

La política exterior del Gobierno Revolucionario Peruano y los cambios en el orden internacional, 1968-1975*

Javier Alcalde Cardoza**
Gonzalo Romero Sommer***

RESUMEN

El gobierno militar peruano desarrolló entre 1968 y 1975 una política exterior encaminada a vincular las reformas internas que perseguía con las reformas al orden económico internacional que planteaba el Grupo de los 77 así como con los intentos de reajustar el orden interamericano propugnados por una corriente nacionalista latinoamericana. Al hacer esto, transformó tanto el Paradigma como la Gran Estrategia de la política exterior peruana y configuró un desafío a la hegemonía hemisférica estadounidense. El artículo explica las condiciones internas y externas que propiciaron el cambio en las acciones de Lima y reseña someramente las dimensiones regional y global de estas. Explica también cómo la evolución de algunas de estas condiciones trajo el ocaso de la política exterior revolucionaria a partir de 1973.

Palabras clave: Perú, gobierno militar 1968-1975, política exterior, Estados Unidos, Grupo de los 77, Nuevo Orden Económico Internacional, Gran Estrategia

Foreign policy of the Peruvian Revolutionary Government and Changes in the International Order, 1968-1975

ABSTRACT

The Peruvian military government followed between 1968 and 1975 a foreign policy aiming to connect the reforms it pursued internally with reforms proposed by the Group of 77 to the international economic order; it connected also its internal policies with a nationalist

* Este estudio forma parte del proyecto «La importancia de los órdenes regionales en la formación de un nuevo orden internacional: Sudamérica en perspectiva comparada», financiado por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

** Internacionalista. Ph.D. en Asuntos Internacionales, profesor asociado en el Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: jalcalde@pucp.edu.pe

*** Historiador. Ph.D. en Historia, Universidad del Estado de Nueva York, Stony Brook. Correo electrónico: gonzaloromero@pucp.pe

current in Latin America that was attempting to restructure the Inter-American System. In doing this, the Peruvian government transformed both the Paradigm and the Grand Strategy of Peruvian foreign policy and presented a challenge to the US hemispheric hegemony. The article explains internal and external conditions that made possible the changes in Peruvian foreign policy and briefly describes the regional and global development of this policy. It explains also how the evolution of some of the aforementioned conditions brought the decline of the revolutionary foreign policy from 1973.

Keywords: Peru, Peruvian military government 1968-1975, foreign policy, United States, Group of 77, new international economic order, Grand Strategy

Introducción

Este trabajo busca responder a dos preguntas. La primera es cómo se inserta el Perú en una coyuntura de cambios en los órdenes regional y global que se dio desde fines de la década de 1960 y que tuvo una densa trama en la década de 1970. La segunda es cómo se explica desde el Análisis de la Política Exterior el nuevo rumbo que imprime la conducción de las relaciones externas del Perú en una parte de este período, entre 1968 y 1975.

En las páginas siguientes argumentamos que con la Revolución Militar de octubre 1968 el Perú transformó su política exterior, cambiando el «paradigma» y la «gran estrategia» de la misma¹. El Perú introdujo nuevas metas para su accionar en los ámbitos latinoamericano, interamericano y mundial y se fijó nuevos caminos para alcanzar estas metas. Dichas metas y estrategia las mantuvo hasta poco después de 1975, cuando se produjo un decisivo cambio en el liderazgo del gobierno militar.

En efecto, el gobierno militar decidió vincular las profundas reformas que intentaba llevar adelante en el plano nacional con los principios internacionales que preconizaba el Movimiento de Países No Alineados desde la década de 1960 y más particularmente con los objetivos que el Grupo de los 77 (países en desarrollo) buscaba en la década de 1970 a través de la propuesta de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI).

Al mismo tiempo, optó por involucrarse en un rol de liderazgo en una corriente nacionalista latinoamericana que intentaba fundamentalmente reajustar el orden

¹ Existe una considerable literatura en el análisis de la política exterior que propone la existencia de paradigmas y grandes estrategias que guían en distintos períodos las políticas exteriores de los Estados, en el sentido de las metas que persiguen en el orden internacional y los medios que emplean para ello. En nuestro análisis seguiremos algunos elementos del análisis de estas categorías hecho por Michal Eskenazi (2015).

interamericano y orientar la integración regional, atenuando la dependencia de América Latina con relación a Estados Unidos.

Estos cambios en la política exterior peruana obedecieron sobre todo a las transformaciones que el gobierno revolucionario planteó y fue introduciendo en la sociedad peruana², pero también a las nuevas tendencias que los gobernantes militares y los diplomáticos peruanos percibieron estaban tomando fuerza durante la década de 1970 en el entorno regional y mundial. En ambos planos parecían perfilarse, aunque con distinta claridad, importantes reconfiguraciones. Por ejemplo, a mediados de la década de 1970, como veremos más adelante, los países de la Comunidad Europea veían con simpatía la perspectiva de un NOEI.

Varias de las metas internas y externas que el gobierno revolucionario se había trazado, tales como la industrialización, un grado de control sobre la inversión extranjera, el ataque a las posiciones de la oligarquía nacional, un incremento del poderío militar del país, nuevos socios comerciales y fuentes de financiamiento, y un cambio de valores en la sociedad, requerían del debilitamiento de distintos tipos de dependencia que el Perú mantenía con respecto a Estados Unidos.

Por un lado, los vínculos de dependencia con Estados Unidos se daban a nivel de toda América Latina y, por otro lado, al Perú le hacía falta conseguir simpatía y aliados en los enfrentamientos que, de todas formas, iban a presentarse con EE.UU. durante la gestión revolucionaria.

De esta manera, el Perú necesitaba plantearse una línea de política exterior que lo conectara estrechamente con América Latina y que también despertara solidaridad y apoyo en otras latitudes.

El general Mercado Jarrín, que fue el primer canciller del gobierno militar, señalaba que la situación internacional los «obligó a planificar estratégicamente una política exterior» que contemplara «tres anillos concéntricos». El primer anillo, según Mercado, eran los países vecinos y el instrumento principal era el Grupo Andino. El segundo anillo era América Latina. Y el tercero el Tercer Mundo (Kruijt, 1984, p. 150).

Pensamos que una forma complementaria de ver la política exterior peruana sería en la perspectiva de dos ejes interrelacionados:

² Consideramos que las transformaciones planteadas e introducidas por el gobierno militar fueron de carácter revolucionario, tomando como base los rasgos que según Cohan caracterizan a una revolución, principalmente: cambios en la elite gobernante, en las instituciones del gobierno, en el régimen socio-económico y en los valores de la sociedad (1975, pp. 14-32).

1. Liderando un moderado enfrentamiento con EE.UU. en el plano interamericano.
2. Desarrollando un liderazgo menor en el G-77 y los No Alineados hacia el logro de un NOEI.

Tal como suele ser el caso, el nuevo paradigma y la estrategia fueron concebidos por estadistas y diplomáticos tomando en cuenta las capacidades —presentes y previsibles— del Estado peruano. En este aspecto, es de destacar que el Perú, lejos de concebir su gran estrategia vinculada con el apoyo de Estados más poderosos, como lo hacen normalmente las potencias menores, decidió apoyarse en movimientos y grupos de Estados en vías de desarrollo y de menor poder en el orden internacional (los Países no Alineados, el Grupo de los 77 y gobiernos progresistas latinoamericanos) y, por el contrario, desafió posiciones e intereses de los países económicamente desarrollados y en especial de la potencia hegemónica regional y mundial, Estados Unidos.

Fue justamente una particular capacidad, prevista por el Estado peruano, de maniobrar exitosamente a partir de las demandas y presiones de los países del Tercer Mundo y latinoamericanos, en un contexto general de descontento y reivindicaciones, la que constituyó la principal base de poder en la política exterior del Perú. La estrategia de esta perseguía en gran medida asegurar la viabilidad y consolidación de grandes transformaciones en la sociedad peruana.

Apoyándonos en la literatura especializada, podemos postular que el surgimiento de una nueva gran estrategia en la política exterior peruana en 1968 se habría debido a que se dieron las siguientes condiciones en los ámbitos interno e internacional³:

1. Cuestionamiento de la gran estrategia vigente en la política exterior peruana, que se desarrollaba a partir de un alineamiento con Estados Unidos y la conformidad con las premisas ortodoxas del desarrollo económico y los intercambios internacionales.

Esto ocurrió, por un lado, por los conflictos que se venían planteando entre el Perú y EE.UU., sobre todo por la expropiación de la International Petroleum y el asunto de las 200 millas de mar territorial. Por otro lado, se debió a la insatisfacción con un modelo de desarrollo que, se veía, marginaba al grueso de la población, limitaba el avance económico del país y lo mantenía en una situación de dependencia externa.

2. Cambios importantes en los líderes y el tipo de régimen político y económico del país.

³ Adaptando y ampliando las condiciones que propone Eskenazi para la formación de una nueva gran estrategia (Eskenazi, 2015).

3. Presiones externas sobre el gobierno, debido especialmente a las medidas económicas que venía adoptando. El gobierno militar buscó contrarrestar estas presiones con sus acciones internacionales.
4. Necesidad de legitimación interna y externa de un gobierno de facto y carente de la base de un movimiento político.
5. Las perspectivas futuras percibidas en los órdenes internacional y regional, que adquirieron una mayor importancia frente a la situación presente, la cual — sobre todo en el orden internacional— se vio como una etapa de transición.

En el desarrollo de una nueva estrategia, el comportamiento del Perú, ensayando un proceso de ascenso internacional, adoptó ciertos rasgos característicos de la política exterior de una *potencia intermedia* —de acuerdo con los rasgos de esta que discute Holbraad (1984, pp. 68-91)—, por encima de su status de *potencia menor*⁴.

Por un lado, intentó aumentar su influencia sobre los órdenes regional e internacional, pero no de una manera directa, lo cual era problemático, sino emprendiendo roles de liderazgo tanto de grupos de Estados como dentro de organismos y foros internacionales (Grupo Andino, SELA, G-77). Para ello, potenció y organizó una activa diplomacia, con una mayor competencia en asuntos económicos y protagonizó iniciativas de alta visibilidad y susceptibles de convertirse en modelos para otros Estados (Acuerdo de Cartagena, 1970).

En este sentido, intentó pasar de ser un Estado seguidor a un Estado líder, en algunos casos con asistencia externa y como parte de pequeños grupos (Acuerdo de Cartagena, 1970). Asimismo, exhibió muchas veces un alto grado de independencia en su accionar y resistió en ciertas áreas, temas y en su región las posiciones de una gran potencia, en este caso la potencia hegemónica.

Una crítica frecuente ha sido que el Perú adoptó una política exterior sobredimensionada, por encima de sus capacidades. En respuesta a esta crítica habría que señalar, en primer lugar, que a fines de la década de 1970 quedó en evidencia una desproporción entre el peso internacional que tenía el Perú y las metas externas que se trazado el gobierno en su fase revolucionaria; pero entre 1969 y 1974 la estrella del Perú estaba en rápido ascenso.

⁴ Una potencia intermedia es capaz de ejercer influencia de algún impacto en el sistema internacional comportándose como una potencia regional, liderando pequeños grupos de Estados y participando activamente en organismos y foros internacionales. Desarrolla un grado de autonomía y puede afirmar su independencia frente a las grandes potencias. Una potencia menor, en cambio, puede ejercer alguna influencia en su región, pero ni por sí sola ni en grupos pequeños alcanza a tener un impacto en el sistema internacional. Tiene dificultades para mantener su autonomía.

Era un país que realizaba reformas progresistas y mantenía una alta tasa de crecimiento. Sus planes y las empresas que el Estado creaba para implementarlos eran muy ambiciosos. Los minerales que exportaba gozaban de buenos precios; era uno de los países al que fluía mayor cantidad de crédito de la banca mundial.

En segundo lugar, el Perú no adoptó una estrategia de política exterior solamente para defender sus logros revolucionarios; había objetivos del NOEI que lo favorecían claramente, dadas las características de su economía, como veremos más adelante.

La capacidad principal que exhibió el Perú para sacar adelante esta política exterior fue, como hemos dicho, una de posicionamiento y habilidad diplomática en una coyuntura que le ofrecía favorables oportunidades.

Aparte de desarrollar una mayor y más especializada gestión diplomática, no necesitó realizar ningún extraordinario despliegue de recursos materiales o intangibles, que en algún momento pudieron flaquear o agotarse. El endeudamiento del Perú, que eventualmente llegó a un nivel crítico, fue para financiar sus planes de desarrollo. El ocaso de la política exterior revolucionaria se debió a un cambio de liderazgo en el gobierno y a otros factores, como discutiremos en la sección 3.

Es cierto que la política exterior del Perú compartió los supuestos desarrollistas y dependentistas del gobierno revolucionario y en este sentido tuvo un claro componente ideológico. El desarrollismo buscaba una amplia y rápida transformación social a partir del rol del Estado, la industrialización y el comercio exterior⁵. La teoría de la dependencia veía la clave del desarrollo en la disminución severa o la eliminación del control y la influencia extranjera sobre la economía y aun sobre las creencias y valores de la sociedad.

El hecho es que toda acción política está guiada por una ideología⁶ y en el caso de la política exterior peruana no hubo en realidad una exagerada prosecución de objetivos ideológicos (por ejemplo, difundir la imagen de un modelo peruano) en detrimento de objetivos de apoyo a medidas internas y objetivos utilitarios (como beneficiarse de los mecanismos del NOEI). Tampoco hubo una rigidez que quitara margen de maniobra a la acción externa en distintas circunstancias o con actores como EE.UU. o Chile.

Queremos destacar, por último, que la estrategia externa peruana que se forjó tuvo, mientras fue efectivamente desplegada, hasta 1975, un importante grado de éxito.

⁵ El Perú, como América Latina en general, privilegiaba el desarrollo industrial y tecnológico, y las exportaciones, por encima de esfuerzos de desarrollo rural, generación de empleo y lucha contra la pobreza.

⁶ Entendida como una representación simplificada de la realidad con implicancias o pautas para la acción.

En este sentido, una opinión relativamente reciente de un destacado académico estadounidense de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Johns Hopkins (SAIS), de quien no puede sospecharse extremismo, nos da un refrescante testimonio, que contrasta abiertamente con el silencio, la parquedad o las críticas que ha merecido mayormente entre nosotros la política exterior del gobierno militar.

Según Hal Brands (2010)⁷, al promediar la década de 1970, la política exterior del Perú le valió ser reconocido como líder del movimiento nacionalista en América Latina y le hizo ganar una voz importante en los foros del Tercer Mundo. La diplomacia peruana mostró la capacidad de frustrar varias veces iniciativas de Estados Unidos forzando a este a tomar posiciones defensivas; incluso pudo doblegar tácticamente las maniobras de estadistas de la talla de Nixon y Kissinger (p. 486).

Aprovechando la declinación del poder estadounidense en la región, según Brands (2010, p. 486), Perú se basó en una «astuta diplomacia», intentando con ella aislar en ocasiones a EE.UU., escogiendo cuidadosamente las confrontaciones con Washington, acompañándose de un buen apoyo latinoamericano y preocupándose, prudentemente, por no excederse en los enfrentamientos.

Puede apreciarse que en ocasiones hubo ambivalencia en las acciones del Perú. Es que Lima no quería caer en un conflicto abierto con Washington. Sabía que no podría evadir por completo el peso del enorme poder de EE.UU. De manera similar, EE.UU. también fue ambivalente en sus actitudes con el Perú. No quería empeorar la atmósfera negativa que percibía en la región ni empujar al Perú a una posición extrema (Brands, 2010, pp. 478 y 486). La ambivalencia es muchas veces un elemento esencial en la diplomacia.

En resumen, refiriéndose a la pugna del Perú con el hegemón estadounidense, sentencia Brands:

La política exterior del Perú durante Velasco proporciona un claro ejemplo de cómo una nación comparativamente débil puede navegar con éxito en una confrontación con un oponente enormemente superior. (2010, p. 486).

De acuerdo con Brands (2010), a Washington no le quedó sino esperar un cambio de gobierno en el Perú para recuperar algo de la influencia que había perdido (p. 486). Por nuestra parte, opinamos que EE.UU. no se quedó con los brazos cruzados esperando este momento, tal como indicaremos con un poco más de detalle en la sección 3.

En este punto, es pertinente hacer una observación sobre el alcance de nuestro trabajo. La política exterior del gobierno militar estuvo estrechamente vinculada con el complejo proceso de una revolución. En este sentido, aunque algunas de nuestras

⁷ Profesor distinguido de la Cátedra Henry Kissinger de SAIS.

explicaciones se relacionen con aspectos centrales de la revolución que están aún por dilucidarse, tales como la incidencia de factores externos en el debilitamiento de la misma, nuestro trabajo no está encaminado a dar respuestas firmes en estos aspectos más generales. No podemos olvidar que cuando se aplica teorías inevitablemente se simplifica la realidad y se selecciona y privilegia ciertos hechos.

En el plano empírico, este trabajo carga el acento en la dimensión mundial de la política exterior peruana, la cual contribuyó a mantener la unidad de América Latina con el Tercer Mundo en la primera mitad de la década de 1970. El examen no pierde de vista las conexiones de esta política con la política regional y con las relaciones bilaterales del país con Estados Unidos.

Abundando sobre el contexto general de nuestro período de estudio, hay que destacar que el empuje reformista por parte de potencias menores e intermedias en vías de desarrollo, así como las presiones de cambio, en la década de 1960 y 1970, se desarrollaron inicialmente con cierta independencia, por un lado, en los órdenes interamericano y latinoamericano⁸ y por el otro en el orden internacional. En este último, el acontecimiento más importante era en esos años una sucesión de disputas y arreglos entre EE.UU. y Europa.

Ambos procesos de protesta y reforma protagonizados por países en desarrollo en los planos global y latinoamericano tuvieron un primer acercamiento en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), a partir de 1964 y sus contactos se intensificaron en la década del 70 en la misma UNCTAD, así como en los foros del Grupo de los 77 y de los Países No Alineados.

Sin embargo, las trayectorias y la suerte final de los intentos de modificación y reforma en los órdenes internacional y regional fueron claramente separadas y un tanto diferentes, aunque ambas estuvieron poderosamente condicionadas por el impacto de la crisis del petróleo de 1973.

Las tentativas de reforma del orden interamericano (sobre todo, cambiar el Sistema Interamericano) y modificación del orden latinoamericano (buscar, entre otros cambios, mayores pesos para el Perú y el Grupo Andino) no llegaron a tener la misma fuerza, duración ni los avances que las negociaciones hacia un Nuevo Orden Económico Internacional.

En el plano teórico, en este trabajo asumimos la existencia de ciertos *elementos centrales* en el orden internacional y los órdenes regionales y consideramos que pueden ser

⁸ A los órdenes interamericano y latinoamericano, en conjunto, por las estrechas conexiones que mostraban entre sí, denominamos convencionalmente «orden regional». Propiamente, se trataría de un orden macrorregional hemisférico y de un orden latinoamericano subsumido en este.

modificados, en distinto grado, por *turbulencias, cambios y transformaciones*⁹ sin que se produzca, necesariamente un *Cambio de Orden*.

Las *turbulencias* son momentos o episodios de desorden; los *cambios*, modificaciones parciales de elementos del orden, y las *transformaciones*, modificaciones de mayor envergadura y mayor duración en algunos elementos centrales del orden. Un grado más intenso de modificación de un orden internacional o regional es un *Cambio de Orden*, tal como ocurrió, por ejemplo, después de las dos guerras mundiales y con el fin de la Guerra Fría, cuando se modifica decisivamente la configuración de poder que sostiene el orden.

En el caso del orden internacional, en la década de 1970, ocurrieron en él ciertas *transformaciones*, tales como el tránsito de un liderazgo económico estadounidense al liderazgo colectivo del G-7, la adopción de una postura externa común por los países de la Comunidad Europea, y un nuevo grado de poder internacional de los países de la OPEP.

En contraste, en los órdenes interamericano y latinoamericano solo ocurrieron *turbulencias* y algunos *cambios* (como la prominencia del Perú, el Grupo Andino y el SELA) que mayormente se debilitaron significativamente o desaparecieron en la década de 1980.

Dentro de este marco teórico, los *elementos centrales* del orden internacional y los órdenes regionales, que resultan susceptibles de modificación son los siguientes¹⁰ (Alcalde, 2017, pp. 18-19):

1. La voluntad de una o varias grandes potencias o potencias regionales de sostener el orden.
2. La capacidad de estas potencias de mantener un clima hegemónico (a base de su poder militar, económico y sobre ciertos principios e ideas) que sustente el orden.
2. Un mínimo de conformidad de estas potencias con el funcionamiento del orden
4. Los fines específicos que persiguen a través del orden las potencias promotoras
5. Una organización internacional concebida como un arreglo colectivo que facilita el manejo de conflictos y de la cooperación
6. Regímenes sectoriales que permiten regular áreas de interacción internacional
7. Ideologías que legitiman la construcción y preservación del orden y sus fines

⁹ Una primera conceptualización de los órdenes internacional y regionales puede encontrarse en Alcalde, 2017, pp. 11-17.

¹⁰ Cabe señalar que normalmente los órdenes regionales se hallan subordinados al orden internacional lo cual implica algunas importantes diferencias entre la problemática de ambos.

8. Un equilibrio de poder entre las alianzas o bloques de las principales potencias que asegura la estabilidad del orden, o, en su defecto,
9. La consolidación de un orden unipolar
10. La definición geopolítica de grandes regiones o áreas y de las esferas de influencia de las potencias principales.

El artículo comienza trazando un cuadro de las turbulencias y cambios que se produjeron en el orden internacional y en el orden interamericano entre 1960 y 1979 y haciendo un balance del impacto que tuvieron. Aborda luego la política exterior de la primera fase del gobierno militar, revisando primero sus antecedentes y su desarrollo en el ámbito regional. Enseguida analiza la actuación global que el Perú ensaya tímidamente desde mediados de la década de 1960 y privilegia desde 1969, sobre todo en el contexto de la ONU, la UNCTAD y el G-77. La tercera parte aborda la declinación de la gran estrategia externa del gobierno militar a partir de 1973 utilizando el mismo marco teórico que explica su surgimiento.

1. Turbulencias y transformaciones en el orden interamericano y en el orden internacional en la década de 1970

1.1. El orden interamericano

La Revolución Cubana, en 1959, fue un punto de inflexión en la dinámica del orden interamericano de la posguerra. Anteriormente, el gobierno de Perón en Argentina había amenazado transformar este orden, desafiando a EE.UU. en Sudamérica y buscando asociarse con sus Estados vecinos (especialmente Brasil y Chile); su intento, finalmente, alcanzó mucho menor impacto que el que tendría posteriormente la Revolución Cubana.

La Revolución cubana, una vez que abrazó el marxismo y emprendió la promoción de la subversión en América Latina, motivó reacciones del gobierno estadounidense y actitudes de los gobiernos latinoamericanos cuyos efectos se dejaron sentir en la década de 1960 y se constituyeron en la base del nacionalismo y reformismo de la región de la década de 1970. Estos se vincularon con los designios de una transformación global que era impulsada sobre todo por los países asiáticos y africanos.

El fracaso de la iniciativa de EE.UU. de la Alianza para el Progreso y su intervención militar en República Dominicana, a mediados de la década de 1960, hicieron surgir el desencanto y el resentimiento latinoamericanos.

Por otro lado, los renovados bríos del desarrollismo (promovido por la Cepal) al conectarse con la doctrina de la Seguridad Nacional que incorporaba el desarrollo

a la misma y la insistencia en un nuevo rol de los militares (ambos predicados por EE.UU. como medidas contra el comunismo) se convirtieron en las fuerzas básicas en un nuevo escenario latinoamericano, en el que se sumaron las ideas de la Teoría de la Dependencia.

La Cepal, con un fuerte componente tecnocrático y bajo el liderazgo de Raúl Prebisch (secretario de la Cepal, 1950-1963), después de haber instaurado el desarrollismo en la región, tuvo un papel decisivo para la convocatoria a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en 1964.

Representando en gran medida los intereses de los países mayores de América Latina (Argentina, Brasil y México), uno de los principales objetivos de esta conferencia, que proclamaba volcar los beneficios del comercio internacional al desarrollo del Tercer Mundo, era establecer un sistema de preferencias arancelarias para las exportaciones de los países del Sur.

El éxito de la Conferencia, por su concurrencia y resultados, llevó a su rápida transformación en un organismo de la ONU, cuya secretaría general recayó en Prebisch. En el marco de la UNCTAD se perfeccionó un foro de coordinación de los países del Tercer Mundo, el llamado Grupo de los 77, en este caso bajo el liderazgo de los países afro-asiáticos, que estaba estrechamente relacionado con el movimiento de los Países No Alineados.

Por otro lado, en 1960 se había creado la OPEP, bajo el liderazgo de Venezuela y Arabia Saudí y en 1963, la primera, a través de su ministro de hidrocarburos, Pérez Guerrero, había propuesto el establecimiento de cuotas de producción entre sus miembros.

Los países latinoamericanos, por su parte, crearon en 1964 una Comisión Especial de Coordinación (CECLA) para encauzar su participación en la UNCTAD. Poco antes, siguiendo las propuestas de la Cepal, habían iniciado un proceso de integración comercial, en 1960, en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Tal como veremos con mayor detalle más adelante, Colombia, Chile y Perú, se propusieron en 1966 emprender un proceso subregional de integración y desarrollo acelerado que les permitiera ponerse a la altura de los miembros más avanzados de la ALALC. Esta iniciativa se plasmó en el Acuerdo de Cartagena en 1969.

Al momento de firmarse este acuerdo y crearse el llamado Grupo Andino, acababa de subir al poder en el Perú (país sede de la agrupación) un gobierno militar nacionalista que llevaba adelante profundas reformas y que asumió un papel prominente en la nueva agrupación.

Casi al mismo tiempo (mayo 1969), los países latinoamericanos, a partir de sus coordinaciones en la CECLA, sostuvieron una reunión de cancilleres, promovida por el Perú¹¹, la cual emitió el histórico Consenso de Viña del Mar. En este documento, pidieron una revisión de las relaciones Norte-Sur e interamericanas planteando reformas coincidentes con las preconizadas por el G-77.

Fue la primera vez que de manera unánime los países latinoamericanos se pronunciaron frente a EE.UU. y los países del Norte. En este momento, Washington, preocupado por la guerra de Vietnam y por serios problemas comerciales con Europa y Japón parecía haber adoptado una postura que se denominó de «desentendimiento benigno» (*benign neglect*) hacia América Latina.

Un nacionalismo de izquierda ganó notablemente posiciones en los países del Grupo Andino. En 1970, después del triunfo de Allende, Perú, Bolivia y Chile estaban liderados por gobiernos nacionalistas y anti-americanos.

A fines de este año, en las calles de Santiago de Chile, en un ambiente de fiesta popular, se podía escuchar la grabación a todo volumen de una canción que celebraba el ascenso al poder del militar boliviano Juan José Torres y que decía:

J. Torres, J. Torres, a los yanquis dales duro
Dales duro a los yanquis y el pueblo está seguro ...¹²

1.2. El orden internacional

En el plano mundial, en la década de 1960, la extraordinaria recuperación económica de Europa y Japón los convirtió, de haber sido receptores de la asistencia estadounidense, en serios competidores que, de manera inédita, ponían en problemas la balanza comercial y la prosperidad estadounidense. La Doctrina Nixon, en agosto 1971, pretendió solucionar este problema, acabando con la convertibilidad del dólar en oro y aplicando una sobretasa a las importaciones de EE.UU.¹³

Con este intento estadounidense, que replanteaba los términos de su hegemonía poniendo al frente sus intereses económicos, entró en turbulencia el orden de Bretton Woods. Al mismo tiempo, Washington buscó la distensión política con China y la URSS, por separado, tratando con ello de reducir sus programas de defensa y a la vez lograr una salida adecuada de la guerra de Vietnam.

¹¹ Según la afirmación de Mercado Jarrín.

¹² Experiencia personal de Javier Alcalde.

¹³ A partir de este punto, nos basamos sustancialmente en la presentación de los hechos entre 1971 y 1979 que hace Alcalde (1980).

Ambas medidas estadounidenses afectaron profundamente a los países de la Comunidad Europea, que se sintieron avasallados por la decisión acerca del dólar y con su seguridad comprometida por el entendimiento directo entre EE.UU. y la URSS.

Cuando aún no se había podido resolver la confusa situación creada por la Doctrina Nixon, las relaciones trasatlánticas entraron en una fase crítica en 1973, debido a una serie de acontecimientos.

En marzo, los países de la CE, ante una afluencia masiva de dólares, optaron por dejar de comprar estos, como lo habían venido haciendo y permitieron que la divisa estadounidense cayera. Las monedas europeas entraron en una flotación independiente, lideradas por el marco alemán, en lo que se decidió fuera la fase inicial de un Sistema Monetario Europeo.

Inmediatamente se produjo una severa advertencia estadounidense. El secretario de Estado Kissinger señaló que la Comunidad Europea debía mostrar una actitud cooperativa con EE.UU. en lo económico o, de lo contrario, Washington se vería obligado a reconsiderar su aporte a la seguridad europea.

La Comunidad Europea mostró su rechazo al intento estadounidense de juntar en la negociación —de manera intimidatoria— los temas económicos y militares. En la «Declaración de la Identidad Europea», unos meses después, expresó su propósito de convertir a Europa en un actor unitario en la política internacional que fuera capaz de negociar con EE.UU. sobre una base de igualdad. Poco tiempo después, este propósito se comenzaría a implementar con el encargo de la CE a distintas personalidades de preparar informes que señalaran la vía para transformar a Europa en una tercera fuerza mundial, a la vista del entendimiento entre EE.UU. y la URSS.

Al terminar el año, en diciembre, los Estados europeos declinaron crear un cartel de consumidores de petróleo, junto con EE.UU., con el objeto de enfrentar a la OPEP. Más bien, culminaron acuerdos bilaterales con los países árabes con el fin de asegurar sus suministros.

Recién en febrero 1974, aceptarían, con la excepción de Francia, coordinar sus políticas energéticas con EE.UU.; sin embargo, en julio la CE inició el Diálogo Euro-Árabe que enfocaba la cooperación en cuanto a inversiones, energía y tecnología.

En setiembre 1973, los Países No Alineados habían emitido la Declaración de Argel, que expresaba su propósito de participar centralmente en las negociaciones para la reestructuración de las relaciones económicas mundiales, delineando el proyecto de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que acogiera las aspiraciones que el G-77 venía planteando en las reuniones de la UNCTAD.

Este nuevo orden debía contemplar el incremento de la ayuda al desarrollo e incluir mecanismos especiales, principalmente para favorecer las exportaciones de los países en desarrollo, estabilizar los precios de las materias primas, favorecer una mayor participación del Tercer Mundo en los organismos económicos internacionales, facilitar la transferencia de tecnología Norte-Sur, y reglamentar las actividades de las empresas multinacionales.

En octubre, en la guerra de Yom Kippur, el embargo petrolero árabe a los países que apoyaban a Israel devino en una medida histórica de la OPEP que triplicó el precio internacional del petróleo, dando un vuelco en las relaciones Norte-Sur y confiriendo un enorme poder a los países petroleros, el cual no dudaron en poner del lado de la causa de un NOEI.

De esta manera, no solo cobraba fuerza el arma del petróleo para la nueva causa del NOEI. También surgía la perspectiva del poder de las materias primas en la escena internacional, a cargo de carteles de productores que se venían formando en torno a los principales productos primarios.

En 1975 apareció el Informe Tindemans, comisionado en 1974, que delineaba la trayectoria a seguir por la CE para convertirse en una tercera fuerza mundial. Según el informe, las dos orientaciones fundamentales de las relaciones externas comunitarias debían ser la obtención de independencia e igualdad frente a Estados Unidos y una coordinación con el Tercer Mundo con miras a lograr un Nuevo Orden Económico Internacional.

Quedaba claro que Europa no podía pensar en ignorar o resistir las demandas de los países del Tercer Mundo. Se veía destinada a negociar tanto con los nuevos países industrializados (NIC) que avanzaban en sus exportaciones industriales en detrimento de la CE, como con los exportadores de energía y materias primas, de cuyos suministros no podía prescindir.

Europa percibía que en los últimos años había ocurrido una redistribución del poder en el mundo, con la pujanza financiera de la OPEP, las exportaciones industriales de los NIC y la influencia político-económica que estaban ganando los productores de materias primas. Y estaba dispuesta a negociar un nuevo orden internacional en el que confiaba ver significativamente representados sus intereses.

Caso especial era el de Francia, que intentaba desempeñar un rol de liderazgo en el enlace con el Tercer Mundo promoviendo activamente un Nuevo Orden Económico Internacional y manejando hábilmente sus conexiones con el África.

También en 1975, la Comunidad Europea negoció la Convención de Lomé con más de 70 excolonias de sus Estados miembros (el Grupo Asia-Caribe-Pacífico, ACP), en

la cual se plasmaba algunos mecanismos similares a los previstos en el Nuevo Orden Económico Internacional.

Respaldo por una realidad diferente, Estados Unidos había hecho gala hasta 1975 de una postura un tanto distinta a la europea en la negociación de las crisis internacionales (sobre todo bajo Nixon y Kissinger), adoptando una posición de fuerza, recurriendo al unilateralismo y mostrándose más reticente a las demandas del Tercer Mundo.

Sin embargo, desde 1973 había aparecido una postura diferente dentro de EE.UU., representada por una agrupación de empresarios, políticos y académicos que tenía fe en una solución negociada a la crisis entre los países desarrollados. Encabezada por David Rockefeller y asesorada por Z. Brzezinski, la Comisión Trilateral, integrada por líderes de EE.UU., Europa y Asia (básicamente Japón), propugnaba un nuevo enfoque, llamado de «Administración de la interdependencia», que abogaba por una razonada distribución de los costos del ajuste entre los socios capitalistas.

Al mismo tiempo, advertía acerca de serias consecuencias para el mundo desarrollado en caso no decidieran enfrentar conjuntamente la amenaza del comunismo —el cual esperaba cómodamente la pugna entre el Norte y el Sur— y las pretensiones del Tercer Mundo. Puede apreciarse que la Trilateral no daba una gran acogida a las propuestas del Tercer Mundo.

Asimismo, en 1973 cobra fuerza el «neoconservadurismo» en EE.UU., una tendencia política que en la década adquiriría una gran influencia y que en asuntos internacionales defendía una posición claramente adversa a los reclamos del G-77. Para los neoconservadores, las crisis internacionales de la década tenían su origen en un abandono del principio de autoridad; tocaba a EE.UU. reimponerlo haciendo valer su superior capacidad y combatiendo la nociva idea de igualdad entre los Estados (Tucker, 1977).

En la práctica, después de una fase aguda de conflicto en torno a la reestructuración del orden internacional en 1973 y 1974, los países desarrollados comienzan a cohesionarse bajo el liderazgo estadounidense. En 1975, los jefes de gobierno de Alemania y Francia proponen al presidente Ford una reunión cumbre y ese mismo año se realiza en Rambouillet la primera reunión de lo que sería posteriormente el Grupo de los 7.

Este foro cumbre de los países industrializados se va a encargar de imprimir en adelante una dinámica concertada a la superación de las crisis económicas y una acción más coordinada en las negociaciones con el Tercer Mundo. Con la subida del presidente Carter, en 1976, EE.UU. se convierte más decididamente al Trilateralismo.

Dentro de la misma Europa se fue armonizando gradualmente la posición de los nueve Estados miembros frente al Tercer Mundo, a medida que mejoraba relativamente la situación de la economía mundial. Originalmente, Alemania y el Reino Unido

eran reticentes a las reformas, en tanto que Dinamarca, Irlanda y en menor grado Italia y Holanda mostraban una orientación «progresista» ante las demandas tercermundistas. Francia, por su parte, buscaba un protagonismo individual a través de un visible apoyo al NOEI. Finalmente, en la quinta conferencia de la UNCTAD (1979), Europa exhibió una posición más unificada y menos favorable al NOEI.

En cambio, en la UNCTAD V quedó en evidencia la heterogeneidad y falta de unidad del G-77, que en cada tema de negociación presentaba voceros regionales. De esta manera, desde ese momento, «para muchos observadores, el Diálogo Norte-Sur quedó reducido a una confrontación de poder entre la OPEP y los países industrializados y a una pugna entre el proteccionismo del Norte y la agresiva exportación de manufacturas de unos pocos países en desarrollo» (Alcalde, 1989, pp. 35-36).

En efecto, en 1978, diez países en desarrollo concentraban un 61% de la exportación mundial de manufacturas, incluyendo a Brasil y México. De manera similar, en 1975 un 40% de la inversión extranjera que iba al Tercer Mundo se repartió entre 10 países y otro 20% entre los países de la OPEP. Entre los primeros estaban Brasil, México, Venezuela, Argentina y Perú (Alcalde, 1989, pp. 41 y 43)

En resumen, podemos decir que el Nuevo Orden Económico Internacional, cuyos mecanismos hubieran podido sentar las bases de un nuevo orden internacional, con una menor influencia de EE.UU. y un repunte de la Comunidad Europea y algunos países del Tercer Mundo, se presentó como un conjunto de reformas alcanzable entre 1973 y 1976; después se fue haciendo problemático hasta ser virtualmente descartado en la Cumbre Norte-Sur de Cancún en 1981, por ser opuesto a la ideología neoliberal que por entonces ganaba consenso en el Norte.

En América Latina, el NOEI prometía beneficiar especialmente a países cuyo crecimiento se sustentaba en la exportación de manufacturas o en la explotación de sus recursos naturales, señaladamente petróleo. Podemos así pensar en Brasil, México, Argentina y Venezuela, y también en Colombia, Perú, Ecuador y Chile.

Los avances en el NOEI se dieron en el establecimiento de un Sistema General de Preferencias para las exportaciones de los países en desarrollo, en la mayor participación de estos países en los organismos económicos internacionales¹⁴; en alguna medida, en la estabilización de los precios de las materias primas, y en la aprobación, en la forma de «derecho blando», de algunos códigos de conducta en áreas como empresas multinacionales y transferencia de tecnología (que en pocos años, en la era neoliberal, pasaron a ser letra muerta).

¹⁴ Por ejemplo, los dos primeros secretarios generales de la UNCTAD fueron el argentino Raúl Prebisch (1964-1969) y el venezolano Manuel Pérez Guerrero (1969-1974).

1.3. Normalización del orden interamericano

Hasta 1973, los países latinoamericanos pudieron negociar con EE.UU., aunque infructuosamente, la concreción de los planteamientos del Consenso de Viña del Mar.

En este mismo período, el Grupo Andino tuvo un dinámico avance hacia sus innovadores objetivos, con un liderazgo del gobierno revolucionario peruano que llevaba adelante su propio programa de reformas, más avanzado, particularmente en el trato al capital extranjero¹⁵.

En la OEA, también bajo el liderazgo del Perú, una pluralidad de países latinoamericanos puso en aprietos a EE.UU., demandando el restablecimiento de relaciones con Cuba, criticando a Washington por acciones de «agresión económica» y solicitando una reorganización del sistema interamericano.

El año de 1973 comenzó de manera especialmente desafortunada para Washington, pues, tanto en una reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad de la ONU — por el Canal de Panamá—, como en la Asamblea de la OEA, EE.UU. fue duramente atacado por los países latinoamericanos.

A mediados de este año, que también fue crítico — tal como hemos apreciado— en las relaciones de Washington con Europa, EE.UU. pareció llegar a la decisión de endurecer la defensa de sus posiciones y, en especial, no aceptar más críticas y cuestionamientos de los países del sur del hemisferio (Boersner, 1990, p. 295).

No obstante, debemos destacar que hasta la segunda mitad de la década de 1970, los gobiernos de México (bajo el presidente Echeverría) y Venezuela (bajo los presidentes Caldera y Pérez), aunque con un sesgo menos confrontacional, desarrollaron políticas exteriores independientes, muchas veces en desacuerdo con EE.UU. y alineadas con los objetivos del Grupo de los 77 y el Nuevo Orden Económico Internacional.

Ambos gobiernos buscaron acercar América Latina al Tercer Mundo. El presidente Echeverría presentó la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados que fue aprobada por la ONU en 1974. Junto con el presidente Carlos Andrés Pérez, promovió la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975, con el objeto de coordinar la acción externa y diversificar las relaciones económicas de los países de la región.

Venezuela, en particular, a nivel global tuvo un rol destacado en la OPEP y en la UNCTAD, en esta última a través del secretario general Manuel Pérez Guerrero

¹⁵ Las acciones peruanas en el Grupo Andino y la OEA las veremos más en detalle en la sección 2.1.

(1969-1974). A nivel regional, antes de la creación del SELA había ingresado al Grupo Andino (1973) dándole renovadas energías.

El gobierno militar de Brasil, por otra parte, mostró una notable evolución de su política exterior durante la presidencia del general Ernesto Geisel (1974-1979). Dejando su estrecho alineamiento con EE.UU., aunque no asumió una política de liderazgo en la causa del Tercer Mundo, exhibió una conducta pragmática que lo llevó a establecer relaciones con China y Angola. Más aún, en la prosecución de su programa nuclear, desafió a Washington con la adquisición de un reactor atómico alemán, después de que EE.UU. se negara a proveer este. La crítica de Washington a la transacción hizo que Brasilia cancelara la asistencia militar estadounidense.

Mirando a América Latina en su conjunto, sin embargo, podemos efectivamente apreciar que los desafíos a EE.UU. y al orden interamericano declinaron antes de promediar la década de 1970. La caída de los regímenes de Allende (1973) y Velasco (1975) marcaron esta declinación, a la que indudablemente contribuyó la crisis económica provocada por el alza de los precios del petróleo.

Particularmente los esquemas de integración y coordinación, tales como el Grupo Andino y el SELA, padecieron los efectos de la crisis, por los aprietos fiscales de los países miembros y la disminución de su apetito por privilegiar los intereses de grupo sobre los intereses nacionales.

Al igual que en los casos de Chile y Perú, la transformación de las posturas de América Latina se fue materializando fundamentalmente a través de cambios forzados de gobierno que debilitaron gradualmente la marea nacionalista.

Los cambios empezaron tempranamente en la década, con la toma del poder en Bolivia en 1971 por el general Banzer, aparentemente con ayuda del régimen brasileño. Banzer instauró una larga dictadura de derecha (1971-1978) que desarticuló las reformas de sus predecesores y desentonó con los gobiernos izquierdistas del Grupo Andino.

En Uruguay, en junio 1973 el presidente Bordaberry, también con injerencia brasileña, protagonizó un autogolpe que puso en control a los militares, con el objeto de potenciar la lucha contra la guerrilla de izquierda. En setiembre 1973, el general Pinochet, con el beneplácito de Washington, derrocó al presidente Allende y puso en ejecución, de manera pionera no solo en América Latina, sino en el mundo, una política neoliberal a cargo de los llamados «Chicago Boys», pensada, más allá de sus alcances internos, para desplazar como modelo al nacionalismo económico de la región (Klein, 2016, pp. 78-79). Pinochet retiró a Chile del Grupo Andino.

Francisco Morales Bermúdez, como veremos, sacó del mando a Juan Velasco en el Perú 1975 y en unos pocos meses reemplazó a los generales de izquierda del régimen y cambió la orientación interna y externa del mismo.

En la Argentina, en 1976, asumió el poder el general Rafael Videla, derrocando a un endeble segundo peronismo¹⁶ e inició una represión brutal de los elementos subversivos de izquierda en el país, al mismo tiempo que una política económica neoliberal, que solo tenía precedente en Chile.

De esta manera, en América Latina en 1976 dos potencias importantes (Chile y Argentina), bajo regímenes militares, desarrollaban políticas económicas neoliberales de drástico ajuste económico y represión de los asalariados, que en ninguna otra región del mundo habían sido todavía aplicadas, por su alto costo social, aunque eran consideradas por grupos conservadores como una saludable alternativa a las políticas de inspiración keynesiana.

En estos momentos, desde 1975, los regímenes militares de la región desplegaban conjuntamente el Plan Cóndor, inspirado por Henry Kissinger, con el propósito de coordinar el seguimiento y la eliminación de grupos considerados extremistas de izquierda. Dirigidos por Chile y Argentina, los gobiernos involucrados, eran, además, los de Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, con la ocasional colaboración de Colombia, Perú y Venezuela.

En el plano interamericano, el gobierno de Carter (1976-1981), tuvo inicialmente una notable orientación liberal, proclamando la defensa los derechos humanos en la región y apoyando el retorno del canal interoceánico a Panamá —reclamado por toda la región— el cual se concretó en 1977. Sin embargo, desde 1978 tomó fuerza una reacción interna contra lo que se percibía como una debilidad de la política de Carter hacia América Latina y la administración fue adoptando posturas sobre todo anticomunistas y contrarias al Tercer Mundo.

1.4. Balance de los cambios

A manera de balance de esta sección, intentaremos apreciar los elementos centrales del orden internacional y del orden regional que sufrieron modificaciones durante la década de 1970. Para ello, recordemos primero cuáles son estos elementos (que fueron presentados en la sección 1).

1. La voluntad de una o varias grandes potencias o potencias regionales de sostener el orden.

¹⁶ El general Perón, anciano y enfermo, había fallecido en el gobierno en julio 1974.

2. La capacidad de estas potencias de mantener un clima hegemónico (a base de su poder militar, económico y sobre ciertos principios e ideas) que sustente el orden.
3. Un mínimo de conformidad de estas potencias con el funcionamiento del orden.
4. Los fines específicos que persiguen a través del orden las potencias promotoras.
5. Una organización internacional concebida como un arreglo colectivo que facilita el manejo de conflictos y de la cooperación.
6. Regímenes sectoriales que permiten regular áreas de interacción internacional en el mundo o en la región.
7. Ideologías que legitiman la construcción y preservación del orden y sus fines.
8. Un equilibrio de poder entre las alianzas o bloques de las principales potencias, que asegura la estabilidad del orden, o, en su defecto,
9. La consolidación de un orden unipolar
10. La definición geopolítica de grandes regiones o áreas y de las esferas de influencia de las potencias principales.

En el caso del orden internacional, podemos ver que las modificaciones que ocurrieron durante la década de 1970 en sus elementos centrales fueron las siguientes:

1. Disminuyó relativamente el poder económico de EE.UU., haciendo peligrar su *posición hegemónica*.
2. EE.UU. se encontró *insatisfecho* con los arreglos económicos del orden
3. EE.UU. modificó su *fin* o designio original de enfrentamiento con las potencias comunistas y buscó una distensión en el conflicto.
4. EE.UU. se mostró descontento, en particular, con ciertos mecanismos de los *regímenes* globales monetario y de seguridad.
5. Se debilitó entre las potencias industriales la fuerza de la *ideología* dominante del liberalismo económico reformado. Por otro lado, en las potencias comunistas, particularmente en la URSS gracias a los contactos de la distensión, se debilitó la fe en la superioridad de una economía centralmente planificada.
6. Se rompió el *equilibrio* económico entre EE.UU. y sus aliados del Norte, especialmente la Comunidad Europea y aumentó el poder económico de la OPEP.

Las modificaciones de estos elementos arrojaron algunos *cambios y transformaciones* de importancia en el orden internacional, a saber:

En aras de mejorar su poder económico y mantener su condición *hegemónica*, EE.UU. optó por modificar el *fin* original de un enfrentamiento constante con las potencias comunistas, así como por cambiar unilateralmente el *régimen* monetario. La *ideología*

del liberalismo reformado se vio muy debilitada y fue reemplazada, a partir de 1979, por el neoliberalismo, el cual propició la globalización. La URSS, descontenta con los resultados del socialismo, intentó reformar profundamente su sistema económico y político. La subsiguiente caída de la URSS, junto con la globalización, condujo a un *Cambio de Orden* en la década de 1990.

Por último, la ruptura del *equilibrio* económico entre EE.UU. y sus aliados llevó, primero, a la aparición de una nueva dimensión de la integración europea, una postura externa unificada que le dio un mayor protagonismo internacional a la CE; en segundo lugar, surgió el liderazgo económico colectivo del G-7 en reemplazo del liderazgo estadounidense. La OPEP, por su parte, pasó a ser un importante actor económico.

Por otro lado, los *elementos* del orden regional (interamericano y latinoamericano) que sufrieron modificaciones durante la década de 1970 fueron los siguientes:

1. La *hegemonía* estadounidense perdió credibilidad en su manifestación de asistencia económica a los países latinoamericanos, por haber faltado al compromiso de la Alianza para el Progreso.
2. Un gran número de Estados latinoamericanos se sintió *insatisfecho* con el funcionamiento del orden interamericano.
3. Más específicamente, decayó entre los países latinoamericanos la conformidad con el funcionamiento de la OEA como *arreglo colectivo* con EE.UU.
4. La *ideología* liberal del desarrollo económico fue desafiada y desplazada por la teoría Centro-Periferia de la CEPAL y la Teoría de la Dependencia.
5. Hubo una alteración del *equilibrio de poder* latinoamericano en cuanto a la actitud frente a EE.UU., manifestada en los siguientes hechos:
 - la creación del Grupo Andino (incluyendo en 1973 a la tercermundista Venezuela con un rol prominente) y su conversión en un esquema de integración de corte nacionalista, con una actitud reguladora hacia la inversión extranjera;
 - la inclinación del gobierno revolucionario del Perú de vincular su propósito de reformas internas con la asunción de un liderazgo dirigido a modificar las relaciones de América Latina con EE.UU., inspirado en la Teoría de la Dependencia;
 - el firme apoyo de México al reformismo del Tercer Mundo.

Estas modificaciones de los elementos del orden regional que se registraron en la década de 1970, en contraste con el caso del orden internacional, no condujeron a cambios muy importantes.

El alza crítica de los precios del petróleo, por un lado, y por otro la caída de dos regímenes líderes y ejemplos en la «rebelión» latinoamericana (Allende y Velasco) originaron, respectivamente, un nuevo foco de preocupación aguda y debilitaron la corriente reformista. Esta corriente, por lo demás, encontró una firme resistencia de EE.UU., que impidió avanzar en el debate y la negociación. Los impulsos del desarrollismo en la mayor parte de la región se vieron afligidos por una nueva estrechez fiscal.

El equilibrio de poder en la región, particularmente en cuanto a reivindicaciones sociales y la actitud frente a EE.UU., volvió a cambiar, por la aparición de regímenes represivos de derecha, que silenciaron el apoyo popular a las reformas domésticas progresistas, así como el apoyo de los medios de comunicación a reformas hemisféricas y que llegaron a coordinar entre sí la erradicación de los movimientos nacionales de izquierda.

En el plano multilateral, subsistieron algunos nuevos organismos ideados para promover el cambio (Grupo Andino, SELA) pero quedaron debilitados por la evolución de la coyuntura y la disminución del entusiasmo y apoyo de los Estados miembros.

2. La política exterior peruana, 1968-1975

2.1. Antecedentes y ámbito regional

Con la llegada del gobierno militar se produce una inflexión en la conducción de la diplomacia peruana. Dicho giro estuvo vinculado a la naturaleza del régimen y su doctrina de «seguridad integral». Si la dependencia económica debía ser considerada como una amenaza a la soberanía nacional, esta era un desafío que debía ser enfrentado no solo a través de la expropiación de compañías extranjeras, sino también apelando a un nuevo orden económico y comercial en los foros internacionales.

Helan Jaworski, señala si «cabe preguntarse si el régimen militar tuvo claro desde su inicio el propósito de reordenar su comportamiento internacional y diseñar una política específica que le diera al país un nuevo rol en el marco continental y mundial» (Jaworski, 1983, p. 592). Al contestar esta pregunta, Jaworski considera la posibilidad de que la política exterior revolucionaria fuera influenciada sobre todo por eventos internos, es decir, que «las acciones en materia internacional no habrían sido sino un complemento necesario para despertar en la opinión pública interna una reacción favorable que legitimara la toma de poder por un gobierno de facto» (Jaworski, 1983, p. 592). Asimismo, según Jaworski, a medida que avanza el proceso revolucionario, los foros internacionales se convirtieron en un espacio invaluable para defender los logros de la misma, lo cual le otorgo mayor autonomía al gobierno.

Toda acción internacional refleja hasta cierto punto las condiciones internas de un proceso político, y el caso de la revolución peruana no tendría por qué ser una excepción. Hemos visto, sin embargo, que la política exterior peruana no solo sirvió para legitimar un proceso interno.

Queda claro que la política exterior del nuevo gobierno significó una ruptura en varios frentes, dejando atrás finalmente las limitaciones que había arrastrado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Se percibe un quiebre en las relaciones con los Estados Unidos, el cual fue iniciado con la expropiación de la International Petroleum Company. Asimismo, la diversificación de las relaciones externas, para incluir a los países socialistas, materializó la ruptura de un encasillamiento ideológico.

Podemos decir que en 1968 la diplomacia peruana había comenzado a desarrollar una concepción global en cuanto a temas internacionales y un mayor conocimiento en cuanto a los aspectos económicos de estos. Este proceso fue el resultado de una larga tendencia que empezó hacia fines de la Segunda Guerra Mundial. Previo al conflicto global, el Perú aun sostenía una visión parroquial en cuanto a la política exterior, resultado de su inhabilidad de resolver las disputas territoriales con sus vecinos. Debido a esto, «las aproximaciones jurídicas habían predominado sobre los análisis políticos» (Jaworski, 1983, p. 578). Sin embargo, estos conflictos fueron mayormente resueltos tras la década del cuarenta, lo que permitió que la diplomacia peruana entrase a una nueva etapa. Pero al mismo tiempo, la política exterior seguía lidiando con otra de las consecuencias del fin de la guerra: la creciente dependencia de los Estados Unidos en las esferas política, económica y militar. Esta dependencia se agudizó durante el *ochenio* de Odría y no se vio afectada por la llamada «Doctrina Prado» (Jaworski, 1983, p. 576).

Más aun, la dependencia adquirió mayor fuerza tras la Revolución Cubana y con el lanzamiento de la Alianza Para el Progreso. Ciertamente, durante el gobierno de Belaunde, hubo episodios aislados de «autonomía» en las relaciones del Perú con los Estados Unidos —como el caso de la captura de barcos estadounidense que entraron en aguas territoriales peruanas y la compra de aviones franceses Mirage— pero aparte de estos escasos ejemplos, se llevaron a cabo grandes esfuerzos para mantener la política exterior nacional en alineamiento con los intereses estadounidenses.

En los ámbitos interamericano y latinoamericano, la nueva política exterior del gobierno militar intentó liderar el nacionalismo latinoamericano, orientando la integración regional y rompiendo la dependencia de Estados Unidos. En esta política destacan las acciones en la OEA, el Grupo Andino y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

2.2. La Organización de Estados Americanos

La política peruana en la Organización de los Estados Americanos se centró principalmente en tres temas: la exclusión de Cuba de la OEA; las disputas bilaterales del Perú con los Estados Unidos; y la restructuración del organismo interamericano.

En cuanto al primer punto, el Perú se alejó de la postura conciliadora que hasta entonces había mostrado hacia los Estados Unidos. En la década de los sesenta, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos siguieron la pauta de los Estados Unidos de aislar a Cuba del resto del continente. Cuba fue suspendida de la OEA a comienzos de 1962 (suspensión a la que se opuso el canciller peruano Raúl Porras Barrenechea dos años antes, desafiando el mandato del presidente Manuel Prado). Ese mismo año, en la octava reunión de ministros de relaciones exteriores en Punta del Este, se aplicaron sanciones políticas y económicas contra Cuba.

Sin embargo, a comienzos de la década de 1970, el consenso anticubano en América Latina se había debilitado, y varios países de la región exigían el fin de las sanciones. El gobierno peruano presentó en 1972 una moción para que los países de la OEA restableciesen vínculos diplomáticos con el gobierno de Castro. La moción no fue aprobada, pero el Perú restableció sus relaciones con La Habana ese mismo año. Tendrían que transcurrir tres años para que una nueva moción, nuevamente respaldada por el gobierno peruano, obtuviese los votos necesarios en la OEA (Brands, 2010, p. 482).

Con respecto al segundo tema, el Perú buscó utilizar a la OEA como un foro para visibilizar las disputas bilaterales que tenía con los Estados Unidos. Después de la expropiación de la International Petroleum Company, Estados Unidos amenazó con aplicar la enmienda Hickenlooper, medida que exigía detener toda ayuda estadounidense y multilateral hacia aquellos países que expropiasen compañías americanas sin una adecuada indemnización. Aunque Estados Unidos nunca aplicó oficialmente dicha enmienda, el gobierno de Nixon, continuando con la política de su predecesor, no descartaba su aplicación.

Tras un tenso intercambio de mensajes con EE.UU. sobre la enmienda, el canciller Mercado Jarrín sugirió que se «elabore una nueva conceptualización sobre su significado como un caso específico de agresión económica prevista en los artículos 13 y 16 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, puesto que los EE.UU. pretenden hacer prevalecer una amenaza para limitar la libertad de los pueblos latinoamericanos; que el desarrollo de dicha conceptualización es necesaria para luchar contra esa enmienda agresiva» (Acta del Consejo de Ministros, 22 de octubre de 1968). La elaboración de esta nueva conceptualización resultó en dos resoluciones de la OEA que criticaron a Washington por «agresión económica» (Brands, 2010, p. 483).

Finalmente, el gobierno peruano, junto con otros países de la región, buscó reformar el organismo para que representase en menor medida los intereses de los Estados Unidos por encima de aquellos de los demás miembros. Dicha reforma, que se enlazaba con las del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Banco Interamericano de Desarrollo, proponía trasladar la sede de la OEA de Washington D.C. a una capital latinoamericana, como primer paso para «latinoamericanizar» al organismo. Con esta finalidad, el Perú propuso la creación de una comisión especial encargada de estudiar la reorganización de la OEA, la cual celebró tres sesiones durante 1973 (Tomassini, 1975, p. 588). Sin embargo, dicha comisión no llegó a presentar resultados concretos.

2.3. Grupo Andino y SELA

El Perú estuvo entre los socios fundadores del Grupo Andino pero no asumió un papel de liderazgo dentro de este hasta después de la toma del poder por el gobierno militar.

En efecto, con relación al antecedente inmediato del Acuerdo de Cartagena, la Declaración de Bogotá (1966), son conocidas las razones económicas de los países de desarrollo intermedio de la región para formar un grupo subregional: acercarse al grado de desarrollo de Argentina, Brasil y México con el objeto de equilibrar las ganancias derivadas del área de libre comercio de la ALALC. En este propósito se señala los roles principales de Colombia y Chile.

Menos conocidas son las razones políticas para la creación del Grupo Andino, una de las cuales destaca Moniz Bandeira (Moniz, 2004, p. 357). Se estaba dando en 1966 una significativa colaboración del nuevo régimen militar de Argentina (Onganía) con el de Brasil, que habría hecho temer a otros países de la región la posibilidad de que se formara un eje autoritario que buscara la supremacía regional.

Fomentado especialmente por el gobierno de Frei, el grupo subregional habría surgido como un contrapeso democrático a la amenaza hegemónica de Argentina y Brasil¹⁷. En este sentido, podríamos afirmar que, políticamente, la creación del Grupo Andino habría sido estimulada por la reacción del tercer miembro del tradicional ABC, Chile, ante la perspectiva de un liderazgo regional colectivo que lo excluyera.

Cuando se firma el Acuerdo de Cartagena (1969), el Perú tiene un gobierno militar, que no solo rompe la ejemplar unidad democrática del grupo sino que además asume

¹⁷ Moniz señala que el canciller brasileño Magalhaes reaccionó públicamente denunciando la amenaza que representaba para la unidad continental la iniciativa fomentada especialmente por Chile (2004, p. 357).

un papel de paradigma contrario, que pronto propicia que los militares de dos de los cuatro miembros restantes, Bolivia y Ecuador, sigan sus pasos.

En estos momentos, el Perú parece comenzar a jugar un rol de liderazgo regional, al promover con especial empeño que se realice una reunión de cancilleres latinoamericanos en Viña del Mar, la cual produce un consenso reformista que es transmitido a EE.UU.¹⁸.

En poco tiempo el llamado «modelo peruano» se convierte en una suerte de alternativa progresista al «modelo brasileño» de gobierno militar, excluyente y por entonces completamente alineado con EE.UU.

Las aceleradas reformas, con impecable respaldo técnico, que adopta en su vía de desarrollo nacionalista e incluso el régimen peruano, en los años siguientes, lo vuelven centro de atención no solo de la Subregión Andina sino también de América Latina y el Tercer Mundo.

Las principales reformas inciden en el campo de la inversión extranjera, las cuales cuentan con una similar inspiración e ilustrada influencia técnica que las que plantea el Grupo Andino (Acuerdo de Cartagena, 1970); inciden también en la participación de los trabajadores en los beneficios y administración de la empresa privada.

El propio modelo de integración y desarrollo del Grupo Andino, identificado con las orientaciones del gobierno militar peruano, fue varias veces elogiado por los expertos de la UNCTAD y considerado como un paradigma para el Tercer Mundo¹⁹.

Otro esquema de cooperación en el cual Perú tuvo una destacada participación fue el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) establecido en 1975 en Caracas. Aunque no se trata propiamente de un arreglo de integración, el SELA responde a ciertas necesidades que en ese momento aparecían con fuerza en los países latinoamericanos: buscar coordinadamente una nueva forma de inserción en el mundo que los alejara de la dependencia de EE.UU., fortaleciendo relaciones con actores como la CE, Japón, el G-77, y los países socialistas; desarrollar la cooperación económica intrarregional y extrarregional; y establecer un foro de discusión y concertación puramente latinoamericano que superara las deficiencias y limitaciones de la OEA. En este sentido, un importante antecedente del SELA es la CECLA, un foro regional creado en 1964 para coordinar posiciones en la UNCTAD.

¹⁸ Afirma Mercado, que era canciller del Perú a la sazón, que realizó gestiones especiales con Chile, Venezuela, Colombia y Argentina para que se pudiera realizar la reunión (Kruijt, 1989, p. 150)

¹⁹ Véase: Sidjanski, 1974.

La iniciativa del SELA fue presentada por México y Venezuela, pero meses antes de su creación, el presidente Velasco subrayó el papel jugado por el Perú en la generación del sistema, apuntando que la tesis sobre la necesidad del SELA «la ha sostenido este Gobierno y es anterior a la revolución» (Acta del Consejo de Ministros, 27 de mayo de 1975). Hay que señalar también que el segundo secretario general del SELA (1979-1983) fue el diplomático peruano Carlos Alzamora.

2.4. El rol global del Perú

2.4.1. *La UNCTAD, el Grupo de los 77 y el Perú*

El Grupo de los 77 es rara vez mencionado en las páginas de la historia diplomática peruana hasta la llegada al poder del gobierno revolucionario de la Fuerza Armada, cuando se dio una alineación de la política exterior peruana con los intereses del «tercermundismo» en general y el Movimiento de los Países No Alineados²⁰. Sin embargo, el Perú formó parte del Grupo de los 77 desde 1964, aunque el papel que jugó durante esta etapa no sería tan importante como el que asumiría más adelante.

La historia del Grupo de los 77 comienza en 1961, cuando la Organización de las Naciones Unidas (ONU) inaugura la llamada «década del desarrollo». Sucedió que, a pesar de los grandes avances logrados, la brecha de desarrollo entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo continuaba aumentando. Simultáneamente a la inauguración de la primera «década del desarrollo», la ONU aprueba la resolución 1701 (XVI) la cual establecía el «Comercio Internacional como el Instrumento Primario para el Desarrollo Económico». La resolución solicitaba al secretario general (el diplomático birmano U-Thant) «consultar a los estados miembros de las Naciones Unidas y miembros de las agencia especializadas y determinar sus puntos de vista sobre la conveniencia de llevar a cabo una conferencia internacional sobre los problemas del comercio internacional» (Sauvant, 2014, 27). Dicha conferencia trataría primariamente sobre los mercados de *commodities*, pero otros temas podrían ser considerados. El resultado final de este proceso fue la convocatoria de la histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés)²¹.

La aparición del Grupo de los 77 dentro del contexto de la UNCTAD tuvo lugar principalmente gracias a los esfuerzos de Yugoslavia y un número de países de América Latina. Yugoslavia, liderada por el mariscal Tito, hizo grandes esfuerzos para

²⁰ Existe otro error en asumir que el G 77 y el MPNA son uno y el mismo. Si bien casi todos los miembros del G 77 también eran parte del MPNA, siempre fueron —y continúan siendo— dos entes diferentes. Ambos cooperan estrechamente a través de un Comité Coordinador Conjunto que es presidido por los presidentes de cada organización.

²¹ Para una narrativa completa sobre el origen y desarrollo del grupo de los 77 ver: Sauvant, 1981.

que el líder egipcio Gamal Abdel Nasser organizara una conferencia en anticipación a la conferencia de UNCTAD para discutir temas comerciales.

La Conferencia de El Cairo, que tuvo lugar en 1962 y fue concurrida mayoritariamente por países afroasiáticos, tuvo importancia por dos razones. Primero, por la participación del economista argentino Raúl Prebisch —quien eventualmente sería el primer secretario de la UNCTAD, una vez convertida en organización permanente— y segundo, por la insistencia de Tito sobre la necesidad de una mayor cooperación entre los países afroasiáticos y latinoamericanos (Geldart y Lyon, 1980, pp. 83-84)²².

El Perú —pasando difíciles momentos internos— no participó en la conferencia de El Cairo. Por entonces llegaba a su fin el segundo gobierno de Manuel Prado, cuya política exterior —la llamada «doctrina Prado»— buscaba una mayor cooperación entre América Latina y Europa, y no con el tercer mundo (Velaochaga, 1999, p. 194).

Esto cambió con la llegada de Fernando Belaúnde al poder en 1963. Si bien Belaúnde buscaba una «relación especial» con los Estados Unidos dentro del marco de la Alianza Para el Progreso, su partido Acción Popular contaba con elementos ideológicos que permitirían —hasta cierto punto— un desarrollo más dinámico de la política exterior. Por lo tanto, el Perú, que un par de años atrás no había jugado un gran papel durante el proceso político de la formación de la UNCTAD, pasó a formar parte del comité preparatorio de la conferencia.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo tuvo lugar en 1964, siendo la primera conferencia en la que los principales bandos que dialogarían serían los países del Norte y los del Sur y contando con una concurrencia, sin precedentes, de cuatro mil participantes.

El presidente Belaúnde envió con la delegación peruana un mensaje de aliento, expresando su deseo de que la conferencia logre su «objetivo vital» de corregir «los desbalances que actualmente existen entre los intercambios comerciales de los países en desarrollo con los países altamente industrializados y lograr así un orden universal más justo que garantice la prosperidad general y una paz duradera sobre la fundación de la justicia económica y progreso social» (ONU, 1964, p. 90).

El vicepresidente Edgardo Seoane Corrales fue designado como jefe de la delegación. Seoane contó con el apoyo del embajador Vicente Cerro Cebrián, considerado en

²² Los autores señalan que si bien las ideas de Prebisch formaron la base de muchas de las propuestas de la CNUCYD, estas no siempre fueron entusiastamente recibidas por todos los miembros del grupo, especialmente los que formaban el bloque afroasiático, quienes las consideraban excesivamente basadas en las experiencias Latinoamericanas durante la Gran Depresión.

Torre Tagle como un pionero de la diplomacia económica, en un momento en el cual la Cancillería se alejaba de la antigua tendencia a fijarse exclusivamente en aspectos jurídicos y culturales, los cuales si bien siguieron siendo importantes, dejaron de ser «el exclusivo quehacer del diplomático profesional» (De la Puente, 1997, p. 59).

Seoane se encontraba ideológicamente a la izquierda de la coalición del gobierno (incluso llegó a alejarse del partido de Belaunde y formar la Acción Popular Socialista en 1967). No es sorprendente, por lo tanto, que su discurso en la inauguración de la conferencia incluyese nociones de la teoría Centro-Periferia y aun de la que sería posteriormente la Teoría de la Dependencia, anticipando así la visión que la diplomacia peruana difundiría durante el gobierno de la Fuerza Armada bajo el General Velasco.

Dicho pensamiento incluso llevó a que Seoane posicione al Perú —por los menos retóricamente— dentro del campo de los países No Alineados. «Debemos aprovechar esta oportunidad para manifestar que, como el presidente del Perú lo acaba de expresar, el nuestro no es el sistema capitalista liberal bajo el cual las manos de los gobiernos se encuentran atadas por los grandes intereses económicos... Ni tampoco formamos parte del sistema comunista, en el cual el hombre esta indefenso frente a gobiernos que lo dominan y administran todo» (ONU, 1964, p. 311). El Perú había trazado un camino propio, uno que era «nacionalista, democrático, revolucionario... y de inspiración social cristiana» (ONU, 1964, p. 311).

En cuanto a la relación del Perú con los otros países del tercer mundo, Seoane destacó que si bien cada región debía organizarse de acuerdo a su propio desarrollo y problemas históricos —los recientemente independizados países Afro-Asiáticos enfrentaban diferentes desafíos que las naciones latinoamericanas— aun así era deseable «tomar acciones coordinadas, para hacer más efectivo el logro de la prosperidad común» (ONU, 1964, p. 310).

Seoane finalizó su discurso manifestando que si bien el colonialismo político estaba llegando a su fin, «el colonialismo económico, igual de nocivo, se está fortaleciendo. Las grandes naciones deben entender que al tratar de mantener cualquiera de estos dos tipos de colonialismo, están poniendo en peligro su seguridad política y económica en un futuro no muy lejano» (ONU, 1964, p. 311). La única posible alternativa a esta problemática, era la creación de un orden económico internacional más justo.

Las palabras de Seoane —como las de la mayoría de los líderes del Tercer Mundo— fueron ignoradas por los países industrializados en la conferencia, y estos últimos votaron en contra o se abstuvieron en las resoluciones presentadas por los países en desarrollo. Por ende, los países en desarrollo —entre ellos el Perú— emitieron un declaración conjunta en la cual, a pesar de reconocer que «La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo es un avance significativo hacia

la creación de un nuevo y justo orden mundial económico», lo más notable era que había ayudado a «forjar la unidad de los 75 (el número de países que estaban entonces en el G-77), la característica más sobresaliente de toda la Conferencia y un evento de relevancia histórica» (ONU, 1964, pp. 66-67).

En cuanto a los resultados concretos de la UNCTAD los países en desarrollo estimaban que las recomendaciones finales eran únicamente «un paso inicial hacia el respaldo internacional de una nueva política comercial para el desarrollo. No consideraban que el progreso registrado en cada una de las principales áreas de desarrollo económico había sido adecuada o conmensurada con sus requisitos esenciales» (UNCTAD, 1964, p. 67). Debido a esto, el grupo se comprometió a mantener y reforzar su unidad durante los próximos años.

2.4.2. UNCTAD II: Entre los Estados Unidos y el Tercer Mundo

Cuando la UNCTAD II tuvo lugar en Nueva Delhi, en 1968, el Grupo de los 77 se encontraba mejor organizado después de que sus miembros llevaran a cabo su primera Reunión Ministerial en la capital de Argelia en 1967. El resultado de esta reunión fue la Carta de Argel, un extenso documento que «se convirtió en la expresión más auténtica y autorizada de los esfuerzos y aspiraciones colectivas del G77» (Geldart y Lyon, 1980, p. 90). Estas aspiraciones formarían la base de la posición del Grupo de los 77 en la UNCTAD II.

Una vez más, Seoane encabezó la delegación peruana; su discurso hacia la asamblea reflejó más frustración que esperanza. Esto se debía seguramente, además de la situación regional, a los problemas bilaterales entre el Perú y los Estados Unidos, ocasionados por la disputa sobre la International Petroleum Company y al panorama interno peruano²³. A pesar de que el Perú llevo a cabo grandes esfuerzos para encontrar una situación aceptable para la compañía, los Estados Unidos habían congelado la ayuda, deteniendo cualquier avance peruano dentro de la Alianza para el Progreso.

Seoane expresó su disgusto en la UNCTAD II, vinculando los problemas en los frentes global y regional, lamentando que «las principales resoluciones del primer período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo no se hayan llevado a la práctica y que las negociaciones (de la Ronda) Kennedy no hayan resuelto las cuestiones fundamentales del comercio exterior de los países pobres. Las esperanzas surgidas en los países del hemisferio americano con motivo de la Alianza para el Progreso han sido asimismo defraudadas» (ONU, 1968, p. 171).

²³ Las reformas propuestas por el gobierno eran bloqueadas sistemáticamente por la oposición en el Congreso.

Además de estos puntos, Seoane recomendó acción en aquello que el Perú no había podido lograr, precisamente debido a su cercana relación con los Estados Unidos: el establecimiento de relaciones comerciales con los países comunistas. Las palabras de Seoane daban la impresión de que los países en desarrollo no podían llevar a cabo estas acciones por sí solos y que necesitaban un apoyo institucional para lograrlo: «El comercio entre los países en desarrollo y los países de economía centralmente planificada o socialista debe ser fomentado por la UNCTAD, que debe ver la conveniencia de establecer un mecanismo flexible que sirva para que los países interesados fomenten y amplíen ese comercio» (ONU, 1968, p. 173).

En el caso peruano, a pesar de los esfuerzos de Seoane, la administración Belaúnde nunca abandonó su intento de establecer una «relación especial» con los Estados Unidos, el cual no le dio frutos. Es difícil pensar que este comportamiento peruano fuera guiado por algún tipo de «pragmatismo», dado que el Perú no recibió ningún beneficio de las relaciones con Washington. En todo caso, la administración Belaúnde no llegó al fin de su mandato, pues fue derrocada por la Fuerza Armada a fines de 1968, la que adoptaría una política exterior sin precedentes en la historia peruana.

2.4.3. El Gobierno Militar y el G-77

En setiembre de 1969, casi un año después del golpe de la Fuerza Armada, el ministro de Relaciones Exteriores, general Edgardo Mercado Jarrín, dio su primer discurso ante la Asamblea General de la ONU. Durante el discurso, Mercado Jarrín buscó defender los logros de la Revolución y obtener legitimidad para los mismos en el ámbito internacional.

Pero también es posible apreciar en su discurso la idea de que estos logros *requerían* de una contraparte internacional. En otras palabras, no solo se buscaba apoyo interno y externo para la agenda revolucionaria, sino que se sugería esta agenda demandaba cambios en el orden internacional para convertirse en una realidad. Así, Mercado Jarrín señalaba que el panorama por « el que atraviesa en la hora presente la sociedad peruana, y del cual hemos ofrecido una rápida visión, tiene su correlato en el ámbito externo y (los cambios) corresponden a una manera de concebir la sociedad internacional y la acción que en este campo le compete al Perú» (MRE, 1971, p. 95).

Aunque Mercado Jarrín no hace mención directa al Grupo de los 77 durante este discurso, uno de los principales ejes del mismo era la colaboración internacional en temas comerciales.

Si bien la Revolución peruana pretende crear las condiciones internas necesarias para un desarrollo autopulsivo, pensamos que, por las características de nuestro país y del periodo histórico precedente, el comercio exterior debe ser la fuente fundamental de los recursos financieros que se requieren para alcanzar nuestros objetivos. En este

sentido, es imprescindible la reestructuración e intensificación del comercio internacional, pues, resulta inadmisibile que tengamos que disponer actualmente del doble de valor exportable de nuestra producción para poder adquirir mercancías por una cantidad equivalente a la que comprábamos en décadas pasadas (MRE, 1971, p. 107).

Estos objetivos eran los mismos que buscaba el Grupo de los 77 en la UNCTAD.

En 1970 la política exterior peruana se encontraba sustancialmente vinculada con los objetivos del Grupo de los 77. Cabe resaltar, sin embargo, que dicha vinculación transitaba por una serie de niveles. Primero, los países latinoamericanos se reunían en el marco de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) para establecer la postura latinoamericana ante la UNCTAD y luego actuaban conjuntamente dentro del Grupo de los 77.

Es por eso que durante la reunión de los No-Al en Lusaka en 1970, Mercado Jarrín subraya el rol del Perú y de América Latina en el proceso de la reestructuración del comercio internacional: «Es así como América Latina, acentuando su vocación universalista, viene contribuyendo, a través de la CECLA, a los fines que, en el seno de la UNCTAD, cumple el Grupo de los 77, y que están dirigidos a la obtención de un justo trato en materias económicas, financieras y comerciales, así como de orden científico y tecnológico» (MRE, 1971, p. 294).

El Perú, sin embargo, deseaba aún más cooperación entre los países del tercer mundo, buscando una mayor institucionalización (que se había planteado ya desde la declaración original de los 77) y que acercara a los bloques continentales: «El Perú, que se honra en prestar su activo concurso a los pronunciamientos de la CECLA contempla con vivo interés las posibilidades de establecer, en el campo de las vinculaciones interregionales, sistemas adecuados de consulta y coordinación» (MRE, 1971, p. 107).

El gobierno peruano se veía a sí mismo como un potencial líder, no solo dentro de la CECLA, sino también dentro del Grupo de los 77; una posición de liderazgo dentro del mismo era una prioridad del gobierno peruano. Por esta razón deseaba ser la sede de la Segunda Reunión Ministerial del Grupo de los 77 en 1971.

Durante las sesiones del Consejo de Ministros, el general Mercado constantemente informaba al general Velasco sobre los avances en este esfuerzo, insistiendo en que las posibilidades de éxito eran altas debido a la posición independiente del país y su defensa del tercer mundo presentada en la Reunión de Lusaka (Acta de la Sesión de Consejo de Ministros del 12 de enero de 1971). El Perú finalmente obtuvo la sede, tras el retiro de las candidaturas de Chile y México. Mercado consideró esta designación como un reconocimiento por parte del tercer mundo al gobierno revolucionario (Acta de la Sesión de Consejo de Ministros del 9 de febrero de 1971).

En materia de política exterior, la designación era conveniente para la imagen del Perú, no solo para legitimar una posición interna, sino también para presentarlo como un modelo para «salir del subdesarrollo y de la dependencia.» Según el canciller, debido a que el tercer mundo seguía muy de cerca los eventos domésticos peruanos, el Perú había logrado obtener una posición de «vanguardia» (Acta de la Sesión de Consejo de Ministros del 16 de febrero de 1971).

La reunión preparatoria en Lima ocurriría en un momento clave en la escena internacional. La crisis monetaria iniciada por las reformas de Nixon que marcaron una caída en el valor real del dólar afectaba negativamente el balance comercial de los países en desarrollo.

Esta situación empujaba al Grupo de los 77 a trazarse objetivos más ambiciosos. Presentaría sus propias propuestas en cuanto a políticas monetarias y financieras, las cuales estaban estrechamente ligadas a la política comercial (Geldart y Lyon, 1980, p. 92). El Perú consideraba que podía liderar este proceso, y Mercado propuso que durante la reunión preparatoria el Perú debía incluir en la agenda para la UNCTAD III que «las resoluciones que afectan la moneda no se tome(n) con prescindencia de los países subdesarrollados como ocurre ahora» y que al presentarse fluctuaciones importantes en las tasas de cambio deberían «establecer las nuevas reglas de juego» en las que se pide que esté presente el Tercer Mundo (Acta de la Sesión de Consejo de Ministros del 17 de agosto de 1971).

Dicha propuesta fue formalmente presentada ante el Grupo de los 77 en una reunión previa a la de Lima, en Ginebra. Mercado exhortó al grupo a que «todo arreglo monetario por adoptarse en el seno de un reducido grupo de potencias no sea sino provisional en sus alcances mientras no cuente con la participación de todos los países». Asimismo, los 77 deberían proponer —a largo plazo, enfatizó el canciller— «que la reforma del sistema monetario internacional sea realizada a través de una conferencia mundial con la plena participación de todos los países en un mismo plano de igualdad» (MRE, 1972, p. 217). Estas palabras serían reiteradas frente a la Asamblea General de la ONU en setiembre, cuando Mercado prometió presentar dicha moción ante el Comité preparatorio de la Reunión de los 77 en Lima, pues era necesario «que el tercer mundo busque una garantía inmediata de ser escuchado en pie de igualdad durante la elaboración de decisiones que habrán de resolver próximamente la nueva política monetaria mundial» (MRE, 1972, p. 25).

Pero si la reunión de Lima presentaba nuevas oportunidades para el Grupo de los 77, también tendría lugar en un momento en el cual las tensiones dentro de los diferentes bloques del grupo parecían agudizarse. Existían numerosas diferencias entre el bloque afroasiático y el latinoamericano. Como veremos más adelante, el bloque

latinoamericano siempre resultó ser el mejor organizado dentro del grupo, lo que llevó a otros países a sospechar que ciertas decisiones estaban siendo tomadas a favor de él (Geldart y Lyon, 1980, p. 88).

Dicha tensión ya había sido discutida por Mercado en las reuniones del Consejo de Ministros peruano, en las cuales al tratar de las actividades a desarrollar para la reunión de Lima, explicó «la conveniencia de que todos los países del tercer mundo estén de acuerdo y (se neutralice) el concepto de los países africanos que estiman que se está ayudando más a la América Latina, por lo que se muestran defraudados» (Acta de la Sesión de Consejo de Ministros del 12 de octubre de 1971).

En este sentido, hay que destacar que algunos países latinoamericanos consideraban que era mejor negociar con los países desarrollados como bloque regional, pues consideraban que los países afroasiáticos, más radicales, tomaban posturas que iban en contra de los intereses latinoamericanos.

El Perú, en vísperas de la reunión de Lima, reconoció y trató de limar estas asperezas. En una reunión frente a los representantes latinoamericanos reunidos en Ginebra, el Canciller Mercado enfatizó que en ese momento los retos del tercer mundo no solo lidiaban con «políticas lesivas a los intereses del mundo en desarrollo sino también con el propósito dirigido a dividir al tercer mundo aprovechando de eventuales diferencias sobre las mejores vías para conseguir un mayor grado de cooperación internacional, con el objeto de sembrar la suspicacia y la desunión» (MRE, 1972, p. 42).

El Perú consideraba que su rol era uno de enlace entre ambos bloques, pues poseía «una larga ejecutoria internacional al servicio de la unidad y de la mediación» y deseaba actuar con «todo dinamismo ese papel en la reunión ministerial de los 77.» Dicha actuación como país anfitrión, insistía Mercado, «estaría alejada de toda tentación de inmaduros enfrentamientos, sin que ello reduzca un ápice la firmeza con que sabrá mantener sus propios puntos de vista y aquellos que son comunes a los intereses del tercer mundo» (MRE, 1972, pp. 14-15) A pesar de las palabras del Canciller, estas fisuras continuarían e incluso se harían más profundas tras la reunión preparatoria de Lima.

2.4.4. La Reunión del G-77 en Lima

Obtener la sede para la segunda reunión ministerial del Grupo de los 77 en octubre 1971 significó el momento cumbre de los esfuerzos peruanos para asumir una posición de liderazgo dentro del grupo.

De acuerdo con Greyson, un académico estadounidense presente en el evento, el silencio se apoderó del auditorio al entrar el general Velasco, encargado de dar el discurso de bienvenida, el cual fue simultáneamente traducido a media docena de idiomas. Velasco expresó a la audiencia que si bien ciertas presiones domésticas

habían forzado al gobierno peruano a actuar de manera más «conservadora» en el frente interno, «la política exterior peruana continúa exhibiendo el radicalismo de los primeros días de la revolución» (MRE, 1972, p. 91). Finalmente, y haciendo eco de las palabras de su canciller ante la ONU, Velasco urgió a los países presentes a unirse contra el subdesarrollo y no meramente culpar a los países desarrollados por el mismo (MRE, 1972, p. 91).

Pero la verdadera figura de la reunión fue el canciller Mercado. En su discurso celebró la expansión del grupo, el cual ahora incluía a Cuba, que había sido incorporada gracias a los esfuerzos peruanos (Geldart y Lyon, 1980, p. 87). Asimismo recaló la expansión de la agenda del grupo, la cual no solo discutía temas comerciales, sino también abarcaba reformas institucionales e inclusive el tema del desarme. Sin embargo, el tema central de su discurso fue la necesidad de evitar divisiones dentro del grupo.

Debido a que la reunión ministerial tenía como objetivo establecer una posición común para la UNCTAD III, Mercado advirtió que la UNCTAD «atraviesa ahora una fase de realización gradual susceptible de engendrar diferencias (entre los miembros) que derivan de la propia competencia en que se encuentran dentro del sistema de comercio actual» (MRE, 1972, p. 225). Era objetivo de la conferencia, y por lo tanto el objetivo peruano «apreciar los alcances de estas discrepancias y lograr los medios entre todas las regiones para alcanzar definiciones comunes de la problemática económica internacional» (MRE, 1972, p. 225).

Sin embargo, Mercado presentó una visión optimista del grupo, destacando que a pesar de «cierta dificultad interregional, el Grupo de los 77 confirmó su unidad básica,» especialmente frente a las dificultades que habían significado la crisis de la suspensión de la convertibilidad del dólar y la sobretasa a las importaciones decididas por Estados Unidos (MRE, 1972, p. 225).

Dicha unidad aparentemente volvió a reflejarse en la Declaración de Lima, en la cual el grupo insistió en que al haberse reunido por segunda vez «hemos reforzado la unidad y la solidaridad del grupo de los 77 como instrumento para lograr una estructura más racional y equitativa de las relaciones económicas internacionales y para vigorizar la confianza de los países en desarrollo en sí mismos al organizar su propio progreso económico y social» (ONU, 1973, p. 401).

¿Cuáles fueron los principales logros de la Reunión de Lima, para el Perú y el Grupo de los 77? En primer lugar, la exitosa realización del evento contando con el Perú como anfitrión, en lo que fue un estreno extraordinario de una vinculación del Perú con el tercer mundo, el cual había estado hasta entonces muy lejano de nuestras percepciones. Claro está que la distinción peruana fue menor que la que se otorgó al gobierno socialista de Chile al año siguiente al obtener la sede de la reunión de

la UNCTAD en pleno, tal como observaron críticos del gobierno militar (Hoyos, 1977, p. 151).

Otro logro fue la ampliación de la agenda económico-política del G-77 (que ya hemos mencionado), a raíz de la crisis suscitada por las medidas económicas de Nixon. Sin embargo, los mismos críticos señalaron que la propuesta peruana de una conferencia monetaria mundial, era poco realista, pues «bastaba una dosis de sentido común para comprender que las democracias industriales no aceptarían jamás que en la regulación de su sistema monetario intervinieran los Estados comunistas» (Hoyos, 1977, pp. 151-152).

La discrepancia con la propuesta peruana era de alguna forma compartida, aunque de manera mucho más discreta, por el propio ministro de Economía peruano de entonces, el general Morales Bermúdez, quien consideraba que el problema monetario no era esencial para el Perú, sino más bien el hecho que los precios de productos de exportación sean determinados por las grandes potencias (Acta de la Sesión de Consejo de Ministros del 16 de diciembre de 1971).

Para Morales Bermúdez, el problema monetario «era el efecto, no la causa» del problema y en todo caso el grupo de los 77 era demasiado heterogéneo para llegar a acuerdos concretos. Incluso el mismo Velasco, expresó su frustración sobre el abordaje de este tema en el grupo de los 77, al señalar que «con los países latinoamericanos era más fácil» (Acta de la Sesión de Consejo de Ministros del 16 de diciembre de 1971). A pesar de estas dificultades, el G-77 logró establecer el «grupo de los 24,» el cual representaría los intereses de los países en desarrollo frente al Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Geldart y Lyon, 1980, p. 93).

Un parcial distanciamiento del Perú de algunos países latinoamericanos también fue señalado por miembros del cuerpo diplomático peruano. José de la Puente Radbill, quien sería posteriormente canciller de Morales Bermúdez. En sus memorias, de la Puente menciona cordialmente a Mercado Jarrín, pero también lamenta que buscara apoyo en el tercer mundo. De la Puente considera que el gobierno revolucionario debió tener «más paciencia en la búsqueda de la comprensión latinoamericana con una política de persuasión y no de distanciamiento» (De la Puente, 1997, p. 138).

En realidad, como veremos más adelante, el Perú trabajó en América Latina de manera muy cercana con los países del Grupo Andino y con México y Panamá y varias veces obtuvo el respaldo de la mayoría de países de la región, pero hubo ocasiones en que se revelaron marcadas diferencias con ciertos países vecinos. Un caso notorio fue el del Brasil de los militares, que se situaba en las antípodas de las políticas peruanas.

Además, cabe mencionar que poco antes de la UNCTAD III (que iba a tener como anfitrión al presidente Allende), un telegrama del Departamento de Estado

estadounidense subrayaba que varios países estaban preocupados por la reunión. Incluso Colombia había pedido una sesión especial en el ámbito regional para marzo de 1972, pues se encontraba insatisfecha con los resultados de la Reunión de Lima, durante la cual consideraba que el bloque afroasiático había tomado posiciones contrarias a los intereses latinoamericanos (FRUS, 2001, p. 33).

2.4.5. UNCTAD III

Acusando estas divisiones, el Grupo de los 77 se reúne en la UNCTAD III, en Santiago de Chile entre abril y mayo de 1972. El representante peruano ya no era Mercado Jarrín —convertido en primer ministro— sino el general Miguel Ángel de la Flor.

Poco antes de la conferencia, el Perú continuaba viendo su rol como uno de enlace entre América Latina y el resto del Tercer Mundo. En un discurso previo ante la OEA, de la Flor insistía que la reunión ministerial en Lima significó un proceso de «maduración» para el Grupo de los 77, y que para el Perú había «una identidad básica que subsiste en la problemática del Grupo, dentro de la diversidad de los contextos históricos-sociales que entrañan diferencias» (MRE, 1974, p. 21). La posición peruana continuaba siendo que era necesario «armonizar» dichas diferencias para «superar la condición de dependientes y marginales, tarea que no puede emprenderse sino como esfuerzo conjunto dada la interrelación del mundo contemporáneo y el entrelazamiento de los intereses del Tercer Mundo» (MRE, 1974, p. 21).

En la UNCTAD III, el Perú estaba preparado para jugar un rol mayor al que había jugado en la última conferencia, cuatro años atrás. De la Flor ocupó la presidencia del Grupo de los 77 frente a la conferencia, y fue votado vicepresidente de la misma. También fue designado miembro de la Comisión sobre asuntos Monetarios y de la Comisión Sobre Menor Desarrollo Relativo (MRE, 1974, p. 46).

Pero si bien puede decirse que UNCTAD III fue un logro para la diplomacia peruana, pocos argumentarían que la conferencia en sí fue un éxito. En general, fue vista como un triunfo para los países desarrollados, quienes, de acuerdo a un analista noruego, implementaron la estrategia de solo otorgar concesiones superficiales, e incluso otorgarlas a último momento para que los países en desarrollo estuviesen dispuestos a negociar y para que no pudiesen adoptar una posición común. Si esta estrategia no funcionaba, los países desarrollados simplemente se abstendrían de votar sobre las resoluciones (Hveem, 1972, p. 266).

2.4.6. UNCTAD IV: *Cambios en la política exterior peruana*

El reemplazo del general Velasco, realizado por elementos conservadores dentro de la Fuerza Armada, llevaría inevitablemente a cambios dentro de la política exterior. Estos cambios, sin embargo, no fueron inmediatos. La salida del general Velasco

tuvo lugar precisamente durante la Conferencia Ministerial de los No Alineados en Lima (agosto de 1975), en la cual las delegaciones asistentes tuvieron un discurso de bienvenida de Velasco y, pocos días después, un discurso de clausura del nuevo jefe del gobierno militar, general Morales Bermúdez.

El canciller De La Flor, quien apoyaba los esfuerzos dentro del Grupo de los 77 con el mismo afán que Mercado Jarrín, se mantuvo en el cargo hasta julio de 1976. Esto significó que el Perú aun intentaría mantener una posición de liderazgo dentro del grupo.

Sin embargo, De La Flor no representó al Perú en la siguiente conferencia, UNCTAD IV, en Nairobi (febrero de 1976). Envió al distinguido diplomático y jurista Alfonso Arias Schreiber. Este, conocido por su trabajo en el ámbito de las doscientas millas, ofreció un duro discurso en la conferencia. Mencionó que el sistema de Bretton Woods estaba al borde del colapso y que las acciones de ciertos países desarrollados no permitían que se percibiese el verdadero peligro de la situación económica mundial.

Esta crisis, según Arias Schreiber, había llevado a los países en desarrollo a plantear «cambios radicales en las relaciones económicas internacionales» y a rechazar la «fórmula tradicional de ‘development aid’, la cual estaba basada en el mantenimiento del *statu quo*» (ONU, 1977, p. 90). Lo que se requería era el establecimiento de un «nuevo orden económico internacional diseñado para remediar las verdaderas causas del desequilibrio entre en los países industrializados y aquellos en desarrollo» (ONU, 1977, p. 90). Terminó su discurso con una advertencia: «si los otros países no demostraban la misma voluntad de establecer un dialogo [...] los países del tercer mundo tendrían que usar otros métodos» (ONU, 1977, p. 91).

A pesar de los cambios internos, por lo tanto, la posición peruana parecía seguir siendo la misma con relación al Grupo de los 77 y su rol en UNCTAD. Esto incluso fue señalado por los estadounidenses, quienes consideraban que el «gobierno peruano probablemente creía que los Estados Unidos no tenía la voluntad de tomar en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, aunque probablemente no dudaba de la habilidad de EE.UU. de poder hacerlo. La ideología revolucionaria (considera) que los EE.UU. está por lo menos moralmente, si no legalmente, obligado a ayudar a países como el Perú, dada la historia de ‘imperialismo económico’ de los EE.UU. Es para presionar a los EE.UU. a cumplir esta supuesta obligación que el Perú coopera sinceramente con el Grupo de los 77, ONUDI y SELA» (FRUS, 2015).

La política exterior peruana, por ende, no cambió repentinamente con la llegada de Morales Bermúdez al poder. Pero hacia mediados de 1976 ya quedaba claro que la apuesta tercermundista estaba por llegar a su fin. Primero, el 16 de julio De la Flor fue retirado del cargo y reemplazado por el embajador De la Puente Radbill. En sus memorias, De la Puente apunta que de la Flor persistía «en su tendencia

tercermundista y no prestaba suficiente atención a los nuevos lineamientos americanistas de la política exterior» (De la Puente, 1997, p. 148).

Efectivamente, a medida que la pugna dentro de las fuerzas armadas llegaba a su fin y los elementos más radicales eran excluidos, la política exterior volvía a centrarse en la dimensión regional. En su mensaje presidencial de 1976, Morales Bermúdez, siguió rindiendo homenaje a las ideas inculcadas durante la primera fase del gobierno militar, al decir que «la política exterior del Perú, orientada a alcanzar la auténtica independencia sobre la base de un indeclinable propósito de afirmación nacional, mantiene su empeño en crear un ordenamiento internacional que haga posible la convivencia digna y pacífica entre las naciones» (Congreso de la República del Perú, 1976).

Al mismo tiempo, sin embargo, Morales Bermúdez recalcó que «en el ámbito al que estamos prioritariamente vinculados, el Gobierno Revolucionario ha incrementado sus acciones para fortalecer las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos» (Congreso de la República del Perú, 1976). Estos países, a la sazón, habían pasado a ser gobernados por dictaduras militares de derecha.

Finalmente, el distanciamiento entre el Perú y el tercermundismo, en particular el Grupo de los 77, ocurrió debido a la crisis económica por la que atravesó el país. Hacia 1977, el Perú no podía cumplir con sus compromisos internacionales y había un debate dentro de gobierno sobre el pago de la deuda externa. Los acreedores internacionales se negaron a negociar con el Perú sin la intervención del FMI, lo cual llevo a fuertes discrepancias dentro de la Fuerza Armada. En 1978 el gobierno de Morales Bermúdez llegó a un acuerdo con el organismo internacional, cuyos términos no fueron nada generosos para el país. El acuerdo tuvo repercusiones en el plano internacional, pues no solo el Perú debió tomar una posición más conciliadora en los foros internacionales, sino que su imagen como modelo para romper con la dependencia perdió credibilidad (St. John, 1999, p. 196).

3. El ocaso de la política exterior del gobierno revolucionario

La gran estrategia de la política exterior del gobierno revolucionario comenzó a debilitarse en 1973, al mismo tiempo que este. Ello se debió principalmente al deterioro de la salud del general Velasco (febrero 1973), a los problemas de la economía y al incremento de ciertas presiones internas y externas sobre el régimen. El ocaso de la política exterior revolucionaria coincidió con la del régimen de Velasco y se prolongó hasta tres años después de la caída del mismo.

En este período, al lado de elementos exangues de la política exterior revolucionaria, aparecen nuevos elementos que contradicen las orientaciones fundamentales de esta.

Por ejemplo, en 1975 Morales incorpora al gobierno al Plan Cóndor de represión a escala regional de movimientos de izquierda. En 1977-78 el Perú se convierte en el primer país deudor que acepta la subordinación temporal de su política fiscal y monetaria a los dictados del FMI. Este tipo de arreglo se convertirá en un elemento central en el desarrollo de la crisis de la deuda latinoamericana y mundial a partir de 1982.

De la misma manera que el surgimiento de un nuevo paradigma y una nueva estrategia en la política exterior peruana pueden explicarse por la existencia de ciertas condiciones internas e internacionales (véase la Introducción), pensamos que es posible entender la declinación de los mismos a la luz de la evolución de algunas de estas condiciones, a saber:

1. Un cambio importante en el liderazgo del gobierno peruano.
2. Las considerables dificultades de algunas metas del gobierno, relacionadas sobre todo con un financiamiento sostenible de su programa de reformas.
3. Las perspectivas inmediatas del orden regional.
4. Insatisfacción interna con los resultados económicos de las políticas gubernamentales.
5. Aumento de presiones internas y externas sobre el gobierno.

Destaquemos algunos hechos. Dentro del Perú, elementos conservadores de las Fuerzas Armadas ganaron fuerza con la enfermedad de Velasco. En realidad, desde el inicio del gobierno habría habido una opaca lucha por el poder, que se intensificó con la dolencia de Velasco, quien había tenido la capacidad de mantener unidas a las distintas facciones (Franco, 1977; Pease, 1977, p. 238). En particular, sectores de la Marina expresaron su discrepancia con posiciones y medidas del régimen.

El general Morales Bermúdez tomó el poder en agosto 1975 y en un año cambió a todos los ministros que habían estado con Velasco. Desde 1975 comenzaron a aparecer críticas a la política exterior del régimen y en julio 1976 se reemplazó al canciller De la Flor.

En lo externo, en 1973 Estados Unidos endureció su posición tanto en las negociaciones por la crisis internacional como frente a América Latina; el secretario de Estado Rogers fue reemplazado por Kissinger; Washington intervino en la caída de Allende y luego centró su atención en el único régimen disidente (el peruano) que quedaba en la región, la cual mostraba ya claras tendencias hacia un predominio de dictaduras de derecha.

Mientras tanto, los salarios, que habían llegado a su nivel más alto en el Perú en 1972-1973, comenzaron a declinar en 1974, al mismo tiempo que caían los precios

de los productos peruanos de exportación. Hubo una impactante devaluación en 1975 que marcó el advenimiento de una crisis económica en el país.

Las presiones sobre el gobierno, particularmente las de carácter externo, se incrementaron y apuntaron a un cambio de régimen, debido a la perseverancia que este mostraba en sus propósitos aun en momentos de mejora de las relaciones con Estados Unidos. Sobre este tema quisiéramos extendernos por su centralidad en el argumento principal de esta sección.

La evolución política de Chile jugó un papel importante para las relaciones de la revolución peruana con EE.UU.

Después del triunfo de Allende, a partir de 1971 se fue registrando una mejora en las relaciones de Perú con EE.UU., por la preocupación que ocasionaba un régimen marxista para Washington. La existencia de una tercera vía peruana parecía que podía funcionar como una barrera frente al atractivo del comunismo para la región. El Perú, como señala Brands, supo capitalizar la hostilidad de Washington hacia Allende (2010, p. 486). Así, por ejemplo, la ayuda estadounidense al Perú se reanudó a raíz del terremoto de 1970 y se prolongó hasta 1972.

Sin embargo, el Perú en este período capturó atuneras estadounidenses dentro de las 200 millas y firmó un importante acuerdo de cooperación con la Unión Soviética.

En 1973, aunque se producen las visitas a Lima del secretario de Estado Rogers y el enviado Greene, este último para negociar los conflictos pendientes en la agenda bilateral, el Perú plantea la reforma de la OEA. También, ante la negativa de Washington de venderle armas, el Perú intensifica las compras militares de Rusia.

En estos momentos, la embajada estadounidense en Lima señala a Washington su opinión de que los intentos estadounidenses de aumentar la cooperación bilateral han fracasado y que el Perú no ha disminuido sus esfuerzos por crear una coalición antiestadounidense en la región (Brands, 2010, p. 484).

No obstante, en 1974 se firma el contrato Greene, que resuelve importantes problemas; las relaciones se mantienen en un buen nivel hasta que estallan las discrepancias por la continua compra de armas rusas. Las relaciones comienzan a empeorar en la segunda mitad de 1974. Washington nombra un nuevo embajador, Robert Dean, conocido por sus relaciones con la CIA (Tello, 1983, p. 78).

A fines de este año, se produce una nueva evaluación negativa de EE.UU. la cual encuentra que la ocasional cooperación peruana con Washington representa un mero acomodo de Lima a circunstancias difíciles y no una revisión de la política exterior peruana. La embajada estadounidense de Lima revela su parecer de que el desafío peruano no ha declinado y que continuarán las tensiones entre ambos gobiernos

(Brands, 2010, p. 485). Podemos afirmar que en ese momento se trataba del desafío «más visible, influyente y prolongado a la hegemonía norteamericana» que persistía en la región (Alcalde y Romero, 2014, p. 93).

En este punto, no resulta muy aventurado pensar que Washington entendió que las acciones diplomáticas no servirían para modificar la actitud del Perú y que solo un cambio de régimen aseguraría que ocurriera esto. El nombramiento del embajador Dean sugeriría la prominencia que adquiriría para Washington una vía alternativa. Esta pareció encaminarse a un reemplazo del liderazgo, por la enfermedad de Velasco que lo hacía vulnerable.

En este sentido, algunos miembros del gobierno revolucionario, como el excanciller De la Flor, el exministro de Marina Arce Larco, el exministro de Aeronáutica Gilardi y el exjefe del Sinamos Rodríguez Figueroa, coinciden en señalar que hubo una intervención del gobierno estadounidense, y específicamente de la CIA, para lograr el reemplazo de Velasco (Tello, 1983, vol. I, pp. 33, 59 y 204; vol. II, p. 79).

La presencia de la CIA en el Perú se hizo evidente. Al asumir como ministro de Marina (abril 1974), Arce Larco refiere que descubrió la existencia de una oficina de inteligencia de la CIA en el Centro Cívico de Lima, que interceptaba las conversaciones dentro de Palacio de Gobierno (Tello, 1983, vol. I, pp. 28-29). El teniente general Gilardi menciona también un plan denominado *Protection* que en esos momentos funcionaba recogiendo información para la CIA (Tello, 1983, vol. I, p. 204).

Sobresalen en el período previo a la salida de Velasco dos instancias en las que se sospecha intervención estadounidense. En primer lugar, la huelga de la policía y los disturbios y muertes que ocurrieron el 5 de febrero 1975, cuando Lima quedó desguarnecida, sujeta a saqueos, incendios y atentados contra locales de las Fuerzas Armadas y el gobierno. Se llegó a producir un amotinamiento policial ante el cual el ejército recurrió a un aplastante uso de la fuerza, dañando seriamente la imagen del régimen.

La opinión del excanciller De la Flor sobre los sucesos de febrero es que se trató de «una asonada planeada con mucha sagacidad» con participación de agitadores; afirma que, aunque no existen pruebas, tiene la seguridad de una intervención de la CIA (Tello, 1983, vol. I, pp. 59-60).

El general Rodríguez Figueroa observa que hubo un plan arreglado con elementos subalternos de la policía, que no tuvo ninguna raíz en la población, pues los sucesos no fueron precedidos por manifestaciones ni hubo en ellos presencia de organizaciones populares. El objetivo era lograr una fisura de las Fuerzas Armadas con la policía y conseguir que el desorden se extendiera al resto del país propiciando la caída de Velasco (Tello, 1983, vol. II, p. 80).

El presidente Velasco, en un mensaje a la nación, culpó de los disturbios a elementos del APRA y a un «organismo conocido de espionaje internacional» (Tello, 1983, vol. II, p. 81).

En las relaciones del Perú con Chile, desde la subida de Pinochet, también podría plantearse la hipótesis de una intervención estadounidense adversa al régimen de Velasco.

Pese a los designios de Washington de contraponer las vías peruana y chilena y a la existencia de un sentimiento revanchista en parte de la cúpula militar en Lima, las relaciones del Perú con Chile, durante el gobierno de Allende, llegaron a tener un nivel de cordialidad.

Este clima cambió marcadamente con el golpe de Pinochet, quien reveló sus discrepancias con el régimen peruano y proclamó una «Segunda República Portaliana»²⁴ (Tello, 1983, p. 61).

Al mismo tiempo, Washington, en tanto que se negaba a proveer las armas que le solicitaba el Perú, hacía llegar equipo militar a Chile. En 1975 circularon rumores de un inminente conflicto armado entre Perú y Chile; Velasco ordenó una concentración de fuerzas en la frontera. En esta coyuntura, Morales efectuó el golpe en Tacna, anunciando inmediatamente a Chile que su liderazgo disolvía la amenaza bélica²⁵.

Queda claro que las dos instancias que hemos referido contribuyeron a debilitar al régimen así como sus estrategias interna e internacional. La participación de Estados Unidos y otros actores externos en ellas y el grado de influencia que ellas tuvieron para la liquidación de la primera fase constituyen un tema pendiente de investigación, no solo de la revolución militar sino en el estudio de las relaciones exteriores del Perú.

Referencias

- Alcalde, J. (1980). *The External Role of the European Communities* (tesis de máster). Southampton: University of Southampton.
- Alcalde, J. (1989). *Economía política internacional*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Alcalde, J. (2017). *Las potencias del cambio. Rusia, India y China en la transformación del orden internacional*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Alcalde J. y G. Romero (2014). *Alineamiento y desafío. La política exterior peruana en los gobiernos de Odría y Velasco*. Lima: Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

²⁴ Diego Portales fue enemigo acérrimo de Perú y Bolivia.

²⁵ El general De la Flor expresa la opinión que la CIA participó en el proceso conspirativo de Morales Bermúdez (Tello, 1983, p. 57)

- Boersner, D. (1990). *Relaciones Internacionales de América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Brands, H. (2010). The United States and the Peruvian Challenge, 1968-1975. *Diplomacy and Statecraft*, 21(3), 471-490. <https://doi.org/10.1080/09592296.2010.508418>
- Cohan, A. S. (1975). *Theories of Revolution*. Londres: Nelson.
- Congreso de la República (1976). Mensaje a la Nación del Presidente del Perú, general de división E.P. Francisco Morales Bermúdez Cerruti, el 28 de julio de 1976.
- De la Puente Radbill, J. (1997). *Cuadernos de un Embajador: Aportes para la Historia del Servicio Diplomático del Perú 1945-1985*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Eskenazi, M. (2015). *The Making of Foreign Policy*. Tel Aviv: Mitvim.
- Franco, C. (1978). En relación con el ocaso del poder oligárquico. *Socialismo y Participación*, 4, 107-128.
- FRUS – Foreign Relations of the United States (2011). *1969-1976, Volume IV, Foreign Assistance, International Development, Trade Policies, 1969-1972*. Washington D.C.: United States Government Printing Office.
- FRUS – Foreign Relations of The United States (2015). *1969-1976, Volume E-11, Part 2, Documents On South America, 1973-1976*. Washington D.C.: United States Government Printing Office.
- Geldart, C. y Lyon, P. (1980-1981). The Group of 77: A Perspective View. *International Affairs*, 57(1), 79-101. <https://doi.org/10.2307/2619360>
- Greyson, G. W. (1972). Peru Under The Generals. *Current History*, 62(366), 91-97.
- Holbraad, C. (1984). *Middle Powers in International Politics*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Hoyos Osoreo, G. (1977). *Política exterior del Perú: 7 años de desvaríos*. Lima.
- Hveem, H. (September 1972). UNCTAD III: The Victory of Continued World Injustice and the Need for a New Approach. *Security Dialogue*, 3, 266-273
- Jaworski, H. (1983). La identidad de la política exterior. En C. Franco (Coord.), *El Perú de Velasco*. Lima: CEDEP.
- Klein, N. (2016). *La doctrina del shock*. Buenos Aires: Paidós.
- Kruijt, D. (1984). *La revolución por decreto*. Lima: Mosca Azul.
- MRE – Ministerio de Relaciones Exteriores. (1971). *El Perú y su política exterior: recopilación de los principales discursos pronunciados por el ministro de relaciones exteriores, general de división E.P. Edgardo Mercado Jarrín*. Lima: MRE.
- MRE – Ministerio de Relaciones Exteriores. (1972). La política exterior del gobierno revolucionario peruano recopilación de los principales discursos pronunciados por el Ministro de Relaciones Exteriores General de División E.P. Edgardo Mercado Jarrín. Lima: Empresa Editora del Diario Oficial *El Peruano*.
- MRE – Ministerio de Relaciones Exteriores. (1974) *Política Exterior del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Moniz Bandeira, L. A. (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Norma.

- ONU – Organización de Naciones Unidas (1964). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Volume I: Final Act and Report.* Ginebra: Naciones Unidas.
- ONU – Organización de Naciones Unidas (1964). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Volume II: Policy Statements.* Ginebra: Naciones Unidas.
- ONU – Organización de Naciones Unidas (1968). *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: Volumen I, Informe y Anexos.* Ginebra: Naciones Unidas.
- ONU – Organización de Naciones Unidas (1973). *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo: Volumen I, Informe y Anexos.* Bruselas: Naciones Unidas.
- ONU – Organización de Naciones Unidas (1977). *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development: Volume II, Summaries of Statements by Heads of Delegation and Summary Records of Plenary Meetings.* Ginebra: Naciones Unidas.
- Pease, H. (1977). *El ocaso del poder oligárquico.* Lima: Desco.
- Sauvant, K. P. (1981). *The Group of 77: Evolution, Structure, Organization.* Nueva York: Oceana.
- Sauvant, K. P. (2014). The Early Days of the Group of 77. *The UN Chronicle*, 51(1), Recuperado de <https://unchronicle.un.org/article/early-days-group-77>
- Sidjanski, D. (1974). *Problemas actuales de la integración económica.* Nueva York: Organización de Naciones Unidas.
- St. John, R.B. (1999). *La política exterior del Perú.* Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomática del Perú.
- Tello, M. P. (1983). *¿Golpe o revolución? Hablan los militares del 68.* Lima: Ediciones Sagsa.
- Tomassini, L. (1975). Tendencias favorables o adversas a la formación de un subsistema regional latinoamericano. *Foro Internacional*, 15(4).
- Tucker, R. (1977). *The Inequality of Nations.* Nueva York: Basic Books.
- Velaochaga, L. (2001). *Políticas exteriores del Perú: sociología histórica y periodismo.* Lima: Universidad de San Martín de Porres.

Fecha de recepción: 16 de marzo de 2018
Fecha de aprobación: 15 de junio de 2018