



## “Relaciones bilaterales Argentina-EE.UU.: Perspectiva histórica y futuros desafíos”

LATIN AMERICAN PROGRAM  
Woodrow Wilson Center

De izq. a der.: Juan Gabriel Tokatlán, Joseph S. Tulchin, Mark Falcoff y Beatriz Nofal.

*El 5 de marzo de 2003 el Programa Latinoamericano y el Cold War International History Project auspició una conferencia destinada a analizar la conflictiva relación entre Estados Unidos y Argentina en un momento signado por el foco de la política exterior estadounidense en su "guerra contra el terrorismo". El primer panel hizo énfasis en el análisis de la política exterior argentina y en los desafíos que ambos países enfrentan, mientras que el segundo panel puso a la relación bilateral en un marco más amplio, dado por la desclasificación por parte del Departamento de Estado de miles de documentos que permiten obtener una nueva perspectiva sobre la política de las administraciones de Gerald Ford y Jimmy Carter hacia la última dictadura militar.*

### PANEL 1 | RELACIONES BILATERALES ARGENTINA-ESTADOS UNIDOS: FUTUROS DESAFÍOS

El Director del Programa Latinoamericano, *Joseph S. Tulchin*, moderó el panel compuesto por *Juan Gabriel Tokatlán*, director de la Carrera de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés, *Mark Falcoff*, académico en el American

Enterprise Institute, y *Beatriz Nofal*, economista, consultora fundadora de la firma Eco-Axis, ex subsecretaria de Industria y Comercio y ex diputada nacional.

En su introducción, *Joseph S. Tulchin* se refirió a una política exterior argentina de la llamada “Generación del 80” caracterizada por su inserción en el sistema internacional a partir de la exportación de granos y carnes en competencia con Estados Unidos. Hacia la segunda mitad del siglo XX, la continuación de este modelo de política exterior evidenció una falta de comprensión realista de los asuntos internacionales. De acuerdo con Tulchin, “muchos líderes optaron por una postura principista, que implicaba un desdén hacia las relaciones de poder”. A partir de 1989, el gobierno de Carlos Menem intentó dar un giro a esta tendencia histórica al establecer las llamadas ‘relaciones carnales’ con Estados Unidos. “El problema”, expresó Tulchin, “es que esta política no fue llevada a cabo a partir de una reconsideración de la inserción de Argentina en el sistema internacional, usando parámetros realistas que permitieran evaluar cómo los intereses estratégicos nacionales podrían ser maximizados o cómo los objetivos de Argentina serían alcanzados”. Tulchin insistió en que la cuestión de fondo es debatir públicamente “qué modelo está usando la Argentina o piensa usar para proyectarse en el sistema internacional”.

*Juan Gabriel Tokatlán* hizo hincapié en el giro de la política exterior argentina iniciado por Menem y





sostenido por los gobiernos de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde. Este cambio se dio en un contexto de transformaciones radicales en las condiciones estructurales del sistema internacional –el fin de la Guerra Fría– con una situación interna compleja –la hiperinflación– y con un liderazgo político importante, que fue encarnado por Menem. De acuerdo con Tokatlián, éste fue el inicio de un modelo que fue llamado “Aquiencia Pragmática” y que representó “la adaptación de una política exterior basada en la percibida falta de alternativas y la conformidad autoimpuesta para subordinar esta política a un actor externo”. En este caso, a dos actores externos: uno, estatal, Estados Unidos, y otro, no estatal, el capital financiero. Este estrecho alineamiento con Estados Unidos se manifestó en el apoyo a la primera Guerra del Golfo mediante el envío de tres barcos; en los votos de Argentina en Naciones Unidas, donde triplicó sus coincidencias con Estados Unidos, y en su postura hacia Cuba.

Tokatlián dijo que “esta política falló porque estaba basada en una asunción no realista”.

A diferencia de lo que muchos académicos sostienen, “este modelo no ha sido una adaptación en versión periférica del realismo. La experiencia demuestra que se trató tanto de una percepción ingenua del neoliberalismo como de un imprudente utilitarismo”. De acuerdo con Tokatlián, “jamás ha habido país alguno, con mediano poder, que desmantelara el Estado para insertarse mejor en el sistema internacional”. “La política exterior de los últimos 14 años ha sido un fracaso rotundo. A nivel internacional, hoy Argentina es más débil, menos relevante y más vulnerable al ‘chantaje’. A nivel interno, Argentina es hoy más pobre y más desigual”.

Tokatlián aseguró que la mejor política exterior para la Argentina de hoy es una buena política doméstica. “Argentina necesita fortalecer sus instituciones, desarrollando una identidad nacional coherente” con competencia, madurez y moderación. No necesita más esfuerzos a través de Washington. Sin embargo, dada “la falta de una dirigencia política con una visión estratégica que replantee el modelo de inserción de Argentina, la política exterior va a continuar por el mismo rumbo, con mínimos ajustes”, concluyó Tokatlián.

Mark Falcoff se refirió a los principales desafíos que enfrenta la relación bilateral. El primero, dijo Falcoff, es la “restitución de la credibilidad tanto política como moral.” La desconfianza de Argentina hacia Estados Unidos tiene su causa en el modo en que “la relación fue sobreestimada” durante los años de Menem, en los que la política de “alineamiento automático” por parte de Argentina resultó en gestos como la designación de Argentina como miembro no aliado de la OTAN. En la prensa financiera de Estados Unidos, aseguró Falcoff, hubo una tendencia a “sobreestimar de modo radical la extensión y la profundidad de las reformas económicas” realizadas durante los 90’s. Los bancos privados y las instituciones financieras “creyeron en su propia propaganda” en lugar de tener una visión más

**“La política exterior de los últimos 14 años ha sido un fracaso rotundo. A nivel internacional, hoy Argentina es más débil, menos relevante y más vulnerable al ‘chantaje’. A nivel interno, Argentina es hoy más pobre y más desigual”. Juan Gabriel Tokatlián**

crítica de lo que estaba ocurriendo a nivel económico. Desde el comienzo de la actual crisis económica, los argentinos se han desilusionado ante la indiferencia de Estados Unidos. Falcoff criticó la insistencia de Estados Unidos en que “si los argentinos solamente ajustaran aún más sus cinturones todo estaría bien.” También aseguró que para restablecer la credibilidad política de Argentina en Estados Unidos es fundamental que los propios argentinos puedan encontrar un liderazgo político en el que ellos mismos confíen. “Hasta tanto, difícilmente nosotros confiemos en ellos”, señaló Falcoff.

La economista Beatriz Nofal también se refirió

**Uno de los principales desafíos para la relación bilateral: “la restitución de la credibilidad tanto política como moral”. Mark Falcoff**

a la creciente desconfianza entre ambos países. El escepticismo de la Argentina respecto de una integración más estrecha en la economía mundial y en la cooperación con Estados Unidos se ha intensificado por la falta de reciprocidad de Washington y su indiferencia ante la peor crisis económica de la historia argentina. De acuerdo con Nofal, es necesaria una mayor colaboración con la comunidad internacional, y el MERCOSUR es una prueba de la mayor integración en ese sentido. Sin embargo, la economista expresó que es indispensable la creación de condiciones que generen acuerdos equilibrados. La asimetría de los poderes de los países en cuestión no debe derivar en “subordinación” a las condiciones de los más poderosos. Un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sólo será exitoso, de acuerdo con Nofal, si se discute la eliminación por parte de Estados Unidos de los subsidios agrícolas y agroindustriales y de las barreras no tarifarias al comercio y que no aumente la brecha entre los ingresos per capita. Asimismo, Nofal dijo que “si Estados Unidos quiere una Argentina más comprometida en su guerra contra el terrorismo, va a ser necesario que la Argentina también sienta más cooperación por parte de Estados Unidos a la hora de enfrentar ciertas crisis nacionales y regionales”.

## PANEL 2 | LOS DOCUMENTOS DESCLASIFICADOS DE LA DICTADURA: UNA NUEVA PERSPECTIVA SOBRE LAS RELACIONES BILATERALES

*El 20 de agosto de 2002, el Departamento de Estado estadounidense desclasificó 4677 documentos que dan cuenta de la situación de los derechos humanos correspondientes al período 1975-1984. La desclasificación fue el resultado de la solicitud por parte de Madres (Línea Fundadora) y Abuelas de Plaza de Mayo y del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).*

La subdirectora del Programa Latinoamericano, Cynthia Arnson, aseguró que los documentos permiten explorar los eventos ocurridos y detallan la respuesta estadounidense, que fue poca o inconsistente para los 20 mil-30 mil desaparecidos durante la última dictadura militar. Arnson, que como asistente de la Cámara Baja



De izq. a der.: Carlos Osorio, Kathryn Sikkink, John Dinges y Carlos Sersale di Cerisano.

estadounidense en 1977 participó de los esfuerzos por terminar con la asistencia militar al gobierno de Videla, subrayó que la administración de Jimmy Carter fue inconsistente en su defensa a los derechos humanos en Argentina. “La administración se opuso a los reiterados esfuerzos de un importante sector de la Cámara Baja y del Senado para cortar la ayuda,” pero finalmente se logró terminar la asistencia militar.

Para analizar el contenido y el impacto de los documentos desclasificados en ambos países, el panel estuvo compuesto por *Carlos Osorio*, director del Proyecto de Documentación del Cono Sur del National Security Archive, *Carlos Sersale di Cerisano*, ex director general para los Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, *Kathryn Sikkink*, profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Minnesota y *F.A. “Tex” Harris*, ex funcionario político de la Embajada de Estados Unidos en Argentina. El panel fue moderado por el periodista *John Dinges*, de Columbia University School of Journalism. María José Guembe, directora del programa “Memoria y Lucha contra la Impunidad” del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), no pudo concurrir al encuentro. En este informe incorporamos extractos de su presentación escrita.

*Carlos Osorio* describió el apoyo de Estados Unidos a la Junta Militar y el doble mensaje sobre los derechos humanos que caracterizó a la administración Ford; los conflictos entre la administración Carter y el gobierno argentino sobre los derechos humanos en 1977; el proceso de *rapprochement* o acercamiento, y las

negociaciones con los “moderados” de la Junta militar. Osorio también mencionó las divisiones al interior de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires respecto del alcance de las violaciones y respecto del énfasis con el que se debían promover los derechos humanos.

A modo de ejemplo, Osorio y luego *Kathryn Sikkink* se refirieron a los documentos que reflejan los esfuerzos del embajador estadounidense en Argentina, Robert Hill, para que el Departamento de Estado enviara señales claras a la cúpula militar respecto de que “ciertas normas nunca deben ser dejadas de lado en la lucha contra el terrorismo”. Sin embargo, estos esfuerzos fueron socavados por el Secretario de Estado estadounidense, Henry Kissinger, quien en encuentros con el entonces canciller argentino, Almirante César Guzzetti, alentó al gobierno militar para que continuara y acelerara su guerra contra la subversión, sin hacer mención a los métodos que utilizaban.

A partir de un memo recientemente desclasificado, puede verse la reacción del embajador Hill tras un encuentro entre Guzzetti y Kissinger el 10 de junio de 1976 en Santiago de Chile. Tal como Guzzetti relata a Hill, el secretario de Estado estadounidense había expresado su deseo de que “el gobierno argentino pudiera tener el problema terrorista bajo control tan pronto como fuera posible”. En el mismo memo, Hill relata que tanto Guzzetti como el resto de los integrantes del gabinete de Videla entendieron claramente que el principal interés del gobierno estadounidense no eran los derechos humanos sino el pedido de que “lo resolvieran rápidamente”. En otro memo puede leerse el enojo de Hill porque “los funcionarios del gobierno argentino no están recibiendo “una advertencia fuerte, firme, y directa” por parte de Washington”. Tras otro encuentro entre Guzzetti, altos funcionarios estadounidenses y Kissinger, esta vez en Washington, Hill asegura que Guzzetti volvió “eufórico”.

Continuando con el ejemplo, *Sikkink* expresó que los documentos desclasificados permiten entender la política de “luz verde” que recibieron los militares argentinos, especialmente durante el pico de represión, que fue entre junio de 1976 y enero de 1977. *Sikkink* expresó que la represión es una elección que un gobierno hace en un contexto ideológico y a partir de un cálculo de costos y beneficios. De acuerdo con *Sikkink*, la actitud del gobierno de Estados Unidos fue crucial en

ambos casos. Asimismo, *Sikkink* aseguró que a diferencia de lo que usualmente se cree no hubo igual intensidad en la represión a lo largo de todo el período de la dictadura, sino que más bien hubo períodos específicos en los que se concentró la represión. A estos períodos, que en algunos casos fueron comunes a los países del Plan Cóndor, *Sikkink* los llamó “coyunturas claves”. *Sikkink* concluyó asegurando que luego de 1983 Argentina cumplió un rol crucial en las iniciativas para el respeto de los derechos humanos, incluida la formación de la Corte Criminal Internacional. Según *Sikkink*, Estados Unidos se está quedando atrás: Argentina fue uno de los cinco países que jugaron un rol fundamental en el establecimiento de la Corte Criminal Internacional mientras que Estados Unidos ha sido uno de los principales opositores a esa medida.

*Carlos Sersale di Cerisano* dijo que “el traer a la memoria el recuerdo del holocausto argentino, especialmente a una nueva generación de argentinos, ha contribuido a la consolidación de la democracia, al recordar a los ciudadanos el sufrimiento de vivir bajo una dictadura militar”. Hasta ahora, dijo *Sersale di Cerisano*, no ha habido procedimientos criminales sobre la base de la información contenida en los documentos, y aún es muy pronto para determinar si la desclasificación va a tener un impacto para el cambio de leyes internas como las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, que han protegido a los militares de la justicia. *Sersale di Cerisano* también sostuvo que a excepción de la bienvenida dada por los organismos de derechos humanos, hubo una reacción limitada ante la desclasificación de los documentos. *Sersale di Cerisano* resaltó el “tremendo y valiente esfuerzo” de algunos diplomáticos estadounidenses

**“Los documentos desclasificados permiten entender la política de “luz verde” que recibieron los militares argentinos, especialmente durante el pico de represión, que fue entre junio de 1976 y enero de 1977.” Kathryn Sikkink**

## Relaciones bilaterales Argentina-EE.UU.

ses que, como Tex Harris, hicieron “todo lo que estaba a su alcance” para salvar vidas. De acuerdo con Sersale di Cerisano, la desclasificación de documentos ha contribuido a mejorar las relaciones entre ambos países.

En la presentación escrita para la conferencia, *María José Guembe* estableció que los documentos son un registro incontrastable de la metodología de los sistemas represivos así como una fuente de información de suma utilidad para el avance de las investigaciones judiciales. Esto resulta fundamental tanto para los casos de demandas del derecho de las víctimas, sus familiares y la sociedad por conocer la verdad así como en las demandas por investigación y sanción a los responsables de los crímenes. “El anonimato y el ‘off the record’ que garantizaba la Embajada de Estados Unidos, otorgó seguridad a muchos oficiales de rango medio, permitiendo que brindaran gran cantidad de información acerca de operativos de represión concretos así como de la organización del terrorismo de Estado”. Asimismo, en la presentación consta que las fuerzas armadas argentinas han persistido en negar la existencia de archivos en su poder.

“Desde la apertura democrática, los datos para contribuir al esclarecimiento de la suerte y el paradero

de miles de desaparecidos fueron aportados por los sobrevivientes, los familiares de las víctimas y los organismos de derechos humanos”. Sin embargo, paulatinamente han comenzado a “aparecer” archivos oficiales de gran valor, incluido el material documental elaborado por un “grupo de tareas” que funcionó en el Centro Clandestino de Detención de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA). También se han recuperado varios

**“El traer a la memoria el recuerdo del holocausto argentino, especialmente a una nueva generación de argentinos, ha contribuido a la consolidación de la democracia, al recordar a los ciudadanos el sufrimiento de vivir bajo una dictadura militar”.**

Carlos Sersale di Cerisano

archivos de los departamentos de inteligencia de las policías provinciales. Guembe describió los pasos en las instancias judiciales en las cortes argentinas para declarar la inconstitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida (1986) y Punto Final (1987) y los indultos decretados por Menem en 1989-90. Asimismo Guembe citó el precedente de Perú donde la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos declaró “inadmisible” una amnistía a los perpetradores de una masacre contra civiles. Guembe afirmó que los documentos alientan la tarea de reconstruir la historia del pasado reciente a la vez que contribuyen a la consolidación del sistema democrático argentino.

*John Dinges*, quien actualmente está escribiendo un libro sobre el *Plan Cóndor*, aseguró que a partir de los documentos “podemos aprender lecciones importantes sobre la manera en que Estados Unidos reaccionó no sólo frente al terror ocasionado por las organizaciones guerrilleras sino también frente al terror por parte de las organizaciones de gobierno”. De acuerdo con Dinges, los documentos implican un nuevo y “revolucionario” modo de reexaminar la historia de la década del ‘70, ya que revelan algo hasta ahora ausente: la perspectiva “desde dentro” de la Embajada de Estados Unidos y de la inteligencia norteamericana. “Los documentos muestran

El **Programa Latinoamericano del Wilson Center** crea un puente de diálogo entre los Estados Unidos y Latinoamérica para el intercambio de ideas, información y actividades. El Programa también provee de un foro a-partidario para la discusión de asuntos relacionados a Latino América y el Caribe en Washington D.C., y para atraer la atención de los líderes de opinión y policy makers de todo el hemisferio occidental a estos temas. El Programa auspicia iniciativas en las áreas de Descentralización, Seguridad Ciudadana, Procesos de Paz Comparados, Creación de Comunidad en las Américas, relaciones entre E.E.U.U. y Brasil y relaciones entre E.E.U.U. y México.

“Argentina en el Wilson Center” se encuentra financiado en parte por un generoso aporte de la Fundación Ford.

**Director del Programa Latinoamericano:** Joseph S. Tulchin.  
**Subdirectora del Programa Latinoamericano:** Cynthia Arnson  
**Coord. de “Argentina en el Wilson Center”:** Gabriel Sánchez-Zinny.  
**Redacción:** Giselle Cohen.  
**Edición:** Cynthia Arnson.  
**Diseño y Edición:** Milstein & Ravel.



que la Embajada desconocía las 4.000 desapariciones en 1976, y los casi mil asesinados previamente al golpe de Estado (24 de marzo de 1976)”. Dinges asimismo definió a la política estadounidense hacia los derechos humanos como insuficiente en el caso de Argentina dado que las violaciones a los mismos ocurrieron bajo el gobierno de Ford y continuaron en los dos primeros años de la administración Carter. Asimismo, Dinges llamó al terrorismo de Estado llevado a cabo en el Cono Sur como la “primer guerra contra el terrorismo.”

*F.A. “Tex” Harris* describió las disputas políticas dentro del gobierno estadounidense respecto de en qué medida y con qué intensidad incorporar la cuestión de los derechos humanos en su política exterior. A la doctrina de seguridad nacional, “bajo la cual los militares argentinos pretendían proteger a la Argentina y a la civilización occidental del peligro rojo, se contrapusieron los esfuerzos de miembros del congreso de Estados Unidos, organizaciones no gubernamentales, y grupos religiosos para hacer que los derechos humanos fueran el compo-

nente central de la política exterior estadounidense. Harris describió sus propios esfuerzos para recavar información de los familiares de las víctimas de la represión, abriéndole las puertas de la embajada y estableciendo un archivo de información único en todo el período.

Harris también detalló las internas políticas en relación con un préstamo del Export-Import Bank a una compañía estadounidense para instalar una fábrica de turbinas, una subsidiaria que estaría en manos de la Marina Argentina. Desobedeciendo a sus superiores de la Embajada, que explícitamente manifestaron su intención de no enviar esa información a Estados Unidos, Harris logró difundirla a tiempo para generar un impacto sobre la decisión del Export-Import Bank.

A días del inicio de la Guerra en Irak, Harris aseguró que Estados Unidos debe aprender la lección de lo ocurrido en la Argentina y lo que puede suceder cuando se plantean los conflictos como una batalla entre la protección de la seguridad interna y la preservación de los derechos humanos individuales.

### THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Lee H. Hamilton, Director

#### BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair; Steven Alan Bennett, Vice Chair. Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; John W. Carlin, Archivist of the United States; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Roderick R. Paige, Secretary, U.S. Department of Education; Colin L. Powell, Secretary, U.S. Department of State; Lawrence M. Small, Secretary, Smithsonian Institution; Tommy G. Thompson, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services. Private Citizen Members: Joseph A. Cari, Jr., Carol Cartwright, Jean L. Hennessey, Daniel L. Lamaute, Doris O. Matsui, Thomas R. Reedy, Nancy M. Zirklin

#### WILSON COUNCIL

Steven Kotler, President. Diane Aboulafia-D'Jaen, Charles S. Ackerman, B.B. Andersen, Cyrus A. Ansary, Charles F. Barber, Lawrence E. Bathgate II, John Beinecke, Joseph C. Bell, A. Oakley Brooks, Melva Bucksbaum, Charles W. Burson, Conrad Cafritz, Nicola L. Caiola, Raoul L. Carroll, Scott Carter, Albert V. Casey, Mark Chandler, Peter B. Clark, William T. Coleman, Jr., Michael D. DiGiacomo, Sheldon Drobny, F. Samuel Eberts III, J. David Eller, Mark Epstein, Sim Farar, Susan Farber, Joseph H. Flom, Charles Fox, Barbara Hackman Franklin, Norman Freidkin, Morton Funger, Gregory M. Gallo, Chris G. Gardiner, Eric Garfinkel, Bruce S. Gelb, Steven J. Gilbert, Alma Gildenhorn, David F. Girard-diCarlo, Michael B. Goldberg, William E. Grayson, Jan Greenberg, Ronald

Greenberg, Raymond A. Guenter, Gerald T. Halpin, Edward L. Hardin, Jr., Carla A. Hills, Eric Hotung, John L. Howard, Darrell E. Issa, Jerry Jasinoski, Brenda LaGrange Johnson, Shelly Kamins, Edward W. Kelley, Jr., Anastasia D. Kelly, Christopher J. Kennan, Michael V. Kostiw, William H. Kremer, Raymond Learsy, Abbe Lane Leff, Perry Leff, Dennis LeVett, Harold O. Levy, David Link, Frederic V. Malek, David S. Mandel, John P. Manning, Jeffrey A. Marcus, Edwin S. Marks, Jay Mazur, Robert McCarthy, Linda McCausland, Stephen G. McConahey, Donald F. McLellan, J. Kenneth Menges, Jr., Philip Merrill, Jeremiah L. Murphy, Martha T. Muse, Della Newman, John E. Osborn, Paul Hae Park, Gerald L. Parsky, Michael J. Polenske, Donald Robert Quartel, Jr., J. John L. Richardson, Margaret Milner Richardson, Larry D. Richman, Edwin Robbins, Robert G. Rogers, Otto Ruesch, B. Francis Saul, III, Alan Schwartz, Timothy R. Scully, J. Michael Shepherd, George P. Shultz, Raja W. Sidawi, Debbie Siebert, Thomas L. Siebert, Kenneth Siegel, Ron Silver, William A. Slaughter, James H. Small, Thomas F. Stephenson, Norma Kline Tiefel, Mark C. Treanor, Christine M. Warnke, Ruth Westheimer, Pete Wilson, Deborah Wince-Smith, Herbert S. Winokur, Jr., Paul Martin Wolff, Joseph Zappala, Richard S. Ziman



Woodrow Wilson  
International  
Center  
for Scholars

Woodrow Wilson International Center  
1300 Pennsylvania Ave., N.W.  
Washington, DC 20004-3027  
www.argentina@wilsoncenter.org  
lap@wwic.si.edu