

la política exterior de la izquierda chilena

LEOPOLDO GONZÁLEZ AGUAYO

El presente trabajo no pretende ser completo ni definitivo. Sólo es un ensayo de interpretación de un problema tan complejo como pueden ser las relaciones externas de un país en vías de realizar radicales transformaciones internas.*

Los principios de la política exterior chilena

El programa de la Unidad Popular dado a conocer durante la campaña para las elecciones presidenciales del 4 de septiembre de 1970, incluye varios principios de política internacional que pueden resumirse de la manera siguiente: 1) Defensa del patrimonio territorial y la personalidad cultural como nación. 2) Afirmación de la “plena e irrestricta” soberanía y el derecho a autodeterminar su propio destino. 3) Afirmación de la vocación tradicional del país hacia la paz y la convivencia internacional, traduciendo esto último por la observancia escrupulosa de los tratados y convenios libremente suscritos. 4) Defensa del respeto a la igualdad jurídica de los Estados y de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados.

A principios tan generales, comúnmente aceptados por toda la comunidad de naciones del Continente americano, incluyendo los Estados Unidos, era necesario dotarlos de un contenido más preciso, adaptarlos a las nuevas circunstancias: 1) Afirmación de la plena autonomía económica y política. 2) Establecimiento de

* El presente trabajo sólo incluye los datos existentes hasta diciembre de 1971.

relaciones de amistad y convivencia con todos los países del mundo, independientemente de su posición ideológica y política. 3) Promoción de un poderoso sentido latinoamericanista e independentista que permita desarrollar una política de afirmación de la personalidad latinoamericana en el concierto mundial. 4) Defensa de la autodeterminación de los pueblos como condición de la convivencia internacional, lo que entraña una política activa de defensa del principio de no intervención y el rechazo del intento de discriminaciones o presiones ejercidas sobre países más débiles. 5) Reforzamiento de las relaciones, los intercambios y la amistad con los países socialistas.

La puesta en práctica de tales principios en forma acelerada, testimonia que el gobierno popular del país andino no creía en tales conceptos como meros instrumentos retóricos.

La política hacia los países del Grupo Andino y otros países vecinos

Ha sido política de los dirigentes chilenos, no exclusivamente de los actuales, promover los ensayos de integración económica entre los países latinoamericanos. Recuérdese que fue a solicitud del presidente Eduardo Frei Montalva que los cuatro eminentes economistas latinoamericanos, Raúl Prebisch, del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILAPES), José Antonio Mayobre, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Felipe He-

rrera, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Raúl Sanz de Santa María, del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), presentaron en 1965 el famoso informe a los jefes de Estado de la región demandándoles adoptar "audaces medidas políticas" a fin de acelerar y hacer viable el proceso de integración latinoamericano. También correspondió al presidente Frei ser uno de los artesanos de la firma del Acuerdo de Cartagena por el que Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú han logrado poner en marcha el ensayo de integración, entre países en vías de desarrollo, más dinámico que exista actualmente.

Las razones del apoyo entusiasta chileno al ensayo de integración andino se derivan de varios hechos, entre los que cabe mencionar: 1) Conciencia del país andino respecto a su dependencia externa. 2) Conciencia de sus relativamente limitados mercados internos para estimular una industrialización y un desarrollo económico sostenido, apoyado en plantas con dimensiones rentables. 3) Conciencia de que otros países vecinos o cercanos adolecen de las mismas o similares deficiencias. 4) Conciencia de la eficacia del sistema para mejorar la posición de los intereses latinoamericanos en el concierto mundial. 5) Parálisis del sistema de integración encaminado por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) por el enfrentamiento, desde hace años, de múltiples realidades e intereses nacionales.¹

Evidentemente no bastaba con el entusiasmo al régimen de Salvador Allende Gossens para convencer a los otros miembros del Grupo Andino de la necesidad de proseguir la experiencia. Fue necesario agregar el principio del respeto por las opciones políticas internas que cada país escoja, y la seguridad de que la diversidad de sistemas económicos y políticos no es obstáculo a la unidad de acción y de propósitos en materias específicas de la integración económica.

Los intercambios comerciales y ligas e interacciones de todo tipo, se han acrecentado en los últimos años entre Chile y los otros países del Grupo Andino, constituyendo otra razón de peso para que el régimen popular haya dado su "más amplio apoyo al Pacto". El régimen de Allende ha tenido ocasión de jugar un papel muy activo en la adopción de mecanismos importantes en el proceso de integración citado. Entre tales mecanismos sobresale el Acuerdo de Tratamiento Común Mínimo al Capital Extranjero, adoptado por la

Comisión del Acuerdo de Cartagena en la reunión celebrada en Lima entre el 14 y el 31 de diciembre de 1971. Acuerdo al que nos referiremos después con más detalle.

Otros acuerdos logrados en la misma ocasión fueron: el relativo a la supresión de barreras arancelarias y otras de efecto equivalente que impiden la libre circulación de numerosos productos en el área; la creación de un arancel común para la protección de artículos dentro de la subregión; la asignación de un grupo de productos reservados a Bolivia y Ecuador gozando de libre circulación en toda la subregión; finalmente, la determinación de ciertas ramas industriales dentro de un programa de desarrollo conjunto de los cinco países miembros. La adopción de tales acuerdos representan otros elementos que permiten ver con optimismo el proceso de integración andino.

Ciertamente, el acuerdo sobre el Tratamiento Común al Capital Extranjero es el que más interés e inquietudes despertó. Un poderoso grupo de presión designado The America's Conseil, que representa las 202 empresas cuyas inversiones en América Latina suman el 85% de las de origen privado norteamericanas en la región, dio a la publicidad un estudio el 12 de abril de 1971 en el que anunciaba la suspensión de 84 proyectos de inversión a realizarse en los cinco países andinos. De los proyectos anulados 37 correspondían a Colombia, 22 a Perú, 12 a Chile, 9 a Ecuador y 4 a Bolivia.

En medio del fervor nacionalista que viven los países "afectados", esta medida no iba a obligarlos a cambiar de actitud sino, por el contrario, la irritación que causó volvió más vulnerables a algunas empresas ya operando en estos países.² Sólo el ministro de Relaciones Exteriores de Colombia expresó entonces la opinión de una revisión de los estatutos en cuestión, en virtud de que "no estimulaban la inversión", tesis que visiblemente no compartía todo el equipo gubernamental colombiano.

The America's Conseil seguramente habrá encontrado un mejor aliado en el gobierno del coronel Hugo Banzer Suárez, que tomó el poder en Bolivia el pasado mes de agosto, quien se apresuró a declarar, una vez conquistado el mando, que se tomarían disposiciones para atraer capitales y técnicas del extranjero con vistas a modernizar la estructura económica del país, "sin importar su procedencia, ya que el dinero no

¹ *Primer Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno*, 21 de mayo 1971, Santiago, 1971, pp. 60-61.

² *Los Angeles Times*, Los Angeles, junio 17 de 1971.

tiene ideología". Al mismo tiempo se aseguraba oficialmente el restablecimiento de la tradicional amistad del país del altiplano andino con Estados Unidos.

Sin embargo, no parece estar en el ánimo de los nuevos dirigentes bolivianos el separar al país totalmente de la experiencia integracionista, a juzgar por las declaraciones emitidas por el ministro de Relaciones Exteriores poco después de iniciado el nuevo régimen, asegurando el interés boliviano por continuar con todos sus compromisos internacionales "incluyendo los que impone el sistema de integración andino".

A fines de agosto y principios de septiembre, el presidente Allende realizó una visita oficial a Ecuador, Colombia y Perú. El cambio de régimen en Bolivia sorprendió al mandatario chileno al inicio de la gira, pero tal hecho no alteró el programa ni la estrategia del viaje, entre otras cosas por la ausencia de relaciones diplomáticas entre Bolivia y Chile.

Presumiblemente los nuevos dirigentes chilenos se proponían, con la visita iniciada el 23 de agosto pasado a los otros tres miembros importantes del Grupo Andino:

1) Reforzar una solidaridad juzgada "preciosa" en el momento en que las relaciones con Estados Unidos atravesaban un período delicado a causa de la afectación en Chile de intereses privados estadounidenses.

2) Dar otra prueba fehaciente del interés chileno por anteponer los intereses de la integración a las diferencias políticas e ideológicas con los regímenes de los otros miembros del ensayo integracionista.

Las masas quiteñas, bogotanas y limeñas acogieron al visitante chileno con entusiasmo, lo que, aunado a la simpatía personal de que goza el mandatario chileno entre sus colegas de los países visitados, reforzaron en ese momento las posibilidades diplomáticas chilenas. En realidad, como se verá inmediatamente, Allende tuvo en su favor una amplia agenda para encontrar puntos de contacto y satisfacer las reivindicaciones de cada uno de los países visitados.

Las declaraciones conjuntas firmadas con los presidentes José María Velasco Ibarra de Ecuador, Misrael Pastrana Borrero de Colombia y el general Juan Velasco Alvarado de Perú, hacen resaltar el derecho de los pueblos a disponer libremente y sin interferencias del exterior de sus propios recursos naturales, tesis que satisface las políticas comunes de los cuatro países con respecto a la soberanía y usufructo de las aguas territoriales fijadas en 200 millas marinas por Ecuador, Perú y Chile en la Declaración de 1952, y en 12 mi-

llas por Colombia desde 1923, argumento que satisface también las reivindicaciones mineras chilenas y las petroleras de Perú y Colombia, particularmente.

La declaración firmada con el presidente Velasco Ibarra califica las sanciones adoptadas por la OEA contra el régimen revolucionario cubano de "injustas" y "desprovistas de base jurídica", reconociendo el derecho de cada país latinoamericano a desconocerlas y renovar relaciones con la isla del Caribe. Los textos de las declaraciones firmadas con los presidentes ecuatoriano y peruano, reconocen el papel esencial de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, "sobre el de las organizaciones regionales".

El texto del documento suscrito con el presidente Pastrana Borrero pasa por alto todo lo que se refiere a Cuba pero, como los otros dos, reprueba las medidas proteccionistas que impiden el ingreso tradicional de los productos latinoamericanos al mercado estadounidense. En los tres textos se condenan todas las medidas coercitivas de carácter económico y político tendientes a forzar la voluntad soberana de los países y obtener de ellos ventajas de cualquier naturaleza.

Por otra parte, el texto de Bogotá habla de la necesidad de limitar los gastos militares conforme a lo adoptado en la Conferencia de los presidentes realizada en Punta del Este en 1967. Con los peruanos hubo consenso al respecto de lo positivo que sería que una delegación cubana asistiera a la conferencia preparatoria de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, evento preliminar que se realizó en Lima en octubre de 1971.³

Otro aspecto interesante del viaje es el relativo a las empresas "mixtas" previstas en los acuerdos de integración. En las conversaciones entre el presidente Allende con el presidente Velasco Ibarra se trató de las empresas chileno-ecuatorianas, de las que existen dos actualmente operando en Ecuador. La empresa pesquera "Ecuatun" en la que el 47% del capital pertenece a Pesquera Tarapacá de Chile, y la empresa Acerías Nacionales de Ecuador (ANDEC) con instalaciones en Guayaquil, en la que la Compañía de Aceros del Pacífico de Chile aportó el 42% del capital.

Las coincidencias políticas con Colombia obviamente no son muy amplias dado el régimen conservador del presidente Pastrana Borrero; en cambio las re-

³ *El Siglo*, Santiago, agosto 26. *El Mercurio*, Santiago, septiembre 2 de 1971. *Le Monde*, septiembre 8 de 1971.

laciones económicas son muy intensas y activas, desde hace un lustro. En efecto, colombianos y chilenos parecen decididos a obtener altos grados de complementariedad e integración entre sus economías, revelando una amplia confianza mutua. Sus iniciativas han sido rápidas y espectaculares, entrañando a Ecuador en el proceso, y ayudando a convencer a países que parecían menos decididos, como Perú y Bolivia.

Las misiones técnicas y económicas se suceden entre chilenos y colombianos, adoptándose medidas para agilizar los pagos de las importaciones respectivas. El canciller chileno Clodomiro Almeyda firmó en Bogotá, en el mes de abril de 1971, un tratado comercial y otro cultural. Una exposición industrial colombiana se realizó en Santiago en agosto de ese año, y las misiones mixtas de ambos países han preparado líneas de artículos para los intercambios futuros, avocándose también a resolver los problemas de transporte, particularmente marítimos.

Bolivia

Con el advenimiento del régimen del general Juan José Torres en octubre de 1970 a la presidencia de Bolivia, las relaciones con Chile evolucionaron rápida y favorablemente, no obstante que permanecen rotas desde el régimen del Presidente Hernán Siles Suazo a causa de las reclamaciones bolivianas con respecto a los derechos sobre las aguas del río Lauca que Chile desvió para fines de irrigación en 1962. Como era de suponerse, la evolución de las relaciones de ambos países se vio enfriada al tomar el poder el coronel Hugo Banzer Suárez quien inició un régimen de derecha hacia el interior, y de estrecha amistad con Estados Unidos en el exterior.

En opinión del nuevo canciller boliviano Mario Gutiérrez, el caso de la desviación de las aguas de la cordillera, entre las que se encuentran las del río Lauca, que motivó la suspensión de relaciones entre su país y Chile, está íntimamente ligada al problema de la mediterraneidad de Bolivia. Según declaraciones del canciller del pasado 2 de septiembre, en un intercambio de notas realizado en 1950 entre ambos países, Chile se habría comprometido a dar una salida "propia y soberana" a Bolivia al Pacífico, a cambio de "compensaciones no territoriales" que se referían a las aguas ahora en discusión.

Sólo unos días después, el nuevo cónsul de Bolivia en Santiago hacía notar la buena disposición de su

gobierno para restablecer relaciones entre ambos países. Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores boliviano anunciaba la intención de su país de iniciar negociaciones con Chile para solucionar todos los diferendos que actualmente los oponen.

Hay que hacer notar que, tanto la opinión pública boliviana como la chilena, se muestran particularmente sensibles con respecto al problema de la salida boliviana al océano y las cesiones territoriales chilenas que ello implica. Evidentemente este factor ha jugado impidiendo que se llegue a un acuerdo al respecto.

Sobre el hecho mismo del cambio de régimen en La Paz se puede deducir que los chilenos mostraron algunas inquietudes. En los días inmediatamente posteriores al derrocamiento del régimen del general Torres, se supo que los preparativos de la conspiración habían empezado casi después que este último asumió la presidencia en octubre de 1970. Los generales de derecha que perdieron entonces la batalla frente a Torres, encontraron aliento en Buenos Aires, y sobre todo, en Asunción y Brasilia. Desde Paraguay y Brasil los cabecillas de la conspiración realizaban frecuentes viajes "clandestinos" para entrevistarse con los jefes militares regionales, particularmente con los de la provincia de Santa Cruz. Los conjurados habían logrado atraerse al general Luis Reque Terán, ministro de la Defensa del régimen de Torres, quien viajó a Lima a fines de julio último para entrevistarse con Víctor Paz Estenssoro, antiguo presidente y máximo dirigente del Movimiento Nacionalista Revolucionario que apoyó a los golpistas.

Las inquietudes chilenas nacieron del hecho de que los Estados Unidos no parecieron estar muy ajenos al último cambio de régimen boliviano. La gran potencia estadounidense apreció muy mal las veleidades de izquierda del general Torres hacia el interior y hacia el exterior. Según el corresponsal de *Prensa Latina* en La Paz, el secretario de Estado norteamericano William Rogers tuvo ocasión de expresarle en la Conferencia de Cancilleres celebrada en San José, al entonces ministro de Relaciones Exteriores boliviano Huáscar Taborga, la poca simpatía que les inspiraba el régimen de Torres, dándole claramente a entender que los Estados Unidos se proponían desembarazarse del mismo.

Además de las medidas diplomáticas "normales",⁴

⁴ El mes de mayo de 1971, agentes del ministerio boliviano del Interior sorprendieron a varios diplomáticos estadounidenses en una sesión conspirativa acompañados de dirigentes del Movimiento Nacionalista Revolucionario. Por otra parte, a Ernst

los Estados Unidos contaron en su favor en el caso boliviano con varios cientos de funcionarios “especializados” insertos en el aparato gubernamental y militar del país mediterráneo andino, “asesores” que trabajan en Bolivia desde que se supo de la presencia del “Che” en Bolivia a principios de 1967. Todo este equipo de “asesores técnicos” y “consejeros” no fue molestado por el régimen del general Torres, y aun la expulsión del centenar de miembros de los “Cuerpos de Paz” norteamericanos acusados de trabajar en realidad para la CIA, no alteró lo esencial de su estructura. No debe extrañar la seguridad que sentía Washington sobre las posibilidades de “reemplazo” del régimen de Torres, ni que los nuevos dirigentes bolivianos se hayan propuesto salvar al país del “comunismo”.

El retiro de esta “pieza” del frente progresista sudamericano ha dejado a Chile y Perú solos, momentáneamente, en el embate.

El vecino del Este

Como era lógico, el ascenso de la Unidad Popular al gobierno en Chile despertó a su vez serias inquietudes entre las fuerzas de derecha de un país con el que comparten una larga frontera común. Las razones de estos temores se fundaban en la crisis social que aqueja al país del Plata desde hace varios años, incubada por decenios de desajustes económicos, recientemente puesta al descubierto por los movimientos de izquierda radicales, los que, no dudando en hacer uso de las armas, tienen en jaque a un sistema no habituado a este tipo de respuesta. Obviamente, la derecha argentina temía que los movimientos de extrema izquierda dentro de sus fronteras encontrarán aliento moral y material en los nuevos dirigentes chilenos.

En los días previos a la ratificación por el Congreso chileno del resultado de las elecciones del 4 de septiembre de 1970, los medios de información de la derecha argentina se hicieron eco de la “huida” de varios miles de residentes chilenos a territorio argentino. Esta era la parte más visible de su propia campaña contra el régimen chileno. A consecuencia del asesinato del

Siracusa, actual embajador norteamericano en La Paz, se le señala como el antiguo jefe de operaciones de la CIA en Lima. Por último, la embajada norteamericana instruyó a su personal y a los residentes estadounidenses en Bolivia para que hicieran acopio de víveres y no abandonaran su domicilio, 48 horas antes de iniciado el movimiento de Santa Cruz que culminó con el derrocamiento del general Torres.

antiguo comandante en jefe de las fuerzas armadas chilenas general René Schneider por un comando de extremistas de la derecha en octubre de 1970, se supo que los conjurados recibirían un cargamento de armas que incluía, entre otras, 500 ametralladoras provenientes de Mendoza, Argentina. Prácticamente éste fue el único momento de emoción intensa en las relaciones actuales entre ambos países.

Cualquier “ayuda” que los movimientos radicales argentinos recibieran del régimen de Salvador Allende, se encaminaría finalmente en contra del propio régimen popular chileno, ya que no es difícil considerar las siguientes razones: 1) debilidad extrema de los movimientos radicales de izquierda para acceder al poder en el país del Plata; 2) las fuerzas de derecha argentinas esperaban el mínimo pretexto para justificar una campaña que les permitiera acabar con el “comunismo” a sus puertas; 3) eventualmente se justificaría una crecida “ayuda” militar de origen norteamericano al país del Plata, lo que indispondría definitivamente la posición chilena entre los dirigentes militares argentinos y, peor aún, alteraría la relación de fuerzas internas argentinas por mucho tiempo en favor de la extrema derecha; 4) de llegar a herirse las susceptibilidades nacionalistas del pueblo argentino, la reacción sería gravemente contraria para el vecino chileno.⁵

A diferencia de otros movimientos revolucionarios, como el cubano, los dirigentes chilenos sostienen y practican el principio de “no intervención”, al que, como hemos visto, agregan ahora la tesis de la “coexistencia dentro del pluralismo ideológico”. Principios que los chilenos utilizan para precaverse de los peligros externos. Si se tiene en cuenta que la tradición chilena es estrictamente respetuosa del criterio “antiintervencionista”, se puede deducir que cualquier ensayo de cambio enfrentaría al régimen popular, primeramente, con su propia opinión pública. Razones menos políticas y más económicas para que ambos países guarden buenas relaciones, tampoco faltan, como es el hecho de que durante largos años los intercambios chileno-argentinos sean los más importantes que se realizan entre países latinoamericanos.

Dadas las circunstancias señaladas y la instauración del régimen del general Alejandro Lanusse, que el pasado 26 de marzo asumió la presidencia del país del Plata, iniciando un régimen poco más flexible hacia

⁵ *Le Monde*, julio 28 de 1971.

el interior, se facilitó el acercamiento con el vecino del "Oeste".

Algunas de las razones argentinas que obligaron al acercamiento con el régimen chileno de la Unidad Popular, no se diferencian esencialmente de las chilenas: 1) mantener la seguridad en la larga frontera común; 2) necesidad de una concertación para iniciar una serie de obras públicas de beneficio común para ambos países. Por su parte, aunque las alas extremas del ejército argentino se identificaban más con la ideología de sus colegas que gobiernan en Brasil, los militares argentinos no escondían su desconfianza con respecto a la influencia y la expansión que los brasileños llevan a cabo en honor de la tesis de las "fronteras ideológicas", entre los países del sur del Continente americano.

Finalmente, la sinceridad de los nuevos dirigentes chilenos, de la que no parecen dudar sus colegas argentino, llevó a mantener rápidamente buenas y cordiales relaciones entre ambos países. Culminación de este acercamiento han sido las dos entrevistas que han sostenido el presidente Lanusse y el presidente Allende. La primera de ellas en Salta, Argentina, el 27 de julio pasado, permitió ponerse de acuerdo para la solución definitiva del problema de la soberanía sobre ciertos islotes del Canal de Beagle, al extremo sur del Continente, que ambos países reclaman, así como concertarse para la realización de ciertas obras de interés común. La segunda, celebrada el 16 de octubre en Antofagasta, Chile, al retorno de una visita oficial del general Lanusse a Perú, permitió pasar revista al estado general de las relaciones entre ambos países, afinar ciertos proyectos comunes y lanzar la candidatura conjunta de Felipe Herrera al cargo de la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Otros aspectos prácticos de las relaciones entre ambos países son también significativos. Los chilenos apreciaron mucho que la delegación argentina a las deliberaciones realizadas en Ginebra en los primeros días de marzo del presente año, para decidir la sede de la III Conferencia de la UNCTAD a celebrarse en abril-mayo de 1972, haya inclinado el peso de su voto y su influencia por la capital chilena, haciendo fracasar con ello las maniobras estadounidense-brasileñas para sabotear la candidatura de Santiago.⁶ Recíprocamente los

⁶ *Primer Mensaje del Presidente Allende...* op. cit., p. 72. *Le Monde*, noviembre 3 de 1971. El comentarista Marcel Niedrgang califica a la delegación mexicana en Lima como "aliados de predilección de Estados Unidos en América Latina", *Le Monde*, 14 de noviembre de 1971.

argentinos apreciaron suficientemente el apoyo que el régimen popular chileno le extendiera al general Lanusse a principios de septiembre, en ocasión del pronunciamiento de una parte del ala derecha del ejército argentino contra el régimen "demasiado liberal" del actual presidente.

Los otros países latinoamericanos y el Canadá

Los dirigentes chilenos se mostraban optimistas sobre el futuro de las relaciones con los otros países latinoamericanos. Esperando que las buenas perspectivas en los intercambios comerciales y la habilidad política llegasen a convencer a las alas "ultras" que gobernaban en Brasil, Uruguay, Paraguay, y desde el 24 de agosto de 1971 en Bolivia, de las ventajas de la tesis de la "coexistencia dentro del pluralismo ideológico" sobre las de las "fronteras ideológicas" que encabezan los militares brasileños en el poder, como hemos visto.

Los dirigentes brasileños manifestaron su mal humor por el ascenso de la Unidad Popular al gobierno chileno, dejando desatarse una campaña en las cadenas de prensa autorizadas por el régimen militar. La reacción chilena ha sido la de minimizar el hecho, multiplicando las declaraciones siempre en términos de alta cortesía, reiterando la amistad tradicional entre ambos países e invitando a proseguirla. Evidentemente ha reportado buenas utilidades a los chilenos la aplicación de esta táctica, restando argumentos a los militares brasileños.

Para que no haya duda respecto a la buena voluntad del régimen chileno hacia Brasil y Paraguay, el presidente Allende ha reiterado el interés que tiene su país por integrar su zona norte con las provincias alejadas argentinas y bolivianas, enlazándolas con Brasil y Paraguay por medio de dos carreteras que atravesarían, una de Arica hasta Santos a través de Bolivia, y la otra de Asunción a Antofagasta a través de Salta, Argentina. El gobierno chileno ha puesto, por otra parte, a disposición de Paraguay las instalaciones del puerto de Antofagasta, cuya oferta reiteró en abril de 1971.

Si se tiene en mente que las carreteras que comunican directamente a Argentina con Brasil se encuentran sin pavimentar por espacios de decenas y cientos de kilómetros a la altura de la línea fronteriza "para evitar una sorpresa militar", se deduce que Chile no alienta serios temores con respecto a sus vecinos, y

menos aún iba a proponer la integración de zonas alejadas de su propio territorio con las regiones vecinas de dichos países.

Con Uruguay las relaciones económicas son buenas y los dirigentes chilenos aspiraban a mejorarlas, no obstante que la crisis social que sacudía al pequeño país del estuario del Plata entrañó un enfriamiento en las relaciones políticas. En abril de 1971 el presidente Allende ofreció su mediación ante los guerrilleros "Tupamaros" para lograr la liberación del embajador británico Geoffrey Jackson secuestrado por dicha organización política. No obstante que el gobierno del general Guillermo Pacheco Areco se apresuró a rechazar la oferta chilena, el pasado 9 de septiembre, al ser liberado el embajador tras 8 meses de detención, se supo que la participación del presidente chileno había tenido cierta significación.⁷

El presidente chileno ha gozado de amplias simpatías entre los dirigentes venezolanos. Los chilenos tenían esperanzas de que el comercio con Venezuela aumentase sensiblemente, y pudiese obtenerse una buena fuente de aprovisionamiento en hidrocarburos. La actual política venezolana de reivindicar en unos años más el 30% de los yacimientos pasados en concesión a las empresas petroleras norteamericanas y anglo-holandesas, sin otorgar compensación ni esperar a que finalice el vencimiento de las concesiones (1984), más otros controles previendo el aumento de la participación de la corporación oficial venezolana del petróleo, seguramente que aproximará a ambos países.

Entre los países centroamericanos y del Caribe, a excepción de algunos que señalaremos a continuación, el auditorio de Chile era reducido por dos razones principales: 1) la distancia a que se encuentran de las costas chilenas y la pequeña dimensión de estos países, nunca estuvieron entre las preocupaciones principales de Chile; 2) la influencia norteamericana, en cambio, es ahí tradicionalmente decisiva. No son pues de esperarse en esa región, cambios políticos espectaculares favorables a los chilenos, ni posiblemente grandes avances económicos, aunque los chilenos van a tratar de hacer progresos en este último aspecto.

Con Barbados, Jamaica, y Trinidad y Tobago ha habido interesantes coincidencias en el seno de las reuniones de la OEA y la CEPAL celebradas en el curso de 1971 en Washington, San José y Santiago. Hay que hacer notar que Trinidad y Tobago se encuentra en

la "lista negra" del Departamento de Estado por sus votos emitidos el pasado 26 de octubre en la Asamblea General de las Naciones Unidas a propósito de la admisión de China Popular y la consecuente expulsión de Formosa del organismo mundial, votos emitidos en un "sentido muy diferente" al que se había indicado a Estados Unidos.

Con México Chile esperaba tener un incremento sustancial de intercambios comerciales. La aclaración del panorama político interno, y ciertos coqueteos del nuevo régimen con la izquierda a partir de mediados de 1971, posiblemente tengan alguna proyección internacional como la ya reflejada en el voto mexicano en la citada discusión de la Asamblea General de Naciones Unidas apoyando la admisión de la República Popular China y la expulsión de Formosa. Sin embargo, muy pocos esperaban ninguna otra iniciativa espectacular, iniciativa perteneciente a una época de la diplomacia mexicana que parecía definitivamente terminada. El silencio de México respecto al diferendo peruano-norteamericano a causa de la afectación de la International Petroleum Company por el régimen militar peruano, y la extrema moderación de delegaciones mexicanas como la que asistió a la conferencia preparatoria de la III Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, buscando que no prosperaran las "radicales" posiciones peruanas y chilenas, entre otros ejemplos, daban a pensar que un acercamiento político con el actual régimen chileno estaba totalmente fuera de la nueva realidad. No obstante una opinión pública mexicana entusiastamente favorable a las iniciativas chilenas como lo fue la opinión pública mexicana ante las iniciativas peruanas de octubre de 1968.

Desde fines de noviembre de 1970 en que quedaron restablecidas las relaciones "diplomáticas, consulares y comerciales" con Cuba, los lazos entre ambos países se han intensificado y estrechado. El 12 de febrero se firmó un nuevo acuerdo comercial entre ambos países. Posteriormente se adoptaron un convenio pesquero, uno cinematográfico y otro de navegación aérea que permitía que los aviones de la Cubana de Aviación llegasen a Santiago y los de Líneas Aéreas Nacionales de Chile tuviesen una nueva ruta a Europa haciendo escala en La Habana.

El interés chileno por ayudar a romper "el cerco" contra Cuba, se manifestó en numerosas iniciativas en los organismos multilaterales y en sus relaciones normales bilaterales, en favor de la Isla del Caribe. Chile solicitó oficialmente el ingreso cubano al seno de la

⁷ *Le Monde*, septiembre 12 de 1971.

Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), y solicitó del gobierno peruano se le invitara a participar, en Lima, en la conferencia preparatoria de la III Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo.

Las iniciativas chilenas de principios del presente año, tendientes al restablecimiento de relaciones entre otros países latinoamericanos y el régimen cubano, hasta ahora no han dado resultado, primeramente, porque el grueso de sus auditores latinoamericanos no estaban convencidos de tal conveniencia; segundo, porque paralelamente el Departamento de Estado norteamericano instruyó a sus embajadores ante los países latinoamericanos para "desaconsejarles" tales iniciativas. Las presiones norteamericanas fueron eficaces y se reflejaron en las declaraciones contradictorias de los dirigentes militares peruanos y bolivianos respecto al restablecimiento de relaciones con Cuba.

La visita del primer ministro cubano Fidel Castro a Chile, iniciada el 12 de noviembre y prolongada por ocho días, se efectuó en medio del entusiasmo de las masas chilenas, y es fiel reflejo de la cordialidad de las relaciones entre ambos países. La gira por el país que abarcó los centros industriales del Sur (Concepción), las instalaciones cupríferas de Chuquicamata y los yacimientos de salitre (en el norte), además de la zona de tierras en disputa en el sur del país, fue calificada con justicia como el "fin de un bloqueo diplomático".

En el viaje de retorno a La Habana el jefe de la Revolución Cubana hará escala en Lima, respondiendo a una invitación de entrevista del presidente general Juan Velasco Alvarado. El presidente peruano ha decidido, por otra parte, renovar relaciones diplomáticas y comerciales con la Isla del Caribe.

Finalmente, dentro del ámbito americano, el régimen popular chileno tiene especial interés en aumentar y estrechar relaciones de todo tipo con Canadá. Relaciones que hasta ahora habían ocupado un segundo plano en la esfera de intereses de ambos países.

Estados Unidos

El expediente de las relaciones chileno-estadunidenses se anunciaba grueso aun antes de que la Unidad Popular ascendiera al gobierno de Chile.

Para tener una mejor idea de lo complejo del problema, hemos dividido el estudio en apartados que comprenden: a) la estrategia de Estados Unidos hacia

América Latina y la política seguida con Chile; b) las inversiones extranjeras en Chile, y c) la legislación chilena sobre inversiones extranjeras, incluyendo la nueva política al respecto.

a.—*La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina*

Encarar el fenómeno de las actuales relaciones chileno estadounidenses obliga a hacer una exposición, aunque sea breve, de la actual política estadounidense hacia el subcontinente.

Al llegar a la Presidencia de Estados Unidos en enero de 1969, Richard Nixon encontró aun funcionando los programas de créditos para el desarrollo latinoamericano puestos en marcha por las administraciones demócratas que le antecedieron, particularmente el famoso programa de Alianza para el Progreso alentado por la administración Kennedy, iniciado el 17 de agosto de 1961.

El prestigio de la revolución cubana en el momento de la firma de la Carta de Punta del Este, y la fallida invasión a Cuba cuatro meses antes de firmados los importantes acuerdos, contribuyeron a convencer a los dirigentes estadounidenses de la necesidad de adoptar ciertas medidas flexibles que redujeran el malestar social, en América Latina, o prepararse a que los intereses norteamericanos corriesen graves riesgos como estaba ocurriendo en la isla del Caribe.

Las concesiones alcanzaron alguna importancia. Recuérdese que en la Carta de Punta del Este los Estados Unidos aceptaron oficialmente, por vez primera en un documento firmado con los países de América Latina, la necesidad de cambios en: 1) la propiedad agraria en el subcontinente, base imperiosa del desarrollo de la región; 2) intervención activa del Estado en las economías; 3) necesidad de elaboración de planes nacionales de desarrollo dirigidos por el Estado; 4) creación de un importante fondo, cuyos recursos serían de origen público, para financiar los programas. Hasta ahora mucho se ha escrito y discutido sobre la eficacia e ineficacia de tal programa, pero poco se ha mencionado el cambio de criterios norteamericanos con respecto a la región, sorprendiendo por la claridad en las materias anotadas, comúnmente dejadas difusas en los documentos firmados hasta entonces por el gobierno estadounidense con los países al sur del río Bravo. Criterios en los que el gobierno norteamericano nunca había aceptado nada diferente a los del *laissez-faire*. No está por demás señalar que en la Carta de Punta del Este

sólo existe una breve referencia al estímulo a la inversión privada extranjera, a la que se asigna, además, meramente carácter de complementaria. Por otra parte, el Tratado anota como fundamental la participación activa del capital privado nacional en el desarrollo económico "excepto en los países donde no existe el régimen de libre empresa" en cuyo caso la programación del desarrollo se encomienda a los organismos públicos competentes.⁸

En la práctica, los nuevos principios nunca depusieron el nivel del papel. La mayoría de los países latinoamericanos estuvieron visiblemente en retraso en la entrega de sus planes nacionales de desarrollo, y algunos de los que lograron elaborarse se demostraron poco realizables. De parte de Washington nunca desapareció el carácter condicionado de los créditos, por lo que los países latinoamericanos se quejaron muchas veces del sentido político unilateral que prevalecía en la capital norteamericana entre la burocracia encargada de conocer de las solicitudes de crédito. Hubo numerosas oportunidades para señalar que el requisito de la "multilateralidad" del programa no se cumplía en lo más mínimo, sobrando la presencia de los especialistas latinoamericanos reunidos en el seno del Comité Interamericano de la alianza para el Progreso.⁹

Con el arribo de la administración Johnson a la presidencia, después del asesinato del presidente Kennedy en noviembre de 1963, las viejas tesis de reservar el desarrollo latinoamericano a las posibilidades de atracción y estímulo de inversiones privadas extranjeras por los países interesados, volvieron al primer plano de la retórica oficial norteamericana, obviamente en detrimento del criterio de la prioridad de los fondos de origen público. La renuncia espectacular de los nueve asesores latinoamericanos del CIAP, puso al descubierto la verdadera crisis del sistema. En los años de la presidencia Johnson se hizo corriente que compras de equipo bélico de algunos países latinoamericanos, como los de la República Dominicana, y la "asesoría técnica antisubversiva" se hicieran con cargo a las partidas presupuestarias de la Alianza.

También es de considerarse el hecho de que las di-

⁸ Leopoldo González Aguayo. *La nacionalización de bienes extranjeros en América Latina*, México, FCPS, 1968, pp. 232-234.

⁹ Hubo créditos totalmente condicionados a los viejos criterios estadounidenses, como el que solicitó el régimen del presidente Fernando Belaúnde Terry de Perú, congelado en Washington por "razones burocráticas", pero en realidad para "desanimar" a este país en sus proyectos de recuperar el yacimiento petrolífero de La Brea y Pariñas.

facultades financieras de los propios Estados Unidos en el decenio pasado y lo que va del presente, han dado un pretexto al Ejecutivo estadounidense para dejar que las tesis proteccionistas, aislacionistas y discriminatorias ganen terreno en el Congreso. Las alas de derecha del Congreso reciben satisfacción haciendo ajustes y recortes al programa financiero para América Latina, en tanto el Ejecutivo obtiene a su vez satisfacción al respetarse los fondos propuestos para los programas de otras regiones consideradas estratégicamente más importantes para los intereses estadounidenses, como son Europa y Asia.

Finalmente, en octubre de 1969 el presidente Nixon, en su afán por separarse al máximo de la política latinoamericana de sus dos predecesores, declaraba que la Alianza estaba oficialmente "muerta".

La política de la administración Nixon hacia América Latina no ha sido fácil de definir. En todo caso ha habido consenso en el equipo gubernamental al respecto de no volver por el camino de las grandes obras espectaculares a largo plazo, cuyo fracaso compromete el prestigio estadounidense en el mundo e indisponen al Ejecutivo ante la opinión pública y el Congreso norteamericano. A *grosso modo*, las relaciones de la administración Nixon con el subcontinente se basan en principios muy simples y generales:

1) "Comercio en lugar de ayuda", que se entiende como un deseo de aumento en los intercambios comerciales latinoamericanos para contrarrestar los efectos negativos de la disminución de la asistencia financiera con fines económicos.¹⁰

2) Buscar un acrecentamiento sustancial en la participación de otros países industrializados occidentales en el financiamiento del desarrollo, a fin de disminuir el fardo de Estados Unidos.

3) Prioridad por las relaciones bilaterales entre los Estados Unidos y la subregión, relegando los sistemas multilaterales existentes.¹¹

Se ha especulado sobre el "pragmatismo" que tales principios implican, deduciéndose que con ellos Estados Unidos cuenta encarar mejor los problemas que se vayan presentando separadamente con los diversos países, a fin de poder controlarlos en su favor.

¹⁰ Del discurso del presidente Nixon el 31 de octubre de 1969.

¹¹ La confirmación de esta tendencia se deduce del poco entusiasmo de los delegados estadounidenses (generalmente el subsecretario para Asuntos Latinoamericanos) por la asistencia de su país a las últimas reuniones regionales celebradas en Washington y san José de Costa Rica a principios de 1971.

La actual administración norteamericana parece aun dividida con respecto a la política a seguir hacia el subcontinente. Por una parte los “duros”, representados por el influyente consejero presidencial Henry A. Kissinger, el ministro del Tesoro John S. Connally, la Agencia Central de Inteligencia y el Pentágono, son los principales sostenedores del “pragmatismo” sobre los principios enunciados. Por otra, secuelas de los viejos “liberales”, en los Departamentos de Estado y de Agricultura, pretenden que se mantenga una política más flexible.

En la práctica, el “lobby” de los “duros” ha impuesto su criterio en casi todas las grandes ocasiones, con excepción del aplazamiento en la aplicación de la célebre Enmienda Hickenlooper a la cuota azucarera correspondiente a Perú en 1969, amenaza esgrimida en represalia por la afectación de los bienes de la International Petroleum Company sin fijar indemnización “pronta, adecuada y efectiva”.¹² Recientemente pareciera que los “liberales” hubieran obtenido otra breve concesión con motivo del restablecimiento del 10% en el programa de asistencia económica hacia América Latina, y la derogación de la sobretasa similar en la tarifa aduanera para la importación de ciertos productos de origen latinoamericano, porcentajes en que se había reducido el programa y aumentado las barreras arancelarias como parte de las medidas decretadas el pasado 15 de agosto por el gobierno norteamericano para hacer frente a la crisis del dólar.

Sin embargo, los “duros” han tenido mucho más ventajas presionando en el curso de los grandes fenó-

¹² La Enmienda Hickenlooper, propuesta por el senador norteamericano que llevaba ese nombre, se agregó en 1961 a la ley azucarera, que establece cuotas de importación del dulce al mercado estadounidense. La Enmienda estatuye un plazo de seis meses para que todo país beneficiario de cuotas azucareras en el mercado norteamericano que haya afectado propiedades de ciudadanos estadounidenses en su territorio, “fije compensación, dé los pasos necesarios o tome las medidas adecuadas” que permitan pensar que se otorgará compensación. De lo contrario, la cuota azucarera le será retirada y suprimidas las cantidades previstas en su favor en la ley de asistencia económica externa. Se hace mención expresa de la “suspensión” de la ayuda directa y el retiro de la aprobación para los créditos solicitados por los países en cuestión ante los organismos internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, instituciones en las que el Tesoro norteamericano aporta capital. El pasado mes de agosto, la negativa del Banco de Exportaciones e Importaciones, (institución del gobierno estadounidense) a proporcionar el crédito solicitado por el gobierno chileno para la compra de tres aviones Boeing “hasta que no se aclarara el problema de las indemnizaciones a las empresas cupríferas estadounidenses”, hizo suponer que las disposiciones señaladas se extendían al EXIM-BANK, institución no prevista originalmente en la Enmienda.

menos políticos recientes dados en el subcontinente: 1) cambio de gobierno en Chile; 2) cambios de gobierno en Bolivia (septiembre 1969, octubre 1970 y agosto 1971); 3) sostenimiento de regímenes militares bien implantados, el brasileño en particular (cuyo “milagro económico” es objeto de grandes elogios en Washington); 4) asistencia “especial” a otros países que deben enfrentar la “subversión”: aparte de Bolivia, Uruguay, Argentina y República Dominicana, principalmente.

Lógicamente los “duros” tienen a su disposición la asistencia económica para fines militares y las “Inversiones” de la CIA, cuyos “éxitos” encuentran aliento en el ala conservadora y proteccionista del Congreso, ala bien representada en las comisiones presupuestarias encargadas de conocer los proyectos de asistencia económica externa, así como las cuotas asignadas a la importación de ciertos artículos como el azúcar. Su influencia es también predominante en los Consejos de ciertos organismos financieros de crédito internacional del gobierno, como el Banco de Importaciones y Exportaciones (EXIMBANK), la antigua Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), y los consejos de organismos financieros especializados de Naciones Unidas, como el BIRF y el FMI.

b.—*La política de Estados Unidos hacia Chile*

Legalmente las relaciones bilaterales chileno-estadunidenses están regidas en algunos aspectos por convenios y tratados específicos. De carácter económico, como el de garantía a las inversiones norteamericanas contra la inconvertibilidad de la moneda suscrito el 29 de julio de 1960. El convenio de asistencia militar que permite la presencia de una misión militar norteamericana en Chile para asistir “técnicamente” al ejército del país andino. Convenio que fue renovado, según los términos previstos, al expirar su plazo de vigencia a fines de 1970 y no ser denunciado por ninguna de las partes.

Los Estados Unidos manifestaron su interés por el convenio anterior dejando la iniciativa de la denuncia al régimen chileno que acababa de tomar posesión. El régimen popular chileno, no queriendo tomar ninguna medida que lo indispusiera con sus propias fuerzas armadas, dejó correr el tiempo de la renovación.¹³ No

¹³ El gobierno norteamericano rechazó la invitación que el gobierno chileno hiciera al portaviones Enterprise, cuando éste pasaba a lo largo de las costas chilenas camino de California en febrero de 1971, alegando que un buque de la marina de guerra no podía realizar una visita de “amistad” a un país cuyo

ocurrió lo mismo con el acuerdo entre ambos países que permitía el mantenimiento de tres bases en territorio chileno (una de ellas en la Isla de Pascua) a cargo del ejército estadounidense para la realización de observaciones meteorológicas ligadas con el programa de satélites. El gobierno norteamericano anunció a fines de 1970 que cerraba las citadas bases. En septiembre de 1970, en medio del frenesí provocado por las elecciones presidenciales chilenas, se presentó una misión de más de 80 oficiales norteamericanos acompañados de sus familias, "para trabajar en las bases meteorológicas", hecho que no pasó desapercibido por la opinión pública al grado que el gobierno del presidente Frei debió pedir explicaciones al de Washington sobre la presencia en su territorio de tan numerosa misión.

Estados Unidos y Chile se encuentran ligados por diversos documentos de carácter multilateral. Los principales son, sin duda: la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la OEA, la Carta de Punta del Este y el Acuerdo General sobre Tarifas Arancelarias y Comercio (GATT).

Según hemos anotado, las relaciones entre Washington y el nuevo régimen chileno han estado lejos de ser cordiales. En la práctica el gobierno norteamericano hizo lo que estuvo a su alcance para favorecer la candidatura de un grupo político que permitiera alejar la posibilidad de un régimen de izquierda en Chile. El embajador Edward Korry apoyó con muy poca discreción a Jorge Alessandri, candidato de las derechas. Ya el gobierno popular chileno en funciones tuvo la impresión de que sus notas transmitidas a Washington por el conducto normal del embajador Korry, permanecían largo tiempo sin entregarse o se cursaban acompañadas de comentarios muy poco favorables al nuevo Ejecutivo chileno. No faltaron razones al régimen de Salvador Allende para "sugerir" el cambio del embajador desde el año pasado, pero el gobierno norteamericano no consintió en ello hasta abril de 1971, y no lo hizo efectivo hasta fines de octubre de ese año.

El gobierno chileno piensa que los servicios especiales norteamericanos no estuvieron totalmente ajenos a

gobierno se consideraba "hostil". Seguramente que el deseo de Washington de no perder contacto con los oficiales chilenos lo llevó a pasar por alto este criterio y aceptar en septiembre la realización de las maniobras anuales con unidades de guerra de varios países sudamericanos, principalmente de la Armada chilena. En opinión del diario *Le Monde* (14 de octubre 1971), el Pentágono desea mantener contactos "muy estrechos" con los oficiales de las Fuerzas Armadas chilenas.

la conspiración que costó la vida al ministro de la Defensa general René Schneider en octubre de 1970. Atribuye también un origen similar a la presencia en Chile de diversas personas encargadas de preparar atentados contra bienes y personas, algunas de las cuales fueron detenidas por la policía chilena. Se tienen datos mucho más precisos sobre los *stages* preparados por instituciones norteamericanas para líderes obreros chilenos en territorio estadounidense, y los cursos acelerados "antisubversivos" que se imparten a oficiales chilenos en los centros de capacitación de Panamá administrados por el Departamento de la Defensa norteamericano.

Como es comúnmente sabido, el origen de las tensiones en las relaciones entre ambos países descansa en las reformas que ha emprendido el régimen de la Unidad Popular, las que comprendían, desde el programa electoral, diversas afectaciones a los intereses tradicionales nacionales y extranjeros, entre estos últimos, particularmente, los detentados por empresas estadounidenses.

Con respecto a la alteración del equilibrio de fuerzas en el sur del hemisferio, los estrategias de Washington no se equivocaron; la presencia del nuevo régimen iba a dar un nuevo impulso a las tesis poco consecuentes con la política norteamericana en América Latina. Los chilenos no han desperdiciado ninguna reunión internacional para señalar todos los vicios que conforman un sistema internacional como el interamericano destinado a favorecer y garantizar los intereses del más fuerte. Washington ha dado muestras de estar doblemente preocupado, dado que el caso chileno sobreviene en momentos en que la efervescencia está al máximo en los países latinoamericanos, y el nacionalismo creciente ha separado a diversos países del subcontinente de las posiciones políticas norteamericanas además de que aumenta el tono de las reivindicaciones en toda la región.

Se comprenden las razones de la poca simpatía del gobierno norteamericano hacia el nuevo ensayo chileno, y el calificativo de gobierno "hostil" que le han dado en Washington desde principios de este año,¹⁴ no obstante que en su declaración de octubre de 1969 el pre-

¹⁴ En los últimos días de septiembre de 1970 el influyente consejero del presidente Nixon, Henry A. Kissinger declaró en una reunión de información en Chicago: "tememos que la instauración de un régimen comunista en Chile pueda favorecer la aparición de un fenómeno similar en Argentina, Perú y Bolivia".

sidente Nixon anunció la nueva "política realista" hacia los distintos regímenes latinoamericanos, destinada a tratar con ellos "tal como son". Con lo que se ha visto posteriormente, se deduce que el presidente norteamericano se refería no a los regímenes "izquierdistas" (entonces sólo el peruano), sino a los instaurados por militares en diversos países de la región, los más de ellos bastante reñidos con el concepto elemental de la democracia, pero que gozan de amplios apoyos y prestigio en Washington.

La prensa norteamericana, en su conjunto, y la televisión, saludaron la instauración de la "base comunista" con una campaña, que disminuyó su virulencia a medida que las reformas de la Unidad Popular pasaban el trámite legal de discusión en el Congreso, y el gobierno de Allende multiplicaba sus declaraciones en términos conciliantes y moderados. En ocasión de la declaración del presidente Allende en el sentido de que Chile "nunca admitiría en su territorio una base militar desde la cual se pudiese amenazar a Estados Unidos", y del triunfo de la Unidad Popular en las elecciones municipales de abril, los grandes cotidianos liberales estadounidenses hicieron un elogio sincero del nuevo régimen chileno. Más como era previsible, el grueso de la prensa norteamericana y la televisión, presentaron como una declaración de guerra el anuncio del 28 de septiembre de 1971, de que el gobierno chileno no cubriría indemnización alguna a las empresas cupríferas estadounidenses nacionalizadas el 11 de julio de ese año y por el contrario reclamaría un adeudo al fisco por utilidades "consideradas excesivas" por un monto que asciende a 388 millones de dólares.

El gobierno norteamericano había dado a entender que supeditaría las relaciones futuras entre ambos países al *test* de la indemnización que eventualmente se acordara a las cupríferas estadounidenses. El ministro de Estado, William Rogers, pidió al gobierno chileno, el 13 de octubre, que reconsiderara su decisión, haciendo notar que parecían poco válidos los argumentos para la aplicación "retroactiva" del criterio de las "utilidades excesivas", y que con su actitud Chile ponía en peligro todo el sistema de ayuda norteamericana a los países subdesarrollados. Una semana después el secretario de Estado volvía a tratar el tema, ante los representantes de los grandes inversionistas norteamericanos con intereses en América Latina, advirtiendo que Chile podría verse afectado por las disposiciones de la Enmienda Hickenlooper, reiterando que el sistema de

ayuda norteamericana encontraba serias dificultades para sostenerse ante el congreso.¹⁵

Visiblemente el gobierno norteamericano se ha encontrado sumamente embarazado en otros problemas que le han impedido actuar rápidamente como lo hizo el régimen del presidente Eisenhower a principios de julio de 1960, sólo unos días después que el régimen revolucionario cubano incautó las refinerías de las empresas extranjeras que se habían negado a procesar un cargamento de petróleo ruso adquirido por el Estado cubano. Las actuales dificultades del gobierno estadounidense se relacionarían directamente con los problemas suscitados por la admisión de China Popular en la Organización de Naciones Unidas, las medidas decretadas el 15 de agosto de 1971 por el Ejecutivo estadounidense para salvar el dólar y la mala imagen actual norteamericana en América Latina. Otro hecho que podría haber obligado a Washington a "posponer" las medidas de retorsión momentáneamente, sería la decisión de la Academia de Estocolmo de otorgar el premio Nobel de Literatura a Pablo Neruda, actual embajador chileno en París.

El 9 de noviembre de 1971 se publicó en la capital norteamericana un comunicado que anunciaba el acuerdo favorable del presidente Nixon a un proyecto de política que dejaría de lado la "amenaza de represalias económicas" contra aquellos países que afectaran bienes de empresas estadounidenses no acompañando sus medidas de indemnización "adecuada". En adelante el gobierno norteamericano propondrá en tales casos un arbitraje, que podría ser presidido por el BIRF.

Desde luego que esta declaración, aun aunada a la del día 13 del secretario de Estado en el sentido de una serie de iniciativas que tomaba Washington "a fin de mejorar sus relaciones comerciales con América Latina", no son suficientes para declarar iniciado un tipo de política más flexible hacia el subcontinente. En un tiempo más se sabrá si no es simplemente otra "manobra de diversión" que esconda los verdaderos objetivos, independientemente de analizar las reacciones de los países a quienes va destinada la propuesta de la Casa Blanca.

c.—*Las inversiones extranjeras en Chile*

Las inversiones extranjeras no son una novedad en un país que ha gozado de largos periodos de estabilidad

¹⁵ *Le Monde*. Oct. 14 y oct. 24 de 1971.

político-social en el pasado,¹⁶ mientras prácticamente el resto de los países latinoamericanos conocían el fenómeno político inverso.

Hace un siglo exactamente, durante la década del 70, los capitales británicos hicieron sus aportaciones "clásicas" en el país, en forma de compra de bonos estatales para el financiamiento de obras públicas e inversiones directas en la minería. Este fenómeno se relacionaba perfectamente con la política del Almirantazgo británico en el hemisferio sur del continente americano, destinada a convertir a la región en: 1) fuente de materias primas; 2) mercado para los bienes manufacturados británicos; 3) posiciones políticas ventajosas para los intereses estratégicos mundiales de Su Majestad.

Por su parte en Chile, a partir de la década de 1860, la presencia de regímenes liberales en el sentido político y librecambistas en el sentido económico, facilitó la implantación de los intereses británicos en el país. Intereses que curiosamente encontraban más dificultades para avenirse con la filosofía y la práctica de los regímenes conservadores anteriores, los que se mostraban más decididos por procesos de industrialización nacional bajo cobertura del Estado, restringiendo las importaciones a través de muy altos aranceles, como el que llevaban a cabo los Estados Unidos en esos momentos.

No obstante, las inversiones británicas nunca alcanzaron en Chile la importancia y volúmenes que en otros países latinoamericanos, como en la vecina Argentina. Ello es explicable, en parte, por los procesos tecnológicamente elementales que empleaban las inversiones británicas en la minería chilena, cuyos yacimientos no requerían de complejos procedimientos hasta una cierta escala de explotación. Debe agregarse también la existencia de una población relativamente escasa en el país, de la cual sólo una parte de la urbana gozaba de verdaderas ventajas sociales capaces de estimular la demanda de otros bienes y servicios en los que se especializaban las inversiones británicas (ferrocarriles principalmente).¹⁷

La economía del salitre, el sector más dinámico de

¹⁶ Aníbal Pinto. *Chile hoy*, México, 1970, p. 6.

¹⁷ El crecimiento de la población chilena puede apreciarse en los resultados de los censos de ciertos periodos históricos.

1835	1,010,322	1920	3,731,573
1854	1,439,126	1930	4,287,445
1885	2,491,886	1960	7,374,115
1907	3,228,558		

las exportaciones chilenas durante el siglo pasado, quedó en manos de empresas británicas poco tiempo después que Chile obtuvo las regiones productoras del norte, como consecuencia de la guerra del Pacífico.¹⁸ Entre las razones para que, a su vez, Chile las perdiera, Aníbal Pinto anota: 1) Ciertas maniobras británicas previas a la guerra del Pacífico; 2) falta de visión de los dirigentes chilenos de la época; 3) falta de conciencia agresiva de los empresarios nacionales privándolos del sector más dinámico; 4) la ya anotada dependencia del Estado chileno respecto al mercado británico de capitales para el financiamiento de obras públicas.

Cuarenta años después, a partir de 1913, los más importantes sectores de la minería chilena (cobre, carbón y salitre) pasaron a control de empresas estadounidenses. El sector del cobre, que había quedado en buena medida en manos de empresarios nacionales habituados a explotaciones fáciles, fue conquistado por las subsidiarias norteamericanas en razón de sus aportaciones tecnológicas que hicieron posible las grandes explotaciones modernas.¹⁹

Los especialistas han reprochado a los capitales extranjeros colocados en la minería, el haber seguido el sistema de "enclaves" con todas sus funestas consecuencias y deformaciones sobre el resto de la economía y la vida nacional. Situados en áreas geográficas relativamente reducidas, llegaban a obtener una muy alta productividad debido a la eficacia organizativa y las aportaciones técnicas. Su aislamiento geográfico con respecto de otras regiones del país, pero su fácil acceso por vía marítima con los centros industriales de los países desarrollados, hicieron de dichas regiones mineras un apéndice o "enclave" de los centros industriales extranjeros. Situación que no estimuló la formación de polos de desarrollo auténticamente chilenos y, por el contrario, deformaron seriamente la economía del país haciéndola cada vez más dependiente del sector.²⁰

También se reprocha a las empresas en cuestión el haberse constituido en un puntal muy importante, que

¹⁸ Aníbal Pinto. *Op. cit.*, p. 10.

¹⁹ Sergio Aranda y Aníbal Martínez. *Chile hoy*, México, 1970, p. 104. De 1912 a 1923 se consumó el traspaso de las empresas mineras a los recientemente creados gigantes estadounidenses.

²⁰ Una idea de la gravedad de los problemas y deformaciones puede aportarla el índice de empleo de las grandes empresas mineras, que muestra una curva descendente a medida que la productividad se duplica gracias a las mejores técnicas de explotación aplicadas, desocupados que no eran absorbidos por otras actividades. De 1940 a 1944 el promedio de obreros ocupados por dichas empresas fue de 20,411, en 1960 se había reducido a 12,391 obreros, ver *op. cit.*, p. 109.

sostuvo por largo tiempo al “clan liberal” de la “oligarquía agrario-importadora”, formado por los grandes hacendados y los grandes comerciantes. Los autores relacionan estrechamente la persistencia de unos con la existencia de los otros. El “enclave” extranjero era la mejor fuente de recursos del Estado, lo que permitía a la oligarquía financiar buena parte de los gastos públicos y mantener el equilibrio para perpetuarse. Obviamente el Estado estaba interesado en la salvaguarda de sus fuentes de ingresos, comprometiéndose a mantener la paz y la tranquilidad sociales por todos los medios, en beneficio de la actividad de las empresas extractivas.

El primer desafío a los intereses tradicionales nacionales sobrevino con el advenimiento de Arturo Alessandri a la Presidencia del país. La victoria electoral de Alessandri, producto de una coalición de fuerzas progresistas, permitió abrir una brecha en la estructura del poder político de la antigua oligarquía, haciendo un lugar en la escena chilena a la dinámica clase media que emergió en la última década del siglo pasado y las dos primeras del presente.

Las reformas instauradas por el alessandrismo abarcaron aspectos sociales (reformas laborales), legales (nueva Constitución), educacionales (acceso a la instrucción de capas mucho más amplias de la población) y administrativas, fundamentalmente. Las empresas mineras extranjeras comprendieron pronto que las reformas no las afectaban en sus intereses vitales, con lo cual no tuvieron grave inconveniente para adaptarse a la nueva situación. Ejemplo de colaboración con las nuevas formas de Estado lo dan no sólo entonces las empresas extractivas extranjeras, sino en la época de los Frentes Populares, particularmente el primero que se inicia en 1938. Por otra parte, los contingentes de obreros y empleados de las grandes empresas proporcionaron un importante núcleo de adeptos de los partidos centristas.

Durante el presente siglo, la instauración de tres regímenes político-sociales de tendencias centristas (Alessandrismo, Frente Popular y la Democracia Cristiana de Eduardo Frei Montalva), no fueron capaces de romper el círculo del subdesarrollo económico y la dependencia externa del país.

La crisis que se inicia en 1929 puso al descubierto la grave vulnerabilidad de Chile con respecto al mercado externo de minerales. En 1939 el primer gobierno del Frente Popular fundó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) con objeto de planificar

el desarrollo económico y tener en mano un instrumento esencial para el fomento industrial, a fin de rescatar a Chile de las fluctuaciones de las cotizaciones de las materias primas en los mercados mundiales.

Si bien la CORFO tiene en su activo el haber prestado su concurso para el financiamiento de diversos proyectos de estructura de base, en materia industrial se le reconoce más bien como un instrumento útil de apoyo a los proyectos industriales privados, incluyendo varios de subsidiarias extranjeras. Ello es comprensible si se recuerda la influencia de los grupos de presión de los empresarios, financieros y terratenientes que ejercían directamente sobre las instituciones del Estado.²¹

En la práctica la presencia de instrumentos de industrialización del tipo de la CORFO no se revelaría todo lo eficaz que fuera deseable, dentro de políticas de fomento erráticas. Por otra parte la industrialización chilena iba a padecer por diversas razones: 1) estímulos en épocas de guerra: 1914-18, 1939-45, 1950-52, para descender inmediatamente después de terminados los conflictos armados; 2) la ya mencionada población relativamente escasa o de bajo poder adquisitivo, en imposibilidad de influir sobre una demanda masiva de bienes elaborados más complejos, dentro de empresas de dimensiones rentables; 3) concentración de una parte importante de las inversiones industriales en la producción de bienes “sofisticados”, destinados a satisfacer la demanda de minorías nacionales de altos ingresos; 4) viciadas estructuras en muy diversos renglones industriales que permitían la concentración de la producción en un número muy reducido de empresas con graves consecuencias sobre la calidad, costos de producción, precios y estímulos subsecuentes sobre estas actividades productivas, además de efectos negativos en los niveles de ocupación, el ingreso y el desarrollo general del país; 5) eficaces presiones para la obtención del cierre de los mercados reducidos por medio de altos aranceles a la importación, para satisfacer las actividades sustitutivas, pero en realidad para creación de mercados “cautivos” en los que la competencia no podría siquiera imaginarse, acarreado los vicios señalado en el numeral anterior; 6) nulos efectos del proceso de sustitución de importaciones sobre las exportaciones de productos manufacturados, pero aumentos espectaculares en la importación de materias primas y productos intermedios para la elaboración de los nuevos

²¹ Ver. Leopoldo González Aguayo, “Chile: La Izquierda en el Poder”, en *Cuadernos Americanos*, núm. 2, México, marzo-abril, 1971.

“sustitutos” finales; 7) las exportaciones de bienes elaborados se vieron entrabadas por cláusulas legales de las propias empresas, de las que hablaremos más adelante, pero lógicamente aumentaron las presiones sobre la balanza de pagos la que precisamente se pretendía aligerar con el proceso de sustitución de importaciones; 8) en ciertos casos las empresas estaban más preocupadas por obtener ganancias inmediatas y asegurarse un mercado comprador que por el proceso de industrialización sustitutiva en sí mismo; 9) algunos gobiernos de los países andinos como el de la Democracia Cristiana en Chile estaban más preocupados por una política de recuperación de recursos básicos primarios, dejando el desarrollo industrial a una política de *laissez-faire*; 10) según lo muestran los estudios, en periodos de crisis económica las empresas medianas y pequeñas afectadas refuerzan el proceso de concentración de la actividad industrial.²²

Como se ha señalado, se responsabiliza a las empresas extranjeras de estar en el estímulo o en el origen de buena parte de los vicios y deformaciones anteriormente citadas, pero los cargos que se atribuyen a las empresas foráneas son aun mayores según veremos a continuación.

En 1968, alrededor de 490 empresas chilenas pagaban regalías a empresas extranjeras por uso de tecnología. De las citadas empresas 310 tenían contratos firmados con una sola empresa extranjera; 82 tenían contratos con dos empresas extranjeras y 97 con tres o más empresas extranjeras. Del total de contratos firmados para uso de tecnología 76% corresponden a actividades industriales, y 13.3% del total a comerciales. Dentro del sector industrial destacan los contratos pasados con empresas dedicadas a sustancias y productos químicos, y productos metálicos, los que representan 30.5% y 26% respectivamente de los contratos en cuestión. Las industrias de bienes de consumo tradicionales también tienen firmados contratos de asistencia tecnológica como se aprecia en los datos siguientes: alimentos 7.8%, textiles 7.6%, y ropa y calzado con 6.5%.²³

De acuerdo con la información que proporciona el Departamento de Comercio de Estados Unidos,²⁴ las utilidades de las subsidiarias estadounidenses que operan en la industria manufacturera chilena, tuvieron ganan-

cias en 1968 por 7 millones de dólares, pero recibieron ingresos por “servicios tecnológicos” (regalías, comisiones y asistencia técnica) por 16.5 millones de dólares, mientras en 1962 los ingresos por este último concepto no pasaron 7.3 millones de dólares.

Una investigación publicada por CORFO muestra que del capital pagado de las empresas industriales trabajando en Chile en 1968, la inversión extranjera controlaba el 16.7% en ese año, y su participación equivalía a la de la cuarta parte de la del sector privado nacional.

Otra característica interesante del capital extranjero que operaba en el sector industrial era el número restringido de accionistas que detentaban los intereses de las sociedades instaladas en Chile. Aparte del requisito del control total de las acciones (casos de las grandes empresas automotrices) o del control parcial de las acciones pero reservándose el dominio del Consejo o los órganos claves de la empresa. Los extranjeros no alcanzan al 1% del total de accionistas, pero como se ha visto, controlan o controlaban el 17% del capital pagado del sector. Por el contrario el sector privado nacional contaba con un número de accionistas cien veces mayor, con un capital pagado sólo cuatro veces superior. Esto crea una situación en la cual “ciertos grupos empresariales locales o el mismo capital extranjero pueden llegar a controlar una empresa contando con un porcentaje muy bajo del total de acciones (incluso inferior al 10%)”.²⁵

Por ramas industriales de mayor proporción de accionistas extranjeros, se contaban, en 1968, la industria de bebidas, tabaco, derivados del petróleo, carbón y los sectores tecnológicamente más complejos: fabricación de maquinaria y equipo mecánico, maquinaria y accesorios eléctricos, fabricación de material de transporte e industrias de precisión (equipo e instrumentos científicos, aparatos ópticos, relojes, etcétera).

Algunas ramas mostraban una gran participación extranjera en el capital pagado de las respectivas empresas: tabaco (hasta 1968 existía sólo una empresa mayoritariamente extranjera), calzado y vestuario, productos de caucho, productos y sustancias químicas, maquinaria, equipo y accesorios eléctricos.

Hasta 1968 existía una importante participación extranjera en las ramas que mostraban más dinamismo del sector manufacturero: papel y celulosa, caucho, productos metálicos, maquinaria y accesorios eléctricos.

²⁵ CORFO, *Participación del capital extranjero en las sociedades anónimas industriales*, Santiago, 1970, pp. 5-6.

²² Sergio Aranda, Alberto Martínez. *Op. cit.*, p. 99.

²³ Orlando Caputo y Roberto Pizarro. *Chile hoy*, México, 1970, p. 207.

²⁴ *Survey of Current Business*, octubre, 1969.

Registrando tasas de crecimiento acumulativo anual, durante el periodo 1960-67, que varían del 12.7% para el último sector señalado, hasta el 15.8% para el primero.

Debe recordarse que la metodología utilizada en la investigación de la que se obtuvieron los datos enunciados, subestimó la posibilidad de existencia de accionistas extranjeros que detentaran paquetes de acciones menores dentro de las empresas, así como consideró capital extranjero sólo las aportaciones provenientes directamente del exterior y las utilidades reinvertidas de las propias empresas.

De acuerdo con datos de fuentes oficiales, el autor pudo reunir, hacia mediados de 1968, las empresas que ocupaban a más de 100 personas contando con activos totales estimados en más de 7 millones de Escudos, y capital propio que depasaba los 5 millones de Escudos. La selección dio un total de 160 empresas.

De las 160 empresas, el 51.3% de ellas (82 empresas) poseían participación extranjera. En 9 de las empresas la participación era inferior al 10%, en 28 inferior o equivalente al 30%, en 17 la participación se situaba entre el 31% y el 50%, en otras 15 entre el 51% y el 75%, por último, en otras 22 la participación extranjera pasaba del 75% del capital de cada una de ellas. Presentando los datos de otra forma, de las 82 empresas principales operando en Chile, considerando sólo las de participación extranjera, 45 de ellas (28.1% del total de las principales) la participación era inferior al 55%, y en las 37 restantes (32.2% del total) superior al 50%. Considerando lo anotado al respecto de la gran dispersión de las acciones en manos de capitalistas nacionales puede suponerse que, por lo menos, más de un tercio de las 160 grandes empresas chilenas estaban bajo control del capital extranjero.²⁸

Con el mismo criterio el autor ha reunido sólo las 100 empresas más importantes seleccionándolas del grupo original de las 160. Los resultados son en este caso más interesantes. 61 de las empresas del nuevo agrupamiento poseían participación extranjera. De ellas en 21 empresas la participación era inferior al 30%, en 12 la participación se situaba entre 31 y 50%, en otra docena entre 51 y 75%, y en las 16 restantes la participación extranjera superaba el 75% del capital. Nuevamente, presentados de otra manera los datos, 40 empresas tenían participación extranjera superior al 30% del capital; 33 empresas registraban una parti-

cipación inferior al 50% y en las otras 38 restantes superior al 50%.

En los sectores industriales de mayor nivel tecnológico: fabricación de sustancias químicas industriales, otros productos químicos, fabricación de productos metálicos, fabricación de maquinaria, equipo y suministros eléctricos, y construcción de material de transporte, en cada uno de los cuales existían más de cinco empresas, la mayoría de dichas empresas poseían una participación extranjera superior al 50%.

Agrupadas las empresas por rubros específicos de actividad la situación del capital extranjero quedaba mucho más aclarada.

A) Industrias alimenticias. Las empresas con participación extranjera en el rubro sumaban el 43% de las que operaban en el sector. Seis empresas con participación extranjera mayoritaria eran monopólicas o líderes en sus respectivas ramas.

B) Bebidas. Existían seis empresas en el sector, de las cuales la firma de bebidas gaseosas más importante del país tenía una proporción preponderante de capital extranjero.

C) Industria del tabaco. Existía una sola empresa en el ramo (con 73.9% de capital extranjero).

D) Textiles. De 22 empresas situadas en el sector, 3 eran líderes en determinados ramos (y reagrupaban a varias otras), en una de ellas la participación extranjera era muy importante (41.2% del capital), y completa en las otras dos (94.4% y 100%).

E) Vestuario. Dada su característica como industria artesanal, en 1968 la participación extranjera no tenía importancia.

F) Industria del cuero. De las seis empresas del sector la más importante y moderna era 100% extranjera.

G) Industria del calzado. Como en el caso del cuero la misma empresa extranjera que controlaba la planta más moderna de Chile era propietaria de la fábrica más importante de calzado.

H) Industria de la madera. De la media docena de empresas existentes la planta más moderna y eficiente de una importante región boscosa del país, tenía una participación del 66% de capital extranjero en sus activos.

I) Papel y productos de papel. Se contaban 4 empresas en el sector, de las cuales una tenía participación extranjera equivalente al 50% de su capital, y era monopólica en la producción de ciertos artículos especializados. Aunque dicha empresa se situaba muy por de-

²⁸ CORFO. *Op. cit.*, pp. 9 y 12.

bajo de los activos totales y el personal ocupado por otras dos empresas de capital nacional.

J) Imprentas y editoriales. De las 6 empresas existentes dos poseían una importante participación extranjera (40% y 73.9%).

K) Sustancias químicas industriales. Cuatro de las cinco empresas operando en el sector poseían participación extranjera (16.7% del capital en una de ellas y 50.6%, 51.1% y 51.9% en las 3 restantes).

L) Fabricación de otros productos químicos. De las 12 empresas más importantes operando en el sector, 9 tenían participación extranjera depasando el 35% del capital; 35.2% del capital de la única industria existente en la fabricación de fósforos; 50% en el monopolio fabricante de detergentes; 60% de una de las plantas productoras de pinturas de uso industrial; 83.7% del capital de una de las más importantes empresas fabricantes de pinturas y esmaltes; y el 100% de los dos principales laboratorios de productos farmacéuticos, la fábrica más importante de explosivos (en un mercado duopólico) y la planta más importante de fabricación de ceras y barnices para pisos.

M) Productos de caucho. Existía una sola empresa en el sector con producción extraordinariamente diversificada, monopólica en la fabricación de neumáticos y baterías automotrices (53.9% de su capital es extranjero).

N) Productos plásticos. Las dos empresas existentes en 1968 no registraban participación extranjera.

O) Fabricación de vidrio y productos de vidrio. Las dos empresas operando en el sector registraban participación extranjera (17.8% para la menor, y 36.4% y 76.3% para las otras dos, respectivamente).

P) Productos minerales no metálicos. Las ocho empresas seleccionadas registraban participación extranjera, seis de ellas superior al 35% en la productora de cemento más importante del país había una participación extranjera muy poco significativa (3.1%), algo similar a la registrada en otra importante productora de materiales de construcción (8.5% del capital). En las otras seis la posición era decisiva: 35% del capital de una de las dos fábricas de ladrillos refractarios del país, 75% en la otra especializada en ladrillos utilizados en la producción minera, 44% de una de las principales de ladrillos, 47.4% del monopolio productor de pizarras, pisos y tuberías de plástico, 75.4% y 67.5% en dos de los tres fabricantes de cemento más importantes.

Q) Industrias básicas de hierro y acero. Las seis

empresas consideradas tenían participación extranjera. A partir de un 5% para una mediana empresa metalúrgica, 15% para la más importante planta de acero del país, 28.6% para una planta de fundición, y 34.4%, 39.1% y 42% para los más importantes fabricantes de aleaciones ferrosas, tubos de acero y perfiles estructurales.

R) Industrias básicas de metales no ferrosos. Existía una sola empresa en el sector especializada en manufacturas de cobre, con 30% de capital extranjero.

S) Productos metálicos. Se contaban 12 empresas principales en el sector, 6 de ellas con participación extranjera, 14.3% en una empresa de aluminio, y más del 48.9% para las otras cinco fabricantes de diversos artículos metálicos.

T) Maquinaria y equipo mecánico. Dos empresas de las tres existentes tenían participación extranjera. Una con una baja proporción (19.3%) pero la otra determinante (85.3%).

U) Maquinaria, equipo y accesorios eléctricos. De 10 empresas 5 tenían participación extranjera. Dos con proporciones muy bajas: 4.1% y 4.2% del capital, pero las tres restantes con 66.7%, 70.7% y 99.9% del capital bajo control de matrices extranjeras ejerciendo una posición dominante sobre el renglón de artículos eléctricos y aparatos electrónicos.

V) Construcción de material de transporte. Existían seis empresas principales, cuatro de las cuales con participación extranjera depasando el 50%. Tres de ellas filiales automotrices extranjeras (con proporciones en la participación del capital extranjero variando entre 50%, 80% y 100%), además de un astillero y empresa pesquera con 91.2% de su capital bajo control del exterior.

No pueden dejar de citarse los datos que aporta otra investigación publicada por la CORFO. Investigación que abarcó un grupo de 22 empresas seleccionadas de un grupo mayor que contaba originalmente 50, cuya discriminación se hizo con el siguiente criterio: 1) que hubieran iniciado la producción antes de enero de 1967; 2) que hubieran recibido un aporte externo de capital superior a US dólares 100,000; 3) que la participación extranjera estimada de su capital propio fuese equivalente o superior al 50%.

Con respecto al volumen anual de ventas el autor encontró que de las 22 empresas cuyo promedio de ingresos superaba los 11 millones de Escudos anualmen-

te, 6 eran 100% extranjeras, 3 en un 60%, y las dos últimas en más del 41% de su capital.²⁷

Del comportamiento de las empresas con relación al mercado que abastecían, el autor hizo una división que habla por sí sola.

	% de las emp.	
1) Empresas que abastecen mercados monopólicos	5	22.7
2) Empresas que abastecen mercados duopólicos	6	27.3
3) Empresas que son las principales productoras en su rubro	8	36.4
4) Empresas cuya producción representa el 25% del mercado	3	13.6
TOTAL	22	100.0

En otras palabras, el 86.4% de las empresas extranjeras estudiadas tenían el control del mercado que abastecían, las “tres restantes son filiales de corporaciones multinacionales cuyo interés no parece ser el control del mercado”.

El dinamismo de las empresas estudiadas era bastante superior al promedio de las otras operando en el sector. Las ventas que registraban eran, en promedio, dos veces superiores a su capital y reservas.

Evidentemente, al menos para un grupo de las citadas empresas uno de los objetivos fundamentales era el control del mercado.

En un estudio de dos autores estadounidenses publicado en 1969²⁸ quedó demostrada la tendencia de 187 grandes empresas norteamericanas para expandirse por el mundo y establecerse en la mayor cantidad posible de países según las características conocidas de los conglomerados. Las 187 empresas norteamericanas estudiadas tenían 360 subsidiarias en el área latinoamericana a fines de 1939, número que había pasado a 2,700 a principios de 1968 en la misma región. El fenómeno es correlativo a la expansión de los consorcios citados por otras regiones del mundo. En 1939 las subsidiarias del

grupo de las 187 empresas en los cuatro continentes era de 2,117, y había alcanzado 11,152 al iniciarse 1968.

Dentro de los países del área andina los datos sobre Perú y Colombia son ilustrativos. A fines de 1939 las 187 grandes sociedades estadounidenses tenían 31 subsidiarias en ambos países, número que aumentó a 423 a principios de 1968.

Los autores anotan que las citadas empresas norteamericanas controlan la mayor parte de las inversiones directas que se realizan en América Latina de fuentes estadounidenses, teniendo generalmente como objetivo “la necesidad de control de un mercado determinado”.

Ejemplos de las consecuencias perniciosas sobre la balanza de pagos y las exportaciones de los países que reciben inversiones destinadas a la “sustitución de importaciones”, son múltiples. Basta referirse a los anotados en los estudios de CORFO y los enumerados por el autor Mauricio Guerrero.

En diversos estudios realizados recientemente, en particular en los países del área andina,²⁹ quedó de manifiesto el efecto negativo que entrañan sobre las finanzas nacionales los acuerdos pasados normalmente entre múltiples subsidiarias que operan en estos países y sus respectivas matrices. La ventaja inmediata para las matrices es la recepción de gruesas sumas provenientes del pago de regalías, uso de patentes, pago de servicio, y adquisición de materias primas y bienes intermedios por las filiales. Todos los estudios coinciden en señalar que se ha vuelto corriente, para un importante grupo de nuevas empresas, remitir crecientes sumas anuales no obstante que el renglón “utilidades” registra cantidades insignificantes o incluso nulas.

Los contratos que obligan a las filiales a proveerse de materias primas y bienes intermedios en sus matrices tienen una doble ventaja para los ingresos de la firma operando en estos países. Por una parte los precios de las materias primas y productos intermedios los fija la matriz pero aparecen en la contabilidad de la filial como “costos de operación”, por otra, a mayor incremento de tales costos disminuye o se nulifica la incidencia de las tasas fiscales del país receptor de la inversión, consecuencia de los incentivos fiscales puestos en marcha por el país en cuestión precisamente para promover la industrialización. En la década pasada tales servicios cre-

²⁷ CORFO. *Comportamiento de las principales empresas industriales extranjeras acogidas al DFL 258*, Santiago, 1970, pp. 16-17.

²⁸ Citado por Mauricio Guerrero, “El Régimen Común de la Inversión Extranjera en el Grupo Andino” en *Derecho de la integración*, núm. 8, Buenos Aires, INTAL, abril, 1971, p. 14.

²⁹ CORFO. *Op. cit.*, 1970. CORFO, *Costos implícitos en la transferencia de tecnología en el sector farmacéutico*, Santiago, 1971; ODEPLAN. *El capital extranjero en Chile en el período 1964-1968 a nivel global y sectorial*, Santiago, 1969; Consejo Nacional de Investigación, *Estudio sobre transferencia de tecnología*, Lima, 1970; Mauricio Guerrero. *Op. cit.*

cieron vertiginosamente, al grado que diversos autores señalan este elemento como uno de los más importantes coadyuvantes al deterioro de las finanzas nacionales de numerosos países del subcontinente.

Algunas cifras pueden resultar más elocuentes, aunque deba seguir refiriéndose a otros países de la región andina aparte de Chile.

En un informe sobre el estado de la industria farmacéutica preparado por el Departamento Nacional de Planificación de Colombia se afirma que el volumen de las remesas de las filiales extranjeras a sus matrices, en los últimos años, se puede descomponer de la siguiente manera: 2.6% proporción correspondiente a las ganancias, 15.4% a las regalías y 82% a la sobrefacturación de los productos intermedios recibidos de las matrices. El citado Departamento comprobó en otro estudio, que el 75% de los contratos sobre adquisición de tecnología en Colombia, especificaban el compromiso del adquirente de comprar única y exclusivamente en su matriz los productos intermedios indispensables para sus operaciones. La sobrefacturación en la industria farmacéutica colombiana llegó a alcanzar 3.398% en ciertos productos. Sólo en el año 1968 la sobrefacturación en 17 empresas farmacéuticas implicó casi 30 millones de dólares de las reservas controladas, que salieron sin pagar nada por concepto tributario.³⁰

En Chile, la Oficina de Planeación Nacional de la Presidencia de la República y la CORFO han denunciado en sus estudios el pesado fardo que pesa sobre las finanzas nacionales con la existencia de tales contratos y prácticas viciosas. En una evaluación de la sobrefacturación en la industria farmacéutica chilena que abarcó 49 empresas se obtuvieron resultados bastante interesantes. En 19 empresas la sobrefacturación se situó entre 0% y 30%, en otras 18 fluctuó entre 31 y 100%, y en las últimas 12 rebasó el 100%. La ODEPLAN estima que el porcentaje de ahorro nacional utilizado para financiar las remesas al exterior que originan las entradas de capitales privados extranjeros al país, aumentó del 1.3% en 1964 a 7.6% en 1968. Paralelamente ha aumentado la proporción del ingreso proveniente de las exportaciones que cubre las remesas al exterior de las filiales extranjeras operando en el país, pasando del 1.8% en 1964 a 8.2% en 1968.³¹

³⁰ Guerrero M. *Op. cit.*

³¹ *Ibidem.*

Los servicios tecnológicos están sujetos a procedimientos también sumamente benéficos para las empresas extranjeras que los proporcionan. Es corriente que las empresas extranjeras consideren el aporte tecnológico como parte del capital, luego entonces sujeto a amortización y pago de utilidades. Fácilmente se deduce que en múltiples ocasiones capitalizando la tecnología, la proporción del capital en manos de la empresa extranjera rebasa en la práctica el que resta en manos de nacionales, en el caso de la obligatoriedad de formación de empresas mixtas con capitales nacionales y extranjeros. Práctica que se utiliza también para eludir el pago de impuestos a través de supuestas depreciaciones de "activos intangibles".

Es comúnmente sabido que en los últimos 10 años la política financiera de las grandes corporaciones internacionales busca solventar sus inversiones a través de la reinversión de las utilidades obtenidas, y sobre todo, a través de la obtención de gruesos créditos en los mercados de capitales locales. Esa es una característica de las filiales estadounidenses operando en Europa y América Latina. Por ello hace tiempo que el argumento de la ventaja de la inversión privada extranjera por su aportación de capital es más difícil de sostener.

De acuerdo con el estudio de la CORFO sobre el comportamiento de las empresas acogidas al DFL 258, "la participación de los recursos locales en el financiamiento de los proyectos (de las empresas extranjeras), alcanza un promedio de alrededor de la tercera parte de los totales en cada uno de ellos".³²

Otras informaciones disponibles permiten saber que las grandes inversiones realizadas por las corporaciones estadounidenses en el extranjero, se han financiado con un porcentaje mínimo obtenido de fuentes directas norteamericanas, muchas veces no superior al 8%. Obviamente el grueso de las aportaciones ha sido proporcionado en estos casos por los recursos financieros del país "beneficiario de la inversión extranjera".

Otro atractivo para la inversión extranjera directa en los países andinos, lo ha constituido la persistencia de elevados procesos inflacionarios, como el que ha vivido Chile por largos periodos. La utilidad en estos casos reside en la existencia de tasas de interés por debajo de las tasas de inflación, situación que llega a arrojar tasas de interés negativas.³³

³² CORFO. *Op. cit.*, pp. 13-14.

³³ Guerrero M. *Op. cit.*, pp. 22-23.

La creación del sector social de la propiedad

En el programa electoral de la Unidad Popular estaba previsto que se crearía un “sector social” de la propiedad, que abarcaría diversas actividades designadas como “estratégicas” para la economía y la vida del país, actividades que se agregarían a las que estaban siendo ya ejercidas por el Estado.³⁴ El “sector social” ha quedado encuadrado dentro de un plan nacional de desarrollo que dio a conocer el presidente Allende en mayo de 1971. Consecuente con su programa el régimen popular chileno ha alterado la “normalidad” de múltiples actividades ejercidas por empresas nacionales y extranjeras en las formas anteriormente descritas. Diversos renglones económicos, industriales y de servicios han sido radicalmente alterados por la intervención del Estado, como el de la fabricación de textiles, de cemento, industria automotriz, extracción, refinación, distribución y ciertos proceso de elaboración del cobre, fabricación de acero, extracción y distribución de carbón, extracción de hierro, extracción y distribución de salitre, control de las actividades bancarias e intervención en los transportes urbanos y marítimos.³⁵

Las modalidades de intervención estatal en las actividades mencionadas han variado. Para la afectación definitiva de las vitales actividades mineras, particularmente las del cobre fue necesario esperar la aprobación por el Congreso de una reforma constitucional. Las actividades bancarias han pasado fundamentalmente a manos del Estado a través de la compra de las acciones por la CORFO, así como las relacionadas con el salitre y la fabricación de acero. Otras más, como las automotrices, se resolverán por la creación de un número limitado de empresas (tres), con mayoría de participación estatal.

Los partidos políticos de la derecha (Partido Nacional y la antigua Democracia Radical) y los empresarios aglutinados en la tradicional Sociedad de Fomento Fabril reaccionaron agriamente ante lo que calificaron como la “socialización” ilegal de la economía del país. Como se esperaba, estas fuerzas no permanecieron

³⁴ Las actividades que controlaba el Estado chileno hasta diciembre de 1970, eran: generación de energía eléctrica, industria petrolera, ferrocarriles, líneas aéreas, refinación de azúcar, parte de la fabricación de acero, parte de las telecomunicaciones y parte de las actividades bancarias.

³⁵ Paralelamente el Ejecutivo realizaba la compra de acciones de una parte de las empresas realizando estas actividades y otras más, llegando a abarcar los siguientes renglones: bancarios, fabricación de acero, extracción de nitrato, extracción de carbón, hierro.

indiferentes por diversas intervenciones del Estado sobre empresas controladas por intereses privados ejerciendo distintas gamas de actividades. Los argumentos del Estado para realizar las intervenciones son también de diversa índole, privando los de orden público: evitar el “desabastecimiento” del mercado y el sabotaje de la producción, actividades monopólicas, fraudes fiscales, violaciones a las leyes de cambios y uso indebido de los permisos de importación. Argumentos calificados de “pretextos” por la derecha.

El programa de transformación radical de la propiedad de la tierra, llevando a cabo por la Corporación de la Reforma Agraria, y otros de los pilares de la planeación de la vida del país emprendida por el régimen de la Unidad Popular, había afectado 1,272 predios, entre el 4 de noviembre de 1970 y el 26 de agosto de 1971, que totalizaban 2.291,692 hectáreas. La afectación de las grandes propiedades y en diversas ocasiones la invasión de los predios aceptada por las autoridades, ha exasperado más aún a la derecha, denunciando las “ilegalidades” cometidas por el ministro de Agricultura, ingeniero Jacques Chonchol.

Por otra parte las fuerzas de la derecha depositaron ante el Congreso una “denuncia constitucional” contra el ministro de Economía, Pedro Vuskovic acusándolo de violar la Constitución al ampliar la “estatización” de la economía sin consultar al Congreso. El proyecto no prosperó gracias a la abstención de los votos de la Democracia Cristiana, la que canjeó su abstención contra la promesa del Ejecutivo de enviar un proyecto de ley al Congreso que permitiera definir los criterios de separación entre los sectores de la propiedad: social, mixta y privada.

El 20 de octubre, el presidente Allende depositó en el Congreso el proyecto de ley requerido, que comportaba los siguientes aspectos fundamentales:

1) El “sector social” de la propiedad abarcaría 150 grandes empresas existentes en el país. Los sectores mixto y privado reunirían prácticamente las 35,000 empresas medianas y pequeñas, correspondiendo al sector privado en particular la gran mayoría.

2) Las empresas bajo control del sector público serán aquellas cuyo capital y reservas rebasaban 14 millones de Escudos al 31 de diciembre de 1969. El sector social comprenderá las siguientes actividades: extracción y transformación de cobre, hierro, carbón, fabricación de acero, explotación de nitrato, servicios bancarios, servicios telefónicos, industria textil, fabricación de papel.

3) En el sector mixto el Estado detendrá el 51% del capital de las empresas.

4) Como se ha dicho, las actividades privadas controlarán el grueso de la gama y variedad de actividades ya existentes, particularmente ejercidas por empresas de modesta dimensión. Este sector dispondrá de toda la asistencia posible de parte del Estado, al que se ampliarán los créditos a bajas tasas de interés de que ya goza, para facilitar su desarrollo.³⁶

Es posible que la aceptación de un proyecto de ley como el descrito entrañe una reducción del “margen de maniobra” del régimen popular, según lo prevee el diario *Le Monde*, pero evidentemente en materia política se podrá restar a la derecha un argumento de gran peso hábilmente utilizado para indisponer al Estado con los pequeños y medianos empresarios, y una parte de la clase media “escandalizada” por la amplitud de la “socialización”.

El Estado chileno y las inversiones extranjeras

En política de inversiones extranjeras la historia chilena puede dividirse en dos periodos: antes de la instauración del régimen de la Unidad Popular y después.

En términos generales, oficialmente, el capital extranjero tenía acceso a los diversos campos de la actividad económica del país, bajo cualquier forma de asociación legalmente reconocida. “Salvo escasas excepciones” de actividades “vedadas” al capital foráneo, o por exigencias que limitaban su participación financiera en empresas operando en el país, la política oficial les reservaba un tratamiento bastante favorable.³⁷

El régimen legal de las inversiones extranjeras estaba formado por diversas disposiciones contenidas en una serie de leyes y decretos promulgados en distintas épocas, bajo diversas circunstancias. Quizá es a causa de esto último que se reprochaba al sistema, en conjunto, sus contradicciones, falta de cohesión e inexactitudes conceptuales que jugaban en favor de empresas muy interesadas en las disposiciones oficiales que les permitían realizar operaciones ventajosas, pero que no eran muy celosas del verdadero desarrollo del país. La siguiente enumeración da idea de lo complejo de este cuerpo legal del

que Chile no obtuvo las ventajas principales que esperaba.³⁸

1) Artículo 14 del Decreto de Economía, Fomento y Reconstrucción número 1272 de 1961. Las disposiciones de este artículo se refieren a las aportaciones en divisas extranjeras que recibe el país, los derechos de que goza el inversionista y las condiciones en que deberá hacer el aporte así como la remisión de utilidades y el propio capital eventualmente.

2) Artículo 16 del Decreto 1272 de 1961. Este artículo establece la posibilidad de suscripción de contratos o “convenios de garantía” entre el Banco Central de Chile y los inversionistas extranjeros a fin de “garantizar el mantenimiento del régimen cambiario que les sería aplicable”. Los capitales, bajo forma de inversiones directas o de créditos, debían comportarse a una serie de condiciones fijadas por el Comité Ejecutivo del Banco Central, referentes a cantidades mínimas de divisas a internarse en el país, posibilidades de retorno, franquicias en caso de obtención de divisas y condiciones para verse dentro de este último caso.

3) Estatuto del inversionista. Decreto con Fuerza de Ley (DFL), número 258 de 1960. El citado texto era el más completo y ordenado para “incentivar y regular el ingreso de capitales foráneos al país”.

Las inversiones con posibilidades de acogerse a este texto podrían estar destinadas a: “iniciar, ampliar, mejorar o renovar actividades productivas, agrícolas, mineras, pesqueras o industriales, u otras que sean calificadas de interés por el presidente de la República”.

Las aportaciones previstas podían revestir la forma de divisas, equipo, maquinaria y elementos, nuevos o usados, destinados a cumplir el objetivo mismo de la inversión o la ejecución de obras anexas y necesarias a la actividad principal por desarrollar. El DFL 258 no lo establece expresamente, pero era aceptado comúnmente que el costo de la asistencia técnica necesaria para la instalación de una industria se considera formando parte del capital.

Según hemos visto, el equipo podía ser usado, basándose para ello en el criterio de un estado satisfactorio del mismo, tratando de evitar con la importación de equipo de segunda mano, las posibles dificultades de internar equipo de muy alto rendimiento desde un primer momento. En este último caso, los equipos en cuestión gozarían de excensiones aduaneras y estarían dispensa-

³⁶ *Le Monde*, octubre 22 de 1971.

³⁷ Oficina de Coordinación del Supremo Gobierno con el Sector Privado, *Manual para invertir en Chile*, Santiago, Programa de Asistencia Técnica Chile-California, 1967.

³⁸ CORFO. *Bases de discusión de una política de tratamiento al capital extranjero*, Santiago, Gerencia de Industrias, División de Planificación Industrial, 1970.

dos de la obligación de solicitar el depósito previo a la importación.

El inversionista tenía a su elección la forma legal para el ejercicio de sus actividades, pudiendo ejercerlas personalmente o en asociación con capitales nacionales. La inversión podría realizarse a través de una agencia o una filial extranjera (constituída en Chile o en el exterior), bajo las disposiciones de la legislación chilena "o no".

Correspondía al presidente de la República el aceptar o rechazar los aportes de capitales y concederles una o más de las franquicias contempladas en el Estatuto. El Comité de Inversiones extranjeras recomendaría al Presidente las solicitudes de inversiones extranjeras que considerara favorables. El citado Comité estaría compuesto por los ministros de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Hacienda; el presidente del Banco Central de Chile; el presidente del Banco del Estado; el vicepresidente de la Corporación de Fomento de la Producción; y, según la materia de que se tratara, por el ministro de la especialidad correspondiente. Además dos representantes de la Confederación de la Producción y del Comercio que agrupaba las principales instituciones del sector privado, también formaban parte del Comité.

Los beneficios que se otorgaban al inversionista quedaban registrados en escritura pública, en forma de un contrato. El texto sólo podría ser modificado por consentimiento de ambas partes, lo que "garantizaba" al inversionista aún en el caso de que las disposiciones del DFL número 258 fuesen modificadas o derogadas.

Las franquicias, divididas en generales y especiales, eran muy amplias. Las generales se referían al retiro del capital, los intereses y utilidades, libre acceso al mercado de divisas, incluyendo las aportaciones hechas en equipo, abarcando la revalorización de los activos afectados por la depreciación de la moneda nacional. Las especiales abarcaban liberación aduanera para el caso de aportaciones en equipo, bajo ciertas condiciones según hemos visto, el impuesto a la renta de las empresas, seguridades de no adopción de nuevos impuestos especiales y ampliación automática de franquicias aduaneras.

4) El texto de la Ley número 16624 complementó el Estatuto del inversionista con disposiciones referentes a las inversiones en materia de minería, comprendiendo por dicha actividad tanto la exploración, extracción y explotación, como la refinación y concentración de productos mineros. Los beneficios y obligaciones que comportaba este instrumento legal se aplicaban a toda la

actividad minera, aunque para las empresas designadas de la "Gran Minería" del cobre regía un estatuto especial de disposiciones en su favor. El régimen preveía fundamentalmente diversas franquicias, garantías y liberaciones tributarias.

5) Estatuto del inversionista, Decreto con Fuerza de Ley (DFL) número 69 de 1953. Este instrumento jurídico contemplaba en especial la posibilidad de hacer aportaciones sólo en equipo.

6) La Ley número 16624 establecía un estatuto especial para las empresas de la "Gran Minería" del cobre, entendiéndose por ellas las empresas que producían en el país cobre "blister", refinado a fuego o electrolítico, en cantidades no inferiores a 75,000 toneladas métricas anuales.

Esta misma Ley creó la Corporación del Cobre, cuya misión principal consistía en promover la producción del metal rojo y sus derivados; intervenir en el comercio internacional del cobre fijando su precio; autorizar las exportaciones del mismo; y aprobar los contratos de explotación del cobre.

7) La Ley número 4581. Su texto establecía que las empresas explotadoras de hierro podrían celebrar contratos con el fisco chileno hasta por un periodo de 35 años, estatuyendo franquicias tributarias, arancelarias y cambiarias. Esta Ley regía las actividades de la Bethlehem Chile Iron Mines.

8) Ley número 4791. Aprobaba el contrato celebrado el 7 de diciembre de 1929, por escritura pública, entre el gobierno de Chile y la Compañía de Teléfonos de Chile, filial de la International Telegraph & Telephone.

9) Decreto con Fuerza Legal (DFL), número 29 de 1931. Aprobaba el convenio celebrado por escritura pública el 1º de marzo de ese año entre el gobierno de Chile y la Compañía Chilena de Electricidad.

10) Chile suscribió con el gobierno de los Estados Unidos, a través del intercambio de Notas de 29 de julio de 1960, un sistema de seguro para los inversionistas estadounidenses, que cubre los riesgos por inconvertibilidad de moneda. Los ciudadanos norteamericanos desearios de acogerse al sistema deberían hacerlo siguiendo las disposiciones del Reglamento número 325 de 1963 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las solicitudes eran recibidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, quien las turnaba al Comité de Inversiones Extranjeras. Las decisiones de este último se comunicaban a la Embajada de Estados Unidos.

11) Existen diversas disposiciones en general para fomento del desarrollo, que rigen tanto para inversionis-

tas nacionales como extranjeros, que comportaban distintas fórmulas: franquicias aduaneras y tributarias con diversos motivos, fomento de exportaciones, incentivos de carácter regional e incentivos de carácter sectorial. Disposiciones que se encuentran contenidas en los siguientes instrumentos legales: Artículo 31, Decreto de Economía, Fomento y Reconstrucción número 1272 de 1961; Artículo 163, Ley número 13305; Artículo 186, Ley número 16464; Artículo 4, arancel aduanero; Decreto de Hacienda número 957 de 1967; Artículo 103, Ley número 13305; Ley número 15564; Ley de Impuesto a la Renta; Ley número 14171; Decreto de Hacienda número 1921 de 1964; Resolución de Hacienda número 17 de 1967, Superintendencia de Bancos; Ley número 16528, Fomento de las Exportaciones; Ley número 13039; Ley número 12937; Artículo 256, Ley número 13305; Artículo 105 y 106, Ley número 15575; Ley número 16445; Ley número 12008; DFL número 266 de 1960; Viviendas Económicas DFL número 2 de 1959; Hoteles de Lujo Internacional — Decreto de Hacienda número 775 de 1967; Artículo 31 del Decreto de Economía, Fomento y Reconstrucción número 1272 de 1961; Decreto de Hacienda número 2198 de 1966; Decreto de Tierras y Colonización número 4363 de 1931; Decreto de Hacienda número 4790 de 1962; Decreto de Hacienda número 11206 de 1951; La minería se encuentra regida por las disposiciones ya mencionadas y por las siguientes: Ley número 7896 y 4581 (hierro); Ley número 12033 (que estableció en favor del Estado el monopolio de la exportación y del comercio del salitre y el yodo, creando la Corporación de Ventas del Salitre y Yodo (COVENSA); DFL número 229 de 1960; DFL número 255 de 1960 (Carbón); Artículo 108, Ley número 15575; Ley 7747 (cobre); Ley 7747 (hierro); Ley 14836; Ley número 16617, Artículo 248; Ley número 10270; Ley número 16425 y 16624 (empresas mineras mixtas).

Las limitaciones a la inversión extranjera eran relativamente escasas dentro de todo este cuerpo legal. El DFL número 251 de 1931 sobre Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, reservaba en su Artículo 4 para las empresas nacionales de seguros los riesgos marítimos, incendio, transportes y sobre la vida. La Ley número 12041 de 1956 reservaba el comercio de cabotaje a naves chilenas. El DFL número 241 de 1960 reservaba la navegación aérea interior a aeronaves nacionales. La Ley número 9618 en su Artículo 1º guardaba para el Estado la propiedad absoluta, inalienable e imprescriptible de los yacimientos de petróleo del país

y creaba la Empresa Nacional de Petróleos. En fin, la Ley número 16319 reservaba al país la propiedad y explotación de los yacimientos de materiales fisibles creando la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

El régimen descrito ha sufrido alteraciones sustanciales en su estructura, por las nuevas disposiciones puestas en marcha por el régimen de la Unidad Popular, y por la aceptación por Chile del Régimen Común Andino para las inversiones extranjeras.

Como se ha anotado anteriormente el nuevo régimen de las inversiones extranjeras en Chile, se atiende, entre otras cosas, a las nuevas disposiciones de la reforma constitucional adoptada por el Congreso el 11 de julio de 1971. En efecto, la Constitución del 18 de septiembre de 1925 no preveía siquiera la figura jurídica de la “nacionalización” capaz de permitir las grandes transformaciones en el dominio de la propiedad tradicional que implican las reformas actuales. El párrafo tercero del décimo inciso del Artículo 10 se conformaba con repetir las viejas tesis relativas a la “expropiación” y la garantía de indemnización “previa” de que gozaba el afectado, tesis comunes en las constituciones latinoamericanas de corte “liberal”.

El nuevo texto del Artículo 10 de la Constitución chilena se refiere expresamente a la nacionalización, su ejecución por el Estado y las formas que revestirá la indemnización, la que en adelante se atiende a diversas condiciones dictadas por el interés público que, en todo caso, se otorga *a posteriori*.

La legalidad del procedimiento de adopción de la reforma constitucional no puede discutirse siquiera. Aprobada por el Poder Legislativo controlado en su mayoría por los partidos de oposición al gobierno (de los 200 miembros del Congreso, 80 son de la Unidad Popular), fue aceptada a la unanimidad por dicho cuerpo, que discutió durante más de medio año el procedimiento de indemnización eventual.

El secretario de Estado norteamericano William Rogers al demandar a Chile la reconsideración de su decisión de no indemnizar a las empresas cupríferas norteamericanas afectadas por la reforma constitucional del país andino, estaba en su derecho legal y político para hacerlo (dando a los empresarios estadounidenses las mínimas seguridades de atención), pero haber puesto en duda la legalidad del criterio de la retroactividad de las “utilidades excesivas”, base de la no indemnización, era poner en duda la legalidad de todo el procedimiento chileno.

Hay que suponer que las grandes potencias tienen

la memoria corta. ¿Qué pensaría ahora el Ejecutivo norteamericano de las leyes que adoptó el Congreso de las Trece Colonias norteamericanas para confiscar a los grandes terratenientes británicos, naturalmente sin pagarles compensación alguna por sus grandes propiedades? Y, ¿sobre las razones aducidas por el citado Congreso: “asegurar y garantizar la independencia”?

Con respecto a la responsabilidad internacional de Chile que, según el propio secretario de Estado, se encontraría comprometida. Ante la inexistencia de regla internacional en la materia, habría que probar primeramente que las empresas afectadas han sido víctimas de una “denegación de justicia” evidente. Obviamente el desarrollo del caso no favorece en manera alguna el punto de vista norteamericano, como será difícil encontrar apoyo a la tesis de un procedimiento legal dudoso. También es poco probable que el gobierno chileno admita la intervención del gobierno estadounidense en defensa de sus nacionales afectados por un procedimiento legal interno. Intervenciones similares han sido rechazadas por otras naciones latinoamericanas que también han realizado nacionalizaciones de intereses extranjeros. En favor de los argumentos chilenos existe toda una tradición en América Latina.

Sin embargo, no hay que descartar la posibilidad de una intervención del gobierno estadounidense por otras razones, por ejemplo, las disposiciones de ciertos sistemas de seguro que patrocina el gobierno norteamericano en favor de las inversiones de sus nacionales en el extranjero. Como ocurre con la Compañía de Teléfonos de Chile, filial de la ITT estadounidense, intervenida por el gobierno chileno, que reclama el 70% de sus activos afectados (108.5 millones de dólares) a la Corporación Estadunidense de Inversiones Privadas en el Extranjero subrogándole al gobierno sus derechos.³⁹

El régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías⁴⁰

Las disposiciones del régimen común son el resultado de una serie de estudios preparados por especialistas de

³⁹ La Corporación Estadunidense de Inversiones Privadas en el Extranjero, aseguradora del gobierno estadounidense, declaró el 5 de octubre de 1971 que el gobierno norteamericano se subrogaría los derechos de la filial de la ITT intervenida por el gobierno chileno. La Cía. de Teléfonos de Chile reclama a la Corporación el 70% del valor de sus instalaciones, o sea, 108.5 millones de dólares de los 153 millones en que estima sus intereses en Chile.

⁴⁰ Ver *Texto del Régimen: INTAL, Derecho de la integración*, núm. 8, Buenos Aires, pp. 71-80.

los países miembros, discutidos con los técnicos de otros países a quienes se solicitó expresamente su colaboración. En consecuencia el régimen está muy lejos de ser un conjunto de disposiciones dictadas por el espíritu de un nacionalismo caprichoso, sino por el comprensible deseo de dotarse de un útil instrumento que sirva al desarrollo económico y a los intereses de los países miembros del ensayo de integración.

En principio el régimen reconoce la necesidad de reservar ciertas actividades, adecuadamente atendidas por las empresas nacionales, para seguir siendo desempeñadas por dichas empresas. Simultáneamente, el régimen se propone obtener una participación creciente del capital subregional en las tareas productivas.

Al mismo tiempo, se acepta el principio de que los centros de decisión de las empresas deben localizarse en el territorio de los países miembros, con el fin de que tales decisiones estén en consonancia con las metas de los planes de desarrollo nacionales y con la estrategia general que convenga la subregión.

Con el criterio de protección de la inversión nacional, pública y privada, cada país miembro conocerá de las solicitudes por medio de un organismo nacional expresamente constituido. El organismo nacional en cuestión velará porque dichas solicitudes estén en correspondencia con las prioridades respectivas del programa del país receptor. Por otra parte, en el organismo nacional quedará registrada la inversión así como el convenio en el que se determinen las condiciones de autorización (Artículos 2 y 5). El Artículo 6 establece al detalle las funciones de los citados organismos nacionales.

Como se ha dicho, los países miembros no autorizarán inversión extranjera directa dentro de actividades que consideren adecuadamente atendidas por empresas nacionales, ni la adquisición de acciones, participaciones y derechos de propiedad, salvo que el organismo encargado del control de las sociedades anónimas compruebe la existencia de una quiebra inminente y que el inversionista extranjero se comprometa a poner en venta las acciones, participaciones o derechos que adquieran en un plazo que no exceda de 10 años, variable de acuerdo con las características de cada sector (Artículo 3º). La participación extranjera puede también autorizarse en empresas nacionales y mixtas, siempre que se trate de la ampliación del capital de la empresa respectiva y que dicha participación no modifique la calidad de nacional o mixta de la empresa (Artículo 4º).

Las disposiciones de los artículos 7 al 11 inclusive se refieren a las condiciones para la remisión de utili-

dades o de las sumas que obtengan los empresarios extranjeros como consecuencia de la venta de sus acciones, obligaciones y derechos en la subregión.

Los artículos 12 y 13 estatuyen sobre la reinversión de utilidades, la que requerirá de autorización previa salvo cuando no depase el monto de 5% anual del capital de la empresa.

Con respecto a los créditos externos que requieran las empresas, será necesaria la autorización previa del organismo competente antes de solicitarlo (Artículo 14). En ningún caso los créditos solicitados por empresas extranjeras serán avalados por los gobiernos o las empresas estatales si no existe participación del Estado en las mismas (Artículo 15).

En los contratos de crédito externo convenidos entre casa matriz y filiales o entre filiales de una misma empresa, la tasa de interés anual no deberá exceder de 3 puntos la tasa de interés anual de "los valores de primera clase vigentes en el mercado financiero del país de origen de la moneda en que se haya registrado la operación". Para los contratos de crédito externo que no caigan dentro de la calificación señalada, el organismo nacional competente fijará la tasa de interés anual efectiva.

Sólo el crédito interno a corto plazo podrá ser utilizado, en forma excepcional, por las empresas extranjeras, bajo las condiciones que fije la Comisión del Acuerdo de Cartagena (Artículo 17).

Los artículos 18 a 26 inclusive se refieren a problemas de la transferencia tecnológica y uso de patentes. Los organismos nacionales competentes deberán conocer de todo contrato de transferencia, de tecnología y de las cláusulas que contengan (Artículos 18 y 19). No se autorizará —Artículo 20— la celebración de contratos sobre transferencia de tecnología externa que contengan: 1) Cláusulas que obliguen a adquirir bienes de capital, productos intermedios, materias primas u otras tecnologías en una determinada fuente así como utilizar permanentemente personal señalado por la empresa proveedora de la tecnología; 2) Cláusulas en las que la empresa vendedora de tecnología se reserve el derecho de fijar precios de venta y reventa de los productos que se elaboren con base en la tecnología respectiva; 3) Cláusulas que restrinjan el volumen y estructura de la producción; 4) Cláusulas que restrinjan el uso de tecnologías competidoras; 5) Cláusulas que permitan al proveedor de tecnología de comprar total o parcialmente la producción en su ventaja; 6) Cláusulas que obliguen al comprador de tecnología a transferir al proveedor los inven-

tos o mejoras que se obtengan en virtud del uso de la propia tecnología; 7) Cláusulas que obliguen a pagar regalías a los titulares de las patentes no utilizadas; 8) Otras cláusulas de efectos equivalentes.

El Artículo 21 autoriza el pago por uso de tecnologías intangibles, previamente autorizados por el organismo nacional competente, que de ninguna manera se computará como aporte de capital. En el caso de que la tecnología sea suministrada a una empresa extranjera por su casa matriz o por otra filial de la misma empresa, no se admitirá el pago de regalías ni se aceptarán deducciones por este concepto con fines tributarios.

De acuerdo con el Artículo 25 los contratos de marca para el uso de las de origen extranjero comportan requisitos similares a los enunciados sobre la transferencia tecnológica.

Las ventajas del programa de liberación se entienden reservadas a los artículos producidos por las empresas nacionales y mixtas de los países miembros, así como a las empresas extranjeras que se encuentran en vías de transformarse en nacionales o mixtas. Las empresas extranjeras ya existentes que deseen gozar de tales ventajas deberán convenir con el organismo competente su transformación en empresas nacionales o mixtas en un plazo de tres años a contar de la fecha de entrada en vigor del presente régimen. En todo caso al finalizar el plazo de tres años deberá haber una participación de inversionistas nacionales no inferior al 15%. El plazo total para realizar la transferencia no excederá de 15 años en Colombia, Chile o Perú, ni de 20 años en el de Bolivia y Ecuador. Cumplidos los dos tercios del plazo en cuestión la participación del capital nacional en las mencionadas empresas no deberá ser menor al 45% (Artículos 27, 28, 29).

El Artículo 30 estatuye sobre la conversión en nacionales de las empresas extranjeras que se hubieren establecido a partir del 1º de enero de 1971, siguiendo los plazos expuestos a continuación. En el caso de Colombia, Chile y Perú el capital nacional no deberá ser inferior al 15% en el momento del inicio de la producción, no menor al 30% al cumplirse una tercera parte del plazo, y no menor al 45% una vez transcurridas las dos terceras partes del mismo. En el caso de Bolivia y Ecuador los capitales nacionales deberán representar no menos del 5% a los tres años de iniciada la producción, no menos del 10% al cumplirse la tercera parte del plazo convenido (20 años), adicionando dos años más después de iniciada la producción, y no menos del

35% del capital una vez terminadas las dos terceras partes del plazo.

En el cálculo de los porcentajes mencionados se considerará como inversión nacional cualquier participación de inversionistas subregionales o de la Corporación Andina de Fomento.

El Artículo 35 estatuye que las empresas extranjeras en obligación de transferir porcentajes de acciones, participaciones o derechos harán una opción preferente en favor del Estado respectivo o de empresas estatales. En el Artículo 36 se aclara que se considerarán empresas mixtas aquéllas en que participe el Estado no obstante que su participación no alcance el 51% del capital, siempre y cuando su capacidad de decisión sea determinante dentro de la empresa. La Comisión del Acuerdo de Cartagena establecerá el porcentaje de participación del Estado o de empresas estatales dentro de las empresas mixtas.

El Artículo 37 establece que las transferencias de utilidades de las empresas extranjeras se harán en divisas libremente convertibles, no depasando el 14% anual de la inversión extranjera directa. En casos excepcionales la Comisión podrá autorizar mayores porcentajes de transferencias a petición de cualquier país miembro.

Los países se reservan el derecho de guardar ciertos sectores de la actividad económica para las empresas nacionales, públicas y privadas, y determinar si se admite en ellos la participación de empresas mixtas (Artículo 38).

El Artículo 40 declara que las empresas extranjeras serán autorizadas a operar en el sector de productos básicos durante los primeros 10 años de vigencia del régimen común. Por productos básicos se entienden aquellos que comprenden exploración y explotación de minerales de cualquier clase, incluyendo hidrocarburos líquidos y gaseosos, así como oleoductos, gasoductos y la explotación forestal. La forma de las explotaciones podrá ser a través de concesiones siempre que el contrato respectivo no depase 20 años. Por lo que respecta a la exploración y explotación de hidrocarburos se preferirá la forma de contratos de asociación con empresas del Estado del país receptor. Los Estados pueden acordar un tratamiento diferente en materia de remisión de utilidades al exterior a las empresas operando en ese sector.

No se admitirá el establecimiento de nuevas empresas extranjeras operando en el sector de servicios públicos, exceptuando de este requisito las inversiones

realizadas por empresas extranjeras ya operando en este sector, con fines de eficiencia técnica y económica (Artículo 41). Al efecto se consideran servicios públicos los de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado, servicios de limpia, teléfonos, correos y telecomunicaciones.

Tampoco se admitirá nueva inversión extranjera directa en el sector de "seguros, banca comercial y demás instituciones financieras". En este caso los bancos extranjeros operando en los países miembros deberán transformarse en empresas nacionales en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del régimen, dejando de recibir en este mismo lapso depósitos locales en cuentas corrientes, cuentas de ahorros o a plazo fijo. Los bancos que lo deseen podrán transformarse en empresas nacionales pudiendo transferir el 80% de sus acciones a inversionistas nacionales. Igual sistema seguirán las empresas extranjeras operando en los transportes internos, publicidad, radioemisoras comerciales, televisoras, periódicos, revistas y empresas de comercialización interna de cualquier tipo de productos. Según lo establecen los artículos 42 y 43.

Las sociedades financieras tendrán su capital representado en acciones nominativas. Aquellas empresas extranjeras que lo mantengan en acciones al portador tienen un plazo de un año para hacer la conversión (Artículo 45).

Los convenios firmados entre los países miembros de la subregión y los países exportadores de capital para evitar la doble tributación, serán negociados por la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Sobre el particular la Comisión preparará un Convenio Tipo (Artículo 47).

A primera vista los términos del régimen común parecen relativamente duros. Si se tienen en mente otras políticas de inversiones extranjeras como la de Japón, que sólo en los últimos años ha consentido abrir, y no totalmente, ciertos sectores industriales (como el automotriz) a la inversión extranjera, la política cada vez más restrictiva del Canadá, y los requisitos que imponen al respecto otros países de estructura económico-social menos avanzada como México. De todo ello se concluye que los requisitos de los países andinos no podrán ser aceptados sólo por aquéllos intereses que vean en ellos un reto a su predominio absoluto. Éste debe haber sido el caso de las empresas agrupadas en el America's Council al decidir retirar sus inversiones de la región por las "afectaciones" de que serían objeto por la aplicación del régimen.

Países "no alineados"

Si económicamente los países socialistas pueden empezar a jugar un papel creciente en la vida chilena acelerada por la eventualidad de un bloqueo de Estados Unidos, políticamente el régimen de la Unidad Popular piensa permanecer más cerca de las tesis internacionales de los llamados "países no alineados". Tanto el presidente Allende como el ministro de Relaciones Clodomiro Almeyda se han referido en diversas ocasiones con particular simpatía al ejemplo yugoslavo en política internacional. También han declarado ver con mucho interés la política de "neutralidad activa" de Suecia. Por último, en la XXVI Reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas iniciada en septiembre del presente año, el canciller Almeyda declaró que su país se adhería al grupo de países "no alineados".

Sostener estas tesis internacionales permite a Chile afirmar su propio modelo de desarrollo frente a los otros modelos de los países socialistas, que los nuevos dirigentes chilenos entienden como muy diferente. Evidentemente con ello quiere dar también satisfacción a sus socios económicos internacionales y a sus vecinos, sin pasar desapercibido seguramente para los nuevos dirigentes chilenos que con una posición similar neutralizan las posiciones conservadoras del continente americano incluyendo las del propio Chile según vimos en el apartado dedicado a las relaciones con Argentina, y al respetar el "pluralismo político" mantienen su influencia sobre una parte del cuerpo electoral de clase media nacional. Al respecto los grupos chilenos de la derecha no desaprovecharon la ocasión para señalar que el pronunciamiento del ministro de Relaciones, Almeyda en Naciones Unidas debería haberse acompañado de medidas más claras y concretas, agregando que tampoco fue muy prolijo sobre las nuevas relaciones del país con las naciones socialistas.⁴¹

También es de pensarse que Chile quiere evitar depender muy estrechamente de los países socialistas, de la Unión Soviética en particular. El ejemplo cubano con todas sus complicaciones no muy deseables es bastante aleccionador.

Países socialistas

La apertura chilena hacia los países socialistas europeos la inició el régimen del presidente Eduardo Frei

Montalva al restablecer relaciones diplomáticas con la Unión Soviética en una de sus primeras medidas internacionales. No obstante el sincero deseo de la Democracia Cristiana de buscar nuevos apoyos en el exterior, las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética nunca llegaron a ser ni muy estrechas ni excesivamente cordiales. Los intentos de la URSS por ampliar y mejorar las relaciones no se recibieron con entusiasmo por el régimen de la Democracia Cristiana, cuya ala derecha guardó siempre desconfianza de tales iniciativas.

Obviamente al tomar posesión el régimen popular las relaciones con el mundo socialista iban a ser mucho más intensas y cordiales. Los créditos que la URSS abrió a Chile durante el régimen de Frei, que no fueron utilizados, se renovaron y ampliaron para el régimen de la Unidad Popular.

No obstante, hacer realidad relaciones económicas más estrechas con un bloque de países como los socialistas demanda más tiempo y mejores bases de lo que puede suponerse a primera vista. Hay que recordar que los socialistas compran y venden en el exterior utilizando, para buena cantidad de sus operaciones, el sistema de intercambios compensados a través de organismos oficiales especializados, organismos que guardan estrecha conexión con los programas nacionales de desarrollo. Por todo ello, el grueso de los intercambios exteriores está sujeto a acuerdos previos con los países respectivos.

Con algunos estudios en mano sobre las posibilidades de exportación chilena de ciertos artículos el ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda realizó una gira durante el mes de mayo de 1971 por la URSS, Checoslovaquia, Polonia, Yugoslavia, Hungría, Rumania, Bulgaria, y la República Democrática Alemana.

Los primeros contactos y exploraciones del canciller Almeyda sirvieron para que una misión posterior de especialistas en economía y finanzas aumentaran las gestiones sobre tres objetivos básicos: 1) Explorar las posibilidades de colaboración. 2) Fijar acuerdos concretos de colaboración. 3) Iniciar conversaciones con vistas a ultimar contratos específicos.⁴² Los resultados de esta última gira, realizada en el mes de julio, fueron oficialmente satisfactorios, llegando a acuerdos que en conjunto se elevaban a 300 millones de dólares en créditos e inversiones para financiar diversos proyectos.

Al regresar a Santiago, la misión informó que se

⁴² *La Nación*, Santiago, agosto 7 de 1971.

⁴¹ *El Mercurio*, Santiago, septiembre 28 de 1971.

habían abierto posibilidades de cooperación con los países socialistas en una serie de sectores de la economía, en particular en aquellos que interesan al proceso de transformación emprendido por el régimen popular. Se suscribieron convenios comerciales y de cooperación técnica y científica con Polonia, Hungría, Rumania, Bulgaria y la República Democrática Alemana. Con la URSS el protocolo suscrito en mayo por el canciller Almeyda regula estos aspectos.

Un breve análisis de los acuerdos pasados con cada uno de los países visitados permite apreciar mejor los alcances de la gira.

URSS. La Unión Soviética acordó ampliar el crédito no utilizado aún, por un equivalente de 15 millones de dólares, a 55 millones de dólares. Simultáneamente se firmaron convenios concretos para la asistencia técnica en la construcción de una planta de lubricantes, otra de ácido sulfúrico y otros proyectos químicos que han sido estudiados por la CORFO.

En el sector agrícola la URSS se comprometió a participar técnica y financieramente en la construcción de una planta para la elaboración de vacunas, un proyecto de inseminación artificial y otros menores.

Polonia. Con Polonia se firmó un acuerdo para la realización de un proyecto conjunto que comprende la ampliación de los astilleros de ASMAR, que incluye la construcción de buques de hasta 30 mil toneladas de desplazamiento, y la construcción de una planta especializada en la construcción de máquinas de corte percedero.

Checoslovaquia. La serie de proyectos sobre industrias metal-mecánicas que se presentaron a este país prometieron ser estudiados por los responsables checoslovacos en un plazo de dos meses.

Yugoslavia. Con este país de los Balcanes se firmaron varios convenios. Uno de ellos destinado a la creación de una sociedad mixta de ingeniería especializada en el diseño de proyectos industriales, y otro que permitirá la construcción de una planta de máquinas-herramientas.

Hungría. Chile tiene particular interés en obtener asistencia húngara en materia de industria farmacéutica, a fin de reducir los 17 millones de dólares que el país invierte anualmente en importación de tales productos. Otros convenios suscritos con este país se refieren a una fábrica de equipo ferroviario.

Rumania. Con este país la CORFO espera completar buena parte de sus proyectos químicos, algunos de los cuales podrían levantarse a partir de los gases sulfurados

desprendidos de la refinación del cobre. Se discutió con este país la construcción de una planta de aluminio cuyo costo se eleva a 33 millones de dólares, y cuya rentabilidad estará asegurada por la distribución de dos tercios de la producción a través de empresas especializadas rumanas.

Igualmente se estudió la posibilidad de crear en el futuro una complementación en el campo automotriz. Por lo pronto Rumania puede proveer de "jeeps" adaptados a las necesidades chilenas, y la firma rumana Dacha se comprometió a recibir 40% del valor de las compras chilenas de esos vehículos en partes y piezas producidas por empresas automotrices chilenas.

Bulgaria. Se ha previsto la asistencia búlgara para la instalación en Chile de plantas de maquinaria para la minería y equipo pesado para la industria de construcción. Otros proyectos discutidos se referían a una planta de aceites esenciales, y a la instalación de una planta deshidratadora de cebolla que permita absorber los excedentes de producción y evitar las fluctuaciones de precios en el mercado interno.

República Democrática Alemana. Por un acuerdo firmado el 16 de marzo del presente año, Chile y la RDA establecieron relaciones diplomáticas y comerciales. En la visita de la misión técnica chilena se firmaron convenios de asistencia para la industria del cobre, el desarrollo agrícola del país y la industria alimenticia. Por otra parte, Chile piensa aprovechar para contratar en RDA especialistas en planificación del comercio exterior.

El 12 de octubre de 1971 Chile y la URSS declararon haber firmado un acuerdo que preveía la construcción de uno o varios puertos pesqueros en Chile con asistencia de la Unión Soviética, la instalación de industrias especializadas, la enseñanza técnica y la construcción de buques pesqueros de más de 1,000 toneladas.⁴⁸

Interesa también destacar que Chile tiene un especial interés en las relaciones con la República Popular China, con la que se establecieron relaciones el 15 de diciembre de 1971, y a consecuencia de lo cual Formosa rompió relaciones con Chile. Como es de suponer, los chilenos quisieran desarrollar al máximo las relaciones económicas, pero se enfrentan a ciertos problemas técnicos y de transportes que no parece posible superar a plazo muy breve. Por lo pronto el apoyo que otorgaron los chilenos al ingreso de la RPCh en Naciones Unidas

⁴⁸ *Le Monde*, octubre 13 de 1971.

en la XXVa. y XXVIa. Asamblea General ha sido muy bien apreciado por Pekín.

Finalmente, desde el 25 de marzo de 1971 se establecieron vínculos comerciales con la República Democrática de Corea y la República Democrática de Vietnam.

Europa y otros países

Si los Estados Unidos responden por un quinto, de las exportaciones totales chilenas, los países del área occidental de Europa absorben poco más del 50% de las exportaciones anuales del país andino.⁴⁴ Chile tiene entonces el mayor interés de ver fortalecidas sus ligas con el viejo mundo, lo que le permitiría un buen respiro en caso de que la gran potencia estadounidense decidiera emprender una política de represalias económicas.

El nuevo régimen chileno piensa también que la especialización de actividades en los países europeos puede también ser provechosa para los planes de industrialización que comprenden sus programas. Así, se ha solicitado y obtenido la asistencia técnica de Finlandia para la industria del papel, y la de Dinamarca para la industria de lácteos y derivados. En la visita que efectuó a Santiago, en marzo de 1971, el ministro de Relaciones español, Gregorio López Bravo, se acordó iniciar conversaciones para la firma de un convenio de cooperación económica y científica, y discutir las posibilidades de un régimen de empresas mixtas chileno-españolas. Por otra parte Chile busca la firma de un convenio de cooperación económica con los Países Bajos. Por último, la asistencia científica y técnica que el país andino recibe de Francia, Inglaterra y la República Federal Alemana a través de becas, *stages* (de sus técnicos en dichos países o de los técnicos de los citados países en Chile), no es para despreciarse. Ante la salida de los técnicos estadounidenses del país andino es de preverse un aumento en la participación relativa de los europeos.

Con Japón, Chile cree poder establecer relaciones bastante estrechas y mutuamente benéficas, dada la alta demanda de materias primas de la potencia asiática y la eficacia de sus transportes. Seguramente que ello ha pesado en el ánimo de los dirigentes chilenos para limitar las relaciones con Corea del Norte a los aspectos meramente comerciales. Chile ha encontrado cierta asis-

⁴⁴ Jaime Undurraga. "Las Exportaciones Chilenas en la Década del 60" en *Revista de la Integración*, Buenos Aires, INTAL, núm. 8, 1971, Cuadro 3, p. 126.

tencia técnica en Japón en materia de ampliación de instalaciones siderúrgicas, al ser negados los créditos necesarios por el EXIMBANK para que tal asistencia fuese proporcionada por empresas estadounidenses según solicitud del gobierno chileno.

También se tienen previstas estrechas relaciones con Australia. Entre los países africanos, con Nigeria, con quien ya se establecieron, Tanzania, República Democrática del Congo (Zaire) y Libia.

Política hacia los organismos internacionales Activa de apoyo

Ciertas organizaciones internacionales ofrecen al nuevo régimen chileno posibilidades amplias de contactos con otros países, uso de sus tribunas para expresar sus tesis y apoyo que el gobierno del presidente Allende piensa utilizar en toda su plenitud.

Las instituciones internacionales en posibilidad de ofrecer su colaboración al ensayo chileno son, las Naciones Unidas con la dependencia regional del Consejo Económico y Social: la Comisión Económica para América Latina, con sede justamente en Santiago, y la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) de la que no forman parte los Estados Unidos.

Las Naciones Unidas ofrecen diversas ventajas a Chile. Entre las ventajas políticas la posibilidad de tener abierta una tribuna permanente y el contacto con 136 países miembros, con 80 de los cuales Chile no mantiene relaciones directas, ofrecen posibilidades nada despreciables para un gobierno sujeto a fricciones internacionales como consecuencia de su programa de reformas. En el aspecto técnico y financiero algunas dependencias especializadas de organismos mundiales le pueden ofrecer a Chile una asistencia que puede llegar a ser preciosa, lo que viene a favorecer los proyectos chilenos de apoyar la instancia superior de organismos de carácter mundial sobre la instancia de organismos de carácter regional, como los del sistema interamericano.

Sin embargo, los proyectos chilenos chocan con los de Estados Unidos, no tanto porque a estos últimos les parezca más adecuado resolver los problemas que surgen en el Nuevo Continente en el ámbito de la instancia regional, sino porque en las nuevas concepciones de estrategia mundial de la Casa Blanca y del consejero presidencial Henry Kissinger hay lugar para un mundo tripolar (EUA, URSS y RPCh), pero no para

algún organismo internacional, ni siquiera para el que tiene pretensiones mundiales. De acuerdo con estas concepciones, lo esencial de los problemas los “super grandes” los arreglarán bilateralmente, o en todo caso, entre pequeños grupos de países.⁴⁵

De la CECLA los chilenos están decididos también a obtener el mayor partido posible reforzándola como grupo de presión internacional. Organismo totalmente subregional las tesis latinoamericanas no deben “moderarse” por la presencia de delegados de la gran potencia estadounidense. Por esto último tiene tendencia a mostrarse más receptiva de tesis más radicales y a adoptar resoluciones más drásticas que las que se ven comúnmente en otras organizaciones. Las posiciones radicales han encontrado mejores interlocutores dentro de la CECLA en razón del poco aprecio mostrado por la actual administración estadounidense hacia los problemas de sus vecinos del sur, y los altibajos en su política comercial y financiera con los mismos.

La CECLA ha demostrado una cierta eficacia para organizar la opinión de los países latinoamericanos frente a los grandes problemas económicos y comerciales de nuestros días, presentando un frente común con respecto a los países industrializados de los que depende la subregión, particularmente de Estados Unidos y Europa Occidental.

Política activa de “reforma”

Chile considera que otros organismos internacionales son susceptibles de cambio, a través de una lucha interna. Para el punto de vista del nuevo régimen chileno, instituciones tales como la Organización de Estados Americanos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (los dos últimos organismos especializados de Naciones Unidas), sólo conservan la etiqueta de internacionales, pero en realidad sirven a los designios de las grandes potencias, en particular los de los Estados Unidos. No obstante, Chile no piensa abandonarlos ni presentar la oportunidad de que lo hagan salir de ellos.

Evidentemente el país andino no exagera mucho cuando se refiere a estos problemas. La OEA se mostró en la década pasada en tal ejemplo de docilidad hacia Estados Unidos que muchos latinoamericanos se preguntaron si no sería mejor terminar con tan penoso

experimento de “convivencia” (recuérdese sólo el papel de la organización en el conflicto de Cuba con Estados Unidos, y en ocasión de la invasión de la República Dominicana por la marina estadounidense a fin de ahogar un movimiento popular).

La llegada de Galo Plaza a la Secretaría General de la OEA en 1968, no obstante que se le señaló originalmente como el “hombre de Washington”, ha logrado imprimir un carácter más honesto e independiente al Secretariado de la Organización por lo que algunos gobiernos piensan que valdría la pena ensayar su modificación a efecto de retirarle gradualmente el tutelaje de la potencia estadounidense.

Para superar la crisis que vive la organización regional, los chilenos piensan dar la batalla poniendo en duda, inclusive, los principios que dieron nacimiento al sistema interamericano, “basado en una ficción jurídica de igualdad de los Estados Unidos con los países latinoamericanos, cuya desigualdad y desequilibrio de poder en favor de Estados Unidos, sirven para favorecer los intereses del más poderoso en detrimento de los más débiles”. Otra ficción señalada por los chilenos es la “pretendida existencia de una comunidad de intereses, ideología y propósitos de todos los países que integran el sistema”, formado por un grupo de naciones subdesarrolladas, o en el mejor de los casos en vías de desarrollo, conviviendo con la más grande potencia desarrollada del planeta.

Los chilenos han declarado que permanecerán en la OEA a fin de contribuir a la “ruptura de la estructura de dependencia” y a la apertura de un “sistema que contemple los intereses de nuestros pueblos”, lo cual sólo podrá obtenerse si se logra “imponer un diálogo” que abra paso a un nuevo concepto de las relaciones interamericanas, y al mismo tiempo velando en todo caso por la “prioridad” que comportan las decisiones de la ONU sobre las que adopta el sistema interamericano.

Sería ocioso decir que dentro del Banco Interamericano de Desarrollo los Estados Unidos logran que sus presiones prevalezcan sobre las demandas de crédito de los países latinoamericanos con los que Estados Unidos tiene eventuales conflictos. Téngase sólo en mente, que la estructura de los organismos financieros internacionales es criticada por Perú y Chile por estar fundada en el sistema de sociedades por acciones, lo que permite a los accionistas ejercer un control estrecho sobre el Consejo de la sociedad a través de sus votos en el mismo, votos que corresponden a las cantidades de acciones suscritas por los países miembros. Al respecto

⁴⁵ *Le Monde*, octubre 27 de 1971.

del BID el Tesoro estadounidense tiene suscrito el 42% de las acciones.

Ciertamente las direcciones del BID desde su fundación, en manos de Felipe Herrera (chileno) hasta febrero del presente año y de Antonio Ortiz Mena (mexicano) a partir de entonces, han guardado ciertos márgenes de actuación. Debe también tenerse presente que el BID no se ha visto hasta ahora frente al caso de una campaña desatada por Estados Unidos contra algún país de la región. Cuba estaba prácticamente fuera del sistema interamericano cuando el BID empezó a marchar. El conflicto con Perú puede catalogarse de "intermedio" sin llegar a los extremos del conflicto con Cuba, por lo que el Consejo del Banco Regional retuvo "en estudio" los proyectos de crédito que el régimen militar peruano solicitó desde 1968, hasta fines de septiembre de 1971, en que le fueron concedidos.

El régimen militar peruano había ya hecho resaltar esta anomalía en organismos supuestamente internacionales. El presidente Allende se ha referido en su turno también al delicado problema, declarando que "el carácter multilateral de las instituciones de financiamiento internacional es necesario mantenerlo por encima de presiones políticas, a fin de que no sean instrumentos de los países poderosos contra los débiles".⁴⁶

Aunque Estados Unidos no mantienen en el BIRF y el FMI suscripciones de acciones del monto de las que guardan en el BID, sólo 22% en las mencionadas instituciones especializadas de Naciones Unidas, su influencia sobre los Consejos de ambos no es menos determinante si se recuerda que los "otros grandes suscriptores" respetan los criterios y muestran mucho mejor comprensión por el accionista mayoritario que por los del minoritario que solicita el crédito, y se ve envuelto en algún conflicto con un socio mayoritario.

Para mayor aclaración existe una declaración del actual presidente del BIRF, Robert S. McNamara en la que el antiguo ministro de la Defensa de los gabinetes Kennedy y Johnson manifestó que la institución que preside no se apresura a dar curso a las demandas de crédito que solicitan países "que no han indemnizado convenientemente a empresas extranjeras que hayan afectado".

Reflexiones

En general se puede decir que las batallas que libra el equipo dirigente chileno en el frente interior se re-

flejan en el "frente exterior". Lógicamente las reformas que se han propuesto impulsar con otros países en el exterior, no tienen más que el objetivo limitado de reforzar el peso y ayudar a la consolidación de las reformas internas. Es decir, los chilenos, a diferencia de otros revolucionarios, no se han propuesto transformar ni tampoco ayudar "directamente" a la transformación de otras sociedades.

Conscientes de las relativas deficiencias del país, y por ello de la necesidad de apoyos exteriores, los nuevos dirigentes chilenos están obligados a aliarse con otros países en un estadio de desarrollo similar, países que en su gran mayoría están gobernados por regímenes políticos muy distintos e incluso opuestos ideológicamente al que encabeza la coalición chilena. La tesis de la "pluralidad política" ha sido avanzada con mucho éxito por los chilenos entre sus vecinos y entre sus socios del ensayo de integración económica.

Lógicamente esto obliga a convivir con regímenes diversos, inclusive con el de Estados Unidos. Las diferencias con la gran potencia estadounidense no se limitan sólo a los aspectos ideológicos, sino que alcanzan toda la concepción de la estrategia política y económica de la potencia norteamericana.

Era elemental no dar pretextos a las susceptibilidades militares norteamericanas. Al continuar con el convenio de asistencia militar con Estados Unidos y declarar públicamente que no se admitiría ninguna otra "presencia militar" en el país, los dirigentes tenían en mente ayudar a salvar este escollo y dar satisfacción a sus propias fuerzas armadas, por muchos años ligadas al ejército estadounidense.

Los grandes problemas con los Estados Unidos se han presentado alrededor del programa de "creación del sector social" de la propiedad, recuperando las principales riquezas y poniéndolas en manos del Estado chileno.

La actual administración estadounidense ha tenido una serie de dificultades en el interior y en el exterior, que seguramente le han impedido reaccionar con más rapidez a la afectación de grandes intereses norteamericanos colocados en las actividades extractivas mineras, algunos servicios y ciertas actividades de la industria de transformación.

Para realizar las afectaciones los nuevos dirigentes chilenos han debido alterar los principios legales y la política en materia de inversiones extranjeras. Con respecto a los principios legales los más importantes de los nuevos adoptados son los incluidos en la reforma

⁴⁶ *Prensa Latina*, mayo 27 de 1971.

constitucional de 11 de julio de 1971, y los términos del Estatuto Andino de Tratamiento al Capital Extranjero.

Los datos que se poseen sobre las características y las actividades de las empresas extranjeras operando en la región andina, dan a entender que las medidas de protección en defensa de su economía que han tomado Chile y los otros miembros del ensayo de integración andino no tienen nada de exagerado, y se encuentran perfectamente en concordancia con los principios de reformas a adoptar para el bienestar de sus respectivos pueblos.

Aunque el régimen de la Unidad Popular se ha comprometido a respetar las actividades “reservadas a la propiedad privada”, y el Estatuto Común Andino deja aún buen campo para las operaciones de la inversión directa extranjera, las empresas norteamericanas han decidido, en su mayor parte, abandonar sus operaciones en la región, especialmente en Chile.

El país del extremo sur andino debe inclinarse económicamente cada vez más hacia Europa Occidental, Japón y los países socialistas. Con estos últimos ha empezado a echar a andar una serie de proyectos preparados por los técnicos de la CORFO, entre los que destacan importantes proyectos industriales que estimularán diversas actividades de industria media y pesada (maquinaria, aluminio y química). En el aspecto político oficialmente Chile se ha declarado adherido no a los países socialistas sino al grupo de países “no alineados”, con lo que se demuestra el interés de los nuevos dirigentes de guardar su margen de actuación.

Es posible que al lograr una plataforma interna más favorable, resultado de algunos avances y la superación de las actuales dificultades económicas, los dirigentes chilenos puedan ocuparse de ciertas transformaciones de la estructura internacional que están en la cúspide de sus preocupaciones, como la reforma del sistema interamericano y la de las organizaciones financieras de Naciones Unidas.