

 **REY
D**ESNUDO 
REVISTA DE LIBROS

Comentario bibliográfico

Schmidli, William Michael: *The Fate of Freedom Elsewhere. Human Rights and U.S. Cold War Policy toward Argentina*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2013.

Leandro Morgenfeld

CONICET / Universidad de Buenos Aires

leandromorgenfeld@hotmail.com

Fecha de recepción: 19/08/2015

Fecha de aprobación: 28/08/2015

Para quienes estudiamos la historia de las relaciones interamericanas, y en particular las de Estados Unidos y Argentina, la revisión del vínculo del gigante del Norte con las dictaduras que asolaron el Cono Sur en los setenta es un tema ya de por sí relevante. Este documentadísimo libro de William Michael Schmidli, profesor de la Bucknell University, pone el foco en un tema muy controvertido de la política exterior estadounidense: se ocupa de analizar cómo, durante la Administración Carter (1977-1981), hubo un intento de trasladar la retórica de los derechos humanos al ámbito de la política exterior, a través de una serie de iniciativas concretas. El autor analiza los alcances y límites de este supuesto *giro* (desde una óptica supuestamente realista, defendida por Kissinger para justificar sus alianzas con dictadores sudamericanos, hacia una concepción más idealista o principista), enfocándose en las relaciones con

Argentina, que se transformó en un caso testigo. La investigación, profusa en documentos diplomáticos y en entrevistas a funcionarios, arroja luz en tres niveles distintos: el de la política exterior estadounidense en general, el de la política hacia América Latina y el de las relaciones bilaterales con Argentina.

El primer capítulo está dedicado al análisis de cómo, desde los albores de la Guerra Fría, la doctrina de la seguridad nacional moldeó las relaciones interamericanas y, en particular, aceitó los vínculos entre las fuerzas armadas estadounidenses y latinoamericanas, a través de los programas de asistencia militar, las conferencias anuales de los ejércitos americanos y el adoctrinamiento de miles de integrantes de las instituciones militares a través del Comando Sur y de las bases en Panamá, en las que se instauró la Escuela de las Américas. El incremento de la asistencia militar y los programas de entrenamiento fueron la contracara de la Alianza para el Progreso, lanzada por Kennedy en 1961 para intentar contrarrestar la influencia revolucionaria cubana. Hacia 1968, más de 25.000 soldados latinoamericanos habían sido entrenados en Estados Unidos y 30.000 habían recibido cursos en la zona del Canal de Panamá. Esta política impulsada por los halcones del Pentágono, según el autor, potenció las ambiciones políticas de los líderes militares, en detrimento de las democracias regionales, dando lugar en los años sesenta y setenta a numerosos golpes de estado.

El segundo capítulo se ocupa, ya más específicamente, de las relaciones entre Estados Unidos y Argentina entre 1960 y 1976. Schmidli analiza la transición entre un esquema en el que predominaba la influencia francesa en las fuerzas armadas locales, hacia otro con una impronta estadounidense cada vez más definida. Este capítulo, en el que el autor sintetiza el devenir de las relaciones bilaterales previas al período en el que focaliza su investigación, es quizás el más flojo del libro. Se reproducen allí algunos errores fácticos: confunde la fecha de la reunión “secreta” entre Frondizi y el Che, y también la del segundo encuentro entre Kennedy y Frondizi, que sitúa en febrero de 1962, cuando en realidad se realizó en diciembre de 1961, justamente para negociar el voto argentino en la reunión de Punta del Este que votó la exclusión de Cuba de la OEA¹; se refiere

1 Desarrollamos ampliamente este tópico en Morgenfeld, Leandro: “Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)”, en *CICLOS en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Vol. XX, No. 39-40, 2012, pp. 133-163.

al episodio de las cartas supuestamente obtenidas en la embajada de Cuba en Buenos Aires —utilizadas por la inteligencia estadounidense para forzar una confrontación de Frondizi con Castro—, sin aclarar que eran apócrifas, como está ampliamente documentado; y se omite la cita de buena parte de la bibliografía argentina que se ocupó de las relaciones bilaterales —por ejemplo, cuando se evalúa el rol de Estados Unidos en los golpes de 1962, 1966 y 1976, no hay referencias a autores argentinos que analizaron esa problemática, como Scenna², Tcach y Rodríguez³, Rapoport y Laufer⁴, Mazzei⁵ y Novaro⁶, sólo por nombrar algunos de ellos⁷—.

El tercer capítulo está dedicado a analizar el ascenso del movimiento por los derechos humanos en Estados Unidos, en el período 1970-76. Destaca allí los casos emblemáticos de Olga Talamante —secuestrada en Argentina en 1974—, quien se transformó en una bandera de las organizaciones que abogaban por introducir la problemática de los derechos humanos en la agenda de la política exterior estadounidense; el subcomité liderado por el diputado Frank Church; las gestiones del senador J. William Fulbright; las acciones del diputado Donald M. Fraser, que potenciaron ONG como la reconocida *Washington Office on Latin America* (WOLA). Ésta se transformó en un puente entre los grupos de solidaridad latinoamericanos, los exiliados y las organizaciones de derechos humanos con funcionarios en la capital estadounidense para hacer visibles las condiciones de los derechos humanos en la región e influir en la política estadounidense hacia América Latina.

El cuarto capítulo analiza los primeros dos años de la Administración Carter, cuando los derechos humanos irrumpieron en la política exterior estadounidense, de la mano de la destacada figura de Patricia Derian, subsecretaria de Estado para los derechos humanos y asuntos humanitarios. El autor analiza en detalle las pugnas entre *halcones* y *palomas* tanto en la Casa Blanca como

2 Scenna, Miguel Ángel: *¿Cómo fueron las relaciones argentino-norteamericanas?*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1970.

3 Tcach, César y Rodríguez, Celso: *Arturo Illia: un sueño breve: el rol del peronismo y de los Estados Unidos en el golpe militar de 1966*, Buenos Aires, Edhasa, 2006.

4 Rapoport, Mario y Laufer, Rubén: *Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares de la década de 1960*, Buenos Aires, Economizarte, 2000.

5 Mazzei, Daniel: “El águila y el cóndor. La relación entre el Departamento de Estado y la dictadura argentina durante la Administración Ford (1976-77)”, en *Huellas de Estados Unidos*, No. 5, septiembre, 2013, pp. 9-25.

6 Novaro, Marcos: *Cables secretos. Operaciones políticas en la Argentina de los setenta*, Buenos Aires, Edhasa, 2011.

7 Realizamos un relevamiento parcial de la bibliografía sobre las relaciones argentino-estadounidenses en ese período en Morgenfeld, Leandro: “Argentina y Estados Unidos, golpe a golpe (1966-1976)”, *SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 8, No. 2, noviembre, 2014, pp. 521-554.

en el Capitolio, el Departamento de Estado y la propia embajada en Buenos Aires. En este relato, donde prevalecen más las disputas personales que las explicaciones estructurales, Derian se transforma en el símbolo de una quijotesca lucha, destinada al fracaso, o sea al ocaso de los derechos humanos en la agenda exterior estadounidense. La reconocida funcionaria hizo de la Argentina un caso emblemático para redefinir la política exterior estadounidense, ubicando a los derechos humanos al tope de la agenda estadounidense. El capítulo narra con detalle los obstáculos y resistencias que desplegaron los *cold warriors* —y quienes secundaron sus ideas, como el subsecretario de Estado para Asuntos Americanos Terence Todman—, quienes previsiblemente doblegaron la posición de Derian y sus aliados promediando la Administración Carter: “La ausencia de una detallada guía de lineamientos políticos impidió que se consumara el esfuerzo de Patricia Derian por institucionalizar los derechos humanos en la política exterior estadounidense y contribuyó a incrementar entre la burocracia de Washington la resistencia a la Oficina de los Derechos Humanos” (p. 106)⁸. El autor enfatiza más las luchas intra-burocráticas que las explicaciones más amplias, que se focalicen en el uso sesgado de los derechos humanos (para condenar a los gobiernos de Argentina y Cuba, por ejemplo, pero no así al de Chile, encabezado por Pinochet) en el marco de la propaganda anti-soviética propia de la Guerra Fría.

El quinto capítulo se ocupa específicamente de los derechos humanos en la relación Estados Unidos-Argentina en el período transicional de 1978 a 1979. Desarrolla la amplia tarea de Franklin A. “Tex” Harris, funcionario en la embajada en Buenos Aires, quien se transformaría en un gran aliado de Derian para presionar en Estados Unidos en pos del recorte de la ayuda económica y la asistencia militar a la Junta argentina. Esta ofensiva, sin embargo, se topó con una enorme oposición por parte de la burocracia en Washington, la cúpula empresarial, funcionarios de alta jerarquía de la Administración Carter, el Departamento de Defensa y los medios de comunicación conservadores. Schmidli describe la gran batalla que se dio en torno al voto estadounidense negativo para otorgar créditos a la Argentina en las instituciones financieras internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que forzaron a Videla, por ejemplo, a aceptar la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Huma-

8 Las traducciones del inglés son propias.

nos, en septiembre de 1979. Este incremento de la presión sobre la Junta —que se produjo también en un encuentro personal entre Carter y Videla en Panamá— fue pasajero. Harris chocó sistemáticamente con su superior, el embajador en Buenos Aires, Raúl Castro, partidario de apoyar a la facción “moderada” de Videla y Viola. En Washington, en tanto, las críticas de los líderes empresarios, medios conservadores y sus representantes en el Congreso llegaron a su punto máximo, argumentándose que esta política principista enarbolada por Derian y sus acólitos perjudicaba la economía estadounidense: “Exacerbadas [esas críticas] por el creciente déficit en la balanza de pagos y el resurgimiento de la tensión en la guerra fría, hacia la segunda mitad de la presidencia de Carter la agenda de los derechos humanos iría debilitándose en el rubro de las prioridades de la política estadounidense” (p. 155).

El sexto capítulo se ocupa de las relaciones bilaterales en los dos últimos años del gobierno de Carter, cuando la frustración de Derian se hizo palpable: la Casa Blanca inició un giro en su política hacia la Argentina, tendiente a normalizar el vínculo bilateral y a poner fin a las críticas oficiales al régimen. Esto respondió a los crecientes cuestionamientos de los empresarios y medios conservadores estadounidenses, que acusaban a la Administración Carter de obstruir las potencialmente provechosas relaciones comerciales con la Argentina, negándole créditos. Este cambio coincidió con la nueva etapa de la Guerra Fría que se inició en 1979, cuando se produjo la caída del régimen del Shá en Irán, la invasión soviética a Afganistán y el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua. Uno de los principales impugnadores del giro que se había producido en 1977 fue Zbigniew Brzezinski, asesor del *National Security Council*, quien señaló que las críticas a la Junta Militar argentina por la violación de derechos humanos eran contraproducentes para los intereses estadounidenses. En los meses subsiguientes, Carter cedió ante la presión de la comunidad de negocios, en función de recomponer el vínculo con el *lobby* empresario, tras lo cual fluyeron nuevamente las transferencias de fondos hacia Argentina (en 1979, las exportaciones estadounidenses hacia el país del sur se incrementaron un 140% respecto al año anterior). En un porcentaje similar se elevó la deuda argentina con bancos internacionales privados, liderados por los estadounidenses. Ese mismo año, se inició la colaboración de las fuerzas armadas argentinas en la lucha contra-insurgente en Centroamérica: se enviaron asesores a Honduras, El Salvador y Guatemala para contener la influencia sandinista. En síntesis, señala el autor, “en vista de las agresivas iniciativas so-

viéticas en África y las crisis en Irán y Nicaragua, Carter se movió crecientemente hacia las políticas más tradicionales de la guerra fría, postuladas por Brzezinski” (p. 174). La contracara de la creciente influencia de este asesor fue el ocaso de la política de derechos humanos impulsada por Derian, cuyo poder fue limado, hasta que renunció. El nuevo *giro* neoconservador, muestra el autor, antecedió al triunfo de Reagan en las elecciones de noviembre de 1980.

El libro cierra con unas “Conclusiones”, que en realidad no son tales, sino una suerte de epílogo sobre la consolidación de las alianzas de Estados Unidos con dictaduras del Tercer Mundo tras la asunción de Ronald Reagan. Incluso en la campaña, el candidato republicano se ocupó de criticar el oprobio al que Carter había sometido a la Junta Militar argentina. En su gobierno, planteó, el tema de los derechos humanos volvería al terreno de la *quiet diplomacy* que había cultivado Kissinger —las “observaciones” sobre esta temática sensible debían plantearse a través de canales reservados, no públicos—. Dos meses después de asumir, la Administración Reagan anunció planes para convencer a los legisladores de derogar la prohibición de vender armamentos y suplementos militares a la Argentina; y en julio se terminó con la política de votar en contra de los créditos para la Argentina en las instituciones financieras internacionales, justificada en el tema de los derechos humanos. Para reforzar este acercamiento, a mediados de mayo Viola fue invitado a una visita oficial a Washington. Solo en las últimas dos páginas Schmidli presenta una suerte de síntesis y conclusiones generales, destacando brevemente los alcances y límites de la política impulsada por Derian y sus aliados, y por qué el caso argentino fue emblemático.

La lectura del libro es recomendable por sus virtudes: es un documentadísimo análisis del rol de los derechos humanos en la política exterior estadounidense que permitió modificar la dirección que los halcones impusieron en el Departamento de Estado desde que la doctrina de la seguridad nacional se impuso en los inicios de la Guerra Fría. El libro muestra adecuadamente que el alcance de ese giro, durante la primera mitad de la Administración Carter, fue limitado y fugaz. Se centra en algunas figuras emblemáticas que lograron introducir en las distintas esferas de gobierno en Washington las demandas de un movimiento de base bastante extendido desde los sesenta, focalizándose en la gran heroína del relato de Schmidli: Patricia Derian. En el ascenso, auge y posterior declinación de esta funcionaria parece graficarse la fugacidad del lugar destacado que

supieron ganar las consideraciones de los derechos humanos en la política trazada por el Departamento de Estado. Como en muchos otros análisis anglosajones sobre esta dimensión de la política estadounidense, el texto despliega toda su riqueza en el seguimiento pormenorizado de las trayectorias y acciones de determinados funcionarios, ocupando un lugar destacado del análisis las disputas intra-burocráticas, muchas de las cuales se conocen más profundamente gracias a las entrevistas realizadas por el autor —entre las que se destacan, entre otras, las de Patricia Derian, “Tex” Harris, Robert Cox y Olga Talamante—.

Sin embargo, en este punto radica una de las flaquezas del libro. Falta una explicación más compleja y general de por qué el tema de los derechos humanos no logró transformarse en una variable explicativa relevante en la política exterior estadounidense ni siquiera durante la presidencia de Carter (y menos aún durante la de su antecesor Ford y la de su sucesor Reagan). Las menciones al cambio de contexto internacional en 1979 aparecen en segundo plano en relación con las disputas personales. Además, no se explica al carácter “miope” de la exigencia de respeto a los derechos humanos: ¿por qué no se compara, por ejemplo, con la dictadura de Pinochet? En las más de 250 páginas del libro, por ejemplo, no se hace referencia a la dictadura chilena y a las posturas de Derian y su grupo en relación a la sistemática violación de los derechos humanos en el país trasandino. Esa comparación habría enriquecido el análisis. Tampoco se hace referencia, salvo para el embargo cerealero de 1979, a las crecientes relaciones de Argentina con la Unión Soviética desde 1976 —que explicarían, en parte, por qué pudo avanzar en Estados Unidos la parcial impugnación a la dictadura de Videla, y no así a la de Pinochet—. No se hace referencia a la bibliografía argentina sobre las relaciones bilaterales —este aspecto muestra lo incompleto del capítulo 2, por ejemplo—, no citándose autores como los anteriormente mencionados, que abordaron diversas problemáticas de ese período y tampoco a algunos autores anglosajones que se ocuparon del vínculo bilateral, como Sheinin⁹. Esta omisión desbalancea la investigación, que es más relevante en cuanto a la historia de la política exterior estadounidense, y menos en cuanto a los vínculos del país del norte con América Latina y en particular a su relación bilateral con la Argentina, que aparece más bien como caso testigo para analizar un aspecto más general.

9 Sheinin, David: *Argentina and the United States. An Alliance Contained*, Athens, GA, University of Georgia Press, 2006.

Por último, y aquí está quizás la falencia más relevante del libro, no se analiza la política exterior de ese período como parte de una acción imperial y en el contexto de una etapa particular de la Guerra Fría. Se plantea que el tema de los derechos humanos podía ser una buena propaganda contra el comunismo —por eso esa apelación no solo fue apoyada por sectores de izquierda y progresistas en Estados Unidos, sino también por sectores conservadores que juzgaron que podía convertirse en una eficaz arma ideológica para atacar a los países socialistas—, pero no se explica adecuadamente qué implicancias tiene que el gobierno de un país se atribuya el derecho de juzgar el respeto o violación de los derechos humanos (o la democracia, podríamos agregar) en los demás países, por encima de las soberanías nacionales.

Este debate no solo es importante desde el punto de vista histórico, sino también en la actualidad. El enfoque del autor, aunque bien intencionado, adolece de cierta mirada ingenua en tanto supone que las ONG y movimientos sociales progresistas podrían potencialmente presionar a la Casa Blanca para contrarrestar la presión del *lobby* empresarial y así hacer de la política exterior estadounidense un arma contra las tiranías en otros países no centrales. Su investigación, en cambio, muestra los límites casi infranqueables que debieron enfrentar quienes pretendieron imbuir de cierto idealismo o principismo la política exterior estadounidense en los años setenta.