

# EL CONCEPTO DE PLURALISMO IDEOLÓGICO EN AMÉRICA LATINA Y LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA (1971-1975) \*

María Cecilia Míguez \*\*

## RESUMEN

Este artículo tiene por objeto estudiar, interpretar e historizar el concepto de pluralismo ideológico en el contexto latinoamericano de la primera mitad de la década de los setenta. En los hechos, dicho concepto expresaría la promoción de relaciones internacionales con todos los países del mundo –reanudando incluso los vínculos con países socialistas–, pero en el marco de la puesta en práctica de un mayor grado de autonomía respecto de los Estados Unidos, cuestionando el orden interamericano y, al mismo tiempo, impulsando con un nuevo sentido la integración regional como base para el desarrollo. Analizaremos entonces la génesis de ese concepto o noción, su contenido y sus variantes, a través de aquellos elementos que consideraremos su amalgama en el continente latinoamericano. Luego estudiaremos en particular su recorrido y devenir en la Argentina en el periodo 1971-1975.

**Palabras clave:** pluralismo ideológico; América Latina; Guerra Fría; política exterior argentina; sistema interamericano.

## THE CONCEPT OF IDEOLOGICAL PLURALISM IN LATIN AMERICA AND ARGENTINE FOREIGN POLICY (1971-1975)

### ABSTRACT

The objective of this article is to study, interpret and historize the concept of ideological pluralism in the Latin American context of the first half of the 1970s. In fact, this concept would express the promotion of international relations with all the countries of the world - even resuming links with socialist countries - but within the framework of the implementation of a greater degree of autonomy with respect to the United States, questioning the inter-American order and, at the same time, promoting with a new sense regional integration as a basis for development. We will then analyze the genesis of that concept or notion, its content and its variants, through those elements that we will consider its amalgamation in the Latin American continent. Then we will study in particular its journey and its becoming in Argentina in the period 1971-1975.

**Keywords:** ideological pluralism; Latin America; Cold War; Argentine foreign policy; inter-American

**Fecha de recepción:** 28/09/2018

**Fecha de aprobación:** 30/11/2018

\* Este trabajo es parte de una investigación más amplia enmarcada en el proyecto PIP Conicet (2015-2017) dirigido por la autora: "Los condicionantes internos de la inserción internacional argentina. Presiones, debates y movilizaciones en torno a la política exterior desde la década de 1960 hasta la actualidad" y del Proyecto UBACyT (2018-2020), Política exterior, inserción económica internacional y movilización popular (1966-2016).

\*\* Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (Argentina). Investigadora del Centro de Investigaciones Económicas, Sociales e Internacionales, Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (Argentina). Correo electrónico: mmccmiguez@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

El concepto de pluralismo ideológico y las tesis que de él derivaron condensaron la heterogénea propuesta de algunos países latinoamericanos para objetar el predominio de los Estados Unidos en la región, en el periodo de recrudescimiento de la Guerra Fría, a lo largo de la primera mitad de la década de los setenta. Si bien dicho concepto tiene una acepción recortada, que puede definirse como la intención de mantener relaciones diplomáticas con todos los países del mundo, sin importancia del tipo de régimen político que caracterice a sus Estados, lo cierto es que en sus versiones más amplias y de mayor alcance, representaba una oposición a la tesis de las barreras ideológicas –núcleo de la doctrina de seguridad nacional (DSN)– en el plano de las relaciones internacionales y un reparo a la hegemonía de los Estados Unidos en el continente.

El carácter que fue cobrando el concepto fue, en parte, la respuesta a la exclusión de Cuba de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y a las sanciones aplicadas, a la enarbolada DSN, a las presiones económicas que atropellaban la tradición latinoamericana de no injerencia o no intervención en los asuntos internos de los países, y al discrecional funcionamiento del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Asimismo, fue una estrategia de algunas naciones –principalmente Venezuela, Perú, Chile, México, Ecuador y Argentina– para llamar la atención sobre la importancia de concertar con los países de la región, tolerando gobiernos que no cumplieran con las condiciones de ser democracias electorales, pero que coincidieran en su autonomía en el escenario internacional frente a los centros capitalistas industrializados.

[94]

En los hechos se expresó como la búsqueda de relaciones con todos los países del mundo –reanudando incluso las relaciones con países socialistas–, orientada a la demostración de un mayor grado de autonomía respecto de los Estados Unidos y a impulsar con un nuevo sentido la integración regional como base para el desarrollo.

En la década de 1960 se experimentó una situación global con agudas tensiones que amenazaban con una nueva guerra mundial, como lo demuestran la Crisis de los misiles (1962), la escalada estadounidense en Vietnam, las intervenciones militares (República Dominicana, 1965) y la participación de la potencia del norte en golpes de Estado (Brasil 1964, Indonesia 1965, Argentina 1966). Este “endurecimiento” de la política internacional norteamericana tuvo su contrapartida en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) con el golpe de Estado que destituyó a Jruschov (1964) e instauró la troika Brezhnev-Kosygin-Podgorny, la aceleración de la carrera armamentista, la invasión a Checoslovaquia (1968), la penetración económica y política y el estímulo a la instauración de dictaduras en países africanos (Etiopía 1968); así como alianzas y penetración en movimientos nacionalistas latinoamericanos, como el caso de Perú en 1968.

Parte de ese mayor activismo de la política exterior soviética fue el impulso a los vínculos con Estados árabes de Medio Oriente, entre ellos Siria e Irak. A su vez, las fracturas de los bloques, producto del desafío francés al liderazgo de los Estados Unidos y las actitudes de Pekín respecto de la URSS, “anunciaban la erosión de la rígida bipolaridad de posguerra” (Paradiso, 1993, p. 156).

La justificación de la noción de pluralismo ideológico provenía –en el más conciliatorio de sus sentidos– de la hipótesis de la coexistencia pacífica, es decir, la idea de que el desarrollo nuclear de las dos potencias había abierto un periodo donde ambos polos del sistema internacional debían ser cautelosos y prudentes en sus confrontaciones, y que dicha coexistencia se habría manifestado activa y pasivamente, llegando a un punto culminante en 1972, con el tratado sobre limitación de los sistemas misiles antibalísticos (Carella y Moneta, 1973).

Tal como anticipábamos, avanzando sobre esa hipótesis inicial, varios elementos de la política exterior y de las relaciones internacionales e interamericanas del periodo, fueron amalgamando una nueva posición latinoamericana –aunque heterogénea– que tuvo un importante alcance en los primeros años de la década, y que se vería luego arrasada con el avance de las dictaduras promovidas por los Estados Unidos. Esa posición encontraba en la aspiración del pluralismo ideológico, la afirmación del antiimperialismo.

Analizaremos en este artículo la génesis de ese concepto o noción, su contenido y sus variantes a través de aquellos elementos que consideraremos su amalgama. En particular, estudiaremos su recorrido y devenir en la Argentina. Consideramos que el aporte de este trabajo es desentrañar la historicidad que el propio concepto expresa. El recorte temporal se explica por el periodo que va desde la Declaración de Salta, firmada por el presidente chileno Salvador Allende y el dictador argentino Alejandro Agustín Lanusse, hasta el Protocolo de San José de Costa Rica, donde se incorporarían las reformas al TIAR.

Tal como afirma Elías Palti (2007) dilucidar su capacidad de articular significativamente diversas experiencias, de conformar redes discursivas que cruzan épocas y asimismo su posibilidad de ser indicador de los cambios estructurales y de las interpretaciones de esos cambios que los actores generan con sus prácticas: la posibilidad de condensar una experiencia histórica.

La historicidad de un término, o de un concepto, refiere en palabras de Gadamer (1966), a la trama de relaciones políticas, sociales, lingüísticas, económicas, culturales, etc. en las que surge y de las cuales extrae su significado. Pero la propuesta aquí incluye abordar las prácticas que confluyeron en la elaboración del concepto de pluralismo ideológico hacia principios de los años setenta, en el contexto latinoamericano, y en especial en la Argentina, y el sentido que cobró en los ámbitos de circulación, porque tal como Reinhart Koselleck sostuvo (1993) “un concepto no es sólo un indicador de los contextos que engloba, también es un factor suyo. Con cada concepto se establecen determinados horizontes, pero también límites para la experiencia posible y para la teoría concebible” (p. 118). Nuevamente en términos de Palti, no comprenderemos al contexto como mero escenario del desenvolvimiento de las ideas, sino que se trata “de un aspecto inherente a los discursos, determinando desde dentro la lógica de su articulación” (Palti, 2007, p. 303).

## AMÉRICA LATINA EN LOS INICIOS DE LOS COMPLEJOS AÑOS SETENTA

El panorama político regional hacia los inicios de la década de 1970 reflejaba una América Latina dividida y disputada. Los gobiernos de Salvador Allende (Chile), Guillermo Rodríguez Lara (Ecuador) y Juan Velasco Alvarado (Perú) expresaban de modos muy diversos y hasta contradictorios, aspiraciones de cambio y transformación.

La Revolución peruana de 1968 aunó a militares cuya concepción de la seguridad incluía los aspectos económicos y sociales, y se consideraban “combatientes contra el subdesarrollo”. En palabras de Ansaldi y Giordano, “el reformismo militar peruano postuló terminar con la dominación oligárquica y desarrollar una democracia con amplia base participativa” (2014, p. 370). Un eje central de la política económica peruana fueron las nacionalizaciones de las empresas petroleras y la reforma agraria de 1969. Tanto en el caso de Perú como en el de Ecuador, las masas no fueron protagonistas de las transformaciones reformistas y de carácter nacionalista que se hicieron en el marco de gobiernos autoritarios que, si bien se diferenciaron con holgura en sus políticas de las tradicionales oligarquías, continuaron excluyendo del poder a las mayorías. En cuanto al comportamiento internacional, esos dos gobiernos mostraron defensa de su autonomía ante los Estados Unidos. Los puntos álgidos fueron la cuestión de las petroleras en Perú, y en ambos países, la explotación pesquera. Una y otra nación apresaron en 1973 pesqueros de los Estados Unidos en su mar territorial, como ejemplo de autonomía (Moneta, 1988).

El caso de Chile reflejó una experiencia diferente. En los comicios de 1970 triunfó en elecciones democráticas la coalición popular que llevó al poder a Salvador Allende, con la dificultad de que ese gobierno no tendría mayoría parlamentaria. A partir de allí se llevó adelante la vía chilena al socialismo, un programa de reformas que incluyó expropiaciones que atentaron contra el poder del latifundio, la constitución de cooperativas de campesinos como pilar de la nueva política agraria, el control de algunos bancos y actividades industriales y una significativa redistribución del ingreso (Ansaldi y Giordano, 2014).

[96]

Ya durante la presidencia de Eduardo Frei (1964-1970), y en el marco del alineamiento continental con los Estados Unidos y la DSN, se habían restablecido lazos consulares y diplomáticos con la URSS en 1964, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria, Polonia, Rumania y con el resto de los países satélites, excepto Albania y la República Democrática Alemana. Ello condujo al intercambio de numerosas misiones comerciales y a ciertos convenios de cooperación, como el caso de un crédito otorgado por la URSS en 1968.

En efecto, la rivalidad de la Guerra Fría y la disputa por los mercados latinoamericanos operaban como sustrato para la diversificación de las relaciones internacionales. La línea sostenida en el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar (1969) profundizaría esa orientación –promoviendo un acercamiento a Cuba– y constituiría un valioso antecedente para la afirmación acabada del pluralismo ideológico.

El gobierno de Allende intentó recostarse en las relaciones con la URSS, pero no obtuvo el suficiente apoyo económico, si bien tal como analiza Joaquín Fernandois (1998) la URSS estaba interesada en las relaciones económicas –pero siempre en el marco de considerarlo un país en desarrollo y no un país socialista– y en ofrecer créditos a los sectores militares para “peruanizarlos” (p. 170).

Más allá de las citadas diferencias, en cuanto al escenario regional, estos tres países formaban parte del recientemente puesto en marcha Pacto Andino, una estrategia de integración particular conformada en los inicios por Perú, Chile, Colombia, Ecuador y Bolivia, que priorizaba el crecimiento y el impulso a la industrialización sustitutiva y la planificación estatal como herramienta

central del desarrollo. Constituía un modelo alternativo al de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), donde había finalmente hegemonizado la estrategia comercialista<sup>1</sup>.

El Pacto Andino se constituyó claramente en una respuesta crítica a las asimetrías que pervivían en el marco de la ALALC. Nacido del Acuerdo de Cartagena de 1969, tuvo desde sus principios –en especial para Perú y Chile, y luego Venezuela desde su incorporación– la aspiración de erigirse en una alianza política donde el carácter antiimperialista tuvo un rol importante. Tal como afirmaría el propio Velasco Alvarado, el acuerdo era una herramienta para el fin de la subordinación a la hegemonía de los poderes centrales del sistema internacional (Brands, 2010).

Lima se convertiría así en sede internacional de una política exterior que pretendía poner márgenes de autonomía a la potencia continental. El primero de los ejemplos fue la firma del Consenso Latinoamericano de Viña del Mar en mayo de 1969. De allí en más el gobierno peruano denunciaría las asimetrías del orden mundial y la situación compleja de los países subdesarrollados y apoyaría el no alineamiento.

La política exterior peruana, el impulso al Pacto Andino y más adelante su rol protagónico en la impugnación del TIAR podían interpretarse como un desafío a Estados Unidos en la región. La posición de Richard Nixon fue la de evaluar el accionar peruano como un “compulsivo pero no particularmente inteligente nacionalismo”, y no tanto como un accionar antiestadounidense. Como en otros periodos de la historia de los Estados Unidos, el gobierno no tenía acuerdo al respecto. La posición del secretario de Estado William Rogers era distinta, y observaría con cautela el acercamiento de Perú a la URSS (Brands, 2010). De cualquier modo, la iniciativa presentaba un desafío para la potencia del norte en el contexto de la disputa por el predominio del continente en el contexto de la Guerra Fría.

La política exterior de Allende tuvo como pilares la multilateralización de las relaciones económicas internacionales, el Pacto Andino y la tesis del pluralismo ideológico. Sería anunciada en esos términos en abril de 1971, en ocasión de la firma de una declaración conjunta entre Chile y Colombia (Declaración Conjunta suscrita entre los presidentes de la República de Colombia, Misael Pastrana Borrero y de la República de Chile, Salvador Allende Gossens, 1971) y constituiría de allí en más el fundamento de las cordiales relaciones desarrolladas con Perú, Ecuador, Colombia, Argentina, Venezuela y México, entre otros países. El apoyo económico de la URSS permitía sostener márgenes de autonomía<sup>2</sup>. Al mismo tiempo, la denuncia de la injusta situación de Cuba en la OEA, supondría un elemento de peso para la comunión de los países latinoamericanos.

Tal como manifiesta Bologna (1977), se iniciaba un periodo de confrontación entre América Latina y Estados Unidos, donde se ponían en cuestión: sistema de gobierno, consulta previa en materia comercial, seguridad continental, empresas multinacionales y jurisdicción marítima. Hacia 1973, Panamá defendía la devolución del Canal en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, México promovía la defensa de los países en desarrollo a través de su Carta de Derechos y Deberes de los Estados y varios países discutían la reestructuración de la OEA, poniendo en debate el dominio de los Estados Unidos, en el marco de la afirmación de la necesidad del pluralismo ideológico.

<sup>1</sup> Para un análisis de las estrategias en debate en oportunidad de la conformación de la ALALC véase Musacchio (2006).

<sup>2</sup> Para un exhaustivo análisis de la política exterior de Chile en ese periodo, véase Fermandois (1982).

La cancillería peruana desplegaría una compleja labor entre 1973 y 1975, siendo protagonista de la reestructuración de la OEA y del TIAR. Asimismo, instaló dos convenciones, una sobre Seguridad Económica Colectiva y otra sobre Cooperación Interamericana para el Desarrollo. El factor económico pasaba a estar en el centro de la escena para explicar los problemas de seguridad en América Latina.

En definitiva, el concepto de seguridad económica colectiva se fundamenta en el hecho incuestionable de que la seguridad no puede quedar circunscrita a los estrechos límites de la defensa militar, pues efectos tan graves como una agresión armada puede tener el uso de una política de poder en lo económico. Se trataba de un enfoque que Perú aportaría a la reforma del TIAR que se concretaría en 1975 –como veremos– y que vinculó desarrollo y seguridad como conceptos inseparables (Vázquez, 1978).

En el caso de México, fue durante la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976) que el país asumiría el concepto de pluralismo ideológico como determinante de su política exterior. La agenda del mandatario incluyó entonces una visita de Estado a la Cuba socialista, a la URSS –primera visita a este destino en la historia de sus antecesores– y a China.

También fue emblemática la recepción que este país hizo para Allende el 30 de noviembre de 1972, en un contexto donde la izquierda mexicana saludaba con mucha alegría el proceso chileno de vía democrática al socialismo. En esa oportunidad, y a contramano del bloqueo crediticio que Estados Unidos y algunos organismos internacionales aplicaban sobre el gobierno de la Unidad Popular como respuesta a la expropiación de la industria del cobre, el gobierno mexicano otorgó líneas de crédito del Banco Nacional de Comercio Exterior al Banco Central de Chile (Arriola, 1974).

[98]

En el caso de Venezuela, encontramos la apelación al pluralismo ideológico en el gobierno de Rafael Caldera (1968-1974), que daría especial importancia a la relación con los países caribeños, iniciando la apertura hacia Cuba, como veremos. Ciertamente, un discurso que giraba alrededor de la idea del pluralismo y la justicia internacional tuvo su expresión en la integración latinoamericana, la cooperación con el Caribe y la reapertura de relaciones con el mundo socialista.

Ello contrastaba con la política anteriormente aplicada por los gobiernos de Rómulo Betancourt Bello y Raúl Leoni en el periodo (1959-1969), que se basaba en el propósito de limitar las relaciones diplomáticas a los países con regímenes de democracia representativa (Gamus, 1989)<sup>3</sup>.

Incluso en el caso colombiano se advirtió un giro en la política, a partir de la presidencia de Carlos Lleras Restrepo y la gestión en la cancillería de Alfonso López Michelsen. Se emprendió una nueva orientación que otorgaría un rol renovado a los países latinoamericanos, en el contexto de la coexistencia pacífica. Esto implicaba una modificación a la tradicional doctrina del *respice polum* (Drekonja, 1983; Pardo y Tokatlian, 1988; Tickner, 2007) y la adopción de una nueva visión conocida como *respice similia* (mirar a los semejantes). Lo que permitió el restablecimiento de

<sup>3</sup> Rómulo Betancourt Bello formuló el 13 de febrero de 1959 una declaración en ocasión de la toma de posesión de su segundo periodo presidencial, que se conocería como “Doctrina Betancourt” e implicaba romper relaciones con los gobiernos que llegasen al poder por vías no democráticas. Se enlazaba con dos cuestiones: la dictadura de Rafael Trujillo y la oposición a la Revolución cubana.

las relaciones con Cuba en 1973, así como poner ciertos reparos a la política estadounidense sin generar desalineamiento.

Por otro lado, Brasil continuaba bajo el gobierno de una dictadura militar que empezó en 1964, cuyo proyecto económico conllevaba la profundización del modelo de industrialización sustitutiva, pero alineada en el plano internacional con la estrategia estadounidense para la región y con un carácter abiertamente anticomunista y represivo. Se trataba de un modelo que priorizaba la promoción de un tipo de industria eficiente y el estímulo a la penetración del capital multinacional en su desarrollo. Constituyéndose en principal aliado de la estrategia anticomunista de los Estados Unidos en la región, fue un actor relevante en su participación en el golpe de Estado contra Allende (Moniz, 2011).

A Bolivia también la regía un gobierno de facto, que se extendió entre 1971 y 1978, en la misma línea de la aplicación del terror por parte del Estado, en nombre del orden occidental y cristiano, contra el comunismo o las versiones del populismo progresista. El general Banzer lideró, con la connivencia de los principales partidos políticos del país una dictadura que concluyó con la experiencia del nacionalismo económico de los gobiernos de Alfredo Ovando Candía y Juan José Torres<sup>4</sup>.

Uruguay atravesaba una crisis política, el presidente Bordaberry cedía incondicionalmente ante las presiones de unas fuerzas militares decididas a la represión de la guerrilla. Las Fuerzas Armadas intervinieron en el mes de junio imponiendo una dictadura, pero colocando en el ejercicio del poder al propio Bordaberry. Ese proceso culminaría con una violenta irrupción de un nuevo golpe enmarcada también en la DSN como sustento ideológico, que depondría al presidente en ejercicio.

En este complejo contexto, el peronismo –proscrito desde 1955– retornaba al poder en un entorno de absoluto auge de la movilización política y social en la Argentina. La política exterior de Héctor Cámpora buscaría apoyo en los gobiernos de Perú y Chile, dentro de la estrategia de acercamiento al Pacífico, y pluralismo político sería un concepto aglutinante de las intenciones de transformación política, económica y de las relaciones internacionales. Para cuando Juan Domingo Perón volvió al poder, el golpe de Estado contra Allende era una realidad, y la relación de fuerzas en el Cono Sur iría cambiando de signo paulatinamente. Pero el tornadizo escenario demostraría que las potencias del sistema internacional y, en especial Estados Unidos, estaban dispuestas a impedir cualquier intento de reforma económica que contraviniera sus intereses.

## LOS ELEMENTOS DE LA AMALGAMA

Si analizamos la aparición del concepto de pluralismo ideológico en los distintos países de la región, en particular Venezuela, Perú, Colombia, México, Chile y Argentina, podemos rastrear una trama de concomitancia de nudos problemáticos comunes, con formas de gobierno y estrategias divergentes. Los argumentos aquí expresados se orientan a probar que todos estos elementos constituyeron una especie de cemento de contacto entre varios países del continente americano, y que, por tanto, la comunidad de intereses se condensó en la exaltación del pluralismo ideológico

<sup>4</sup> Zavaleta Mercado (2001) los caracteriza como gobiernos semibonapartistas que proviniendo del Ejército y sobre la base del poder personal, se colocan con equidistancia de las clases sociales.

como puente para alcanzar dichas aspiraciones comunes, escapando de la “trampa” que los Estados Unidos imponían a través de la cuestión de las formas democráticas electorales.

### El derecho del mar

El primer componente de esa amalgama es la cuestión del denominado derecho del mar. Constituiría un núcleo de sentido alrededor del cual se pondrían en discusión la soberanía y el orden continental. Los protagonistas de esta cuestión fueron principalmente Perú y Ecuador.

El gobierno militar de Perú que se inauguró en 1968 había sido pionero en medidas caracterizadas por un nacionalismo estatizante, reforma agraria, reforma industrial con participación de los trabajadores en los beneficios y en la organización de la producción, reformas educativa y social, etc., que comportaron una clara distribución a favor de los sectores sociales más vulnerables. La reforma agraria de 1969 realizó una redistribución sustancial y rápida de la tierra en un país definido por la altísima concentración latifundista. Por otra parte, el gobierno llevó adelante una reforma en la estructura industrial que otorgó a los trabajadores una participación no solo en beneficios sino también en la administración y la organización (Lowenthal, 1975).

Varias razones empujaron a que, a lo largo de los años del gobierno de facto de Velasco Alvarado, se fueran radicalizando algunas posiciones. Una de ellas fue la constante presión de los Estados Unidos como respuesta a la expropiación de la International Petroleum Company, una subsidiaria de la Standard Oil de Nueva Jersey, y las sanciones aplicadas que veremos más adelante. Los Documentos del Departamento de Estado identifican a la política exterior del gobierno peruano como “basada en principios de universalismo”, a la política económica como “fuertemente controlada por el Estado” y orientada a la “diversificación de los patrones de comercio exterior” (Memorandum from the Acting Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs –Eagleburger– to Secretary of Defense Richardson, 1973, p. 753).

[100]

Una de las cuestiones defendidas por el gobierno peruano era la soberanía de sus costas marítimas por una extensión de 200 millas. A lo largo de 1973 tuvo conflictos diplomáticos con los Estados Unidos por haber incautado barcos pesqueros que infringían dicha soberanía, lo que generó la aplicación de una enmienda (*Pelly Amendment*) que implicó mayores sanciones por parte de Estados Unidos, sobre todo respecto de la venta de equipos militares<sup>5</sup>. Todo ello en un clima de rivalidad entre las potencias.

Un informe que elaboró el asistente del secretario de Defensa Lawrence Eagleburger alertaba en ese contexto sobre los peligros de los constantes ofrecimientos que la URSS realizaba al gobierno peruano, para vender equipamiento que incluía aviones MiG-21 y “términos atractivos”, y con el antecedente de que ese gobierno ya había comprado helicópteros Mi-8 de origen soviético, en lugar de los estadounidenses. Esto de algún modo abría el mercado latinoamericano, con el riesgo

<sup>5</sup> “América Latina fijó su posición con respecto a la jurisdicción marítima en la Declaración de Santiago de Chile del 19 de agosto de 1952. Esta declaración fue firmada por Chile, Ecuador y Perú, aceptando la soberanía y jurisdicción marítima exclusiva hasta a una distancia de 200 millas marinas de sus costas. Este mismo criterio fue aceptado por la Declaración de Montevideo del 8 de mayo de 1970, firmada por Chile, Ecuador, Perú, Panamá, El Salvador, Argentina, Brasil, Nicaragua y Uruguay. Frente a las sanciones de los Estados Unidos como la aplicación de la enmienda Pelly, el gobierno peruano hizo retirar la misión militar permanente norteamericana en 1969. Igual actitud adoptó Ecuador en 1971” (Bologna, 1977, p. 204).



de que los soviéticos avanzaran en su aprovisionamiento a Chile (Memorandum from the Acting Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs –Eagleburger– to Secretary of Defense Richardson, 1973). El mismo informe daba cuenta de la existencia de una misión militar soviética en Perú en el mes de marzo de 1973. Toda la información se ordena a fundamentar el riesgo del deterioro de las relaciones con Perú y lo peligroso del sentimiento antinorteamericano no solamente en ese país sino en la región (Míguez, 2017).

Volviendo a la cuestión de la explotación pesquera, la actitud de Estados Unidos, tanto en Perú como en Ecuador, violatoria de la jurisdicción marítima fijada por América Latina en la Declaración de Santiago de Chile en 1952 –firmada por Chile, Ecuador y Perú– y de su ratificación en la Declaración de Montevideo de 1970 –suscrita además por Panamá, El Salvador, Argentina, Brasil, Nicaragua y Uruguay– provocó que Ecuador solicitara una reunión de consulta de los ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en el marco del artículo 59 de la Carta. Dicho encuentro tendría lugar en enero de 1971, a pesar de la negativa de los Estados Unidos.

Ecuador propuso una resolución condenando el clima de intranquilidad que suscitó Estados Unidos. El texto efectivamente aprobado exhortaba a los Estados enfrentados a “que se abstengan de utilizar todo género de medidas que afecten la soberanía de los Estados y la tranquilidad del hemisferio” (OEA, 1971, p. 362). La cuestión apuntaba claramente contra la Enmienda Pelly. Es destacable que tanto Perú como Ecuador decidieran el retiro de la misión militar permanente de los Estados Unidos en 1969 y 1971 respectivamente.

Un documento de la CIA del 7 de noviembre de 1972 relata un encuentro entre el ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador –Antonio Lucio Paredes– con su par peruano en Lima, el ministro De la Flor y con el presidente Velasco Alvarado. La declaración conjunta firmada en esa oportunidad versaba justamente sobre el derecho del mar, pero estrechaba relaciones entre los países.

El aspecto más importante que señala el documento de los Estados Unidos, eran los artículos 4 y 5. El primero condenaba las medidas políticas y económicas que unos gobiernos ejercen sobre otros, en particular sobre aquellos que “adoptan políticas tendientes a eliminar la dependencia y alcanzar el desarrollo de sus pueblos” lesionando sus derechos soberanos de controlar los recursos. El artículo 5, reiteraba el apoyo de la fijación del límite marítimo de las 200 millas, acordado en la Declaración de Santiago. Fue en esta misma declaración que los países reafirmaron su intención de continuar trabajando en forma conjunta “dentro del marco de la universalidad de las relaciones diplomáticas y el respeto al pluralismo ideológico” (CIA, 7 de noviembre de 1972, pp. 3-4).

Es decir que el conflicto por la soberanía en términos de explotación del mar continental se conectaba con la denuncia de las prácticas económicas extorsivas aplicadas por Estados Unidos, y con la discrecionalidad de condenar a los regímenes que pusieran distancia del predominio de la potencia con el argumento de la democracia electoral. Por ello, la denuncia de las sanciones aplicadas a Cuba en el marco de la OEA constituiría otro elemento basal de la noción de pluralismo ideológico.

[101]

### Cuba y la aplicación de sanciones económicas

La afirmación de la existencia de pluralidad de ideologías en el continente buscaba construir una unidad que pudiera incluir un régimen como el de Fidel Castro, las dictaduras como las de Bolivia, los regímenes militares como los de Perú y Ecuador, y las democracias electorales a partir de los elementos comunes de las problemáticas sociales y económicas continentales alimentadas por el rol de los Estados Unidos. La cuestión de Cuba se transformó en el centro de la discusión, que encerraba necesidades más profundas que la de solidarizarse con la situación de la isla. Se trataba de la defensa de la soberanía, la no injerencia y el respeto por la autodeterminación de los pueblos latinoamericanos.

Como parte de la nueva situación del continente, Chile fue el primer país en reanudar relaciones en 1970, le siguió Perú en 1972, Argentina en 1973, Venezuela en 1974 y Colombia en 1975, argumentando la relevancia de honrar la decisión política de cada uno de los países. Fidel Castro visitaría el Chile de Allende y luego el Perú de Velasco Alvarado en diciembre de 1971. La Argentina del tercer gobierno peronista no solamente restablecería relaciones diplomáticas con la isla como uno de los primeros actos del presidente Héctor Cámpora luego de su asunción –lo mismo haría con Alemania Oriental y Corea del Norte– sino que se le otorgaría un importante crédito, como veremos<sup>6</sup>.

[102] El canciller chileno del gobierno de la Unidad Popular, Clodomiro Almeyda sostendría así hacia abril 1973, en su discurso durante el Tercer Periodo de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, que la situación respecto de Cuba no guardaba nexo con las condiciones que los Estados Unidos estaban contribuyendo a crear en otras partes del mundo

[...] con la normalización de sus relaciones con China; su apoyo a la distensión entre el Este y el Oeste europeos; la práctica de la coexistencia pacífica en sus relaciones con la Unión Soviética y el fin de la guerra de Vietnam (Almeyda, 1973, p. 90).

De ese modo reforzaba una importante demanda de los países que intentaban confrontar el predominio de Estados Unidos en la región, y su argumento a favor de las fronteras ideológicas.

Hacia 1974, en la XV Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Colombia, Costa Rica y Venezuela impulsaron una declaración para derogar la resolución 1 de la Declaración de la Novena Reunión de Consulta, que aplicaba sanciones a Cuba. La mayoría de los países, entre ellos Argentina, Ecuador, Perú, México y Panamá, apoyaban dicha posición y firmaron una declaración que indicaba que las sanciones impuestas a la isla eran “anacrónicas, ineficaces e inconvenientes” (OEA, 1974, p. 393).

Sin embargo, no logró aprobarse porque no se alcanzaron los dos tercios necesarios. Brasil se abstuvo en la votación, Chile –gobernado por el dictador Augusto Pinochet– se opuso por considerar que Cuba constituía una amenaza para la paz en el continente, por su continua intervención

<sup>6</sup> Fue el canciller del gobierno de Lanusse, Eduardo Mac Loughlin, quien el 28 de marzo de 1973 decidió normalizar las relaciones diplomáticas, consulares y económicas entre los gobiernos de Argentina y Cuba, pero el acercamiento se dio efectivamente luego de la asunción de Cámpora (Cisneros y Escudé, 2000).

en otros gobiernos latinoamericanos (OEA, 1974). Uruguay votó en el mismo sentido alegando el apoyo del gobierno castrista a la “subversión” en ese país (OEA, 1974).

El canciller venezolano Arístides Calvani, quien también sería protagonista de la reanudación de las relaciones, desplegó una política exterior de corte autonomista, en términos de la teoría de la dependencia, y tuvo básicamente dos líneas centrales de acción: una en clave política y diplomática que lo asociaba con el Movimiento de Países No Alineados y con el Tercer Mundo. En las propias palabras del canciller en 1974:

Ahora bien la diversidad de regímenes y sistemas económico-sociales imperantes en los diversos Estados, por una parte, y, por la otra, la necesidad de establecer condiciones de seguridad jurídica en beneficio de la paz, han generado una nueva fase de las relaciones entre los pueblos que denominamos “pluralismo ideológico” [...] El pluralismo ideológico implica, pues, la coexistencia de distintas formas de concebir la escala de valores con arreglo a la cual una sociedad se estructura y organiza. Por su origen y fundamento, si queremos ser consecuentes, el pluralismo ideológico, en el plano internacional, supone, pues, –debería al menos suponer– la aplicación del mismo principio nacional, con el consiguiente derecho a disentir (Calvani, 1974, p. L).

Para el caso venezolano, existió una honda vinculación entre la noción de pluralismo ideológico como estrategia internacional y la afirmación del nacionalismo en el ámbito interno. Ese nacionalismo es definido como “la decisión indeclinable de defender por todos los medios los legítimos intereses del país, tanto espirituales como materiales”, así como también de “impedir que intereses foráneos de cualquier naturaleza, pretendan prevalecer sobre los auténticamente nuestros” (Calvani, 1974, p. F).

La unidad entre un modelo económico de desarrollo nacional –la restricción de la injerencia de actores externos en los procesos de toma de decisión y la diversificación de las relaciones internacionales– se plasmó en la adhesión de ese país al Pacto Andino en 1973, tendría continuidad y se vería profundizada durante la presidencia de Carlos Andrés Pérez. Esa particular relación era la que estaba presente en el enfoque del gobierno de Velasco Alvarado en Perú, y lo estaría –al menos discursivamente– en las posiciones de Cámpora en la Argentina.

Habría que esperar a 1975 y al Protocolo de Reformas al TIAR que analizaremos, para que esa idea triunfara efectivamente.

### **La cuestión del desarrollo y las presiones del capital extranjero**

Un tercer elemento sustancial para consolidar un accionar conjunto en América Latina fueron los debates respecto del desarrollo, del rol de las transnacionales estadounidenses –en especial el caso de las petroleras– y las presiones económicas ejercidas sobre los países del continente. Remachando la cuestión del derecho del mar, aparecían también las enmiendas aplicadas a las nacionalizaciones y el accionar monopólico de las empresas extranjeras.

La conocida Enmienda Hickenlooper constituyó un factor de amenaza y presión que sectores de los Estados Unidos promovían para castigar a los países que tomaran medidas de expropiación o nacionalización de empresas estadounidenses. Incluía suspensión de compras, cancelación de ayudas o ventas militares. En el caso de Perú, las sanciones aplicadas por Estados Unidos propicia-

ron finalmente el acercamiento a la URSS como proveedora de material bélico. Tal como sostiene Lowenthal,

[...] mientras que las presiones de Estados Unidos han intimidado y constreñido a Perú en períodos previos, la jactancia de 1968-1969 de unos Estados Unidos enlodados por la guerra de Vietnam sirvió principalmente para fortalecer a los oficiales y asesores peruanos más radicales y nacionalistas y hasta muy recientemente ha ido en aumento la aceptación del modelo peruano dentro de la región andina (1975, p. 468).

Es de destacar que entre los puntos centrales del Pacto Andino estaban las disposiciones sobre capital foráneo. La Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, de 1970 y puesta en práctica en 1971 incorporaba una serie de mecanismos reguladores, como la autorización previa, la recomendación de excluir la inversión extranjera directa de sectores como industrias extractivas, los servicios públicos, el sector financiero, los medios de comunicación de masas, entre otros; la prohibición de adquisición de empresas nacionales y la regulación de la transferencia de tecnología extranjera (Tironi, 1977).

La primera de las iniciativas y antecedente de la resolución citada de 1971 fue la reunión extraordinaria de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, celebrada en Viña del Mar en 1969. Allí asistieron cancilleres de América Latina y se elaboró documento conocido como Consenso Latinoamericano de Viña del Mar. En él se analizaba la relación con los Estados Unidos, y se manifestó que “la inversión privada extranjera no debe considerarse como una asistencia ni computarse como parte de la cooperación financiera para el desarrollo”.

[104]

Se declaró que “la cooperación económica no puede supeditarse a condiciones políticas o militares”, y que “ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado con el fin de obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza” y por el contrario, debía hacerse “todo esfuerzo a fin de evitar la adopción de políticas, acciones y medidas que pongan en peligro el desenvolvimiento económico y social de otro Estado” (Consenso Latinoamericano de Viña del Mar, 1969, pp. 423-424). La posición de Nixon fue de total negativa a negociar con los 21 países que votaron en resolución, como un bloque único.

Esa política se vio profundizada y traducida a nuevas condiciones políticas con el gobierno de Allende. El programa que presentó la Unidad Popular para su campaña electoral planteaba en materia económica la nacionalización del cobre, salitre y yodo, hierro y carbón mineral, la banca privada y los seguros, el comercio exterior, los monopolios de distribución, los monopolios industriales estratégicos, y la producción y distribución de energía eléctrica, transportes, comunicaciones, producción, refinación y distribución de petróleo y gas derivados, siderurgia, cemento, petroquímica y química pesada, celulosa y papel. A ello se agregaban los proyectos de reforma agraria. En lo tocante a la política internacional, señala que debe denunciarse a la OEA como un instrumento del imperialismo norteamericano y crear un organismo representativo de los países latinoamericanos (Izquierda dio a conocer el programa de la Unión Popular, 22 de diciembre de 1969, p. 3).

Las medidas adoptadas por el nuevo presidente en el tránsito democrático al socialismo fueron en esa línea. A lo largo de 1971, entre julio y agosto, Allende visitó Salta, Quito, Guayaquil, Bogotá

y Lima para ratificar el hondo respeto a las mutuas ideologías (doctrina del pluralismo ideológico y su adhesión al principio de la no intervención) y estructuras socioeconómicas internas. En todas las declaraciones conjuntas suscriptas por el gobierno de Chile y los representantes de los distintos países del continente (Argentina, Colombia, Ecuador, México, Venezuela y Cuba), hay una alusión a la doctrina del pluralismo ideológico. En términos económicos, el esfuerzo por la integración estaba estrechamente asociado con toda la política externa de la Unidad Popular, más allá del tipo de gobierno de turno en cada país. En cuanto a las aspiraciones políticas, el término alcanzaba un nuevo vuelo cuando se combinaba con el carácter antiimperialista frente a los Estados Unidos<sup>7</sup>.

En dicha gira, Chile buscaba apoyo a su programa de nacionalizaciones abogando por la “independencia económica” de los países de América Latina (Allende, 1971); que la prensa defensora de la Unidad Popular consideró el “réquiem para las fronteras ideológicas” (Golpe final a las fronteras ideológicas, 8 de septiembre de 1971, p. 175). Expresó en esa oportunidad que la creencia de los países de la región de que sin inversiones extranjeras no habría desarrollo nacional, había empujado a muchos de ellos hacia “una competencia suicida, en que se otorgaron sin medida ni mesura ventajas y franquicias de todo orden, que han terminado por desnacionalizar nuestras empresas, disminuir seriamente nuestros excedentes potenciales y consolidar nuestra dependencia tecnológica” (Golpe final a las fronteras ideológicas, 8 de septiembre de 1971, p. 176).

En los términos del nuevo gobierno chileno, el pluralismo ideológico era el sustrato para afirmar la necesidad de la independencia de criterio en sentido político y económico: “Ya no se dicta, apuntó Allende, desde fuera de la subregión, quiénes son nuestros amigos y quiénes nuestros enemigos, más allá de las afinidades o diferencias de nuestros sistemas sociopolíticos con otras naciones” (Golpe final a las fronteras ideológicas, 8 de septiembre de 1971, p. 176).

La tradición de la Doctrina Calvo que indicaba que el accionar de las empresas extranjeras debía estar sujeto a la legislación del país donde se desarrollan las actividades –presente en sucesivas conferencias interamericanas– se actualizó a la discusión de la década de los setenta, y su contenido se incluyó tanto en la XIII Reunión de la Cepal realizada en Lima en abril de 1969 como en la Reunión Anual del Consejo Interamericano Económico y Social en la capital colombiana en febrero de 1973. En la Declaración de Bogotá se adujo directamente la necesidad de “revisar las concesiones y los acuerdos no equitativos entre países de la región y empresas extranjeras privadas, de manera tal que reflejen este cambio en las relaciones y que a largo plazo sean de beneficio para las partes interesadas”, así como

Afirmar que son nocivas las actividades de las empresas transnacionales, cuando se entrometan, de cualquier manera, en los asuntos internos de los países o afecten las relaciones entre los Estados, la economía mundial o provoquen distorsiones en las corrientes comerciales (Declaración de Bogotá, 1973, p. 136).

Para el Chile de Allende, el Pacto Andino era

<sup>7</sup> Esta idea también le permitió profundizar los vínculos con la España franquista. Para ello véanse Figallo y Henríquez (2009) y Henríquez (2014).

[...] el escenario privilegiado para la ejecución del concepto del pluralismo ideológico, mediante el cual el gobierno popular pretendía legitimar la diversidad en la construcción de los proyectos nacionales de desarrollo, al mismo tiempo que se entrelazaban los intereses económicos y políticos de los países de América del Sur (Sánchez, 2009, p. 179).

La cuestión de la injerencia y las presiones económicas de los Estados Unidos (y por lo tanto la regulación de la inversión extranjera directa) eran un elemento concreto que daba cuenta de la disputa por los modelos de desarrollo y el rol del capital extranjero en ellos, como pieza clave en la perpetuación de las condiciones de subordinación. La resolución que instaba a la creación de la Comisión Especial de Estudios del Sistema Interamericano (CEESI) (AG/RES. 127 III-0/73) adoptada en la citada Tercera Asamblea General de la OEA, celebrada en Washington en abril de 1973 afirmaba en uno de sus primeros párrafos que los pueblos americanos “condenan y repudian todas aquellas acciones que tiendan a crear o consolidar situaciones de dependencias y de subordinación o al menoscabo de sus derechos soberanos” (OEA, 1973, p. 138).

El punto culminante fue cuando frente a la decisión estadounidense de colocar en el mercado parte de sus reservas estratégicas de minerales, distorsionando los precios, forzando la tendencia a la baja, los países latinoamericanos solicitaron la aplicación del artículo 34 de la Carta y lograron una resolución (AG/RES. 139 III-0/73) que resolvía exhortar a los Estados Unidos a adoptar “los mecanismos que aseguren que la medida de carácter económico que se tome no tenga efectos adversos sobre el desarrollo económico o social de otros Estados Miembros” (OEA, 1973, p. 144).

[106]

Así, la concepción del pluralismo ideológico avanzaba condensando aspectos que iban mucho más allá de la mera aceptación de las formas de gobierno de los países vecinos. Era –para algunos– la exaltación de una nueva forma de nacionalismo, con vocación integracionista, y libertaria.

Para Bologna era una nueva forma de nacionalismo latinoamericano que, así como “trata de diversificar su comercio exterior, trata también de enfrentar entre sí a los intereses económicos extranjeros a fin de neutralizar en lo posible la influencia de los mismos en las decisiones nacionales” (1977, p. 206).

#### **La reformulación del sistema interamericano**

La crisis de la OEA y, por ende, del TIAR y su aplicación, constituyeron un cuarto elemento de amalgama, cristalizado en –y vehiculizado por– el concepto de pluralismo ideológico. La presión de estas problemáticas en los países que venimos desarrollando derivó en que, como se adelantaba, en esa misma Tercer Asamblea General Ordinaria de la OEA finalmente se propusieran medidas tendientes a reestructurar el organismo.

Así, la declaración indicaría en sus primeros puntos que “todo Estado tiene el derecho de adoptar con plena independencia su régimen de gobierno y su organización económica y social”, que “la pluralidad de ideologías dentro de la Carta es un presupuesto de la solidaridad regional”, y que dicha pluralidad en las relaciones entre los Estados miembros “implica el deber de cada Es-

tado de respetar los principios de autodeterminación y libre determinación de los pueblos y exigir el cumplimiento de los mismos principios por parte de los demás Estados” (OEA, 1973, p. 143)<sup>8</sup>.

Fue en la Conferencia de Plenipotenciarios americanos realizada en San José de Costa Rica entre el 16 y el 26 de julio de 1975, que una amplia mayoría de países se manifestó de acuerdo con reformar el TIAR. Se había logrado luego de años de maduración, poner en cuestión varios aspectos relativos al sistema de decisiones, la situación de Cuba y las sanciones vigentes, la no intervención en los asuntos de los Estados incorporando presiones económicas y el pluralismo ideológico.

Los países a la vanguardia de las reformas a la letra del Tratado fueron Venezuela y Perú. La Argentina de 1975 ya llevaría adelante una posición más moderada, producto tanto de las condiciones del Cono Sur, como de las internas dentro del gobierno peronista y el recrudecimiento de los conflictos (Míguez, 2016).

Tal como aseguran Cisneros y Escudé (2000) la aprobación del nuevo texto del TIAR fue incentivo suficiente para convocar a una Decimosexta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en la misma ciudad de San José, a partir del 29 de julio. En ella, los delegados de Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela presentaron un proyecto que resolvía dejar en libertad de normalizar sus relaciones con Cuba a los Estados miembros del TIAR.

Quedaba así sin efecto la resolución adoptada en 1964 y que tanto había signado al sistema intercontinental de allí en más. Así quedaban ratificadas dos cuestiones centrales: la necesidad de reincorporar a Cuba al sistema interamericano con el argumento del pluralismo ideológico y la inclusión del concepto de seguridad económica colectiva, que consigna el nuevo artículo 11.

El siguiente de los artículos, el 12, también nuevo, establecía que: “Nada de lo estipulado en este Tratado se interpretará en sentido de limitar o disminuir en forma alguna el principio de no intervención y el derecho de cada Estado a escoger libremente su organización política, económica y social” (OEA, 1975, s. f.).

En los hechos existió un importante debate sobre si incluir o no en forma literal el concepto de pluralismo ideológico en la reforma del TIAR. Un elocuente documento de la cancillería explica el uso discrecional que había tenido hasta ese momento el inciso d) del artículo 3 de la Carta, que declaraba que la solidaridad entre los Estados descansaba en que cada uno de ellos adoptaba la democracia representativa. Y que, si bien ese país sostenía dicha forma de gobierno, el inciso había sido utilizado “para ejercer represalias contra gobiernos que se apartaran de la ortodoxia capitalista” (Facio, Memoria MREyC, 1975, s. f.).

<sup>8</sup> Chile directamente propuso institucionalizar los polos que componían el hemisferio: América Latina por un lado y Estados Unidos por otro, levantar las sanciones contra Cuba y revisar el TIAR. Esa moción la aceptaron Perú, Barbados y Panamá. En contrapartida, la posición más conservadora fue la de Brasil, Bolivia, Paraguay y Estados Unidos, que consideraron la necesidad de algunas reformas para perfeccionar el sistema ya existente. En esa disyuntiva, Argentina, Ecuador, México, Venezuela, entre otros, proponían el fortalecimiento de los países latinoamericanos en el seno de la organización y el reconocimiento del pluralismo ideológico en el continente.

México proponía modificar dicho inciso, partiendo de la admisión del principio de pluralismo ideológico. Sin embargo, el mismo informe del canciller de Costa Rica sostiene que la posición de Costa Rica era la de evitar conscientemente dicho concepto, y afirmar la soberanía e independencia de cada Estado, el principio de la no intervención y “el reconocimiento del derecho que cada Estado tiene para organizarse política, económica y socialmente en la forma que más convenga a su realidad histórica” (Facio, Memoria MREyC, 1975, s. f.).

A pesar de esa decisión, el informe de esa cancillería expresaba: “se ha dicho que el pluralismo no es un principio ni una norma de convivencia interamericana, sino un hecho” (Memoria MREyC, 1973-1974, s. f.).

El Protocolo de San José de Costa Rica efectivamente suscripto indicó entonces que las partes deseaban

[...] reafirmar y fortalecer el principio de no intervención y el derecho de cada Estado a escoger libremente su organización política, económica y social; y reconocer que para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el Continente debe garantizarse, asimismo, la seguridad económica colectiva para el desarrollo de los Estados americanos (Protocolo de Reformas al TIAR, 1975, s. f.)<sup>9</sup>.

## EL CASO ARGENTINO

[108]

Durante la dictadura militar conocida como Revolución argentina, se produjeron importantes cambios. Ese gobierno tuvo tres presidencias de facto: la primera, la de Juan Carlos Onganía, luego un breve interregno de Roberto Marcelo Levingston y finalmente el gobierno de Alejandro Agustín Lanusse.

Los últimos años de la autodenominada Revolución argentina se habían caracterizado por un cambio de rumbo en la inserción internacional argentina y en la política exterior. El escenario de recrudescimiento de la competencia entre las potencias del mundo bipolar por el dominio de los mercados en todo el orbe se reflejó también en el seno del Estado y del gobierno dictatorial. A diferencia de la política llevada adelante por Onganía (1966-1970), que implicaba en varios aspectos económicos e ideológicos una alineación con los Estados Unidos –aunque no en modo automático debido a la heterogeneidad de la coalición que conformaba el gobierno de la Revolución argentina–<sup>10</sup>, Lanusse relativizó la concepción de las “fronteras ideológicas” y emprendió un giro en la política económica que se expresó en la firma de un acuerdo comercial con la URSS en 1971 con cláusula

<sup>9</sup> Los Estados Unidos formularon una reserva al respecto, dejando asentado que no aceptarían la obligación o el compromiso de negociar, firmar o ratificar ningún tratado o convención en materia de seguridad económica colectiva. Ese mismo año se formó el Sistema Económico Latinoamericano como una organización regional de coordinación para asuntos económicos, que incluyó a Cuba y excluyó a Estados Unidos.

<sup>10</sup> En cuanto a la caracterización de los vínculos entre el gobierno de Onganía y los Estados Unidos existen trabajos que discuten el grado de afinidad o alineamiento. Se coincide aquí con Rapoport y Laufer (2000), quienes aseveraron que a pesar de que el Departamento de Estado demoró 18 días en reconocer al gobierno de facto en función de las diferencias entre la CIA, el Pentágono y el propio Departamento, “en el plano de las relaciones internacionales se abrió el periodo de mayor proximidad a los intereses económicos y geopolíticos de los Estados Unidos en la historia argentina” (Rapoport y Laufer, 2000, p. 47). Por otra parte, Cisneros y Escudé (2000) consideran que la política de Onganía no debe interpretarse como alineada directamente con Estados Unidos –sino más bien como anticomunista y antisoviética–, ni tampoco debe afirmarse la existencia de una ruptura abrupta respecto del periodo de Lanusse.



de nación más favorecida para ambas partes y en el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China en 1972.

A ello se sumaron las citadas visitas al Chile de Salvador Allende. Por diversos factores, una poderosa fracción de la clase dominante argentina comenzó a promover desde 1970 la negociación de un tratado comercial con la URSS. Entre esos factores se encontraban los intereses de negocios vinculados a dicha superpotencia que habían venido creciendo desde el periodo desarrollista, y las dificultades para colocar los productos en la Europa comunitaria. Este viraje culminará en una nueva relación triangular hacia mediados de la década de 1970, consolidado por la dictadura militar implantada en 1976, ocupando la URSS durante unos años el vértice anteriormente por Europa occidental y antaño por Inglaterra<sup>11</sup>.

Lo precedente no implicaba una transformación ideológica ni el abandono de la noción del enemigo interno comunista –se trataba de un gobierno dictatorial dispuesto a perseguir y reprimir toda manifestación política volcada hacia la izquierda–, sino alineamientos internacionales y de proyectos de inserción, y acompañar pragmáticamente la decisión de abrir de nuevo el proceso electoral. Recordemos que las disposiciones arancelarias y paraarancelarias dispuestas por la Comunidad Económica Europea tenían un impacto directo en las exportaciones argentinas que buscarían reorientarse hacia los países socialistas. Asimismo, la política de apertura se conectaba tanto con la política de distensión de Nixon como con el proceso político interno en las Fuerzas Armadas Argentinas<sup>12</sup>. El canciller Luis María de Pablo Pardo afirma lo siguiente en una entrevista recién publicada:

[...] la ruptura de las fronteras ideológicas supone también la ruptura con la Doctrina de la Seguridad Nacional, más teniendo en cuenta que hay una situación interna explosiva. Se había producido ya el “Cordobazo”. La situación estaba caldeada. Comienza a visualizarse dentro de los comandantes en jefe un cambio en ese sentido. Usted lo ve en las reuniones, la Doctrina de Seguridad Nacional no va más o es algo que está un poco perimido, hay que empezar a ir cambiando. Esto es una cosa que ocurre en el período de Lanusse, no en el período de Levingston (1988, p. 365).

Por estas razones, varios autores coinciden en afirmar que Lanusse inició lo que se conoce como “apertura hacia el Este”. Esa apertura concordó con un acercamiento a los países del Pacífico, y en particular a los del Pacto Andino<sup>13</sup>. Lo cierto es que el principio del pluralismo ideológico se aceptó por primera vez en la Declaración de Salta, firmada por los presidentes de Argentina y Chile el 24 de julio de 1971.

En esa oportunidad, Lanusse y Allende manifestaron su voluntad de impulsar “la integración física, económica y científica”, al igual que el compromiso de fortalecer los vínculos de amistad entre ambos pueblos, basados en la histórica resolución pacífica y jurídica de las diferencias y en el respeto al “pluralismo político”. La declaración incluía también la necesidad de incrementar los

<sup>11</sup> Para las relaciones bilaterales entre la Argentina y la URSS en el periodo, véanse Rapoport (1995a) y Laufer y Spiguel (1998).

<sup>12</sup> Se relaciona con la visita de Nixon a China en 1972 en el contexto de la llamada diplomacia del *ping-pong* y esa etapa de relativa distensión, sin embargo, las misiones comerciales a la URSS son anteriores (1970) y el acuerdo que suscribió Antonio Estrany y Gendre fue en junio de 1971. Véase Rapoport (2016).

<sup>13</sup> De acuerdo con Paradiso (1993) la importancia de la proyección hacia América Latina figuraba ya en los enunciados del Proyecto Nacional propuesto por el Conade-Conase.

intercambios comerciales entre los dos países destacando la trascendencia que en los mismos debía alcanzar el sector industrial. En la Declaración de Salta los presidentes reiteraron “el respeto al pluralismo político en la comunidad internacional” y expresaron “su firme voluntad de continuar fortaleciendo los vínculos de amistad entre sus pueblos, no interrumpidos desde que ambas naciones alcanzaron su independencia”. Esta amistad,

[...] ha tenido sus bases de sustentación en el respeto a los principios de no intervención en los asuntos internos y externos de cada Estado y en la voluntad siempre sostenida de resolver sus problemas por la vía pacífica y jurídica (Declaración de Salta, 1971, p. 133).

Lanusse incluso aseveró que la Argentina estaba “dispuesta a guiar sus relaciones exteriores con un amplio criterio de universalidad, que no admite restricciones impuestas por prejuicios o tabúes ideológicos” (Scena, 1981, pp. 214-215).

En virtud del viaje del dictador argentino a Santiago de Chile, Allende declaró en su discurso de recibimiento:

Reafirmamos, sobre todo, el respeto al pluralismo político en la comunidad internacional y el derecho de cada Estado de mantener relaciones con los países que estiman conveniente. En las Declaraciones Conjuntas que hemos venido firmando, también hemos dado relevancia especial al derecho de los Estados a recuperar sus riquezas básicas y también, como usted y el Presidente Velasco Alvarado acaban de declarar “el derecho soberano de cada país de disponer libremente de sus recursos naturales” (Allende, 1971, s. p.).

[110]

Tal como destaca en sus trabajos Alfredo Azcoitia (2017) la posición de Lanusse reflejaba la aspiración de algunos sectores económicos que observaban en la estrategia de vinculación con los países del Pacífico una posibilidad de impulsar determinadas industrias locales. La otra cara de esa estrategia era la búsqueda de apoyos relativos en la URSS, que como ya se dijo no impedía que en el plano interno se tratara de una dictadura dispuesta a perseguir, reprimir y hasta fusilar a sus opositores. Lejos estaba –en términos políticos– de la visión política del pluralismo ideológico impulsada por su par chileno.

Luego de esos primeros encuentros con Allende Lanusse inició una importante gira como estrategia de acercamiento a los países del Pacífico. La fórmula del pluralismo ideológico fue aceptada también en las declaraciones bilaterales, firmadas por Argentina con los gobiernos de Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela.

En la declaración conjunta entre Venezuela y Argentina, se consigna que ambos países se basan en “el pluralismo ideológico, el respeto a la no intervención, a la autodeterminación, al trato de igual a igual entre todos los países del continente, y la mutua cooperación” (p. 22). Incluso se agrega que se acepta al pluralismo ideológico “como una actitud constructiva que ha de facilitar la convivencia internacional” (Texto de la Declaración Conjunta Venezolano-Argentina, 1972, p. 32).

En el caso de su par ecuatoriano, la declaración sostiene que ambos mandatarios “destacan la fundamental importancia del principio de no intervención en los asuntos externos e internos de los Estados y del principio del pluralismo político en las relaciones internacionales” (Texto de la Declaración Conjunta Ecuatoriano-Argentina, 1972, p. 27).

En el caso de la visita de Lanusse a Perú, el contenido fue un poco más allá, refrendándose la Declaración de Lima en octubre de 1971. Allí no solamente se afirmaban las coincidencias en la tesis de las 200 millas sobre derecho del mar, sino también la crítica a la política proteccionista norteamericana y de los países desarrollados. Todo ello también sobre la reafirmación de los mismos principios anteriormente citados: la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la cooperación internacional (Declaración de Lima, 1971)<sup>14</sup>.

Lanusse visitó Colombia en el mes de febrero de 1972, rubricando otra declaración conjunta con Misael Pastrana Borrero. Al igual que en los otros casos, los principios comunes sostenidos por ambos mandatarios incluyeron “la obligación de no intervenir en los asuntos internos de otros Estados; el respeto por la igualdad soberana de los Estados, por la libre determinación de los pueblos y el pluralismo ideológico”, y se hacía especial referencia a la importancia de la integración para acelerar el desarrollo nacional, y la necesidad de lograr una real vinculación entre la Argentina y el Grupo Andino. En este caso el par colombiano no adhirió a la tesis de las 200 millas marítimas (Declaración Conjunta Argentino-Colombiana, 27 de febrero de 1972).

En cuanto a las razones del cambio de orientación y de la adopción de la tesis del pluralismo ideológico, el propio Lanusse revelaría unos años después que la primera etapa de la Revolución argentina “se había caracterizado por un anticomunismo un poco supersticioso, un poco temeroso y conservador” y que la ley anticomunista había contribuido al crecimiento de “fuertes líneas ideológicas subversivas, que no existían antes en la República”. En conclusión, consideraba que era primordial una nueva imagen, “una política independiente, sin prejuicios, sin barreras ideológicas, y capaz de ser apoyada por el grueso de la población [...] era importante que el país levantara la bandera de no intervención en los asuntos internos de otro” (Lanusse, 1977, p. 240).

Las elecciones de marzo de 1973 dieron el triunfo al candidato peronista del Frente Justicialista de Liberación. A su posesión el 25 de mayo asistieron nada menos que el propio Allende y Osvaldo Dorticós, presidente de Cuba. También asistió el primer ministro de Perú, Edgardo Mercado Jarrín. El impacto internacional y continental de dicha asunción –por las presencias y ausencias– es elocuente respecto del escenario mundial (Míguez, 2018).

Todos los elementos de amalgama que desarrollamos en el apartado anterior parecieron claramente expuestos por el presidente electo en su discurso inaugural, pero reforzados por una fuerte impronta discursiva antiimperialista, orientada a la necesidad de construir una América Latina “liberada”. Exaltó al Pacto Andino y a sus estrategias de regulación, criticando el comercialismo de la ALALC y el rol de la “penetración imperialista” de los “oligopolios” (Cámpora, 1973, p. 20). Así, en cuanto a las relaciones con Cuba sostuvo que la “solidaridad en la lucha antiimperialista, antihistoricidad de la OEA, principio de no intervención, fundamentan la decisión de mi Gobierno de restablecer relaciones” (Cámpora, 1973, p. 23).

<sup>14</sup> Cabe recordar que la cuestión de las 200 millas había sido defendida ya por el gobierno de Onganía, en el marco de una serie de medidas que revelaban una tradición nacionalista en el ámbito estratégico de la política exterior a contramano de los aspectos económicos. Entre esas medidas se destacan el rechazo a la creación de un órgano militar permanente en el sistema interamericano controlado desde el Pentágono, el respaldo al Plan Europa de adquisición de tanques AMX de Francia, la opción por el desarrollo nuclear de Atucha I con uranio natural en vez de uranio enriquecido, la no ratificación de Tlatelolco, etc.

Mercado Jarrín enumeró a la prensa sus coincidencias con el nuevo gobierno: la soberanía marítima en el límite de las 200 millas, la reforma del sistema interamericano, el pluralismo ideológico, la oposición a las medidas coercitivas que pretendían imponer las grandes potencias y la consolidación de la unidad latinoamericana (*Clarín*, 25 de mayo de 1973).

El momento de la asunción de Cámpora coincidió con una extensa gira del secretario de Estado William Rogers. Es interesante destacar que a lo largo de su viaje y particularmente en Lima, el funcionario estadounidense pretendió sin éxito acercar posiciones con los mandatarios de estos países, aclarando que el gobierno de Nixon estaba dispuesto a modificar las relaciones con los países del continente, entendiendo la necesidad de las afirmaciones soberanas de cada uno de ellos, y que “defendían el concepto del pluralismo ideológico” (Telegram 311 from Consulate in the Netherlands Antilles to the Department of State, 1973, p. 768). En el mismo tono, durante su estadía en Buenos Aires sostuvo: “Desde que los EE. UU. han sido capaces de mejorar sus relaciones con adversarios como los soviéticos y los chinos no hay ninguna razón para no hacer lo mismo con nuestros amigos” (*La Nación*, 24 de mayo de 1973, pp. 1 y 6).

Sin embargo, el contenido del concepto que manejaban unos y otros distaba de ser similar. Los latinoamericanos se encargaron de expresar a Rogers que el eje central era promover políticas para reducir las disparidades entre los países y evitar las presiones y sanciones (Telegram 106611 from the Department of State to the Embassy in Argentina, 1973).

[112]

Los lazos diplomáticos con Cuba se reanudaron, oficialmente, el 28 de mayo, mediante una declaración conjunta firmada por los cancilleres argentino y cubano. Más adelante se implementaría –a través del ministro de Economía José Ber Gelbard– un crédito de 1200 millones de dólares. En marzo de 1974 una misión de empresarios argentinos, incluyendo los de filiales estadounidenses, presenciaban el arribo del primer continente de productos argentinos a Cuba incluidos en el crédito. El acuerdo envolvía también la venta de cerca de 4200 autos de las propias empresas Ford, Chrysler, General Motors (bloqueadas por EE. UU.) y Fiat.

En junio y julio de 1973 tuvo sus primeras reuniones una comisión especial de la OEA para estudiar el sistema interamericano y proponer medidas para su reestructuración (CEESI) en la ciudad de Lima, Perú. La delegación de este país y la de Chile fueron las principales impulsoras de la necesidad de reformar el TIAR y de la readmisión de Cuba en el sistema interamericano, poniendo en práctica efectivamente el pluralismo ideológico. Argentina respaldó esa posición a través de la participación de su delegado, el subsecretario de Relaciones Exteriores Jorge Vázquez. En Lima, el delegado argentino comenzó felicitando al gobierno de la Revolución peruana, en su camino “de la revolución hacia el no ya lejano día de la liberación latinoamericana”, y expuso que la Argentina estaba “dispuesta a asumir plena y lealmente su responsabilidad histórica en la tarea común de la liberación latinoamericana” (Vázquez, 1973, p. 78). Afirmó que:

Argentina es actor protagónico en la ruptura de las fronteras ideológicas en Latinoamérica [...] Entendemos que por encima de las ideologías o modelos políticos diversos, América Latina, al igual que los pueblos del Tercer Mundo, debe lograr, a través de un pluralismo revolucionario, cohesión y unidad respecto a temas que específicamente afectan a nuestros países [...] para nuestro país el pluralismo revolucionario supone, en nuestro continente, la abolición definitiva de todo tipo de instrumento que excluya a Cuba de la hermandad latinoamericana (Vázquez, 1973, p. 78).

Refiriéndose a la relación histórica entre Estados Unidos y América Latina, sostuvo “no puede existir una relación madura cuando existen intereses distintos y no pocas veces contrapuestos”, porque “no hay política común al opresor y al oprimido. No hay foro que pueda abarcar la pretensión imperialista y el deseo de ser libres” (Vázquez, 1973, pp. 80-81). Por último, y ya específicamente aludiendo a la urgencia de reformar el TIAR, Vázquez argumentó que “la presencia en este Pacto militar de una superpotencia como los Estados Unidos constituye un factor de desequilibrio que origina situaciones de sojuzgamiento incompatibles con los principios enunciados en el instrumento constitucional de la OEA” (1973, p. 82). Esa posición generó el descontento de los sectores más conservadores del peronismo y el rápido desplazamiento del equipo de Puig (Moneta, 1979).

Aparecía por primera vez en los discursos y posicionamientos oficiales de la Argentina, la noción de un “pluralismo revolucionario”, es decir, una acepción que buscaba distanciarse tanto de la posición de apertura promovida por los Estados Unidos y el presidente Nixon, como de la adoptada por el dictador Lanusse. Esta nueva acepción incluía la aproximación ideológica a la izquierda latinoamericana, y la impugnación del orden continental hegemonizado por los Estados Unidos. Ello se ratificaría en la X Conferencia de los Ejércitos Americanos, realizada en Caracas, solo unos meses después (Míguez, 2017).

Durante la X Conferencia, entre los párrafos más destacados de la participación del jefe del Ejército argentino, Raúl Carcagno –nombrado por el presidente Cámpora– están los que refieren a la vinculación entre defensa nacional y desarrollo, y entre problemáticas económicas y sociales y subversión. Planteos que tuvieron su origen en las corrientes desarrollistas, y que se combinaban ahora con las posiciones de la encíclica *Populorum progressio*, tal como lo sugeriría abiertamente Carcagno (1973) en su intervención.

El general alineó al Ejército argentino con los principios básicos de “la no intervención, el de autodeterminación de los pueblos y el de escrupuloso respeto a las individualidades de cada país en un contexto en el que carecen de sentido las diferenciaciones ideológicas” (Carcagno, 1973, p. 3). Y consideró que en ese marco de

[...] renovación de las concepciones estratégicas, el de interacción recíproca de los más diversos factores con el poder militar y la aceptación del pluralismo ideológico como base de convivencia y cooperación, es preciso convenir en que se han transformado substancialmente las bases que sustentaban la seguridad hemisférica (Carcagno, 1973, p. 4).

En la base de esta concepción estaba otra idea básica del desarrollismo argentino y de los militares peruanos: la coexistencia pacífica. De allí se derivaba la necesaria revisión de los organismos de defensa continental. Pero la participación de Carcagno incluso cuestionó el orden económico, diciendo que

La imagen de los ejércitos como guardias pretorianas de un orden económico y social injusto, es en extremo pernicioso para la salud de los pueblos, para el logro de sus aspiraciones, para la conformación del ser nacional y para su proyección continental (Carcagno, 1973, p. 6).

Sostuvo que las desigualdades económicas y la injusta “estructura de dependencia” afectan la seguridad de los Estados y guardan relación estrecha “con el quehacer militar”. Propuso que esas

[113]

situaciones debían considerarse también como agresiones a las que los ejércitos debían oponerse (Carcagno, 1973, p. 8).

Partiendo de la negativa a considerar la agresión comunista como única agresión, algo acordado en la VII Conferencia de Inteligencia, las delegaciones de Argentina y Perú buscaron modificar en los documentos la finalidad de las Conferencias de Ejércitos Americanos, por haber “perdido vigencia”, ante la “realidad del pluralismo ideológico”, la “modificación del tradicional enfrentamiento entre los dos grandes ejes de poder mundial” y la existencia de “otro tipo de agresiones o amenazas que afectan la seguridad y el desarrollo de los países americanos” (Carcagno, 1973, p. 7). Sin embargo, la moción no prosperó, vulnerando el acuerdo previo. En consecuencia, Carcagno planteó su “derecho a pensar en la poca efectividad de estas Conferencias e inclusive como Comandante en Jefe del Ejército Argentino tengo el deber de cuestionar su futura vigencia” (1973, p. 8).

Quedaba así sentada la tesis de la seguridad económica colectiva que apoyarían Argentina, Perú, Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, y que lograría imponerse en la letra del Protocolo de reforma al TIAR de 1975, como ya señalamos.

La orientación del canciller Puig en términos de relaciones económicas tuvo gran correspondencia con la estrategia económica de Gelbard en el Ministerio de Economía. Los pocos días del gobierno de Cámpora fueron especialmente prolíficos en el área de la política exterior, sobre todo gracias a la coincidencia entre la orientación del Ministerio de Economía –teniendo en cuenta que Gelbard era además el líder de la Confederación General Económica (CGE), asociación que representaba a la mediana industria nacional y era promotora de la diversificación hacia el Este– y la Cancillería.

[114]

La estrategia del peronismo en general se centraba en una inserción multipolar con eje en Europa (pretendiendo reeditar las condiciones de la tradicional relación triangular), con América Latina como región prioritaria y sumando al Tercer Mundo, China Popular, Japón y los países socialistas del Este (Moneta, 1979). Ello se conectaba con una serie de medidas de política interna planificadas por Gelbard que serían fuertemente criticadas por sectores dominantes y por Estados Unidos.

El Plan económico elaborado incluía reformas importantes, como una nueva Ley de Radicaciones de Capital para regular las cláusulas del ingreso de los capitales extranjeros, impidiendo que tuvieran mejores condiciones que los nacionales (ley 20.557); ley 20.560 de Promoción Industrial que otorgaba apoyos estatales con criterio selectivo pero únicamente a empresas de capital nacional; nuevas facultades para las Juntas Nacionales de Carnes y Granos para aumentar el control del Estado en el comercio exterior (leyes 20.535 y 20.573, sancionadas en septiembre de 1973); fijación de los derechos de importación y exportación con el objetivo de proteger la producción nacional; y nacionalización de los depósitos bancarios, llevada a cabo a partir de la ley 20.520, que estableció la transferencia total al Banco Central de la República Argentina.

Al mismo tiempo, esto comportaba profundizar las relaciones políticas y económicas con el Pacto Andino, tal como confiesa Puig en una entrevista que le realizara Mario Rapoport. En el contexto político de 1973, los protagonistas de esa aspiración económica eran dos actores políticos: los gobiernos de Chile y Perú: “lo del Pacto Andino parecía una cosa más importante porque ofrecía inmediatamente la posibilidad de una inserción argentina en América Latina, no retórica” (Puig, 1988, p. 421).

Había elementos comunes entre el Plan Trienal y la propuesta del Pacto Andino, aunque las diferencias tampoco eran menores. En el programa de gobierno del peronismo, la cuestión de la participación del capital privado nacional era fundamental, pero no había una discusión sobre el patrón capitalista de funcionamiento. Se renacionalizaron cuatro bancos, se prohibió la adquisición de participaciones en empresas nacionales y el Estado asumió la comercialización externa de productos básicos. En lo concreto, sí existieron instrumentos de restricción y control sobre la gestión del capital extranjero, pero no en su dominio sobre la propiedad. En este sentido, había diferencias con los proyectos de Perú y aún más con el del Chile de Allende.

Entre mayo de 1973 y octubre de 1974 Argentina firmó diez convenios y diversos acuerdos con Polonia, siete con Checoslovaquia; igual número con la URSS, once con Hungría; catorce con Rumania; seis con Alemania Oriental; dos con Bulgaria y cuatro con Yugoslavia (Green, 1975). Una importante misión a Moscú se cumplimentó en mayo de 1974, con alta significación económica y política, y descrita por Gelbard como una “herramienta de soberanía” (Llambí, 1997, p. 347).

Los acuerdos firmados con los países socialistas iban mucho más allá de una necesidad comercial. Respondían a un vínculo que venía siendo promovido y que llegaba para quedarse. Cubrían varios aspectos en materia productiva y tecnológica, y atendían a objetivos económicos y políticos. Como sostienen Cisneros y Escudé (2000), no solamente permitían margen de maniobra a partir de la apertura de nuevos mercados, sino que operaban como elemento de diferenciación de la actitud panamericana de Brasil al tiempo que “afirmaba lazos con el Partido Comunista Argentino, los desarrollistas y los radicales que formaban parte de la CGE” (Cisneros y Escudé, 2000, p. 197).

Las dificultades económicas de Argentina que se harían evidentes desde 1974 en adelante, y el conflictivo escenario interno, fueron modificando las estrategias de inserción internacional del país. El ingreso al Pacto Andino quedó malogrado si bien las relaciones con los países que lo conformaban continuaron durante todo el gobierno peronista. Con el desplazamiento del ministro de Economía José Ber Gelbard, la estrategia de acercamiento a los países del Este se interrumpiría hasta el golpe militar que derrocó a Isabel Perón en marzo de 1976. Pero sí se intentó persistir en la vinculación con el Pacífico, en la misma clave asociada a la inserción económica internacional.

Lo anterior se verifica en la posición de Gómez Morales, ministro de Economía que reemplazaría a Gelbard después de la muerte de Perón. Fue en el marco de intentar sostener una estrategia de incentivo a las exportaciones, pero modificando el ritmo de las relaciones con los países socialistas y con Cuba. Misiones comerciales argentinas visitan Ecuador, Venezuela y Perú, durante los primeros meses de 1974. El número de los convenios concluidos con las dos primeras naciones ascendió a quince y se consideraban en trámite quince más, con un saldo total comprometido de cuarenta millones de dólares, y setenta millones de dólares más en tratativas, solo teniendo en cuenta los negocios concertados con Ecuador y Venezuela.

El canciller Alberto Juan Vignes, sucesor de Puig y protagonista de una etapa más conciliatoria y de vínculo más pragmático con Estados Unidos, estuvo en Perú, en mayo de 1974, visita que coincidió con una reunión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, órgano político del esquema integracionista. Sin embargo, la cuestión fue adoptando un carácter más bien pragmático –se abandonaron los proyectos de ingresar al Grupo–, y algo similar sucedió con la defensa de la Tercera Posición. Argentina mantuvo su posición favorable al levantamiento de sanciones contra Cuba tanto

[115]

en las reuniones de 1974 como en la de Plenipotenciarios de 1975; se incorporó al Movimiento de Países No Alineados y apostó a mejorar sus relaciones con los países del Cono Sur. No obstante, lo hizo desde una posición moderada y menos “ideologizada” (Corigliano, 2007, p. 58) e incluso más conciliatoria con los Estados Unidos, llevada adelante por el canciller Vignes. Ello lo ratificaría el nombramiento de Alejandro Orfila como secretario general de la OEA (Míguez, 2016).

La Tercera Posición era interpretada de modos distintos por la gestión saliente – que priorizaba la vinculación con los países del Este y la cercanía política con aliados antinorteamericanos como Libia, Cuba, Vietnam, Corea del Norte y la China Popular– y el canciller Vignes que retomaría la noción de la independencia como “lucha liberadora contra los imperialismos de derecha e izquierda” (Vignes, 1982, p. 66). Fue López Rega quien leyó el mensaje de Perón a la IV Conferencia de Países No Alineados en Argel (Argelia), que afirmaba la validez de la Tercera Posición “como solución universal distinta del marxismo internacional dogmático y del demoliberalismo capitalista, que conducirá a la anulación de todo dominio imperialista en el mundo” (Lanús, 1984, p. 104)<sup>15</sup>.

## CONCLUSIONES

Volviendo al punto de partida y a Reinhart Koselleck, hemos desarrollado aquí el concepto de pluralismo ideológico en la historia de las relaciones internacionales del continente latinoamericano y en particular de la Argentina, teniendo en cuenta que

[...] una palabra se convierte en un concepto si la totalidad de un contexto de experiencia y significado sociopolítico, en el que se usa y para el que se usa esa palabra, pasa a formar parte globalmente de esa única palabra (Koselleck, 1993, p. 117).

[116]

A esto agregamos las afirmaciones de Palti, que se corroboran a lo largo de todo el aparato argumental: los conceptos articulan redes semánticas, condensan una experiencia histórica, es decir, que integran y comprenden nociones diversas, y por lo tanto, tienen un carácter “inevitadamente plurívoco” (Palti, 2007, p. 300). Buscamos así abordar las complejas acepciones de este concepto.

En cuanto a las experiencias históricas condensadas en la noción de pluralismo ideológico, se ha hecho mención a ellas como elementos de amalgama, porque el contenido de cada uno rebasó la noción inicial de pluralismo ideológico como mera concepción respecto de las formas de gobierno de los países del continente, para ir inscribiendo nuevos sentidos que proponían una discusión con el *statu quo* del sistema internacional. En efecto, y respecto de ese carácter plurívoco al que se hacía alusión, en la construcción, utilización y circulación del concepto de pluralismo ideológico podemos advertir importantes diferencias entre una acepción más estricta –incluso apoyada por los Estados Unidos y, por ende, no necesariamente contradictoria con la distribución de poder y la hegemonía del orden internacional– y otra más amplia y novedosa, que incluía la necesidad de “liberar” a América Latina del dominio de los Estados Unidos.

Un artículo contemporáneo de Carella y Moneta (1973) distinguía dos categorías básicas dentro del concepto de pluralismo ideológico: el pluralismo statuquista y el pluralismo ideológico revolu-

<sup>15</sup> Lanús refiere una anécdota que cuenta que durante el discurso de López Rega, Fidel Castro dijo “Esto no es de Perón” (1984, p. 104).



cionario. Los autores identifican en el primer caso, a la posición de Lanusse en la Declaración de Salta, firmada con el presidente Allende. Consideran que los objetivos del dictador argentino eran presentar el “argumento” de las elecciones y reflejar la imagen de una Argentina que cuestionaba la tradicional dependencia que la unía a Estados Unidos (Carella y Moneta, 1973).

En cambio, el pluralismo ideológico revolucionario, categoría que aparecería justamente en el discurso de Vázquez en la Reunión de Lima de 1973, sería para Carella y Moneta una categoría para caracterizar la posición sostenida por Chile y Perú, más directamente asociada con la Tercera Posición peronista, y se sustenta en la necesidad de aceptar “todas las ideologías libertadoras”, y del reconocimiento de las disparidades como un “estadio de un proceso de liberación integral de los pueblos latinoamericanos” (Carella y Moneta, 1973, p. 143).

Para el caso de Chile, como afirmara Sánchez Fuentes (2009) el pluralismo ideológico expresa la comprensión del escenario hemisférico, de su inserción en el sistema mundial de dominación, así como de la “sociología” de los pueblos y de los gobernantes latinoamericanos, surgidos de las voluntades populares o amparados en la imposición violenta de las armas (p. 179). En efecto, el verdadero sustento en este caso y en el de Perú, es el antiimperialismo como factor aglutinante. La unidad latinoamericana como condición necesaria para la afirmación de la soberanía de los países del continente. Ello se plasma concretamente en el impulso al Pacto Andino, y en los elementos de regulación definidos en el Acuerdo de Cartagena, en especial los referidos a las inversiones extranjeras<sup>16</sup>.

Por lo dicho, el aporte en estas conclusiones es la observancia de dos elementos que se desarrollaron aquí: el rol de la URSS como actor de contrapeso en América Latina, en búsqueda de construir espacios de poder económico y político; y el carácter antiimperialista de algunos proyectos de desarrollo y de inserción internacional que encontraron cuerpo y consistencia en la noción de pluralismo político más amplia, que incluía tanto la necesidad de priorizar la alianza latinoamericana más allá de las formas de gobierno –y por tanto luchó por el levantamiento de las sanciones a Cuba–, como los reparos a la injerencia política y económica de los Estados Unidos en la región, estableciendo nuevos marcos regulatorios para el capital extranjero y discutiendo el rol del TIAR.

El pluralismo ideológico no significaba solamente tener relaciones comerciales con todos los países del mundo, sino que condensaba en el plano latinoamericano la intención de distanciarse de las políticas impulsadas por Estados Unidos, de modos heterodoxos. Esa heterodoxia incluía tanto aspiraciones nacionales como propuestas de integración –como el caso del Pacto Andino a diferencia de la ALALC–, y hasta la pragmática promoción de nuevas asociaciones con potencias del sistema internacional.

En el caso argentino se puede observar el devenir complejo del concepto, desde una primera acepción más acotada del dictador Lanusse, vinculada con la tesis de la coexistencia pacífica, las necesidades de reorientar la economía exportadora hacia nuevos mercados y los grupos industriales que pretendían impulsar sus productos a los países del Pacífico. Esa orientación tendría continuidad y profundización durante el breve gobierno de Cámpora a través del ministro Gelbard en la

<sup>16</sup> Ello no obtura la posibilidad –de la que hizo uso el gobierno de Allende– de utilizar la noción de pluralismo en un sentido puramente pragmático, como en caso de sus relaciones con la España franquista.

cartera de Economía, pero cobraría un nuevo impulso político en la cancillería de Puig. Eso permitiría la aparición de la más extensa de las voces del concepto, en la que sí se amalgaman todos los elementos que hemos desarrollado en este artículo.

Como expone Palti, totalmente acertado para el devenir del objeto de este estudio,

[...] los conceptos, en la medida en que sirven para articular significativamente las diversas experiencias sociales, que forman redes discursivas que cruzan las épocas y trascienden las esferas de sociabilidad inmediata, sirven de índice de las variaciones estructurales. Pero, por otro lado, si éstos actúan, retrospectivamente, como índice efectivo de las mismas, es porque son, al mismo tiempo, un factor para su constitución (2007, p. 310).

Lo cierto es que en este particular periodo de confrontación entre países latinoamericanos y el orden impuesto por Estados Unidos en la región, el concepto de pluralismo ideológico fue motor y parte, resultante y forjador, de una serie de corrientes heterogéneas que pusieron en cuestión dicha hegemonía continental.

## REFERENCIAS

- Allende, S. (1971). Discurso con motivo de la visita del presidente argentino Alejandro Lanusse. Disponible en: <https://www.marxists.org/espanol/allende/1971/octubre13.htm>
- Almeyda, C. (1973). Discurso del ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Clodomiro Almeyda, en el III Periodo Ordinario de Sesiones de la OEA. *Revista Estudios Internacionales*, 6(21), enero-marzo, 84-96.
- Arriola, C. (1974). El acercamiento mexicano-chileno. *Foro Internacional*, XIV(4), 547-557.
- [118] Azcoitia, A. (2017). Argentina frente al gobierno de Allende, la mirada del diario Río Negro. *Estudios Fronterizos*, 18(36), 102-125. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-69612017000200102](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612017000200102)
- Bologna, B. A. (1977). Ruptura del sistema internacional. *Revista de Política Internacional*, 151, 192-204.
- Brands, H. (2010). The United States and the Peruvian Challenge, 1968-1975. *Diplomacy & Statecraft*, 21(3), 471-490. DOI: 10.1080/09592296.2010.508418
- Calvani, A. (1974). *Introducción a la Memoria Libro amarillo*. Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores, Imprenta Nacional.
- Cámpora, H. (1973). *Mensaje del presidente de la nación argentina al inaugurar el 98º Período Ordinario de Sesiones del Honorable Congreso Nacional*. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Carella, A. & Moneta, J. C. (1973). Argentina y el pluralismo en el sistema interamericano. En: J. F. Petras et al. *Política de poder en América Latina* (pp. 85-145). Buenos Aires: Pleamar.
- Central Intelligence Agency. (1972). *Ecuador and Peru Sign Joint Declaration and Conclusion of Official Visit of Ecuadorian Foreign Minister*. Washington: General CIA Records. Disponible en: <https://www.cia.gov/library/readingroom/document/cia-rdp08c01297r000700120009-5>
- Cisneros, A. & Escudé, C. (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Parte III. Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada (1943-1989). Tomo XIV. Las relaciones políticas (1966-1989)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Nuevo Hacer.
- Clarín. (25 de mayo de 1973). Ahora Argentina mirará hacia el Pacífico, 2.
- Consenso Latinoamericano de Viña del Mar. (1969). Documento final Reunión Extraordinaria de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana. Viña del Mar, Chile, 15-17 de mayo.
- Corigliano, F. (2007). Colapso estatal y política exterior: el caso de la Argentina (des)governada por Isabel Perón (1974-1976). *Revista SAAP*, 3(1), 55-79.
- De Pablo, L. M. (1988). Entrevista con Rapoport, Mario. En: M. Rapoport (comp.). *Historia oral de la política exterior argentina. Tomo II*. Buenos Aires: Octubre.
- Declaración Conjunta Argentino-Colombiana. (1972). *Diario La Nación*, 27 de febrero, 1 y 10.
- Declaración Conjunta Suscrita entre los Presidentes de la República de Colombia, Misael Pastrana Borrero y de la República de Chile, Salvador Allende Gossens. (31 de agosto de 1971). En: J. Vera Castillo. *La política exterior chilena durante el gobierno del presidente Salvador Allende, 1970-1973* (pp. 474-78). Santiago de Chile: Instituto de Estudios de las Relaciones Internacionales Contemporáneas.
- Declaración de Bogotá. (1973). *Revista Comercio Exterior*, 136-137.

- Declaración de Lima. (1971). *Revista Estrategia*, 12, julio-octubre, 141-144.
- Declaración de Salta. (1971). *Revista Estrategia*, 12, julio-octubre, 132-135.
- Department of State United States of America. (1973). Telegram 106611 from the Department of State to the Embassy in Argentina. Washington, National Archives, RG 59, Central Files 1970-1973, ORG 7 S. Secret; Immediate; Nodis. Drafted by Neil Seidenman in OPR/LS and by Kubisch on June 1 and approved in S. Rogers attended president Cámpora's inauguration. En: *Foreign Relations of the United States, 1969-1976. Vol. E-11. Part 2* (pp. 4-8). Washington: Department of State United States of America.
- Department of State United States of America. (1973). Telegram 311 from Consulate in the Netherlands Antilles to the Department of State. Curacao, National Archives, RG 59, Central Files, 1970-1973, ORG 7 S. Confidential. En: *Foreign Relations of The United States, 1969-1976. Vol. E-11. Part 2* (pp. 169-766). Washington: Department of State United States of America.
- Department of State United States of America. (1974). Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno del Perú. *United States Treaties and Other International Agreements. Vol. 25. Part. 1*. Washington: Department of State United States of America.
- Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: Fondo Editorial CEREC.
- Facio, G. (1975). *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica (1974-1975). Tomo 2-2*. Disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/sd/Memoriasgobierno/Memoria%20Ministerio%20de%20Relaciones%20Exteriores%20y%20Culto1974-1975%20T-2-2.pdf>
- Fernandois, J. (1982). *Chile y el mundo. 1970-1973*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fernandois, J. (1998). ¿Peón o actor? Chile en la Guerra Fría. *Estudios Políticos*, 72, 149-171.
- Figallo, B. & Henríquez, M. J. (2009). El plan iberoamericano del franquismo. El Cono Sur y la doctrina López Bravo (1969-1973). *Estudios Latinoamericanos*, 2(1), 22-46.
- Gadamer, H. G. (1966). *Verdad y método*, Madrid: Sígueme.
- Gamus, R. (1989). El contenido de la política exterior de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). Expectativas para el nuevo quinquenio (1989-1993). En: *Anuario del Instituto de Estudios Hispanoamericanos*. Caracas: Ediciones de la Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela. Disponible en: [historiapolitica.com/datos/biblioteca/socdemo\\_gamus.pdf](http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/socdemo_gamus.pdf)
- Green, R. (1975). Documentación; los instrumentos de la apertura a los países de economía centralmente planificada. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, 1(3), septiembre-diciembre.
- Henríquez, M. J. (2014). *Viva la verdadera amistad, Franco y Allende 1970-1973*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Koselleck, R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- La Nación. (24 de mayo de 1973). Habló Rogers de una nueva relación, 1 y 6.
- Lanús, A. (1984). *De Chapultepec al Beagle*. Buenos Aires: Emecé.
- Lanusse, A. A. (1977). *Mi testimonio*. Buenos Aires: Lasserre Editores.
- Llambí, B. (1997). *Medio siglo de política y diplomacia. Memorias*. Buenos Aires: Corregidor.
- Medina, C. (2006). Chile, la unidad popular y la integración latinoamericana. *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, 44, julio-diciembre, 101-124.
- Míguez, M. C. (2016). Conflicto político interno, política exterior y el rol de América Latina: tensiones abiertas en el tercer gobierno peronista. *Estudios. Revista del Centro de Estudios Avanzados*, 36, julio-diciembre, 71-94.
- Míguez, M. C. (2017). La tercera presidencia peronista y la Guerra Fría. Argentina, Perú y Brasil en la X Conferencia de los Ejércitos Americanos de 1973. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 20(1), 17-35.
- Míguez, M. C. (2018). El regreso del peronismo al poder en 1973 y las relaciones internacionales. La repercusión regional y mundial de la asunción de Héctor Cámpora. *Revista Postdata*, 23(1), 11-47.
- Moniz, L. A. (2011). *Fórmula para el caos: la caída de Salvador Allende (1970-1973)*. Buenos Aires: Corregidor.
- Organización de los Estados Americanos. (1971). Resolución sobre medidas coercitivas de la Décimo Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. En: *Actas de la Décimo Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Washington, Estados Unidos*. Washington: Secretaría General de la OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/rc/rcactas.asp>
- Organización de los Estados Americanos. (1973). Declaración final del Tercer Período Ordinario de Sesiones. En: *Actas y documentos. Vol. I*. Washington: Secretaría General de la OEA.
- Organización de los Estados Americanos. (1974). *Acta de la Décimo Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores*. Washington: Secretaría General de la OEA.
- Organización de los Estados Americanos. (1975). Protocolo de reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29\(1\).html](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29(1).html)
- Paltí, E. J. (2007). La nueva historia intelectual y sus repercusiones en América Latina. *Historia Unisinos*, 11(3), septiembre-diciembre, 297-305.
- Pardo, R. & Tokatlian, J. G. (1988). *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes.

- Puig, J. C. (1988). Entrevista con Rapoport, Mario. En: M. Rapoport (comp.). *Historia oral de la política exterior argentina. Tomo II*. Buenos Aires: Octubre.
- Sánchez, R. (2009). El discurso latinoamericano del presidente Salvador Allende: padres fundadores y desarrollo independiente. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, IX(2), 171-191.
- Scena, M. Á. (1981). *Argentina-Chile: una frontera caliente*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Texto de la Declaración Conjunta Ecuatoriano-Argentina. (1972). En: *Entrevista de los presidentes de la Argentina y Ecuador*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina.
- Texto de la Declaración Conjunta Venezolano-Argentina. (1972). En: *Entrevista de los presidentes de la Argentina y Venezuela*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación Argentina.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación: claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65, 90-111.
- Tironi, E. (1977). La Decisión 24 sobre capitales extranjeros en el Grupo Andino. *Estudios Internacionales*, 10(38), abril-junio, 12-26.
- Vázquez, J. (1973). Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Fondo Archibaldo Lanús, AH 0003, Serie 65, C 72 A 69, Carpeta: TIAR Exp. Cuba II, Documento: Exposición del presidente de la Delegación de la Argentina, Jorge Vázquez. OEA Sesión Plenaria. Comisión especial para analizar el Sistema Interamericano y proponer medidas para su reestructuración (CEESI) 21/6/1973.