacidad para cancelar los compromisos contraídos en el extranjero por concepto de adquisiciones para la Defensa. Al caer el gobierno de la UP las cuentas impagas del Ejército ascendían a US\$ 22,2 millones, de la Marina a US\$ 12,5 millones y de la FACH a US\$ 11,5 millones. Estos saldos fueron cancelados por el gobierno militar a fines de 1974 sin cargo a la legislación reservada del cobre.<sup>59</sup>

Con la llegada de los militares al poder el prestigio internacional de Chile empezó a declinar notablemente. La ayuda económica no fue restablecida y los lazos comerciales con el bloque socialista fueron drásticamente reducidos. El nuevo gobierno realineó de nuevo a Chile con Occidente, pero éste no respondió positivamente a estos gestos de acercamiento; por el contrario, las relaciones se enfriaron en forma constante a lo largo de la década de los años setenta. Las críticas a violaciones de los derechos humanos y a la falta de libertad política se sustanciaron en bajos niveles de relaciones diplomáticas con EE.UU. y Europa occidental y con varios embargos de armamentos.

La falta de ayuda económica obligó a Chile a mejorar la eficiencia de su aparato económico y de su administración financiera. Estos ajustes debieron hacerse en condiciones internacionales bastante adversas. Por una parte, la recesión de 1974-75 golpeó a la débil economía chilena, que aún no se reponía de los tres años de gobierno de la Unidad Popular. Las dificultades económicas se agravaron en el campo militar por efecto de los embargos, haciendo más costosa la adquisición de armamento, en un período donde precisamente los vecinos de Chile se lanzaron en campañas gigantescas de compras bélicas.<sup>60</sup>

<sup>59</sup>*Op. cit.*, *Cana Confidencial*, pp. 8-9.

<sup>60</sup>Emilio Meneses, "Competencia Armamentista en América del Sur, 1970-1980", *Estudios Públicos*, 7 (Invierno, 1982), pp. 6-41.

Tabla N° 6

Gasto Militar y Personal Uniformado de Argentina, Chile y Perú en la Década de los Años Setenta

Gasto en Defensa (US\$ millones)										
País/Año	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79
Argentina	514	478	426	719	628	719	571	1020	1491	2641
Perú	179	225	245	324	364	490	510	686	570	s/i
Chile	165	250	300	378	530	332	388	524	629	951

Personal Uniformado (Miles)										
País/Año	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79
Argentina	144	140	140	140	140	133	132	129	133	185
Perú	50	55	54	54	54	56	63	70	89	92
Chile	64	61	48	60	60	74	80	85	85	85

Fuente: op. cit. "The War Correlates Project. 1816-1980".

El gasto de Defensa comparativo de Chile y sus vecinos no indica en toda su magnitud la precaria situación estratégica del país. Investigaciones realizadas por el mismo autor indican que el embargo de armamentos tuvo un efecto mucho más pernicioso de lo que las cifras de gasto señalan. Esto es particularmente notorio en comparación con Perú. La medición de existencia de armamentos en los respectivos arsenales constituye un índice mucho más aproximado a la real situación que se vivía a fines de la década de los setenta. En 1980, por ejemplo, Argentina tenía un total acumulado de US\$ 2.101 millones en armamento operativo y depreciado. Perú alcanzaba a US\$ 2.044 millones y Chile tenía armamentos valorizados en US\$ 1.332 millones.<sup>61</sup>

En comparación con la década anterior, los años setenta son diametralmente opuestos. Durante este período Chile pierde la ayuda externa, su sistema democrático se desestabiliza y cae; sus exportaciones cupreras se deprimen por efecto de la crisis petrolera y la recesión mundial, y su gasto en Defensa aumenta para enfrentar carreras de armamentos con sus vecinos y compensar el deterioro del Sistema Interamericano de Asistencia Recíproca. La política exterior se ve enfrentada a serios problemas de imagen, los cuales se ven agravados por la dependencia histórica que Chile tenía en el exterior. El gobierno militar durante ese período no estuvo en condiciones de superar las limitaciones de su política externa, ni se adaptó con rapidez a las nuevas condiciones. El efecto de tantos años de ayuda externa, de las bajas inversio-

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 30-37.

nes en Defensa y de una política exterior acostumbrada a cosechar éxitos fáciles, produjo una crisis de adaptación chilena en el sistema internacional<sup>62</sup>

### **5. Ayuda Económica, Política Exterior y Defensa: Un Recuento**

La política exterior chilena de postguerra continuó una evolución que se venía manifestando desde el período de interguerras. La Constitución de 1925 le otorgaba al Ejecutivo un poder incontrastable en relaciones exteriores, que no siempre se traducía en acción permanente o sistemática. Muchas veces ese poder era delegado informalmente al ministro de la cartera o a grupos de presión, a los que se les permitía ganar acceso en la formulación de políticas.<sup>63</sup>

Con la dirección tomada por la política externa a contar de 1902, las consideraciones estratégicas dejaron —crecientemente— de tener peso en la formulación de política. De la misma manera, los asuntos económicos, a pesar de la gran importancia del comercio exterior para Chile, tuvieron poca influencia efectiva en tal sentido, y la relación incómoda entre el primero y la segunda se evidencia en las constantes reformas y contrarreformas de los departamentos de Comercio Exterior en la Cancillería a contar de 1927. La consecuencia fue la formación de generaciones de diplomáticos que no consideraban o no entendían las variables estratégicas y económicas involucradas en las relaciones exteriores.

Una consecuencia —inevitable— de la profundización de la acción exterior "diplomática" de Chile durante este siglo ha sido la extendida creencia dentro del Servicio Exterior de homologar "diplomacia" y "política exterior",<sup>64</sup> confusión que ha tenido efectos negativos, por cuanto este servicio ha perdido conciencia de ser un "instrumento" más de la política exterior, pasando a adoptar comportamientos de "gestor" de la misma.

La ausencia de las Fuerzas Armadas como agentes legítimos y sistémicos de formulación de política exterior ha sido una causa más del fenómeno

<sup>62</sup>*Op. cit.*, Meneses, 1983 "Política Exterior Chilena: una...".

<sup>63</sup>Para rol del Presidente y los estilos de manejo de la política exterior después de 1946, vid., Manfred Wilhelmy, 1982. "Política, Burocracia y Diplomacia en Chile" (47 pp.), presentado en Seminario *Políticas Exteriores Latinoamericanas, Enfoques Comparativos*. Viña del Mar, 20-23, septiembre 1982.

<sup>64</sup>Para una discusión del punto, vid., *op. cit.*, E. Meneses, "Política Exterior Chilena: Una...", 1983.



mencionado anteriormente.<sup>65</sup> El origen de ello data de principios de siglo, causado por cambios en el marco de referencia en tal sentido, cuando Chile evolucionó desde el equilibrio de poderes en Sudamérica a la cooperación y obediencia al Derecho Internacional.<sup>66</sup> También hubo importantes motivos internos. A contar de los años veinte se comienza a producir un constante distanciamiento social entre el nivel político chileno y la oficialidad de las Fuerzas Armadas. Otro importante hecho histórico es la participación de los militares en política en el primer gobierno de Ibáñez (1927-31). A su derribamiento, ellos cayeron en profundo descrédito. El motín de la Armada de 1931 también es otro factor que contribuyó a aquel distanciamiento.<sup>67</sup>

La separación creciente entre la política exterior y la política de Defensa continuó aumentando en el período de postguerra, debido a que los encargados de dirigir la primera no visualizaron la necesidad de poseer un instrumento militar poderoso para asegurar la independencia política de Chile en el contexto interamericano. Este estaba dominado por Estados Unidos, país que en último término intervendría para salvar a Chile de las consecuencias últimas de una agresión —vecinal o extracontinental—, que ciertamente no sería provocada, si se atiende a los objetivos territoriales profesados desde el inicio del siglo. La evolución del gasto militar chileno en la postguerra se representa en la Figura N° 1, expresada en moneda de 1973.

En este momento cuando la ayuda económica comienza a aparecer como un factor importante de desarrollo. Entre 1945 y 1951, Chile se convierte en un receptor privilegiado de ayuda y préstamos blandos norteamericanos. Desde un comienzo los gobiernos chilenos no supusieron reciproci-

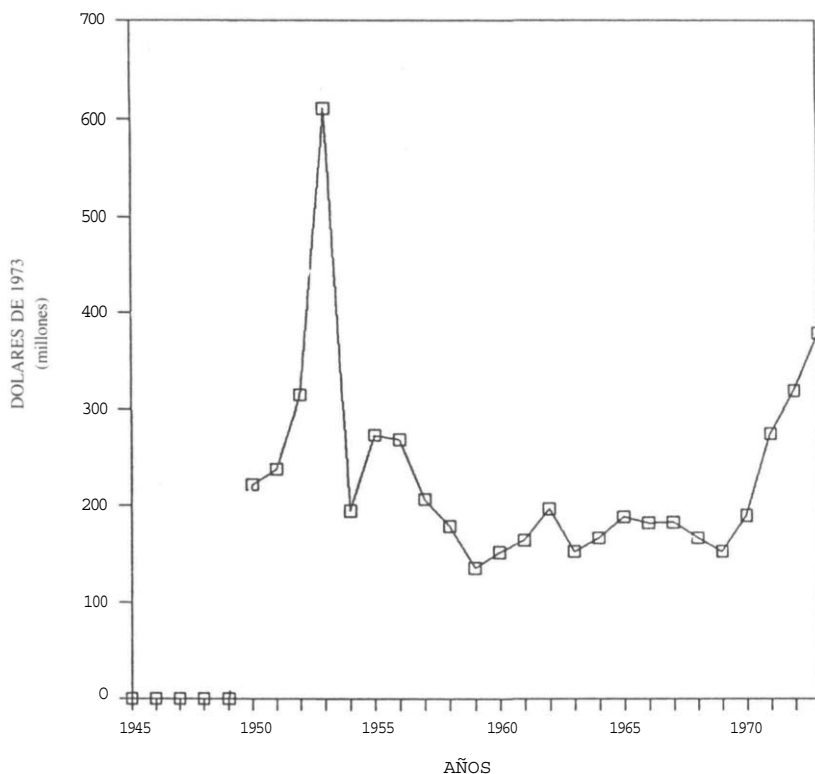
<sup>65</sup>*Op. cit.*. Ferandois. 1985, sostiene que las FF.AA. chilenas han tenido en este siglo la capacidad de "vetar" ciertas iniciativas de política exterior, pp. 85-109. lo que ha sido efectivo principalmente en el asunto limítrofe con Argentina. Habría que agregar que ese poder de veto constituye un elemento esencialmente pasivo —incluso reactivo— y, en definitiva, su carácter le impide asumir un rol "constructivo" en la política exterior.

<sup>66</sup>Emilio Meneses. Jorge Tagle y Tulio Guevara. "La Política Exterior Chilena del siglo XX. a través de los Mensajes Presidenciales y las Conferencias Panamericanas hasta la Segunda Guerra Mundial". *Revista de Ciencia Política*, V. 4( 1982). pp. 50-61; Emilio Meneses. *La Política de La Declinación: Relaciones Exteriores Chilenas: 1902-1972*. (Investigación en Progreso, Oxford, Balliol College).

<sup>67</sup>Dos instructivos análisis de este proceso en: Frederick Nunn, 1971. "A Latin American State within the State: the Politics of the Chilean Army. 1924-1927", *The Americas*, v. 27: 40-55; Philip Somervell. 1984. "Naval Affairs in Chilean Politics, 1910-1932". *J. of Latin American Studies*, v. 16: 381-402.

Figura N° 1

### Gasto Militar en Chile 1945-1973



Fuente: *op. cit.*, "The Correlatas of War Project".

dad alguna en el trato. A título de comparación, en ese período al país ingresaron US\$ 92 millones: Colombia—con el doble de población—recibió US\$ 17 millones<sup>68</sup>. Este país mandó un batallón y una fragata a la guerra de Corea. Cuando Estados Unidos solicitó de Chile que colaborara con tropas, el Ministro de Relaciones Exteriores, Horacio Walker, viajó a Washington y le explicó al Departamento de Estado que la estabilidad democrática peligraría si Chile enviaba un contingente a ese conflicto. Washington aceptó las explicaciones chilenas y valoró más su estabilidad política que su colaboración

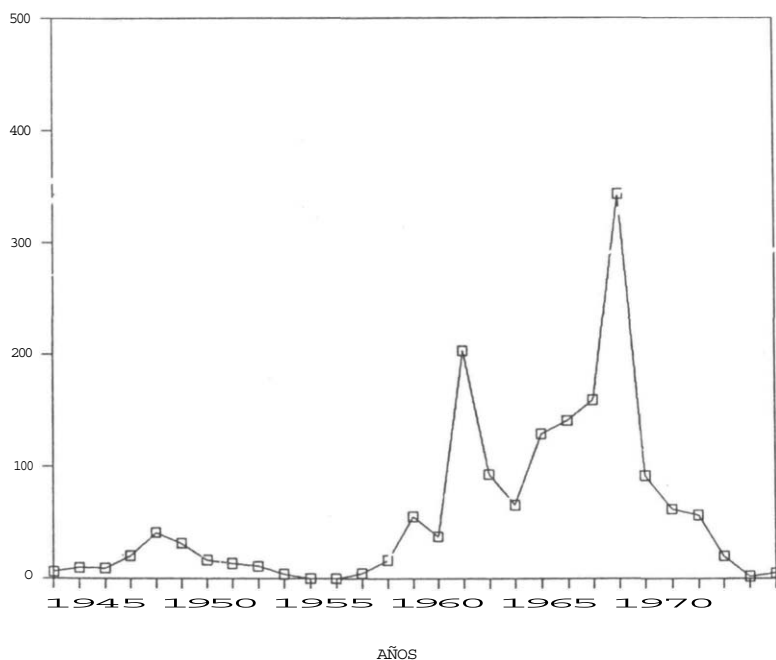
<sup>68</sup>*Op. cit.*, Bureau of Census, p. 873.

militar.<sup>69</sup> La ayuda económica pasó entonces a ser un instrumento importante en el objetivo estadounidense de preservar la democracia chilena. Con la excepción de los primeros años de Ibáñez, el apoyo financiero se hizo creciente. A éste se le sumaría el de Europa occidental en la década de los años sesenta. En la Figura N° 2 se representan los montos recibidos por Chile del Eximbank y A.I.D. (USA) y del KfW (Alemania Occidental) entre 1945 y 1973.

Pero el apoyo económico estadounidense no contribuiría indefinidamente al equilibrio del Cono Sur. Desde principios de siglo el acuerdo naval

**Figura N° 2**

**Ayuda Recibida por Chile  
(AID, Eximbank y KfW)**



*Fuente:* Banco Central de Chile

<sup>69</sup>FRUS. 1951. Vol. II. pp. 994-997. 1274-1276.

de 1902 y la política restringida de adquisición de armamentos que le siguió, permitieron balancear a Argentina con menos recursos porque se tenía la posición estratégica en el Estrecho de Magallanes y en la Soldadura Austral del continente.<sup>70</sup> El esquema cambió radicalmente cuando Perú nuevamente empezó a ascender económica y militarmente después de la Segunda Guerra Mundial. Hacia los años cincuenta eso ya era una realidad palpable, pero la limitada imaginación de la política exterior chilena divagaba muy lejos de esas consideraciones. Incluso mentalidades "realistas" como las de Ibáñez y Jorge Alessandri no reaccionaron ante las obvias amenazas fronterizas que empezaron a surgir en la perspectiva regional a fines de esa década. La política diplomática vecinal chilena siguió concentrada fundamentalmente en el "problema argentino", país con el cual había que articular "el argumento razonable", buscar el marco "adecuado" y crear el "ambiente positivo". De tanto intentar dialogar en buenos términos, la política hacia Argentina se convirtió entonces en un constante ejercicio en las artes del apaciguamiento.

La evidencia del desequilibrio militar apareció en 1958 con la primera crisis y movilización militar con Argentina en más de medio siglo. Sin duda la estatura y posición estratégica de Chile era ya vista con otros ojos por sus vecinos. De ahí en adelante las crisis se sucedieron permanentemente y cada vez con más implicancias de largo plazo. Al quiebre con Bolivia le suceden las presiones diplomáticas argentinas de 1963-1964, los incidentes fronterizos del valle Las Horquetas, Laguna del Desierto y Canal Beagle. Las "concesiones" otorgadas a Argentina en 1971 permiten salvar la situación por un tiempo, pero constituyeron un paso más en esta larga erosión.

El proceso no se detiene en 1973; continúa con una extenuante carrera armamentista contra Perú, mientras —para fortuna de los chilenos— Argentina estaba sumergida en su experimento "Perón II". La situación se complica aún más con la iniciativa de negociar una salida al mar con Bolivia, supuestamente para evitar la amenaza peruana. Las exigencias de La Paz de una salida sin compensaciones territoriales llevan a la *impasse* y posteriormente al nuevo quiebre de relaciones por parte de Bolivia en 1978. El auge petrolero de Ecuador y el agotamiento económico de Perú detienen finalmente la tensión militar con este país, precisamente cuando el Fallo Arbitral del Beagle de 1977 es anunciado en Londres. Argentina rechazó la decisión de los jueces de La Haya en enero de 1978, comenzando un proceso creciente de tensión limítrofe que culminó con la alerta militar del 22-24 de diciembre de ese año.

<sup>70</sup>Para una elaboración de este aspecto de la posición geoestratégica chilena, vid., Emilio Meneses. "Estructura Geopolítica de Chile". *Revista de Ciencia Política*, V. 3 (1981). 105-161. p. 140.

Ambos países habían ido a la movilización más grande en Sudamérica desde la guerra del Chaco.<sup>71</sup>

Con el resultado de la guerra del Atlántico Sur una vez más el ámbito estratégico de Chile ha sido modelado por factores ajenos a su control, al igual que cuando Estados Unidos se había convertido en el árbitro de la seguridad continental en los años cuarenta. Aquel esquema dejó de ser relevante en el equilibrio sudamericano a principios de los setenta cuando Nixon declaró que Estados Unidos no era más el guardián del mundo y las potencias sudamericanas comenzaron a aumentar sus arsenales en forma creciente.<sup>72</sup> Después de una difícil década — 1973-1983— para Chile, el sistema de seguridad colectiva fue finalmente reemplazado por uno de equilibrio, menos estable —también dependiente de una potencia externa— y circunscrito a un ámbito más restringido: el Cono Sur.

De esta forma, el esquema de formulación de política exterior chilena que emergió después de la Segunda Guerra Mundial se centró casi exclusivamente en consideraciones de mecánica diplomática y —por su intermedio— en promover la imagen internacional de Chile para aumentar la popularidad y el prestigio en los foros internacionales. Esto ayudó a Chile a obtener los recursos financieros requeridos para solventar sus planes de desarrollo, sin necesidad de grandes sacrificios. La política de Defensa siguió su propio curso, marcado por la herencia que dejaron los años treinta y por la profunda distancia —desprecio en algunos casos— sentida hacia todo lo militar por las clases políticas que gobernaron al país durante los treinta años que van desde la ruptura con el Eje hasta la caída de Allende.

Con la llegada de los militares al gobierno se puso fin a 70 años de política exterior iniciada con los Pactos de Mayo de 1902, basada en una política vecinal legalista y en una multilateral protagónica. Chile volvió al campo occidental, pero exhausto de credibilidad, sin un nuevo marco de política exterior y con un gobierno internacionalmente impopular. Los motivos para ayudar económicamente a Chile se habían acabado; la garantía del Sistema de Asistencia Recíproca se había erosionado y las condiciones económicas promisorias de la década anterior habían desaparecido. Frente a esa situación el país debió reorganizar profundamente su economía, revigorar su defensa e intentar desarrollar nuevos modelos para su política externa.

<sup>71</sup> Un análisis de esos conflictos en: Jack Child, "Pensamiento Geopolítico y Cuatro Conflictos en Sudamérica". *Revista de Ciencia Política*, V. 3 (1981), pp. 71-104.

<sup>72</sup> *Op. cit.*, E. Meneses, "Competencia Armamentista en...", (1982).

El precio que se pagó por vivir confiados en la ayuda externa —económica, militar y política— durante tantas décadas fue, sin duda, elevado.

### Conclusión

A contar de 1943 el objetivo fundamental de la política chilena había sido atraer el apoyo norteamericano para desarrollar la economía y mantener la estabilidad interna. Estados Unidos respondió positivamente a ello, proveyendo ayuda en cantidades proporcionales muy superiores a las otorgadas a otros países del hemisferio. Esta política fue exitosa mientras el entorno estratégico fue vigilado por Estados Unidos, y en tanto el régimen de gobierno pareció aceptable a los valores predominantes de la opinión pública mundial. El descuido de la variable estratégica no quedó de manifiesto mientras Chile permaneció protegido por los factores antes mencionados. El deterioro se evidenció —sólo para algunos observadores— con la emergencia estratégica de Perú en la costa del Pacífico, hecho que coadyuvó a erosionar tal posición respecto de Chile y a desencadenar la serie de conflictos y crisis fronterizos que terminaron en 1982.

El criterio y la mecánica empleados en Chile para administrar la política exterior y los problemas de Defensa, entre 1943 y 1973, redundaron en un continuo deterioro de la seguridad nacional —externa—, mientras se intentaba ganar tiempo y recursos para sostener planes de reforma interna de corto plazo. Estos planes de reforma estaban orientados a preservar un régimen democrático mientras se ampliaban sus bases de participación. Para lograrlo fue necesario depender crecientemente de la ayuda externa. Los objetivos reformistas implicaban la proyección de una imagen de credibilidad hacia el exterior; la imagen finalmente colapso porque la evolución del sistema político y de la economía chilena ya no correspondía a esa imagen. El modelo de desarrollo político chileno requirió apoyo externo para subsistir y —entre otras cosas— descuidó su seguridad externa. Aparentemente, los líderes políticos chilenos no supieron discernir en qué momento esa ayuda externa dejó de ser saludable para la preservación del sistema político. Los modelos basados en altas tasas de ahorro e inversión parecen ser menos atractivos, pero rinden mejores frutos en el largo plazo.

Otra lección que entrega esta experiencia es que la política exterior de una pequeña potencia no puede estar basada en la construcción cosmetológica de una determinada imagen internacional, sobre todo si existen contradicciones entre esa imagen y la realidad que vive el país. Para hacer política exterior en forma efectiva se requiere de un consenso interno sólido. Este se había perdido en Chile a comienzos de la década de los sesenta. Lo mismo es válido

para la política de Defensa, pues los subsidios internacionales respecto de la seguridad son, por definición, pasajeros. Por último, la experiencia chilena indica que treinta años de desarrollo democrático desdican el postulado —hoy en boga— de que ese tipo de gobierno intrínsecamente preserva la seguridad nacional. Se requiere más investigación seria y desapasionada para establecer con cuál tipo de consenso democrático la seguridad externa e interna es razonablemente resguardada. □