

el gobierno de la unidad popular en chile y la integración latinoamericana

ÁLVARO BRIONES y
JORGE WITKER*

El tortuoso camino de la integración económica en América Latina

Uno de los acontecimientos más importantes para América Latina, en el plano de las grandes políticas de desarrollo capitalista de orientación continental, ha sido sin duda la implementación del llamado "modelo de crecimiento hacia adentro".

La aplicación de este modelo de crecimiento capitalista marcó una etapa que, si bien por momentos fue dinámica y progresista, en la práctica sirvió fundamentalmente para enfrentar los desajustes de la economía imperialista después de los años treinta.

Sin embargo, tal modelo fue incapaz de soportar los crecientes embates de la recuperada economía de dominación norteamericana que, al terminar la década de los 50, había logrado controlar lo esencial de la industria, no sólo extractiva, sino también manufacturera de los países dependientes, principalmente los latinoamericanos.

En este cuadro de nueva y redefinida dependencia, emerge en América Latina la Revolución Cubana y su declarada vocación antiimperialista en lo externo y su definida concepción socialista en lo interno. Surge así, ante los ojos de los pueblos del continente, una alternativa clara: un nuevo modelo de desarrollo radicalmente

distinto a lo que había sido un azaroso desarrollo histórico anterior.

Al agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y al "negativo" ejemplo cubano, se opone en ese momento la estrategia de la integración que, si bien obedece a raíces históricas legítimas, es instrumentada, empero, para servir esencialmente a la conservación del orden imperante y a impedir la posibilidad de que el ejemplo liberador de Fidel Castro propagase su detonadora influencia al resto del continente.

No es entonces casual que, en 1960, se firme en Montevideo, Uruguay, el *Tratado de Montevideo*, que estructura legalmente un proceso de integración más comercial que económico en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y que sea la Alianza para el Progreso el parámetro en el cual se inscribe su nacimiento e incipiente desarrollo.

A las constantes de dependencia económica y política antes vistas, deben agregarse las justificaciones "técnicas" que supuestamente avalan y legitiman el proceso integracionista que analizamos.

Los reformistas de variados matices ideológicos, que operan tanto en lo interno de nuestros países como en lo externo, intentaron subvertir los términos del problema que se encubre bajo la idea de la integración. Se basaron para ello en sostener: a) que la estrechez del mercado interno sólo podría ampliarse abriendo sin limitaciones la competencia libre al mercado exterior;

* Miembros del Instituto de Investigaciones Económicas y Jurídicas de la UNAM.

b) la necesidad de aprovechar las economías de escala incorporando tecnologías imperantes en las economías dominantes o “industrializadas”; c) la insuficiencia del ahorro nacional para hacer frente al desarrollo interno, y por ende la necesidad de incorporar la inversión externa, y d) enfatizar la circulación de bienes o productos como una manera de permitir el crecimiento de las fuerzas productivas en el marco interno y externo.

Esta posición se basaba en un diagnóstico del subdesarrollo latinoamericano que fundamentaba su explicación principalmente en torno a la rigidez de los mercados y en la falta de movilidad y flexibilidad de los factores productivos. Planteado así, el problema se centraba en las dificultades de circulación de mercancías, lo que imponía la necesidad de remover barreras arancelarias y tributarias, dejando amplia libertad a los factores concurrentes de las economías del continente.

Como se observa, en el fondo lo que se postulaba era la idea de que las economías capitalistas latinoamericanas no habían podido crecer por operar en limitados espacios económicos y que, en consecuencia, la posibilidad de alcanzar dicho dinamismo capitalista radicaba, de manera esencial, en la ampliación de esos espacios económicos mediante la integración armónica de las “economías nacionales”. De este contexto, como resulta lógico, quedaba totalmente excluida la necesidad de cambios en lo interno, desde el momento en que las soluciones se buscaban en el plano internacional. A partir de esta premisa básica quedaba definido el carácter esencial de la “integración latinoamericana”: tratábase de la integración de unas estructuras económicas —y por ende sociales— que se mantenían inalteradas en el plano interno, aunque dinamizándose cuantitativamente por el efecto de dicha integración, lo que redundaría en provecho exclusivo de los sectores que conservaban una posición de privilegio en esas estructuras. En suma, *era la integración de los empresarios.*

Bajo este prisma técnico-ideológico, América Latina inicia su experiencia integracionista que encuentra su mayor respaldo político en países en donde los sectores kennedyanos de la burguesía controlaban o ejercían influencia a niveles de gobierno. Sin embargo, el esquema ALALC nace proyectando contradicciones internas de orden político insuperables y que más tarde se van a reflejar con fuerza en el campo de las relaciones internacionales de la región.

Así es como a sólo cuatro años de vigencia del *Tra-tado de Montevideo* se producen dos hechos que van a gravitar de manera esencial en la futura política inter-

nacional de América Latina: el triunfo del reformismo democrata-cristiano en Chile en 1964 y el incruento golpe militar que, el mismo año, termina con el gobierno de Joao Goulart en Brasil. A la sombra de esos dos acontecimientos, la integración latinoamericana ve limitada su dinámica, y su reducido programa de liberación comercial sufre reiteradas postergaciones y retrocesos.

Las causas de estos trastornos radican en los dos modelos opuestos —desde el ángulo de la implementación capitalista de la integración— que representan estas dos experiencias. Así es como, de una parte, Chile bajo el gobierno de Frei será uno de los más vehementes impulsores de la integración, pues su esquema reformista se ajustaba perfectamente —y se complementaba— con el esquema de integrar los mercados comprendidos en la ALALC. Este proyecto representa la interpretación reformista de la integración latinoamericana.

Brasil, por su parte, representa desde un comienzo un intento experimental con una orientación mucho más reaccionaria, tanto en su sentido estrictamente político como en lo económico, que se expresa, en el plano internacional, en una política exterior necesariamente expansionista y de marcada orientación hegemónica en relación al resto de la región.

La necesaria expansión externa de Brasil —que ha conformado lo que algunos estudiosos han definido como “subimperialismo”—, producto de una política salarial interna que ha reducido violentamente los ingresos de las masas trabajadoras, restringiendo de este modo los propios mercados, encontraba un excelente marco de realización en los esquemas integracionistas de la ALALC.

El enfrentamiento de estas dos visiones del futuro de la “integración” provocó la crisis estructural de la ALALC, la cual se hizo manifiesta en la segunda mitad de la década de los sesentas, cuando la programación de desgravación arancelaria, modesta y limitada, no es cumplida por las partes, principalmente porque los países de mayor crecimiento relativo disfrutaban ya abiertamente, de manera unilateral, los beneficios de las cláusulas liberatorias. Por otra parte, a esas alturas de la década el fracaso del reformismo ya había sido puesto en evidencia y las fuerzas del *statu quo* optaban claramente por el modelo brasileño, mucho más eficiente por su capacidad represiva en lo político y por lo espectacular de sus logros económicos.

En ese contexto, un grupo de países con algunos prejuicios de la democracia representativa, liderizados

por Chile y Colombia, se propusieron la creación del *Acuerdo Subregional Andino* el cual, dentro del orden establecido por la ALALC, podía materializar un proceso de integración más armónico, real y coherente. Surge así el *Pacto Andino* en el que desde el principio el gobierno nacionalista de los militares peruanos juega un relevante papel, junto al reformismo de Frei y al progresismo de Colombia. En 1969 se firma el instrumento regional, el llamado *Acuerdo de Cartagena*, y se crea la *Corporación Andina de Fomento*, primer organismo financiero regional a nivel exclusivamente latinoamericano. Las bases del *Pacto Andino* constituyen un paso importante para superar muchas de las debilidades y compromisos que caracterizan al esquema ALALC. Su estructura —en función de países similares—, sus intentos de buscar una planeación conjunta, el estatuto de la inversión extranjera, etcétera, conforman sin duda, decisiones importantes que no pueden subestimarse ni minimizarse.

De este modo se arriba a la década del 70 con dos esquemas paralelos de integración: ALALC, que sobrevive y en el que gravitan geoeconómicamente países como Brasil y Argentina, y el *Pacto Andino*, instrumento de integración que, pese a sus limitaciones explicables, constituye un esquema potencialmente apto para desarrollar una política internacional progresista y autónoma.

La década del 70 se inicia con tres acontecimientos que infunden un sello propio a sus primeros años. La radicalización, particularmente en materia de nacionalizaciones, que opera en el proceso de reformas liderado por los militares en el Perú; el ascenso imprevisto al gobierno de Bolivia del general Juan José Torres, que anuncia reformas claramente influidas por el proceso peruano, y, finalmente, el triunfo electoral de Salvador Allende en Chile, que clausura definitivamente la experiencia reformista demócrata-cristiana y abre paso a un proceso sin precedentes de transformaciones profundas en una perspectiva socialista, teniendo como marco el de la institucionalidad vigente.

El gobierno de la Unidad Popular ante la integración

En el plano internacional, el programa de la Unidad Popular se guía esencialmente por una posición antimperialista que rebasa los gastados marcos del “neutralismo” de que ha hecho gala el reformismo en los

países del llamado “tercer mundo”, enunciando explícitamente el estrechamiento de “...vínculos de amistad y solidaridad con los pueblos dependientes o colonizados, en especial aquellos que están desarrollando sus luchas de liberación e independencia”, y el reforzamiento de “...las relaciones, el intercambio y la amistad con los países socialistas”.

En el plano latinoamericano, la Unidad Popular orienta su programa en el mismo sentido de solidaridad con los pueblos y de lucha contra el imperialismo, al poner en primer lugar la necesidad de “denunciar” a la actual OEA como un instrumento y agencia del imperialismo norteamericano y luchar contra toda forma de panamericanismo implícito en esa organización. El gobierno popular tenderá a la creación de un organismo realmente representativo de los países latinoamericanos.

Este esquema de integración latinoamericana es explicitado más adelante al señalarse:

el gobierno popular propugnará una política internacional de afirmación a la personalidad latinoamericana en el concierto mundial.

La integración latinoamericana deberá ser levantada sobre la base de economías que se hayan liberado de las formas imperialistas de dependencia y explotación. No obstante, se mantendrá una activa política de acuerdos bilaterales en aquellas materias que sean de interés para el desarrollo chileno.

De estos principios programáticos resalta nítidamente una firme posición ideológica, antimperialista y solidaria con las luchas de los pueblos, aun cuando en el plano de las proposiciones instrumentales concretas denotaba fuertes vacíos. No obstante ello, los mismos principios hacían prever que el gobierno del presidente Allende implicaría una profunda alteración de la política exterior mantenida por Chile hasta ese momento en relación con América Latina y que los compromisos suscritos con anterioridad a septiembre de 1970 serían desalentados o, al menos, relegados a un segundo plano.

Sin embargo, los tres años de gobierno del extinto mandatario significaron no sólo el cumplimiento de esos compromisos, sino su profundización con un dinamismo jamás previsto por los analistas de la región.

Las causas de esta política deben ubicarse, sin duda, en la falta de precisión práctica del programa y en una particular interpretación de sus principios ideológicos. El objeto de estas líneas es desarrollar algunas reflexiones generales para tratar de ubicar las razones objetivas

que generaron la política exterior del gobierno de la Unidad Popular, en el cual los esfuerzos integracionistas tuvieron un lugar prominente.

Para abordar este problema cabe plantearse, en primer lugar, cuál es, o debe ser, la norma que deben seguir los estados que están en una etapa de transición de su estructura económico-social en sus relaciones con otros estados en el plano internacional.

Un elemento normativo general se ubica, sin duda alguna, en el plano teórico de los principios de la solidaridad proletaria internacional (solidaridad con los pueblos y sus luchas) y en la lucha contra el imperialismo, principios ambos que, también teóricamente, deberían fundirse en una sola práctica política.

En el plano histórico concreto, sin embargo, los estados socialistas han interpretado dichos preceptos teóricos de variadas formas y con distintos matices, tanto en el tiempo como en el espacio. Como no es la intención de este estudio abordar el complejo tema de las diferencias de puntos de vista que refleja la práctica política internacional de los distintos países o bloques de países socialistas, no se analizará este punto, pero sí se enfatizará el hecho de que si algo ha habido en común en dicha práctica, a lo largo de la historia, ha sido el decidido pragmatismo con que han resuelto sus problemas al anteponer, sobre cualquier otro principio, el de la propia seguridad del estado socialista al establecer sus vínculos internacionales.

Es importante también tener presente que se ha arribado a esta situación como consecuencia de la propia práctica, por haber hecho al principio también esfuerzos prácticos con una orientación estrictamente idealista, más ligados a los intereses del proletariado internacional y a sus luchas que a los del propio estado nacional.

Una situación de este tipo, y que por ser la primera es quizá la única, se encuentra en la actitud adoptada por el recién instaurado Estado soviético en Rusia, al negociar la paz con Alemania y el imperio austro-hungaro, a fines de 1917 y comienzos de 1918 en Brest-litovsk. Como se recordará, en el seno de los organismos dirigentes soviéticos hubo dos corrientes importantes de opinión; una de ellas plantea la necesidad de continuar la guerra *aun corriendo el riesgo de una inminente derrota y desaparición, por lo tanto, del propio estado soviético en gestación*, pues, según esta corriente, era la única forma de mantener una actitud antimperialista congruente, ayudando directamente a los revolucionarios polacos y alemanes, a la vez que una manera

eficaz de demostrar, con el propio sacrificio, los férreos principios que regían el movimiento revolucionario del proletariado, dando con ello un impulso decisivo a la revolución mundial. La otra corriente, encabezada por el propio conductor de la revolución, Lenin, expresaba la necesidad de pactar, al más breve plazo posible, la paz, aun cuando ésta implicara aceptar las condiciones agraviosas que el imperio germano pretendía imponer en las negociaciones. Haciendo gala de un pragmatismo extremo, el mismo Lenin llegó a calificar de “vergonzosa” la paz que proponía, pero *la defendía* en virtud de la necesidad de volcar todas las energías a la construcción del socialismo en Rusia, lo que en última instancia brindaría la posibilidad de impulsar en el futuro, de manera mucho más concreta y realista, la revolución mundial.

La primera decisión que se adoptó, derrotadas las posiciones de Lenin, fue una ecléctica declaración de “no guerra y no paz”, retirándose los ejércitos rusos de los campos de batalla el 10 de febrero de 1918, pero sin haber firmado ninguna fórmula de paz. Esta insólita actitud permitió el avance relámpago de las tropas del kaiser, que en dos semanas conquistaron los territorios más ricos del antiguo imperio zarista, incluida Ucrania en donde se había instalado apenas semanas antes el poder soviético, y llegaron a amenazar Petrogrado, lo que motivó su urgente evacuación.

En esta situación, Lenin continuó insistiendo con mucho vigor en la necesidad de firmar una paz, sin importar las condiciones de ella, y llegó incluso a amenazar con renunciar a sus cargos de dirección y a apelar a las bases para resolver el problema. Al final, se impusieron las posiciones de Lenin sobre las de los partidarios de la guerra, lo que trajo como consecuencia varios problemas: surgieron serias divisiones en el seno del Partido Bolchevique, se retiraron del gobierno los social-revolucionarios de izquierda, y se comenzó a gestar un golpe de estado por parte de éstos, el cual se llevó a la práctica infructuosamente en julio de ese año.

La paz lograda en ese momento (3 de marzo) fue realmente “vergonzosa”, e implicó renunciar a algunos de los más caros principios bolcheviques, incluyendo el sacrificio del poder soviético en Ucrania y la pérdida de esta región (la más rica del imperio zarista), que se la anexó Alemania.

No obstante todo esto, la justeza de las posiciones de Lenin quedó demostrado al poco tiempo, cuando, al respiro que permitió la “paz vergonzosa”, se organizó

el Ejército Rojo, que no sólo reconquistó las regiones perdidas, sino que, además, derrotó a los ejércitos blancos y a los ejércitos invasores extranjeros que intentaban restaurar el régimen zarista para salvaguardar el capitalismo mundial.

El pragmatismo en la conducción de los asuntos exteriores, inaugurado por Lenin, ha sido desde entonces, según lo hemos señalado, la única norma común en la práctica política de los estados socialistas.

Así es como, en materia de integración a organismos internacionales, la Unión Soviética después de atacar acerbamente a la Liga de las Naciones, calificándola desde 1919 de "liga de los capitalistas en contra de las naciones", solicitó su ingreso a la misma en septiembre de 1934, luego que Alemania, y antes Japón, se habían retirado de esa organización. El hecho que motivó este cambio tan radical fue la conciencia alcanzada por los dirigentes soviéticos de la necesidad de lograr una alianza con algunas potencias imperialistas en contra de Alemania y Japón, los enemigos seculares de la Rusia zarista primero y de la Unión Soviética luego. Fue en esta misma ocasión que Maxim Litvinov enunció el concepto soviético de ley internacional, basado en "la coexistencia pacífica de distintos sistemas socio-políticos en una etapa dada de la historia".

Este mismo principio, de coexistencia pacífica de países de sistemas sociales distintos, es aceptado por la República Popular China, aunque con una distinta interpretación y consecuente práctica política. No obstante, el IX Congreso Nacional del Partido Comunista de la República Popular China, realizado en abril de 1969, aprobó principios de política internacional que señalan:

...sobre la base de los cinco principios —respeto mutuo a la integridad territorial y a la soberanía, no agresión recíproca, no intervención en los asuntos internos de un país por parte de otro, *igualdad y beneficio recíproco* y coexistencia pacífica— esforzarse por coexistir pacíficamente con los países de sistemas sociales diferentes y oponerse a la política de guerra y agresión del imperialismo.¹

Esta política se expresó en los constantes intentos realizados por China para integrarse a las Naciones Unidas, los cuales se vieron coronados por el éxito en 1971, y recientemente en la práctica de una decidida

¹ Lin Piao. *Informe al IX Congreso*, Pekín, Ed. Lenguas Extranjeras, 1969.

política de acercamiento a Occidente, primero a través de los Estados Unidos y después de Francia.

Por su parte, Cuba socialista ha mantenido también una política que, en el plano de las relaciones entre estados, se ha caracterizado por un marcado pragmatismo en función de sus intereses. Así fue como utilizó la trinchera de la OEA hasta su expulsión de ella en 1962, logrando un excelente provecho en función de sus necesidades de seguridad al apoyar, por ejemplo, a Venezuela (su futura acusadora) en contra de la tiranía trujillista de Santo Domingo, a raíz del atentado de que fue objeto el presidente Rónulo Betancourt en 1960. Igualmente ha hecho un brillante uso de las Naciones Unidas y sus organismos, en donde ha planteado principalmente una política antimperialista y latinoamericanista, a la vez que de solidaridad con todos los pueblos oprimidos y las naciones socialistas. Un ejemplo sobresaliente de esta política se encuentra en la descripción que el Che Guevara hizo de la participación de Cuba en la primera reunión de la UNCTAD (Ginebra 1964), al señalar:

Su acción durante la conferencia se centró en tratar de *conciliar las posiciones de los países subdesarrollados para formar el frente más amplio posible en contra del imperialismo*. En esta tarea Cuba debió renunciar muchas veces a encabezar iniciativas propias para que éstas se logaran.²

Esta intención de formar "frentes amplios" en contra del imperialismo, se expresó también en el apoyo que Cuba brindó a la política "anti-OEA" del gobierno de la Unidad Popular y en los intentos consecuentes de dar paso a una organización exclusivamente latinoamericana que permitiera un diálogo menos desigual con los Estados Unidos, intentos que están íntimamente ligados con la posición del gobierno de la UP frente al Grupo Andino.

Así pues, no debe extrañar que la política desarrollada por el gobierno de Allende estuviera guiada en última instancia por las necesidades inmediatas que en el plano internacional se le plantearan, antes que por una coherencia absoluta con los puntos de vista que sobre esta materia incluía el programa pre-electoral. Esta actitud pragmática no es más que la heredera de lo que ya constituye una tradición en las relaciones internacionales de los estados socialistas.

² *Escritos económicos*. Córdoba, Cuadernos Pasado y Presente, 1971, p. 121 (subrayado nuestro).

Más aún, las peculiares condiciones en que se iniciara el proceso de transformaciones que representó el gobierno de la Unidad Popular en Chile, exacerbaron la necesidad de un absoluto pragmatismo en la política exterior, con el fin de reforzar sus posiciones internas. Por otra parte, el marco ya descrito que proporcionaba el Pacto Andino permitía combinar eficazmente el pragmatismo en materia de política exterior, con esfuerzos no carentes de importancia en el sentido de imponer cortapisas a la acción del imperialismo en la región, materia en la que se podía contar con la colaboración decidida de Perú y Bolivia.

Algunas realizaciones concretas del Pacto Andino durante el periodo de gobierno de la Unidad Popular

La preocupación del gobierno de Salvador Allende por América Latina, y particularmente por la subregión andina, se manifestó desde el principio en un gran entusiasmo por los mecanismos operativos del Pacto Andino.

Así, en un discurso pronunciado en Valparaíso el 5 de enero de 1971, Allende expresó:

Escribí una carta al Presidente de Colombia, señor Misael Pastrana Borrero, y tuve de él una respuesta muy amplia, muy significativa, en un lenguaje de hombres que miramos el porvenir de América. Hemos dialogado sobre las proyecciones que tienen y tendrán los acuerdos que se alcanzaron en Lima y que nosotros estimábamos indispensables para afianzar la integración del Pacto Andino. Hemos apoyado, reitero, el Pacto Andino, el Pacto de Cartagena y las conclusiones de Lima en relación con las inversiones del capital extranjero en los países signatarios de ese pacto.³

Las conclusiones de Lima a que Allende hacía referencia en ese discurso, se contiene en la Decisión Núm. 24 que instituye el régimen común de tratamiento al capital extranjero y sobre marcas, patentes, licencias y regalías.

Antes de analizar esta decisión conviene recordar que el Preámbulo del Código Andino sobre Inversión Extranjera señala:

La inversión de capitales y el traspaso de tecnologías extranjeras constituyen una contribución necesaria

para el desarrollo de los países Miembros... en la medida en que realmente constituyan un aporte positivo... es decir, estimulen la capitalización del país donde se radiquen, faciliten la participación amplia del capital nacional en ese proceso y no creen obstáculos para la integración regional.

Se debe destacar también que ese esquema está reforzado por el concepto de transformación gradual y progresiva (*fade out*) de la inversión extranjera para gozar de las ventajas de la liberación de productos de la subregión. Dicho proceso de desinversión o transformación progresiva debe realizarse en un plazo límite de 15 años a través del cual la inversión extranjera se transforma en nacional o regional. En este aspecto es interesante hacer notar que el gobierno chileno postuló que el progresivo periodo de nacionalización, que implica el *fade out*, podía realizarse por los estados, con lo que remarcaba su decisión de orientar la economía subregional vía sector público, más que a través de la iniciativa privada.

Bajo inspiración chilena la Decisión Núm. 24 que comentamos somete a la inversión extranjera a rigurosas normas de autorización, registro y control, al mismo tiempo que prohíbe una serie de cláusulas en materia de comercialización de tecnologías, entre las que destacan las llamadas cláusulas de "amarre". En otras palabras, la referida decisión se puede considerar bastante efectiva porque impone trabas a la dominación económica foránea, gracias, precisamente, al contenido nacionalista que rodea al esquema y operatividad de la subregión andina.

El gobierno de la Unidad Popular tuvo otras oportunidades de expresar su posición respecto del Pacto Andino, reflejando claramente sus intereses políticos y económicos en él. Así es como, en un discurso pronunciado en el Estadio Nacional de Chile con motivo de la celebración del primer año de gobierno, Allende expresó enfáticamente: "Hemos roto las fronteras ideológicas. Hemos fortalecido el Pacto Andino."⁴

Finalmente, en la Tercera Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo (UNCTAD III), el gobierno chileno expresó:

Hemos complementado todo el quehacer nacional con una decidida política de integración económica con los países de América Latina. El Pacto Andino es un vivo ejemplo de las enormes posibilidades de

³ Diario *La Nación*, Santiago de Chile, 8 de enero de 1971.

⁴ Diario *La Nación*, Santiago de Chile, 6 de noviembre de 1971.

colaboración que existen entre países subdesarrollados cuando hay una sólida voluntad política para actuar... Tenemos plena certeza de que una integración entre países como los nuestros no puede resultar únicamente del juego mecánico de las fuerzas del mercado; deben planificarse conjuntamente los sectores más fundamentales de la economía defendiéndose así las producciones de cada país. El Pacto Andino, auténticamente latinoamericano, tiene trascendencia no sólo por el pragmatismo técnico con que estamos enfrentando los problemas que surgen, sino también porque estamos realizando una experiencia autóctona de integración, basada en el más absoluto respeto al pluralismo ideológico, al derecho que cada país tiene de adoptar las estructuras internas que estime más convenientes.⁵

Orientado por esta visión táctica del Pacto Andino, el gobierno de la Unidad Popular materializó una serie de iniciativas concretas, además de la señalada en la Decisión Núm. 24.

Entre ellas, las más importantes fueron las que se relacionaban con las empresas transnacionales, que se concretaron en el régimen legal de estas empresas y en el reglamento del tratamiento aplicable al capital subregional, a la vez que en un sistema de protección y salvaguarda, que si bien no sirve para operar en forma expedita demuestra, por lo menos en el plano de las intenciones políticas, una decidida posición nacionalista y progresista. También con el voto de Chile se acordaron convenios para evitar la doble tributación internacional y un Convenio Tipo para la celebración de acuerdos sobre el mismo tema que celebren los países andinos con un tercer país extrazonal.

En materia de financiamiento externo, Chile reforzó el carácter subregional y autónomo de la Corporación Andina de Fomento, organismo orientado a captar recursos sin compromisos atados, especialmente en Europa y Japón, como una forma de abrir nuevas relaciones y reafirmar la independencia y autonomía de la región en relación al crédito discriminatorio y atado que tradicionalmente los países de la subregión han recibido de los Estados Unidos.

Chile durante el gobierno de Allende agilizó y dio fuerza y gravitación al *Comité Asesor Económico y Social*, ante el cual, en Lima, el ex-ministro Pedro Vuskovic planteó la necesidad de incorporar priorita-

⁵ Allende. "El Desarrollo del Tercer Mundo y las Relaciones Internacionales", (UNCTAD, 13 de abril de 1972. *La Nación*, 15 de abril de 1972

riamente la presencia de trabajadores en sus diversas instancias y niveles.

En materia de seguridad social y legislación laboral, con ocasión de la Reunión de Ministros del Trabajo de la Subregión, Chile planteó un conjunto de medidas tendientes a buscar pautas armonizadoras y progresistas en materia de protección y defensa de los derechos de los trabajadores.

En materia cultural fue también importante la gestión de Chile durante el gobierno de Allende, al propiciar el llamado Convenio Andrés Bello y sentar con ello las bases de la integración cultural. Al amparo de este convenio se llegó a plantear la necesidad de crear la Universidad Latinoamericana con fuerte connotación integracionista y latinoamericanista.

Finalmente debe mencionarse el apoyo decidido de Chile, durante ese período, a la aprobación de convenios sectoriales en programas de desarrollo industrial, que beneficiaban directamente a los países más atrasados entre los signatarios del "Pacto", tales como Ecuador y Bolivia.

A modo de conclusión

De lo anterior se desprenden las siguientes conclusiones en materia de logros alcanzados por el gobierno de la Unidad Popular chilena, en relación a los objetivos tácticos que se perseguían con su acercamiento a la organización subregional andina:

a) En primer lugar, debe tenerse presente que en el momento en que Salvador Allende asumió la primera magistratura de su país aún no perdía totalmente vigencia la política de las "fronteras ideológicas", impulsada enérgicamente por Brasil. En este marco, agudizado por las aprehensiones que el gobierno recién instaurado despertó entre los gobiernos burgueses del continente, cabía esperarse un virtual aislamiento internacional de Chile, mientras el mandato de Allende estuviera en ejercicio.

En esta perspectiva, el acercamiento a los países andinos permitió al gobierno chileno no sólo vencer las "fronteras ideológicas", sino que, además, lo colocó en una posición de negociación mucho más favorable en relación a Argentina y Brasil, puesto que el desarrollo subregional representaba, a la vez que un apoyo político, una capacidad comercial que superaba a la de Argentina y era sólo levemente inferior a la de Brasil.

b) Directamente ligado con las razones que expli-

can los intentos aislacionistas de los gobiernos burgueses del continente, se encontraba otro de los problemas que el gobierno de Allende debía enfrentar. Este hecho se ubicaba en el plano del movimiento internacional de capitales, al cual, de la misma manera que al conjunto de las economías dependientes del continente, está unido el destino de la economía chilena. En este plano se esperaba una fuerte restricción crediticia y, naturalmente, una disminución más importante aun de los flujos de inversión directa.

Para enfrentar este "bloqueo invisible" —que el primer año de gobierno representó un déficit de 211.5 millones de dólares en la cuenta de capitales autónomos de la balanza de pagos chilena, apreciable sólo en comparación con el superávit de 174.4 millones con que las potencias imperialistas favorecían al gobierno demócrata-cristiano de Eduardo Frei durante el último año de su mandato—, el gobierno de la Unidad Popular se acercó al Pacto Andino a fin de no cerrarse gratuitamente las posibilidades de obtener fondos para implementar sus propios programas de desarrollo, a través de la Corporación Andina de Fomento.

Este objetivo fue alcanzado con éxito en la medida en que Chile gravitó fundamentalmente en el desarrollo de todas las actividades del "Pacto" durante el gobierno de la Unidad Popular.

c) Por otra parte, al asumir el gobierno la Unidad Popular existían en la subregión, según se ha señalado antes, gobiernos que desarrollaban acciones de corte nacionalista que, objetivamente y en la medida en que fueran alentadas y profundizadas, contribuían a abrirle nuevos focos de atención al imperialismo y, por ende, a atenuar las presiones sobre Chile.

Tales intentos se expresan en las acciones desarrolladas por Perú en relación a la reconquista de sus yacimientos petrolíferos de manos de la IPC; en los intentos del presidente Torres en Bolivia, también en relación al petróleo, y en la clara actitud de defensa del mar territorial sostenida por Ecuador.

El clima nacionalista y por momentos antimperia-

lista que estas acciones planteaban, permitían el desarrollo de otras acciones más definidas, las cuales por su parte encontraban un acogedor alero en las normas jurídicas contempladas en el Acuerdo de Cartagena, que bien aprovechadas podían (y pueden) ser un eficaz instrumento en la lucha contra la dependencia económica. Entre tales disposiciones baste citar el artículo 8, que sostiene la política de promover la acción concertada de los países de la subregión; el artículo 27 sobre tratamiento común al capital foráneo, y el artículo 28 sobre régimen uniforme al que deben ajustarse las empresas multinacionales.

Los resultados de este marco favorable fueron resoluciones como la núm. 24 ya comentada, que si bien no representan la superación de la situación de dependencia, actúan como importantes barreras para la libre acción de los mecanismos a través de los cuales dicha dependencia se instrumenta.

d) Finalmente, al expresar su apoyo al Pacto Andino, el presidente Allende tuvo una excelente oportunidad de poner en relieve su concepción de transición al socialismo, a través de una vía diferente y original, bautizada por él mismo como "vía chilena", en la cual se intentaba realizar ese tránsito sin romper bruscamente con el pasado y respetando los compromisos adquiridos por gobiernos anteriores.

Al no seguir una política de integración selectiva y de vuelta al sistema de convenios bilaterales como lo señalaba originalmente su programa y, por el contrario, desarrollar una certera política de pragmatismo en el plano internacional, la Unidad Popular, en tres años de gobierno, logró superar el aislamiento que la amenazaba en sus comienzos. Más aún, durante el mismo periodo logró estrechar fuertes vínculos con una región importante de América Latina y poner su propio proceso interno en la orden del día de la solidaridad internacional entre los países dependientes del llamado "tercer mundo", pasando el presidente Allende a convertirse en el portavoz de los intereses de estos países en el foro internacional.