
ARTICULOS

CHILE: EL DILEMA DE LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA *

MARK FALCOFF

En el artículo se analizan someramente los elementos determinantes de las relaciones entre Chile y Estados Unidos, su evolución a través del tiempo y la importancia actual del país para este último, la cual está basada principalmente en hechos como la calidad de Chile de importador de productos norteamericanos, la capacidad de su Marina y también en elementos ideológicos. Estos se refieren a la consideración de Chile como instrumento para lograr objetivos políticos internos de Estados Unidos, tanto para la derecha como la izquierda. En seguida se describen las políticas hacia Chile de los gobiernos de los presidentes Carter y Reagan, en especial las de este último. El autor pretende demostrar que las acciones de estos períodos han logrado objetivos contrarios a los previstos, permitiendo que Pinochet desafiara a Estados Unidos, alcanzara sus deseos y cumpliera sus objetivos sin castigos ni represalias eficaces. El autor prosigue con el análisis de las causas del fracaso de las políticas de Carter y Reagan para lograr la reinstauración de la democracia en Chile y, en consecuencia, el retiro de Pinochet. Termina el artículo con indicaciones de los posibles contenidos de las acciones futuras del Gobierno y el Congreso norteamericanos en relación a Chile, a fin de obtener el traspaso del poder de los militares a los civiles.

I

El reciente colapso de las dictaduras en Haití y Filipinas ha servido para recordar a los americanos que desde la Segunda Guerra Mundial algunas de nuestras más dolorosas heridas en política exterior han sido infligidas no por adversarios, sino por sedicentes (y egoístas) amigos. Aunque nada es inevitable y no hay dos situaciones iguales, es difícil ignorar las relaciones entre la caída de Chiang Kai-shek y la as-

MARK FALCOFF es miembro residente del American Enterprise Institute y autor de "Small Countries, Large Issues". Partes de este trabajo fueron presentadas en Washington, DC., en el simposium "Uncomfortable Allies. Problems of Choice and Assessment", patrocinado por el Instituto en diciembre de 1985.

* Este artículo apareció originalmente en inglés y ha sido traducido y se publica con autorización de la revista *Foreign Affairs*, Spring 1986. Copyright, 1986, by the Council on Foreign Relations, Inc.

censión de Mao Zedong en China; de Fulgencio Batista y Fidel Castro en Cuba; de Anastasio Somoza y los sandinistas en Nicaragua.

En general, el dilema se puede exponer muy simplemente: cuando se cierran todas las sendas del cambio político en una sociedad del Tercer Mundo, el centro moderado es la primera víctima. A Estados Unidos no le queda más que elegir entre extremos polares, uno de los cuales no es viable y el otro inaceptable. Pero en el momento de la elección sus propias preferencias están algo fuera de lugar y, generalmente, terminan por hacer realidad ambos polos. No hay una solución fácil a este problema, pero la experiencia reciente sugiere al menos una regla: la necesidad de actuar antes que las situaciones no tengan solución.

Este es el desafío a la política norteamericana en el Chile de hoy: convencer a la dictadura militar de devolver el poder a las fuerzas democráticas civiles antes que el gobierno pierda el control sobre la situación y también antes que las alternativas aceptables sean desprovistas de toda credibilidad por las fuerzas aliadas a Cuba y a la Unión Soviética. La tarea, ni simple ni fácil, está llena de connotaciones especiales, dados los antecedentes del pasado democrático de Chile, su lugar en la región y su particular relación con los Estados Unidos.

En este momento, el principal obstáculo para el retorno expedito de Chile a la democracia es el general Augusto Pinochet Ugarte, quien ha gobernado el país desde 1973 y que parece decidido a perpetuarse en el poder por medio de la Constitución de 1980. Este cuerpo legal le permite permanecer en el poder como presidente-dictador vitalicio, para ser sucedido, al parecer, por un régimen en que un parlamento maniatado y desvirtuado coexistirá con un ejecutivo militarizado.¹ Se espera que Pinochet sea el candidato designado por la Junta para el plebiscito de 1989. Si triunfa, su período se extenderá hasta 1997 cuando, si su salud se lo permite, será elegible para otro período de ocho años, esto es, hasta 2005. Es a estas disposiciones a lo que se refieren los diplomáticos chilenos cuando declaran que su gobierno ya tiene planes para una "transición democrática".

Por su parte, la gran mayoría de la comunidad política chilena ha pasado a la oposición. Después de un largo período de disputas internas, esos grupos firmaron un Acuerdo Nacional para la Transición a la Democracia Plena, redactado en agosto de 1985, que busca la incorporación de rasgos verdaderamente democráticos a la Constitución pinochetista de 1980. El Acuerdo concita un rango inusualmente amplio de fuerzas políticas y personalidades, incluyendo ex funcionarios del régimen de Allende y antiguos partidarios de Pinochet. Sin embargo, a las pocas horas de su entrega en el Ministerio del Interior, el documento fue abruptamente rechazado por el gobierno chileno.

Entretanto, el Partido Comunista de Chile y sus aliados han asumido una posición de extrema militancia llamando al derrocamiento del

¹ Para mayor explicación de las disposiciones de esa Constitución, véase Mark Falcoff, "The Coming Crisis In Chile", *Policy Review*, otoño 1985, pp. 18-26.

régimen por cualquier medio. A través del Frente Patriótico Manuel Rodríguez se han embarcado en el terrorismo y el asesinato político, así como en actos de sabotaje industrial. Aunque históricamente fuerte en algunos sindicatos, el Partido está creciendo ahora en dos áreas en las que era débil antes de 1973: las universidades y las poblaciones marginales que rodean Santiago y otras ciudades. Su decisión de permanecer fuera del Acuerdo Nacional, aunque temporalmente conveniente para las fuerzas moderadas de la oposición, sugiere que cree que los planes del gobierno para el futuro seguirán vigentes, por lo que está tomando posiciones para una fase posterior de mayor enfrentamiento, en la que sus rivales menos radicales se encontrarán desacreditados.

II

Como país pequeño, remoto y vulnerable, Chile ha buscado históricamente fortalecer su posición internacional por medio de alianzas cuidadosamente manejadas con naciones distantes, principalmente Gran Bretaña en el siglo XIX y Estados Unidos en el siglo XX. La compleja mezcla de factores que ha dado forma a las relaciones chileno-norteamericanas desde la Primera Guerra Mundial incluye consideraciones geográficas, navales, militares, económicas y políticas. Aunque hoy en día sobreviven elementos de todas ellas, el énfasis norteamericano ha ido cambiando con el tiempo, hecho que los chilenos a menudo parecen no reconocer, prefiriendo, en cambio, considerar cada uno de estos intereses como una adhesión indiferenciada a una enorme estructura. Eso tiene por efecto exagerar la importancia del país para Estados Unidos y de introducir curiosas distorsiones en la relación bilateral.

Probablemente la mejor época de tal relación fue el período comprendido entre las dos guerras mundiales, cuando el capital y la experiencia de ingenieros norteamericanos desarrollaron una industria del cobre moderna y en gran escala y, con ella, produjeron los ingresos económicos para que Chile financiara su presupuesto nacional durante más de dos generaciones. Hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de las distancias y de las evidentes diferencias culturales, Estados Unidos era claramente el país hacia el cual las preferencias de la élite chilena, e incluso de miembros selectos de la (entonces pequeña) clase media, estaban más orientadas.

Ya sea por la relación económica *tout court** o por alguna vaga percepción de intereses congruentes, Chile comenzó a seguir la política internacional de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial y en la primera década de la postguerra, hasta el punto de declarar fuera de la ley al Partido Comunista en el año 1947, de acuerdo a la posición norteamericana en los inicios de la Guerra Fría. En 1950, sin embargo, las relaciones entre ambos países pasaron a una situación de inactivi-

* Simplemente. En francés en el original (N. del T.).

dad, a medida que los intereses norteamericanos, tanto económicos como de otro tipo, se volcaron hacia la reconstrucción de Europa Occidental. También fue durante este período en que, por primera vez, algunos políticos chilenos comenzaron a demandar la nacionalización de la industria cuprífera.

Pero repentinamente, el interés norteamericano por Chile fue reavivado por la Revolución Cubana, la cual pareció ofrecer a los latinoamericanos un nuevo modelo de desarrollo basado en una alianza político-militar con la Unión Soviética. En 1962, la administración Kennedy respondió a este desafío con un masivo programa de ayuda y reforma conocido como Alianza para el Progreso. Chile fue el mayor beneficiado individual de la Alianza, principalmente porque las tradiciones políticas democráticas del país (en esa época casi únicas en Latinoamérica) posiblemente hicieron de él el escenario más apropiado para enfrentar el desafío que Castro significaba para los ideales occidentales. Además, una nueva y dinámica fuerza política emergió hacia fines de 1950, el Partido Demócrata Cristiano, el que ofreció una alternativa moderada para quienes favorecían el cambio económico y social.

Durante los años sesenta, el compromiso norteamericano con los demócratacristianos fue algo más que platónico. La Agencia Central de Inteligencia,* siguiendo un modelo establecido para la lucha contra los partidos comunistas en la Europa occidental de la postguerra, proporcionó considerable ayuda financiera al Partido Demócrata Cristiano en las elecciones de 1964, posibilitando el triunfo arrollador del presidente Eduardo Frei (1964-1970). Aunque éste tuvo el efecto práctico de arrebatar la presidencia al marxista Salvador Allende Gossens, candidato de la coalición comunista-socialista, también abonó el terreno para la victoria de la izquierda seis años después. Por un lado, la retórica de Frei ("Revolución en libertad") generó expectativas mucho más allá de su capacidad de satisfacerlas y provocó un agudo movimiento hacia la izquierda en su propio partido; y por otro, su resuelta adhesión a los objetivos de la Alianza, tales como las reformas tributaria y agraria, le enajenó el apoyo de la Derecha, que habían votado por él en las elecciones de 1964 considerándolo como el menor de dos males. De esta forma, en 1970 este sector político llevó un candidato propio, dividiendo la votación presidencial en tercios. El ganador, por un estrecho margen, fue Allende.

Esta victoria fue un golpe para Estados Unidos, ya que había invertido mucho más que dinero en el experimento de Frei. También dejó atónitos a los demócratacristianos, que todavía constituían el mayor partido en Chile y esperaban seguir en tal calidad por mucho tiempo. Por su parte, la nueva coalición de socialistas, comunistas y populistas que apoyaban a Allende, fascinados con el triunfo y convencidos de su inevitabilidad histórica, trataron de arruinar las instituciones de-

* C.I.A. (N. del T.).

mocráticas del país de modo de lograr una "transición al socialismo", pasando virtualmente por sobre el electorado chileno.

Enfrentados con lo que superficialmente parecía un "camino democrático" al marxismo, Estados Unidos comenzó a apoyar a aquellas fuerzas capaces de impedir este objetivo. Durante los tres años del régimen de Allende, los demócratacristianos y la oposición en general fueron ayudados por unos ocho millones de dólares desembolsados por la CIA. Este apoyo impidió al gobierno usar el arma de la nacionalización para liquidar la base económica de sus oponentes y aseguró la supervivencia de la prensa y medios de comunicación opositores. Empero, poco después que las Fuerzas Armadas derrocaran a Allende en septiembre de 1973, los subsidios de la CIA cesaron. Luego de investigaciones de un comité especial del Senado norteamericano en 1975, la CIA perdió la tácita aprobación del Congreso para proporcionar ayuda encubierta y, al parecer, esta situación continúa hasta hoy.

Estos hechos, por remotos que sean para muchos norteamericanos, permanecen vívidos en la memoria colectiva, tanto del Gobierno como de la clase política chilenos y continúan confirmando su percepción de Estados Unidos y de las relaciones bilaterales. Se podría decir que Chile ocupa un lugar mucho menos importante en la política latinoamericana de Estados Unidos que hace una década o dos; pero dado el nivel de compromiso anterior, el cual fue excepcionalmente alto para la región, no es sorprendente que tantas personas continúen filtrando sus percepciones a través del prisma de la historia reciente.

El resultado es que todo lo que sucede en Washington en relación con Chile, por nimio que sea, es enormemente inflado por los medios de comunicación chilenos. En realidad, algunos asuntos, como votaciones en las instituciones financieras internacionales, son verdaderamente serios; pero otros, de importancia más discutible (declaraciones pro forma, cortesías diplomáticas, visitas de rutina por parte de funcionarios norteamericanos y oficiales en servicio de las Fuerzas Armadas e, incluso, comentarios informales), son objeto de interminables interpretaciones, en las que Estados Unidos es visto ya sea reafirmando su férreo apoyo a la dictadura o en proceso de revisar su política y garantizando, en consecuencia, el colapso final de Pinochet. Lamentablemente el problema no es sólo intelectual: las intenciones norteamericanas, por mucho que estén expresadas simbólicamente y sean o no acertadamente percibidas, son consideradas como una variable independiente en la ecuación política chilena y, por fuerza, así resultan ser.

Por supuesto, la verdad es que se podría decir que las relaciones chileno-norteamericanas, desde los años cuarenta han sido determinadas un poco ciegamente por sucesos acaecidos en otros lugares: la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría, la Revolución Cubana, Vietnam, Watergate y, ahora último, por los eventos en Nicaragua, Irán y Afganistán. Pero esto no ha impedido tanto al gobierno como a la oposición recurrir a estos amplios modelos de la acción política exterior norteamericana para interpretar los sucesos locales según sus respectivas necesidades.

Al mismo tiempo, los chilenos de todas las tendencias políticas han sido a menudo incapaces de apreciar la forma en que han ido cambiando, a lo largo del tiempo, los intereses norteamericanos en su país. Desde la nacionalización del cobre por parte de los demócratacristianos en 1969, la prioridad norteamericana en cuanto a inversión ha cambiado desde la minería hacia los servicios financieros. El país sigue constituyendo un importante mercado para las exportaciones norteamericanas, pero, a pesar de incentivos notablemente generosos, no ha atraído montos significativos de inversiones fijas nuevas. Hasta cierto punto esto se debe a aprensiones acerca del eventual resultado de la actual lucha política, pero aún más, a la caída del precio del cobre, principal fuente de divisas del país, y al peso de la deuda externa que, per cápita, es una de las más altas del mundo.

Estados Unidos tiene interés estratégico-militar en Chile debido a la destacada ubicación de éste en una de las dos rutas marítimas entre los océanos Atlántico y Pacífico y la única no susceptible de sabotaje por sus características naturales. También Chile posee una Armada con gran capacidad, que participa anualmente en maniobras conjuntas (Unitas) con su homónimo norteamericano. La Armada norteamericana asigna una prioridad bastante alta a estos factores, como también el Departamento de Defensa, pero un embargo de armas vigentes desde 1976² eliminó el grupo de presión más importante (fabricante de aviones sofisticados, sistemas de comunicaciones navales y otros) que habría podido tener interés en mantener indiscriminadamente buenas relaciones con el régimen de Pinochet.

Incluso dentro del contexto latinoamericano, Chile ya no ocupa su anterior lugar de privilegio. La democracia es hoy la orden del día en muchas naciones del hemisferio, incluyendo algunas con historias políticas extremadamente problemáticas. Más aún, la creciente tendencia hacia el no alineamiento, incluso en repúblicas con gobiernos conservadores, como Colombia, sugiere que en Chile un retorno a la democracia no necesariamente va a indicar la reanudación de una especial relación de seguridad como la que guió las relaciones bilaterales del pasado.

Por ahora, la principal importancia de Chile para Estados Unidos es, de hecho, ideológica. Los liberales lo consideran una preciada evidencia de su causa contra el contenido anticomunista de la política exterior norteamericana de postguerra: la extinción de la democracia allí es prueba de los incontrarrestables males de la acción encubierta. En una versión algo más extrema, pero ampliamente compartida, la permanencia del régimen de Pinochet es una demostración de que en el Tercer Mundo la lógica y, tal vez, inevitable alternativa al marxismo, es algún tipo de fascismo. Es más, en la medida en que prevalezca o parezca prevalecer el concepto de "las cosas como de costumbre" en la re-

² Sección 406 de la Ley de Ayuda Externa de Seguridad y Control de Exportaciones de Armas de 1976 (Enmienda Humphrey-Kennedy).

lación rutinaria chileno-norteamericano, se abriga la idea que el objetivo de la política norteamericana en América Latina es la restauración o robustecimiento del sistema político democrático en países como Nicaragua.

La concepción norteamericana conservadora respecto de Chile ha atravesado tres distintas fases: la primera (1973-1977), en que el colapso de la democracia en Chile fue considerado como una crítica devastadora (como en efecto lo fue) a las políticas económicas y sociales temerariamente socialistas-populistas de Allende. El alto grado de rechazo hacia el gobierno de Allende experimentado por muchos conservadores y el subsecuente alivio por su desaparición, hicieron que durante este período ignoraran, a veces escandalosamente, el gran costo humano que su extinción involucró.

En la segunda (1977-1981), Chile fue considerado como ámbito de un nuevo experimento de economía de libre mercado. Durante este breve, pero no inolvidable período de auge económico, los conservadores pudieron identificar acciones políticas positivas, incluyendo la liberación de los presos políticos detenidos sin cargos en 1976 y una amnistía en 1978, la que permitió la liberación o la salida al exilio de muchos de los restantes detenidos. Sin embargo, estos hechos, aunque positivos, no formaban parte de un proyecto general para terminar con el régimen de Pinochet, ni siquiera en un plazo mas bien largo, sino que eran indicios de su arrogante confianza en sí mismo. Cuando la burbuja financiera estalló, terminaron o se reinvirtieron estos modestos pasos hacia la liberación.

En la tercera fase, comenzada en 1982 y no terminada aún, los conservadores han empezado a preguntarse paulatinamente si los problemas que ahora enfrenta Estados Unidos en Nicaragua podrían haber sido evitados por un alejamiento más oportuno y decidido de Somoza. Aunque hay grandes diferencias entre ambos países, para el efecto de una conceptualización general de la política exterior, los recientes eventos de Managua sirven como advertencia de lo que podría ocurrir en Santiago. Y hasta cierto punto, la voluntad de Washington de reexaminar sus supuestos acerca de Chile refleja un cambio en el pensamiento conservador dentro del propio Chile, donde muchas de aquellas fuerzas políticas que apoyaron el golpe contra Allende han ido pasando una tras otra a las filas de la oposición. La naciente congruencia de la opinión chilena y norteamericana acerca de la naturaleza de la dictadura todavía plantea, por cierto, interrogantes sobre qué debe hacerse para llevar a cabo una transición ordenada y pacífica hacia la democracia.

III

La idea de que Estados Unidos considere la dictadura de Pinochet como un aliado privilegiado, por mucho que a menudo lo declaren así el propio régimen, o lo que es equivalente, sus oponentes internos y sus

críticos externos, es completamente errada.³ Pero la verdad es que ni la administración de Carter, ni la de Reagan han encontrado la correcta combinación de incentivos y sanciones como para obligar o convencer a las Fuerzas Armadas chilenas de devolver el poder a un gobierno civil elegido.

El equipo de Carter llegó al poder en la cresta de la ola internacional de repulsa hacia lo de Vietnam y personajes importantes dentro del mismo experimentaban un profundo sentido de vergüenza por el desempeño norteamericano durante la guerra fría, especialmente respecto de las pequeñas naciones no occidentales. Esta visión ampliamente revisionista tuvo algunas implicancias muy concretas en las políticas respecto de países cuyos gobiernos eran considerados interlocutores legítimos: Panamá (tratados del Canal); Cuba (normalización de las relaciones diplomáticas); y Vietnam (reconciliación y, quizás, aun indemnizaciones); pero en aquellos países, como Chile o Guatemala, donde los regímenes vigentes no se visualizan como "a este lado de la historia, era mucho menos claro como se podrían alcanzar los objetivos norteamericanos. Al final, una renuencia temperamental a recurrir a instrumentos tradicionales de la diplomacia coercitiva (great power diplomacy), tal como la acción encubierta, (una completa renuencia con todas sus implicaciones filosóficas) llevó a la administración Carter a refugiarse en políticas puramente punitivas más que en acciones diseñadas para lograr metas explícitas.

Así, a la prohibición de la venta de armas y del entrenamiento de oficiales de las Fuerzas Armadas desde 1976, Estados Unidos añadió algunas sanciones económicas. Los representantes norteamericanos ante los organismos financieros internacionales se opusieron sistemáticamente a nuevos préstamos a Chile cada vez que tales créditos se decidían por votación. Por primera vez, Estados Unidos apoyó la creación de un relator especial para Chile en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, donde el representante norteamericano Brady Tyson pidió, en primer lugar, públicas disculpas por el rol que, según se decía, había jugado su país en llevar a Pinochet al poder.

Más simbólicamente, líderes claves de la oposición fueron recibidos, algunos por primera vez, en las altas esferas de Washington. Y en 1979, después que la Corte Suprema en Chile denegó la extradición de individuos supuestamente implicados en el asesinato de Orlando Letelier, ex funcionario del gobierno de Allende, y de su secretaria norteamericana Ronnie Moffit, la administración de Carter tomó medidas adicionales. El personal diplomático norteamericano en Santiago fue reducido en un

³ Los diplomáticos chilenos se dan clara cuenta de esto, puesto que deben manejar diariamente las relaciones bilaterales. Incluso el Ministro de RR.EE., Jaime del Valle, indicó hace poco (junio de 1985) que "Estados Unidos ha señalado continuamente la importancia que asigna a la democracia... siempre lo han dicho y reiterado en toda ocasión. No lo podemos negar". Entrevista radial, FBIS (Latín America), 12 de junio de 1985.

25% y fue retirada la misión militar. Los nuevos préstamos del Eximbank* y las garantías de la OPIC* fueron expresamente prohibidas.

Si el propósito de la política de Carter era impedir que el gobierno de Pinochet pretendiera gozar del apoyo de Estados Unidos, lo logró brillantemente con beneficios adicionales para el prestigio norteamericano en América latina. También levantó la moral de la oposición democrática dentro de Chile en un momento especialmente importante y, como se afirma a menudo, incluso salvó vidas. Pero el propósito de impulsar a Chile hacia la democracia resultó irrelevante, por decir lo menos. Los años de Carter coincidieron, más bien, con el constante avance de Pinochet hacia una indiscutible supremacía entre los militares chilenos y, por lo tanto, en el país. Entretanto, al desafiarlo sin éxito, el Presidente Carter involuntariamente enseñó a su contraparte chilena algo que ésta ignoraba hasta entonces: es posible desafiar a Estados Unidos y no sólo sobrevivir, sino incluso, prosperar.

El advenimiento de un gobierno republicano conservador a principios de 1981 llevó a las autoridades en Santiago a suponer que sus problemas con Estados Unidos se habían acabado y que todos los obstáculos puestos por el Congreso a las relaciones bilaterales a fines de la década del setenta, especialmente en el área de las relaciones militares, serían eliminados rápidamente. Tales suposiciones se basaban, sin embargo, en burdas extrapolarizaciones de la retórica sobre política exterior de la campaña de Reagan, no en seguridades específicas y ni siquiera en las consideraciones generales de las relaciones chileno-norteamericanas.

Desde luego, el equipo Reagan enfocó el problema de Chile (como Argentina, Sudáfrica y Filipinas) desde una perspectiva muy diferente a la de su predecesor. Rechazó la idea que aquellos regímenes del tercer mundo que declaraban abiertamente su hostilidad hacia Estados Unidos eran de algún modo el anuncio del futuro; lamentablemente esto permitió a otros inferior que automáticamente los aliados sí lo eran. La administración Reagan estuvo fuertemente influida por las experiencias de Irán y Nicaragua en 1979, donde la falta de energía había llevado a su predecesor a abandonar dos tradicionales aliados a un costo prohibitivamente alto, no sólo para Estados Unidos, sino también para los pueblos de dichos países. Como argumentó Jeane J. Kirkpatrick en su ahora famoso artículo, cuyo contenido se convirtió en la piedra angular de la política exterior del nuevo gobierno, los regímenes autoritarios, si bien son brutales con los disidentes individuales, carecen de la capacidad, o incluso del deseo, de producir revoluciones que cambien la sociedad en forma total y, por lo tanto, son incapaces de perpetuarse en el modo que es característico de sus análogos totalitarios.⁴ A pesar de los vituperios inmediatos de los críticos contra este razonamiento, éste tiene fundamentos empíricos muy firmes, sobre todo en América latina.

* Banco para Exportación-Importación, entidad oficial (N. del T.).

* Corporación para las Inversiones Privadas en el Exterior (N. del T.).

⁴ "Dictatorships and Double Standards" Cometary, september 1980.

El problema para la administración Reagan era que Chile no se adecuaba, excepto muy superficialmente, a este marco analítico y, por lo tanto, frustraba desde el principio los intentos de "diplomacia silenciosa". Una tendencia casi inevitable hacia una eventual entrega del poder es característica solamente de regímenes militares en que el liderazgo es colectivo, como los recientes casos de Ecuador, Brasil y Argentina. Chile está gobernado por una dictadura no sólo de carácter muy personalista, sino también con una visión de futuro cuidadosamente elaborada. Este punto es absolutamente esencial para entender la lógica interna del régimen de Pinochet: incluso hechos relativamente "favorables" (periódica disminución de la represión, liberación ocasional de prisioneros políticos) sólo pueden entenderse como parte de proyectos de largo plazo.

No es de extrañar que inicialmente el equipo de Reagan malinterpretara la orientación del régimen de Pinochet, en razón que en 1979 y 1980, aquellos que iban a formar parte de aquél, recibían frecuentemente, por parte de diplomáticos y ciudadanos privados chilenos, seguridades que la nueva Constitución (que por entonces redactaba el Consejo de Estado) proveería el marco de una auténtica, aunque gradual, transición. Mucho se habla de la vuelta a la legalidad de los partidos políticos y de la realización de elecciones, primero a nivel municipal, luego provincial y regional, para alcanzar finalmente la cima de la autoridad nacional. A los que conocían algo de Latinoamérica les sonaba un poco como Brasil. Tales rasgos efectivamente figuraban en las primeras versiones del proyecto constitucional, pero cuando la definitiva pasó por las manos revisadoras del Presidente en persona, desaparecieron y desde hace seis años todavía se espera su anuncio.⁵

Más aún, en 1979 y 1980 funcionarios chilenos repitieron, a quien quisiera oírlo, que no era realista esperar que su gobierno respondiera constructivamente cuando Estados Unidos continuaba su itinerario en forma grosera y poco diplomática, lo que en cualquier caso servía sólo para reforzar la resolución del Presidente Pinochet y debilitar a los considerados "moderados" dentro de su círculo inmediato. Aceptando el desafío, el gobierno de Reagan disminuyó algunos de los aspectos punitivos de la política de Carter, eliminando dos de las sanciones impuestas en relación al caso Letelier: la prohibición de préstamos del Eximbank y la participación de la Armada chilena en los ejercicios Unitas⁶

⁵ Se restablecieron las elecciones en los sindicatos y universidades.

⁶ Como observó John Bushnell, Subsecretario para Asuntos Interamericanos, estas sanciones tendían a perjudicar más los intereses de Estados Unidos (sus exportaciones y su Marina) que los de Chile. "U.S. Economic Sanctions Against Chile": Hearing before the Subcommittees on International Economic Policy and Trade and on Inter-American Affairs of the Committee of Foreign Affairs, House of Representatives, 97 th. Congress, 1st. Session, Washington: G.P.O. 1981. Tal vez vale la pena notar que el gobierno de Reagan de ningún modo consideró cerrado el caso Letelier y el Subsecretario de Estado, Thomas Enders lo señaló específicamente al Presidente Pinochet en su visita a Chile a fines de 1981.

(a causa de la oposición del Congreso, la administración Reagan no otorgó, sin embargo, la certificación necesaria para reanudar la venta de armas o el entrenamiento de personal militar).

Estados Unidos reanudó también el apoyo para préstamos a Chile por parte de sus bancos multinacionales y le ayudó en las periódicas renegociaciones de su deuda externa, aunque esto último estaba dictado más por consideraciones de estabilidad financiera internacional que de solidaridad política. Ninguna de estas medidas recibió ni la menor señal de reciprocidad. En vez de ello, la paciencia y buena fe del equipo de Reagan y la convergencia ocasional de las políticas externas chilena y norteamericana (de oposición al comunismo internacional) fueron pronta y públicamente malinterpretadas por el gobierno de Santiago como un tácito signo de aprobación a sus medidas y de aceptación a las disposiciones de la Constitución de 1980.

A decir verdad, lo más cercano a una apertura política en Chile desde el golpe (un breve, pero finalmente infructuoso diálogo entre el Ministro del Interior Sergio Onofre Jarpa y representantes de la Alianza Democrática en 1983) fue un hecho absolutamente no planeado y ciertamente no consecuencia de la política norteamericana. El diálogo fue fomentando por la caída del precio del cobre que había empezado en 1981, un colapso generalizado del crédito interno, amplio desempleo y masivas demostraciones de protestas; terminó en un cambio ministerial y un estado de sitio.

Estados Unidos dio apoyo moral y político a la breve "apertura" política, pero no habiendo hecho nada para llevarla a cabo, no pudo salvarla cuando falló. Sin embargo, este período marca una época decisiva en el pensamiento de Washington: si en Chile no se podía obtener ningún adelanto dentro del marco de un diálogo formal, menos se podía esperar en un clima de represión oficial y renovada rigidez.

El estado de sitio fue levantado en julio de 1985 y sólo bajo la amenaza específica del gobierno norteamericano de oponerse a la renegociación de los créditos de Chile en el Banco Mundial. Alrededor de la misma fecha, en el Congreso norteamericano se propuso la Enmienda Weiss, la cual disponía la restauración de las sanciones del Eximbank y de la OPIC y la orden de voto negativo en las negociaciones crediticias multilaterales.⁷ Sin embargo, faltó el apoyo necesario de ambos partidos para que fuera aprobada, pero el sentimiento anti-Pinochet estaba aumentando en el Congreso y en el Gobierno. Cuando el Presidente Pinochet rechazó el Acuerdo Nacional, el equilibrio se inclinó abruptamente en su contra.

⁷ A principios de 1985, los Estados Unidos protestaron por el estado de sitio absteniéndose de votar los préstamos a Chile en el Banco Interamericano de Desarrollo. La House Resolution 52, llamando a la restauración de la democracia en Chile (99 th. congress, 1st. Session) fue patrocinado por el Rep. Ted Weiss (D-N.Y.) y otros.

IV

El fracaso de las políticas, tanto de Carter como de Reagan, puede explicarse en parte por una indiscriminada confianza ya sea en la acción punitiva, como en la persuasión amistosa, contando con ideas generales sobre lo que había que esperar a cambio. Pero en gran medida también este fracaso puede atribuirse a la peculiar ideología del régimen de Pinochet.

Los duros, que reflejan las ideas personas del Presidente chileno, a menudo se jactan que no necesitan buenas relaciones con Estados Unidos para sobrevivir. Al mismo tiempo, empero, desean desesperadamente esas buenas relaciones, como si su supervivencia en efecto dependiera de ellas. Y sobre todo, para los militares chilenos la adquisición de armas y el entrenamiento de oficiales en Estados Unidos representan una aceptación ideológica del hecho que están en guerra con la Unión Soviética y que, como tales, son un aliado en la lucha Este-Oeste. Esta aparente contradicción es producto de la permanente inseguridad que necesariamente experimenta todo gobierno no democrático, aumentada en el caso chileno por la presencia concreta en el país de elementos terroristas apoyados por la Unión Soviética y Cuba y por la campaña internacional en su contra, en la que los partidos comunistas son los partícipes más activos, aunque en ningún caso los únicos.

Esta consideración mundial ha tendido a invalidar cualquiera de las políticas por las que Estados Unidos ha optado en los últimos nueve años. Así, cuando Washington mantenía una abierta oposición y una confrontación internacional con su régimen, Pinochet se refugió en la idea que el gobierno de Estados Unidos (tal vez infiltrado por marxistas) era incapaz de proseguir su propio interés nacional; no había, pues, necesidad de hacerle favores costosos o especiales. Pero una política de diplomacia silenciosa se interpretó como la aceptación tácita por parte de la administración Reagan que la lucha de Chile era la suya propia y, por lo tanto, tampoco había necesidad de hacerle favores costosos o especiales. Romper este punto muerto continúa siendo el principal desafío a la política norteamericana.

El itinerario de Pinochet para los próximos tres años no podría ser más claro: sobrevivir hasta el plebiscito de 1989, el que supone que lo consagrará a él y a su sistema de una vez por todas. Para esto necesita dividir la oposición, asegurar un nivel de actividad subversiva y violencia que sea controlable, pero que produzca suficiente miedo como para llevar a los chilenos dubitativos de vuelta hacia su lado y difuminar el rol potencial de Estados Unidos como aliado de la oposición democrática.

El régimen ha revivido algunos de los tópicos que en el pasado dividieron a la oposición, en especial, su relación con los comunistas, sencillamente negando a comprometerse con los signatarios del Acuerdo Nacional. El Partido Socialista, que tiene una larga historia de colaboración con el Partido Comunista, sólo puede esperar ocupar la presidencia en Chile en el futuro si la antigua alianza (como la que hizo posible

la experiencia de Allende en 1970-1973) pudiera ser revivida de algún modo. Más aún, los comunistas pueden ofrecer habilidades para movilizar, las cuales son consideradas esenciales por una minoría de los líderes de oposición, de modo que hay una continua discusión sobre si se puede, y cómo, convencer al Partido Comunista de volver a su anterior fórmula (pre-1979) de "no violencia". En febrero de 1986, los socialistas amenazaban retirarse del Acuerdo Nacional, a menos que la oposición democrática asumiera una actitud más flexible respecto al Partido Comunista. Por otra parte, en relación a este punto, la opinión pública chilena sigue firmemente opuesta al comunismo y las Fuerzas Armadas no van a aprobar proposiciones opositoras mientras subsista alguna duda sobre el tema de la colaboración con los comunistas. Por eso, cualquier tendencia opositora hacia un acercamiento al Partido Comunista tiende a favorecer los propósitos de Pinochet respecto de los militares, estas tendencias amenazan introducir una cuña entre Estados Unidos y los partidos del Acuerdo Nacional.

Si llegara a confirmarse la idea que todas las sendas pacíficas hacia el cambio están cerradas, la actividad subversiva tenderá a intensificarse en el futuro. Además del crecimiento más o menos espontáneo de los cuadros revolucionarios y los considerables elementos que desde fuera de Chile entrenan, arman y financian a muchos de ellos, el gobierno mismo no está libre de eventos organizados (apagones en las principales ciudades o bombas en edificios públicos, con víctimas civiles inocentes) para subrayar la necesidad de continuar el régimen militar.

Habiendo agotado sus líneas de crédito con la administración Reagan y los miembros republicanos del Congreso, el régimen trata ahora de comprar tres años adicionales de tolerancia con la sugerencia, y a veces la casi velada promesa, que Pinochet no será el candidato de la Junta en 1989. En cambio, un civil conservador como el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Hernán Cubillos o el ex Ministro del Interior, Sergio Onofre Jarpa, podrían ser propuestos por la Junta, aprobados por plebiscito y, una vez en el poder, dismantelar el aparato de la dictadura, tal como Adolfo Suárez lo hizo en España en la década del setenta.

Funcionalmente, este escenario tiene el mismo propósito, respecto de Estados Unidos, que las antiguas discusiones sobre la Constitución durante su periodo de gestación de 1979-1980: aprovechar la ignorancia generalizada en Estados Unidos respecto de los asuntos chilenos y el deseo de los conservadores norteamericanos de creer lo mejor de las personas que se proclaman sus aliados. Pero, incluso si Pinochet se retirara en 1989 (algo que, por lo demás, es absolutamente discordante con el desarrollo de su carrera y todo lo que se sabe sobre su personalidad), todavía se suscitarían preguntas muy cruciales: dónde iría el ex presidente; qué rol jugaría él (y las Fuerzas Armadas) en la política chilena; y cómo le iría al país bajo una Constitución no democrática a la cual Cubillos o Jarpa (o cualquier otro) estarían llamados a aplicar y a respetar y no a desarticular. Si los que dicen apoyar este derrotero fueran realmente serios, estarían lidiando con estos tópicos desde ya, no postergándolos hasta 1989.

Poca duda cabe que en 1986 y 1987 el Congreso y el Gobierno de Reagan revisarán una vez más sus opciones en Chile. La enmienda Weiss, la cual no fue rechazada el año pasado, no tendría problemas para ser aprobada en el Congreso en la actualidad. Desde luego, después de la abrupta negativa del gobierno chileno a discutir el Acuerdo Nacional, es probable que en el futuro tales enmiendas parezcan suaves consideradas en retrospectiva. Si de algo sirve la comparación con el caso sud-africano, a medida que las cosas empeoran, el Gobierno de Santiago puede esperar proyectos legislativos más ambiciosos, de un alcance mucho mayor que todo lo que la administración Carter jamás pudo haber considerado. Estos proyectos incluyen proposiciones para un embargo de cobre, desinversión y prohibiciones de nuevos créditos privados. Cuán lejos se lleven las sanciones dependerá, en último término, de los hechos dentro de Chile mismo. Como mínimo, sin algunos progresos concretos hacia la transición política, el gobierno chileno puede esperar que el gobierno de Reagan vote en su contra en el Banco Mundial, donde algunos importantes plazos de vencimiento se cumplen en 1987 y 1988.⁸ Puede estar en evolución un consenso entre el Partido Demócrata y el Republicano a partir de la instintiva repugnancia norteamericana por las dictaduras, combinada con una creciente conciencia del costo práctico de los gobiernos no democráticos para los asuntos generales de seguridad norteamericanos.

La experiencia de la pasada década mostró que si bien las sanciones pueden jugar un rol útil en comunicar las resoluciones de Washington e impedir que sus metas sean deliberadamente mal interpretadas, en sí y por sí no constituyen una política. Una política requiere una noción clara de cómo se parte desde incentivos negativos hacia los resultados políticos deseados. En este caso debe haber una agenda mínima que las Fuerzas Armadas y la oposición democrática (si no el propio Pinochet) puedan aceptar. El Acuerdo Nacional representaba, y representa todavía, la mejor esperanza de un compromiso viable, pero aún así la continua resistencia del Presidente chileno la desbarata. Estados Unidos debería tomar algunos objetivos fundamentales del Acuerdo para alcanzarlos por sí mismo.

El avance se podría definir de dos maneras muy sencillas. Primero, cualquier cambio en la Constitución de 1980 que la haga susceptible de modificaciones. Sin tal modificación, incluso el eventual "mejor escenario" (Cubillos o Jarpa en vez de Pinochet en 1989, seguidos por una reforma de la Constitución y una apertura política general) sería jurídica-

⁸ Chile ya no está considerado suficientemente subdesarrollado como para girar créditos blandos en el Banco Interamericano de Desarrollo, en el que Estados Unidos posee un verdadero poder de veto. En financiamiento libre, Chile puede esquivar a Estados Unidos apelando a los miembros latinoamericanos, que tienen un acuerdo de caballeros de apoyar los proyectos de cada uno sin considerar diferencias políticas y que controlan la mayoría de los votos del Consejo de Gobernadores del Banco. Así, por ejemplo, Nicaragua apoya habitualmente las solicitudes de crédito chilenas, y vice-versa.

mente imposible. Segundo, un decreto ley que autorice la existencia de los partidos políticos. Aunque se supone que los chilenos irán a las urnas para elegir un congreso dentro de sólo cuatro años, las entidades básicas de la cultura política democrática todavía son objeto de persecución, encarcelación, censura y exilio interno. Mientras tanto, hay que observar cuidadosamente las formas generales de la libertad política y humana en Chile, sin las cuales peligrarían incluso aquellos modestos avances.

El Congreso norteamericano también debería reexaminar los criterios en que se funda el apoyo a elementos democráticos extranjeros, especialmente la disposición relativa al National Endowment for Democracy,* que actualmente prohíbe a esta institución dar ayuda material directa a los partidos políticos. Desde que Estados Unidos cesó de efectuar acciones encubiertas a mediados de la década del setenta, en relación a Chile, otras naciones y fuerzas han entrado a participar en las actividades de los partidos, las que ahora están más internacionalizadas que nunca. Sea cual se la intensidad de tales acciones, el efecto fue inclinar un tanto el equilibrio de fuerzas dentro de la oposición hacia aquellos elementos proclives a formar un frente común con los comunistas. La reanudación directa de la ayuda a aquellos elementos que históricamente han constituido el baluarte del sistema democrático en Chile, corregiría esta situación. También añadiría un factor de credibilidad a la postura negociadora norteamericana con el régimen y fortalecería, al mismo tiempo, la mano de aquellos elementos dentro de las Fuerzas Armadas respecto de quienes se rumorea que apoyan un compromiso serio con el Acuerdo Nacional.

Por supuesto, puede que ninguna de estas medidas convenza al General Pinochet de renunciar, en 1989 o antes. Pero sin la reanimación de la vida política abierta y el surgimiento de una alternativa democrática clara, ni él, ni las Fuerzas Armadas tendrán ningún incentivo para repensar sus designios para el futuro de su país. En vez de ello, el país descenderá gradualmente a una encrucijada de subversión política, terrorismo y contraterrorismo, cuyos beneficiarios serán las mismas fuerzas de las cuales el Presidente chileno declara haber salvado al país hace doce años. Estados Unidos no puede reinventar la democracia en Chile, pero puede al menos determinar su rol en ese país y evitar que otros lo usen para propósitos ajenos a su cultura, sus tradiciones y su interés nacional.

* Entidad formada por los Partidos Demócrata y Republicano cuyo objetivo es promover los principios democráticos en el mundo. (NED.)