
RECENSIONES

Heraldo Muñoz y Carlos Portales. **UNA AMISTAD ESQUIVA: LAS RELACIONES DE ESTADOS UNIDOS Y CHILE**, Pehuén, 1987, Santiago, 179 pp.

La publicación de este libro sobre las relaciones chileno-norteamericanas aparece en un momento en que, una vez más, la influencia de los Estados Unidos en la política interna chilena puede llegar a ser muy influyente.

La brevedad del análisis histórico correspondiente al siglo XIX y la primera parte del presente no obsta para dejar bien establecido el carácter de las relaciones chileno-norteamericanas del pasado. Los autores —que han realizado una investigación enfocada en los últimos veinticinco años de historia y con particular énfasis en el período del gobierno militar— entregan una visión clara de lo que ellas fueron: una rivalidad basada en percepciones mutuas de intereses nacionales incompatibles. Estas diferencias tuvieron su origen en tradiciones culturales disímiles, en expectativas diplomáticas divergentes y en choques político-estratégicos de magnitud. Las tensiones bilaterales alcanzaron su máximo nivel en el momento que ambos países experimentaban expansiones en sus áreas de interés en el hemisferio americano en el último tercio del siglo pasado.

Respecto de lo ocurrido a principios del siglo XX, Muñoz y Portales recogen una hipótesis que ha ido ganando terreno crecientemente en nuestro medio: la decadencia internacional relativa de Chile. Esa situación es la que lleva a Santiago a buscar un entendimiento y acomodación con Washington (pp. 36-39). Arturo Alessandri es el gran arquitecto de esta reconciliación. Discrepo con los autores en cuanto a que la actitud del primer gobierno de Ibáñez (1927-1931) haya sido de mayor cooperación; investigaciones realizadas por el suscrito indican lo contrario. Sin embargo, no es esta la oportunidad para referirme a este asunto.

Un aspecto crucial de las relaciones chileno-estadounidenses es su creciente **transnacionalización** a lo largo de este siglo, debido a la economía, la cultura y política chilenas. Aunque los autores corroboran el hecho (p. 38), hubiera sido deseable que hubiesen explorado más este punto. Aún está por analizarse en profundidad esta importante dimensión de las relaciones entre ambos países. Sería valioso adelantar que este proceso experimentó diversas etapas; primero en el área de las inversiones en la minería del cobre, para expandirse luego a la

adquisición de empresas instaladas, como electricidad y teléfonos, para finalmente efectuar el traslado de la deuda de Londres a Nueva York. Segundo, se evidenció una creciente atracción por el modelo de sociedad desarrollado por la República del Norte, hecho que empieza a tener creciente impacto cuando chilenos como el Embajador Carlos Dávila desde Washington, quien, al inicio de los años treinta, sostiene que aquel modelo de civilización es al que debemos aspirar. Y tercero, cuando partidos políticos chilenos —como el Radical, la Falange y el Socialista— buscan el apoyo del Departamento de Estado en los años cuarenta y siguientes para afianzarse o acceder al poder en Chile¹. La transnacionalización de las relaciones chileno-norteamericanas constituye sin duda la causa principal de que ellas sean tan complejas, contradictorias y controvertidas.

Es en este contexto que Muñoz y Portales pasan breve revista a los períodos de Jorge Alessandri, Eduardo Frei y Salvador Allende (1958-1973) (pp. 56-87). El gobierno de Allende es cubierto principalmente desde la perspectiva de la influencia desestabilizante que promueve la Casa Blanca en Chile. Ella fue ciertamente de importancia dentro del contexto de las relaciones entre la política exterior de Chile dirigida por Allende-Almeyda y la de los Estados Unidos gobernada por Nixon-Kissinger. Pero estimamos que le faltó perspectiva y balance, si se atiende al hecho de que este capítulo se centra fundamentalmente en la evidencia de la investigación del Senado norteamericano realizada en un ambiente de *mea culpa* colectivo². Es discutible atribuir a Washington la capacidad para socavar las bases de un gobierno, al gastar US\$ 6,5 millones para dar oxígeno a la prensa, partidos y gremios opositores a la Unidad Popular. Los intentos de Nixon de impedir el ascenso de Allende y buscar inicialmente su inestabilidad son innegables, pero adquieren sentido en una perspectiva más amplia, que este trabajo no tiene³.

Los Estados Unidos fueron relevantes en la caída de Allende, más por omisión que por acción. Chile había recibido creciente ayuda económica en la década anterior, la cual se empleó principalmente para financiar proyectos de desarrollo social de rentabilidad baja o negativa. Estimamos que si bien el mal manejo económico de la UP fue funda-

¹ Meneses, Emilio, 1987. *Coping with Decline: Chilean Foreign Policy in the Twentieth Century, 1902-1973*. D. Phil. Thesis, University of Oxford, pp. 159-165, 299-300.

² U. S. Senate, 1975. *Covert-Action in Chile, 1963-1973*. U. S. Government Printing Office, Washington DC.

³ Notamos la ausencia en este capítulo de una obra fundamental de referencia para este período: Fermandois, Joaquín, 1985. *Chile y el Mundo, 1970-1973. La Política Exterior del Gobierno de la Unidad Popular y el Sistema Internacional*. Ediciones U. Católica, Santiago, pp. 249-350 en particular.

mental, la suspensión de la ayuda norteamericana llegó a ser decisiva⁴. El país se acostumbró a recibir un "subsidio" económico por ser un modelo democrático que a Washington le interesaba promover en América Latina.

Lo esencial del libro se centra en el carácter de las relaciones durante el gobierno militar. Muñoz y Portales sostienen que los Estados Unidos apoyaron económicamente la estabilización del régimen militar, al comparar las cifras de créditos otorgadas en el trienio 1974-1976 (Ford) con el período anterior —US\$ 183,6 vs. US\$ 19,8 millones—. Es preciso destacar que para Nixon y Ford un gobierno militar en Chile era preferible a un gobierno marxista, independiente del origen de este último. En todo caso, la asistencia financiera del trienio 74-76 fue la mitad en promedio a la de los cuatro años de Johnson (64-68), US\$ 61,2 vs. US\$ 114,3 millones por año, respectivamente. Si usamos sólo este criterio, se podría deducir que hubo disposición estadounidense de ayudar a Chile para superar la crisis económica internacional de 1973-74, pero ciertamente no hubo la menor intención de apoyarle en la forma como lo hizo con los gobiernos democráticos anteriores a 1970.

El período más difícil de estas relaciones es bajo la Administración Carter (1977-1980). Lo esencial es tratado en pocas páginas, aunque echamos de menos un análisis sobre las motivaciones, limitaciones y efectos posteriores de las medidas tomadas por ese gobierno contra el régimen militar. En contraste, la descripción del primer y segundo períodos de las relaciones bajo Reagan, 1981-83 y 1984-87, respectivamente, están mejor logrados a nuestro juicio, aunque también carece del mismo tipo de análisis. Sólo hacia el final del libro se hace algún intento por mostrar las distintas tendencias en el cuerpo legislativo norteamericano respecto de las relaciones con Chile. Es necesario repetir que aquí ha faltado más desarrollo en aspectos tan cruciales como la opinión y estrategias del *establishment* del Departamento de Estado, de la posición de los asesores de la Casa Blanca y en el Pentágono, y del efecto producido por las asesorías de diversos consultores universitarios —incluso chilenos— en el proceso de toma de decisiones en Washington. Muñoz y Portales tienen indiscutida capacidad para haber realizado exitosamente ese ejercicio, así como buen acceso a esas fuentes. Lo mismo podemos decir respecto del análisis de la toma

⁴ Aunque no concordamos con todas las implicancias del modelo presentado por Edward Müller, creemos que su hipótesis de la ayuda económica en el caso chileno es muy plausible, ver: "Dependent Economic Development. Aid Dependence on the United States, and Democratic Breakdown in the Third World", *International Studies Quarterly* (1985), v. 29:445-470.

de decisiones en Chile, aunque es posible que en este caso el acceso a información les sea más restringida.

Un ejemplo de la deficiencia antes mencionada es el caso del tratado de la ampliación del aeropuerto Mataveri en Isla de Pascua (pp. 124-125). La manera en que ambos países ratificaron el instrumento de cooperación no recibe a nuestro juicio una explicación plausible, al menos en el caso chileno. El real motivo para que fuera aprobada por el Poder Legislativo chileno no obedece a un deseo del gobierno de "comprometer al conjunto de las Fuerzas Armadas", sino debería visualizarse dentro de una lógica más amplia. El apoyo de las FF.AA. estaba garantizado, puesto que el aeropuerto implica —entre otras cosas— mejorar la infraestructura de la defensa. Fue necesaria una ley pública para explicitar y garantizar los límites del empleo del aeropuerto por parte de los Estados Unidos, de manera que todos los chilenos sabrían hasta dónde había llegado el compromiso.

En cuanto al "significativo rechazo de la comunidad chilena" de la ampliación de Mataveri, es una apreciación subjetiva la de los autores. Hubo rechazo por ciertos sectores de la intelectualidad —de izquierda en particular— y por algunos nacionalistas que reaccionaron por reflejo condicionado, quienes en conjunto levantaron una campaña bien lograda. Pero eso dista de tener carácter nacional. El tema fue abordado acaloradamente por algunos sectores de opinión, aduciendo el supuesto peligro de poner a Chile "en la primera línea" de fuego en una eventual "Guerra de las Galaxias". Lo que no se dijo entonces, ni tampoco lo menciona este libro, es que el **aumento de la importancia estratégica de Chile** —como en el caso de Mataveri— hace que consideraciones de esa índole adquieran más importancia en la toma de decisiones respecto de nuestro país. Quienes dominan ese aspecto en Washington son los grupos conservadores y la comunidad de defensa. Si ellos llegaran a gravitar en la toma de decisiones norteamericanas, las presiones para que Chile camine rápidamente a un régimen democrático disminuirían. En el largo plazo —con o sin democracia— el posible dominio de consideraciones estratégicas en la relación bilateral disminuiría la influencia transnacional de quienes desean enfatizar otros aspectos más afines a sus intereses. Los sectores de oposición al régimen militar tienen plena conciencia de este punto, incluso más que el propio gobierno; de ahí que denunciaran las negociaciones del aeropuerto en términos tan vehementes⁵.

⁵ Hay quienes incluso han levantado la hipótesis de la "Irrelevancia Estratégica de Chile", a fin de que las relaciones internacionales y transnacionales chilenas se den totalmente fuera del marco de consideraciones de seguridad. La idea es irrealizable, pero no ha dejado de ser atractiva para muchos intelectuales chilenos.

Por otra parte, no hemos encontrado en esta obra un tratamiento con perspectiva de la naturaleza y diagnóstico de las relaciones transnacionales y sus posibilidades futuras en las relaciones chileno-estadounidenses. Tampoco se insinúan los márgenes dentro de los cuales esa relación es legítima o aceptable. No debemos olvidar que este es un aspecto contemporáneo de gran relevancia. Actualmente participan cada vez —y se benefician— más actores, incluida la intelectualidad chilena de izquierda, que otrora se autocalificara de “antimperialista” y que hoy es tan conocida, popular e influyente en los Estados Unidos.

Los autores pronostican —acertadamente a nuestro juicio— que las relaciones del futuro se podrán ver dificultadas por inevitables conflictos de intereses. Una tarea importante será sentar las bases para que ambas naciones puedan crear el marco de una relación en donde se reconozcan y respeten mutuamente intereses legítimos. Un aspecto crucial en la conformación de ese marco de relación será determinar y delimitar el carácter y alcance de las relaciones transnacionales, a fin de que no creen innecesarias tensiones al interior de ambos Estados.

Esta pequeña obra tiene el mérito de mencionar los temas más relevantes que han marcado las relaciones contemporáneas entre Chile y los Estados Unidos. No obstante, pensamos que su valor académico es limitado: pudo haber sido un buen artículo centrado en el período de la Administración Reagan, aunque eso lo habría hecho menos accesible al grueso público.

Emilio Meneses C.
Instituto de Ciencia Política
Universidad Católica de Chile