

CHILE, LA UNIDAD POPULAR Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Cristián E. Medina Valverde

Como bien lo ha señalado Joaquín Fernandois en su trabajo sobre la política exterior de la Unidad Popular (UP) durante sus años en el poder, con el advenimiento del gobierno de Allende la política exterior quedó en manos de quienes se habían opuesto resueltamente a la iniciativa subregional.¹ En efecto, la UP se manifestó terminantemente contraria al Acuerdo de Cartagena y fue solamente el hecho de que dicho acuerdo no necesitó de la ratificación del Congreso, lo que evitó

Parte de la presente investigación fue financiada gracias al Proyecto de investigación DIN 04/2002, de la Dirección de Investigación y Posgrado de la Universidad Católica de la Santísima Concepción (Chile), 2002.

¹ Fernandois Huerta, Joaquín, *Chile y el mundo. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2a Ed., 1985.



Universidad Católica de la Santísima Concepción.
Correo electrónico: cmedina@ucsc.cl

TZINTZUN, Revista de Estudios Históricos, N° 44, julio-diciembre de 2006.

una batalla parlamentaria en torno a este instrumento de la integración. Efectivamente, en virtud de la doctrina del “*tratado-marco*”, el Acuerdo de Cartagena fue ratificado por simple decreto del Ejecutivo, a diferencia del convenio constitutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) que requirió tramitación en el Congreso, puesto que involucraba aportaciones fiscales. La aprobación de este convenio en el Senado resultó sumamente difícil para el gobierno de Frei, que enfrentó la oposición de sectores de izquierda y derecha. Estos últimos finalmente modificaron su posición.²

La desconfianza y recelo de los partidos de izquierda chilenos se originaba en que, según su opinión, las primitivas bases del Acuerdo de Cartagena no aseguraban que las ventajas de la ampliación del mercado, prevista en el instrumento de la integración, no fueran aprovechadas por los monopolios norteamericanos.

Superada esta fase, la UP concibió, desde el inicio de su gobierno, a los organismos de la integración del continente como plataformas políticas que debían trascender la crítica que, sobre la marcha desalentadora del proceso, se venía planteando desde períodos anteriores. En ese sentido, los imperativos político-ideológicos convirtieron las diversas reuniones sobre el proceso integrativo en el espacio adecuado para que los representantes de Chile plantearan las categorías explicativas que proponía el marxismo, siempre en un grado que no resultara abiertamente beligerante.

Para octubre de 1970, por ejemplo, el Embajador Pedro Daza expresó no sólo las reservas de Chile sobre la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), sino que también sostuvo que el nuevo gobierno tenía la intención de colaborar activa y críticamente con el organismo, ya que para: “El Gobierno de Chile éste puede cumplir un papel en la lucha contra la dependencia

² Para un análisis de los aspectos jurídicos, remitimos a Irigoín, Jeannette: “La evolución del papel del Congreso en los acuerdos internacionales”, en Walter Sánchez y Teresa Pereira (Eds.), *Ciento cincuenta años de política exterior chilena*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1977, pp. 128-142.

económica y muchas veces política de los países latinoamericanos respecto de los países capitalistas desarrollados”.³

Por su parte, *La Nación*, órgano oficialista, señalaba a principios de 1971 que si la ALALC mostraba un paso lánguido y de abierto estancamiento, se debía a que el proyecto se había planteado bajo la “explotación del panamericanismo”. Y si la integración latinoamericana nunca antes fue capaz de exhibir dinamismo, era porque se pretendió hacerla bajo el sello “del interamericanismo, moneda, con razón, despreciada en América Latina, porque es la del imperialismo”.

Concluía el texto, precisando que la evaluación de la marcha de los países andinos y la elaboración de sus planes futuros se alcanzaría en la medida que se profundizara “la victoria final sobre las fuerzas de la represión y del imperialismo”.⁴

La política inicial del gobierno de Allende consideró como prioridad el consolidar el poder interno sobre los cambios en la orientación hacia el exterior. De hecho, el Ministro de Desarrollo Económico de Colombia, Jorge Valencia Jaramillo, declaraba en la Asamblea Nacional de Industriales celebrada en Cartagena, Colombia, en septiembre de 1970, que el gobierno de Bogotá estaba muy satisfecho con la posición del nuevo presidente de Chile “por que sus tesis coinciden con los propósitos políticos del Grupo Andino, en lo que se refiere a la necesidad de la integración económica”.⁵ De alguna manera, la llegada de un gobierno socialista había generado cierto grado de inquietud entre los signatarios del Pacto Andino, pero las propias declaraciones del gobierno estuvieron destinadas a disipar las sospechas y desconfianzas.⁶

³ Archivo Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (en adelante ARHMINRECh). Discurso del Embajador de Chile, Pedro Daza, en la 3ª sesión plenaria del 10º período de Sesiones Ordinarias de la ALALC.

⁴ *La Nación*, 12 de marzo de 1971, p. 4.

⁵ ARHMINRECh. Aerograma Núm. 166, de la Embajada de Chile en Colombia al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Bogotá, 29 de septiembre de 1970.

⁶ “Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile”, Clodomiro Almeyda Medina, en la Asamblea General de la OEA, 15 de abril de 1971, en *Revista de Estudios Internacionales*,

Allende fue enfático al señalar, en la sede del Acuerdo de Cartagena, que los cambios revolucionarios planteados para Chile bajo su administración, no eran incompatibles con los mecanismos y objetivos de la integración Andina, y que por ello el gobierno de Santiago se conduciría de tal manera que los compromisos inscritos en el Pacto Andino tuviesen plena vigencia y validez.

La oportunidad fue, además, aprovechada por el Mandatario chileno para advertir que el fracaso de este instrumento de la integración significaría el triunfo de quienes dominaban la estructura internacional del poder.

Si fracasamos o nos detenemos estaremos abiertos y sin defensa a las formas modernas de colonialismo. Solos, divididos, incluso derrotados psicológicamente, nos enfrentaríamos antes las grandes potencias económicas mundiales, sin capacidad de negociación y, evidentemente éste es un objetivo que sectores nacionales y extranjeros están persiguiendo.⁷

En todo caso, en su presentación ante el senado, el ministro Almeyda puso en evidencia que si bien el nuevo gobierno valoraba la orientación integracionista latinoamericana, sus objetivos quedarían supeditados a la compatibilidad que ellos tuvieran con la política económica interna del país. Situación que había sido advertida en el seno de la ALALC, cuando el embajador Daza señaló que las reformas planteadas en el programa de gobierno de la Unidad Popular afectarían su política económica general y, por lo tanto, su política de comercio exterior y, a la larga, su posición en el Pacto Andino.⁸

En apoyo de tales argumentos, Allende diría al país que para superar el estado de dependencia de América Latina:

...se requiere una sostenida y amplia movilización de los pueblos, dirigida a realizar las transformaciones necesarias que cada realidad permita.

Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Núm. 16, enero-marzo, 1971, año IV, pp. 189-198.

⁷ ARHMINRECh. Discurso del Presidente de Chile, Salvador Allende G., al visitar la sede del Acuerdo de Cartagena, p. 4.

⁸ ARHMINRECh. Discurso del Embajador de Chile, Pedro Daza, en la 3ª sesión plenaria del 10º período de Sesiones Ordinarias de la ALALC.

Exige también la cooperación de los países de Latinoamérica... Estos procesos de cooperación precisan de un esfuerzo integral de acción y solidaridad latinoamericana. Sólo así contribuiremos a perfilar nuestra personalidad común y a eliminar la discriminación externa de la cual somos objeto.⁹

Mas tarde, al visitar la Sede del Acuerdo de Cartagena, Allende sostendría que despuntaba en América Latina una conciencia masivamente revolucionaria que sacaría al subcontinente de la explotación del capitalismo. Este proceso de cambio, decía el presidente, permitiría modificar la realidad latinoamericana. Desde su perspectiva, a través del Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) y del Consenso Latinoamericano de Viña del Mar se contaba con los instrumentos para el nuevo sendero continental.

En esta búsqueda venceremos... el destino de América Latina se hará por América Latina y nuestro continente adquirirá sentido histórico el día que, conforme a las realidades e idiosincrasias de cada cual, nuestros países sean capaces de asegurar a todos sus ciudadanos, progreso, libertad, justicia, dignidad y respeto mutuo.¹⁰

Para el gobierno, la integración económica debería ser dirigida y encauzada de modo tal, que ella fuese una herramienta efectiva en la lucha contra la dominación externa que libraba América Latina y contra la estructura internacional del poder que excluía a la región de las grandes decisiones que afectaban su porvenir.

El Pacto Andino constituía entonces la cristalización de estas aspiraciones, puesto que era la manifestación más evidente de la

⁹ Mensaje Presidencial (en adelante MPR), Salvador Allende Gossens, 21 de mayo de 1971, p. 68. Aníbal Palma Fourcade, subsecretario de Relaciones Internacionales, recuerda que estas reflexiones habían sido analizadas con el presidente Allende. Consúltese Aníbal Palma Fourcade: "La política exterior de la Unidad Popular frente al sistema interamericano y la OEA", en Jorge Vera Castillo (editor), *La política exterior chilena durante el gobierno del Presidente Salvador Allende. 1970-1973*, Instituto de Relaciones Internacionales Contemporáneas, Ediciones IERIC, Santiago de Chile, 1987.

¹⁰ ARHMINRECh. Discurso del presidente de Chile, Salvador Allende G., al visitar la sede del Acuerdo de Cartagena, p. 2.

voluntad política de avanzar en estas tareas de manera realista y en función de las características, necesidades e idiosincrasias nacionales de los países miembros.

Porque creemos que una América Latina firmemente unida actuando solidaria e indivisible frente a los problemas del presente y del futuro es que creemos en el Pacto Andino. Estamos convencidos que sus objetivos caminan en el sentido de la historia y la unidad latinoamericana.¹¹

Más adelante, radicalizando más su postura, sentenciaba que el Pacto Andino, como experiencia de la integración, debía de resultar tremendamente corrosivo para los intereses de los usufructuarios de la economía internacional, puesto que demostraba que América Latina, más allá de las afinidades o diferencias de sus sistemas socio-políticos, tenía capacidad para conducir sus asuntos sin las orientaciones del capitalismo o de las grandes potencias.

En el fondo, la expresión del Pacto Andino era para Allende una respuesta auténticamente latinoamericana, puesto que en su visión los esquemas de integración vigentes habían sido concebidos esencialmente para estructuras económicas de países desarrollados y, por lo tanto, postulaban mecanismos en buena medida inadecuados a la realidad de América Latina. Asimismo, el instrumento de la integración era visto como la afirmación de la personalidad del subcontinente, lo que permitía proyectar conjuntamente sus preocupaciones al exterior mediante mecanismos autónomos, propios y singulares del área andina. El Pacto era concebido, por los ejecutores de la acción exterior de la Unidad Popular, como un proceso innovador y no un mero proceso tecnocrático, ya que en él se habían plasmado las experiencias que en otras áreas de la integración había tenido Chile, especialmente dentro de la ALALC.

En palabras del Canciller Almeyda Medina:

Queremos otorgar a nuestros pueblos una mejor capacidad de diálogo mutuo, acrecentar nuestra presencia internacional, generar un mercado amplio que multiplique las posibilidades de desarrollo económico,

¹¹ *Idem.*

cooperar a sentar las bases de economías independientes y soberanas y, en definitiva, consolidar cada vez más la amistad, el entendimiento y la cooperación entre los cinco países.¹²

Evidentemente, el proyecto interno aparecía muy vinculado a la acción exterior, por ello la integración tendría un sentido dinámico y una justificación política y social sólo en la medida que se viera acompañado de profundas transformaciones estructurales internas, las cuales el gobierno de la Unidad Popular estaba decidido a realizar. El Presidente Allende fue claro al respecto:

...si bien para nuestro Gobierno la integración latinoamericana es un objetivo importante, consideramos que en ningún caso este proceso puede suplir la necesidad de realizar en nuestro país revolucionarias transformaciones, que son el único medio de superar las distorsiones de un régimen capitalista, que se ha demostrado incapaz de satisfacer las necesidades de nuestro pueblo.¹³

Probablemente, como consecuencia de una estrategia, la participación chilena en el proceso de integración subregional fue inicialmente impulsada por el gobierno al mismo tiempo que se puso en marcha una política para evitar confrontaciones en el seno de la OEA y frente a Estados Unidos.¹⁴ Una vez en el poder, la Unidad Popular y el gobierno vieron en el Pacto Andino una alternativa de apoyo político a su posición en el ámbito continental, lo que contribuyó

¹² ARHMINRECh, 1-07-1971, Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda, ante la puesta en vigencia del Estatuto Común de Tratamiento al Capital Extranjero dentro del Pacto Andino, p. 2.

¹³ MPR, Salvador Allende Gossens, 21 de mayo de 1971, p. 69.

¹⁴ La evolución de la relación entre Chile y los Estados Unidos se puede seguir en varios documentos, por ejemplo, Exposición del Ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda, ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, 22 de diciembre de 1970, en ARHMINRECh, Oficio E-R, Núm. 3 a la Embajada de Chile en Bogotá, pp. 6-16. Véase también el discurso del canciller chileno en el III Período Ordinario de Sesiones de la OEA, ARHMINRECh, Oficio Ordinario R (001-299), 1973; y ARHMINRECh, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección de Organismos Internacionales, Telex Núm. 63, 1972, 12 de abril de 1972.

a explicar la modificación de la actitud inicialmente opositora hacia la integración subregional.

A la vez, la participación de Chile en el proyecto le aseguraba la desaparición de toda posibilidad de aislamiento de su gobierno y una suerte de solidaridad andina, por parte de los otros miembros del Acuerdo; lo que no significaba una adhesión de estos países al proyecto interno que pretendía implementar Allende.

Prueba de ello es que en marzo de 1971, la representación chilena concurre, junto a todos los Ministros de Relaciones Exteriores del Pacto Andino, a la firma de la Declaración de Cuzco que recogía la tesis de la diversidad ideológica de sus miembros y el respeto a las decisiones internas de cada país.¹⁵ El evento también sirvió al gobierno para hacer frente a la persistente campaña antichilena que empezaba a denunciar Allende.¹⁶

Ese mismo año, entre julio y agosto, Allende visitó Salta, Quito, Guayaquil, Bogotá y Lima para ratificar el respeto profundo a las mutuas ideologías (doctrina del “pluralismo ideológico” y su adhesión al principio de la no intervención) y estructuras socio-económicas internas.¹⁷ Ejemplo de esto último, es que durante el debate planteado en el Foro sobre Venezuela y la Integración Latinoamericana, ocurrido por aquellas fechas, el Dr. Carlos G. Rangel leyó el documento “*Integración y Sistemas Económicos*”, en el que se refiere a Chile. El

¹⁵ Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda Medina, en la Asamblea General de la OEA, 15 de abril de 1971, en *Revista de Estudios Internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Núm. 16, enero-marzo, 1971, año IV, pp. 189-198.

¹⁶ Es bueno recordar que en 1966 los países del Pacto Andino estaban gobernados en su totalidad por civiles. Para 1973, Perú, Bolivia y Ecuador tenían regímenes militares. En aquel año se habló de una coalición de gobiernos democráticos. En 1973 existía un gobierno socialista, el de Chile; uno demócratacristiano, el de Venezuela; uno conservador, el de Colombia; uno militar-nacionalista de derecha, el de Bolivia; y otro militar de izquierda, el de Perú. En relación a la denuncia por los intentos de aislar a Chile, véase el Discurso de Allende en la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 4 de diciembre de 1972, en *Salvador Allende y América Latina. 12 discursos y 2 conferencias de prensa*, Casa de América, México, 1978, pp. 148-162.

¹⁷ La compilación de las alocuciones del Presidente Allende y los encuentros con los medios de comunicación durante la gira consúltense en *Salvador Allende y América Latina. 12 discursos...*

objeto del texto, como allí mismo se expresa, es “considerar la situación planteada por la presencia de un Estado en la vía socialista entre los miembros signatarios del Acuerdo de Cartagena”, concluyéndose que eso no debería impedir el proyecto de integración.¹⁸

Más aún, el embajador de Chile en Caracas, Luis Henríquez Acevedo, informó a la Cancillería que en la revista *Semana*, publicada en la capital venezolana, aparecía un artículo tremendamente favorable a la gira presidencial de Allende. Bajo el título “*Chile no está aislado*” el texto emprendía un certero ataque contra los detractores del primer mandatario chileno. Finalmente, se hacía un positivo reportaje al proceso chileno y se destacaba la personalidad de Allende como un hábil e inteligente político.¹⁹

Posteriormente, en abril de 1972, el Presidente de México, Luis Echeverría, efectuaría una visita oficial a Chile, que contribuiría a fortalecer la imagen internacional del gobierno de Allende.²⁰

La gira presidencial del primer mandatario por los países andinos, a excepción de Bolivia –en ese momento en plena conmoción política- fue sin lugar a dudas una oportunidad para reafirmar la orientación latinoamericanista del gobierno chileno, pero también para salir al paso del pretendido aislacionismo en que estaba cayendo su administración. Posición que fue recogida en el discurso de la delegación chilena ante el II Período ordinario de sesiones de la asamblea general de la OEA, en 1972:

En el plano latinoamericano, desarrollamos también esfuerzos mancomunados con países hermanos para darle cada vez mayor

¹⁸ ARHMINRECh, Telex Núm. 121, y Oficio Confidencial GM/DE Núm. 403, de la Embajada de Chile en Venezuela al gabinete del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Caracas, 13 de agosto de 1971, foliado 3660. La tesis central señala que: “La presencia de un país socialista en el Acuerdo de Cartagena no implica necesariamente la imposibilidad de encontrar fórmulas para una aceptable participación de Venezuela en el proceso de integración en el Área Andina. En el plano teórico una economía socialista puede marchar hacia la integración con una economía capitalista siempre y cuando esa integración no esté basada en la liberación del comercio”.

¹⁹ ARHMINRECh. Carta de la Embajada de Chile en Caracas al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, 10 de septiembre de 1971, Oficio Ordinario R(076-400), RIA Núm. 482/317, foliado 31064.

²⁰ *La Nación*, 12 de octubre de 1972, p. 3.

importancia al Pacto Andino, cuyos avances saludamos con optimismo, y cuyo éxito está ligado al logro de nuestros comunes propósitos de desenvolvimiento económico dentro del marco de la ALALC.²¹

Ahora bien, esta reafirmación del esfuerzo integrativo que apoyaba la política exterior chilena de la Unidad Popular, debe ser entendido dentro del marco de la lucha este-oeste, y como una idea que vendría a superar la “inconsistencia de la supuesta solidaridad hemisférica y las relaciones de dependencia” que se le imponían a América Latina. En otras palabras, el Pacto Andino debe ser colocado –como lo sostuvo el Canciller Almeyda– en la perspectiva amplia que imponía la ideología de los detentadores del poder: como uno de los engranajes, junto al Consenso de Viña del Mar (1969) y la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), entre otros; destinados a fortalecer la lucha continental para superar el atraso, el subdesarrollo y la dominación de los Estados Unidos en la subregión.²²

Entretanto, las respectivas declaraciones conjuntas, suscritas al más alto nivel político de la región, recogieron la firme voluntad de seguir avanzando en el proceso de integración andina.²³

Todo lo gestionado en temas de integración durante la época de Allende, fue expuesto por el primer mandatario en el marco de la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD III) celebrada en Santiago de Chile, y considerado por un especialista del período como el más grande éxito de Chile ante los organismos

²¹ ARHMINRECh, Discurso del Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile y presidente de la delegación de Chile, Aníbal Palma ante el II Período ordinario de sesiones de la OEA, Aerog-Telex E-R, Telex GM N-84, Resutelex 79, Gabinete Ministro, 13 de abril de 1972. En similar perspectiva de apoyo a la integración, *Cfr.* MPR, Salvador Allende Gossens, 21 de mayo de 1971, pp. 153-154.

²² ARHMINRECh, Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda, en el III Período Ordinario de Sesiones de la OEA, Oficio Ordinario, R (001-299), 1973, OEA.

²³ Las Declaraciones Conjuntas de Chile con Ecuador, 26 de agosto de 1971; Colombia, 26 de agosto de 1971; y Perú, 3 de septiembre de 1971, calificaban el esfuerzo de la integración como “impostergable”, a la vez que daban su “decido apoyo”, “total respaldo” y “reiterada y decidida adhesión” a los instrumentos de la integración. Parte de los textos en MPR de S. E. el Presidente de la República, 21 de mayo de 1972.

internacionales. La ocasión permitió reiterar la decidida voluntad política de integración de su gobierno, a la vez que sirvió para enfatizar que el proyecto representaba una experiencia autóctona, basada en el más absoluto respeto al pluralismo ideológico y al legítimo derecho que cada país tenía de adoptar las estructuras internas que estimase más convenientes.²⁴

Aproximación y distanciamiento del Pacto Andino

Durante los primeros meses del gobierno de la Unidad Popular, se aprobó la Decisión 24, relativa al Régimen Común Andino de Tratamiento de Capitales Extranjeros. Lo anterior se hizo en virtud de que el Tratado de Cartagena institucionalmente establecía un sistema de desgravación automático para la universalidad de los productos en un plazo de diez años, comprometiéndose al establecimiento de un arancel externo común y una normatividad también común para las inversiones foráneas, como se indica en su artículo 27.

Es bueno recordar que años antes en la UNCTAD III, realizada en Chile en 1972, por mencionar un hecho económico relevante, se debatió el tema como bien lo recuerda Miguel Wioncsek.²⁵

Sin entrar a analizar las normas contenidas, la Decisión 24 comprendía disposiciones sobre nacionalidad de las industrias susceptibles de recibir préstamos, campos operacionales y, consecuentemente, actividades reservadas a las empresas nacionales. Las empresas extranjeras establecidas o por establecerse en el grupo andino e interesadas en las ventajas derivadas del Acuerdo de Cartagena, deberían aceptar la obligación de transformarse, en los

²⁴ Discurso del presidente Salvador Allende, en la Ceremonia inaugural de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 13 de abril de 1972, Santiago de Chile. Algunos párrafos destacados se remitieron a la Embajada de Chile en Washington, en ARHMINRECh, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección de Organismos Internacionales, Telex DRI Núm. 70, 1972.

²⁵ Wioncsek, Miguel, *Inversiones y tecnología extranjera en América Latina*, México, 1971.

plazos que se indicaban, en empresas mixtas según definición del Acuerdo; lo que les permitía contar con la autorización para transferir al exterior divisas hasta el 14% de las utilidades netas comprobadas de las inversiones extranjeras directas, etc. El arancel externo común y el tratamiento a los capitales extranjeros serían con posterioridad a 1973 la piedra de tope entre Chile y sus asociados.

Cualquiera que sea la consideración jurídico-económica que se pudiera hacer a este conjunto de normas, ellas tenían la intención de presentar ante el poderío de los inversionistas, una capacidad negociadora mayor, lo que ningún país del bloque de manera individual había podido conseguir.²⁶

Para Chile, la Decisión 24 aseguraba que las ventajas de la ampliación del mercado favorecieran principalmente a las economías signatarias, también implicaban la progresiva recuperación nacional de las principales actividades económicas que se encontraban bajo propiedad foránea.²⁷ Como afirma Fernando Huerta, la aprobación de esta política representó para el gobierno chileno un acierto en su política de nacionalizaciones.²⁸

Al respecto un agente de la diplomacia chilena apuntaba que los beneficios que generase la subregión debían ser primordialmente para ella:

Nuestra es la integración y nuestros son los beneficios

No se trata de rechazar la inversión extranjera... se trata de establecerle reglas que defiendan nuestros intereses y nuestra propia concepción, inherente a nuestra soberanía política, sobre el desarrollo económico y, al mismo tiempo, velar porque ciertas prácticas del pasado no se repitan en el futuro.²⁹

²⁶ *Ibid*, pp. 127-130. Este autor demuestra que la Decisión 24 fue el resultado de una definición precisa sobre un propósito logrado a pesar de las dificultades opuestas, y que comprometía a los países miembros de una acción conjunta sin vacilaciones para darle fuerza necesaria y obtener el respeto de los restantes países.

²⁷ Vera Castillo, Jorge (editor), *La política exterior chilena...*, p. 68.

²⁸ Fernando Huerta, Joaquín, *Chile y el mundo. La política exterior...*, p. 118.

²⁹ ARHMINRECh, ST. Núm. 1409-A, 3 de marzo de 1971, Discurso pronunciado por el Presidente de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Juan Somavía, al inaugurar la sesión constitutiva del Comité Asesor Económico y Social. El mismo funcionario, Secretario Ejecutivo

Para el Canciller Almeyda, este régimen buscaba corregir aquella práctica habitual que había mostrado la inversión extranjera en el pasado: el ofrecer un mismo aporte a distintos países y hacerlos competir unos contra otros, impulsándolos a otorgar cada vez mayores ventajas y concesiones con el objeto de captar esa inversión foránea. La idea era entonces, impedir esta práctica y erradicar todos aquellos mecanismos indebidos que habían caracterizado la concurrencia y la acción de la inversión extranjera.

La propuesta de que el capital foráneo y las transnacionales eran la causa de la dependencia y del atraso de América Latina, se observa en un memorándum que dirigiera un funcionario diplomático al Canciller Almeyda, ahí se decía que: “Si algún símbolo fuera necesario para visualizar las formas encubiertas y veladas o evidentes y visibles en que se expresa la dominación del sistema imperialista sobre los países subdesarrollados; este símbolo son las empresas transnacionales”.³⁰

Se buscaba entonces que las ventajas y la dinámica industrial que se generase en la subregión no se concentrara en los inversionistas extranjeros, sino que favoreciera a las grandes mayorías nacionales. En todo caso, y para este aspecto, la actitud descrita tendrá su contracorriente tiempo después con la llegada de los militares al poder, quienes optaron por una decisión que privilegiara el capital extranjero.

La puesta en marcha de la Decisión 24 fue interpretada bajo la óptica ideológica del gobierno, como un claro golpe contra la

ALALC y Pacto Andino, desarrolló para su repartición un documento explicativo, *Pacto Andino. Comunidad de Esfuerzos*, sin señas de catalogación. La primera frase con la que comienza la cita es muy similar a otra que dice el Canciller Almeyda con motivo de la entrada en vigencia de la Decisión 24 en Chile: “La integración subregional debe hacerse en beneficio de la Subregión”, en ARHMINRECh, Documento ST Núm. 1463, S. E., 1 de julio de 1971, Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda, en el acto solemne realizado en la Cancillería con ocasión de la puesta en vigencia del Estatuto Común del Tratamiento al Capital Extranjero dentro del Pacto Andino. La reunión se celebró en Lima por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, entre el 14 y el 31 de diciembre de 1970.

³⁰ ARHMINRECh, Memorándum de Juan Somavía, Secretario Ejecutivo ALALC y Pacto Andino dirigido a Clodomiro Almeyda, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago, 27 de abril de 1973, primer párrafo.

dependencia económica hacia los capitales extranjeros, algo que se insertaba plenamente en las bases fundaciones del Pacto Andino, pero cuyo significado era para Chile absolutamente distinto. Lo que notamos es que su uso, por parte de la cancillería, no estaba en oposición con la legitimidad del grupo, sino que coincidía plenamente con sus postulados. Pero a la vez, se podía destacar la singularidad del proceso chileno. Como lo dejó establecido el Canciller Almeyda, debido a la naturaleza misma del proceso revolucionario que impulsaba el gobierno, las condiciones en las que se aceptaría la inversión foránea serían aún más limitadas.³¹

La cancillería difundía la importancia de las políticas internas chilenas, y su diferencia con la de los Estados socios del Pacto, pero sin que ello implicara la fractura del marco que le daba legitimidad al mismo.

Para la Unidad Popular las implicaciones políticas eran tan importantes como las económicas, ya que al multiplicar los lazos recíprocos entre los países comprometidos en el Acuerdo de Cartagena y hacerlos más interdependientes entre sí, se entorpecía cualquier intento de separar a Chile del resto de esos países. Ello implicaba a su vez, el fortalecimiento del principio del pluralismo ideológico, como supuesto político del funcionamiento del Pacto Andino.

A poco de terminar abruptamente el gobierno de Allende, el canciller Orlando Letelier le señalaba al oficialista diario *La Nación*, que el Pacto Andino era un instrumento fundamental para el desarrollo del país, y que al interior se daban relaciones especialmente buenas en lo económico y comercial.³²

Si bien creemos que el gobierno se adhería a la idea del Pacto Andino, sus problemas vinieron por la manera en que éste se insertaba dentro de los mecanismos del proyecto de la integración. En efecto,

³¹ ARHMINRECh, Documento ST Núm. 1463, S. E., 1 de julio de 1971. Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda, en el acto solemne realizado en la Cancillería con ocasión de la puesta en vigencia del Estatuto Común del Tratamiento al Capital Extranjero dentro del Pacto Andino. También aparece publicado, como bien lo apunta Fernandois Huerta, en *El Siglo*, 2 de julio de 1971.

³² *La Nación*, 5 de agosto de 1973.

los imperativos políticos internos del gobierno de Allende, abocado a una transformación radical de la sociedad chilena, provocaron una grave crisis económica que al final habría de sacrificar la participación del país en la integración subregional, convirtiéndose Chile de país líder a país marginal, como acertadamente señala Gustavo Lagos.³³

En todo caso, no compartimos la afirmación de Fernando Huerta, quién señala que la Unidad Popular habría mostrado un desinterés marcado por la integración, comprensible dentro de su política interna. Si bien, Allende se encontraba comprometido en la vía chilena hacia el socialismo, y probablemente los imperativos internos condicionaron el cumplimiento de los acuerdos derivados de la integración, eso no significa que el proyecto no fuera valorado. De hecho, la revisión documental del período demuestra que son bastantes los discursos del primer mandatario en pro de la integración; además, la documentación diplomática disponible, incluyendo varios oficios reservados y confidenciales, y pautas de trabajo que se propusieron, revelan un sincero interés, al menos retórico, por el esfuerzo de integración. Por lo demás, y como el propio gobierno lo reveló, entre 1971 y 1972 las relaciones de Chile con los países del Grupo Andino persiguieron esencialmente objetivos de carácter político, pero para 1973 se imponía la búsqueda de una importancia comercial e industrial de Chile dentro del Pacto. Ese objetivo es el que se vio alterado debido a la primacía –como bien señala Fernando Huerta– de los aspectos internos, pero no la adhesión al espíritu del Acuerdo de Cartagena.

Uno de los hechos que revelan las dificultades que empezó a experimentar Chile para cumplir con su adhesión al mercado común puede apreciarse en la Decisión N° 57 de junio de 1972. La Comisión del Grupo establecía el primer programa sectorial de desarrollo industrial para lograr un desarrollo planificado en conjunto para la subregión. La industria metalmecánica, con excepción de la industria automotriz, quedó sometida en virtud de tal decisión a un desarrollo

³³ Lagos, Gustavo, “Chile frente al Grupo Andino y la ALALC: de país líder a país marginal”, en revista *Mensaje*, diciembre, 1972, pp. 692-695.

programado por los cinco gobiernos, los cuales asignaron de común acuerdo una inmensa gama de productos industriales a los cinco países componentes del grupo, lo que significaba que cada país debía realizar estudios de factibilidad e inversiones, e iniciar la producción en los distintos campos que se les habían asignado.³⁴

Si bien, Chile era uno de los países más adelantados del Grupo Andino en materia metalmecánica, las tareas que debía cumplir para lograr las metas asignadas eran verdaderamente gigantescas, ya que no sólo debería iniciar nuevas producciones sino también aumentar el tamaño de sus plantas para abastecer un mercado siete veces superior a la población que tenía en ese entonces.

Tales compromisos debían cumplirse cuando Chile padecía una de las más grandes crisis económicas de su historia. En efecto, el delicado momento del sector industrial desde 1972 debilitó su capacidad para realizar un programa de exportaciones. El mantenimiento de tasas de cambio, que significaban una importante sobrevaluación del escudo (moneda chilena de aquellos años), quitó incentivos a las exportaciones. Al mismo tiempo, los problemas que enfrentaba la balanza de pagos, entre otras razones, por la caída del precio del cobre -la llamada Viga Maestra de la economía chilena- y las altas importaciones agrícolas, perjudicaron las posibilidades de intercambio en el área andina.

Dentro de este contexto, el 27 de octubre de 1972, el gobierno de la UP decidió acogerse a las disposiciones de los artículos 24 y 25 del Tratado de Montevideo y aplicar cláusulas de salvaguardia a sus importaciones provenientes de la ALALC, invocando razones de desequilibrio de su balanza de pagos global.

³⁴ Dentro de tal acuerdo a Chile le correspondía un conjunto de productos del campo electro-mecánica pesada como generadores y motores, rectificadores, transformadores, prensas mecánicas, fresadoras para metales, brocas para minería, equipo ferroviario, bombas centrífugas y turbo-bombas, aparatos de corte mayores de 1.000 voltios, compresores herméticos para refrigeración, instrumental médico-quirúrgico, etc. Véase "Decisión Núm. 57 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Texto Oficial y acuerdos", *El Informativo de la ALALC*, año III, Santiago de Chile, 10 de octubre de 1972. El Anexo I de la Decisión Núm. 57, su sola enumeración ocupa 8 páginas del documento oficial.

Lo anterior, aparece reflejado en los datos estadísticos que muestran como se movía el comercio exterior chileno en relación a los países miembros del Pacto Andino y con el resto del continente. Para 1971, la importación era de 58 millones de dólares y aumentó para 1973 a 62,9 millones, mientras que las exportaciones bajaron en igual período de 27 millones a 23,3 millones de dólares. Se observa claramente el carácter deficitario del comercio con la subregión andina que afectaba negativamente la balanza de pagos.³⁵

Por otro lado, resultaba que el porcentaje del comercio chileno con el Pacto Andino fue, en promedio, para el período 1970-1973, de un 3.5%; es decir, un volumen bastante reducido del comercio internacional chileno.

No queremos exagerar los hechos, pretendemos situarnos dentro de la realidad socio-económica y política del país, que está mucho más allá de cualquier interpretación ideológica, porque las realidades socio-económicas tienen un peso propio; un peso específico que prevalece aún sobre las más retóricas declaraciones revolucionarias.

La invocación de las cláusulas de salvaguardia movilizó a la Cancillería, ya que algunos países signatarios del Acuerdo de Cartagena manifestaron que tal actitud significaba el alejamiento de Chile del Pacto Andino y de la ALALC. Por ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores envió una carta a la Secretaría del organismo donde afirmaba que era absolutamente falsa esa suposición, y explicaba los motivos de la solicitud, reafirmaba enfáticamente su permanente apoyo a la causa de la integración. Por último, el texto de la declaración apuntaba que:

No es esta la primera vez que se busca crear dificultades a la presencia dinámica de Chile en el Grupo Andino y la ALALC. Con objetivos políticos claros, voceros habituales movilizan opiniones contrarias a los intereses de nuestro país y a los planteamientos de independencia y

³⁵ Banco Central de Chile. Dirección de Políticas Financieras. 1970-1973. Datos recogidos de Fernando Huerta, Joaquín, *Chile y el mundo. La política exterior...*, p. 120-121.



acción soberana que la integración, especialmente andina, impulsa. Chile no está aislado de América Latina ni lo estará, porque entiende que su proceso de cambio debe desarrollarse inserto en una realidad geográfica y social que le es propia, y donde el diálogo se da fructífero en un marco de pluralismo y respeto.³⁶

Si bien es cierto que con anterioridad diversos países habían recurrido a ellas, lo habían hecho dentro de la ALALC; ahora era la primera vez que un país del Pacto Andino aplicaba tales cláusulas. Con ello se retrasaba la incorporación de Chile a programas vitales del Pacto, y se ponía fin al liderazgo que había mostrado el país con la integración del pacífico-andino.

Con lo anterior rompía con una tendencia iniciada en 1960, el reconocimiento de las sucesivas administraciones sobre la necesidad de impulsar la integración económica, como acertadamente sostiene Gustavo Lagos:

...por una extraña paradoja histórica, un Gobierno “revolucionario” coloca a Chile en una posición marginal dentro del Grupo Andino y de ALALC, reconociendo internacionalmente que su situación económica es de tal naturaleza que las importaciones de países de ALALC y del Grupo Andino agravarían el desequilibrio de su balanza de pagos.³⁷

En segundo lugar, el gobierno de Allende estaba profundamente comprometido con la estrategia de desarrollo de relaciones políticas y económicas con la Unión Soviética y otros países socialistas (Cuba, China, Corea del Norte, la República Democrática Alemana). A mediano plazo, el establecimiento de estrechas relaciones con estos países ponía en tela de juicio la viabilidad de Chile en el

³⁶ ARHMINRECh, *Telex SEA Núm. 67*, Carta del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Secretaría Ejecutiva para los asuntos de la ALALC, firmada por Juan Somavía, fechado el 9 de noviembre de 1972 en Santiago de Chile. Véase también Remitelex 275, U-SEA 276, de Embajada de Chile en Bogotá, 11 de noviembre de 1972 a la Secretaría de la ALALC, que reproduce cable de agencia de noticias UPI, de 10 de noviembre, donde recogiendo declaraciones de voceros del gobierno colombiano se establecía que la solicitud de la cláusula de salvaguardia, no significaba que Chile se retiraba del Pacto Andino o de la ALALC.

³⁷ Lagos, Gustavo, “Chile frente al Grupo Andino y la ALALC...”, p. 695.

Acuerdo de Cartagena, cuyos demás miembros no participaban de este tipo de orientación. En la medida que buscaba en los países socialistas sus bienes de capital, créditos, tecnología, el gobierno estaba alejando al país, aún sin plantearlo explícitamente, del Pacto Andino.

En el mediano plazo, por último, la diversidad de los sistemas económicos propiciados por el régimen chileno y los otros gobiernos, debían producir la crisis de la integración. En palabras de un estudioso del período:

...el Presidente Allende, en Chile, ...tendría que saber que la economía socialista, que pretendía establecer en el país no es compatible con un proceso de integración con regiones política y económicamente diferentes, como ya se había declarado respecto de Cuba.³⁸

La primacía de los factores políticos, una política exterior de orientación socialista, inspirada en el marxismo, debía llevar a una progresiva realineación internacional de Chile con consecuencias económicas. En una primera etapa, esta realineación debía ser hacia una posición *tercermundista*, para más adelante acentuar la orientación propiamente socialista de las relaciones internacionales que fue interrumpida con la llegada de la dictadura militar.

La estrategia chilena frente al Pacto Andino para 1973

En 1973, el gobierno de Allende estimaba que los objetivos políticos, durante los primeros años en el poder, se estaban cumpliendo satisfactoriamente. Los intentos de aislar y bloquear la experiencia chilena en torno a la construcción del socialismo habían obligado al país a concentrarse en cinco líneas de acción, mismas que fueron definidas en un documento confidencial: a) La implantación del pluralismo ideológico como base de las relaciones dentro del Grupo Andino, principio que reconocía que las diferencias en las orientaciones políticas no eran obstáculos para desarrollar una

³⁸ Otárola Aqueveque, Waldo: "La integración latinoamericana como experimentación constante", *Revista de la Universidad Católica de Valparaíso*, tomo II, 1978, p. 277.

colaboración en aspectos económicos; b) La aceptación de compatibilidad entre el esquema chileno y los mecanismos del Acuerdo de Cartagena, desde el punto de vista pragmático y no en términos teóricos. Chile había reiterado que no tenía intención de utilizar los mecanismos de una economía en marcha hacia el socialismo para obtener ventajas indebidas en el mercado andino; c) La búsqueda de solidaridad con los signatarios del Pacto Andino frente a hechos externos que afectaban a Chile; situaciones como la renegociación de la deuda externa, los embargos sobre el cobre chileno, las operaciones de las transnacionales en Chile, y la aplicación de criterios políticos en el otorgamiento de préstamos por parte de los organismos internacionales de financiamiento; d) La influencia conceptual chilena en las orientaciones globales del Grupo Andino, así por ejemplo, el tratamiento común al capital extranjero, el estatuto sobre empresas auténticamente multinacionales, la proyección externa del Pacto Andino, la definición de una fisonomía autónoma para la Corporación Andina de Fomento (CAF), etc., situaciones que reflejan una importante receptividad de las ideas emanadas desde Santiago; e) El fortalecimiento de las relaciones bilaterales, en las que se enmarcan las visitas de Allende a Perú, Colombia y Ecuador; la creación de comisiones mixtas, entre otras iniciativas.³⁹

Sin embargo, para consolidar dichos objetivos, en el futuro se hacía necesario nutrirlos y sustentarlos en hechos económicos. Para 1973 el gobierno chileno buscó desarrollar una estrategia que, fundamentada en los logros ya adquiridos, acrecentara e impulsara la presencia de Chile en los demás países andinos. La misma -por las orientaciones de dichos países- no resultaría de la búsqueda de afinidades políticas o de enfoques ideológicos semejantes, sino que debía centrarse en la capacidad de Chile para tener importancia

³⁹ ARHMINRECh. Política para el Grupo Andino para 1973, Documento Confidencial, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Secretaría Ejecutiva para los Asuntos de la ALALC, 10 de noviembre de 1972. El texto, con otras explicaciones fue remitido al Orlando Letelier, embajador de Chile en Washington, el 9 de mayo de 1973, debido a su nombramiento como nuevo Ministro de Relaciones Exteriores de Chile.

comercial e industrial dentro del Pacto Andino. Una muestra de lo anterior ocurrió en marzo de 1973, cuando Santiago fue sede de la V Reunión de la banca comercial de los países de la ALALC, donde concurrieron, en representación del gobierno, los ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda, y el propio presidente de la República.⁴⁰

A pesar de un aumento considerable de las exportaciones chilenas a la subregión, que pasaron de 10 millones de dólares en 1969 a 26 millones en 1971, éstas resultaba limitadas por el efecto que tenía en la economía del país el desarrollo del proyecto socialista.

De este modo, la fuerte demanda interna y el mantenimiento de determinados niveles cambiarios habían producido un estancamiento de las exportaciones para el primer semestre de 1972. Por otra parte, la situación de los niveles cambiarios y la tasa de inflación interna habían resultado en una fuerte presión para importar; la cual se hacía evidente en el caso de los países andinos por las reducciones arancelarias pactadas con ellos.

En el terreno industrial fue poco lo que se avanzó. A pesar de los intensos contactos bilaterales, en la práctica no se había logrado concretar ninguna nueva empresa binacional con otros países andinos.⁴¹ A ello debemos agregar la falta de divisas que hacía difícil para el gobierno desarrollar una política que fortaleciera la presencia industrial chilena en el Pacto Andino, por cuanto ello involucraba exportaciones de capital destinadas a inversiones conjuntas. A los fenómenos señalados resulta necesario añadir un progresivo y marcado desinterés del sector empresarial tradicional chileno por exportar o concebir empresas conjuntas dentro del Pacto Andino.

Toda la situación descrita había obligado a Chile a tomar la decisión de aplicar las cláusulas de salvaguardia, a la que ya hemos hecho mención.

⁴⁰ *La Nación*, 12 de marzo de 1973, p. 3.

⁴¹ Las únicas dos existentes, y funcionando hasta ese momento, eran ECUATUN y Aceros Andec en Ecuador, pero que se gestaron con anterioridad al Acuerdo de Cartagena.

Pero no todo se reducía al ámbito económico. En efecto, las dificultades experimentadas tenían también una lectura política, tal y como lo expresaba un análisis del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile:

... ya está surgiendo la idea de que será en el campo de la integración económica donde se podrá medir la mayor o menor capacidad, iniciativa y eficiencia de un sistema de organización vinculado a esquemas socialistas y aquellos que se fundamentan en el desarrollo de la empresa privada.⁴²

El desempeño que mostró Chile en materia económica se tomaría como índice de la eficiencia relativa que adquiriría una economía *en marcha hacia el socialismo*. Desde este punto de vista, los aspectos económicos del Pacto Andino mantenían una importante prioridad política. Entonces esta instancia iba a ser tomada por el gobierno allendista para reafirmar que su proyecto socialista otorgaba mejores ventajas y no desentonaba con el desafío de integración regional.

La serie de medidas propuestas desde la Secretaría de la ALALC, y que aparecen detalladamente explicadas en el documento confidencial, no impedía que el SEREX, en consulta con el Banco Central y CORFO, presentara al Comité Económico un programa específico destinado a impulsar con carácter prioritario la presencia comercial e industrial de Chile en el Pacto Andino.⁴³

⁴² ARHMINRECh. Política para el Grupo Andino para 1973, Documento Confidencial, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Secretaría Ejecutiva para los Asuntos de la ALALC, 10 de noviembre de 1972, p. 5.

⁴³ La Secretaría Ejecutiva de Relaciones Exteriores (SEREX) era considerado, usando la definición de Fernandois Huerta, como un auténtico “ministerio paralelo”, con el cual el Gobierno había esquivado al cuerpo tradicional. Su personal eran simpatizantes del gobierno de la Unidad Popular, no procedían del personal de la Cancillería, sino que era personal contratado a partir de otros organismos en calidad de “comisión de servicios”. Con este sistema se formó una instancia administrativa con personas que seguían determinadas pautas ideológicas y que actuaban de hecho en la ejecución de la acción exterior de Chile. Fernandois Huerta, Joaquín, *Chile y el mundo. La política exterior...*, p. 64.

En una nueva Conferencia de Cancilleres del Pacto Andino celebrada en Lima, en agosto de 1973, se suscribió un acuerdo entre Chile y Venezuela para crear una Comisión Mixta de Cooperación de alto nivel, que concretaba la declaración de diciembre de 1972 de impulsar una creciente vinculación bilateral, que fue recogida con beneplácito por la prensa del continente.⁴⁴

A pesar de las estrategias propuestas, para fines de agosto de 1973, la situación política y social que afectaba a Chile comenzaba a desviar la atención del proyecto de integración, y tendría su hora más trágica en la madrugada del 11 de septiembre, cuando aviones de la Fuerza Aérea de Chile recibieron órdenes de bombardear La Moneda, el Palacio de Gobierno. Con ello, no sólo el proyecto político interno se interrumpió dramáticamente, sino que la política exterior de Chile tuvo un giro que afectó su participación en el proyecto de integración andino.



Recibido: 13 de septiembre de 2005

Aceptado: 8 de noviembre de 2005

⁴⁴ *El Nacional*, 4 de agosto de 1973; *El Globo*, 4 de agosto de 1973; *El Nacional*, 5 de agosto de 1973, que contiene el texto completo del documento final. Véase también ARHMINRECh, Documento DOI/ Núm. 571/428, foliado 49517. Dirección de Organismos Internacionales, Acuerdo de Cartagena.