

LA ALIANZA PARA EL PROGRESO COMO MONEDA DE CAMBIO: LA EXPERIENCIA CHILENA, 1961-1965

JAVIER ALEJANDRO CASTRO ARCOS
HUGO ENRIQUE HARVEY-VALDÉS



RESUMEN

La Alianza para el Progreso fue un conjunto de planes de ayuda económica que, bajo un contexto de Guerra Fría, Estados Unidos utilizó como mecanismo de presión diplomática para incidir en la toma de decisiones de los países latinoamericanos. La hipótesis planteada explica la forma de negociación norteamericana como respuesta a un modo de cooperación restringida óptima, dentro de la esfera de influencia asimétrica estadounidense en Latinoamérica. Se considera la experiencia chilena como caso de estudio, destacando la sintonía política del Departamento de Estado con el proyecto de la Democracia Cristiana chilena.

PALABRAS CLAVES: Alianza para el Progreso, Guerra Fría, América Latina, Chile, Estados Unidos.



Javier Alejandro Castro Arcos • Instituto de Historia
Universidad San Sebastián

Correo electrónico: javier.castro@uss.cl

ORCID: 0000-0002-0052-6825

Hugo Enrique Harvey-Valdés • Facultad de Comunicaciones y Artes

Universidad de Las Américas de Santiago de Chile

Correo electrónico: hharvey@udla.cl

ORCID: 0000-0002-7184-1670

Tzintzun. Revista de Estudios Históricos • 81 (enero-junio 2025)

ISSN: 1870-719X · ISSN-e:2007-963X

**THE ALLIANCE FOR PROGRESS AS A BARGAINING CHIP:
THE CHILEAN EXPERIENCE, 1961-1965**

ABSTRACT

The Alliance for Progress was a set of economic aid plans that the United States used as a diplomatic pressure mechanism during the Cold War to influence domestic decision-making in Latin American countries. The hypothesis put forward explains the form of U.S. negotiation as a response to an optimal restricted mode of cooperation within the U.S. sphere of asymmetric influence in Latin America. The Chilean experience is considered as a case study, highlighting the political harmony of the State Department with the Chilean Christian Democracy project.

KEYWORDS: Alliance for Progress, Cold War, Latin America, Chile, United States.

**L'ALLIANCE POUR LE PROGRÈS EN TANT QUE MONNAIE D'ÉCHANGE:
L'EXPERIENCE CHILIENNE, 1961-1965**

RÉSUMÉ

L'Alianza para el Progreso était un ensemble de plans d'aide économique que, dans le contexte de la guerre froide, les États-Unis ont utilisé comme mécanisme de pression diplomatique pour influencer la prise de décision interne dans les pays d'Amérique latine. L'hypothèse avancée explique la forme de la négociation américaine comme une réponse à un mode de coopération restreint optimal dans la sphère d'influence asymétrique des États-Unis en Amérique latine. L'expérience chilienne est considérée comme une étude de cas, mettant en évidence l'harmonie politique du département d'État avec le projet de démocratie chrétienne au Chili.

MOTS-CLÉS: Alliance pour le Progrès, Guerre Froide, Amérique Latine, Chili, États-Unis.

INTRODUCCIÓN



Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos desplegó la totalidad de sus esfuerzos políticos, militares y económicos, en pos de la restauración del continente europeo, principalmente mediante la ejecución del Programa de Recuperación de Europa (*European Recovery Program, ERP*), conocido como Plan Marshall. Junto con la reconstrucción de la infraestructura física de Europa occidental, se buscó recomponer el entramado social, los sistemas administrativos públicos y privados, junto a la unidad regional.¹ No obstante, el principal objetivo subyacente, se fundamentó en la contención del avance comunista en el viejo continente, por lo que es considerado como el inicio de la Guerra Fría.²

La política internacional norteamericana se focalizó en Europa, y por tanto, los países latinoamericanos no significaron una prioridad, puesto que –de acuerdo con las apreciaciones estadounidenses– la amenaza e influencia soviética en la región se percibió lejana, sin representar una preocupación mayor.³ En las conclusiones del Equipo de Planificación de Políticas del Departamento de Estado, previo a la IX Conferencia Internacional de

¹ KEEGAN, *Who's Who*, p. 104; HOGAN, *The Marshall Plan*, p. 22; KISSINGER, *La Diplomacia*, pp. 410-444.

² STEIL, *The Marshall Plan*; LEVERING, *Debating the Origins*, p. 54; POWASKI, *The Cold War*, p. 73.

³ SCHOULTZ, *Beneath the United States*, p. 333; FIELD, KREPP y PETTINÁ, *Latin America and the Global Cold War*; WESTAD, *La Guerra Fría*; HARMER, *El gobierno de Allende*.

Estados Americanos de 1948, fue señalado: “el comunismo en las Américas es un peligro potencial, pero eso, con algunas posibles excepciones, no representa un peligro serio en este momento”.⁴

La percepción de amenaza soviética en el hemisferio cambió rotundamente con la revolución cubana de 1959, para confirmarse objetivamente con la declaración oficial emitida por Fidel Castro en diciembre de 1961, en la que aseguró su alineamiento doctrinal al marxismo-leninismo. Los temores de la expansión del comunismo en Latinoamérica se hicieron realidad.⁵ El nuevo contexto interamericano, impulsó a la potencia del norte a reconsiderar la amenaza geopolítica y de seguridad que representaba este subcontinente, rectificando su política exterior.⁶ Las primeras iniciativas de contención anticomunista en la región surgen mediante los planes de ayuda concebidos por el Presidente Dwight D. Eisenhower, quien sentó las bases para la implementación de la Alianza para el Progreso (ALPRO), en un extenso programa de asistencia económica, política y social, el cual fue iniciado en 1961 por el Presidente John F. Kennedy, y fue continuado –a su manera–, por el Presidente Lyndon B. Johnson (LBJ).⁷

El presidente Kennedy otorgó un sentido de urgencia inmediato al plan regional. A dos meses de asumir la presidencia, se destinaron fondos públicos y capitales privados en apoyo a América Latina, para promover los cambios sociales que, a su juicio, eran precisos para impulsar el desarrollo económico. De este modo, los planes de asistencia económica se articularon con medidas de diversa naturaleza, cuya estrategia asumió el ideal del progreso como barrera principal de contención al comunismo al sur del río

⁴ FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS). *PPS-26. Problem: To Establish U.S. Policy Regarding Anti-Communist Measures Which Could Be Planned and Carried Out Within the Inter-American System*. 1948. Disponible en: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v09/d161> [consultado el 29 de octubre de 2023].

⁵ DEL POZO, *Historia de América Latina*, p. 220; VALDÉS, *Sueños y Memorias*, p. 131; TAFFET, *Foreign Aid as Foreign Policy*, p. 5.

⁶ FERMANDOIS, *La Revolución Inconclusa*, p. 128; SCHULTZ, *Beneath the United States*, p. 356; GADDIS, *We now know*, p. 178.

⁷ FERMANDOIS, *La Revolución Inconclusa*, p. 163; DIRECCIÓN DEL MEMORIAL DEL EJÉRCITO DE CHILE. “Visita del presidente Eisenhower”, p. 4. HOFFMAN, *Operation Breakthrough*; STEVENSON, *Putting First Things First*; CRANDALL, *Gunboat Democracy*, p. 20; VALDÉS, *Sueños y Memorias*, p. 152; FREI, “Urgencies in Latin America”; ALBERT, “The Alliance for Progress”, p. 82; BARNES, *John F. Kennedy*, p. 15; SMITH, *The United States*, p. 111; GONZÁLEZ, “*La Alianza para el Progreso*”, pp. 87-98; C.F.A.N. “*Algo sobre la Alianza para el Progreso*”, pp. 50-52.

Bravo.⁸ El 13 de marzo de 1961, Kennedy anunció la ALPRO frente al Cuerpo Diplomático latinoamericano, quedó de manifiesto que su concepción obedecía a la lógica estadounidense de extrapolar criterios políticos domésticos hacia la conducción de la política exterior, fomentando prioritariamente los valores de democracia liberal y desarrollo económico.⁹

De acuerdo a Parker, en la ALPRO confluyeron elementos clave de la política exterior de Kennedy: un nuevo enfoque en el mundo no europeo, especialmente hacia América Latina; el desarrollo impulsado por la modernización, como una vacuna anticomunista y la cura de sus males; y una diplomacia pública renovada para transmitirlos.¹⁰ Desde esta perspectiva, la ALPRO conformó una proyección del idealismo estadounidense al extranjero, mediante un plan de innovación para asegurar el progreso y posible salto capitalista del denominado Tercer Mundo latinoamericano.¹¹ Esta perspectiva política, y su integración con otros medios, quedan reflejadas en las disposiciones para materializar la asistencia durante los años sesenta:

[...] la ayuda económica y militar debe ser vista en conjunto con actividades diplomáticas, programas culturales y de información, asistencia para el desarrollo económico, y otras iniciativas, como un instrumento de las políticas para llegar a concientizar a sectores significativos de la sociedad en nombre de los intereses y propósitos de Estados Unidos.¹²

Los tomadores de decisiones y planificadores de Washington sometieron a prueba, en el diseño de la ALPRO, fundamentos conceptuales y

⁸ FRUS, *Report From the Task Force on Immediate Latin American Problems to President-elect Kennedy*, Washington, January 4, 1961.

⁹ FRUS, Memorandum from the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to President Kennedy, Washington, May 2, 1961; FIELD, *From development to dictatorship*, p.16; TAFFET, *Foreign Aid as Foreign Policy*, p. 6. Para profundizar en los orígenes del plan y los programas de desarrollo, consultar: NYSTROM, WARREN y HAVERSTOCK, *The Alliance for Progress*.

¹⁰ PARKER, *Hearts, Minds, Voices*, p. 136.

¹¹ KIRKENDALL, *Hemispheric Alliances*, p. 259.

¹² NATIONAL SECURITY FILES (NSF). Memorandum Secreto de Secretaria Ejecutiva del Departamento de Estado a McGeorge Bundy de 17 de mayo de 1961. Papers of John F. Kennedy. Presidential Papers. National Security Files. Subjects. Military Assistance Program: General, volume 1.

Disponible en: <http://www.jfklibrary.org/Asset-Viewer/Archives/JFKNSF-298-001.aspx> [consultado el 29 de octubre de 2023].

teóricos adoptados desde la “teoría de la modernización”. Este paradigma fue preponderante entre los científicos sociales, destacándose Walt W. Rostow, cuya obra *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* se convirtió en un manual de ejecución para la ALPRO.¹³ En síntesis, los teóricos de la modernización adaptaron un modelo a la medida latinoamericana, basado en el progreso social, la libertad democrática y el desarrollo socioeconómico capitalista, cuestión que se conceptualizó en las premisas de evolución, progreso y cambio social.¹⁴

Entre los principales objetivos estadounidenses, destacó el competir con los ofrecimientos de la lucha de clases marxista y ofrecer un próspero modelo de sociedad futura alternativa que acabara con la pobreza. En las proyecciones, se visualizó la capacidad de Estados Unidos para guiar a casi un ochenta por ciento de la población latinoamericana por el camino del desarrollo auto-sostenido, lo que disminuiría la pobreza, contendría la protesta social y, por ende, finalizaría la inestabilidad política latinoamericana, azuzada por movimientos políticos de izquierda.¹⁵

La investigación histórica que se presenta responde al modelo cualitativo documental, luego de un amplio trabajo multiarchivístico, físico y digital, en repositorios de Estados Unidos y Chile, que permitió un ejercicio hermenéutico detallado desde documentación oficial desclasificada; junto a fuentes hemerográficas que permitieron reconstruir el ambiente político y social del período analizado. Así mismo, el presente trabajo establece un diálogo disciplinar, entre la Historia y la vertiente neorrealista de las Relaciones Internacionales. Respecto a esta última, se aborda la discusión por el condicionamiento asimétrico en la cooperación y la colaboración, comprendida como un proceso de adaptación e interdependencia modernizante, con un actor minoritario responde positivamente al estímulo de la superpotencia.¹⁶ A modo de bisagra, se recurrió a literatura secundaria y contextual; desde la canónica, que habilita a comprender los orígenes y filosofía subyacente a la asistencia económica estadounidense, hasta los

¹³ LOWENTHAL, “Estados Unidos de América Latina”, p. 560.

¹⁴ MUÑOZ, “El paradigma americano”, p. 78. RAMOS, “Ejército, Desarrollo y Alianza para el Progreso”; CASTRO ARCOS, *Guerra en el vientre*.

¹⁵ QUINCHE, “La modernización en las relaciones”, p. 103; CASTRO ARCOS, “Neomalthusianismo en América”.

¹⁶ KEOHANE, y NYE, *Poder e interdependencia*, p. 23.

estudios más recientes que entregan segundas lecturas sobre la Guerra Fría en América Latina y Chile.

El período seleccionado 1961-1965, se explica por el año de inicio oficial de la ALPRO y sus vinculaciones con Chile, especialmente con el PDC, desde la lógica de la ayuda interamericana. El corte temporal de 1965, obedece al período de tensiones experimentado en las relaciones chileno-estadounidenses, producto de la política exterior chilena antagónica a la intervención norteamericana en República Dominicana y a las intenciones de elevar los precios del cobre, escenario en el cual, la continuidad de los planes de asistencia económica fue utilizada como medida de coercitiva.

LA ALPRO COMO COOPERACIÓN RESTRINGIDA ÓPTIMA Y ESFERA DE INFLUENCIA ASIMÉTRICA

La Guerra Fría generó las condiciones facilitadoras para la elaboración y el ejercicio de diversos modos de negociación, junto a estrategias de predominio geopolítico en esferas de influencia regional. De esta forma, el mundo se transformó en un campo de batalla de dominio de las superpotencias en el orden militar, político, cultural, económico, y en cualquier otra área que les permitiera contar con espacios de seguridad.¹⁷

A partir del famoso discurso de Winston Churchill de 1946, referente al “telón de acero”, el concepto de *esfera de influencia* se entiende como una zona geográfica en la que el actor más poderoso es capaz de: imponer su voluntad; ejercer un dominio en todos los ámbitos; intervenir con mediana libertad de acción en los otros Estados; y evitar mayores injerencias de otras potencias.¹⁸ Este esquema orientó a la administración Kennedy a explorar diversas estrategias no militares para combatir la amenaza soviética. Para el caso de América Latina, luego del fracaso de Bahía Cochinos, éstas se articularon complementando dos medios: la asistencia económica y operaciones encubiertas de la Agencia Central de Inteligencia, lo que permitió evidenciar necesidades y verificar su eficacia.¹⁹

¹⁷ HAST, *Spheres of Influence*, p. 114.

¹⁸ BRANDS, y EDEL, “The disharmony of the spheres”, pp. 20-27.

¹⁹ JACKSON, *The economic Cold War*, p. 161.

Dicha lectura del concepto *esferas de influencia*, obedece al paradigma realista de las Relaciones Internacionales (RRII), que, desde la evidencia y patrones de comportamiento, elabora constructos teóricos para explicar la interacción de una gran potencia con países menores, ante la amenaza de un par competidor dentro de un área geográfica, bajo un esquema de “cooperación restringida óptima”.²⁰ En el marco interpretativo descrito, la ALPRO, debía funcionar entorno a las pautas mencionadas. Para Kennedy, los intereses estadounidenses en América Latina, particularmente en el caso cubano, eran legítimos, justificando la esfera de influencia norteamericana sobre la base del derecho internacional. Según Hast, los reiterados llamados de Kennedy para usar los acuerdos regionales en la crisis de los misiles de 1962, presentó similitudes con el *Großräume* de Carl Schmitt que, en casos de crisis militar, concedía al derecho internacional tres funciones: ordenador espacial, regulador de la guerra y delimitador de los conflictos.²¹ Kennedy, utilizando el sistema interamericano existente como base de su esfera de influencia, apeló a la relación especial e histórica de los Estados Unidos con las “repúblicas hermanas del sur”, afirmando que el hemisferio occidental constituía un *Großräume* legítimo atacado por los soviéticos. Ante lo cual, aseguraba su compromiso y voluntad de actuar, en caso de amenazas a la seguridad y a la libertad de los pueblos vecinos.²²

La ALPRO fue diseñada para influir en la toma de decisiones latinoamericanas, conforme a los lineamientos de Washington. El potencial económico estadounidense, su tecnología, capacidad de emprendimiento y reformas liberales fueron elementos cardinales del plan más ambicioso de Kennedy hacia la región. Durante un período de diez años, se proporcionarían 20.000 millones de dólares en asistencia, condicionados a que los gobiernos de América Latina impulsaran paquetes de reformas sociales, en ámbitos como educación, salud, finanzas fiscales y reformas

²⁰ RESNICK, “Interests, ideologies and great power spheres of influence”, p. 564; PEREIRA, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, p. 82.

²¹ Véase TRIPOLONE, “La doctrina de Carl Schmitt”, pp. 347-379: “Al haberse terminado la era de la estatalidad, serían los nuevos “grandes espacios” los que darían sustento al sistema internacional. Por ejemplo, sería reconocida la supremacía de los Estados Unidos sobre el resto del continente americano. No intenta Schmitt una igualdad estatal, sino que admite que habría una potencia dominante en cada *Großräume*. El realismo descarnado de Schmitt y su posición de habitante de una potencia mundial, difícilmente puede ser compartido por quienes creemos en la igualdad de los Estados y añoramos un orden mundial más equilibrado.”

²² HAST, *Spheres of Influence*, p. 131.

agrarias. Como lo detalla John L. Gaddis, el equipo asesor de Kennedy para América Latina subrayó que no resultaba factible estabilizar una situación reaccionaria agonizante, solo intentar una estabilidad tolerable de organización social, evitando una captura comunista. Arthur Schlesinger, Jr. -asesor de Kennedy-, lo expresó de forma más dramática: si la revolución de la clase media fracasaba, sería inevitable la revolución de los trabajadores y los campesinos.²³

Cuando el Departamento de Estado analizó la utilización de su esfera de influencia en Latinoamérica como estrategia de contención, revisó los conceptos de respuesta hemisférica simétrica y asimétrica. Tanto Kennan como Dulles, abogaban por la asimetría, es decir, enfrentar los desafíos al equilibrio de poder, no necesariamente en los niveles donde se producían, sino que aplicar las fortalezas estadounidenses a las debilidades adversarias, luego de apreciar el mejor terreno y los instrumentos más apropiados. Para Kennan, el instrumento preferido era la ayuda económica; para Dulles, la disuasión nuclear.²⁴ De esa forma, la crisis de los misiles de 1962 tensionó la efectividad de ambas aproximaciones hacia el equilibrio de poder norteamericano en la Guerra Fría Latinoamericana.

Enrolarse doctrinariamente con el proyecto de modernización norteamericano, significaba la esperanza de estimular el crecimiento económico, que se pensaba traería el definitivo salto al desarrollo. Tal como se mencionó, la fórmula de la ALPRO implicaba adoptar el modelo y adecuarlo al conjunto de reformas estructurales: económicas, agrarias, educativas, burocráticas y sociales.²⁵ El diseño proyectaba impulsar la modernización económica y social de América Latina en tiempo record, promoviendo un enfoque simétrico con la región. Un elemento sustancial de esta estrategia activista se fundaba en introducirse en toda la sinuosidad del andamiaje social latinoamericano. En palabras del coordinador de la ALPRO, Teodoro Moscoso, la modernización debía penetrar hasta el núcleo mismo de la vida social cotidiana, puesto que el desarrollo ejercería las presiones de la economía moderna, como la movilidad hacia zonas urbanas, donde las

²³ GADDIS, *Strategies of Containment*, p. 223.

²⁴ GADDIS, *Strategies of Containment*, p. 212.

²⁵ ARCHIVO GENERAL HISTÓRICO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (AGHMINREL), Oficio Confidencial Emb. Chile en EEUU. 1961. N°1420/419. Artículo sobre Conferencia económica de Montevideo, 20 de junio de 1961.

posibilidades de una revolución social aumentarían, debido al cansancio latinoamericano de esperar un futuro feliz, apresurando las exigencias de un mejor vivir inmediato.²⁶

Ahora bien, las críticas a las probabilidades de mayor simetría y modernización de la ALPRO no tardaron en llegar. En el escenario interno, surgieron cuestionamientos desde el propio Departamento de Estado. Por ejemplo, Adlai Stevenson, embajador ante Naciones Unidas, advirtió dos problemas: que la ALPRO se asimilaría como caridad estadounidense, lo que dificultaría la presión por reformas económicas y que el programa se equipararía con el imperialismo yanqui, restándole credibilidad. Lo que, de acuerdo con Sewell, terminó sucediendo. A lo largo de la presidencia de Kennedy, se evidenciaron dificultades para estimular el apoyo latinoamericano a la ALPRO, lograr cooperación en la implementación de planes de desarrollo y abordar los problemas económicos pendientes.²⁷

En el mismo orden de ideas, uno de los principales escollos a floró de quienes relacionaron a la ALPRO como un arma de propaganda estadounidense. Los críticos latinoamericanos, alegaron que se imponía una fórmula para agudizar la dependencia de sus mercados al capital norteamericano. Desde el concepto de “poder blando”, Salvatore elabora la tesis del “imperio informal”, apoyado en una “máquina blanda”, que mediante reformas elaboró representaciones y nociones de sí misma en medios no convencionales de intervención.²⁸

La simetría concebida por Kennedy con la implementación de la ALPRO resultó compleja de precisar y adecuar en su ejecución. Ahora bien, las relaciones asimétricas no necesariamente están marcadas por la separación. Como menciona Purcell, se encuentran definidas por interacción, espacios de negociación, préstamos e intercambios culturales.²⁹ Así mismo, junto a los cálculos o intereses materiales, coexisten otros de naturaleza ideacional.³⁰ En este segundo aspecto, según Kunz, la ideología económica estadounidense que articuló la ALPRO, también creó otro defecto

²⁶ LATHAM, *Modernization as Ideology*, p. 95.

²⁷ SEWELL, *The US and Latin America*, p. 150.

²⁸ NYE, “Public Diplomacy and Soft Power”, pp. 94-109. SALVATORE, “The Enterprise of Knowledge”, pp. 69-104; SALVATORE, *Imágenes de un Imperio*.

²⁹ PURCELL, “Una mercancía irresistible”, p. 49.

³⁰ RESNICK, “Interests, ideologies and great power spheres of influence”, p. 582.

en su diseño: en Washington se asumió que la idea de progreso económico y social necesariamente traería desarrollos políticos democráticos. La década del setenta en América Latina refutó dicha suposición.³¹

LA ALIANZA PARA EL PROGRESO EN CHILE, 1961-1965

En Chile la ALPRO tuvo una recepción discutida, representando un tema de interés hasta el presente.³² En términos generales, el gobierno de Jorge Alessandri, desde el inicio del plan de ayudas, desplegó sus esfuerzos para asociarla a su política económica. De todos modos, el terremoto de 1960 posicionó a Chile como destinatario privilegiado del apoyo económico de Estados Unidos, invirtiendo en la reconstrucción de una decena de ciudades dañadas en su infraestructura vial, educativa, sanitaria, entre otras.³³ De esta forma, como lo señala O'Brien, preparada la ALPRO en 1961, este país se encontró a la vanguardia como receptor de la asistencia. En la búsqueda del salto al desarrollo, se derivó a un plan decenal que propuso a Chile como modelo de estabilidad regional.³⁴ Como contraparte, el socialismo chileno no vaciló en emitir un juicio rotundo, categorizando al proyecto de imperialista y como franca injerencia yanqui.³⁵

Con la misma premura, la Democracia Cristiana chilena (PDC) adecuó sus intereses al proyecto de la ALPRO, por lo cual el gobierno de Eduardo Frei Montalva, recibió importantes recursos económicos para la campaña presidencial de 1964, las elecciones parlamentarias de 1965 y la posterior administración gubernamental.³⁶ Según Fermandois, ningún otro gobierno de los años del “subsidio” gozó de una atmósfera internacional tan favorable, llevando a Frei a supeditar el desarrollo interno a la asistencia externa.³⁷ En este sentido, resulta clave analizar cómo la propuesta programática del PDC buscó sintonizar con el reformismo de Kennedy, planteando medidas que

³¹ KUNZ, *Butter and Guns*.

³² DI FILIPPO, “La Alianza para el Progreso”, pp. 135-163; GARCÉ y GARCÍA, “Desarrollismo y Alianza para el Progreso”, pp. 5-6.

³³ RAMOS, CASTRO, “La Alianza para el Progreso”, p. 115.

³⁴ O'BRIEN, “La Alianza para el Progreso”, pp. 461-489.

³⁵ SAN FRANCISCO, *Historia de Chile*, pp. 205-206.

³⁶ HURTADO-TORRES, *The Gathering Storm*, pp. 1-96; Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy*, pp. 67-94.

³⁷ FERMANDOIS, *Mundo y fin de mundo*, p. 186.

Estados Unidos estaba dispuesto a solventar. La relación entre congresistas demócratas y del PDC, se profundizó con mayor ímpetu, desde 1961 mediante declaraciones oficiales a la prensa chilena y estadounidense, más los viajes realizados por Frei a Estados Unidos.³⁸

En marzo de 1961, desplegando su habilidad discursiva, probablemente con el objetivo de ganar la voluntad del gobierno de Estados Unidos, Frei aclaró en el *New York Times* el carácter antimarxista, anticomunista y antifidelista del PDC. Paralelamente, en Chile manifestaba su total adherencia y optimismo frente a la ALPRO: “Confiamos en que estos principios movilicen la voluntad de ambas Américas, que permitan liberar a nuestro continente de la miseria y el atraso, y saludamos esta actitud nueva y resuelta como una esperanza de un acción constructiva y eficaz”.³⁹ En el Congreso Plenario del PDC en Millahue (1961), se concluyó la coincidencia con el Plan Kennedy, por cuanto recogía los puntos de vista del partido y representaba un provechoso aporte para un auténtico sistema interamericano.⁴⁰

Posteriormente en marzo de 1962, los senadores Eduardo Frei y Radomiro Tomic viajaron a Estados Unidos, para asistir a un foro de la Universidad de Georgetown que trataría temáticas hemisféricas, participando en las sesiones: “Democracia Cristiana”, “La Alianza para el Progreso” y “Los Cristianos en Política”.⁴¹ Continuaron esta discusión en la Universidad de Columbia, mientras dieron entrevistas en la televisión y la radio de Nueva York. En el mismo periplo, fueron recibidos por los congresistas Eugene McCarthy, Hubert H. Humphrey y William Fulbright, en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, donde los demócratacristianos se identificaron con los objetivos políticos de Estados Unidos, ofreciendo llevar adelante la agenda planteada por la ALPRO.⁴² Finalmente, luego de reunirse con Ralph Dungan, asesor de Kennedy y embajador en Chile entre 1964 y 1967, el propio Kennedy y otros asesores,

³⁸ SAN FRANCISCO, *Historia de Chile*, pp. 205-206.

³⁹ GAZMURI, *Eduardo Frei Montalva*, p. 521.

⁴⁰ GAZMURI, *Eduardo Frei Montalva*, p. 522.

⁴¹ “Frei: ‘Chile debe hacer reformas manteniendo tradición democrática.’” *La Nación*, 2 de abril de 1962, p.15; “GU’s Chile Colloquium Discusses Three Ideas For Hemispheric Relief”. *The Hoya*, Abril 5, 1962, pp.3 y 8.

⁴² NSF, Tomic to Humphrey, 10 April 1962, Frei to Humphrey, 17 April 1962, and Humphrey to Frei, 3 May 1962 in Humphrey Papers, 150. B.15.10 (F), Box 297.

consideraron al PDC como “la mejor esperanza para la democracia popular en América Latina”⁴³

La colaboración de Estados Unidos era un hecho, e inmediatamente Frei aprovechó el momento para cuestionar la gestión de Alessandri con los fondos de la ALPRO: “Si nuestro gobierno no demuestra un claro propósito de realizar ciertas reformas fundamentales sería preferible que EE.UU. suspendiera su asistencia económica porque nos estaríamos endeudando sin provecho alguno y comprometiendo el provenir del país”⁴⁴ De acuerdo a Ernesto Ayala, asesor de Alessandri, grupos políticos se dirigieron a Washington para frenar la cooperación norteamericana, entre ellos el PDC, acusando al gobierno chileno de reaccionario y opositor a las reformas.⁴⁵ Según Santoni, Estados Unidos extrapoló las experiencias consideradas exitosas en la Europa de posguerra, donde la DC de Alcide De Gasperi en Italia y la CDU de Konrad Adenauer en la República Federal Alemana, jugaron un rol clave en la estabilización del sistema político, como partidos hegemónicos de base interclases y garantes de la estabilidad democrática.⁴⁶

La elección presidencial chilena de 1964, se convirtió en un asunto de importancia internacional. Chile podría convertirse en un hito y caso de éxito demostrable de la ALPRO.⁴⁷ De esta forma, la idea de apoyar al PDC implicó la revisión y aprobación rápida de fondos por parte del “Grupo Especial 5412”, un organismo interagencial, que incluía a los secretarios de Estado y de Defensa, al director de Inteligencia Central, al fiscal general y al asesor especial del presidente. El programa de asistencia se proporcionó en abril de 1962 y nuevamente el 30 de agosto de 1963.⁴⁸ Como se ha indicado, por causa de la coincidencia de objetivos de la ALPRO y del plan de reformas estructurales del programa del PDC, la postulación de Frei contó con la abierta simpatía del Gobierno norteamericano. Según el informe de la Comisión Church, los aportes norteamericanos a la campaña de Frei,

⁴³ NSF, Eduardo Frei to Ralph Dungan, 17 April 1962. Papers of President Kennedy, National Security Files, Countries, Box 20A, “Chile: General: 1/62-6/62”. John Kennedy Library, Boston, Massachusetts (JFK). En: LOCKHART, *Chile, the CIA*, p. 139.

⁴⁴ SAN FRANCISCO, *Historia de Chile*, p. 207.

⁴⁵ ARANCIBIA y GÓNGORA, *Jorge Alessandri*, pp. 237-238.

⁴⁶ SANTONI, “El Partido Comunista Italiano”, pp. 135-154.

⁴⁷ GUSTAFSON, *Hostile Intent*, p. 26.

⁴⁸ GUSTAFSON, *Hostile Intent*, p. 27.

fueron cuatro millones de dólares de la época.⁴⁹ Más enfático fue el ex embajador Edward Korry, quien señaló que el aporte fue cercano a los veinte millones de dólares, diversificado en diversas fuentes.⁵⁰

Eduardo Frei resultó ganador en las elecciones de 1964, en intensos momentos de la Guerra Fría Interamericana. La “Revolución en Libertad” debió pasar de la consigna a un plan de gobierno, basado en ambiciosas reformas sociales, cuya tarea principal fue la movilidad de los sectores marginales. Así, Chile pasaba a ubicarse en el ojo del huracán como modelo para la ALPRO y para el denominado Tercer Mundo latinoamericano. Apenas conseguida la victoria electoral, el gobierno de Frei aseguró los préstamos y el Departamento de Estado miró con interés trabajar con los chilenos para planificar una política global de desarrollo. Inmediatamente después de las elecciones, una delegación del PDC viajó a Washington y regresó con préstamos de la Agencia para el Desarrollo Internacional (ADI) y del Fondo Monetario Internacional junto con una promesa oficial para ayudar con la renegociación de la deuda externa de Chile.⁵¹ La cita fue clave para solicitar apoyo extra, con el propósito de consolidar el programa de gobierno en las elecciones parlamentarias de marzo de 1965.⁵² De acuerdo a cifras oficiales del Congreso Estadounidense la ayuda económica para Chile fue cercana a los 743 millones de dólares, entre 1962 a 1969.⁵³

Stefan Rinke destaca que las subvenciones y préstamos fueron otorgados para lograr las metas políticas estadounidenses. En un principio sirvieron principalmente para integrar con fuerza a Chile dentro de la alianza occidental en la Guerra Fría Interamericana. “Durante la década de 1960,

⁴⁹ U.S. SENATE SELECT COMMITTEE, *Covert Action in Chile 1963-1973. Study Governmental Operations with respect to intelligence activities*. p.14.

⁵⁰ KORRY, “El Embajador Edward M. Korry en el CEP”, pp. 75-112, p. 77. Según Korry, “(...) la CIA propiamente entregó tres millones de dólares. Sin embargo, por ejemplo, funcionarios del Departamento de Estado entregaron dinero en efectivo; la Iglesia entregó dinero en efectivo; la AID entregaba préstamos y donaciones (grants); Cáritas obtenía donaciones de la AID. Así, de diferentes contabilidades se concluye que la cifra real estaba en decenas de millones de dólares”.

⁵¹ TAFFET, *Foreign Aid as Foreign Policy*; MICHAELS, “The Alliance for Progress and Chile’s “Revolution in Liberty, 1964-1970”, p. 82.

⁵² FRUS, 274. Memorandum of Conversation, Washington, October 12, 1964. SUBJECT: Meeting of Mr. Mann with the Mission of President-Elect Frei of Chile. Según este documento la Delegación Chilena estuvo conformada por: Radomiro Tomic; Sergio Molina; Jorge Ahumada y José Piñera.

⁵³ U.S. SENATE SELECT COMMITTEE, *Covert Action in Chile 1963-1973. Study Governmental Operations with respect to intelligence activities*; TAFFET, *Foreign Aid as Foreign Policy*, p. 68

Tabla 1
Totales de ayuda económica de EE.UU. a Chile, 1962-1969

AÑO FISCAL	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Total de ayuda económica	169.8	85.3	127.1	130.4	111.9	260.4	97.1	80.0
Total ayuda militar	17.8	30.6	9.0	9.9	10.1	4.1	7.8	11.8
Total de ayuda económica y militar	187.6	115.9	136.1	140.3	122.0	264.5	104.9	91.8

Fuente: U.S AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID), *U.S. Foreign Assistance and Assistance from International Organizations, July 1, 1945-June 30, 1971*, p. 40.

los aportes aumentaron claramente bajo el signo de la ALPRO. En total, los gobiernos chilenos recibieron entre 1946 y 1970 sobre mil quinientos millones de dólares en ayuda de Estados Unidos para el desarrollo, de los cuales más de la mitad llegaron durante el gobierno de Eduardo Frei M⁵⁴.

Como lo plantea Mario Góngora, el gobierno de Frei sintonizó con la era de las planificaciones globales, por medio de la coyuntura precisa que comprendió la asociación con la ALPRO, y el espíritu reformista sostenido por organismos claves en la región como lo fue la CEPAL, con sede en Santiago.⁵⁵ El asistencialismo de la Alianza contribuyó en Chile a reducir la inflación que enfrentó a inicios de la década. Siguiendo el argumento de O'Brien, la ayuda fue también un instrumento en lo que se refiere a la transferencia de habilidades técnicas en un nivel subsidiario. Pero además, gestó una elite política que trató de introducir reformas a la estructura social, política y económica en Chile, velando al mismo tiempo porque ellas realizaran con eficiencia, siendo las más emblemáticas la "chilenización" de la gran minería del cobre y la Reforma Agraria.⁵⁶ De este modo, la ALPRO persuadió a la emergente clase media latinoamericana de que las políticas estadounidenses inspiradas en la Guerra Fría podían ser provechosas para ella, o al menos una alternativa moderna a la revolución socialista.⁵⁷

⁵⁴ RINKE, *Encuentros con el yanqui*, p. 282.

⁵⁵ GÓNGORA, *Ensayo histórico*, p. 128.

⁵⁶ O'BRIEN, "La Alianza para el Progreso", pp. 461-489; RAMOS, "Iglesia, desarrollo y Alianza".

⁵⁷ WESTAD, *La Guerra Fría*, p. 370.

PLANES DE AYUDA COMO MONEDA DE CAMBIO:

ENTRE LA CRISIS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EL PRECIO DEL COBRE CHILENO

Transcurridos los primeros años de la administración Frei, se hizo patente el desinterés paulatino que Washington confirió a la ALPRO. La política de Estados Unidos en América Latina durante la década de la Alianza habría pasado por tres fases distintas. De 1961 a 1963, se trató de aplicar la ideología de la Administración Kennedy, otorgando relevancia al desarrollo económico y democrático. Posterior a la muerte de Kennedy, y desde 1964 hasta septiembre 1968 estuvo dominada por las preocupaciones económicas y evidenciar cierta neutralidad política, excepto hacia los gobiernos potencialmente comunistas. Desde octubre de 1968 en adelante se evidenció un estado de perplejidad.⁵⁸ Puntualmente es posible destacar que en el caso chileno, en 1965 comienzan a colisionar los asuntos interamericanos entre Estados Unidos y Chile. Las razones se aducen al rechazo de la administración Frei a la invasión estadounidense de la República Dominicana en 1965 y, más tarde ese mismo año, cuando el gobierno chileno buscó aumentar el precio del cobre.⁵⁹

La cooperación restringida óptima en un modelo asimétrico entre Estados Unidos y Chile, se pondría a prueba, y demostraría que los planes de ayuda de la ALPRO, se utilizaron como una medida de presión asimétrica en momentos de apremio para los intereses norteamericanos, en los cuales Estados Unidos requería de apoyo político por parte de Chile. Es así como, en las visitas a la Embajada de Chile en Washington –del funcionario del Departamento de Estado, Dentzer y del propio titular de la Cartera, Dean Rusk–, se realizó el juego político de la “zanahoria”, en el sentido de supeditar la continuación de la asistencia a un apoyo por parte de Chile en la OEA, ante la invasión de las tropas norteamericanas en República Dominicana en abril de 1965.⁶⁰

Chile negó su apoyo a la ocupación, y por tanto, la posición antagónica de la política exterior chilena, producto de la crisis dominicana, no pasó desapercibida por parte de los implicados en la toma de decisiones, o de

⁵⁸ LEVINSON y DE ONIS, *La Alianza Extraviada*, pp. 71-72; SANDS, “Chile Under Frei”, p. 44.

⁵⁹ HARVEY VALDÉS, “La política exterior de Chile”. HURTADO-TORRES, *The Gathering Storm*, pp. 47-48.

⁶⁰ MARTÍNEZ LILLO y CASTRO ARCOS, “Interventionism and the Third World”, pp. 201-220.

quienes participaban en las discusiones respecto a la continuación de los planes de ayuda hacia este país. El entonces ministro de Hacienda de Frei Montalva, Sergio Molina, manifestó el haber conocido “de las presiones de Estados Unidos, pero el presidente nunca nos las hizo saber, nunca fue un tema de discusión, él fue sumamente reservado en eso”.⁶¹

Esta realidad fue expuesta por el periodista Leonard Gross en 1966. En un estilo de crónica, relató su visión respecto de los hechos y de las opiniones vertidas en Estados Unidos:

Es una reacción humana natural el esperar, de quienes son ayudados, recibir apoyo en el momento de necesitarlo. En la crisis dominicana recibimos críticas a cambio. Nuestros más altos funcionarios se mostraron entendiblemente molestos. ‘¿Cuál es el problema con este hombre por allá?’ dijo un tomador de decisiones en Washington al referirse a Eduardo Frei. Se lamentaba un analista de las políticas de Estados Unidos: ‘Washington está interesado en intereses políticos cortoplacistas: premia a tus aliados, castiga a tus enemigos. Lo que significa: si esta gente no coopera, córtelenles el agua. Si Frei no puede mantenerse callado, dejen que se vaya a otro lado a pedir dinero. Es un esfuerzo de aplicar las políticas domésticas al contexto mundial’.⁶²

A causa del contexto anterior, el 25 de mayo de 1965, el presidente Johnson (LBJ) y uno de sus principales asesores, Thomas Mann, sostuvieron una conversación telefónica, en la cual revisaron el rol de Chile durante la crisis en República Dominicana. Mann le manifestó a LBJ que “si bien los mexicanos votaron en contra de nosotros, no hicieron lobby en nuestra contra. Los chilenos sí lo hicieron y ellos fueron los que nos causaron daño”. El presidente Johnson señaló “pienso que deberíamos tomar unas “siestas” e irnos a dormir por un rato en algunas de sus peticiones”. Thomas Mann respondió que “no podía estar más de acuerdo”. Luego, al momento de discutir sobre cómo implementar esta política, Mann sostuvo que “debemos ir lento pero tenemos que ponerle un precio, sin admitir que tiene algo que ver con sus acciones”. El presidente instruyó a Mann que debía “decir a esta

⁶¹ Entrevista a Sergio Molina. 4 de diciembre de 2014.

⁶² GROSS, *The last best hope*, pp. 211-212.

gente [chilenos] que estás haciendo lo mejor que puedes, pero la gente [del Departamento de Estado] está decepcionada y es muy, muy difícil”⁶³

Cabe apuntar que, en la comunicación diplomática documental, hablar del apoyo económico de la ALPRO, se tradujo en señalar el concepto de “planes de ayuda”, los cuales se diversificaron en organismos y fuentes distintas, pero todas ellas coordinadas por el Departamento de Estado. Durante las discusiones respecto a los planes de ayuda hacia Chile, se trató la aprobación de un préstamo por U\$ 80 millones, donde se reflejaba que las consideraciones no se realizaban sobre la base de los programas de desarrollo para Chile o las necesidades de este país, más bien tenían relación con asuntos de orden político. Sin embargo, las posiciones eran contrapuestas. Por ejemplo, McGeorge Bundy, Asesor de Seguridad Nacional de LBJ, se opuso a otorgar un préstamo “tan alto”, expresión manifestada en una reunión de coordinación, razón por lo cual la Oficina del Presupuesto recomendó una reducción de US\$10 millones, basado en que el aumento de los precios del cobre y la mayor recaudación mitigarían los efectos de la merma, junto a su intención de demostrar que los límites de la asistencia no estaban asegurados y eran flexibles.⁶⁴ No obstante, el mismo día Thomas Mann recordó a Bundy “que el gobierno chileno fue muy poco cooperativo en la crisis dominicana”, recomendando una misión confidencial para explicar a Frei que “esperamos que la cooperación sea una calle de doble sentido y que estamos muy perturbados por [su actitud] frente a la crisis dominicana”. Mann manifestó a Frei que “Estados Unidos no iba a continuar haciendo grandes sacrificios para ayudar a Chile a menos que el gobierno chileno cooperara en asuntos que consideramos de vital importancia para la seguridad del hemisferio”.⁶⁵

En el análisis sobre los préstamos a Chile surgió un ingrediente adicional: el aumento del precio del cobre chileno de 36 a 38 centavos por libra. Esta situación generó preocupación al más alto nivel, entendiendo que el principal interés de Estados Unidos consistía en lograr estabilidad en los precios a largo plazo, lo que llevó elaborar una “combinación de palos y

⁶³ LYNDON BAINES JOHNSON LIBRARY (LBJL). Telephone Conversations with LBJ, May 2, 1965 - June 2, 1966. Disponible en: <https://millercenter.org/taxonomy/term/29066> [consultado el 29 de octubre de 2023].

⁶⁴ FRUS. 281. Memorandum From William G. Bowdler of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy), Washington, November 10, 1965.

⁶⁵ LBJL. Mann to Bundy, November 10, 1965, Chile Vol. IV Memos 10/65-7/67, Box 13, CF, NSF.

zanahorias [para] persuadir a los chilenos a reducir su precio en 2 centavos”.⁶⁶ Dentro de los apremios la primera medida era dejar pendiente el programa de préstamos de \$80 millones, retener las inversiones de las cupríferas Kennecott y Anaconda; detener las solicitudes de préstamos al Ex-Im Bank para empresas; usar las reservas estadounidenses de 700 mil toneladas para dinamizar el mercado e incentivar la sustitución del cobre por el aluminio. Los incentivos consideraban fortalecer el programa de préstamos a cambio de la reducción de precios, continuar con el cálido apoyo político a Frei en todos los temas factibles y apelar a Frei personalmente desde Washington al más alto nivel. Desde el Departamento de Estado enviaron el recado a Frei de que: “Contamos con su imaginación política para idear las mejores tácticas posibles para lograr este resultado”.⁶⁷

El embajador Dungan comprendió que los costos para la administración Frei y para la ALPRO serían incalculables, tanto que el gobierno podría caer o debilitarse al punto de dificultar o imposibilitar las reformas en curso, sugiriendo tomar en consideración seria los efectos políticos de lo que llamó un “suicidio político”. Si de todas formas se persistía en que la reducción de precios por parte de Chile era la única solución, llegaría a un acuerdo con el “imponente arsenal de garrotes y en el no tan imponente suministro de zanahorias [...] aunque los costos fueran atroces”.⁶⁸

El tema escaló al punto que fue evaluado por LBJ y Mann, y estimaron relevante el enviar a Chile algún personero que lograra convencer a Frei de la reducción de los precios del cobre. Mann propuso como medida de presión supeditar la asistencia de la USAID, pero que independientemente “lo único que no debían hacer era ofrecerles ningún tipo de apoyo político”, puesto que en el PDC militaban socialistas que estaban a la izquierda de los comunistas, por lo cual, no era recomendable “depender de los movimientos políticos de Frei”.⁶⁹

Luego Mann, de acuerdo con las instrucciones recibidas de LBJ, sugirió persuadir a Frei mencionando que un alza en los precios del cobre

⁶⁶ FRUS. 282. Telegram From the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to the Ambassador to Chile (Dungan), Washington, November 12, 1965.

⁶⁷ FRUS. 282. Telegram From the President’s Special Assistant for National Security Affairs.

⁶⁸ FRUS. 283. Telegram From the Ambassador to Chile (Dungan) to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy), Santiago, November 13, 1965.

⁶⁹ FRUS. 284. Memorandum of Telephone Conversation Between President Johnson and the Under Secretary of State for Economic Affairs (Mann), November 13, 1965, 12:15 p.m.

aumentaría la inflación en EE. UU., afectando su competitividad y, por tanto, en la balanza de pagos, repercutiría en los programas de ayuda. Si Frei cooperaba y cedía en mantener un nivel de precios razonable, “estaríamos preparados para financiar a través del Exim Bank, la compra de 2 aviones a reacción valorados en alrededor de \$15 millones y materializar el programa de préstamos por \$80 millones”. Asimismo, señaló que según él y George Ball, los indicados para la misión especial a Chile eran Averell Harriman y Anthony Solomon (Subsecretario de Estado de Asuntos Económicos).⁷⁰

A mediados de noviembre de 1965, los emisarios propuestos por Mann se dirigieron en misión especial a Santiago de Chile para convencer a Frei de retrotraer su alza de precios. El 16 de noviembre el presidente chileno los recibió junto al embajador Dungan en su domicilio particular. Los enviados expusieron a Frei las principales preocupaciones de LBJ: la inflación, la balanza de pagos y los precios del cobre. El presidente Johnson solicitaba la cooperación de Frei para revertir el reciente aumento en los valores del metal, lo que significaría “una ganancia para Chile al desalentar la sustitución del cobre”, añadiendo que LBJ sentía que “él y Frei compartían los mismos intereses materiales y políticos” en la materia. Así, un espiral inflacionario pondría “en peligro el éxito continuo de las políticas económicas de pleno empleo que benefician no solo a la economía estadounidense sino también a la mundial”. Sin embargo, al mantener los precios, el éxito [en reducir la inflación] sería posible sin una reducción importante de los gastos en el extranjero, con lo que nuevamente se supeditaba la continuación de los planes de ayuda a un apoyo por parte de Chile.⁷¹

Frei se vio presionado por sus interlocutores. Estaba en juego el impacto político de una negativa en las relaciones con Estados Unidos y en los planes de asistencia económica, provistos desde la campaña presidencial de 1964 y en las elecciones parlamentarias de 1965. A lo que se sumaban las presiones internas por elevar aún más los precios del cobre. Frei se mostró llano a estudiar el asunto, expresando: “Mi disposición es ayudar, porque Estados

⁷⁰ FRUS. 285. Memorandum by the Under Secretary of State for Economic Affairs (Mann), Washington, November 13, 1965.

⁷¹ FRUS. 286. Telegram From the Embassy in Chile to the Department of State. Santiago, November 16, 1965, 0001Z. 629: Ref: Embtel 626. For President from Harriman. Pass Ball, McNamara, Mann, Califano, Bundy.

Unidos nos ayuda. Pero el problema no es fácil, (...) en efecto para Chile el cobre no es solo un problema; es el problema”⁷²

Antes de proponer soluciones, Frei fundamentó que reducir el precio de cobre se convertiría en la “crisis política de la más alta magnitud”, ya que una medida así sería inexplicable para el pueblo chileno. “Ningún partido político, ni los militares ni el chileno de a pie lo entenderían”, a lo que se sumaba que la oposición ya sostenía que su gobierno había “dado excesivos beneficios a las empresas estadounidenses”⁷³

A causa de las razones anteriores, Frei entregó dos posibles alternativas. Primero, que Chile podría reducir los precios, solo luego de una decisión similar de otros productores de importancia. Esto, considerando que una iniciativa en solitario sería “políticamente imposible” y terminaría por “derribar su gobierno”. La idea era que Estados Unidos presionara a sus empresas y a los productores europeos, para luego confirmar el acuerdo con Chile. Sin embargo, Harriman cuestionó la capacidad de su país para materializar una gestión en dicho sentido. La segunda opción, por la cual Frei se inclinaba, se refería a un acuerdo bilateral circunscrito al consumo norteamericano, ya que el interés real de Chile estaba “en cooperar con Estados Unidos, no con Europa, que se beneficiaría de una reducción general del precio chileno”⁷⁴

Respecto al tema central de estas líneas, las relaciones entre Estados Unidos y Chile, más específicamente a la continuación del apoyo político y económico del primero, el presidente chileno solicitó informar a LBJ que contaba con su cooperación, pero si “podía encontrar otra fórmula, otra vía, nos volvería a prestar un nuevo servicio”, pero en caso contrario, cooperaría “aunque significara para el gobierno el riesgo más grave en su historia”. En ese sentido, también señaló que reconocía que “el interés nacional de Chile descansaba en una relación cercana y colaborativa con Estados Unidos”, por lo tanto, si ese país estaba “verdaderamente interesado en el experimento de Chile, este tendría éxito”⁷⁵

⁷² FRUS. 286. Telegram From the Embassy in Chile to the Department of State. Santiago, November 16, 1965, 0001Z. 629: Ref: Embtel 626. For President from Harriman. Pass Ball, McNamara, Mann, Califano, Bundy.

⁷³ Para profundizar sobre las críticas al gobierno: PARTIDO SOCIALISTA, *El Gobierno transa*.

⁷⁴ FRUS. 286. Telegram From the Embassy in Chile to the Department of State. Santiago, November 16, 1965, 0001Z. 629: Ref: Embtel 626. For President from Harriman. Pass Ball, McNamara, Mann, Califano, Bundy.

⁷⁵ FRUS. 286. Telegram From the Embassy in Chile to the Department of State. Santiago, November 16, 1965, 0001Z. 629: Ref: Embtel 626. For President from Harriman. Pass Ball, McNamara, Mann, Califano, Bundy.

Finalmente, Dungan aprovechando que ese mismo día se votaba la representación de China en Naciones Unidas, informó a Frei sobre la posición incierta de su gobierno sobre el tema de la representación de la República Popular China en Naciones Unidas. Según el informe, “Frei reaccionó de inmediato. Fue a llamar por teléfono y ordenó al representante del gobierno de Chile que votara en contra de la admisión de China Comunista”.⁷⁶

La respuesta de Washington no se dejó esperar. El mismo día, el Departamento de Estado respondió a la delegación especial en Chile enviando “al presidente Frei el cálido agradecimiento personal del presidente Johnson por su oferta de cooperación”, complacido de que hubiera comprendido las razones de no mantener la línea de precios, lo que “sería perjudicial no solo para los Estados Unidos, sino también para el hemisferio y el mundo”. En ese sentido, ante “la necesidad de una acción urgente [...] y las dificultades políticas de Frei [se acepta] la segunda alternativa de Frei, es decir, un arreglo bilateral entre Chile y EE.UU.”⁷⁷

Como retribución y compensación por la pérdida de ingresos, EE. UU. en cooperación con la política del gobierno chileno para reducir las presiones inflacionarias y promover el desarrollo económico y el progreso social de Chile y, en cooperación con programas de instituciones internacionales, aumentó en US\$ 10 millones la asistencia para 1966, poniendo a disposición un préstamo US\$ 90 millones, en los términos y condiciones que se acordaran por los respectivos gobiernos.⁷⁸

⁷⁶ FRUS. 287. Telegram From the Embassy in Chile to the Department of State. 642. Fm Harriman to the President. Info Ball, Mann, McNamara, and Califano. Santiago, November 17, 1965. Respecto a este punto cabe señalar que el Senador Renán Fuentealba oficiaba de Jefe de la Delegación chilena, para el XX Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, quien finalmente se abstuvo desoyendo las instrucciones del Canciller Valdés y las del propio Frei. GONZÁLEZ CAMUS, *Renán Fuentealba*, pp. 47-50; MINREL, Memoria anual del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1965, p. 63; NACIONES UNIDAS, Resolución Asamblea General A/RES/2025(XX) y Acta de Sesión A/PV.1380 de 17 de noviembre de 1965.

⁷⁷ FRUS. 288. Telegram From the Department of State to the Embassy in Chile. 469. For Harriman and Solomon Washington, November 17, 1965, 8:47 p.m. Para un análisis detallado de las políticas y negociaciones en torno al cobre durante todo el gobierno de Frei, véase: HURTADO-TORRES, *The gathering storm*, pp. 97-117.

⁷⁸ HURTADO-TORRES, *The gathering storm*, pp. 97-117.

CONCLUSIONES

Las relaciones chileno-estadounidense en la década de los sesenta presentan dinámicas complejas y asimétricas que, particularmente en el proceso histórico tomado como muestra de estudio, evidencia tensiones y reacciones políticas y diplomáticas relevantes al analizar con mayor detalle los planes de asistencia económica de Estados Unidos a Chile. Desde el examen de la documentación desclasificada del Departamento de Estado, entre otros organismos y agencias norteamericanas, es posible evidenciar que la Alianza para el Progreso estuvo lejos de representar un programa formal de apoyo con una planificación centralizada. En la práctica obedeció a una lógica de “nombre de fantasía”, una suerte de “concepto integrador” de una serie de iniciativas, desplegadas por distintos agentes, las que fueron moldeándose y adquiriendo diferentes conformaciones dependiendo de las circunstancias.

El proceso histórico abordado, se enmarca en el contexto de la Guerra Fría global y latinoamericana. El supuesto teórico de la investigación se formuló a base de considerar dos aproximaciones. Inicialmente, para una mejor comprensión de las intenciones originales de la ALPRO, se recurrió a la “teoría de la modernización”, cuya adaptación al escenario latinoamericano, vió en el progreso social, la libertad democrática y el desarrollo socioeconómico capitalista, una estrategia de contención a las promesas marxistas y al comunismo. Luego, en favor de aquilatar la implementación y el paulatino extravío de la ayuda financiera, se utilizaron las vertientes realistas de las RRII, mediante la aplicación del concepto “esfera de influencia” en el marco de una cooperación restringida óptima; junto con una derivación neorrealista, para exponer que el “condicionamiento asimétrico” se materializa en relaciones de colaboración entre entes interdependientes, supeditadas por la hegemonía del más poderoso.

De esa forma, se logró apreciar que, al menos en el caso de Chile desde 1961 a 1965, el apoyo económico se articuló con disímiles objetivos y niveles de intensidad. Primero, para fomentar cambios estructurales que contuvieran el descontento social y su relación con las ideas comunistas; luego, dirigido a intervenir en la política interna para bloquear la llegada de la izquierda marxista al poder, mediante operaciones encubiertas de propaganda y manipulación de medios de comunicación; posteriormente,

tendiente a modificar la política exterior de Chile; y finalmente, para influir en las decisiones chilenas de política comercial y torcer las reglas del libre mercado.

No obstante, la Democracia Cristiana chilena también hizo lo suyo. Los documentos desclasificados y las fuentes hemerográficas permitieron identificar comportamientos que hasta hoy han sido morigerados, si no negados. Así, se verificó su pragmatismo para asimilar su discurso político con el ideario de la ALPRO: la decisión del PDC para dirigirse a Estados Unidos a establecer afinidades con políticos locales y su flexibilidad para reacomodar sus planes para parecer atractivos a los reguladores de la ayuda económica. Y luego, en el poder y siendo beneficiarios de la asistencia, fueron contribuyendo al cambio de eje que terminó por perturbar su espíritu al solicitar “apoyo” en otras áreas, mientras aumentaban su retórica antiimperialista.

La colaboración económica norteamericana no garantizó la completa armonía de las relaciones entre Chile y Estados Unidos. Sin embargo, los planes de ayuda económica, bajo el contexto de la ALPRO, constantemente fueron utilizados por Estados Unidos para lograr algún tipo de actitud de parte de Chile, ya fuera en términos de sus relaciones exteriores, de su política comercial, o bien, en asuntos internos. Aspectos que nos dejan entrever que se confirma un modo asimétrico de cooperación restringida óptima, bajo la hegemonía del gobierno norteamericano.

En lo expuesto en páginas anteriores, se ha podido apreciar que, al menos en el caso de Chile en el marco de la Guerra Fría, los planes de ayuda –independiente del nombre–, se utilizaron con la finalidad de fomentar determinados cambios estructurales que dijera relación con la contención de las ideas comunistas, o bien, intentar influir en la política contingente con el propósito de evitar la llegada de la izquierda al poder, mediante operaciones encubiertas tendientes a financiar propaganda y manipulación de los medios de comunicación.⁷⁹

Finalmente, el balance histórico señala que los 20 billones de dólares de la ALPRO y los planes de ayuda económica de Kennedy, no lograron contener las corrientes revolucionarias latinoamericanas.⁸⁰ Las reformas

⁷⁹ U.S. SENATE SELECT COMMITTEE, *Covert Action in Chile 1963-1973. Study Governmental Operations with respect to intelligence activities*. U.S. Government Printing Office, 1975.

⁸⁰ HARMER, *El gobierno de Allende*, pp. 41-42.

estructurales nunca se materializaron; se acentuó el subdesarrollo, con las consecuentes inequidades socioeconómicas que fomentaron la inestabilidad política y las intervenciones militares de los años 60 en la región; y paradójicamente, las “repúblicas hermanas del sur” terminaron exacerbando su animadversión hacia el “buen vecino” del norte.

FUENTES

ARCHIVOS

Foreign Relations of the United States (FRUS)

National Security Files (NSF).

Archivo General Histórico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
(AGHMINREL)

U.S. Senate Select Committee

Lyndon Baines Johnson Library (LBJL).

HEMEROGRAFÍA

La Nación, Santiago de Chile.

The Hoya, Washington, D.C.

BIBLIOGRAFÍA

BARNES, John A., *John F. Kennedy on Leadership. The Lessons and Legacy of a President*, New York, American Management Association, 2005.

BRANDS, H.W. y EDEL, C., “The disharmony of the spheres”, en *Commentary*, Vol. 145, núm.1, 2018, pp. 20-27.

C.F.A.N., “Algo sobre la Alianza para el Progreso”, en *Memorial del Ejército de Chile*, núm. 319, 1964, pp. 50-52.

CASTRO, Javier, *Guerra En El Vientre: Control de Natalidad, Malthusianismo y Guerra Fría En Chile (1960-1970)*, Santiago de Chile, Centro de Estudios, 2017.

CASTRO, Javier, “Neomalthusianismo en América Latina: paradigma de seguridad hemisférica norteamericana durante la Guerra Fría”, en *Revista de Historia y Geografía*, 46, 2022, pp. 35–67. <https://doi.org/10.29344/07194145.46.3001>.

CRANDALL, Russell, *Gunboat Democracy-U.S. Interventions in the Dominican Republic, Grenada and Panama*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

- DEL POZO, José, *Historia de América Latina y del Caribe: 1825-2001*, Santiago, LOM, 2002.
- DI FILIPPO, Armando, “La Alianza para el Progreso y el desarrollismo en Chile”, en *Revista de Historia*, Vol. 27, núm.1, 2020, pp.135–163. <https://doi.org/10.29393/rh27-7aaf10007>
- DIRECCIÓN DEL MEMORIAL DEL EJÉRCITO DE CHILE, “Visita del Presidente Eisenhower”, en *Memorial del Ejército de Chile*, núm. 295, 1960, p. 4.
- FERMANDOIS, Joaquín, *La Revolución Inconclusa. La izquierda chilena y el gobierno de la Unidad Popular*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 2013.
- FERMANDOIS, Joaquín, *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2004.
- FIELD, T. C., *From development to dictatorship: Bolivia and the alliance for progress in the Kennedy era*, Ithaca, Cornell University Press, 2014.
- FREI, Eduardo, “Urgencias in Latin America. The Alliance that lost its way”, en *Foreign Affairs*, Vol. 45, núm. 3, 1967, pp. 437-448.
- GADDIS, John L., *We now know. Rethinking Cold War History*, New York, Oxford University Press, 1997.
- GADDIS, John L., *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Post-War American National Security Policy*, New York, Oxford University Press, 2005.
- GARCÉ, A., & GARCÍA, H., “Desarrollismo y Alianza para el Progreso. Más allá de la “fracasomanía”, en *Revista De Historia*, Vol. 27, núm. 1, 2020, pp. 5-6. <https://doi.org/10.29393/rh27-1dhg20001>
- GAZMURI, Cristián, *Eduardo Frei Montalva y su época. Tomo II*, Santiago, Aguilar, 2000.
- GÓNGORA, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Editorial Universitaria, 1986.
- GONZÁLEZ CAMUS, Ignacio, *Renán Fuentealba en la génesis de la concertación*, Santiago, Catalonia, 2007.
- GONZÁLEZ, Emilio, “La Alianza para el Progreso”, en *Memorial del Ejército de Chile*, núm. 311, 1963, pp. 87-98.
- GROSS, Leonard, *The last best hope: Eduardo Frei and chilean democracy*, New York, Random House, 1967.
- GUSTAFSON, Kristian, *Hostile Intent: US Covert Operations in Chile, 1964–1974*, Washington D.C., Potomac Books, 2007.
- HARMER, Tanya, *El gobierno de Allende y la Guerra Fría interamericana*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2013.

- HARVEY VALDÉS, Hugo, Tesis de Doctorado, “La política exterior de Chile frente a la intervención de Estados Unidos en República Dominicana de 1965”, Santiago, Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, junio de 2016.
- HAST, Susanna, *Spheres of Influence in International Relations, History, Theory and Politics*, London, Routledge, 2014.
- HOFFMAN, Paul G., *Operation Breakthrough*, en *Foreign Affairs*, Octubre de 1959. Disponible en: www.foreignaffairs.com/articles/71517/paul-g-hoffman/operation-breakthrough [consultado el 29 de octubre de 2023].
- HOGAN, Michael J., *The Marshall Plan America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, New York, Cambridge University Press, 2002.
- HURTADO-TORRES, Sebastián, *The Gathering Storm: Eduardo Frei's Revolution in Liberty and Chile's Cold War*, Ithaca, Cornell University Press, 2020.
- JACKSON, Ian, *The economic Cold War: America, Britain and East-West trade, 1948-63*, New York, Palgrave MacMillan, 2001.
- KEEGAN, John, *Who's Who in World War Two*, New York, Taylor & Francis Group, 2004.
- KEOHANE, Robert y NYE, Joseph, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- KIRKENDALL, Andrew J., *Hemispheric Alliances: Liberal Democrats and Cold War Latin America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2022.
- KISSINGER, Henry, *La Diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- KORRY, E., “El Embajador Edward M. Korry en el CEP”, en *Estudios Públicos*, núm. 72, 1998, pp. 75-112.
- KUNZ, Diane B., *Butter and Guns: America's Cold War Economic Diplomacy*, New York, Free Press, 1997.
- LATHAM, Michael, *Modernization as Ideology: American Social Science and “nation Building” in the Kennedy Era*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2000.
- LEVERING, R.B. et al., *Debating the Origins of the Cold War: American and Russian Perspectives*, New York, Rowman & Littlefield, 2002.
- LEVINSON, Jerome y DE ONIS, Juan, *La Alianza Extraviada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.
- LOCKHART, James, *Chile, the CIA and the Cold War: A Transatlantic Perspective*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2019.
- LOWENTHAL, Abraham, “Estados Unidos de América Latina, 1960-2010: De la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas”, en *Foro Internacional*, Vol. L, núms. 3-4, 2010, pp. 552-626

- MARTÍNEZ LILLO, Pedro y CASTRO ARCOS, Javier, “Interventionism and the Third World: The Crisis of the Dominican Republic in the Global Cold War (1965-1966)”, en MADUEÑO, Miguel y GUERRERO, Alberto (Eds.), *Examining Colonial Wars and Their Impact on Contemporary Military History*, IGI Global, 2023, pp. 201-220.
- MICHAELS, Albert, “The Alliance for Progress and Chile’s ‘Revolution in Liberty’, 1964-1970”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 18, 1976, pp. 74-99.
- MUÑOZ, Joaquín, “El paradigma americano de la modernización”, en *Revista española de la opinión pública*, núm. 47, 1977, pp. 77-90.
- NYE, Joseph, “Public Diplomacy and Soft Power”, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, núm. 1, 2008, pp. 94-109.
- NYSTROM, J. Warren y HAVERSTOCK, Natahn A., *The Alliance for Progress*, New Jersey, D. Van Nostrand Company, 1966.
- O’BRIEN, P. J., “La Alianza para el Progreso y los préstamos por programa a Chile”, en *Estudios Internacionales*, Vol. 2, núm. 4, enero de 1969, pp. 461-489.
- PARKER, Jason C., *Hearts, Minds, Voices: US Cold War Public Diplomacy and the Formation of the Third World*, New York, Oxford University Press, 2016.
- PARTIDO SOCIALISTA, *El Gobierno transa la soberanía de Chile: El Partido Socialista denuncia la conspiración contra el cobre*, Santiago, Imprenta Prensa Latinoamericana, 1965.
- PEREIRA, Juan Carlos, *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, Madrid, Ariel, 2008.
- POWASKI, Ronald, *The Cold War: The United States and the Soviet Union, 1917-1991*, New York, Oxford University Press, 1997.
- PURCELL, Fernando, “Una mercancía irresistible. El cine norteamericano y su impacto en Chile, 1910-1930”, en *Historia Crítica*, núm. 38, Bogotá, mayo-agosto, 2009, pp. 46-69.
- QUINCHE, Carlos, “La modernización en las relaciones EE. UU-América Latina durante la administración Kennedy: una mirada a la luz de Norbert Elías”, en *Revista Colombiana de Sociología*, núm. 3, Bogotá, 2009, pp. 95-113.
- RAMOS, Froilán y CASTRO, Javier, “La Alianza para el Progreso en Chile y Venezuela, 1961-1963”, en *Tiempo y Espacio*, Vol. 24, núm. 62, 2014, pp. 93-138.
- RAMOS, Froilán, “Ejército, Desarrollo y Alianza para el Progreso en Chile (1961-1970)”, en *Historia Caribe*, Vol. 15, núm. 36, 2021, pp. 279-309.
- RESNICK, E. N. “Interests, ideologies, and great power spheres of influence”, en *European Journal of International Relations*, Vol. 28, núm. 3, 2022, pp. 563-588.

- RINKE, Stefan, *Encuentros con el yanqui: Norteamericanización y cambio sociocultural en Chile (1898-1990)*, Santiago, LOM-DIBAM, 2014.
- SALVATORE, Ricardo, "The Enterprise of Knowledge: Representational Machines of Informal Empire," en, JOSEPH, Gilbert LEGRAND, Catherine y SALVATORE, Ricardo, *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S.-Latin American Relations*, Durham, N.C. Duke University Press, 1998, pp. 69-104.
- SALVATORE, Ricardo, *Imágenes de un Imperio. Estados Unidos y las formas de representación de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2006.
- SAN FRANCISCO, Alejandro, *Historia de Chile 1960 2010. Tomo 2. El prelude de las revoluciones. El gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964)*, Santiago, CEUSS, 2016.
- SANDS, David, "Chile Under Frei: The Alliance for Progress", en *The Fletcher Forum*, Vol. 6, núm. 1, 1982, pp. 33-60.
- SANTONI, Alessandro, "El Partido Comunista Italiano, la lección de Chile y la lógica de los bloques", en HARMER, T. y RIQUELME A. (Eds.), *Chile y la Guerra Fría global*, Santiago, RIL Editores, 2014, pp. 135-154.
- SCHOULTZ, Lars, *Beneath the United States*, Massachusetts, Harvard University Press, 1988.
- SEWELL, Bevan, *The US and Latin America Eisenhower, Kennedy, and Economic Diplomacy in the Cold War*, New York, Tauris, 2016.
- SMITH, Joseph, *The United States and Latin America. A History of American Diplomacy, 1776-2000*, New York, Routledge, 2005.
- STEIL, Benn, *The Marshall Plan: Dawn of the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- STEVENSON, Adlai, *Putting First Things First. A Democratic View*, New York, Random House, 1960.
- TAFFET, Jeffrey F., *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*, New York, Taylor & Francis Group, 2007.
- TRIPOLONE, Gerardo, "La doctrina de Carl Schmitt sobre el derecho internacional", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 14, núm.1, 2014, pp. 347-379.
- U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID), *U.S. Foreign Assistance and Assistance from International Organizations. July 1, 1945 - June 30, 1971*, Washington, U.S. Government, 1972.

- VALDÉS, GABRIEL, *Gabriel Valdés. Sueños y Memorias*, Santiago de Chile, Taurus, 2009.
- VIAL, Gonzalo; ARANCIBIA, Patricia y GÓNGORA, Álvaro, *Jorge Alessandri 1986-1996. Una biografía*, Santiago, Editorial Zig-Zag, 1996.
- WESTAD, Odd, *La Guerra Fría: Una historia mundial*, Barcelona, Galaxia, 2018.

Fecha de recepción: 18 de julio de 2023

Fecha de aceptación: 21 de agosto de 2023

