



UNIVERSIDAD DE CHILE  
INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA CRISIS DE LAS UVAS CHILENAS (1989): UN ESTUDIO DE CASO DE LA  
POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS.

Tesis para optar al Magister en Estudios Internacionales

M. ISABEL SEGUEL SILVA

Profesor Guía: José Morandé Lavín

Santiago, Chile – Mayo 2015

## TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	3
ABSTRACT .....	4
INTRODUCCIÓN .....	5
CAPITULO I: ELEMENTOS DE LA CRISIS .....	11
CAPITULO II: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES .....	27
CAPTULO III: EL EMBARGO A UN ALIADO.....	42
<i>Dosis de cianuro y frutas.....</i>	<i>47</i>
<i>Los acontecimientos y los actores.....</i>	<i>49</i>
<i>El argumento chileno: la desproporción.....</i>	<i>52</i>
<i>Un diplomático clave.....</i>	<i>57</i>
<i>El abogado David Holzworth.....</i>	<i>59</i>
CAPÍTULO IV: UN AÑO DESPUÉS.....	63
CONCLUSIONES.....	72
LITERATURA CITADA.....	78
ANEXO 1: GLOSARIO.....	85
ANEXO 2: ENTREVISTAS REALIZADAS PARA ESTE ESTUDIO .....	86

## RESUMEN

El año 1989 la Agencia de Control de Alimentos y Fármacos de EE.UU. (FDA) comunicó que había encontrado huellas de cianuro en tres granos de uva de mesa proveniente de Chile. La dosis no era letal, pero la FDA anunció la retención de toda la fruta proveniente de dicho país e hizo un llamado a retirarla del comercio. El impacto en Chile fue enorme: la fruta fresca constituía casi 10% de las exportaciones; equivalente a US\$ 600 millones y 500 mil trabajadores en dicha industria alimentaria. Por otra parte en EE.UU. el tema de la seguridad alimentaria se toma muy en serio. Organismos gubernamentales y el sector industrial de ambas naciones se abocaron a solucionar la crisis inmediata y efectuar análisis de laboratorio para replicar la dosis encontrada en las uvas (sin lograrlo). Resulta imperativo analizar los antecedentes políticos y los actores involucrados para comprender holísticamente las causas y el desarrollo de esta crisis. Ronald Reagan había dejado el poder luego de dos períodos en el contexto de la Guerra Fría. El foco de su primer periodo había sido la lucha contra el comunismo; en el segundo término la promoción de la democracia en todo el globo era el motor de su política exterior. Tan solo 20 días antes de la crisis de las uvas, George H. Bush había asumido su mandato, por lo que al momento de la crisis gran parte de los funcionarios del gobierno de EE.UU. eran nuevos o estaban a la espera de confirmación en sus cargos. En Chile, la situación política presentaba una variable ineludible: el plebiscito de octubre de 1988 había establecido que el general Augusto Pinochet debía llamar a elecciones dentro de un lapso de 14 meses, con el precedente de que ningún dictador había entregado el poder voluntaria y pacíficamente.

## ABSTRACT

In 1989 the Food and Drug Administration (FDA) informed that they had found traces of cyanide in three grains of table grapes coming from Chile. The dose was not lethal, but the FDA announced the retention of all the fruit incoming from Chile. The impact in Chile was enormous: fresh fruit constituted almost 10% of exports, equivalent to US\$ 600 million and 500 thousand workers in this sector. In the U.S. there was true panic amongst consumers. Food security is a matter that this country takes very seriously. Government agencies and the industrial sector from both countries acted to resolve the immediate crisis and carried out laboratory analyses to replicate the dose found in the grapes (without success). It is imperative to consider the political context and the stakeholders involved to fully understand the causes and development of this crisis. Ronald Reagan had just left the presidential office after two terms in the Cold War context. The focus of his first term had been the fight against communism; in his second term the promotion of democracy worldwide had been the motor of his foreign policy. Only 20 days before the grapes crisis, George H. Bush had assumed office; therefore most of the government workers were new or awaiting confirmation of their positions. In Chile, the political situation presented an inescapable variable: the October 1989 plebiscite had established that general Augusto Pinochet should call to elections within 14 months, with the precedent that no dictator had voluntarily and peacefully handed over power.

## INTRODUCCIÓN

En marzo de 1989, EE.UU. embargó toda la fruta chilena que estaba (o venía en trayecto) a su territorio, señalando que había encontrado residuos de cianuro en un racimo del embarque llegado a Filadelfia. Además, advirtió de ello a todos los países del mundo. A esa fecha, Chile ya no era mono exportador de cobre porque casi el 10% de sus exportaciones constituían fruta fresca; el equivalente a casi 600 millones de dólares y 500 mil trabajadores en dicho sector (Engel, 2005).

Este caso constituye una expresión de la política exterior de EE.UU. en un contexto hemisférico. Como señalan los autores del libro “Una Amistad Esquiva” (Muñoz & Portales, 1987), el balance de las relaciones entre ambos países, sobre todo durante el régimen militar, revela que han estado marcadas por el conflicto y las tensiones bilaterales, más que por la cooperación y el entendimiento.

El arribo del Ronald Reagan a la Casa Blanca en 1981 significó inicialmente un mejoramiento de la relación con el régimen del general Pinochet en la primera etapa. Pero a partir de 1983 con el desarrollo de las protestas nacionales organizadas por la oposición chilena contra la dictadura y la represión que ellas supusieron por parte del régimen, comenzó el abandono de la política de “diplomacia silenciosa” de Washington y la aparición de críticas públicas (Muñoz & Portales, 1987). Reagan ya no hacía distinción entre regímenes totalitarios y dictaduras de derecha, tratando a estas últimas con presiones diplomáticas, pero no públicas.

A través de entrevistas abiertas hechas a un número importante de los actores directamente involucrados de diferentes organismos de Chile (Cancillería, Ministerio de Agricultura, Sistema Agrícola Ganadero, Exportadores de Fruta, etc.) y de EE.UU. (Departamento de Estado, FDA, Aduanas, etc.) se expondrán los hechos y el proceso de toma de decisiones de marzo de 1989, en lo que se llamó el Caso de las Uvas Contaminadas.

El embargo de las uvas chilenas por parte de la administración Reagan constituye, entonces, un posible caso para auscultar la política exterior de EE.UU. hacia Chile con el fin de intentar ahondar en las fortalezas y debilidades de una

relación bilateral desigual en un contexto de cambio de paradigma internacional y hemisférico.

Este estudio se analiza desde tres perspectivas de las relaciones internacionales:

A) La perspectiva del nivel neorrealista sistémico en donde, EE.UU puede justificar sus acciones en el exterior bajo el argumento del deber de los ricos y poderosos de ayudar a otros, con sus propias convicciones (Waltz, 1988).

B) La decisión adoptada por EE.UU. de embargar la fruta chilena, se abordará a partir del modelo de actor racional de Graham Allison (1971) bajo cuyo postulado los gobiernos actúan como actores unificados en política exterior.

C) La tesis de los realistas que plantean un enfoque hegemónico para apoyar y promover los valores estadounidenses. Desde ese punto de vista, “una meta principal de la política exterior de EE.UU era producir un cambio de régimen en los países no democráticos” (Nye Jr., 2003).

En síntesis, este será un caso en donde un estado poderoso se ve enfrentado a un escenario de eventual amenaza a su seguridad e interés nacional, desde un estado pequeño y cuyo gobierno militar estaría buscando prolongarse en el poder.

La investigación se plantea como un estudio de caso en un contexto internacional, hemisférico y de relaciones bilaterales. Metodológicamente, es un trabajo exploratorio que recurre a fuentes de política hemisférica como aproximación para la investigación. También es analítico – descriptivo porque utiliza fuentes primarias, algunos textos especializados de política exterior estadounidense y entrevistas a actores calificados que participaron en el proceso.

Esta investigación se manejó principalmente por el carril técnico y científico; no por el político. El desarrollo de la crisis que se presenta es una expresión más de la política exterior de EE.UU. en el contexto hemisférico y de cambio en el sistema internacional.

Este es un trabajo analítico descriptivo donde las entrevistas y los documentos fueron las fuentes primarias para el estudio descriptivo. Se conjugaron fuentes primarias y fuentes que fueron desclasificadas años después del caso, lo que permitió establecer relaciones entre los hechos y las intenciones de EE.UU.

Las preguntas de las entrevistas abiertas no fueron elaboradas como un cuestionario a contrastar, sino que se elaboraron a partir del testimonio personal sobre el papel que cada entrevistado jugó en esta crisis. Se cuenta además con la documentación obtenida durante el desarrollo del caso y, luego, a través del proceso de invocar el Acta de Liberación de Información (FOIA por sus siglas en inglés) y de otros documentos desclasificados posteriormente. La metodología de trabajo permitirá conjugar la información de fuentes escritas del momento y las entrevistas abiertas realizadas.

Se plantea como hipótesis que la decisión unilateral del gobierno de EE.UU. de embargar las importaciones de fruta chilena en 1989, obedeció a una acción de interés y seguridad nacional (alimentaria) como reafirmación creciente de su liderazgo hemisférico y global en un escenario de post guerra fría durante el cual la Unión Soviética perdía el control de los países sometidos y aumentaba la amenaza terrorista y nacionalista en el contexto mundial. La variable independiente de esta investigación es el interés nacional y la seguridad alimentaria de EE.UU. La variable dependiente es la decisión unilateral del gobierno norteamericano de embargar toda la fruta chilena para proteger a sus ciudadanos ante un peligro externo.

El objetivo de la tesis es plantear y reflexionar respecto de las siguientes interrogantes: ¿Constituye éste un caso aislado en la política exterior de EE.UU.? ¿Puede ser descrito como una demostración de castigo (garrote) a una dictadura renuente a dejar el poder? ¿Es únicamente una reiteración de la celosa seguridad alimentaria de dicho país o es una demostración del cambio en la política exterior de la administración de Reagan hacia el gobierno de Augusto Pinochet? Si así fuese, qué síntomas de cambio hubo en la política exterior de Reagan hacia Pinochet entre el primer y segundo periodo de la administración norteamericana?

Esta investigación describirá el proceso de toma de decisiones de marzo de 1989, en lo que se llamó el Caso de las Uvas Contaminadas, a través de entrevistas abiertas hechas a un número importante de los actores directamente involucrados de diferentes organismos de Chile (Cancillería, Ministerio de Agricultura, Sistema Agrícola Ganadero, Exportadores de Fruta, etc.) y de EE.UU. (Departamento de Estado, FDA, Aduanas, etc.). Por este medio será posible describir los hechos y las

decisiones de los principales órganos involucrados en esta decisión de política exterior y ver así el comportamiento de EE.UU. durante este caso concreto de crisis bilateral.

Como en todos los estudios de caso, las preguntas "cómo" y "por qué" son más explicativas porque tratan con cadenas operativas que se desenvuelven en el tiempo, más que con frecuencias. Los casos y la historia también permiten tratar con el seguimiento de procesos de toma de decisiones. Esta herramienta permite el descubrimiento de explicaciones causales de un caso con un enfoque integrador (Yacuzzi, 2005).

Un objetivo importante de esta investigación es presentar y ahondar sobre un caso concreto de estudio de política exterior de EE.UU. Para ello se utilizarán principalmente los enfoques clásicos de política exterior como la perspectiva realista de Morgenthau y las versiones neorrealistas de Waltz (enfoque sistémico) y de Krasner respectivamente, porque la tesis realista reafirma el papel del "interés nacional". Además, estas visiones neorrealistas incorporan a sus planteamientos el papel y la interacción que desarrollan los actores estatales en los procesos decisionales.

Asimismo, desde el proceso de decisiones en EE.UU., el modelo de crisis de Graham Allison, en su enfoque de actor racional y de análisis burocrático son sugerentes en cuanto al análisis y explicación de los fundamentos para la toma de decisiones de los actores. El aporte de los modelos de política exterior de Allison es útil a la explicación de actores e instituciones que determinan las políticas de estado.

Complementariamente, la perspectiva sobre el ejercicio del poder de EE.UU. en el plano hemisférico y bilateral puede ser abordada sobre la base de los aportes de la obra de Joseph Nye acerca del poder duro y del poder blando de EE.UU. y es funcional a la explicación de nuestra hipótesis de trabajo centrada en la relevancia que tiene la dimensión del interés y la seguridad nacional.

Conceptualmente, el marco teórico de este trabajo se centrará en el realismo clásico como marco conceptual y analítico válido para este estudio de caso porque permite abordar el comportamiento de dos estados enfrentados en una crisis. Estos actores de la política mundial en un sistema internacional caracterizado por la

anarquía (entendida como la ausencia de un gobierno mundial) buscan maximizar el uso de su poder en un determinado momento crítico. En este caso y con el objeto de conducir la política exterior, los agentes del Estado deben recurrir a la sociedad y a la economía para la obtención de recursos materiales y políticos.

La elaboración de un trabajo de esta naturaleza contribuiría al estudio de las relaciones internacionales y de política exterior, por dos motivos principales. En primer lugar, Chile es un caso para observar la reafirmación y el liderazgo estadounidense, tanto en su utilización del poder militar como en la utilización del poder blando. El caso de la uva contaminada es un buen ejemplo para analizar y evaluar el comportamiento de EE.UU. ante un aliado pequeño en situaciones que, como ésta lo prueba, se producen cada vez más en un mundo globalizado. De hecho, este caso de estudio ofrecería antecedentes para ser abordados con mayor profundidad en otros estudios sobre seguridad alimentaria. Por ello, constituiría un aporte adicional a los estudios de la política interna e internacional de dicha nación ya que puede servir como referente tanto para nuestro país como para otros estados y contribuye a un mejor conocimiento de la relación bilateral. En segundo lugar, el trabajo rescata aproximaciones teóricas que se aplican para explicar el desarrollo de relaciones entre países. A pesar de que las teorías realistas y neorrealistas se han considerado limitadas en la actualidad, para este caso tienen un potencial explicativo que aporta al análisis de la política exterior de EE.UU. en el contexto post Guerra Fría. En consecuencia, esta tesis se estructurará a partir de los siguientes capítulos:

El capítulo I describe los principales elementos de la crisis exponiendo el contexto internacional en el cual se desarrolló el caso bilateral específico.

El capítulo II es el marco conceptual que comprenderá tres teorías de relaciones internacionales, descritas por los autores Hans Morgenthau, Kenneth Waltz y Stephen Krasner. Se utilizará también, la tesis del poder blando de EE.UU. según lo plantea Joseph Nye. Y, también, el análisis de desagregación del Estado de Graham Allison desde la visión tradicional de las dimensiones burocráticas y organizacionales.

El capítulo III describe los eventos desencadenados a partir del embargo de EE.UU. a la fruta chilena. Constituye una relación de los hechos descrita por los principales actores chilenos y complementada con documentos oficiales.

Finalmente, el capítulo IV analizará el escenario nacional y el contexto internacional para ambos países un año después de la crisis, proyectando la relación bilateral en un nuevo escenario de post guerra fría, en un momento en que Pinochet ya había entregado el poder a un civil y, con ello, la ola de democratización en América Latina se completaba (con excepción de Cuba). Entretanto, en Europa Oriental, una vez caído el muro de Berlín (octubre de 1989), la influencia democratizadora tomaba fuerza.

## CAPITULO I: ELEMENTOS DE LA CRISIS

A comienzos de la década de los 80 Chile era un país mono-exportador de cobre. Pero a finales de dicha década, la exportación de fruta fresca se había convertido en un porcentaje significativo. Durante 1988, el año previo al caso que se intenta explicar en esta investigación, las exportaciones habían llegado a US\$ 582 millones, correspondiendo al 8,3% de las exportaciones del país. Ello constituía la segunda mayor fuente de divisas después del cobre. A diferencia de las exportaciones de cobre, las exportaciones frutícolas se destacaban mucho más en la imagen de Chile ya que la fruta chilena era parte del consumo diario en los países del hemisferio norte. En los supermercados de EE.UU. era posible ver los estantes de frutas repletos de cajas de madera que decían *product from* Chile. El alto valor de la fruta chilena estaba dado porque llegaba a EE.UU. durante el invierno del hemisferio norte; incluso había semanas de otoño durante la uva chilena competía con la uva producida en California, como se explica en el tercer capítulo.

Las áreas cultivadas en Chile para la producción frutícola alcanzaban las 120 mil hectáreas, con una fuerza de trabajo, en toda la cadena de producción, cercana a los 500 mil trabajadores (Engel, 2005). Económicamente, el país comenzaba un crecimiento sostenido que a mediados de la década de los '80 lo convertiría en un exportador reconocido de frutas frescas. Sin embargo, desde la perspectiva política, continuaba la dictadura del general Augusto Pinochet Ugarte la que ostentaba un mal record en derechos humanos tal como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe Anual (1989), al tiempo que otras naciones de la región ya habían transitado a gobiernos democráticos. Similar en población a Holanda o al estado de Florida, Chile, con 15 millones de habitantes, no era un país gravitante en el contexto político internacional por sus escasas posibilidades de afectar el sistema internacional. A fines de los '80, parecía ir contra la corriente de transición a la democracia que promovía EE.UU. en todo el mundo.

Nuestro estudio intentará demostrar cómo EE.UU. utiliza su poder cuando desea imponer una forma de proceder a un gobierno en su esfera de influencia. Es

decir, utiliza el “poder duro” cuando recurre a las armas o ejerce un embargo y luego, “poder blando” o la habilidad de afectar la conducta de otros estados con el fin de obtener determinadas conductas deseadas por medio de la atracción más que de la coerción o el pago (Nye Jr., 2008).

Desde la perspectiva estadounidense y en el marco de la Guerra Fría, Chile había sido un país capaz de derrotar al comunismo en 1973. No obstante, a pesar de su éxito económico, Chile no era una democracia. Ello lo convertía en una carta impredecible ya que, por su naturaleza y sus rasgos políticos, el general Augusto Pinochet tenía poca sustentabilidad en el tiempo, a pesar de que parecía desafiar las expectativas planteadas para Chile.

Esto se hizo evidente durante la década de los ‘80, cuando América Latina comenzó una nueva ola de transición a la democracia. Los regímenes militares del continente, que habían predominado durante toda la década de los ‘70, dieron paso a gobiernos democráticos al mismo tiempo que el mundo comenzó a vivir el fin de la Guerra Fría con el derrumbe del bloque soviético. En estas circunstancias, la región estaba sujeta a las nuevas prioridades de EE.UU. en el mundo. Definitivamente Chile ya no conjugaba con el papel democratizador que EE.UU. buscaba promover en todo el mundo<sup>1</sup>. El vínculo bilateral estaba cruzado por la figura y el comportamiento impredecible de Pinochet como afirma Heraldo Muñoz en su libro sobre el general (Muñoz, 2009). El liderazgo de la potencia en la región estaba siendo amenazado por un país pequeño (Chile), que no se subía a la ola democratizadora.

La presión para que la democracia fuese el “único juego sobre la mesa” era creciente (Linz & Stepan, 1996). De hecho, para EE.UU. era imperioso contar con gobiernos democráticos en su área de influencia para poder expandir la democracia a

---

<sup>1</sup> Aislamiento de un país, se entiende no como la ausencia de contactos internacionales, sino más bien, como la inhabilidad de un estado de establecer y o mantener contactos externos positivos y dinámicos. Este aislamiento político implica un deterioro del prestigio nacional, elemento intangible del poder de particular trascendencia para los países que no cuentan con grandes recursos militares o económicos. Ello significa que un país no puede satisfacer los objetivos nacionales en el contexto mundial con la misma facilidad y éxito que en condiciones normales.

Por ello, el régimen intentó legitimarse a través de la senda económica, dadas las cordiales relaciones establecidas a nivel financiero-empresarial internacional.

otros continentes en momentos en que la Unión Soviética enfrentaba una crisis interna y parecía estar llegando a su fin como potencia. La posición del Presidente Reagan de promover una campaña por la democracia a nivel global era parte de la lucha ideológica contra la Unión Soviética y los regímenes de izquierda (Muñoz & Portales, 1987). De allí que el mandatario estadounidense diferenciaba entre gobiernos totalitarios y dictaduras de derecha, tratando a estas últimas sin exponerlas a la crítica pública. Pero esta política exterior de “diplomacia silenciosa” que caracterizó, la primera administración Reagan fue dejada de lado en su segundo periodo presidencial, cuando la administración llegó a la conclusión de que Pinochet no tenía voluntad alguna de dejar el poder y así permitir el regreso a la democracia. De allí que en 1986 EE.UU. convirtió el regreso a la democracia en un objetivo prioritario de su política exterior para con Chile, aun cuando continuó apoyando el modelo económico neoliberal instaurado por Pinochet (Aviel, et al., 2003). Con esta política exterior más pragmática, la administración estadounidense respondía al miedo de una potencial polarización en Chile al estilo de la que ya tenía lugar en Centroamérica (Morandé Lavín J. A., 1993).

En aquella época, para EE.UU. Centroamérica era una dificultad mayor en términos de seguridad nacional. “El problema no es que el gobierno de Nicaragua sea comunista si no que sea intrínsecamente expansivo. Tal y como los sandinistas libremente lo admiten, e incluso promueven, ellos buscan una “revolución sin fronteras” en América Central e insisten en el derecho a ayudar a guerrillas comunistas de países vecinos” (Nixon, 1989). Prueba indelible de la presión que esto generaba en EE.UU. fue el caso de “Armas por Rehenes” (1986) que se convirtió en un gran escándalo del gobierno de Reagan al descubrirse que, funcionarios de la administración vendían armas a Irán (país que estaba sujeto a embargo) y con ese dinero entrenaba a la Contra (los contrarrevolucionarios) en Nicaragua, empeñada ésta en derrocar al gobierno sandinista apoyado por la Unión Soviética y Cuba que asumió después de caer el dictador Anastasio Somoza.

Una complejidad adicional en las transiciones a la democracia en América Latina, de por sí más complejas por el breve tiempo en que ocurrieron, era que este ciclo de elecciones de transiciones estuvo ligado a la crisis de la deuda externa. La crisis de la

deuda externa de 1982 fue la más seria en la historia de América Latina. Los ingresos se desplomaron; el crecimiento económico se estancó; debido a la necesidad de reducir las importaciones, el desempleo aumentó a niveles alarmantes y la inflación redujo el poder adquisitivo de las clases medias (García Bernal, 1991). Debido a este contexto financiero mundial, el desempeño económico de cada uno de los estados dificultó el arribo a la democracia (Rustow, 1987).

Indefectiblemente, la crisis económica y la amenaza a la seguridad, cruzaban la relación de EE.UU. con el hemisferio. Entre 1986 y 1989, cinco naciones sostuvieron elecciones libres por primera vez en mucho tiempo: Uruguay, Paraguay, Bolivia, Brasil y Perú. Al mismo tiempo, habían comenzado a ocurrir cambios dramáticos en la relación entre EE.UU. y la Unión Soviética, relación que había dominado el primer periodo de Reagan. Habiéndose restaurado el orgullo y la autoconfianza nacional, la visión que prevalecía ahora en EE.UU. era ocuparse de asuntos domésticos y con ello la política exterior pasaba a segundo plano.

La ciudadanía estadounidense había aceptado en términos generales la forma de conducir la política exterior de Reagan y ello fue evidente, por la ausencia de polémica durante las elecciones de 1988 (Tucker, 1988). La administración de Reagan, fue mucho más nacionalista que cualquier otra administración de postguerra. Reagan restauró el orgullo y la confianza nacional, a pesar de que la visión prevaleciente de los expertos es que su política exterior fue, a lo menos, mediocre. Es posible decir que fue mucho más insistente en remarcar la rectitud de los fines como de los medios utilizados para implementar sus políticas. A la vez, la administración mantenía una actitud más hostil hacia el resto del mundo que sus predecesores. Actitud que no sólo se extendía a naciones del Tercer Mundo, sino que a muchos de sus aliados (Tucker, 1988). Esta visión aprobaba un estilo diplomático marcado de unilateralismo que no solo se extendía a las naciones del Tercer Mundo, sino que a instituciones como la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Una reafirmación hegemónica de ello, acorde con el realismo político, fue la “Iniciativa de Defensa Estratégica” comúnmente conocida como “Guerra de las Galaxias” en alusión a la popular película estrenada en aquel tiempo. Este sistema, propuesto por Reagan en 1983 estaba enfocado hacia la defensa estratégica de

EE.UU. Ello se sumó al famoso discurso del presidente estadounidense dado apenas 15 días antes acerca del “imperio del mal” y que marcó el inicio de la última fase de la Guerra Fría, llevando el equilibrio con la Unión Soviética a su punto más álgido antes del colapso de la misma una década después.

El proceso de toma de decisiones en política exterior durante la administración de Reagan no era sólo deficiente, sino que peor aún, permitía no asignar responsabilidades claras a nadie. Tal como concluyó la Comisión Tower<sup>2</sup> en su momento, el caso Irán-Contra constituyó un monumento a la ausencia de cualquier sistema definido de política exterior en la administración de Reagan (Tucker, 1988). Sin embargo, en el segundo periodo de la administración Reagan, hubo un giro respecto de lo que se llamó la “Doctrina Reagan”. En este “nuevo orden internacional” la legitimidad de un gobierno no estaba dada únicamente por su efectividad sino que también por el proceso democrático a través del cual había llegado al poder (Tucker, 1988).

Se percibía como anómalo que, en el marco de esta evolución hacia la democracia en América Latina, Chile estuviera quedándose atrás (Wilhelmy & Durán, 2003). Todo esto afectaba de manera adversa la política exterior del régimen militar chileno y la imagen del país frente a EE.UU. Ante un creciente temor a la polarización política y social en Chile, el propio presidente Reagan señaló en diciembre de 1984 sus aprehensiones respecto de la falta de progreso y avance democráticos por parte de los gobiernos de Chile y Paraguay. De allí que, hacia fines de los ‘80, la democracia se convirtió en el objetivo principal a lograr dentro del amplio espectro de intereses norteamericanos en Chile (Morandé Lavín J. A., 1992). En consecuencia, las relaciones bilaterales entraban en una fase de transición apuntando a avanzar hacia la democracia.

---

<sup>2</sup> En noviembre de 1986, el Presidente Ronald Reagan creó una comisión en respuesta al escándalo Irán-Contra. Dicha entidad inició su trabajo en diciembre de ese año presidida por el senador republicano, John Tower, Edmundo Muskie, ex Secretario de Estado y Brent Scowcroft, ex Asesor de Seguridad Nacional. El informe final responsabiliza al presidente por no estar debidamente al tanto de su política exterior, por un estilo de conducción laxo y por una actitud distante respecto de detalles de dicha política (Tucker, 1988).

En septiembre de 1985, en una reunión en el Salón Oval de la Casa Blanca, el Secretario de Estado George Schultz le dijo a Reagan que la resistencia de Pinochet estaba llevando a la nación cada vez más a la polarización, lo que no haría sino beneficiar a los comunistas. “Este hombre tiene las manos llenas de sangre”, dejó en claro Schultz (Pointdexter, 2010) mientras discutían sobre el futuro del general Augusto Pinochet. El 18 de noviembre de 1986, durante una reunión del el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), fue también Schultz quien terminó por exponer el argumento más convincente para presionar a Pinochet. “No se engañe”, le dijo directamente a Reagan en su cara, “Pinochet ha sido cruel, represivo y lo que ha hecho es simplemente indefendible”. Rechazando la posición del NSC de que de alguna forma Washington podría convencer a Pinochet de irse, Schultz afirmó:

“Lo que estamos tratando de hacer es estar seguros de que estamos en el lado de la transición, pública y privadamente. Es por eso que nuestros actos, como ir al funeral (de Rodrigo Rojas) nos han dado credibilidad. Si sólo hacemos cosas que son agradables para Pinochet, no vamos a ninguna parte. Tenemos que estar dispuestos a sacudirlo un poco.

“No creo que podamos sólo tratar con la persuasión”, hizo ver Schultz en otro momento de la reunión. “Tenemos que mover algún músculo o nada va a cambiar. La última línea de Pinochet es quedarse en el poder” (National Security Council Meeting, 1986).

Esto hizo evidente que Pinochet ya no era funcional para los intereses de EE.UU. y se generó un debate para definir la mejor forma de sacarlo del poder y apoyar a la oposición. Un hecho determinante fue el asesinato ocurrido meses antes, en julio de 1986, del fotógrafo (ciudadano estadounidense de padres chilenos), Rodrigo Rojas, fue quemado en un confuso incidente con una patrulla militar durante una protesta ciudadana (Muñoz & Portales, 1987).

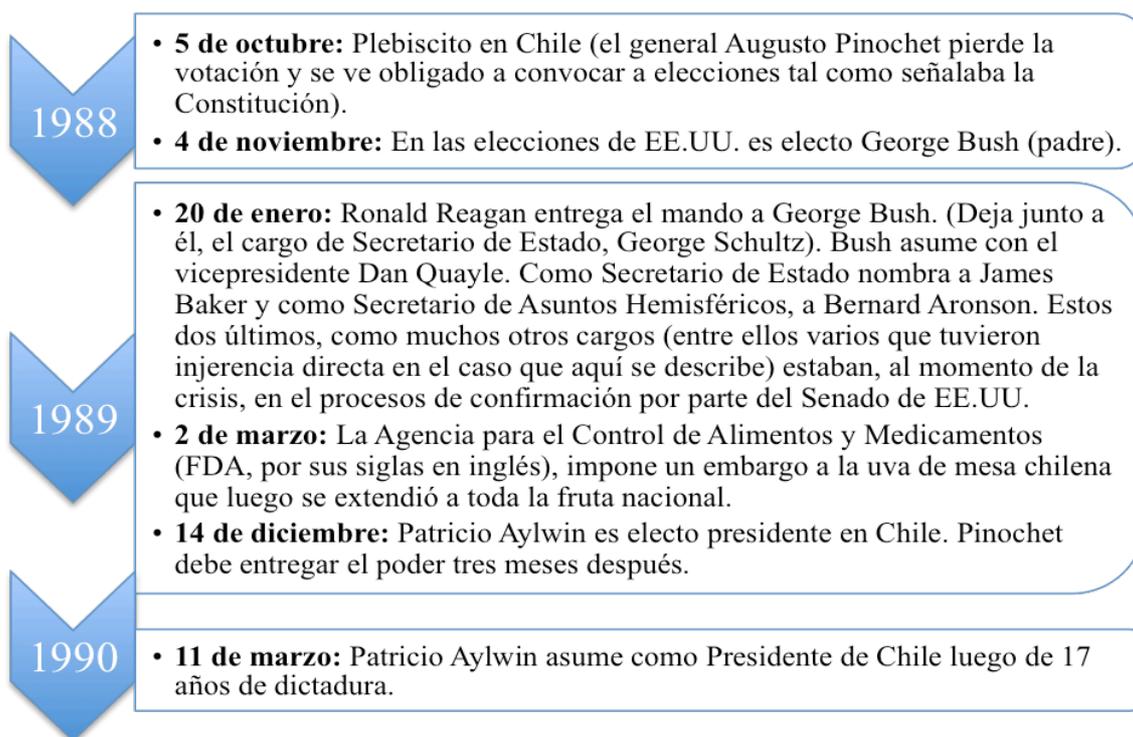
A partir de este incidente, la posición de la administración Reagan comenzó a cambiar sustancialmente en cuanto a su apoyo hacia el régimen chileno. Uno de los factores principales en ello fue la presión del poder legislativo estadounidense para presionar por un regreso a la democracia. A finales de 1986, el objetivo primordial de la política exterior hacia Chile era establecer un gobierno democrático. En el congreso de EE.UU. crecía el consenso bipartidista por promover la democracia en Chile y se aplaudían los pasos dados en esa dirección por el poder ejecutivo. Este

amplio consenso, entre el ejecutivo y el legislativo, se volvió más visible evidente en 1987, cuando el régimen militar chileno reconoció la existencia legal de los partidos políticos y aceptó la realización de un plebiscito en 1988 (Morandé Lavín J. A., 1993).

Hombres clave del congreso estadounidense pidieron que el gobierno repudiara públicamente al régimen de Pinochet. “La onda expansiva que dejó la muerte de Rojas tiene un impacto relevante en las actitudes de los congresistas. El sentimiento por acciones duras seguirá construyéndose particularmente si los responsables de este crimen no son identificados y enjuiciados”, decía al reporte secreto enviado al secretario Schultz por su delegado para América Latina, Elliott Abrams (Pointdexter, 2010).

El estudio de caso a desarrollar en los siguientes capítulos, ocurre en este contexto internacional y entre dos fechas claves de la historia de Chile: el plebiscito que convoca y pierde Pinochet (en octubre de 1988) y, como consecuencia de ello, la elección democrática de Patricio Aylwin (en diciembre de 1989) y la consiguiente entrega del mando de Pinochet. EE.UU. estuvo muy pendiente de lo que ocurría en Chile durante este periodo de transición democrática, por las incertidumbres que implicaba. Una breve línea de tiempo expuesta en la siguiente tabla permitirá instalar aquí el eje en el cual se movía la política bilateral entre ambos países.

Figura 1: Cronología de las relaciones entre EE.UU. y Chile (elaboración propia).



En consecuencia, el caso que aquí se describe ocurre entre la derrota en las urnas del gobierno militar de Augusto Pinochet y la entrega del mando -acordada constitucionalmente- al presidente democráticamente electo. Es importante tener en cuenta estas fechas y los individuos que ocupan los cargos porque detrás de todos los procesos de toma de decisiones, se encuentran individuos e instituciones que interactúan en contextos específicos y con agendas determinadas.

Este es el particular contexto en que tiene lugar el Caso de las Uvas contaminadas: entre los resultados adversos para el gobierno militar chileno de octubre del 1988 y las elecciones de diciembre de 1989, convocadas en el restringido marco que daba la Constitución redactada por la propia dictadura. Un lapso histórico de sólo 14 meses. Además, sin ningún precedente histórico. Nunca un gobierno militar había entregado el poder voluntariamente.

En 1988, la economía en Chile, crecía al 7,4% según los datos del Banco Central. El plebiscito de 1988, convocado bajo los términos de la Constitución de 1980, con el fin declarado de lograr la “proyección del régimen”, produjo algunos ajustes en la situación política externa del país (Wilhelmy & Durán, 2003). EE.UU.

atento a ese deseo explícito del régimen militar, presionaba para conseguir el cambio y no la proyección del régimen como deseaba la dictadura. La amplísima cobertura que dieron los medios de comunicación internacionales al proceso previo y al plebiscito mismo, desempeñó un papel central en la articulación de este escenario y en la mantención del tema en las primeras páginas de los diarios que consultaban las elites en ambos países.

Así es como, lo que la oposición al régimen militar recibía como solidaridad política internacional, el gobierno lo tomaba como asedio externo.

En este escenario, el 2 de marzo de 1989, sólo dos meses después de haber asumido George Bush la Presidencia en EE.UU., la Agencia para el Control de Alimentos y Medicamentos (FDA por sus siglas en inglés), difundió un comunicado *urbi et orbe* en el que informaba del hallazgo de dos granos de uva provenientes de Chile contaminados con cianuro. Aunque la dosis no era letal, la FDA anunció la retención de toda la fruta proveniente de Chile destinada al mercado norteamericano e hizo un llamado público – por medio de profusas entrevistas en televisión del Comisionado Frank Young- a retirarla del comercio y a no consumirla. La medida afectaba no sólo a la mitad de la producción de temporada que estaba siendo embarcada o iba rumbo a EE.UU., sino que también a la fruta chilena ya en EE.UU. mantenida en frigoríficos o bodegas de distribuidores comerciales y cuya eliminación se recomendaba (Hilts, 1989). El perjuicio que provocó esta decisión estadounidense en la economía nacional, que ahora además del cobre, contaba con un gran porcentaje de ingresos gracias a la exportación de alimentos perecibles, fue muy evidente. En términos concretos, se estima que el daño económico causado a Chile en el intertanto ascendió a más de 400 millones de dólares (Engel, 2005).

En enero de 1989, apenas seis semanas antes del embargo a las uvas y al inicio de la administración Bush, dos conflictos regionales eran los que requerían de inmediata atención por parte del recién asumido presidente Bush: Afganistán y América Central. Ambos representaban los polos opuestos de la política estadounidense (Nixon, 1989). Eran, en breve, el combate al terrorismo y la promoción de la democracia.

Para EE.UU., había dos factores que debían resguardarse en cuanto a su interés nacional. Por un lado, la seguridad alimentaria de su población, que no era un tema menor en este caso, sino que un asunto de seguridad nacional acerca del cual ya había vivido otros episodios. Y por otro lado, su capacidad de promover y proyectar los valores democráticos en el hemisferio y más allá.

Derivado de lo anterior, se establece la hipótesis de que el embargo estadounidense sobre las importaciones de fruta chilena se justificaba como acción de interés y seguridad nacional en un escenario hemisférico de hegemonía de EE.UU. en el contexto de pos guerra fría.

Un factor de gran influencia en el poder de una nación con respecto a otras, está dado por los recursos naturales con que cuenta y, por lo tanto, en la capacidad de proveer a su población con ellos, siendo el más primordial la alimentación de sus ciudadanos. Un país que es autosuficiente en esta materia – o está cercano a serlo – tiene una ventaja sobre otra nación (Morgenthau, 1986). En los inicios de esta crisis, el Comisionado Frank Young, autoridad máxima de la Agencia de Alimentos y Drogas (FDA) de EE.UU., intentó definir la uva como un producto de “lujo”, pero muy rápido esa tesis quedó desechada por el impacto de la fruta en la dieta alimenticia. Los economistas emplean el término “efecto estructural” para referirse a las situaciones en que un producto se hace más valioso si lo usan muchas personas (Nye Jr., 2003).

Para el realismo político, concepción internacional que sostiene Hans Morgenthau (1986), la buena política exterior es la política racional, la visión tradicional de las relaciones internacionales, porque reduce al mínimo los riesgos y lleva al máximo los beneficios. Así, cumple con el precepto moral de la prudencia y el requisito de éxito.

No obstante, la política pública de EE.UU. respecto de las materias primas no es tan coherente ni persistente como se pudiera esperar, de modo que no es sencillo establecer patrones de comportamiento. La industria de materias primas cuenta con un poderoso sector corporativo privado que ejerce presión en el sistema. De allí que el uso de casos para estudiar cada sector ha sido una posición tradicionalmente aceptada en la academia.

Varios autores coinciden en que la racionalidad de las tareas administrativas es una racionalidad práctica que utiliza instrumentos técnicos y estima con prudencia su validez y factibilidad, teniendo en mente las circunstancias culturales e históricas concretas y, sobre todo, la personalidad de quienes componen la firma. De allí que el método del caso es una herramienta de investigación válida para las ciencias sociales.

Los casos de investigación adoptan, en general, una perspectiva integradora. Un estudio de caso se define como “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales. Como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; también se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos” (Yacuzzi, 2005).

Para el estudio de casos, como este, se recomienda una posición cercana al realismo. Por eso pensamos que las entrevistas abiertas con decisores claves del proceso de toma de decisiones contribuyen a explicar lo ocurrido desde la perspectiva del realismo clásico. Se considera que este método de búsqueda y análisis de la evidencia permite llegar a conclusiones confiables (Yin, 1994). El caso de investigación, en esta concepción, intenta realizar inferencias válidas a partir del estudio detallado de acontecimientos que no se desarrollan en un laboratorio, sino en el contexto de la vida social e institucional. Aun así, se espera que brinde un conocimiento científico.

A pesar de esto, el Estado es una entidad autónoma que actúa en nombre del interés nacional y su conducta no se puede explicar por los intereses de un grupo o clase determinada. De manera que las controversias en este campo involucran tres actores: las corporaciones privadas, los decisores centrales estadounidenses y los gobiernos extranjeros (Krasner, 1978). Cada uno tiene un objetivo distinto y capacidades diferentes.

Desde un punto de vista conceptual, es necesario definir y tener presente lo que se entiende por “interés nacional”. El autor Stephen Krasner señala que el Estado es un set de roles e instituciones con determinada conducción y anhelos (1978). Agrega que este set de roles y anhelos definen el “interés nacional” como objetivos generales o con objetivos ideológicos ambiciosos y vinculados a un set de creencias respecto de cómo debe moldearse y estructurarse una sociedad, deben persistir en el tiempo y tener importancia consistente. En su búsqueda del interés nacional, (pudiendo ser uno de ellos la seguridad alimentaria), un estado puede confrontar resistencia interna y externa. Los decisores centrales pueden verse frustrados no sólo por otros estados, sino también por su inhabilidad de superar dicha resistencia a actores al interior de su propia sociedad (Krasner, 1978). De modo que, el interés nacional lo constituyen las preferencias de los decisores centrales, en este caso, de EE.UU. vinculados a uno o más objetivos centrales que deben persistir en el tiempo y tener una importancia consistente con el fin de justificar el uso del término “interés nacional”. Desde una perspectiva realista, el interés nacional es una premisa básica que supone que el Estado actuará para proteger su soberanía y su integridad territorial.

En nuestro caso de estudio puede verse, también, desde la perspectiva del nivel sistémico en donde, EE.UU puede justificar sus acciones en el exterior de varias maneras. Por ejemplo, exagerar la amenaza externa y reaccionar de manera excesiva ante peligros pequeños; o actuar para bien de otra nación bajo el argumento del deber de los ricos y poderosos de ayudar a otros, con sus propias convicciones (Waltz, 1988).

Por otra parte, nuestra variable dependiente, esto es, la decisión adoptada por EE.UU. de embargar la fruta chilena, se abordará a partir del modelo de actor racional de Graham Allison (1971) bajo cuyo postulado los gobiernos actúan como actores unificados en política exterior. Los propósitos nacionales envueltos en este modelo y los problemas creados en las relaciones internacionales deben confrontarse con los mecanismos intra-nacionales desde donde emergen las acciones del gobierno. Si se conoce el objetivo que un actor busca, se tiene también la clave importante para

determinar cómo se comportará. Así se debe determinar, también, los costos y los beneficios de cada opción y la capacidad de asumir o evitar riesgos.

Asimismo, La institución fundamental de control va a seguir siendo el estado-nación. Al tomar la decisión del embargo, EE.UU. ejerció su “poder duro” contra una nación aliada. Todo lo que vino después fue restablecer las relaciones por medio de acciones de “poder blando”. Ello, porque si la economía falla, se pierde parte del poder duro de una nación. Y, los recursos del poder deben ser capaces de convertirse en una herramienta efectiva. Al fin y al cabo, el terrorismo supone una amenaza para todas las sociedades ya que el comercio internacional beneficia a todos (Nye Jr., 2003).

La decisión del embargo, tuvo otras consideraciones anexas no menores. El propio Comisionado Frank Young, de la FDA, explicó a las autoridades chilenas que hace mucho que ya tenían un plan para manejar este caso específico de amenazas terroristas alimenticias, pero no dio detalles por razones, dijo, de seguridad nacional. Pero sí explicó que el atentado que derribó el vuelo 103 de Pan Am en Escocia, habían constituido un precedente ante actos terroristas que estaba presente en las decisiones gubernamentales. Más aún cuando en varias oportunidades anteriores recientes las llamadas de amenazas previas no fueron dadas a conocer. Esta vez, argumentó, las llamadas sí fueron informadas, pero no directamente a la FDA, sino que a personal de bajo nivel jerárquico en Aduana que diseminaron la información de manera abierta (Errázuriz H. , 1989).

Como señalan las encuestas hechas periódicamente por el Consejo de Asuntos Exteriores de Chicago, en ese entonces, la mayoría de los estadounidenses considera el terrorismo como la mayor amenaza para los intereses nacionales esenciales de su país. Ello, unido a que 63% de la población y 89% de los políticos creen que el poder económico de un país es más importante que su poder militar como indicador de su supremacía e influencia en el mundo.

Los estadounidenses tampoco son inmunes a las reacciones proteccionistas y el apoyo a la globalización económica puede ser más frágil de lo que parece a primera vista. Estas actitudes hoy pueden reforzarse con la ansiedad en torno a la amenaza terrorista (Nye Jr., 2003). “Es necesario encontrar un equilibrio entre la

libertad (de comerciar o de consumir alimentos del exterior, en este caso) y la seguridad en medio de amenazas terroristas, mientras otros están observando” (Nye Jr., 2004).

Asimismo, hay algunos realistas que defendieron un enfoque hegemónico para apoyar y promover los valores estadounidenses. En nuestro caso se traduce en una política de asegurar la transición a la democracia mediante la salida del general Augusto Pinochet del poder. Desde ese punto de vista, “una meta principal de la política exterior de EE.UU era producir un cambio de régimen en los países no democráticos” (Nye Jr., 2003).

Desde el punto de vista del rol del Estado en el concierto internacional y, a partir de los enfoques estatistas de la economía política internacional “se asume la preeminencia de lo político como consecuencia de que la interacción económica internacional es un proceso mediante el cual actores estatales o no estatales conducen en forma positiva o negativa sus conflictos y también cooperan o fracasan en el logro de objetivos comunes” (Morandé Lavín J. A., 2006).

El aislamiento internacional que vivía el régimen militar chileno sumado al liderazgo indudable de EE.UU. a nivel sistémico en ese período constituirá nuestra variable interviniente para este estudio. Ante el creciente temor a la polarización política y social en Chile, el propio presidente Reagan había manifestado su preocupación. Por ello, a fines de 1986, la democracia era el objetivo principal a lograr dentro del amplio espectro de intereses norteamericanos en Chile. Lo anterior, no impidió que Washington apoyara irrestrictamente la política económica de mercado aplicada por el régimen militar chileno, respaldando la renegociación de la deuda externa nacional y el otorgamiento de créditos de la banca multilateral (Morandé Lavín J. A., 1992).

Por otra parte y en cuanto a la variable dependiente, Stephen Krasner (1978) sostiene, desde una perspectiva estatista de política exterior, diría que el Estado es un actor que debe enfrentar a diferentes actores internacionales. Algo parecido a la tesis de la interdependencia. En ese contexto, el costo de romper la relación de interdependencia era muy alto para Chile y bajo para EE.UU. porque pudo utilizar su ventaja desproporcionada para implementar una política (el embargo) destinada a

asegurarse aún a costa de dañar al otro estado. “Los estados débiles (política y/o económicamente, como el caso de Chile) operan con márgenes estrechos y los actos defectuosos tienen resultados fatales. Por el contrario, los estados fuertes, como EE.UU. pueden ser desatentos y hacer una y otra vez las mismas necesidades puesto que cuentan con una gran influencia dentro de sus sistemas y la capacidad de actuar por sí mismos” (Waltz, 1988).

Chile es un caso de estudio para observar la reafirmación y el liderazgo estadounidense, en este caso concreto como en situaciones similares, tanto en su utilización del poder militar como en su utilización del poder blando. Y si bien la decisión del embargo es unilateral, constituye una demostración que conjuga el poder tradicional o *hard power*, como también la influencia, en el desenlace el caso, prueba cómo EE.UU. fue buscando la aplicación de políticas y medidas de poder blando (*soft power*) como una mejor forma de retomar la relación bilateral aportando los cambios de política en las relaciones hemisféricas que reflejaran factores valóricos e idiosincráticos de la potencia del norte.

El caso de la uva contaminada es un buen ejemplo para analizar y evaluar el comportamiento de EE.UU. ante un aliado pequeño en situaciones que, como esta lo prueba, se producen cada vez más en un mundo globalizado. De hecho, este caso de estudio ofrece lecciones que no han sido abordadas en profundidad en otros estudios desde este ángulo de la seguridad alimentaria. Por ello, constituye un aporte adicional a los estudios de la política interna e internacional de dicha nación ya que puede servir como referente tanto en nuestro país como en otros y contribuye a un mejor conocimiento de la relación bilateral.

A modo de ejemplo, Heraldo Muñoz y Joaquín Fermandois se refieren parcialmente a este episodio de política bilateral en sus respectivos libros, *La Sombra del Dictador* (2009) y *Mundo y Fin de Mundo* (2005). O como sostiene José Morandé (1992), cualquier análisis de las relaciones internacionales de Chile a partir del término de la II Guerra Mundial confirma el alto interés y gravitación que asume la vinculación con EE.UU. como una de las áreas prioritarias de la política exterior de Chile. Sobre todo en el área comercial en donde hacia 1989 las exportaciones a EE.UU. desde Chile fueron de US\$ 1.456.0 millones, 17.8% del total exportado de

Chile ese año. Asimismo, el mercado norteamericano era la fuente más importante de la cual provenía el mayor volumen de inversiones extranjeras hacia Chile (alrededor del 40% del total según D.L. 600) (Morandé Lavín J. A., 1992).

Como se señala en la introducción, esta investigación describe el proceso de toma de decisiones de marzo de 1989, en lo que se llamó el Caso de las Uvas Contaminadas, a través de entrevistas abiertas hechas a un número importante de los actores directamente involucrados de diferentes organismos de Chile. Por este medio será posible describir los hechos y las decisiones de los principales órganos involucrados en esta decisión de política exterior y ver así el comportamiento de EE.UU. durante este caso concreto de crisis bilateral.

Un objetivo importante de esta investigación es presentar y ahondar sobre un caso concreto de estudio de política exterior de EE.UU.

## CAPITULO II: FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

Para abordar este caso, se utilizará inicialmente la perspectiva teórica de Hans Morgenthau que ofrece un clásico referente del realismo político. Según este autor, hay dos factores primordiales que enmarcan el comportamiento de un estado en las relaciones internacionales: el interés nacional y la seguridad nacional. Señala en su libro “Política entre Naciones: la Lucha por el Poder y la Paz” (Morgenthau, 1986), los gobernantes actúan movidos por un interés que se traduce en poder y que les confiere un orden racional y una continuidad en la política exterior de la nación que la hace inteligible (Morgenthau, 1982).

Si bien este postulado tiene limitaciones<sup>3</sup>, en este caso cobra especial vigencia y es posible aplicarlo para poder comprender esta crisis bilateral entre EE.UU. y Chile. Para este autor el interés nacional es la fuente a partir de la cual se diseñan las metas de política exterior del estado moderno (Morgenthau, 1990). Existen variantes del realismo político que permitirán complementar la visión del Morgenthau. Aquellas seleccionadas para este estudio son el realismo neoclásico y el neorealismo. Se discutirá la atingencia de éstas teorías en base a los principales exponentes de ellas: Kenneth Waltz y Stephen Krasner, respectivamente.

Waltz, por ejemplo, plantea que la política exterior tiene una “similitud con la estructura al mercado, en el sentido de que ambos sistemas son creados a través de acciones de actores egoístas preocupados de su supervivencia” (Waltz, 1988). Aquí interviene el concepto del “interés nacional” de un estado, entendido como la suma de objetivos buscados por los decisores centrales. El interés nacional en política exterior se deduce de, o inspira en, las declaraciones y conductas de los principales actores del proceso de toma de decisiones. Ello implica dos criterios básicos:

(1) La acción de dichos actores debe estar relacionada a objetivos generales y no a preferencias de grupos particulares. En este caso, el consumo de fruta fresca

---

<sup>3</sup> En el sentido de que no considera particularmente el impacto de la dimensión interna al analizar dimensiones de política exterior

proveniente de Chile era un bien de consumo masivo en EE.UU., por lo tanto un bien público de interés nacional.

(2) El orden de estas preferencias debe ser constante en el tiempo. En términos de nuestra variable independiente (seguridad alimentaria e interés nacional), se considera como un objetivo o valor permanente ya que la seguridad alimentaria en EE.UU. es un asunto que persiste a lo largo de la historia.

En su libro “Teoría de la Política Internacional” (1988), Waltz resalta que el interés por la seguridad en EE.UU. llegó a ser identificado con el mantenimiento de cierto orden internacional. De allí que necesariamente este país mezcla sus exageradas preocupaciones por el estado del sistema, con la promoción de sus intereses económicos y de sus aspiraciones políticas.

Por otra parte, el neorealismo desde la concepción de Stephen Krasner, expuesta en su libro “Defendiendo el Interés Nacional” (1978) se complementa aquí con referentes de éste marco teórico como Michael Mastanduno, considerado uno de los pioneros de esta corriente. Su artículo *Towards a Realist Theory of State Action* (Mastanduno, Lake, & Ikenberry, 1989) establece que la visión estatista prioriza el interés nacional sobre otros aspectos de una nación.

Las posturas críticas ante el realismo político clásico sostienen que es un cuerpo homogéneo de conocimientos, supuestos y conceptos que no basta para explicar a cabalidad una determinada realidad internacional. No obstante, las tres variantes del realismo seleccionadas poseen diferencias significativas que se complementan y que se presentarán aquí con el objetivo de explicar el caso de estudio de esta investigación. Es importante la concepción de estado que cada una de ellas proporciona, así como la relación entre estado, sociedad doméstica y sistema internacional.

Desde la perspectiva del realismo clásico, la hipótesis central de la investigación apunta a que el embargo fue una decisión unilateral del gobierno de EE.UU. que obedeció a razones de interés y seguridad nacional en un contexto creciente de liderazgo en las vísperas del fin de la Guerra Fría, cuyo símbolo más evidente fue la caída del Muro de Berlín en noviembre 1989. Los autores a los que hemos hecho referencia en esta categoría apoyan su reflexión teórica en las

experiencias de las potencias europeas desde el siglo XVI hasta la mitad del siglo XX (Morgenthau, 1986). Esta corriente clásica se enfoca principalmente en las fuentes y los usos del poder nacional en la política internacional y los problemas a los que se enfrentan los líderes nacionales en materia de política exterior. Por lo tanto, se concentran en estudiar la distribución del poder entre los estados y la relación de cada uno con su respectiva sociedad nacional.

La concepción tácita del realismo clásico tiene dos puntos importantes en esta investigación. En primer lugar, el estado está separado de la economía y de la sociedad. Se considera aquí que los gobernantes poseen una esfera autónoma de conducta y responden a demandas e intereses de la sociedad. Dicho de otra forma, la misión central del estado es la conducción de la política exterior y es la realización de esta misión lo que le da legitimidad y lo diferencia del resto de la sociedad. En segundo lugar y para ejecutar dicha conducción, los agentes del estado deben recurrir a la sociedad y a la economía para la obtención de recursos materiales y políticos (Morgenthau, 1986). La política exterior del estado depende directamente de los recursos que puede obtener de la sociedad y de la economía. Para el realismo clásico, las formas que adopta el poder nacional se dividen en política, militar, económica y la influencia sobre la opinión pública nacional. Así es como la posibilidad de proyectar este poder hacia el exterior depende de la capacidad de los líderes para reforzar la autoridad de las instituciones nacionales y granjearse tanto el apoyo público como el de los demás actores relevantes de la política doméstica. Estas son las fortalezas de este enfoque teórico. Sin embargo, el realismo clásico no incorpora a su análisis la forma en que la política exterior podría contribuir a los objetivos de política doméstica tal como hacen otros autores que complementan esta visión.

La perspectiva neorrealista en general considera como variables aquellas que dicen relación con las presiones del sistema internacional, como aquellas del ámbito doméstico del estado, y las dependientes que son del área de la política exterior de un estado en un momento determinado. Hay factores estructurales: la distribución de poder y la interacción de aquellos que lo poseen. También existe un efecto indirecto a través de variables intervinientes domésticas, como son: la percepción de los

técnicos y la de decisores políticos. Depende también del consenso entre los actores sociales y la capacidad para extraer y emplear los recursos nacionales.

Siguiendo a Krasner, esta corriente es un intento riguroso por desarrollar una teoría sobre el sistema internacional y las limitaciones que éste impone en materia de política exterior. En concreto, los neorrealistas abordan muchas de las grandes cuestiones de la política internacional tales como las guerras, la tendencia de los estados al equilibrio de poder en contra de estados poderosos o las causas de las dificultades para la cooperación entre naciones (Krasner, 1978). La estructura del sistema internacional se entiende como un principio de ordenamiento. Su objetivo central es definir el impacto de la estructura nacional en los resultados internacionales. Aún más, esta corriente tiende a reducir a la nación-estado en una sola entidad, así la política internacional y la estructura doméstica quedan excluidas del enfoque (Waltz, 1988).

Otra aproximación teórica es el realismo estructural o sistémico. El autor más representativo de este análisis es Kenneth Waltz, quien hace una analogía con el mercado (Waltz, 1988). En su análisis, el sistema internacional es similar en estructura al mercado en el sentido de que ambos sistemas son creados a través de acciones de actores egoístas. El sistema, sostiene Waltz, es el resultado involuntario, pero inevitable y espontáneamente generado por las actividades de los estados preocupados fundamentalmente de su supervivencia. Diferentes tipos de sistemas crean diferentes tipos de resultados internacionales. Este autor argumenta que no se puede llegar a un entendimiento de la política internacional mediante la suma de la política exterior y el comportamiento externo de los estados (Waltz, 1988).

Dado que los realistas estructurales están interesados en las causas y las consecuencias de la acción del estado, se alejan de la política doméstica por lo que no proporcionan necesariamente las herramientas necesarias para la investigación de la relación entre los sistemas nacionales e internacionales (Mastanduno, Lake, & Ikenberry, 1989). Sin embargo, al estudiar la política internacional desde una teoría sistémica, el realismo estructural construye un importante aporte sistémico con respecto al realismo clásico.

Una variante, contemporánea, utilizada para respaldar esta investigación es representada por Stephen Krasner cuyos planteamientos dicen que cualquier acercamiento a un análisis de este tipo debe comenzar definiendo los objetivos buscados por un decisor central (Krasner, 1978). Son estos objetivos – a los que se puede llamar “interés nacional” – a los que se llega a través de un método empírico-deductivo. De esta manera, el interés nacional es inducido de las declaraciones y conductas de un decisor central siempre, pero deben contar con dos criterios básicos: primero, las acciones de los líderes deben estar vinculadas a objetivos generales y no a preferencias o necesidades de algún grupo particular de la sociedad y, segundo, el orden de las preferencias o necesidades debe persistir a lo largo del tiempo (Krasner, 1978). Esto nos va a dar luces para entender nuestra variable dependiente (el embargo) y nos ayuda a entender la variable independiente (el interés nacional).

En el caso que se describe, se puede decir, por ejemplo, que la seguridad alimentaria de la población estadounidense constituye un objetivo de interés nacional puesto que cumple con estos dos criterios. No es un objetivo de un solo grupo de interés en particular ni tampoco de un determinado partido político. También se cumple que es un objetivo que ha permanecido en el tiempo tal y como lo prueban casos como el retiro del medicamento Tylenol de los estantes de ventas en EE.UU. en mayo de 1982 (cuando unos frascos demostraron estar contaminados con cianuro); o el caso de la carne malograda que fue retirada del mercado estadounidense en febrero del 2008, por mencionar dos casos netamente nacionales y constatar la reacción del gobierno de EE.UU. respecto de ellos (Engel, 2005). De aquí se puede afirmar que la preocupación de los líderes estadounidenses respecto de la materia prima importada (en este caso, un alimento perecible) revela que un objetivo clave en política exterior lo constituye el asegurar la provisión alimentaria de su población a precios razonables, al mismo tiempo que reasegurar la salubridad de los mismos para el consumo seguro.

La noción de interés público y su idea internacional análoga, el interés nacional, han sido utilizadas en una amplia variedad de formas. Principalmente, el concepto de interés nacional (que en este caso podemos llamar seguridad

alimentaria), se ha utilizado para definir las conductas de los gobernantes respecto de determinadas políticas que afectan a los gobernados. Ello parte del supuesto básico que interactúan en un sistema interdependiente y anárquico, es decir sin una autoridad central y principal (Morgenthau, 1986). *Ceteris paribus*, continúa Krasner (1978), esto significa que el estado debe asegurar y maximizar su autosuficiencia acumulando productos. Cuando esto no es posible, la autoridad debe diversificar sus fuentes de obtención de dichos recursos y, al mismo tiempo, maximizar el control sobre dichas fuentes externas de materia prima (alimentos perecibles, en este caso) promoviendo la participación de inversionistas y corporaciones nacionales propias en dicha cadena de abastecimiento. Es así, como, la inesperada falta de alimentos puede tener un efecto devastador en la economía.

Finalmente, afirma este autor, la política respecto de las materias primas está estrechamente vinculada al bienestar de los ciudadanos mucho más aún que al buen funcionamiento de la economía (Krasner, 1978). Este planteamiento convierte este caso de estudio en un asunto de seguridad alimentaria como interés nacional debido a lo cual EE.UU. sintió una amenaza externa patente y a gran escala al suponer que el gobierno militar chileno había contaminado, *ex profeso*, uvas enviadas a los consumidores estadounidenses.

Kenneth Waltz agrega a esto que, más que ver el poder como un fin en sí mismo, lo ve como un medio útil y, en situaciones cruciales, la principal preocupación de un estado no es el poder sino que la seguridad (Waltz, 1988). El caso que se presenta aquí permitirá visualizar ambas aristas de ello para demostrar que en 1989, cuando ocurrió el embargo a la fruta chilena, EE.UU. se encontraba en un momento en que no sólo necesitaba reafirmar su liderazgo mundial sino que también su capacidad de maniobra y poder en política exterior. La revisión de los acontecimientos que confluyen aquí, muestra que la autoridad estadounidense estuvo motivada por diversos factores al el embargo. El más determinante entre ellos, fue la seguridad alimentaria. En segunda instancia, hay evidencia de la necesidad por parte del gobierno estadounidense de enviar un mensaje contundente al gobierno militar chileno de la importancia de una transición a la democracia.

Con esta categorización, utilizada por primera vez por Waltz, surge la interrogante ¿Por qué EE.UU. embargó toda la fruta chilena? La lista de posibles explicaciones podría organizarse de acuerdo con los tres niveles de análisis de este autor (Waltz, 1988). A nivel individual, los elementos explicativos serían la personalidad, percepciones, selecciones y acciones de los individuos que tomaban las decisiones. Por ejemplo, el presidente George Bush padre (recién asumido) y el director de la FDA, Frank Young (con su cargo pendiente de confirmación por la nueva administración). Si recurrimos al nivel estatal, los factores internos, las explicaciones se derivarían de las características del estado: la forma de gobierno, el tipo de sistema económico, los grupos de interés (competidores locales de la uva chilena) y el interés nacional. Y si se utiliza el nivel del sistema internacional, la explicación se daría conforme a las características anárquicas de dicho sistema o en organizaciones regionales e internacionales. Es decir, a partir de la necesidad de influir en la estabilidad de dicho sistema y su grado de hegemonía y, ciertamente en nuestro caso de estudio, en el grado de influencia de EE.UU. en la región y en Chile en particular.

Por su parte, el realismo neoclásico comparte la preocupación del realismo clásico por el estado y el énfasis del neorrealismo estructural en la relevancia del sistema internacional. Con tres niveles de análisis respecto de la formación de la política exterior estatal (sistema, estado, líderes) los realistas neoclásicos intentan explicar fenómenos tales como: la manera en que el estado, específicamente los encargados de la toma de decisiones y las instituciones que actúan en nombre del estado, evalúan las amenazas internacionales y las oportunidades. ¿Qué sucede cuando existe un desacuerdo sobre la naturaleza de las amenazas externas? ¿Bajo qué condiciones los actores domésticos pueden negociar con los líderes nacionales e influenciar las políticas externas y de seguridad nacional? ¿Cómo se genera la relación entre política exterior y la consecución y obtención de recursos internos que se requieren para ejecutarla?

En síntesis, el realismo neoclásico estudia cómo los imperativos internacionales se filtran a través de la estructura estatal y afectan la forma en que altos funcionarios involucrados en una decisión evalúan las amenazas, identifican las

estrategias viables para responder a dicha amenaza y extraen de la sociedad los recursos necesarios para implementar dichas estrategias; qué sucede cuando existe un desacuerdo sobre la naturaleza de las amenazas externas; las medidas y condiciones bajo las cuales los actores domésticos pueden negociar con los líderes nacionales e influenciar la política externa y de seguridad nacional y la relación entre la política exterior y la movilización y extracción de los recursos necesarios para llevarla a cabo. Este enfoque busca explicar por qué, cómo y en qué condiciones las características internas de los estados intervienen en el proceso de evaluación de una amenaza y cuáles son las oportunidades que podrían adoptar sus líderes en política exterior, militar, económica y diplomática. En ocasiones, faltan herramientas para explicar las políticas exteriores de corto plazo de los líderes nacionales. Por lo mismo, es importante entender que el realismo neoclásico pretende explicar la política exterior de una potencia determinada en una región y momento histórico particulares y no pretende identificar patrones recurrentes de resultados sistémicos en la política internacional.

A pesar de todas las variantes que surgen del realismo, hay supuestos constantes y válidos para todas ellas. El primero de ellos sostiene que los principales actores en política mundial son los estados. Este supuesto parte de la base de que el sistema internacional se caracteriza por la anarquía, es decir la ausencia de un gobierno mundial (Morgenthau, 1986). El segundo supuesto es el del poder y establece que en el sistema anárquico, las relaciones entre los estados son competitivas porque el objetivo es lograr la concreción de un interés nacional definido en términos de supervivencia, poder y riqueza. Esto dificulta la cooperación entre estados. El tercer supuesto es el de la racionalidad (Morgenthau, 1990). Cada estado, actuando en el contexto internacional descrito, tiene como máximo objetivo la supervivencia. Los estadistas, según este supuesto, tienden a analizar racionalmente la realidad aunque dicho análisis no disponga de información perfecta ni de la posibilidad de evaluar el efecto de dichos datos en la percepción de los líderes. Todos estos elementos del realismo aportan a la explicación de las variables que hemos planteado para esta investigación.

Existen también visiones complementarias a la perspectiva del realismo político para su aplicación en este estudio. Al intentar diseñar e implementar una estrategia de política exterior, los líderes frecuentemente se enfrentan a un juego en dos niveles (Putnam, 1988). Por un lado, deben responder al ambiente externo, pero por otro, deben movilizar recursos internos, canalizar sus decisiones a través de sus instituciones nacionales y mantener el apoyo de actores domésticos de importancia estratégica para solucionar el conflicto externo. Así es como, un lado de lado de la moneda era ejecutar el embargo de fruta chilena para proteger a los consumidores estadounidenses de un eventual peligro a su salud; y el otro era mantener el apoyo a dicha medida por parte de los mismos ciudadanos por un periodo de tiempo sostenido sin consumo de frutas.

Dadas las dificultades para medir la fortaleza de un estado, los decisores principales tienen un papel especial al mediar entre las presiones internas e internacionales porque, precisamente, están expuestos a ambas esferas de poder. De allí los recientes trabajos acerca del impacto de la economía internacional en la política pública económica nacional (Alt, 1987). En ocasiones, tal como señala Robert Putnam (1988), es inútil debatir si la política interna determina las relaciones internacionales, o viceversa, ya que la única respuesta posible es “ambas, a veces”. En el caso concreto de esta investigación, se aplica justamente este postulado.

Mucha de la literatura existente respecto de relaciones entre asuntos internacionales y nacionales consiste en largas listas de influencias domésticas sobre la política exterior o en observaciones genéricas respecto de que los asuntos nacionales e internacionales están vinculados de cierta forma (Rosenau, 1969). De acuerdo a la postura de Joseph Nye (2003), el ejercicio por parte de los Estados del poder duro (*hard power*) y el poder blando (*soft power*) en las relaciones con otros estados responde al concepto de “interés nacional” en un contexto de globalización y revolución de la información. La tesis central expuesta en su libro “La Paradoja del Poder Norteamericano” se refiere a una doble dimensión del poder de EE.UU. En efecto, aborda analíticamente dos formas de poder, el poder duro y el poder blando. Con el primero se refiere al uso de las armas y al embargo. En cuanto a la dimensión del poder blando, ésta incluye “la diplomacia o cualquier forma de relación de

persuasión que busque afectar la conducta de otros estados con el fin de obtener determinadas conductas deseadas” (Nye Jr., 2008). En cuanto al poder duro, existen dos formas: el poder militar y el poder económico.

El poder blando y el poder duro están relacionados, porque constituyen aspectos diferentes de la capacidad de afectar la conducta de otros. Por ejemplo una economía fuerte no sólo provee recursos para decretar embargos hacia otros países, pagos de deudas o ayuda humanitaria, sino que, a la vez, puede ser una fuente de atracción para otras naciones interesadas en acceder a su mercado. De esta forma, si bien EE.UU. sabía que podía prescindir de la fruta chilena en los estantes de sus supermercados y por ello decretó el embargo sin aviso previo, también sabía que tendría un costo interno entre los consumidores y un costo para Chile muy elevado. Ello calza dentro de la definición propuesta por Engel (2005) de una “medida proteccionista”: aquella que toma un estado y difiere de aquella que hubiese tomado un planificador social benevolente que hubiese tenido en cuenta el bienestar de todos los países afectados por la medida. Esto deja en evidencia que la distribución de recursos de poder varía considerablemente en la sociedad de la información y según el asunto a que se refiera.

Así es como esta medida afectó no solo a la mitad de la producción de la temporada que estaba siendo embargada o iba rumbo a los EE.UU., sino que también a la fruta chilena ingresada en EE.UU. mantenida en frigoríficos o bodegas de distribuidores comerciales y cuya eliminación se solicitaba (Engel, 2005).

El poder blando, sostiene Nye (2004), consiste en la habilidad de modificar la conducta de otros gobiernos hasta que se sientan atraídos a hacer lo que el estado con poder desea que hagan sin utilizar la coerción ni el pago. El poder blando de un país reside en sus recursos culturales, sus valores y su política exterior. Así, el “poder inteligente” es una combinación de los recursos de poder duro y poder blando que un determinado país tiene (Nye Jr., 2004). Esta característica descrita por Nye consiste en una apuesta por reafirmar la hegemonía o liderazgo de EE.UU. en la región y consolidar una presencia política a través de la difusión de los valores culturales occidentales. Ello porque EE.UU. busca relacionarse con países predecibles, es decir

aquellos que promueven, entre otros, los valores de la democracia, el libre mercado, la libertad de expresión y el respeto a los derechos humanos.

Para 1989, el poder blando de EE.UU. no era un mecanismo a recurrir frecuentemente puesto que había ido disminuyendo persistentemente (Nye Jr., 2003). El sentimiento anti-EE.UU. que había comenzado a reflotar una década antes, a finales de los '80, y llegó a su apogeo en todo el mundo luego de la invasión de EE.UU. a Iraq en 2003 sin poder contar con el apoyo del Consejo de Seguridad de la ONU debido, según concedió el embajador de carrera Tomas Pickering en una entrevista concedida a *National Public Radio* el 13 de Julio del 2003, en buena parte, debido a que Chile y México no quisieron dar su apoyo (Pickering, 2003). Queda así en evidencia que, EE.UU. ya no puede enfrentar todas las amenazas que identifica como tales en el contexto de su seguridad nacional, sin la cooperación de otros países (Nye Jr., 2004). De modo que cuando EE.UU. pierde su legitimidad, pierde también su capacidad de ejercer su poder blando en política exterior.

Sin embargo, una economía fuerte como la de EE.UU., constituye en sí misma un poderoso recurso de poder blando y poder duro para con otros países. Por un lado, es un enorme mercado donde vender productos y, por otro lado, permite a EE.UU. imponer sanciones o pagos cuando así lo decide unilateralmente.

En política internacional, los recursos que produce el poder blando vienen en gran parte de los valores que dicho país expresa a través de su cultura y en la forma en que maneja sus relaciones con otros. De allí que, también, es importante decir que el poder blando es más difuso puesto que produce influencia más que una conducta específica observable. Es el capital político de una nación respecto de otra.

Comparativamente, el poder duro tiene efectos directos no deseados en objetivos específicos. Basta observar la inhabilidad de EEUU para obtener los votos de Chile o México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2003 para la guerra contra Irak, luego de que las políticas de EE.UU. redujeran la popularidad estadounidense en dicho organismo y, significativamente, en los países mencionados el antiamericanismo ya era extenso (Nye Jr., 2008).

Para abordar la dimensión decisional del caso en estudio tomaremos dos de los tres modelos de Graham Allison – el racional, y el burocrático (1971) – que contribuyen a nuestro planteamiento. Si bien el modelo del actor racional es útil para muchos propósitos, debe ser apoyado con otros marcos de referencia que desagreguen el gobierno enfocándose en los actores políticos y en las organizaciones envueltas en el proceso. Por ello, Allison, en su modelo sostiene que los gobiernos actúan como actores unificados en política exterior. Los propósitos nacionales envueltos en este modelo y los problemas creados en las relaciones internacionales deben confrontarse con los mecanismos intra-nacionales desde donde emergen las acciones del gobierno: si se sabe el objetivo que un actor busca, se tiene la clave para determinar cómo se comportará (Allison, 1971).

Según este marco conceptual, muchos análisis y sus consecuentes predicciones parten del supuesto de que en las relaciones internacionales existen Estados que son actores unitarios y racionales. Así también los acontecimientos en relaciones internacionales se entienden como actos de un gobierno nacional con un determinado propósito (Allison, 1971). Por ejemplo, en el caso de las uvas contaminadas, el gobierno de Chile se habría preguntado por qué EE.UU. decidió un embargo total a la fruta chilena. Luego habría que buscar los objetivos que tuvo la administración de George Bush para tomar tal decisión (como actor racional unitario) en el contexto de sus objetivos estratégicos nacionales. Así sería posible entender dicho embargo como una decisión razonable por parte de EE.UU.. De allí que, según este modelo, se pueda predecir lo que una nación hará sobre la base de definir qué constituye una acción racional en una determinada circunstancia y para determinados objetivos.

El modelo de actor racional de Allison ha probado ser útil para muchos propósitos analíticos. No obstante, es claro que debe ser complementado con marcos de referencia que se enfoquen en las organizaciones que componen al estado y en los actos políticos envueltos en un proceso. Este modelo recoge y analiza los propósitos nacionales y las presiones creadas por problemas en las relaciones internacionales. Pero debe confrontar los mecanismos intra-nacionales desde los que emerge una determinada acción del Estado.

En su forma más simple, el modelo racional vincula un propósito con una acción. Si se conoce el objetivo del estado, (proteger la salud de su población de una amenaza proveniente de un país en dictadura), es posible tener la clave principal para su actuar. Este contexto presenta costos y beneficios en cada una de sus opciones y el “actor” debe decidir cuál escoge de acuerdo al curso de acción que mejor se adecua a sus intereses. Según los parámetros del modelo de actor racional de Allison es posible decir que el embargo a las uvas chilenas fue la mejor decisión racional elegida por EE.UU., como estado unificado con un objetivo determinado para hacer frente a una amenaza externa, minimizando los riesgos y maximizando los beneficios en dicha decisión. Es entonces cuando Allison plantea que es necesario preguntarse qué ventajas y qué amenazas entraña para determinado actor una decisión/acción hacia otro estado. ¿Es una acción vinculada a la supervivencia de dicho estado? O más bien ¿va encaminada a maximizar su poderio internacional?

La escuela de estudio sobre “política de burocracias” en el análisis de la política exterior añade otra perspectiva a esta investigación. Como señala Allison, “aplicada a las relaciones entre las naciones, el modelo de política burocrática enfoca su atención hacia los juegos intra-instituciones nacionales, cuya superposición contribuye en las relaciones internacionales (Allison, 1971). No obstante, la naturaleza de dicha superposición o traslape no está claro y el aporte teórico al respecto no ha llegado más allá del principio de que los intereses de la burocracia sí importan en la elaboración de políticas públicas internacionales.

El segundo modelo planteado por Allison distingue las conductas de las diferentes organizaciones al interior de un estado. En este caso se habla de resultados (*outputs*) en función de un abanico de procedimientos de comportamiento regular al interior de dicha institución (Allison, 1971). Entonces, un estado enfrentado a una situación internacional determinada (alimentos supuestamente contaminados procedentes de otro estado) se enfoca en el repertorio de procedimientos regulares que las instituciones involucradas mantienen para una situación como la que enfrenta, y procede a: 1) recabar información, 2) definir las opciones plausibles, 3) implementar la decisión tomada.

Así, se podría decir que un actor/estado unitario, racional, centralizado y completamente bien informado emprende una determinada acción, una vez evaluada la situación bajo procedimientos regulares. Pero sabemos que un gobierno no es un individuo, no es sólo el Jefe de Gobierno sino que un vasto conglomerado de instituciones no siempre tan bien cohesionadas y, además, cada una con su propia agenda, sus procedimientos particulares y su público.

De allí que las recomendaciones finales del informe de la GAO señalan respecto de la coordinación inter e intra agencias gubernamentales que:

En situaciones de crisis futuras el gobierno no debe emitir comunicados de prensa si es que la amenaza se estima como engaño.

Alguna o todas estas entidades gubernamentales que tienen un rol activo en cada una de las etapas de manejo de crisis.

El fracaso del gobierno al implementar un manejo de crisis efectivo en marzo de 1989 parte de la apariencia y probablemente de la realidad de que el comisionado de la FDA intentase asumir control de las primeras cinco etapas de la crisis, incluyendo la notificación inicial a la industria, recolección y evaluación de datos, evaluación de riesgo, formulación de políticas de respuesta y comunicación a los medios.

La FDA está pobremente preparada para evaluar y responder a eventos que implican la seguridad nacional y temas de política exterior. No obstante, a la FDA le fue permitido asumir el mando durante marzo de 1989. En parte, esto puede deberse al resultado de muchas vacantes dentro del Departamento de Estrado (DOS) y del Departamento de Justicia (DOJ).

El liderazgo de la FDA en la crisis debe ser reconocido como una causa principal de la sobre-reacción del gobierno. (Errázuriz H. , 1989)

Según este modelo, los problemas de relaciones internacionales que enfrentan los estados entregan explicaciones algo diferentes del primer modelo. Bajo este modelo, los actores no son nunca individuos o gobiernos sino que organizaciones cuya conducta se define en función del propósito organizacional y las prácticas comunes de los miembros de dicha organización y no de determinados individuos de dicha institución.

Las preguntas fundamentales que deben evaluarse al ejecutar el análisis desde la perspectiva de este segundo modelo son: ¿Qué organizaciones del gobierno están involucradas? ¿Qué capacidades y restricciones tienen dichas instituciones, según sus procedimientos regulares, al recabar información referente a un determinado hecho o

amenaza internacional? ¿Qué restricciones tienen los procedimientos de dicha institución para generar una batería de opciones para la acción? Y, finalmente, ¿qué restricciones y capacidades tiene para implementar la decisión tomada?.

El tercer modelo de Allison se concentra en los actores involucrados en la interacción. La mayoría de ellos representa siempre una organización determinada del estado. Debido a que los actores/instituciones representan diferentes creencias y culturas organizacionales, muchas veces entregan recomendaciones contradictorias. Sus responsabilidades institucionales no siempre permiten confluir en la recomendación que más beneficia al estado. Este modelo parte del supuesto de que el conocimiento que tiene un líder de una situación es, rara vez, suficiente como para poder predecir una determinada situación. Ello refleja la premisa de que el poder de un gobierno está, la mayoría de las veces, disperso y compartido.

Ninguno de estos tres planteamientos de Allison permite, por sí solo, describir y predecir una situación de crisis. Cada uno de ellos toma las diferentes características de una crisis para analizar y sacar conclusiones.

Los esfuerzos y el tiempo invertidos negociando con actores domésticos, miembros del congreso suelen ser tan intensos como aquellos que se dedican a negociar con socios comerciales externos (Strauss, 1986). En síntesis, el marco teórico el realismo político y sus corrientes conforman el marco conceptual central para describir el embargo de las uvas chilenas por EE.UU., también se recurre a los postulados de autores, como Nye, Putnam y Allison, antes mencionados que permiten complementar el análisis y la explicación de esta investigación.

### CAPTULO III: EL EMBARGO A UN ALIADO

Si bien la relación bilateral durante el Gobierno militar tuvo altos y bajos en el contexto de la Guerra Fría, el caso que aquí se presenta fue particularmente interesante porque unió aquello que se había mantenido, de una u otra manera, separado: la vertiente de éxito económico neoliberal del gobierno militar que promovía EE.UU., con el contexto político de un gobierno militar que parecía no estar dispuesto a cumplir la promesa de entregar el poder acorde a los resultados del plebiscito.

La importancia de Chile para EE.UU.– en cuanto a su política económica como ejemplo para el resto del hemisferio y del combate al comunismo por lo mismo – comenzó a transformarse en el segundo período de la administración de Ronald Reagan cuando éste modificó su actitud, al constatar que la “diplomacia silenciosa” no estaba rindiendo frutos y que los derechos humanos continuaban violándose.

Es cierto que el plebiscito ya había tenido lugar, en condiciones muy precarias, pero el resultado había sido una amplia votación popular por volver a la democracia. No obstante, Augusto Pinochet seguía en el gobierno y había indicaciones de que podía intentar perpetuarse en el poder. En mayo de 1988, cuatro meses antes del plebiscito, la CIA obtuvo datos de inteligencia sobre “la creciente determinación de los militares de evitar la subida al poder de un gobierno civil en Chile” (Kornbluh & Schlitterbeck, 2010). Asimismo, en un cable secreto al Departamento de Estado, el embajador Harry Barnes reportaba que el “plan de Pinochet es sencillo: a) si gana el SI, perfecto; b) si la lucha resulta estar muy reñida, recurrirá al fraude y la coerción, c) si parece que los votantes se decantan claramente por el NO, empleará la violencia y el terror para poner fin al proceso”.

Fue en este contexto político que el lunes 13 de marzo de 1989, a través de un comunicado de prensa, la Agencia de Control de Alimentos y Fármacos (FDA) de EE.UU., informó del hallazgo – en el puerto de Filadelfia – de tres granos de uva

provenientes de Chile, contaminados con cianuro. La dosis no era letal (0,003mg/L<sup>4</sup>) según la misma FDA señaló, sin embargo, instruyó retener toda la fruta proveniente de Chile destinada al mercado norteamericano. Hizo también un llamado público para “retiro voluntario”<sup>5</sup> del comercio, así como a no consumirla. Este hecho confirma la hipótesis de que esta fue una decisión unilateral del gobierno de EE.UU. que obedeció principalmente a razones de interés nacional y seguridad alimentaria. Así lo confirma, también, la declaración del Secretario de Salud y Servicios Humanos, Louis Sullivan: del 16 de marzo de 1989 al declarar “como saben la FDA (organismo dependiente de dicha secretaría) ha enfrentado una de las acciones más difíciles de su historia. Esta acción (el embargo) tuvo que ser tomada para asegurar la seguridad de la cadena alimentaria en EE.UU.” (Kessler, 2001).

Podría refutarse esta hipótesis si la autoridad estadounidense hubiese emitido algún documento político indicando que había una intención de coerción hacia Chile más que un interés por la seguridad alimentaria de sus ciudadanos. No obstante, algo así pudo incluso haber tenido un efecto de *boomerang* en Chile despertando aún más sentimientos anti-estadounidenses.

Establecido esto, también es necesario indicar que la vinculación entre política y economía quedó establecida desde el comienzo. Así lo prueba, por ejemplo una carta del presidente de la Cámara Chilena Norteamericana de Comercio (AMCHAM), Stanley Jonsson a varios congresistas – jefes de comités claves – y otros legisladores en EE.UU. en la cual señala que “todo indica que este es un acto terrorista diseñado para dañar la economía chilena durante el año de transición a la democracia. Si bien la legítima preocupación respecto de la salud de los consumidores estadounidenses debe ser la primera prioridad, el impacto en Chile también debe ser considerado. La crisis es muy real” (Errázuriz H. F., Fax Recibidos: Uvas Envenenadas, 1989).

---

<sup>4</sup> La concentración máxima de cianuro permitida por la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) es 0.2 mg/L (EPA, 2013)

<sup>5</sup> La diferencia entre “retiro voluntario” y “retiro mandatorio” consiste en que el primero tiene el propósito de liberar a la FDA de posibles demandas o responsabilidades. Pero en este caso, a pesar de ser voluntario, tuvo el mismo efecto que si hubiese sido obligatorio (Holzworth, 1991).

En cuanto al momento y a la forma en que la información del embargo fue hecha pública, no fueron previamente informados a las autoridades chilenas y no se ajustó a los procedimientos regulares establecidos por la FDA en estas circunstancias, los que señalan que se debe enviar un comunicado por escrito a la parte involucrada (Helms, 1990) <sup>6</sup>. Tal como señala el autor Graham Allison, "los gobiernos actúan racionalmente y como actores unificados en política exterior. Sin embargo, también es útil para muchos propósitos desagregar al gobierno enfocándose en las organizaciones y en los actores políticos envueltos en el proceso. Las relaciones internacionales deben confrontarse con los mecanismos intranacionales desde donde emergen las acciones" (Allison, 1971).

La secuencia de acontecimientos no está del todo clara, pero sí se sabe que la embajada de EE.UU. en Chile informó a Aduana de EE.UU. que había recibido una segunda llamada amenazando con envenenar la uva de exportación. A diferencia de la primera llamada, que ocurrió pocos días antes y que siguió los conductos protocolares establecidos luego de lo cual fue desechada, este aviso fue informado en cable abierto (en lugar de uno clasificado como secreto) de modo que la Aduana de EE.UU. diseminó la información sin mayor consulta a otros organismos, una decisión que debió haber sido resorte del Departamento de Estado, puesto que era un asunto de política exterior (Errázuriz H. F., 1989). No obstante, esa fue la decisión de las autoridades estadounidenses: informar – a través de la prensa – de un embargo contra un país, que hasta ese momento era el ejemplo en aplicar la política económica neoliberal promovida por EE.UU.

En la declaración ante la prensa del Canciller Hernán Felipe Errázuriz, queda clara esta situación cuando él señala: "Como todos ustedes saben, Chile está en una etapa muy importante de su proceso hacia una plena democracia. Las medidas que han sido aplicadas a la fruta chilena, una parte muy importante de nuestras crecientes exportaciones, no podrían haber llegado, por lo tanto, en un peor momento. La economía de Chile ha sobrepasado la recesión de 1982 y luego superará la crisis de

---

<sup>6</sup> En este documento, el estudio de abogados contratado por la Asociación de Exportadores de Chile (ASOEX), señala que el documento de la GAO "está repleto de errores y omisiones, y tiene una fe ciega al aceptar las excusas de la FDA por procedimientos y decisiones que son inexcusables".

la deuda externa que está afectando a muchos países latinoamericanos” (Errázuriz H. F., Declaración de Prensa, 1989).

Era el inicio de la temporada de exportación de uvas para Chile, de modo que la medida afectaba no sólo a la mitad de la producción de la temporada que estaba siendo embarcada o iba rumbo a los EE.UU., sino que también a toda la fruta chilena ya ingresada a EE.UU. y mantenida en frigoríficos o bodegas de distribuidores comerciales y cuya eliminación también se “recomendaba”.

No era la primera vez que marzo era un mes temible para los exportadores de fruta chilenos y para la embajada de Chile. Durante los últimos años, cada mes de marzo, venía lo que muchos temían: las *marketing orders* (*MO's*) (USDA, 2015). De alguna manera puede concluirse que las *MO's* son un mecanismo en pro del interés y de la seguridad nacional: “Una medida para-arancelaria que busca proteger el mercado de fruta nacional y que consiste en que comités compuestos por productores, distribuidores y público general regulan el flujo de un determinado producto al mercado, estandarizan su empaquetamiento y reglan su madurez, calidad y precio. No prohíbe el ingreso totalmente, pero obliga a la uva a someterse a inspección del Departamento de Agricultura (USDA) con un aumento del nivel de rechazo mucho mayor” (Galaz, 2011).

Esta medida del gobierno federal se había convertido en el escollo anual de la fruta de temporada chilena y el aislamiento de Chile en el contexto de la dictadura, no ayudaba tampoco. Si por un lado los estados fuertes son poseedores de una gran influencia dentro del sistema, por otro, los estados débiles, como en el caso chileno, operan con márgenes estrechos y los movimientos deben ser bien calculados para no resultar fatales (Waltz, 1988). De allí, podemos inferir que los exportadores chilenos conducían sus negocios – por un lado – siempre sabiendo que Chile no tenía un gobierno que gozara de aprobación en el sistema internacional y – por otro – atentos a la competencia de la fruta estadounidense y las *MO's*. Tanto así que tres años antes de esta crisis, en abril de 1986, la ASOEX había contratado un estudio de abogados para lidiar con el problema. El profesional a cargo, David Holzworth, ya había tenido que encargarse en ese entonces de revertir el rechazo de 15 barcos que iban rumbo a Filadelfia a descargar fruta y para los que, durante el trayecto, se había emitido esta

medida para-arancelaria, dejándolos sin posibilidad de desembarcar la carga. Holzworth, sería un personaje clave durante la crisis de la uva. Había adquirido experiencia en el tema durante cuatro años, conocía el sistema jurídico estadounidense, los vericuetos del proceso de ingreso de mercadería altamente perecible y, dado que era estadounidense, su credibilidad era alta.

Las *MO's* obligaban, en el caso de Chile, a apurar su ingreso al mercado de EE.UU. antes de que los productores estadounidenses comenzaran a cosechar y distribuir su propia fruta, algo que ocurría entre marzo y abril con el inicio de la primavera en EE.UU. La decisión de la FDA de aplicar el embargo a la fruta chilena y darle publicidad a la medida a través de una conferencia de prensa ampliamente difundida, generó un verdadero pánico entre los consumidores, provocando una abrupta caída en el consumo de todo tipo de frutas, de cualquier procedente de cualquier otro país. Pocas horas después del anuncio del Comisionado de la FDA, Dr. Frank Young, las principales cadenas de supermercados ya habían retirado toda la fruta de sus estantes y de sus bodegas.

El embargo a la fruta chilena – un acto unilateral del gobierno estadounidense como plantea la hipótesis de este trabajo – por la presencia de granos de uva con cianuro, fue la principal noticia en programas informativos de todas las cadenas de TV y en la prensa escrita estadounidense y canadiense (Leary, 1989). Revelaciones de prensa posteriores al hecho, señalaron que durante la semana previa al anuncio, la embajada de los EE.UU. en Santiago recibió dos amenazas telefónicas de contaminar la fruta destinada al mercado norteamericano y japonés. Ello había motivado una primera restricción al ingreso de fruta chilena, la que fue levantada a los pocos días y sólo después de exhaustivos controles sin resultados positivos y ante “las notables medidas de seguridad adoptadas en Chile”, como fue reconocido más tarde por el Gobierno de EE.UU. (Engel, 2005).

No obstante, la amenaza de un acto terrorista en contra de la población estadounidense estaba presente y era, sin duda, un tema de interés nacional. Tal como señala un autor, “la capacidad de abastecerse de alimentos es un factor relativamente estable para edificar el poder de una nación, pero a veces se ve sometido a cambios decisivos” (Morgenthau, 1986).

## Dosis de cianuro y frutas

La cantidad de cianuro que la FDA afirma que había en tres granos de uva (ninguna autoridad chilena pudo nunca ver dichos granos; ni tampoco las fotografías originales de ellas), es el mismo que contiene un vaso de agua de la llave de la ciudad de Nueva York. Sería necesario comer un kilo completo de uvas de mal gusto y mal olor para intoxicarse<sup>7</sup>. ¿Por qué entonces, un funcionario del rango medio, como el comisionado Frank Young, tomó una medida tan desproporcionada?

Entre marzo de 1989 y marzo de 1990 se encargaron al menos ocho estudios independientes respecto de fruta inyectada con cianuro. Las pruebas realizadas con dosis de cianuro similares inyectadas a la fruta se evaporaban puesto que la uva es 80% agua y al contacto con el cianuro éste se volatiliza. Ninguno de los estudios logró replicar lo que el laboratorio de la FDA en Filadelfia sostuvo para declarar el embargo: que la fruta fue inyectada en Chile. Los procedimientos y la metodología empleada por la FDA al analizar las uvas sospechosas contiene muchos aspectos cuestionables, afirman varios de dichos estudios. La evidencia disponible no sostiene la conclusión del Young respecto de que el cianuro fue inyectado en las uvas mientras éstas estaban en Chile

Las innumerables pruebas de laboratorio hechas en la Universidad de California Davis, fueron contundentes al señalar que la uva no fue contaminada en Chile. El profesor del Laboratorio Nuclear de Davis, Manuel Lagunas Solar, encargado de conducir la serie de experimentos y pruebas para lograr reproducir lo que ocurrió con los granos de uva, señaló en una entrevista concedida para esta investigación que “hay dos formas de probar algo. O reproduces los resultados que se obtuvieron en la FDA y obviamente estableces una confiabilidad de que ese postulado es correcto puesto que es reproducible. O, por descarte, si no podemos reproducir estas condiciones, obviamente la contaminación no sucedió en Chile. Pero

---

<sup>7</sup> Como forma de dar seguridades a los chilenos acerca de su experiencia en estos casos, el Comisionado de la FDA, Frank Young, manifestó que él había participado del caso de la contaminación de Tylenol y que, además, el químico que hacía los análisis en la uva chilena era el mismo que había trabajado en el caso reciente del yogurt contaminado (Errázuriz H. F., Contaminación de Cianuro en las Uvas, 1989) Además, manifestó que la fruta era un artículo de lujo y no un alimento esencial.

cuando tratamos de afinar el aspecto cronológico de todo este evento sólo obtenemos antecedentes que apoyan la tesis de que esto ocurrió por accidente en el laboratorio en EEUU” (Lagunas Solar, 1991).

Más enfático y preciso fue Lagunas Solar al decir durante la entrevista que “no creo que hayan inyectado los granos antes de las 10 am., que fue la hora en que se descubrieron dichas uvas” (Lagunas Solar, 1991). Otro aspecto de los experimentos de Lagunas Solar relacionado con la migración del cianuro sostiene que, cuando se inyectan granos de uva dentro de una caja de racimos, se encuentra cianuro en los granos cercanos a aquellos inyectados de la misma caja, cuestión que no ocurrió en el análisis de la FDA (Holzworth, 1991).

Por otro lado, un informe de Gran Bretaña (Charles, 1991), acerca de las uvas envenenadas hace hincapié en que, para que las uvas hubiesen contenido 0,2 mg/L, la máxima dosis permitida (EPA, 2013) de cianuro, debió haberse inyectado una cantidad muchísimo mayor, cosa imposible en tres granos de uva con tanto porcentaje de agua. Por ello se deduce que las uvas debieron haber sido accidentalmente contaminadas por los químicos durante el análisis y cuando estaban en la cadena de custodia de la FDA.

¿Por qué, entonces apresurarse a anunciar un embargo total? En ese momento, las autoridades de EE.UU. pensaban que la uva había sido contaminada en Chile. En estas condiciones, el costo de no tomar una medida drástica parecía ser más arriesgado visto desde interés nacional y la seguridad alimentaria <sup>8</sup> de sus ciudadanos.

---

<sup>8</sup> **Seguridad alimentaria** hace referencia a la disponibilidad de alimentos, el acceso de las personas a ellos y el aprovechamiento biológico de los mismos. Hay dos definiciones de seguridad alimentaria utilizadas de modo habitual: la ofrecida por la FAO, y la que facilita el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos: (1) La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen acceso en todo momento (ya sea físico, social, y económico) a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales y las preferencias culturales para una vida sana y activa. (2) La seguridad alimentaria de un hogar significa que todos sus miembros tienen acceso en todo momento a suficientes alimentos para una vida activa y saludable. La seguridad alimentaria incluye al menos: (a) la inmediata disponibilidad de alimentos nutritivamente adecuados y seguros, y (b) la habilidad asegurada para disponer de dichos alimentos en una forma sostenida y de manera socialmente aceptable (esto es, sin necesidad de depender de suministros alimenticios de emergencia, hurgando en la basura, robando o utilizando otras estrategias de afrontamiento)

## Los acontecimientos y los actores

El canciller chileno de la época, Hernán Felipe Errázuriz, recibió la información del embargo decretado desde la embajada de EE.UU. en Chile e inmediatamente llamó a sus pares del gabinete con quienes debía compartir las decisiones que vendrían: el ministro del Interior, Carlos Cáceres y el ministro de Agricultura, Jaime De la Sotta. Luego llamó al presidente Augusto Pinochet para informarlo y proponerle la urgencia de viajar a Washington D.C. como canciller para elevar el nivel de los interlocutores y calibrar y controlar el daño. Partió esa misma noche.

En Washington D.C. el embajador Octavio Errázuriz (quien había llegado hacía tres semanas a dicho cargo y no había podido presentar aún sus cartas credenciales), había solicitado las audiencias que estimó claves para la gestión de crisis que se iniciaba: al vicepresidente Dan Quayle (a quién había conocido bien cuando éste fue senador), al secretario de Salud, Louis Sullivan recién asumido en su cargo, al secretario de Estado, James Baker y, por cierto, el comisionado de la FDA, Frank Young (también recién nombrado, pero aún no confirmado).

No es menor la circunstancia en que se encontraba la mayoría de los actores de la administración en EE.UU. Dado que George Bush había asumido el 20 de enero de ese mismo año, la mayoría de ellos eran nuevos en el gobierno y estaban aún pendientes de su confirmación por parte del Senado de EE.UU., confirmación indefectiblemente ligada a su proceder.

Desde la colonia, EE.UU. ha mantenido una preocupación respecto de la calidad y la seguridad de la comida importada. Varias son las agencias que regulan la importación de alimentos, pero es la FDA, la que regula la gran mayoría de los alimentos. En este caso, incluso los agentes de las FDA reconocieron que les faltaba experiencia en cuanto a contaminación de cianuro en fruta. Además, no era posible hacer comparaciones con otros episodios. El caso del fármaco Tylenol (Latson, 2014) fue un caso de un producto elaborado en EE.UU. En este caso, no hubo amenazas telefónicas y la contaminación fue descubierta únicamente después de que algunas personas se sintieron enfermas o murieron. La FDA investigó cerca de 3.800

amenazas similares de contaminación entre 1984 y 1989. Otro ejemplo de manejo de crisis fue el del avión Pan-Am que se estrelló en Escocia (History, 1989). Por la reacción a éste incidente, la administración de Bush fue ampliamente criticada. Muchos esperaban que al asumir hubiese tomado algún tipo de represalia. El comisionado Young reconoció, también, que el incidente del avión Pan-Am, después de una amenaza telefónica (descartada según los procedimientos como falsa) había influenciado su decisión en el caso de la uva chilena (Arias, 2008).

La FDA es un organismo dependiente del Departamento de Salud y Asuntos Humanos que supervisa los alimentos, los medicamentos y cosméticos que ingresan a EE.UU. La legislación establece que los alimentos importantes deben ser puros, sanos para comer y producidos bajo condiciones similares a las de EE.UU. (FDA, 2015). La FDA cuenta con discreción total para examinar aquello que le parezca sospechoso y rechazar la admisión al país. Las cortes de dicha nación le conceden al gobierno amplia facultad para calificar los defectos de alimentos importados (United States Court of Appeals, 1989).

En estas circunstancias, es dable concluir que la FDA tiene un abanico de herramientas legales para implementar medidas respecto de alimentos que provienen desde otras naciones. De hecho, para la FDA el costo asociado al embargo era mucho menos que el costo de permitir el ingreso de fruta adulterada al mercado estadounidense. Por otra parte, y desde el aspecto personal/profesional, quien estaba al mando de la FDA se encontraba en una circunstancia importante de mencionar.

La relación del Comisionado de la FDA, Frank Young, con sus contrapartes chilenas fue siempre descrita en variadas formas que podrían definirse como “amable, pero distante”. Como cuando se negó, abiertamente enojado, a recibir los informes de laboratorios que le proporcionó Chile para apoyar las decisiones (Holberg, 1991).

“Primero él (Frank Young) rechazó recibir la información de la embajada y luego rechazó las metodologías científicas en cualquier decisión que él tomara así como proporcionarle materiales científicos, esta fue nuestra primera indicación que estábamos tratando con alguien diferente” (Holzworth, 1991).

La forma de anunciar el embargo constituyó también una puesta en escena de su parte, afirmó el diplomático chileno: para leer la decisión, se puso su traje blanco de almirante y se sentó en una sala que tenía en la pared de fondo una fotografía enorme de la Casa Blanca. No mandó a la embajada chilena la información escrita que presentó allí ante las cámaras de todo el mundo. ¿Dependía su cargo de su manejo de esta crisis? Sólo es posible decir que él sabía que su cargo pendía de una confirmación por parte del Senado de EE.UU. Cuando se le solicitó una entrevista (una vez terminada la crisis), él la postergó cinco veces. Cuando finalmente recibió a la investigadora de éste trabajo, él dijo: “la recibo para decirle que no puedo hablar porque he sido advertido por mis abogados de una potencial demanda” (Young, Entrevista personal concedida para este estudio, 1991). A finales de ese año fue reemplazado en dicho cargo por David Kessler y él asumió como un cargo de mucho menor jerarquía como subsecretario del secretario de Salud bajo la administración de Louis Sullivan (FDA, 2015).

Como se contempla en lo descrito anteriormente, la diversidad de actores y complejidad de sus relaciones dificulta la comprensión de la dinámica de la crisis y la importancia de la dimensión individual de los personajes. Para clarificar los roles de los individuos que formaron parte en la toma de decisiones, se ha elaborado un resumen de éstos actores en la siguiente tabla.

Tabla 1: Actores clave en la crisis de la fruta

Nombre	Institución	Cargo	Periodo
James Baker	Gobierno de EE.UU.	(a) Secretario del Tesoro (b) Secretario de Estado	(a) 1985 - 1989 (b) 1989 - 1992
George Bush	Gobierno de EE.UU.	Presidente	1989 (enero) - 1993
Carlos Cáceres	Gobierno de Chile	Ministro del Interior	1988 - 1990
Jaime De la Sotta	Gobierno de Chile	Ministro de Agricultura	1988 - 1989
Hernán Errázuriz	Gobierno de Chile	Canciller de Chile	1988 - 1990
Octavio Errázuriz	Gobierno de Chile	Embajador en Washington D.C.	1989 - 1990
Fleishman & Hillard	Empresa de Comunicaciones y Lobby	Independiente	1946 – a la fecha
Jesse Helms	Congreso de EE.UU.	Senador (republicano)	1973-2003
David Holzworth	Fruteros Chilenos	Abogado	1985 – a la fecha
David Kessler	FDA	Comisionado	1990-1997
Leon Panetta	Cámara de Representantes	Representante (demócrata) California	1977 - 1993
Augusto Pinochet	Gobierno de Chile	Presidente	1973 - 1990
Dan Quayle	Gobierno de EE.UU.	Vicepresidente	1989 - 1993
Ronald Reagan	Gobierno de EE.UU.	Presidente	1981 - 1989 (enero)
Sherman & Sterling	Empresa multinacional de abogados	Independiente	1873 – a la fecha
Louis Sullivan	Gobierno de EE.UU.	Secretario de Salud	1989 (marzo) - 1993
Frank Young	FDA	Comisionado	1984 - 1989

Fuente: Elaboración propia

### El argumento chileno: la desproporción.

Los principales actores políticos chilenos de esta crisis llegaron a la capital de EE.UU. y establecieron una sala de situación en la embajada chilena. Los presentes en esta reunión fueron el canciller; el ministro de Agricultura; el director del SAG; y varios empresarios frutícolas.

Hubo tres niveles de gestión durante esta crisis:

1. Gestión política: efectuada por el canciller y otras autoridades chilenas, ante el Congreso de EE.UU. y la vocería de prensa. En palabras de los empresarios fruteros chilenos “la Embajada tuvo mayor fuerza para llegar a acuerdos con la administración y nosotros llevamos a cabo el trabajo con los clientes quien bota qué fruta, quién paga qué, cómo se negocian los créditos suspendidos por

los bancos. Pero el trabajo de la Embajada fue muy positivo” (Jeanerette, 1991).

2. Gestión técnica: efectuada por el SAG para acotar todo lo técnico y hacer investigaciones propias.
3. Gestión empresarial: se enfocó en cómo recuperar el mercado (Holzworth, productores frutícolas y el canciller) y como aminorar el daño causado.

El embajador Errázuriz señala que EE.UU. tenía como racional el hecho de que estaba en juego la salud del pueblo americano: “Chile entendía esa percepción enraizada en los americanos, nunca discutimos la facultad o el derecho de aplicar una norma de suspensión de ingreso al mercado. Pero debía hacerse de conformidad al tamaño de la amenaza recibida” (Errázuriz O. , 1994).

El comisionado Young tomó “una decisión muy fuerte y después trató de reparar el daño causado, pareciendo ayudar, pero nunca fue un colaborador cien por ciento. Siempre trataba de manipular, siendo accesible, pero poniendo obstáculos. Así fue como luego quiso embargar los melones y luego los membrillos. Después vinieron los jugos y los congelados y luego trataron de incluir los vinos y tuvieron que retirar esa carta porque nos opusimos tajantemente” (Errázuriz O. , 1994). ¿Era proporcionado que la producción alimenticia completa de un país aliado quedara bajo un embargo?

En el proceso de toma de decisiones durante esta crisis, la prensa estadounidense también jugó un papel importante. Al comienzo partió con una postura de pleno apoyo a la decisión de su gobierno, pero luego lentamente fue evolucionando a convencerse de la exageración de la medida y al final tuvo una actitud mucho más a favor de Chile. Al darse cuenta de la débil evidencia científica tuvo que acogerla en su espacio de informaciones.

Por el lado estadounidense, participaron muchas agencias en el manejo de la crisis: el Departamento del Tesoro, el Departamento de Estado (DOS), la Casa Blanca, el Congreso, la FDA, el Departamento de Salud, la FBI, el Representante de Comercio (USTR) y el Departamento de Comercio. El DOS tomó la postura de evitar una medida tan fuerte, pero al instalar el embargo quedó claro que la decisión de proteger a la ciudadanía se mezclaba con la de seguridad nacional. De allí que

una de las reuniones más importantes del canciller chileno fue con secretario de Salud, Louis Sullivan, que fue quien habría tomado la medida junto a Frank Young y al secretario del Tesoro, Nicolás Brady.

Analizadas las opciones para revocar esta decisión, la mejor de ellas fue la de insistir ante las autoridades estadounidense en que la decisión del embargo había sido definitivamente desproporcionada. Eso era algo que los hacía sentirse muy incómodos (Errázuriz H. F., 2012). Con el fin de destrabar rápidamente el embargo, afirmó el ex canciller, optamos por descargar las acusaciones contra el laboratorio y en lugar de hablar de sabotaje.

Mientras tanto, la cobertura mediática en todo el mundo era enorme y de primera plana. Parecía ser un daño definitivo a la imagen de la industria de fruta chilena. De modo que – cinco días después – cuando los estadounidenses recién comenzaban a abrirse a la posibilidad de levantar parcialmente el embargo, todavía quedaba convencer al resto del mundo de que también volviera a abrir sus puertas a los embarques desde Chile.

Durante la semana más crítica del embargo, mientras el presidente George Bush había encargado las reacciones desde la Casa Blanca a su vicepresidente Dan Quayle, en Chile, el general Augusto Pinochet recibía dos informes telefónicos diarios de su canciller desde Washington D.C.. Todos los llamados eran hechos desde una cabina telefónica pública, en palabras del ex canciller, para evitar interferencias: “el presidente Pinochet fue siempre muy parco al teléfono. Nunca contra preguntó ni hizo comentario alguno. Se limitaba a escuchar toda la información sin hacer comentario alguno. Sabía que podíamos ser escuchados” (Errázuriz H. F., 2012). El ministro del Interior, Carlos Cáceres, recibía un llamado similar después de cada reunión que ocurría en la capital de EE.UU.. Errázuriz asegura que Pinochet “nunca compró la tesis acerca de una conspiración en su contra” que promovía el empresario naviero Ricardo Claro.

El proceso de toma de decisiones durante esa primera semana de embargo deja claro que la decisión en EE.UU. respondía más una política de seguridad nacional que a pruebas científicas de laboratorio o hechos concretos. Nunca hubo informes de laboratorio, escritos u orales, que llegaran por conductos regulares a la

representación chilena en la capital de EE.UU. De hecho, en la madrugada del lunes 6 de marzo, Frank Young, llamó al embajador para informarle, oralmente, que habían encontrado tres granos de uva contaminadas con cianuro en el barco *Almeria Star* que había descargado en Filadelfia ese fin de semana y que tomarían medidas. La decisión del gobierno americano, le señaló Young, fue parar el ingreso de la fruta ese mismo día lunes a las 6 pm.

Errázuriz pidió inmediatamente hablar con el secretario de Estado, James Baker, para decirle que, en términos de impacto, esto significaba un millón de personas sin trabajo y unos US \$600 millones en pérdidas para la industria de la fruta chilena. De hecho, para Chile era un mercado de 250 millones de dólares. La mitad de nuestra fruta se vendía en este entonces en EE.UU. (Helms, 1990).

Paralelamente, se sostuvieron entrevistas en el Congreso estadounidense que condujeron a sendas investigaciones solicitadas por dicho poder legislativo respecto del actuar de la FDA. El primer informe fue solicitado en mayo de 1989 por el senador republicano y miembro del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, Jesse Helms, a la Oficina General de Transparencia y Responsabilidad (GAO, por sus siglas en inglés), una dependencia del Congreso de EE.UU. encargada de investigar cómo se gasta el dinero que procede de los impuestos (Helms, 1990). Fue publicado en octubre de 1990 y confirmó las sospechas chilenas respecto de la sobre-reacción de la FDA y de los vacíos en sus procedimientos. En respuesta a dicho informe, Helms hizo una crítica abierta respecto de la cadena de custodia de entre 6 a 8 horas en que las uvas quedaron sin custodiar en el muelle. “Está lleno de vacíos y de inexactitudes” manifestó Helms en aquella ocasión (Helms, 1990). Helms agregó en sus declaraciones de aquel entonces que “la aparente falta de seguridad en las medidas adoptadas por la FDA impidieron prevenir una adulteración en las muestras después de que ingresaron a la custodia de dicha organización (GAO a, 1990).

El representante, Leon Panetta, demócrata de California y presidente del Comité de Presupuesto de la Cámara de Representantes solicitó también una investigación a la GAO respecto de la autoridad legal para enfrentar amenazas de alimentos contaminados (GAO b, 1990). Ambas investigaciones fueron de utilidad

para establecer nuevas regulaciones entre ambos países y para el proceso legal que se llevaba a cabo, pero ninguna restringió la capacidad de la FDA para utilizar las opciones legales disponibles y proteger al consumidor estadounidense sin consideración a ninguna otra variable adicional.

Por otra parte, el ministro de Agricultura chileno Jaime De la Sotta trabajaba junto a un técnico del SAG con la FDA porque era quien entendía acerca del color de la fruta y de sus reacciones en función de los elementos que la pudieren haber contaminado. Él se quedó dos semanas en Washington D.C. en el transcurso de las cuales los productores chilenos y el gobierno encargaron varios experimentos en los que se inyectara cianuro y otras sustancias a granos de uva con el fin de replicar lo que la FDA decía que había ocurrido.

Paralelamente, Por otra parte, el sector privado intensificó su trabajo junto al abogado Holzworth para abordar los flancos correspondientes: aspectos jurídicos, bancos, puertos, barcos en espera, cadenas de distribución, en fin. El daño y grado de permanencia eran los temas a estudiar. Luego habría que ver cómo indemnizar a los afectados. Los privados debieron conseguir toda suerte de frigoríficos cerca de Filadelfia para guardar la fruta y cumplir con los altos niveles de inspección solicitados. La fruta que debía ser botada copó luego los vertederos de la zona ya que la gran cantidad de agua que contenía no permitía botarla toda de una vez. Toda la fruta, sana o añeja, era ahora mercancía dañada.

Al finalizar esa semana, el viernes 17 al mediodía, el vicepresidente Dan Quayle, recibió al ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Era el primer buen signo que recibía Chile. La entrevista tuvo 10 minutos previos para dejar entrar a los fotógrafos y Quayle comunicó que en ese mismísimo momento y desde el *Air Force One* camino a Texas, el presidente George Bush anunciaba que se levantaba la prohibición para el ingreso de la uva chilena y que se sometía a una enorme cantidad de sistemas de control (Shenon, 1989).

## Un diplomático clave

El primer secretario de la Embajada de Chile en Washington D.C., Cristián Holberg, había llegado a EE.UU. en 1985 para hacer un MBA en la Universidad de Notre Dame. Al finalizarlo en 1987, el Gobierno de Chile había decidido inaugurar un consulado en Filadelfia, así que ese fue su primer destino. El objetivo era apoyar la creciente presencia de exportaciones chilenas en dicho puerto. “El impulsor de esta idea fue el canciller Hernán Felipe Errázuriz y la razón era tener un consulado y una oficina comercial que atendiese los intereses de las empresas y los trabajadores chilenos vinculados a la fruta que llegaba a los muelles de Filadelfia. Dado que el 75% de los embarques llegaban a través de Filadelfia, era necesario ver los problemas que se derivaban de ello. El propósito se cumplió. Tan importante era la presencia chilena en esa ciudad que una cuarta parte de los estibadores en Filadelfia estaban, de una u otra manera, ligados al negocio chileno: grúas, frigoríficos, transportes, etc. Por cada dólar que uno pagaba en un supermercado en fruta chilena, 60 centavos quedaban en EE.UU. Los otros 40 eran flete marítimo, el embalaje en Chile y luego el productor quien recibía lo menos” (Holberg, 1991).

Holberg se convirtió en un contacto clave desde la Embajada para los interlocutores estadounidenses y chilenos. Afirma que durante los 10 días previos a la crisis, no hubo nunca presencia chilena en los muelles. El acceso al muelle Tioga (muelle construido para y enteramente dedicado a la fruta chilena) era controlado solo de manera visual. El *Almeria Star* atracó en ese muelle. Además, cada empresa tenía su supervisor para decidir en qué orden se cargaba la fruta para seguir una ruta de descarga para con los diferentes supermercados.

La custodia física de la fruta en los puntos de ingreso, por sus volúmenes, es kafkiana, dijo Holberg en la entrevista para esta investigación. No tiene sentido cuidar porque es como tratar que el mar no se rebalse. Por ello, “buscábamos siempre la buena comunicación con las autoridades” (Holberg, 1991). Esa “buena comunicación” que supuestamente existía se rompió cuando la FDA anunció públicamente el embargo el 13 de marzo de 1989. Ese día afirma el diplomático, las conversaciones “fueron subiendo de tono, sin que tuviésemos una idea de la medida

que adoptarían y a las 5:30 pm nos enteramos cuando apareció Young en la TV. No hubo llamado telefónico antes. Nunca se nos comunicó por anticipación de lo que harían ni cómo lo harían”. Después de eso, estuvimos trabajando en los números que pedía con urgencia el Ministerio de Hacienda y la Cancillería: cantidad de buques en tránsito, fruta en muelles y en las distintas etapas de comercialización, cuánta fruta aún sin cosechar y cuánto más podía posponerse la cosecha. Se tomó la decisión de parar la cosecha en Chile.

La Embajada, que contaba con diez diplomáticos y siete secretarías, tuvo que adecuarse a trabajar con 40 o 50 personas extras dando vueltas en los salones y formando parte de equipos multidisciplinarios para “mover, un centímetro a la vez, la muralla del embargo”, como lo definió Holberg. Pero los diálogos con la autoridad estadounidense eran a ratos de sordos. Al principio se acordó el 5% de la fruta que les daba más seguridades a ellos. Pero toda la gente que entendía algo de este tema (en la FDA nadie entendía la parte práctica) se dio cuenta de que esto sería absurdo, pues era prácticamente recomendar botar la fruta porque se echaría a perder en el curso de la inspección, tanto la inspeccionada como la que estaba en espera. Se produjeron problemas de descarga de buques que daban vueltas. Se decidió hacer una pérdida con la fruta por antigüedad. Las empresas evaluaron. Los precios subían, luego bajaban en un mercado de por sí delicado. El sector privado se dio cuenta de que era más conveniente para sus intereses que negociara el gobierno, que tenía mayor ascendiente (apalancamiento), a que negociaran ellos con mandos intermedios privados.

Un episodio revelador, para varios de los entrevistados para este estudio, es el ocurrido el domingo 12 al medio día, el día previo al embargo. Young estaba en su casa reunido con el empresario Marcelo Jeanerette (que representaba a los productores americanos en AMPRO) y el abogado David Holzworth. Holberg cuenta que fue a entregarle un documento que describía las medidas de precaución que se estaban tomando en Chile, elaborado por el Ministerio de Agricultura y “me sugirió rápidamente que no era pertinente la carta, la leyó someramente y me dijo que no le podían imponer lo que tenía que hacer porque la situación era grave. Le dije que era una carta oficial de mi gobierno y que iba a tomar nota de sus observaciones para

hacerla llegar a quien correspondiese. No podíamos pelear con él en ese momento”. Similar apreciación tiene el abogado de los fruteros, David Holzworth: “desde mi punto de vista Frank Young no fue muy diplomático al negarse a recibir la información de la embajada y ese fue el primer indicio que era un hombre que no estaba actuando de una manera adecuada”.

Por su parte, Jeanerette dice que de dicha reunión salió “muy preocupado porque (Young) dijo: mira esto no lo voy a oír y ahí me quedó claro que la cosa era grave. Yo no puedo decidir porque esto es un acto de sabotaje por lo tanto tiene que decidirlo alguien superior; también ha sido muy mal llevado porque fue un cable no clasificado que llegó desde el DOS a las aduanas y desde allí, de inmediato, hubo filtración a la prensa” (Jeanerette, 1991).

Esa misma noche de domingo, a las 2 am, Jeanerette fue a Filadelfia, al muelle 84. El barco de la Sudamericana de Vapores que traía supuestamente las uvas contaminadas contenía 300.000 pallets y de ellos la FDA había separado los pallets de un solo productor y una sola variedad de uva <sup>9</sup>. Supieron allí por Lawrence Johnson, jefe de turno del laboratorio de Filadelfia, que habían tenido que evacuar el laboratorio por la cantidad de gas que había salido, así que ellos estaban absolutamente convencidos de que las uvas traían cianuro. Ya se habían encontrado los tres granos de uva. Pero ningún representante chileno vio nunca las uvas. En esto coinciden todos. Jeanerette indica que él vio las fotos originales (tomadas con una cámara polaroid), las que luego se perdieron y que eran totalmente distintas a las mostradas con posterioridad por la FDA.

### El abogado David Holzworth

Quien comenzó viendo la mejor forma de manejar los contratiempos anuales que presentaban las *marketing orders*, se convirtió en un eslabón clave para Chile a la hora de enfrentar judicialmente el caso de las uvas supuestamente envenenadas. En los primeros días de marzo, con la alerta de la primera crisis, el abogado David

---

<sup>9</sup> Los pallets se estiban en el barco por productor y orden de desembarque. El plano de estiba lo guarda la Compañía Sudamericana de Vapores.

Holzworth abrió su oficina las 24 horas del día y durante los siguientes quince días él estuvo allí siempre. “Nuestro papel en ese punto tenía dos caras. Por un lado, éramos la memoria de lo que había ido ocurriendo ya que teníamos la historia en los documentos anuales, y por otro, continuamos con las acciones legales”, afirma el abogado (Holzworth, 1991).

“La FDA recibe amenazas todo el tiempo y la mayoría son descartadas porque el segundo elemento no se encuentra; la razón por la cual tomaron acción en este caso es porque estaba el segundo elemento, el análisis (positivo al cianuro) del laboratorio en Filadelfia. Y armar un caso basado en evidencia científica es mucho más sencillo. Sólo tenemos que enfocarnos en la suficiencia y el rigor del análisis del laboratorio en Filadelfia. Básicamente nuestra tarea era mostrar cómo se podrían haber contaminado con cianuro esas uvas como resultado de un procedimiento inadecuado de laboratorio. Ya que se mantiene cianuro en el laboratorio con el fin de verificar la precisión de sus instrumentos y la exactitud del análisis al detectar, entonces es bastante concebible y a menudo ocurre en un laboratorio que uno accidentalmente contamina muestras. La precaución que se debe tomar es hacer una prueba en la muestra donde separan algunas pipetas y así se obtiene un resultado independiente. Esto no se realizó y como resultado de esta violación de procedimientos estándar de laboratorio, es posible armar un caso” (Holzworth, 1991).

El abogado sabía bien que su mejor estrategia consistía en sumar aliados internos: “Comenzamos muy pronto a darnos cuenta cuán débiles eran las pruebas científicas para una decisión como la tomada. Y lo que decidimos hacer fue armar una coalición con los importadores domésticos y el puerto de Filadelfia con el fin de crear la mayor presión posible hacia la FDA desde el interior del país también. Entramos en una larga semana de negociaciones y aquí es donde la FDA cometió un error profundo. Insistieron desde el comienzo que querían tener un programa de inspección del 10%. Fueron incapaces de darse cuenta que la fruta era perecible y no se puede manipular fruta sin dañarla, no había ninguna forma posible de inspeccionar la fruta sin dañarla. Más aún, había que conseguir una gran cantidad de fuerza laboral para inspección la fruta. Durante los tres días siguientes, el comisionado insistió en

un 10% y escuchó el mismo mensaje negativo de los productores de California, de los importadores, del *Food Market Institute*, en fin, de todos lados. En Filadelfia los inspectores de frutas fueron contratados de la calles. La fruta fue revisada por gente contratada en la calle sin ningún entrenamiento. La industria estaba más consiente que la FDA y cualquier fruta que se entregó a estos “inspectores” fue tirada, destruida, nadie la envió al mercado por lo que el programa de inspección de la FDA no tuvo absolutamente ningún efecto porque la fruta que se inspeccionaba era luego destruida. Sólo la fruta que no se inspeccionaba salió al mercado. Y por supuesto que la gente en la industria estaba furiosa con esto. Pero fue una solución políticamente aceptable para un problema ridículo, señaló Holzworth.

El caso de las uvas envenenadas resultó ser para el abogado estadounidense un “caso magistral”, en sus palabras, y ello se explica porque fue un caso grande y significativo, uno donde se cuenta con buenos hechos para exponer los puntos de vista y una legislación deficiente. En sus palabras, en EE.UU.:

“Cuando hay buenos hechos se logra cambiar la Ley y esto quizás va a pasar con este caso porque los hechos son contundentes. Ese es el gran desafío para los abogados en nuestro sistema: tomar un caso que sea tan importante por sus antecedentes que pueden remodelar la Ley. Además, aquí está involucrada toda la industria, altos niveles del Gobierno de EE.UU. y ha generado atención masiva de la prensa. Es un caso de esos que ocurren una vez en la vida”.

“La primera crisis (el 2 de marzo, cuando hubo una llamada de amenaza a la Embajada de EE.UU. en Chile) se manejó exactamente de la forma que debieron haberlo hecho. Un análisis de la información con la reservas del caso y luego se contactaron con nosotros. En la segunda crisis, la tarea que tuvimos frente a nosotros como abogados se convirtió en ver cuán rápido podíamos volver la fruta al mercado. Fue una tarea muy difícil porque en los casos en que la FDA ha embargado fruta por problemas con pesticidas o amenazas de contaminación por ejemplo, ha destruido toda la cosecha de dicha estación. Nunca había existido un caso en que el mercado pudiera ser restituido en la misma estación” (Holzworth, 1991).

La retención o captura de productos es una acción definida legalmente que la FDA tiene el poder para tomar, siempre y cuando pueda probar ante una corte que hay problemas de seguridad o daño. Pero en términos prácticos la FDA habría sido incapaz de retener toda la fruta chilena en EE.UU. porque nunca habrían podido probar que toda la fruta contenía cianuro y hubiesen sido tantas las acciones de

“retención”, que habría tenido que poner muchos abogados a cargo. Sin embargo, lo que hizo tuvo el efecto de una retención total, sin los procedimientos normales exigidos para ello.

## CAPÍTULO IV: UN AÑO DESPUÉS

La intensidad de la primera etapa de la crisis – el embargo – empezó a disminuir cuando se anuncia desde Washington D.C. que la fruta podía volver a ingresar, pero con un estricto sistema de inspección que fue implementándose – según la variedad de fruta – una semana después: “El buen anuncio fue ese, pero el mayor costo para Chile estuvo una vez terminado el embargo por toda la fruta que se destruyó y por todo el daño que ya estaba hecho, con los canales de comercialización rotos y los precios que no se podían reponer de la noche a la mañana y por la puesta en práctica de este sistema” (Holberg, 1991).

La crisis de las uvas, supuestamente envenenadas, permitió constatar que el mercado estadounidense es de vital importancia para Chile. A la fecha de la crisis de las uvas, la composición de las exportaciones chilenas al mercado norteamericano era de: 38,6% de cobre; 18,5% de fruta fresca; 7,8% de productos agroindustriales, 5,6% de oro; 3,7% de productos frescos de mar; 3,7% de yodo, harina de pescado y textiles. El resto, 21,6%, eran productos minerales, químicos, cerámicas, forestales y conservas (Morandé Lavín J. A., 1992). Estas cifras comprueban el grado de vinculación y asimetría económica entre ambos países. Dadas las circunstancias de esta crisis bilateral, tener en cuenta tanto la vinculación como la asimetría en esta relación comercial eran variables claves para poder resolverla satisfactoriamente. Cualquier análisis de las relaciones internacionales de Chile a partir del término de la Segunda Guerra Mundial confirma el alto interés y gravitación que asume la vinculación con EE.UU. como una de las áreas prioritarias de la política exterior de Chile.

Así lo planteó la abogada Anita Epstein, a mediados de marzo de 1989: “al principio la idea era entablar una demanda, pero mi opinión era que ello era muy tonto porque no había suficiente evidencia, nunca había oído de un pequeño país, que dependiera de EE.UU. para sus exportaciones, que lo demandara exitosamente y, además para ello, se necesitaría evidencia y un enorme apoyo político. Entonces sugerí que probablemente la mejor forma sería utilizar los canales existentes en el

mismo proceso legislativo estadounidense. La propuesta era conseguir una investigación hecha a través de los medios del propio Congreso de EE.UU.. Hacer que el gobierno estadounidense se investigara a sí mismo utilizando la GAO <sup>10</sup>. Sugerí también utilizar medios que generaran presión ante el Congreso. Al mismo tiempo, trataríamos de introducir legislación que impidiera que esto se volviera a repetir. Básicamente, también, había que sacar a la luz el hecho de que EE.UU. tenía suficiente evidencia como para no hacer lo que hizo” (Epstein, 1991).

Por su parte, el principal abogado de los fruteros chilenos, David Holzworth, que coincidía con el planteamiento de Epstein, añadió otro pilar más a la propuesta: enfocar todo el trabajo del año 1989 post embargo a la “opción legislativa” como la mejor posibilidad de obtener compensación por el daño infringido (Errázuriz H. F., 1989). Dadas estas propuestas, Chile desechó el análisis y la oferta hecha por Fleishman & Hillard y se quedó con aquella del estudio Sherman & Sterling desde donde la abogada Epstein sugirió una estrategia que consistía en:

1. Hacer trabajar al sistema estadounidense por sus propios canales.
2. Elaborar una lista de científicos para apoyar los resultados de las investigaciones en curso.
3. Elaborar una lista de periodistas para difundir dichas investigaciones y sus resultados.
4. Ampliar la base de apoyo sumando grupos nacionales a la estrategia chilena, es decir a importadores y proveedores estadounidenses de frutas. De esta forma, se podía presionar a la GAO que era el lugar a donde llegarían los resultados para ser analizados.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> GAO: La Oficina de Transparencia y Responsabilidad es un órgano independiente, no partidario que trabaja con el Congreso, llamada el “perro guardián del Congreso”, la GAO tiene como misión investigar cómo el poder ejecutivo gasta el dinero de los impuestos de los contribuyentes. El contralor de la GAO es designado por el presidente de EE.UU. por un período de 15 años de una lista que le propone el Congreso.

<sup>11</sup> Un buen ejemplo de que esta estrategia funcionaba fue una carta publicada el 15 de marzo de ese año en el *Boston Globe* por un reconocido científico estadístico, miembro de la Academia de Ciencias de EE.UU. y profesor del Departamento de Estadísticas de Harvard, Herman Chernoff quien escribía: “como estadístico, estoy entrenado para sospechar de las coincidencias. El actual alboroto con las uvas de Chile es un caso en el que no puedo dejar de pensar que, deliberadamente, alguien dirigió a un

La estrategia planteada por la abogada Epstein, confirma la hipótesis de este trabajo porque señala la legislación y las regulaciones existentes para salvaguardar a la población y conservar la seguridad alimentaria de los consumidores, prohibiendo primero y, luego, acordando o imponiendo inspecciones y procedimientos a la fruta fresca proveniente de otros países y de esta forma, también, impone su liderazgo.<sup>12</sup>

Así lo confirman varias investigaciones solicitadas al inicio de la crisis, en marzo de 1989 y liberadas aproximadamente un año más tarde. Una de ellas, emitida por la GAO en marzo de 1990, señala que “desde cualquier punto de vista, el manejo que la FDA hizo de la crisis de la uva en marzo de 1989 fue un fiasco. La respuesta de la FDA fue un desastre comercial internacional. De todos los países de América Latina, Chile era la única economía con una relación comercial balanceada con EE.UU. y con la estabilidad necesaria como para servir su deuda externa. La respuesta de la FDA constituyó un desastre de política exterior. También, privó al consumidor estadounidense de su única fuente de fruta fresca durante todo el mes de marzo y llevó a los consumidores a temer del consumo del producto que tiene el beneficio de más largo plazo en su salud” (Errázuriz H. F., 1990) Así lo concluye el documento emitido, un año después de la crisis, por la GAO, dependiente del Congreso de EE.UU..

La estrategia utilizada por los estudios de abogados contratados por Chile para estos efectos estuvo enfocada en aprovechar los recursos del poder blando de EE.UU. Es decir, a utilizar aquellas variables como el comercio, la cultura, la cooperación y la diplomacia, entre otros elementos, para hacerlos jugar a favor de Chile, teniendo en cuenta como plantea Morgenthau, más que criterios morales o ideológicos, el interés nacional de EE.UU.. En palabras de otro autor de su misma escuela, el interés nacional concreto en este caso fue “comida segura para los consumidores” (Krasner, 1978).

---

investigador hacia aquellos tres granos de uva, ya sea con malicia o como una broma. En cualquiera de los dos casos, son hipótesis que valdría la pena investigar” (Errázuriz H. F., 1989).

<sup>12</sup> “We are now ready to reintroduce Chilean fruit beginning with grapes” (Young, 1989)

Durante 1989 y en el ámbito comercial internacional, el gobierno de Chile y los productores de frutas estuvieron abocados a dos tareas prioritarias: Primero, restituir la fruta al mercado estadounidense (así como a otros países). Segundo, trabajar con los estudios de abogados contratados para iniciar acciones legales con miras a una indemnización.

A partir de ello, entre finales de 1989 e inicios de 1990, comenzaron a publicarse los resultados de las investigaciones encargadas tanto en Chile como en EE.UU. y que permitieron detectar y cuantificar las pérdidas de cianuro en uvas inyectadas con este elemento, en tres etapas críticas de la cadena de custodia mantenida sobre las muestras sospechosas, por parte de la FDA en marzo de 1989. Las conclusiones principales de dichos estudios coincidentemente fueron las mismas cuatro (Errázuriz H. F., 1989):

1. Las uvas sospechosas definitivamente nunca fueron inyectadas.
2. Las uvas definitivamente no fueron contaminadas en Chile.
3. Las uvas definitivamente no fueron contaminadas en el terminal Tioga-Philadelphia.
4. Las uvas fueron contaminadas en el laboratorio del FDA Philadelphia-DO.

Así y todo, las autoridades en EE.UU. continuaron enfocadas en el interés y la seguridad nacional más que en quién fue el responsable de la crisis. El secretario de Estado, James Baker señaló durante la visita del Primer Ministro de Irlanda: “esta acción (el embargo) tomada por EE.UU., no fue tomada con un sustento o razón política sino que la preocupación primordial fue la seguridad de nuestros ciudadanos” (Errázuriz H. F., 1989).

Remarcando este mismo punto, el secretario de Salud, Louis Sullivan señaló que “como saben, en las últimas dos semanas, la FDA ha enfrentado una de las acciones más difíciles de su historia. Esta decisión (de embargo) tuvo que ser tomada para garantizar la seguridad de la cadena alimenticia en EE.UU.” (Sullivan, 1989). Y por ello mismo es que Chile debió informar en detalle de los procedimientos

solicitados y ejecutados. Entre ellos, destruir la fruta en frigoríficos, en tránsito y en los supermercados y mayoristas.<sup>13</sup>

Entre las proposiciones de incremento de seguridad en la cadena de la fruta que Chile entregó a la FDA están (Errázuriz H. F., 1989):

- Aumento del personal especializado en condiciones de empaque de la empresa privada.
- Personal de las fuerzas armadas distribuido en los *packing*, el recorrido a los puertos y la zona de embarque.
- Entrega de una lista de los *packing* autorizados a exportar, los centros de refrigeración y fumigación certificados y los puertos y aeropuertos a utilizar;
- Y una etiqueta de la Asociación de Exportadores (ASOEX) en cada caja revisada.

Por su parte, los exportadores de fruta chilenos solicitaron y evaluaron estudios de publicidad e imagen en empresas estadounidenses con miras a presionar por una demanda legal y compensaciones. El estudio de comunicaciones y relaciones públicas, Fleishman & Hillard Inc. presentó un proyecto llamado “Programa de Comunicaciones para la Asociación de Exportadores de Chile” (Errázuriz H. F., 1989). Dicho programa planteaba que no sólo la decisión de la FDA había causado daños cuantificables en la industria de la uva chilena, sino que también costos a los consumidores americanos al negárseles un elemento esencial de su dieta alimenticia y de provocar una extensa confusión pública e inseguridad en torno a la cadena alimenticia. El punto central del que asirse, recomendaba el informe, era “enfaticar que ciencia deficiente lleva a políticas públicas deficientes” (Errázuriz H. F., 1989). Esta propuesta, como se señaló anteriormente, no fue la opción comunicacional y de imagen adoptada por la Asociación de Exportadores de Chile. Pero también era una estrategia que utilizaba las herramientas del poder blando de EE.UU..

Una vez asumido en Chile el nuevo gobierno democrático, con el presidente Patricio Aylwin a la cabeza, comenzó un proceso bilateral con EE.UU. a través del

---

<sup>13</sup> Alfonso Silva (jefe de gabinete del ministro de Relaciones Exteriores) en un comunicado al ministro de Hacienda detalla la destrucción de fruta que había que financiar: 2.000.000 de cajas en supermercados; 3.400.000 en frigoríficos; 1.200.000 en tránsito. Pérdida estimada: US\$ 12 por caja.

cual le fueron restituidas a Chile muchas de las condiciones de las que ya gozaban otras naciones democráticas. A poco de iniciado su mandato, Aylwin ya podía señalar que las inversiones norteamericanas estarían nuevamente protegidas por la *Overseas Private Investment Corporation* (H.R. 1561, 1987)<sup>14</sup>; Chile fue nuevamente incluido en el Sistema General de Preferencias Arancelarias<sup>15</sup>; fue levantada la Enmienda Kennedy (1990)<sup>16</sup>. Poco tiempo después, el Gobierno de Chile efectuó un pago *ex gratia* por el asesinato del canciller Orlando Letelier y de su secretaria norteamericana, Ronnie Moffit, a lo que, más adelante, seguiría un juicio en Chile. Tras la derogación de esta enmienda, “se renovó una relación intensa, aunque no exclusiva, con las Fuerzas Armadas chilenas que la compra de los F-16 por parte de Chile, reveló prístinamente” (Artaza & Ross, 2012). Chile había pasado de “país problemático a nación preferida”.

En junio de 1990, embajadores de la región y la burocracia de altos puestos de Washington fueron convocados a la Casa Blanca para escuchar un importante discurso del presidente George Bush. Los invitados latinoamericanos tuvieron la impresión de estar ante un momento trascendental de la historia por el alcance y la urgencia del llamado. Bush comenzó refiriéndose a los dramáticos acontecimientos vividos en 1989 por el mundo luego de la caída del muro de Berlín y vinculó dichos cambios a “la creciente tendencia hacia la democracia antes nunca presente en la historia de nuestro querido continente (...). Todos los hechos apuntan a que debemos

---

<sup>14</sup> Representante Morrison (demócrata, Connecticut) condena al general Pinochet y llama a una transición a la democracia. Este decreto de la Cámara de Representantes impone sanciones a Chile, incluyendo: negación de préstamos multilaterales de bancos, prohibición de importaciones de bienes chilenos libres de impuestos, prohibición de importaciones de cobre, negación de préstamos de la OPIC y terminación del acuerdo de transporte aéreo entre EE.UU. y Chile.

<sup>15</sup> A Chile le fueron suspendidos los derechos del Sistema General de Preferencias en febrero de 1988 no como resultado de legislación estadounidense sino que como resultado de una revisión administrativa del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR).

<sup>16</sup> La Enmienda Kennedy entró en vigor en septiembre 1976, después del atentado en Washington D.C. en el que murieron el ex canciller socialista chileno Orlando Letelier y la ciudadana estadounidense, Ronnie Moffit. Esta medida prohibía toda venta de armas a Chile hasta que se cumplieren tres condiciones: (a) un progreso significativo en el respeto de los derechos humanos; (b) que la venta fuese del interés de EE.UU.; (c) que las autoridades chilenas no ayudasen o encubriesen al terrorismo, y tomaran todas las medidas apropiadas para someter ante la justicia a los acusados de los asesinatos. Así, Chile fue obligado a conseguir buena parte de sus insumos militares en el mercado negro. Ello significó pagar precios mucho más altos.

modificar el foco de atención de nuestra mutua influencia económica hacia una nueva asociación de tipo económico dado que la prosperidad de nuestro continente depende de nuestro comercio, no de la ayuda”, señaló. “América Latina está creciendo y el libre mercado es la clave para sostener el crecimiento y la estabilidad política” (White House, 2015). Muchos académicos compararon la “Iniciativa de las Américas”, nombre con el cual la presentó Bush ese día, a la Alianza para el Progreso y la Política de Buena Vecindad (Tulchin, 1992).

En su siguiente viaje a América Latina, el presidente estadounidense, George Bush, elogió la economía de libre mercado de Chile y al llegar a Santiago en marzo de 1991 se convirtió en el primer mandatario estadounidense que visitaba Chile en treinta años (el otro había sido Dwight Eisenhower en 1960). Fue recibido por el presidente Patricio Aylwin, su gabinete y los jefes de las Fuerzas Armadas, entre ellos el ex presidente de facto, general Augusto Pinochet. Los logros de Chile en el campo económico constituían una lección para América Latina acerca del poder del mercado libre y ningún país del continente había progresado más rápido que Chile en el ritmo de la reforma de libre mercado, dijo Bush en su respuesta al discurso de bienvenida del mandatario chileno (Reuter-AP-AFP, 1990). Lo que no se tocó fue la crisis de las uvas y la indemnización que Chile esperaba.

Para que esta visita presidencial tuviese lugar, muchas otras acciones tuvieron que ocurrir durante 1990 en la relación bilateral además de una primordial: la asunción al poder del electo presidente Patricio Aylwin Azócar. Todas ellas son acciones fruto de la utilización del “poder blando” de EE.UU. que permitieron recomponer lazos con una nación aliada y ahora, además, en la senda democrática.

En 1990 se le concedió a Chile el status de la Cláusula de Nación más Favorecida. Se entiende por tal, la disposición adoptada en un tratado internacional, en cuya virtud una de las partes contratantes concede a la otra o a las otras o todas las intervinientes se conceden entre sí, el trato de “nación más favorecida”, lo que significa que el estado concedente se obliga a dar al estado beneficiario el mismo trato, por lo menos, que el otorgado a los terceros más beneficiados en una determinada esfera de relaciones. Supone, en consecuencia, una concesión de las mejores condiciones, en un ámbito concreto de relaciones internacionales.

La cláusula de nación más favorecida es, por principio, voluntaria, recíproca, incondicional y delimitada. En su esencia, es una cláusula adoptada voluntariamente, en un tratado, aunque ha habido casos en que ha sido impuesta como consecuencia de un tratado de paz. También es, fundamentalmente, recíproca, puesto que los estados se la conceden mutuamente, lo que no es obstáculo para que en algunos casos se otorgue unilateralmente por un estado a otro u otros, sin reciprocidad. En principio, esta cláusula es, igualmente, incondicional, salvo que en la concesión se disponga otra cosa o las partes la convengan de modo distinto; es frecuente que la condición impuesta sea la de reciprocidad material, en cuyo caso, para reclamar el trato de nación más favorecida, el estado beneficiario habrá de cumplir con la misma. Finalmente, es restringida, en cuanto se refiere a una determinada esfera de relaciones internacionales.

A pesar de todos estos buenos auspicios, la década del 90 y concretamente, el gobierno de Aylwin tuvo su cuota de frustraciones en lo que a comercio con EE.UU. se refiere. Las negociaciones del NAFTA entre EE.UU., Canadá y México consumieron el capital político, de la Casa Blanca para este tipo de iniciativas. Por ello las negociaciones con Chile mostraron constantes fracasos a pesar del ímpetu que buscaban los exportadores chilenos por plasmar en un trato cláusulas que permitiesen sortear de una manera menos costosa una futura crisis comercial tal como la de la uva: “Un acuerdo de libre comercio tiene que tener una cláusula de arreglo de disputas y solución de controversias. Será más improbable que se repita el embargo de la uva de esta manera ya que un tratado debiera predisponerte a buscar una solución menos punitiva” (Enciclopedia Jurídica , 2015).

En definitiva, los productores y exportadores de fruta chilenos habían tomado conciencia del producto que entregaban y de cómo dicho producto perecible fluía en breve tiempo desde *delicatesen* a basura. Ello hizo más imperiosa la necesidad de plasmar en un tratado tanto la forma de solucionar las controversias como los procedimientos a fin de evitar que los intereses económicos – atemorizados en EE.UU. por la apertura económica – ejercieran presión en el Congreso de dicho país. Pero fue justamente eso lo que ocurrió y el sucesor de Bush, Bill Clinton llegó a la siguiente Cumbre de la Américas, que tuvo lugar en Santiago en 1998, con las manos

vacías. El acuerdo comercial se alcanzó sólo en 2002 y fue ratificado por ambos Congresos el 2003. Con ello, el liderazgo de EE.UU. a nivel sistémico y el aislamiento de Chile durante la dictadura, las variables intervinientes de este trabajo quedarían también comprobadas: “los estadounidenses tienen tres objetivos básicos en cuanto a productos básicos o materia prima: aumentar la competitividad económica, asegurar la cadena de abastecimiento y promover objetivos de política exterior amplios; y este orden debe ser persistente en el tiempo” (Krasner, 1978). El tratado comercial con Chile cumplía estos tres objetivos.

## CONCLUSIONES

Las relaciones entre EE.UU. y Chile, sobre todo durante la segunda parte del régimen militar (en los 80), fueron tensándose cada vez más, porque a partir de 1983, con el desarrollo de las protestas nacionales organizadas por la oposición chilena contra la dictadura, la represión aumentó (Muñoz & Portales, 1987). En este escenario comenzó el abandono de la política de “diplomacia silenciosa” por parte de Washington y la aparición de críticas públicas. Este deterioro fue en parte, producto de la presión ejercida por el Congreso de EE.UU. (The Library of Congress, 1987) y de las investigaciones encaminadas a revelar la participación norteamericana en el quiebre del régimen constitucional chileno y, luego, el quebrantamiento de los derechos humanos que se convirtió en objeto de escrutinio en el Capitolio.

Sin bien el acontecimiento más crítico en las relaciones bilaterales ocurrió en 1979 cuando tuvo lugar el asesinato del ex canciller chileno, Orlando Letelier y su secretaria, Ronnie Moffit, en pleno Washington D.C., fue a partir de las protestas populares organizadas por la oposición chilena en contra del gobierno militar y la represión que significaron que la administración de Reagan iniciara el endurecimiento de su política bilateral hacia Chile. En síntesis, Reagan buscaba un crecimiento del consenso político y luego una transición pacífica hacia la democracia, evitando así una temida polarización de la cual la ultraizquierda pudiese sacar provecho.

Esta tensión bilateral se manifestaba cuidadosamente por carriles separados, en donde, por un lado, estaba el plano económico, y por otro, el político diplomático.

De hecho, así mismo lo deja entrever el canciller Hernán Felipe Errázuriz en marzo de 1989, y recién estallada esta crisis, cuando señala: “Como todos ustedes saben, Chile está en una etapa muy importante de su proceso hacia una plena democracia. Las medidas que han sido aplicadas a la fruta chilena, una parte muy importante de nuestras crecientes exportaciones, no podrían haber llegado, por lo tanto, en un peor momento. La economía de Chile ha sobrepasado la recesión de 1982 y luego superará la crisis de la deuda externa que está afectando a muchos

países latinoamericanos” (Errázuriz H. F., 1989). No hubo en su declaración ninguna mención ni tono de corte político porque sabía que no le convenía al gobierno militar y probablemente tampoco a la administración de Reagan.

Pero, para 1986, la democracia era el objetivo principal para lograr el abanico estadounidense de intereses que incluía economía de libre mercado, pero también respecto a los derechos humanos y transición a la democracia. Un hecho tensó sobremedida las relaciones en julio de 1986 cuando el joven chileno y ciudadano estadounidense residente en Washington D.C., Rodrigo Rojas, residente en Washington, murió quemado durante una jornada de protesta, apareciendo implicados miembros del ejército (Muñoz & Portales, 1987). Como clara señal del viraje en política estadounidense, el embajador estadounidense, Harry Barnes participó personalmente en el funeral.

Indiscutiblemente la crisis económica y la amenaza a la seguridad cruzaban la relación de EE.UU. con el hemisferio, de modo que la presión por hacer de éste un hemisferio democratizado, era una meta imperiosa para EE.UU. Entre 1986 y 1989, cinco naciones de la región celebraron elecciones libres por primera vez en mucho tiempo: Uruguay, Paraguay, Bolivia, Brasil y Perú. Faltaba Chile.

En el contexto hemisférico, a finales de los 80, EE.UU. debía reafirmar su liderazgo, y la promoción del libre mercado y la democracia eran dos pilares de ese liderazgo. En el contexto mundial, la tensión entre EE.UU y el gobierno de Libia por un lado, y la supuesta invasión a Honduras por soldados nicaragüenses por otra parte, eran entonces las razones que Reagan sumó buscando con ello reafirmar una política exterior más agresiva e intervencionista.

A comienzos de 1986 el presidente norteamericano envió una carta secreta al presidente chileno, Augusto Pinochet, según escribía el diario español El País en su edición del 27 de marzo de ese año. Aunque ninguna fuente oficial hizo público el contenido de la nota, versiones periodísticas aseguraron que Reagan explicaba a Pinochet el porqué del endurecimiento de las relaciones bilaterales, evidenciado dos semanas antes, cuando EE.UU. había presentado una resolución que condenaba la situación interna chilena en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en Ginebra.

En marzo de 1989, EE.UU. decidió embargar toda la fruta chilena al aducir que había encontrado dos granos de uvas contaminados con cianuro en un barco procedente de Chile que descargaba en Filadelfia. Adicionalmente, cuando, EE.UU. tomó la decisión del embargo, Chile ya no era un país mono exportador de cobre ya que casi el 10% de sus exportaciones a EE.UU. eran fruta fresca (Morandé Lavín J. , 1992).

Como se describe en esta investigación, el embargo significó que una producción equivalente a 600 millones de dólares se perdió y que ello afectó a 500 mil trabajadores en dicho sector, convirtiéndose así en una maniobra de política exterior capaz de desestabilizar a una dictadura.

Las entrevistas hechas a actores chilenos que participaron en este proceso de toma de decisiones, dejan entrever que ambos países buscaron llevar y resolver esta crisis por el camino técnico y económico más que por la vía política.

Sin duda el sistema internacional estaba cambiando y el gobierno militar chileno mostraba pocas ganas de iniciar una transición a la democracia para sumarse a la ola democratizadora imperante que, desde la mirada de liderazgo hemisférico de EE.UU. apuntaba a un nuevo orden internacional en donde el modelo soviético había sucumbido y el imperio de los valores promovidos por EE.UU. era el triunfante.

Sin embargo, es necesario señalar que también hubo inconsistencias entre la realidad y la razón de Estado, en donde las agendas personales pudieron haber primado por sobre el interés nacional. Aunque no es posible comprobarlo, me refiero particularmente al papel jugado por Comisionado Frank Young de la FDA cuyo, cargo estaba – como varios otros – pendiente de confirmación por parte de la administración de George Bush que acababa de asumir en enero de 1989. Para él, era mucho más seguro exagerar la reacción aduciendo el interés nacional de la seguridad alimentaria y luego esperar que la diplomacia de la nueva administración limara las asperezas con un país hemisférico, que arriesgar su cargo como chivo expiatorio de una crisis bilateral mal llevada. Esta presunción queda en una zona gris de la investigación puesto que no es posible comprobar si Young sobre reaccionó por

motivos personales o no.<sup>17</sup> Además, sabemos que este alto funcionario norteamericano ya había tenido una mala experiencia similar en 1982, con el caso del Tylenol. El analgésico más vendido de EE.UU. provocó 7 muertes a causa de la introducción de cianuro en las cápsulas y forzó a una nueva legislación respecto de las medicinas y más regulaciones en el etiquetado con el fin de proteger a los ciudadanos estadounidenses.

En síntesis, este es un caso en donde un Estado poderoso se ve enfrentado a un escenario de eventual terrorismo o amenaza a su seguridad e interés nacional desde un estado pequeño y cuyo gobierno militar estaría buscando prolongar su permanencia en el poder.

Una revisión de los acontecimientos y del contexto internacional nos lleva a concluir que la autoridad estadounidense estuvo motivada por diversos factores al imponer un embargo a Chile. Si bien el más determinante fue la seguridad alimentaria de su población, hay evidencia de la necesidad del gobierno estadounidense de enviar un mensaje político al gobierno militar respecto de la necesidad de una transición a la democracia.

Desde la visión de la teoría clásica del realismo de Morghenthau, esta investigación prueba que los gobernantes actúan movidos por un interés nacional que se traduce en poder y que les confiere un orden racional y una continuidad que las referencias históricas nos permiten concluir como la política exterior de un Estado (Morghenthau, 1982).

El aporte que hace el neorrealista Kenneth Waltz apunta a cómo la dimensión del sistema internacional influye e incorpora al liderazgo global de EE.UU. para interactuar desde ese ámbito colectivamente. Se puede afirmar que el enfoque neorrealista aporta a este estudio una perspectiva sistémica y nos permite plantear la pregunta de cuánto pudo haber influido el *Zietgeist* (el espíritu dominante de los tiempos) y el hecho de que el gobierno de Chile experimentaba un aislamiento político mientras que otros países transitaban y avanzaban hacia la democracia.

---

<sup>17</sup> Solo es posible señalar que los repetidos intentos por obtener una entrevista con él, chocaron con una negativa enviada por sus asesores y abogados

Por su parte, de acuerdo al estudio del proceso de toma de decisiones (Allison, 1971) , EE.UU. reaccionó como actor unificado en este caso de política exterior. Su propósito nacional y el problema bilateral se confrontaron con los mecanismos intra-nacionales desde donde emergieron las acciones tomadas. Así, conocido el objetivo de EE.UU. (proteger a su población) se obtiene la clave para determinar su proceder. Del abanico de acciones o procedimientos que el gobierno estadounidense tenía para reaccionar ante esta crisis, los decisores escogen el procedimiento que menos costo tendrá para la institución gubernamental en que recae la responsabilidad de dichos procedimientos.

“La percepción entre el pueblo estadounidense es que la FDA actuó responsablemente al embargar la fruta chilena después de descubrir rastros de cianuro en dos uvas el 12 de marzo. La declaración del comisionado Young de que prefería estar ‘seguro que arrepentido’ resonó en muchos estadounidenses, quienes fueron lanzados a un estado de pánico de que algo tan benigno – uvas – pudiese convertirse en una amenaza.

Los estadounidenses no culpan a Chile por este acto aislado de terrorismo. Mientras que los chilenos y otros, quizás justificadamente, creen que el gobierno de EE.UU. sobre-reaccionó. La percepción general es que Chile mismo actuó de manera responsable al manejar la crisis.

El sugerir que el gobierno de EE.UU., en un acto político en contra de Chile, orquestó el sabotaje de cianuro a la industria de fruta chilena sería un error” (Errázuriz H. F., 1989)

Desde la teoría del poder blando y del poder duro que plantea Nye, (2003), EE.UU. buscó, a través del poder duro (embargo) y luego del poder blando (negociaciones diplomáticas) afectar y modificar la conducta de Chile a cambio de que pueda participar de su mercado e ingresar sus productos al país del Norte. En otras palabras, una forma de reafirmar y consolidar su presencia política a través de la promoción, o imposición, de sus valores culturales occidentales. Asimismo, decretar un embargo contra un gobierno militar es, sin duda, mucho más viable y aceptable ante la comunidad internacional, que hacer lo mismo con un régimen democrático.

A través de este caso de estudio se puede observar la reafirmación y el liderazgo estadounidense en su política exterior hemisférica, tanto en la utilización del poder militar como en la aplicación del poder blando. El caso de la uva

contaminada es, también, un buen ejemplo para analizar y evaluar el comportamiento de EE.UU. ante un aliado pequeño en situaciones que, como ésta lo prueba, se producen cada vez más en un mundo globalizado. De hecho, este caso de estudio ofrece lecciones que no han sido abordadas en profundidad en otros estudios desde el ángulo específico de la seguridad alimentaria. Por ello, constituye un aporte adicional a los estudios de la política doméstica e internacional de dicha nación ya que puede servir como referente tanto para Chile como para otros países contribuyendo al mismo tiempo a un mejor conocimiento de la relaciones internacionales en sus dimensiones bilateral, regional y global.

A pesar de las limitaciones explicativas de las teorías realistas y neorrealistas sobre la influencia de la política doméstica en la política exterior, nuestro caso de estudio estaría verificando la aportación reflexiva y analítica que desde los intereses del estado se influiría en las decisiones adoptadas por sus representantes en situaciones determinadas. En otras palabras y conforme a nuestro estudio, el embargo de todas las importaciones de fruta chilena fue una decisión unilateral que obedeció a una acción de interés y seguridad nacional por parte de EE.UU., en un contexto de reafirmación creciente de su liderazgo hemisférico y global de pos guerra fría.

## LITERATURA CITADA

- Allison, G. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown.
- Alt, J. E. (1987). Crude Politics: Oil and the Political Economy of Unemployment in Britain and Norway, 1970–85. *British Journal of Political Science*, 17(2), 149 - 199.
- Arias, D. (2008). *Analysis of FDA action on Chilean grapes on March 11th, 1989*. Obtenido de [http://www.iflr.msu.edu/uploads/files/Student%20Papers/David\\_Arias\\_Analysis\\_of\\_FDA\\_action\\_on\\_Chilean\\_Grapes\\_1989.pdf](http://www.iflr.msu.edu/uploads/files/Student%20Papers/David_Arias_Analysis_of_FDA_action_on_Chilean_Grapes_1989.pdf)
- Artaza, M., & Ross, C. (2012). *La Política Exterior de Chile 1990 -2009*. Santiago: Ril.
- Aviel, J. F., Berrios, R., Bizzozero, L., Cardozo da Silva, E., Covarrubias, A., Erisman, H. M., y otros. (2003). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. (F. O. Mora, & J. A. Hey, Edits.) New York: Rowman & Littlefield Publishers.
- Caribbean Produce Exchange, Inc., Plaintiff, Appellee, vs. Secretary of Health and Human Services, et al., Defendants, Appellants, 89-1257 (First Circuit 1 de 11 de 1989).
- Charles, D. (1991). *Sour grapes land US in the dock*. Recuperado el 2014, de NewScientist: <http://www.newscientist.com/article/mg12917602.900-sour-grapes-land-us-in-the-dock.html>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1989). *Informe Anual 1988/89*. Recuperado el 2015, de [www.cidh.oas.org/annualrep/88.89span/indice.htm](http://www.cidh.oas.org/annualrep/88.89span/indice.htm)<<http://www.cidh.oas.org/annualrep/88.89span/indice.htm>
- Enciclopedia Jurídica* . (2015). Obtenido de Cláusula de nación más favorecida: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/clusula-de-nacion-mas-favorecida/clusula-de-nacion-mas-favorecida.htm>

- Engel, E. (2005). *Uvas envenenadas, vacas locas y proteccionismo*. Recuperado el 2014, de U-Cursos: [https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2005/1/IN75Q/1/material\\_docente/objeto/59894](https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2005/1/IN75Q/1/material_docente/objeto/59894)
- EPA. (2013). *Basic Information about Cyanide in Drinking Water*. Recuperado el 3 de 2015, de United States Environmental Protection Agency: <http://water.epa.gov/drink/contaminants/basicinformation/cyanide.cfm#four>
- Epstein, A. (14 de 1 de 1991). Entrevista personal concedida para este estudio. (M. I. Seguel Silva, Entrevistador)
- Errázuriz, H. (1989). Exhibit n° 4: Chronology of Meetings and Contacts with FDA. En H. F. Errázuriz, *Questions regarding the March 1989 ban on Chilean Fruit*. Santiago: Archivos personales.
- Errázuriz, H. F. (1989). Contaminación de Cianuro en las Uvas. En H. F. Errázuriz, *Questions regarding the March 1989 ban on Chilean Fruit*. Santiago: Archivos Personales.
- Errázuriz, H. F. (16 de 3 de 1989). Declaración de Prensa. (D. d. EE.UU., Entrevistador)
- Errázuriz, H. F. (1989). Fax Recibidos: Uvas Envenenadas. En H. F. Errázuriz, *Questions regarding the March 1989 ban on Chilean Fruit*. Santiago: Archivos Personales.
- Errázuriz, H. F. (1989). James Baker: Palabras ante la prensa. En H. F. Errázuriz, *Questions regarding the March 1989 ban on Chilean Fruit*. Santiago: Archivos Personales.
- Errázuriz, H. F. (1990). Recommendations for the Improvement of U.S. Government Crisis Management Procedures for Threats to Perishable Produce. En H. F. Errázuriz, *Questions regarding the March 1989 ban on Chilean Fruit*. Santiago: Archivos Personales.
- Errázuriz, H. F. (11 de 2012). Entrevista personal concedida para este estudio. (M. I. Seguel Silva, Entrevistador)
- Errázuriz, O. (3 de 3 de 1994). Entrevista personal concedida para este estudio. (M. I. Seguel Silva, Entrevistador)

- FDA. (2015). *Import Alerts*. Obtenido de For Industry: <http://www.fda.gov/ForIndustry/ImportProgram/ImportAlerts/>
- FDA. (2015). *Past Commisioners*. Obtenido de About FDA: <http://www.fda.gov/AboutFDA/CommissionersPage/ucm2005244.htm>
- Fernandois, J. (2005). *Mundo y fin de mundo*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Galaz, J. F. (2011). *Análisis de las implicancias del marketing order para la uva de mesa chilena en Estados Unidos*. Recuperado el 2014, de [http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/8159/2/galaz\\_esparza.pdf](http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/8159/2/galaz_esparza.pdf)
- GAO a. (1990). *Food Tampering: FDA's Actions on Chilean Fruit Based on Sound Evidence*. Human Resource Division. Comittee on Foreign Relations, U,S, Senate.
- GAO b. (1990). *Food Tampering: Legal Authority Adequate to Deal With Threats*. Human Resource Division. House of Representatives.
- García Bernal, M. C. (1991). Iberoamérica: Evolución de una Economía Dependiente. En L. Navarro García, *Historia de las Américas* (Vol. IV, págs. 5665-619). Madrid: Alhambra Longman.
- H.R. 1561. (17 de 3 de 1987). *Bill Summary & Status*. Recuperado el 2015, de The Library of Congress: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/?&Db=d100&querybd=@FIELD%28FLD001+@4%28Democracy%29%29>
- Helms, J. (1990). *Report Defending Chilean Grapes*. U.S. Government Accountability Office. Washington D.C.: Associated Press News Archive.
- Hilts, P. (14 de 3 de 1989). Don't eat grapes, FDA warns: Cyanide Traces Found in Fruit from Chile after phone threat. *The Washington Post*, pág. 1.
- History. (1989). *Pan Am Flight 103 explodes over Lockerbie, Scotland*. Obtenido de Crime: <http://www.history.com/this-day-in-history/pan-am-flight-103-explodes-over-lockerbie-scotland>
- Holberg, C. (1 de 1991). Entrevista personal concecida para este estudio. (M. Seguel Silva, Entrevistador)

- Holzworth, D. (14 de 1 de 1991). Entrevista personal concedida para este estudio. (M. Seguel Silva, Entrevistador)
- Jeanerette, M. (7 de 1 de 1991). Entrevista personal concedida para este estudio. (M. I. Seguel Silva, Entrevistador)
- Kessler, D. (2001). A Question of Intent A Great American Battle With a Deadly Industry . *New York Times*.
- Kornbluh, P., & Schlitterbeck, M. (23 de 11 de 2010). *Reagan y Pinochet: El momento en que Estados Unidos rompió con la dictadura*. Recuperado el 5 de 2015, de Ciperchile: <http://ciperchile.cl/author/mschlitterbeck/>
- Krasner, S. (1978). *Defending the national interest: Raw materials investments and US foreign policy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Lagunas Solar, M. (20 de 9 de 1991). Entrevista personal concedida para esta investigación. (M. Seguel Silva, Entrevistador)
- Latson, J. (2014). How Poisoned Tylenol Became a Crisis-Management Teaching Model. *Time*.
- Leary, W. E. (14 de 3 de 1989). U.S. urges consumers not to eat fruit from Chile. *New York Times*.
- Linz, J., & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Johns Hopkins University Press.
- Mastanduno, M., Lake, D. A., & Ikenberry, C. J. (1989). Towards a Realist Theory of State Action. *International Studies Quarterly*, 33, 457 - 475.
- Morandé Lavín, J. (1992). Chile y los Estados Unidos : distanciamientos y aproximaciones. *Revista de Estudios Internacionales*, 25(97), 3 - 22.
- Morandé Lavín, J. (1993). *The United States and Chile: some American perceptions among congressional and political elites*. (S. o. Affairs, Ed.) College Park, Maryland: University of Maryland.
- Morandé Lavín, J. A. (1992). Chile y los Estados Unidos : distanciamientos y aproximaciones. *Revista de Estudios Internacionales*, 25(97), 3 - 22.

- Morandé Lavín, J. A. (1993). *The United States and Chile: some American perceptions among congressional and political elites*. (S. o. Affairs, Ed.) College Park, Maryland: University of Maryland.
- Morandé Lavín, J. A. (2006). Notas y alcances sobre el estado-nación en la política mundial del presente: una reflexión de las relaciones internacionales. En *Cuadernos de Historia, Lección Inaugural* (pág. 5). Santiago: Instituto de Historia, Facultad de Filosofía y Educación, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Morgenthau, H. J. (1982). *In Defense of the National Interest*. University Press Of America.
- Morgenthau, H. J. (1986). *Política entre naciones: La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Morgenthau, H. J. (1990). *Escritos sobre la Política* (Serie : Clásicos del pensamiento 68 ed.). Madrid: Tecnos.
- Muñoz, H. (2009). *La sombra del dictador. Una memoria política de la vida bajo el régimen de Augusto Pinochet*. Barcelona: Paidós.
- Muñoz, H., & Portales, C. (1987). *Una amistad esquivada: Relaciones de Estados Unidos y Chile*. Santiago: Pehuén.
- National Security Council Meeting. (1986). *ciperchile.cl*. Recuperado el 2015, de <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/reagan-library-4.pdf>
- Nixon, R. M. (1989). American Foreign Policy: The Bush Agenda. *Foreign Policy*, 68, 199 - 216.
- Nye Jr., J. S. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Santiago, Chile: Taurus.
- Nye Jr., J. S. (2004). Soft Power and American Foreign Policy. *Political Science Quarterly*, 119(2), 255-270.
- Nye Jr., J. S. (March de 2008). Public diplomacy and soft power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 94-109.
- Pickering, T. (13 de 7 de 2003). Budget in Brief. *Weekend Edition*. (M. Keleman, Entrevistador)

- Pointdexter, J. M. (2010). *Meeting with the National Security Council November 14, 1986*. (P. Kornbluh, & M. Schlotterbeck, Edits.) Recuperado el 2014, de CiperChile: <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/reagan-library-2.pdf>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(3).
- Reuter-AP-AFP. (7 de 12 de 1990). Pinochet interpretó esas palabras como un reconocimiento a él. Bush elogió economía chilena. *El Tiempo*.
- Rosenau, J. N. (1969). Toward the study of national-international linkages. En *Linkage politics: essays on the convergence of national and international systems* (págs. 44 - 63). New York: The Free Press.
- Rustow, D. (1987). Transición a la democracia. elementos para un modelo dinámico. En C. Huneeus, *Para vivir la democracia*. (págs. 351-392). Santiago: CERC-Editorial Andante.
- Shenon, P. (18 de 3 de 1989). U.S. will permit fruit from Chile to enter de market. *New York Times*.
- Strauss, R. S. (1986). Foreword. En J. E. Twiggs, *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations: A Case Study in Building Domestic Support for Diplomacy*. Washington D.C.: Rowman & Littlefield.
- Sullivan, L. (17 de 3 de 1989). Declaración de Prensa.
- The Library of Congress. (1987). *Bills and Resolutions*. Recuperado el 2015, de Public Resolution No. 100-202: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/?&Db=d100&querybd=@FIELD%28FLD001+@4%28Bicentennial+of+the+Constitution%29%29>
- Tucker, R. W. (1988). Reagan's Foreign Policy. *Foreign Affairs Magazine*, 68(1), 5-13.
- Tulchin, J. (1992). *America Latina Hoy* (Vol. IV).
- USDA. (2015). *Marketing Orders and Agreements*. Recuperado el 2015, de Agricultural Marketing Service: <http://www.ams.usda.gov/AMsv1.0/FVMarketingOrderLandingPage>
- Waltz, K. N. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Gel.

- White House. (2015). *Presidents*. Obtenido de history & Grounds:  
<https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/georgehwBush>
- Wilhelmy, M., & Durán, R. (2003). Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. (P. U. Instituto de Ciencia Política, Ed.) *Revista de Ciencia Política*, 23(3), 273 - 286.
- Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Universidad del CEMA.
- Yin, R. (1994). *Case study research: design and methods*. Sage: Thousand Oaks.
- Young, F. (17 de 3 de 1989). Public Statement.
- Young, F. (2 de 1991). Entrevista personal concedida para este estudio. (M. I. Seguel Silva, Entrevistador)

## ANEXO 1: GLOSARIO

AMCHAM	Cámara Chilena Norteamericana de Comercio
AMPRO	American Producer (EE.UU.)
ASOEX	Asociación de Exportadores de Chile
DOJ	Department of Justice (EE.UU.)
DOS	Department of State (EE.UU)
FDA	Food and Drug Administration (EE.UU)
FOIA	Acta de Liberación de Información
GAO	Government Accountability Office (EE.UU.)
MO	Marketing Orders (EE.UU. – USDA)
NSC	National Security Council (EE.UU.)
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPIC	Overseas Private Investment Corporation (EE.UU.)
SAG	Servicio Agrícola Ganadero de Chile
USDA	United States Department of Agriculture (EE.UU)
USTR	United States Trade Representative (EE.UU)

## ANEXO 2: ENTREVISTAS REALIZADAS PARA ESTE ESTUDIO

<b>Nombre completo</b>	<b>Institución</b>	<b>Cargo</b>	<b>Fecha entrevista</b>
Anita Epstein	Sherman & Sterling	Abogada	14 de enero 1991
Hernán Felipe Errázuriz	Gobierno de Chile	Canciller de Chile (1988 - 1990)	12 de noviembre 2012
Octavio Errázuriz	Gobierno de Chile	Embajador en Washington D.C. (1989 - 1990)	3 de marzo 1994
Cristián Holberg	Gobierno de Chile	Tercer Secretario de la Embajada en de EE.UU.	14 de enero 1991
David Holzworth	Fruteros Chilenos	Abogado	14 de enero 1991
Marcelo Jeanerette	ASOEX	Empresario	7 de enero 1991
Manuel Lagunas Solar	Universidad de California Davis	Profesor del Laboratorio Nuclear	20 de septiembre 1991