

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina) -  
Universidad de San Andrés  
en cooperación con la Universidad de Barcelona**

**MAESTRIA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES  
CICLO 2005/2006**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN FINAL**

**Título: “Entre la presión y el apoyo a los “moderados”. La política de derechos  
humanos de Carter y el régimen militar argentino (1976-1978)”**

Autor: Alejandro Avenburg

Director: Francisco Corigliano

**Buenos Aires, agosto de 2009**

## ÍNDICE:

I INTRODUCCIÓN.....	4
I. 1 Estado de la cuestión.....	8
I. 2 Marco teórico.....	14
II LA GÉNESIS DE LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS EN ESTADOS UNIDOS Y EL DISEÑO DEL PLAN REPRESIVO EN LA ARGENTINA.....	16
II. 1 El activismo del Congreso de los Estados Unidos en derechos humanos.....	16
II. 2 El diseño del plan represivo en la Argentina y los conflictos al interior de las Fuerzas Armadas.....	22
II. 3 El golpe de Estado y la embajada norteamericana.....	28
II. 4 “Videla quiere evitar fisuras en el frente militar”.....	33
II. 5 Una versión distinta asegura que Videla manipula a las bandas represoras.....	35
II. 6 Las respuestas de Kissinger y de Hill a la aparente debilidad de Videla.....	39
III LA TRANSICIÓN A LA ADMINISTRACIÓN CARTER Y EL FINAL DEL PERÍODO DE GRACIA PARA EL GOBIERNO MILITAR ARGENTINO.....	46
III. 1 La victoria de Carter y el viaje del subsecretario de estado Charles Bray a la Argentina.....	46
III. 2 El Departamento de Estado se prepara para defender en el Congreso la asistencia militar a la Argentina.....	52
III. 3 Nuevas presiones de la administración saliente hacia la Argentina.....	54
III. 4 La reacción argentina a la reducción de la asistencia militar y la visión de Hill.....	58
III. 5 La administración Carter se pone en marcha.....	61
III. 6 La opción alternativa al <i>videlismo</i> : Díaz Bessone, Massera y sus contactos con Hill.....	64
III. 7 La primera visita de Patricia Derian a la Argentina.....	66
III. 8 La visita de Gordon Sumner a la Argentina.....	68

IV EL INTENTO DE AVANZAR EN UNA ESTRATEGIA CONCERTADA CON VIDELA Y CON LOS SECTORES <i>VIDELISTAS</i> .....	70
IV. 1 La apertura externa de los moderados.....	70
IV. 2 El encuentro entre Videla y Todman en Venezuela.....	74
IV. 3 Los contactos con Martínez de Hoz y la votación en el Banco Mundial.....	76
IV. 4 Un posible reconocimiento.....	82
IV. 5 El reconocimiento es abortado.....	85
IV. 6 Una opinión que contradice la idea de que es necesario apoyar a Videla: Solari Yrigoyen en Washington.....	86
IV. 7 El Congreso y el Ejecutivo frente a los derechos humanos.....	89
IV. 8 Videla y el frente interno.....	90
IV. 9 La segunda visita de Patricia Derian a la Argentina.....	92
IV. 10 El viaje del subsecretario Todman a la Argentina.....	94
V PROMESAS, EXPECTATIVAS Y ENCUENTROS DE ALTO NIVEL. LA PROMOCIÓN DE UN “ <i>VIDELISMO MODERADO</i> ” SIN DEJAR DE LADO LAS SANCIONES.....	98
V. 1 El viaje de Videla a Washington.....	98
V. 2 La correspondencia entre Videla y Carter.....	105
V. 3 La expectativa norteamericana en el liderazgo moderador de Videla.....	107
V. 4 La visita del secretario de estado Vance a la Argentina.....	111
V. 5 La embajada y la guerra de la información.....	114
V. 6 La amnistía de diciembre y los problemas de autoridad en el gobierno.....	117
V. 7 Los asesinatos a amnistiados.....	120
VI UN NUEVO ENFOQUE EN LA POLÍTICA HACIA LA ARGENTINA: EL INTERCAMBIO DE CONCESIONES.....	123
VI. 1 El cambio en el patrón de votaciones en las instituciones financieras internacionales.....	123
VI. 2 Massera tras el apoyo de los Estados Unidos.....	128
VI. 3 La visita de David Newsom a la Argentina.....	133

VI. 4 La promoción de una visita de la CIDH, los moderados y la Cancillería.....	141
VI. 5 La evaluación de la política hacia la Argentina en Washington.....	146
VII CONCLUSIONES.....	151
ANEXO.....	162
BIBLIOGRAFÍA.....	163

## I INTRODUCCIÓN

A comienzos de la década del '70, el Congreso norteamericano comenzó a incrementar su preocupación por la situación de los derechos humanos en el mundo y a presionar por que éstos tuvieran un rol mayor en la política exterior de los Estados Unidos. El fracaso de la guerra de Vietnam<sup>1</sup> y el caso Watergate<sup>2</sup> habían convencido a varios legisladores de la necesidad de aumentar el control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y de orientar la política exterior en una dirección que promoviera valores básicos como la defensa de los derechos humanos, y al abandono de la política de alianzas con regímenes represivos con el fin de contener la expansión de la Unión Soviética. Con este fin, el Congreso promulgó entre 1973 y 1976 una sucesiva serie de enmiendas a la Ley de Ayuda Externa de 1961 para limitar y eventualmente terminar con la colaboración económica y militar de los Estados Unidos a los gobiernos involucrados en sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Una vez determinado que un gobierno estaba involucrado en este tipo de prácticas, el Congreso tendría la facultad de “sancionarlos” mediante una reducción de la asistencia que los Estados Unidos regularmente otorgaban a estos países.

Al asumir la presidencia en enero de 1977, el demócrata James Carter (1977-1981) hizo de los derechos humanos la columna vertebral de su política exterior, y en particular de su política hacia América Latina. La legislación del Congreso se transformaría en el principal instrumento para la ejecución de su política. La Argentina fue elegida, junto con otros países como Etiopía, Uruguay y Chile, como un caso testigo para la implementación de la nueva política exterior: se trataba de un país relativamente grande y por lo tanto visible pero que carecía de interés estratégico para los Estados Unidos, por lo que se podría afrontar el costo del deterioro de las relaciones que conllevaría esta política (Escudé 1991,19).

La Argentina estaba gobernada por una Junta Militar que había derrocado mediante un golpe de estado al gobierno constitucional de María Estela Martínez de Perón (1974-1976) en marzo de 1976. El gobierno militar se había propuesto destruir

---

<sup>1</sup> La intervención norteamericana en Vietnam comenzó en 1965, durante la administración del presidente demócrata Lyndon Johnson. Los enfrentamientos con las tropas comunistas del Vietcong se prolongaron por ocho años, hasta que a comienzos de 1973, bajo la presidencia de Richard Nixon, el Ejército norteamericano abandonó Vietnam luego de haber sufrido una enorme cantidad de bajas. La derrota en Vietnam no sólo significó para los Estados Unidos la pérdida de una nación a manos del comunismo, tuvo además importantes consecuencias en las preferencias de la opinión pública, lo que repercutió significativamente en la vida política de este país.

<sup>2</sup> En junio de 1972, el arresto de cinco hombres que habían incursionado ilegalmente en las oficinas Watergate del Comité Demócrata Nacional en Washington D.C. dio lugar a una extensa investigación por parte del FBI, del Senado y de la prensa. En dicha investigación se comprobó que se trató de un caso de espionaje político que contaba con la anuencia del presidente Richard Nixon, y se comprobó también que su gobierno estaba involucrado en otras formas de espionaje a opositores. El escándalo concluyó que la dimisión del presidente republicano en agosto de 1974.

la actividad de la “subversión”, término que fue definido con mucha amplitud y que incluía tanto a las organizaciones guerrilleras que habían comenzado su actividad a principios de la década del '70 como a sindicalistas, militantes universitarios, docentes, y opositores en general. Para ello se embarcó en una gran campaña represiva a través de secuestros, torturas y asesinatos llevados a cabo en secreto por las fuerzas de seguridad, mientras que el gobierno negaba toda responsabilidad en estos hechos. Las desapariciones comenzaron a contarse en miles a partir de ese año.

De este modo, la administración de Carter se dispuso a aplicar con el mayor rigor su política de derechos humanos sobre la Argentina con los instrumentos que le había dado el Congreso: la reducción de la asistencia militar y económica. Esto implicaría para el gobierno argentino, además de una reducción de los recursos disponibles, un desprestigio frente a la comunidad internacional y frente a su propio país: se lo estaría sancionando y catalogando de violador sistemático de los derechos humanos. Las sanciones se suponían efectivas en la medida en que se aplicaban a los responsables de violaciones a los derechos humanos, quienes tenían el poder para revertirlas. La dictadura militar argentina, sin embargo, presentaba una estructura atípica para este tipo de regímenes ya que la distribución del poder estaba extremadamente descentralizada. El país fue dividido por los golpistas en varias zonas en las que los principales mandos de cada cuerpo y fuerza se encargaban de las tareas contrainsurgentes sin necesidad de solicitar autorización ni dar aviso a la Junta Militar. A este cuadro de división y descentralización se sumaba el hecho de que participaban de la toma de decisiones de todos los asuntos relevantes del Estado los jefes de las tres armas –sin que el presidente tuviera en principio la capacidad de imponer una postura- a lo que debe agregarse la falta de un liderazgo indiscutido en las Fuerzas Armadas, eran varios los líderes militares que tenían la aspiración de llegar a la presidencia (sobre la descentralización de la autoridad dentro del régimen militar argentino ver Fontana 1987 y Novaro y Palermo 2003).

De acuerdo a las informaciones recibidas por la embajada norteamericana en Buenos Aires, el entonces presidente, el general Jorge Rafael Videla, encabezaba el sector de las Fuerzas Armadas más predispuesto a terminar o al menos atenuar las violaciones a los derechos humanos. La diplomacia norteamericana se encontró, de este modo, con un diseño de poder que no había sido previsto en el esquema de su política. Se aplicarían sanciones que recaerían –y debilitarían- a una contraparte que se suponía era la más predispuesta a terminar con la represión ilegal. Y lo que era peor aún, los informes recibidos afirmaban que la autoridad de Videla era sumamente débil, que era incapaz de detener la represión llevada a cabo por su propio ejército y por las otras fuerzas, y que la presión diplomática sobre él podía terminar de debilitarlo

frente a sus camaradas de armas que acabarían sustituyéndolo por otro general de línea dura. La diplomacia norteamericana se enfrentaba entonces a una dificultad paradójica: la ejecución de una política de derechos humanos que implicaba la adopción de instrumentos que terminaban por debilitar a la única contraparte del régimen militar argentino capaz de implementar los objetivos deseados por Washington. La pregunta central que guiará nuestro trabajo es entonces cómo resolvió la diplomacia norteamericana el dilema de tener que lidiar con un grave caso de violaciones sistemáticas a los derechos humanos con un único instrumento –las sanciones- que podía provocar la caída de un presidente que aparentemente quería terminar con esas prácticas.

De acuerdo a esta pregunta, los objetivos generales de este trabajo son:

1. Conocer la lectura que la diplomacia norteamericana hizo sobre el sector moderado del gobierno militar argentino y sobre su actitud ante las violaciones a los derechos humanos que estaban ocurriendo en la Argentina durante el período que va desde marzo de 1976 hasta diciembre de 1978.
2. Analizar en qué medida la diplomacia norteamericana modificó y en qué medida mantuvo el diseño de su política de derechos humanos en el caso argentino dada la existencia de una facción moderada al frente del gobierno militar durante el período que va desde marzo de 1976 hasta diciembre de 1978.

A su vez, los objetivos específicos de este trabajo son:

1. Describir y analizar la lectura que los diplomáticos y funcionarios norteamericanos hicieron sobre la responsabilidad del sector moderado al frente del gobierno militar argentino en la represión, a partir de las informaciones recibidas por la embajada norteamericana y de las señales dadas por el gobierno argentino durante el período que va desde marzo de 1976 hasta diciembre de 1978.
2. Analizar los instrumentos con que el gobierno y la diplomacia norteamericanos implementaron la política de derechos humanos hacia la Argentina e identificar la posible existencia de decisiones, medidas o acciones destinadas a apoyar al sector moderado del gobierno militar argentino como parte de esa política de derechos humanos durante el período que va desde marzo de 1976 a diciembre de 1978.

La hipótesis de este trabajo es:

El hecho de que una facción moderada de las Fuerzas Armadas condujera al gobierno militar argentino acusado de violaciones a los derechos humanos determinó que la política de derechos humanos de Estados Unidos hacia la Argentina incorporase una política de apoyo a esa facción paralelamente a la política de sanciones determinada por las enmiendas dictadas por el Congreso de los Estados Unidos.

El estudio será realizado a través de fuentes primarias y secundarias. En el primer caso, recurriremos a la lectura de documentos desclasificados del Departamento de Estado de Estados Unidos de este período. En el segundo caso, recurriremos a testimonios orales de ex funcionarios norteamericanos involucrados en la ejecución de la política de derechos humanos de su país a la Argentina y a fuentes bibliográficas sobre la política de derechos humanos de Estados Unidos a la Argentina durante este período y sobre el gobierno militar argentino, sus líneas internas y las violaciones a los derechos humanos.

Para conocer la reacción de la diplomacia norteamericana frente a las señales e informaciones respecto a los moderados identificaremos las distintas opiniones existentes dentro del Departamento de Estado y de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires. Esto se debe a que todos los estudios que se han realizado sobre la política de derechos humanos de Estados Unidos hacia la Argentina han identificado profundas diferencias en el modo en que la burocracia norteamericana proponía tratar al caso argentino, con algunos sectores que buscaban llevar hasta las últimas consecuencias la política de derechos humanos y otros sectores que buscaban minimizar el daño a las relaciones con los regímenes militares. Es esperable, por lo tanto, que no haya habido una única reacción de la diplomacia norteamericana hacia los moderados sino que las reacciones hayan variado según los distintos sectores, en particular porque un mayor reconocimiento de los moderados como interlocutores viables ayudaba a la causa de unas mejores relaciones con los gobiernos militares. Es por esto que, en primer lugar describiremos las distintas posiciones hacia la política de derechos humanos –utilizando nuestras propias fuentes y con la ayuda de los otros estudios sobre el tema-, para luego identificar las reacciones de estos sectores frente a las señales y reportes sobre los moderados.

Por último, es necesario hacer una aclaración en cuanto al período de tiempo que será abordado por este trabajo. Nuestro estudio comenzará en marzo de 1976, mes en el que se ejecutó el golpe militar en la Argentina y no en enero de 1977, fecha

en que tuvo lugar la asunción de James Carter. El motivo de dicho recorte es que si bien durante el período anterior a la asunción de Carter los Estados Unidos no impusieron sanciones a la Argentina debido a violaciones a los derechos humanos –y por lo tanto el dilema en el que se centra este trabajo no tuvo lugar-, es en este período en donde comienzan a formarse las opiniones y lecturas de los diplomáticos norteamericanos respecto al presidente Videla; la formación de ideas en este período tendrá una relevancia central para la política norteamericana hacia la Argentina después de la asunción de Carter. Por ende, es un período de suma importancia para desarrollar el primero de los objetivos generales de este trabajo. De ahí la decisión de incluir esos meses en el período a analizar.

En el presente capítulo presentamos los objetivos del trabajo, la hipótesis, el estado del arte sobre el tema y el marco teórico. En el segundo capítulo analizaremos la génesis de la política de derechos humanos en el Congreso de los Estados Unidos; describiremos al gobierno militar argentino, sus facciones internas, el diseño del aparato represivo y el rol de los moderados en ese aparato; describiremos además la evolución de las lecturas que hizo la embajada norteamericana sobre el rol de Videla en la represión. En el tercer capítulo analizaremos el período de transición de la administración Ford a la de Carter y el incremento de las presiones de ambas administraciones hacia la Argentina. En el cuarto capítulo mostraremos los primeros intentos de la administración Carter de avanzar en su política de derechos humanos en una estrategia concertada con los sectores *videlistas* del gobierno militar y los intentos de éstos de lograr un entendimiento con el gobierno norteamericano. En el quinto capítulo nos centraremos en el período de mayor acercamiento entre ambos gobiernos, que va desde la visita de Videla a Washington hasta la visita del secretario de estado norteamericano Cyrus Vance a la Argentina, analizaremos además la decisión del gobierno militar de otorgar una amnistía en diciembre de 1977. En el capítulo seis describiremos el surgimiento de un nuevo enfoque de la diplomacia norteamericana hacia la Argentina basado en el intercambio de concesiones puntuales por parte de ambos gobiernos. Concluiremos ese capítulo mostrando una evaluación de la diplomacia norteamericana de su política hacia la Argentina. Por último, en el capítulo siete expondremos las conclusiones de nuestro trabajo.

## **I. 1 Estado de la cuestión**

Los estudios sobre la política de derechos humanos –y sobre la política en general- de los Estados Unidos hacia la Argentina durante la administración de Carter han estado dominados por el enfoque de la política burocrática. Este enfoque, iniciado

por Graham Allison (trabajo publicado en una segunda edición con Philip Zelikow, 1999), distinguía tres modelos de análisis de la política exterior. En el primer modelo – al cual se pretendía superar- el Estado era visto como el agente de la política exterior comprendido como un actor unificado; en el segundo modelo se analizaba la decisión del Estado como producto de las preferencias de las diversas agencias que conviven en su seno; en el tercer modelo las decisiones estatales eran analizadas como producto de las negociaciones entre individuos pertenecientes a estas agencias que son portadores de distintos intereses.

Siguiendo esta línea, la mayoría de los trabajos realizados sobre la política de derechos humanos de Carter hacia la Argentina han analizado la fuerte influencia que los conflictos burocráticos tuvieron en la implementación de la política. En particular, se han destacado los conflictos entre los sectores conservadores y liberales del gobierno y de la burocracia norteamericana y entre la División de Asuntos Latinoamericanos (ARA) y la Oficina de Derechos Humanos (HA). La política de derechos humanos norteamericana hacia la Argentina ha sido en varios de estos trabajos calificada como contradictoria o inconsistente, producto de las pujas de estos sectores por hacer prevalecer la política que cada uno consideraba adecuada.

Uno de los primeros trabajos realizados sobre las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos durante el período de Carter es el de Borón y Selser (1979). En este trabajo, ambos autores caracterizan a la política de derechos humanos de Estados Unidos hacia la Argentina durante la administración Carter como inconsistente, contradictoria y ambigua debido a la pluralidad de agencias burocráticas norteamericanas por un lado, y a la división entre liberales y conservadores por el otro. Consecuentemente, se ocupan de describir las diversas agencias, actores e instituciones que inciden en el diseño e implementación de la política norteamericana hacia la Argentina. Su trabajo muestra que dentro del Departamento de Estado había una línea dura –hacia las dictaduras latinoamericanas- liderada por el secretario de estado adjunto Warren Christopher y una línea blanda comandada por el subsecretario de estado Terence Todman, y que además del Departamento de Estado otras agencias han tenido influencia sobre la política norteamericana hacia la Argentina como el Tesoro, el Departamento de Defensa, la CIA y el Consejo de Seguridad Nacional. Esta pluralidad de agencias con capacidad de influencia sobre esta política contribuyó, de acuerdo a los autores, a que ésta fuera inconsistente y contradictoria. La pérdida de influencia del Congreso en la formulación de la política exterior es otro factor destacado para explicar dicha inconsistencia. A su vez, Borón y Selser afirman que dada la baja importancia para los intereses estratégicos de los Estados Unidos que tiene la Argentina y la alta importancia que tiene este país para los intereses

económicos, los capitales norteamericanos tuvieron una importante influencia en la política exterior. En este sentido muestran que mientras que el gobierno de Carter había emprendido una estrategia de sanciones económicas para presionar a la dictadura argentina, los bancos privados siguieron financiando al país. La caracterización de Borón y Selser de la política de derechos humanos de Estados Unidos se basa en el hecho de que a finales de 1978 la administración de Carter comenzó a recomponer sus relaciones con la Argentina. Esta recomposición, sabemos ahora, se debió en realidad a que en septiembre de 1978 el presidente Videla accedió a los pedidos del gobierno norteamericano a que aceptara una inspección *in situ*<sup>3</sup> de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este dato no era aún conocido al momento en que se realizara este estudio; sin embargo la caracterización de la política de Carter como contradictoria o inconsistente se repitió, como veremos, en estudios posteriores.

Otro de los tempranos estudios sobre la política de derechos humanos de Carter, publicado inmediatamente después del final de su administración es el de Lars Schoultz (1981). Este trabajo realiza una pormenorizada descripción de los procesos decisorios en el Congreso y en la burocracia norteamericana que afectaban la política de derechos humanos hacia América Latina. Schoultz analiza la incorporación de los derechos humanos dentro de los objetivos norteamericanos y los conflictos burocráticos en el proceso de incorporación –a través de nueva legislación- y en el proceso de implementación. El autor subraya el rechazo de los funcionarios del ARA al uso de la diplomacia pública<sup>4</sup> y a la aplicación de sanciones económicas y militares, y sus conflictos con los funcionarios de HA que sí abogaban por utilizar estos instrumentos en contra de la dictadura argentina. Su trabajo, sin embargo, pone un relativo límite a la idea de una oposición total del ARA a hacer valer los derechos humanos en la política exterior norteamericana, mostrando que los funcionarios de esta agencia en sus contactos privados con miembros de gobiernos represivos de la región no dejaban de insistir en la necesidad de terminar con las violaciones a los derechos humanos. Su oposición, según Schoultz, fue más bien a la incorporación de la diplomacia pública y de las sanciones para castigar a las dictaduras.

En sus trabajos sobre las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos durante el período del Proceso Roberto Russell (1987, 1988) incluye a los conflictos intra-militares como un factor relevante dentro de las relaciones bilaterales. Russell

---

<sup>3</sup> Las inspecciones *in situ* consistían en visitas realizadas por una delegación de la CIDH para investigar supuestas violaciones a los derechos humanos.

<sup>4</sup> Se entiende por diplomacia pública a la utilización de declaraciones en ámbitos públicos (como el Congreso, los organismos internacionales o la prensa) para criticar las políticas de un país, en este caso para criticar las violaciones a los derechos humanos llevadas a cabo por el gobierno militar argentino.

explica que estos conflictos se debían a que varios de los altos mandos competían por llegar a la presidencia (el general Videla con el almirante Massera, los generales Roberto Viola y Leopoldo Galtieri) y a que convivían proyectos y visiones liberales en lo económico con proyectos y visiones nacionalistas. Esto habría determinado que convivieran una diplomacia económica y una militar, según el autor, lo que impactaba en las relaciones bilaterales en el sentido de que esta última tenía una actitud más confrontadora hacia la política de Carter y consideraba la política de derechos humanos como una intromisión en los asuntos internos (Russell, 1988: 105).

Joseph Tulchin (1990) analizó la política de Carter hacia la Argentina destacando, al igual que los estudios anteriores, la importancia de los conflictos burocráticos en la formulación de la política exterior norteamericana hacia la Argentina. Tulchin, sin embargo, introdujo un nuevo elemento en el análisis: la importancia de la división entre duros y moderados en el gobierno argentino en las relaciones argentino-norteamericanas y la, según él, inadecuada comprensión de esta división que tenía la política de presión indiscriminada ejercida por el gobierno de Carter. Para Tulchin, la diplomacia del gobierno de Carter era inefectiva para el esquema argentino ya que englobaba a todos los sectores militares en una misma línea; las declaraciones de funcionarios norteamericanos contra el gobierno militar terminaban haciendo que los sectores duros cobraran una mayor legitimidad interna y que Videla tuviese que endurecer su posición para no perder su apoyo dentro de las Fuerzas Armadas (Tulchin, 1990: 267, 268). Implícito en su argumento está que la política de Carter hacia la Argentina estuvo dada únicamente por la presión sobre el gobierno argentino y que no incorporó ningún elemento de apoyo al sector moderado del gobierno argentino, una idea que intentaremos rebatir en este trabajo.

Carlos Escudé (1991) califica a la política de derechos humanos de Estados Unidos bajo el gobierno de Carter también como contradictoria por la competencia entre funcionarios liberales y conservadores dentro de las agencias burocráticas norteamericanas. Afirma que mientras que el gobierno norteamericano negaba asistencia económica al gobierno argentino y votaba en contra del otorgamiento de créditos en instituciones financieras internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, continuó dando financiamiento público -y no sólo a través de bancos privados como afirmaban Borón y Selser- a la Argentina. Este autor muestra a través de datos del Eximbank -banco público norteamericano-, del BID y del Banco Mundial que la Argentina continuó recibiendo importantes volúmenes de financiamiento durante este período. De este modo, concluye Escudé, la política contradictoria seguida por los Estados Unidos bajo la administración de Carter habría contribuido a aumentar la polarización política dentro de la Argentina.

En su trabajo sobre el último gobierno militar argentino Andersen (1993) dedica un capítulo a describir la política de derechos humanos de Carter hacia la Argentina. Además de destacar la importancia de los conflictos burocráticos, este autor distingue dos planos distintos en la implementación de la política de derechos humanos. Un primer plano de esta política corresponde a la aplicación de las enmiendas que determinaban la reducción de la asistencia militar y no militar a la Argentina. Un segundo plano destacado por Andersen es el de los gestos destinados a mostrar el compromiso de los Estados Unidos con esta política. En este sentido destaca las reuniones de altos funcionarios de Washington con disidentes argentinos como es el caso de las reuniones con el ex senador radical Hipólito Solari Yrigoyen, las visitas de la secretaria de derechos humanos Patricia Derian a la Argentina, la recepción por parte del secretario de estado Cyrus Vance a un grupo de Madres de Plaza de Mayo durante su visita a la Argentina, la entrega por parte de éste de un listado de 7.500 personas desaparecidas en ocasión de esa visita, la entrega por parte del presidente Carter de un listado de personas desaparecidas al presidente Videla y la exhortación a resolver el tema durante la firma de los acuerdos del Canal de Panamá.

Sikkink y Martin (1993) analizan la política de derechos humanos de Carter hacia la Argentina centrándose sobre todo en el acuerdo en torno a habilitar una visita a la Argentina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a finales de 1979. Este trabajo, al igual que el de Tulchin, considera que las divisiones al interior de las Fuerzas Armadas argentinas son un factor relevante para comprender las relaciones argentino-norteamericanas y la política de derechos humanos de Washington. Sikkink y Martin describen la existencia de tres facciones en conflicto: una facción populista derechista liderada por el almirante Emilio Massera, otra facción que apoyaba una dictadura indefinida y una prolongación de la lucha antisubversiva liderada por los generales Guillermo Suárez Mason y Luciano Benjamín Menéndez, y una tercera facción liderada por el presidente Videla y por el general Viola que buscaba una liberalización política bajo un presidente militar (Sikkink y Martin, 1993: 342). Estas divisiones contribuyeron al éxito del acuerdo entre los Estados Unidos y la Argentina para una visita de la CIDH ya que Videla veía a través de este acuerdo una oportunidad de mejorar las relaciones con Estados Unidos y de cerrar el capítulo de la guerra antisubversiva para poder iniciar una apertura concertada. El acuerdo se cerró en una reunión entre el vicepresidente de los Estados Unidos Walter Mondale y el presidente argentino Videla en Roma en septiembre de 1978. Ariel Armony (1999) cita este acuerdo para afirmar que si bien la relación de la Argentina con los Estados Unidos durante el gobierno de Carter estuvo marcado por las tensiones, esto no

impidió que hubiera *“ejemplos aislados en que ambos gobiernos trataron de encontrar un terreno para el entendimiento mutuo”* (Armony, 1999: 82).

Cisneros y Escudé (2000) también destacan la importancia de que hubiera distintas líneas internas dentro de la burocracia norteamericana para la implementación de la política de derechos humanos. En la opinión de estos autores, la política de derechos humanos estuvo diseñada para satisfacer las exigencias de los “cruzados” del Congreso norteamericano, es decir de los sectores más favorables a un activismo en materia de derechos humanos, y de la opinión pública. Esta política – según Cisneros y Escudé- no había tenido como objetivo impulsar la democracia en la Argentina sino el de complacer a estos sectores en un país de baja importancia estratégica como era el caso de la Argentina. Para la implementación de esa política, los “cruzados” habrían contado con el apoyo de los sectores liberales del Departamento de Estado y con el rechazo de los sectores pragmáticos –contrarios a la política de presiones hacia la Argentina- del mismo organismo.

En su trabajo sobre la política de derechos humanos de Estados Unidos hacia América Latina Kathryn Sikkink (2004) también se centra en las diferentes posiciones existentes entre los funcionarios y diplomáticos norteamericanos encargados de la implementación de la política hacia la Argentina. Sikkink muestra que Patricia Derian tenía una posición más comprometida con la política de derechos humanos mientras que los funcionarios del ARA se oponían a que los derechos humanos dominaran las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos. Estas divisiones se reproducían en la embajada de Estados Unidos en la Argentina, en donde el secretario de la sección política Tex Harris tenía un fuerte compromiso con los derechos humanos mientras que el embajador Raúl Castro y el delegado principal de la misión Maxwell Chaplin mantenían posiciones similares a las del ARA y buscaban obstaculizar las tareas de Harris.

Por último, Rodríguez Caillava (2004) destacó en su análisis sobre la política de derechos humanos de Estados Unidos hacia la Argentina la fuerte incidencia de los conflictos burocráticos en la implementación de la política. Esta autora muestra la existencia de dos “coaliciones” enfrentadas. Por un lado, un sector más “duro” hacia el gobierno militar argentino representado en el Departamento de Estado por la Oficina de Derechos Humanos y en la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires por Tex Harris, y por el otro un sector más “conciliador” hacia el gobierno argentino representado en el Departamento de Estado por la División de Asuntos Latinoamericanos y en la embajada por el embajador Raúl Castro y por Maxwell Chaplin.

En suma, la mayoría de los trabajos de este período se han centrado en las discusiones entre las agencias burocráticas norteamericanas –particularmente del ARA y HA- sobre si aplicar o no sanciones a la Argentina por las violaciones a los derechos humanos en este país. En nuestro trabajo intentaremos dejar de lado ese enfoque para centrarnos en otro problema: la construcción y fortalecimiento de una facción aliada para imponer los objetivos propios de la política de derechos humanos. En este sentido, intentaremos ampliar el análisis de la política norteamericana para abarcar no solamente la imposición de sanciones sino también –como destaca Andersen- la disposición de la administración Carter a prestar recursos diplomáticos al gobierno de Videla, recursos tales como visitas de alto nivel, apertura de canales diplomáticos alternativos al de la Cancillería argentina, la inhibición de críticas públicas en determinadas ocasiones y la aceptación del presidente como la alternativa preferible a todas las otras facciones existentes. Retomaremos parcialmente hacia el final del estudio el enfoque de la política burocrática para resaltar las distintas reacciones que tuvieron las diversas agencias estatales norteamericanas desde comienzos de 1978, cuando comenzaron a generarse visiones contrapuestas en el gobierno norteamericano en relación a la actitud a tomar frente al gobierno de Videla. Pero lo haremos sin dejar de destacar que el problema que analiza nuestro trabajo, el dilema entre la presión y el apoyo, abarcó a todo el gobierno norteamericano, y que la idea de fortalecer a una facción del gobierno militar argentino, fue una decisión de todo el gobierno y no únicamente a las agencias que se oponían a la política de sanciones contra los regímenes represivos.

## **I. 2 Marco teórico**

A partir de la década del '70, algunos trabajos comenzaron a cuestionar la imagen del actor estatal como un actor homogéneo que lidia con entidades también homogéneas y la falta de conexión entre los estudios de política internacional y política doméstica. En esta línea, Peter Gourevitch (1978) afirmó que la política doméstica y las relaciones exteriores son dos aspectos que se afectan mutuamente; así como la estructura doméstica repercute sobre la política exterior también las influencias externas repercuten sobre la política doméstica. Gourevitch mostró las múltiples influencias externas que pueden repercutir –y repercutieron- en la política doméstica. Como ejemplo el autor señala las invasiones, las ocupaciones militares, el espionaje, el asesinato, el subsidio a diarios, etc. (Gourevitch 1978: 882, 883). El trabajo de Gourevitch llamaba a superar la tradicional barrera entre la política comparada y las relaciones internacionales para analizar simultáneamente la dimensión externa y la

doméstica teniendo en cuenta en particular las influencias de la primera dimensión sobre la segunda (Gourevitch 1978: 911).

A partir de este trabajo, surgieron nuevos estudios analizando las influencias externas en la política doméstica. En esta línea Robert Putnam (1996) estudió las negociaciones internacionales como un “juego de dos niveles”. En el primer nivel, las negociaciones se producen entre los representantes de dos Estados. En el segundo nivel, los representantes de cada Estado negocian con los sectores de interés domésticos la ratificación del acuerdo. De este modo, la situación del gobierno nacional en relación con los otros sectores políticos y de interés domésticos influye en las negociaciones internacionales. La influencia también se da en el sentido inverso, las presiones externas “reverberan” domésticamente, es decir, influyen en los equilibrios de poder internos. Putnam muestra además cómo los equilibrios de poder internos pueden transformarse en un “argumento” de los gobiernos para buscar un trato más “benévolo” en el plano internacional, un argumento que podría resumirse en la frase *“haría mejor tratando conmigo porque la alternativa a ello es aún peor”* (Putnam, 1996: 108). Este argumento parece ajustarse a la situación que se analizará en este trabajo, el gobierno de Videla parecía la mejor alternativa respecto a las otras facciones militares.

Si bien el anteriormente mencionado trabajo de Allison y Zelikow (1999) se centraba en la influencia que los conflictos burocráticos tienen en la implementación de la política exterior, o lo que es lo mismo, la influencia doméstica en la política exterior, el trabajo también muestra que desde la política externa a menudo se intenta influir en la política interna de otros países. Los autores señalan *“The actions of one nation affect those of another to the degree that they result in advantages and disadvantages for players in the second nation (...) Certain nations may attempt to achieve an international objective by direct participation in another country’s intra-national game, where circumstances permit this”* (Allison y Zelikow, 1999: 309).

En nuestro trabajo retomaremos esta línea de análisis, para determinar en qué medida el gobierno de Carter buscó dar apoyo al sector moderado del gobierno argentino en detrimento de los otros sectores para perseguir los objetivos planteados por su política de derechos humanos.

## II LA GÉNESIS DE LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS EN ESTADOS UNIDOS Y EL DISEÑO DEL PLAN REPRESIVO EN LA ARGENTINA

### II. 1 El activismo del Congreso de los Estados Unidos en derechos humanos

La idea de incorporar a los derechos humanos como uno de los objetivos que debía guiar la política exterior norteamericana tuvo su origen en el Congreso norteamericano a principios de la década del '70. Varios factores contribuyeron a orientar al Congreso en esta dirección. El primer elemento fue la guerra de Vietnam (Arnson, 1993), que llevó a un cambio en la tendencia de la opinión pública norteamericana e implicó igualmente un desprestigio de los Estados Unidos en el plano internacional. El fracaso de la acción del Ejército norteamericano en Vietnam puso en cuestión la estrategia de detener la expansión soviética a través de la lucha directa o del apoyo militar y económico a los regímenes represivos del Tercer Mundo. Este cambio tuvo su centro en el Congreso a partir de 1973, mientras en el Ejecutivo las administraciones de Richard Nixon (1969-1974) y Gerald Ford (1974-1977) se oponían a abandonar el apoyo a esta estrategia<sup>5</sup>. El segundo elemento que favoreció el cambio fue la difusión pública del apoyo que la CIA había dado al derrocamiento del gobierno constitucional de Salvador Allende en Chile. En septiembre de 1974 la prensa norteamericana hizo públicas las acciones encubiertas de la CIA para desestabilizar al gobierno de Allende, lo que contribuyó a alimentar el cambio del clima de opinión en Estados Unidos tanto entre la opinión pública como en el Congreso, en particular luego de que el gobierno del general Augusto Pinochet diera comienzo a su campaña represiva a través de masivos fusilamientos públicos. El tercer elemento fue el caso *Watergate* y el consiguiente desprestigio de la administración republicana de Richard Nixon. A partir de *Watergate* los legisladores demócratas buscaron incrementar el control del Congreso sobre el Poder Ejecutivo, en particular buscando reorientar los objetivos de la política exterior y vigilando que la legislación promulgada en ese sentido fuera efectivamente implementada.

Esto dio lugar a un cambio en la visión predominante en el Congreso, que comenzó a madurar un enfoque de política exterior que tuviera en cuenta la promoción de valores básicos como los derechos humanos. Este cambio no estaba dado solamente por consideraciones humanitarias. La visión emergente en el Congreso consideraba que los regímenes represivos eran inherentemente inestables. Dar apoyo

---

<sup>5</sup> Entre diciembre de 1975 y enero de 1976 el Congreso se negó, por ejemplo, a continuar otorgando asistencia militar a Angola por las violaciones a los derechos humanos que estaban ocurriendo en ese país. La administración Ford había solicitado que se aprobara el mantenimiento de esa asistencia argumentando que era necesaria para resistir la expansión soviética en África y para mantener el prestigio de los Estados Unidos. Estos eran los mismos argumentos que habían llevado al apoyo a la guerra de Vietnam y que ahora eran rechazados por el Congreso (Schmitz y Walter, 2004: 118).

a estos regímenes era una política de alianzas inefectiva según se argumentaba, ya que tarde o temprano estos regímenes serían reemplazados por nuevos gobiernos que se enfrentarían a los Estados Unidos resentidos por su apoyo a la represión pasada (Arnson, 1993: 11).

Las sucesivas modificaciones a la Ley de Ayuda Exterior de 1961 fueron iniciativa de una serie de legisladores demócratas que desde el Comité de Relaciones Exteriores del Congreso comenzaron a centrar su atención en los regímenes represivos anticomunistas que recibían asistencia norteamericana. Los legisladores demócratas más activos en la promulgación de esta nueva legislación fueron Hubert Humphrey (senador demócrata por el Estado de Minnesota), Edward Kennedy (senador demócrata por Massachusetts), Tom Harkin (senador demócrata por el Estado de Iowa), Donald Fraser (senador demócrata por Minnesota) y Frank Church (senador demócrata por Idaho). Esta generación de legisladores que dominó el Congreso durante esos años fue conocida como los *Watergate Babies* por la enorme influencia que había tenido en ellos el caso *Watergate*. Estos demócratas recibieron el apoyo de un grupo de congresistas republicanos que se oponía a la utilización de fondos públicos para asistencia externa, argumentando que esto ayudaría a proteger la solvencia fiscal del gobierno. Este escenario dio lugar a lo que Lars Schultz (1981) llamó la coalición liberal-aislacionista por la disparidad de motivos que dio curso a esta legislación. Republicanos conservadores como Wayne Hays, diputado demócrata por Ohio y director del Subcomité de Relaciones Internacionales en Operaciones Internacionales y John Ashbrook, diputado republicano electo por Ohio, apoyaron todas las iniciativas liberales desde una posición aislacionista; para ellos, no era tarea del gobierno norteamericano utilizar dinero de los contribuyentes para ayudar a países en problemas (Schultz 1981: 196 y 197).

Estas iniciativas del Congreso dieron lugar a un creciente conflicto con las administraciones republicanas durante la segunda presidencia de Richard Nixon (1973-1974) y la de Gerald Ford (1974-1977)<sup>6</sup>. La política exterior de ambas administraciones estuvo dominada por el secretario de estado Henry Kissinger, quien postulaba que los derechos humanos eran un asunto de índole estrictamente interna y no debía ocupar un lugar en las relaciones entre las naciones. En su confirmación como secretario de estado Kissinger expuso su visión ante el senado: “... *creo que es peligroso para nosotros hacer de la política doméstica de países alrededor del mundo un objetivo directo de la política exterior norteamericana...*” (citado en Rodríguez Caillava 2004: 35).

---

<sup>6</sup> Gerald Ford ocupaba el cargo de vicepresidente y debió asumir la presidencia ante la renuncia de Nixon como consecuencia del caso Watergate.

En el Congreso, el activismo en materia de derechos humanos se inició en 1973, cuando el senador Donald Fraser comenzó a promover esta causa en el Subcomité de Movimientos y Organizaciones Internacionales del Congreso<sup>7</sup>. Dos años más tarde se creó el Comité Church en el senado norteamericano para investigar las operaciones encubiertas de la CIA en contra de gobiernos extranjeros. El senador Frank Church sostenía que el fracaso de Vietnam se debía a la escasa influencia que los valores morales norteamericanos tenían sobre la política exterior del país: *“La política exterior norteamericana debe ser diseñada para conformar una vez más nuestros ideales históricos (...) la creencia en la libertad y en el gobierno popular”* (citado en Schmitz y Walter, 2004: 118, traducción propia).

En diciembre de 1974 se promulgó la Sección 502B (de la Ley de Ayuda Externa de 1961) que recomendaba una reducción sustancial o finalización de la asistencia militar a los gobiernos involucrados en grandes violaciones a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, definidos como torturas, trato cruel, inhumano o degradante, castigo o detención prolongada sin cargos o la negación del derecho individual a la vida, libertad y seguridad (Griesgraber 1983: 41). El lenguaje original de la enmienda no era expresado en términos vinculantes para el Ejecutivo, sino como una orientación propuesta por el Congreso -*sense of the Congress* era la expresión utilizada, lo que en términos legislativos tiene una connotación de recomendación más que de obligación-. La enmienda dejaba en claro cuál era el objetivo que la orientaba: *“un objetivo primordial de la política exterior de los Estados Unidos debe ser el de promover un creciente respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos por todos los países”* (subsección (a) (1) de la Sección 502B, citado en Cohen, 1982: 248, traducción propia). La subsección (a) (3) ponía de manifiesto que, además de promover el respeto de los derechos humanos, se buscaba poner fin a la identificación de los Estados Unidos con los regímenes represivos, al aclarar que el presidente debía conducir la asistencia militar y la venta de armas con el objetivo de *“promover el avance de los derechos humanos y evitar la identificación de los Estados Unidos (...) con gobiernos que niegan a su población derechos humanos internacionalmente reconocidos”* (subsección (a) (3) de la sección 502B, citado en Cohen, 1982: 248, traducción propia). Se permitía, sin embargo, exceptuar de su aplicación a los casos en que la provisión de asistencia era del interés nacional de los Estados Unidos. La enmienda asimismo requería que el Departamento de Estado preparara un informe anual sobre la situación de los derechos humanos en los países

---

<sup>7</sup> Para las actividades del Congreso norteamericano en relación a los derechos humanos durante los años setenta se puede consultar Schultz (1981), Cohen (1982), Schmitz y Walker (2004: 118 y 119).

receptores de asistencia militar de parte de los Estados Unidos -conocido en Washington como el *Country Report*-.

En abril de 1975 fue creado el cargo de coordinador de asuntos humanitarios con el objetivo de aconsejar al secretario de estado en asuntos de derechos humanos. La oficina fue creada por iniciativa de Kissinger con el ánimo *gatopardista* de mostrar un interés en la materia que aplacara al Congreso, pero sin darle ningún poder efectivo a la función (Schultz 1981: 124 y 125). El senado respondió a la iniciativa de Kissinger al año siguiente, estableciendo que el cargo se establecería a propuesta del presidente pero requería confirmación del Congreso.

El primer *Country Report* realizado por el Departamento de Estado como respuesta a la Sección 502B fue un único informe general sobre la situación de los derechos humanos en todos los países receptores de asistencia, que se presentó ante el Congreso en noviembre de 1975. El informe hacía una vaga y general descripción de la situación de los derechos humanos en el mundo, y enmarcaba los abusos de parte de los gobiernos en condiciones culturales y económicas que los hacían inevitables: *“La experiencia ha demostrado que los problemas políticos, sociales y culturales que aparentemente causan incorregibles violaciones a los derechos humanos deben ser resueltos antes de que verdaderos progresos en la situación de los derechos humanos puedan tener lugar –con o sin presión internacional-”*; lo que llevaba al Departamento de Estado a concluir que *“en vista de la extendida naturaleza de las violaciones a los derechos humanos en el mundo no tenemos ningún modo objetivo de establecer una distinción de grado entre naciones. Este hecho nos lleva, por lo tanto, a la conclusión de que ni los intereses de seguridad de los Estados Unidos ni la causa de los derechos humanos podría ser adecuadamente promovida por públicas difamaciones y por un daño en las relaciones con los países receptores de asistencia en seguridad, que sería consecuencia de determinaciones necesariamente subjetivas de parte del gobierno norteamericano de que “grandes violaciones” a los derechos humanos existen o no o de que un “patrón consistente” de estas violaciones existe o no en estos países”* (citado en Griesgraber 1983: 43, traducción propia). Consecuentemente, en ningún caso se proponía la reducción o suspensión de la asistencia militar, la diplomacia silenciosa -es decir la presión sobre las autoridades del gobierno extranjero sin que ésta se haga públicamente ni implique sanciones- era el único instrumento reconocido para promover el respeto a los derechos humanos (Ibíd.: 44).

El informe contradecía las premisas mismas que habían inspirado a la enmienda 502B, la creencia de que sí podía mejorarse la situación de los derechos humanos en el mundo independientemente de las condiciones culturales o

económicas, y que los abusos tenían más que ver con el apoyo de los Estados Unidos a dictaduras anticomunistas que con condicionamientos estructurales. Como era de esperar, la presentación del informe dejó muy descontentos a los legisladores que promovían el cambio en la política exterior. El senador Hubert Humphrey calificó al informe de excesivamente blando; por su parte, el representante demócrata por California Alan Cranston consideró que el hecho de que el Ejecutivo no hubiera cumplido con el espíritu de la legislación hacía necesaria la promulgación de enmiendas más específicas (Griesgraber 1983: 45). La respuesta del Congreso consistió entonces en la promulgación de una nueva enmienda que extendía el ámbito de aplicación de sanciones a la asistencia económica y una nueva versión de la enmienda 502B con términos más específicos y exigentes. La primera, conocida como enmienda Harkin (Sección 116 de la Ley de Ayuda Externa de 1961), fue promulgada en diciembre de 1975. Determinaba que no se proveería asistencia económica a países involucrados en grandes violaciones a los derechos humanos –con excepción de los casos en que esa asistencia se destinaba directamente a personas necesitadas-. Nuevamente la enmienda llamaba al Poder Ejecutivo a remitir al Congreso informes sobre la situación de los derechos humanos de los países receptores de ayuda y cómo afectaría a la gente necesitada, y establecía que en caso de considerar el Congreso que la posición del presidente carecía de fundamentos, se podría reducir o eliminar la ayuda económica por medio de una resolución concurrente (Schmitz y Walter, 2004:118). A finales de 1976 la enmienda sería ampliada para determinar que el representante norteamericano ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) debía oponerse –votando no o absteniéndose- al otorgamiento de créditos a los gobiernos responsables de violaciones a los derechos humanos. Nuevamente se introducía la excepción de aquellos créditos que directamente afectaban a personas necesitadas.

La nueva versión de la enmienda 502B fue promulgada en mayo de 1976. En este caso ya no se utilizaba la expresión *sense of the Congress*; sin embargo, la versión propuesta originalmente que consideraba vinculante para el Ejecutivo la decisión del Congreso de suspender la asistencia militar a cualquier país fue vetada por el presidente Ford. De este modo, la versión final de la enmienda 502B simplemente expresaba que “es la política de los Estados Unidos” el negar asistencia militar a los países violadores de los derechos humanos (Griesgraber 1983: 47). En la nueva enmienda 502B se requería expresamente que el Departamento de Estado preparara un informe por separado de cada país receptor de asistencia norteamericana, y no un informe general tal como había hecho. El informe debía además explicar cuáles eran las medidas que el gobierno norteamericano había

tomado para revertir los abusos y cuáles eran los intereses que los Estados Unidos tenían en ese país, el Departamento de Estado solicitaría al Congreso un monto que sería respetado o alterado por el Congreso según lo considerara. Además, se establecía la facultad del Congreso de en cualquier momento solicitar un informe especial sobre la situación de los derechos humanos en un determinado país receptor de asistencia, el Departamento de Estado debía enviar el informe en un plazo no mayor a treinta días (Ibíd.)

Las enmiendas tenían un objetivo claro, la defensa de los derechos humanos en el mundo. Alrededor de este objetivo se tenía en cuenta el daño que la guerra de Vietnam había causado al prestigio norteamericano. No sólo se buscaba generar cambios positivos en las prácticas de los regímenes represivos, sino mejorar la reputación de los Estados Unidos en el mundo. En las sesiones parlamentarias que dieron origen a la enmienda Harkin, el senador McGovern del ala liberal del Partido Demócrata dijo *“creo que nada ha dañado tanto al apoyo del pueblo norteamericano para los programas de ayuda como nuestra identificación (...) con gobiernos extranjeros corruptos y brutales”* (citado en Schultz, 1981: 197, traducción propia). Reputación y cambios positivos eran los dos objetivos que tenían en mente los legisladores demócratas para hacer valer la nueva legislación. Esta sería la misma visión que mantendría la administración de Carter sobre los objetivos de la política de derechos humanos, reducir el nivel de violaciones a los derechos humanos en el mundo o, en su defecto, desasociar a los Estados Unidos de los regímenes represivos (Schultz, 1981: 345).

Estas enmiendas se convertirían en el núcleo de la política de derechos humanos de Carter hacia la Argentina. Pero la forma en que serían implementadas quedó sujeta a la discusión política. Arnson (1993) destaca que por el modo en que fue diseñada, esta legislación daba un margen de maniobra al Ejecutivo para que la implementara de acuerdo a sus objetivos. No buscaba crear una “política exterior del Congreso”, sino orientar al presidente en una determinada dirección. Según la Sección 502B la reducción o eliminación de la asistencia militar a los regímenes violadores a los derechos humanos podía quedar exceptuada si el presidente consideraba que esa asistencia era vital para los intereses de seguridad de los Estados Unidos. Incluso durante este período no hubo sanciones a regímenes represivos como el de Corea del Sur o Filipinas que eran considerados de interés vital para los Estados Unidos.

## II. 2 El diseño del plan represivo en la Argentina y los conflictos al interior de las Fuerzas Armadas

Mientras en los Estados Unidos el Congreso perfeccionaba los instrumentos para reorientar las relaciones de ese país con las dictaduras anticomunistas, en la Argentina se agravaba un ciclo de violencia política que tenía como protagonistas a las organizaciones armadas de izquierda, principalmente al Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), de orientación trotskista, Montoneros, de orientación peronista de izquierda y a la Alianza Anticomunista Argentina (conocida como la Triple A), organización paramilitar de extrema derecha amparada por el Ministro de Bienestar Social José López Rega. Mientras el gobierno de María Estela Martínez de Perón (1974-1976) intentaba encontrar una salida a la crisis política, las Fuerzas Armadas se preparaban secretamente para dar un nuevo golpe militar cuyo objetivo central sería el exterminio de “la subversión”, en la cual se englobaba a las organizaciones guerrilleras, militantes de la izquierda no armada, sindicalistas, estudiantes e intelectuales.

El programa represivo tenía como componente central la clandestinidad, se libraría una guerra total contra las organizaciones armadas sin reconocer la participación de miembros de las Fuerzas Armadas en las operaciones de secuestro y asesinato. Pesaba en esta decisión el recuerdo de la amnistía general dictada en 1973 por el gobierno de Héctor Cámpora (1973-1974) a los jefes y demás miembros de las organizaciones armadas que habían sido apresados durante el anterior gobierno militar. Los conspiradores habían concluido que detener a los militantes con todas las garantías legales significaría correr el riesgo de una posible nueva amnistía, por lo que decidieron que no debía dejarse con vida a los prisioneros (Acuña y Smulovitz, 1995: 29). El método clandestino permitía, a su vez, una mayor rapidez y efectividad en la captura de guerrilleros, a través del sometimiento a torturas y la posterior delación por parte de las víctimas, y la posibilidad de asesinarlos sin necesidad de dar explicaciones públicas<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> El General Acdel Vilas, uno de los protagonistas de la represión en Tucumán anterior al golpe de Estado, explicó posteriormente las ventajas que a sus ojos ofrecía la represión clandestina a partir de su experiencia en la Provincia del norte: “si el procedimiento de detención se había realizado vistiendo mis hombres el uniforme del Ejército, entonces no había más remedio que entregarlo (al detenido) a la justicia, para que en pocas horas saliera en libertad. Pero si la operación se realizaba con oficiales vestidos de civil y en coches “operativos” como lo ordené tan pronto me di cuenta de lo que era la “justicia” y la partidocracia, la cosa cambiaba (...) decidí separar en tres grupos a los guerrilleros del ERP según su importancia y peligrosidad, de modo tal que los más peligrosos e importantes nunca llegaran al penal. Entre estos últimos, y para evitar riesgos inútiles, muchos eran retenidos en Famaillá, procediéndose a su interrogatorio hasta que no fueran de más utilidad” (citado en Novaro y Palermo, 2003: 87, extraído de Andersen y Crespo, *El Periodista*, N° 73, año 2, 31 de enero al 6 de febrero de 1986).

Desde el punto de vista internacional la represión ilegal ofrecía una segunda ventaja. Al poder negar públicamente cualquier responsabilidad en los asesinatos y desapariciones, se pretendía evitar el aislamiento internacional diplomático y financiero al cual se estaba sometiendo al régimen de Augusto Pinochet (1973-1990) en Chile por la aplicación de las enmiendas del Congreso norteamericano. Los militares argentinos tomaron plenamente en cuenta el antecedente chileno y consideraron que la represión clandestina sería la mejor forma de evitar sanciones suponiendo que no se podría culpar al gobierno de asesinatos que éste no reconocía<sup>9</sup>.

La Estrategia Nacional Contrainsurgente, tal como se denominó al plan, terminó de delinearse en septiembre de 1975 en una reunión secreta en la que participaron el comandante en jefe del Ejército general Jorge Rafael Videla, el jefe del Estado Mayor general Roberto Viola y los generales jefes de cuerpo<sup>10</sup>. En ese encuentro se incorporó el asesoramiento de oficiales franceses veteranos de las guerras de Indochina (1946-1954) y de Argelia (1954-1962) y de oficiales norteamericanos veteranos de la guerra de Vietnam, quienes advirtieron a sus colegas argentinos que la guerra clandestina tendía a afectar la cadena de mandos y a generar corrupción dentro de las fuerzas al formarse grupos y lealtades internas de gran cohesión que no respondían a la jerarquía oficial. Los militares argentinos tomaron en cuenta este antecedente pero se dispusieron a seguir adelante con el plan, a la espera de que una vez concluida la guerra antisubversiva pudieran ocuparse del saneamiento de las Fuerzas Armadas<sup>11</sup>. Sin embargo, los problemas generados por la corrupción y atomización al interior de las fuerzas no permanecieron ajenos a las preocupaciones de los altos mandos del Ejército. El general Roberto Viola en mayo de 1976 firmó una orden secreta para disolver a los grupos irregulares y centralizar las actividades de inteligencia sin que la orden diera resultados (Andersen, 1993: 267-269). El Ministro del Interior Albano Harguindeguy intentó colaborar con el reestablecimiento de la disciplina en las fuerzas policiales cuando afirmó en un discurso en mayo de 1978

---

<sup>9</sup> Así, en febrero de 1976 el Jefe del Departamento de Norteamérica de la Cancillería argentina le confió al embajador de los Estados Unidos Robert Hill que los altos mandos de las Fuerzas Armadas le habían pedido en forma secreta que preparara un informe sobre cómo el futuro gobierno militar podría evitar o minimizar los problemas que los gobiernos militares de Uruguay y de Chile estaban teniendo con los Estados Unidos en relación al tema de derechos humanos. El funcionario les respondió que tendrían problemas si comenzaban a ejecutar prisioneros. Los oficiales le confiaron al funcionario que estaban preparados para llevar a cabo una guerra total contra las organizaciones guerrilleras, y que probablemente serían necesarias algunas ejecuciones, pero querían a su vez minimizar los daños en las relaciones con los Estados Unidos. Por esos días, el periodista de *La Opinión* Heriberto Kahn le comentó al embajador norteamericano que en una conversación privada con el general Roberto Viola le había sugerido que evitaran los pasos que podían llevar al gobierno argentino a tener los mismos problemas con el Congreso norteamericano que estaba teniendo el gobierno de Chile, a lo que Viola le respondió que eran muy concientes de ese problema y que buscarían mantener buenas relaciones con el gobierno norteamericano (Departamento de Estado, cable del 16 de febrero de 1976).

<sup>10</sup> Sobre esta reunión ver Novaro y Palermo (2003: 88), Armony (1999: 30) Acuña y Smulovitz (1995: 28).

<sup>11</sup> Sobre el asesoramiento de oficiales franceses y norteamericanos ver Acuña y Smulovitz (1995: 32 y 33) y Fontana (1987: 137).

durante la inauguración del quinto congreso de jefes de policías nacionales y provinciales: “...La crisis que transitamos y la lucha contra la subversión impusieron procedimientos de excepción, además a su amparo, floreció una suerte de matonismo y prepotencia inaceptables (...) Es responsabilidad de ustedes volver a encauzar a los policías en la senda que corresponde. El camino está señalado por la disciplina que enaltece y por la capacidad para sancionar con todo el peso que corresponda a los que se aparten del deber y de las formas éticas (...) Por ello, ustedes, señores jefes de las policías provinciales deben buscar por todos los medios que las instituciones que mandan vayan retomando sus características específicas de fuerzas policiales” (*La Nación*, 4 de mayo de 1978; citado en Acuña y Smulovitz, 1995: 33). Estos intentos de iniciar un plan de “saneamiento” al interior de las Fuerzas Armadas fueron interrumpidos por los conflictos que generaba entre las fuerzas la falta de acuerdo sobre un plan político que sucediera al período de guerra antisubversiva (Acuña y Smulovitz, 1995: 34).

La corrosión en la cadena de mandos traería importantes consecuencias en las relaciones entre el gobierno militar y el gobierno norteamericano, ya que determinaría una autoridad presidencial con un importante grado de debilitamiento, incapaz de asumir compromisos creíbles en el frente externo en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, tornaría más veraz para los diplomáticos norteamericanos el argumento de que Videla era un moderado sin poder suficiente para limitar los excesos de los duros y que necesitaba más apoyo de parte del gobierno de ese país.

Un segundo aspecto que caracterizó a los planes represivos de las Fuerzas Armadas fue el enorme grado de descentralización con el cual se decidió que funcionara la represión clandestina. La misma fue ideada tanto por sus ventajas operativas –que permitía un mayor despliegue del aparato represivo al delegar en los comandantes de cuerpo de cada área la responsabilidad de seleccionar y llevar a cabo el secuestro de las víctimas- como por las ventajas políticas que ofrecía a las Fuerzas Armadas. Éstas, si bien estaban unidas detrás de los objetivos planteados en la guerra antisubversiva, se encontraban fuertemente divididas y atravesadas por la desconfianza entre las distintas fuerzas y por la falta de un claro liderazgo que disciplinara a todas las facciones en el caso del Ejército (ver al respecto Novaro y Palermo, 2003: 52 y 178-181; Andersen, 1993: 267, 268). De este modo, a través de la descentralización del aparato represivo cada una de las armas y facciones conservaría una cuota importante de poder, evitando quedar subsumida al liderazgo de un fuerte caudillo, tal como había sucedido en el gobierno de Juan Carlos Onganía (1966-1970).

La descentralización implicó una división del territorio nacional en cinco zonas en las que cada cuerpo de ejército tendría jurisdicción para determinar quiénes serían

secuestrados y cuál sería su destino final. Las órdenes no partirían del gobierno central sino de los comandantes de cada cuerpo de ejército en un caso, y de la Marina y la Aeronáutica en los otros; a ellos respondían los jefes de los centros de detención y los grupos de tareas encargados del secuestro y tortura de los “subversivos”. De este modo, los comandantes de cuerpo conservarían en sus manos un enorme poder, proporcional a sus responsabilidades en la “guerra antisubversiva”. En particular, concentrarían mayor poder los comandantes de las zonas en donde se desplegarían con mayor fuerza las actividades represivas. Se trataba del general Guillermo Suárez Mason al frente del primer cuerpo del ejército (con jurisdicción en la Provincia de Buenos Aires y en la Capital Federal), el general Luciano Benjamín Menéndez a cargo del tercer cuerpo del ejército (con jurisdicción en la Provincia de Córdoba) y el general René Azpitarte a cargo del quinto cuerpo del ejército (con sede en Bahía Blanca), quienes serían los principales referentes del sector del Ejército conocido como los “duros”.

Las categorías de “duros” y “moderados” buscaban representar al faccionalismo existente al interior del Ejército. La primera división entre duros y moderados se dio durante la planificación del golpe de estado y de los planes políticos del nuevo régimen (Novaro y Palermo, 2000: 178-180). Los duros estaban liderados por los generales Guillermo Suárez Mason, Ramón Díaz Bessone -quien se desempeñaría durante un breve tiempo como comandante del segundo cuerpo y posteriormente como ministro de planeamiento-, Luciano Benjamín Menéndez y René Azpitarte. Este sector compartía concepciones políticas contrarias a la democracia representativa y a los partidos políticos (“la partidocracia”) y favorecía un régimen militar de larga duración que luego daría paso a una democracia limitada y tutelada por las Fuerzas Armadas. El sector denominado como los moderados quería un gobierno militar de corta duración que rápidamente librara la “guerra antisubversiva” y una vez finalizada diera lugar a una democracia representativa. Estaba liderado por los generales Jorge Rafael Videla, comandante en jefe del Ejército y primer presidente de la Junta Militar<sup>12</sup>, Roberto Viola, jefe del estado mayor del Ejército y un equipo de asesores que trabajaban para Videla desde la secretaría de la Presidencia integrado por el general José Villarreal y el abogado radical Ricardo Yofre. Sin embargo, si bien es claro que al interior del régimen militar existían diferentes visiones sobre este y

---

<sup>12</sup> Si bien Videla se encolumnaba entre quienes auspiciaban una dictadura corta e inicialmente dio apoyo a un plan ideado desde la Secretaría General de la Presidencia por el General José Villarreal y Ricardo Yofre para dar inicio a una transición acordada con los civiles, pronto reveló su ambigüedad en este apoyo y fue desechando los planes de apertura propuestos por este equipo. Al respecto Novaro y Palermo (2003: 179) afirman que, si bien las concepciones políticas de Videla no se correspondían con las de los sectores más reaccionarios del Ejército, tendía a dar apoyo a los sectores que favorecían una dictadura prolongada ya que así lo requería el ambicioso plan de reformas liberales de su Ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz.

otros puntos, es necesario aclarar que no se trataba de una división tajante que agrupaba a dos sectores con proyectos contrapuestos. Tal como reconoció el propio Videla en una entrevista realizada en 1999 *“Siempre hubo matices, y es difícil establecer una división tajante. Ahí está Suárez Mason, por ejemplo, que con Viola tenía muy buena relación. Todos éramos compañeros de promoción, todos nos conocíamos...”* (Seoane y Muleiro, 2001: 246). Esto no puede opacar que las diferencias entre los sectores dieran lugar a violentos episodios, como es el caso del secuestro del embajador radical en Venezuela nombrado por Videla Héctor Hidalgo Solá, quien fuera secuestrado en julio de 1977, y que en diversos planos, como el de la economía, el de la política exterior y el de las relaciones con los sindicatos, existían diferentes visiones al interior de las Fuerzas Armadas.

En el plano de la economía, las políticas liberales del ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz tenían el apoyo del Presidente Videla y de su ministro del Interior el general Albano Harguindeguy. Los principales opositores al programa de Martínez de Hoz eran los sectores duros del Ejército –los generales Suárez Mason y Menéndez- y el comandante en jefe de la Marina Emilio Eduardo Massera, quien se oponía al ministro por tener sus propios planes de acceder al poder con un discurso populista. También el general Ramón Díaz Bessone como ministro de Planeamiento encararía un proyecto desarrollista contrario al aperturismo de Martínez de Hoz. Sin embargo, también militares considerados moderados como Roberto Viola se oponían al programa de Martínez de Hoz<sup>13</sup>.

Entre principios de 1977 y mediados de 1978 se profundizaron las diferencias entre duros y moderados a propósito de la necesidad de continuar o no con la guerra antisubversiva<sup>14</sup>. Los duros querían extender los objetivos y métodos de la guerra antisubversiva a un sector más amplio de la sociedad integrado por los “ideólogos” de la subversión en los ámbitos de la educación y de la cultura, contra la opinión de los moderados que afirmaban que los objetivos de la guerra antisubversiva habían sido cumplidos satisfactoriamente con la eliminación de los guerrilleros y de sus asociados (Fontana, 1987: 137; Novaro y Palermo, 2003: 119). Esta posición fue expresada por Guillermo Suárez Mason cuando en julio de 1979 afirmó que *“ante el avance de una acción total por parte del marxismo es preciso tener una respuesta integral del Estado. Sería absurdo suponer que hemos ganado la guerra contra la subversión porque*

---

<sup>13</sup> Esta alternancia de las posiciones de los actores de acuerdo a los clivajes ha llevado a Novaro y Palermo a argumentar que *“a diferencia de lo que había sucedido en los enfrentamientos entre liberales y nacionalistas en los años treinta y cuarenta, y entre azules y colorados en los sesenta, no había en ese momento en el Ejército (...) un clivaje fundamental que permitiera la formación de un polo predominantemente medianamente estable y consistente”* (Novaro y Palermo, 2003: 177).

<sup>14</sup> Fontana (1987: 137) argumenta que esta fue la primera discusión que dividió las aguas entre un sector aperturista y un sector duro. En opinión de este autor, no hubo diferencias previas en torno a posiciones aperturistas o de dictadura prolongada que marcaran el clivaje duros/moderados.

*hemos eliminado su peligro armado*” (Clarín, 6 de Julio de 1979; citado en Novaro y Palermo, 2003: 90 y 91). Ya el general Acdel Vilas había afirmado poco tiempo luego de iniciado el régimen miliar que *“hasta el momento presente, sólo hemos tocado la punta del iceberg en nuestra guerra contra la subversión (...) Es necesario destruir las fuentes que alimentan, forman y adoctrinan al delincuente subversivo, y esas fuentes están en las universidades y en las escuelas secundarias”* (Cabildo, Septiembre de 1976; citado en Novaro y Palermo, 2003: 90). Este debate se daría con simultaneidad a los primeros años del gobierno de Carter, cuando las organizaciones guerrilleras ya habían sido prácticamente exterminadas, y tendría una fuerte implicancia en los cables enviados por la embajada de los Estados Unidos y en las decisiones adoptadas desde Washington.

En el ámbito de la política exterior también se manifestaron diferencias entre duros y moderados. Los primeros eran partidarios de una solución bélica de los conflictos limítrofes con los países vecinos, en particular en el caso del conflicto por la soberanía de las islas Lennox, Nueva y Picton con Chile y, en menor medida, en el conflicto con Brasil por la represa construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú en este país (Cisneros y Escudé, 2000: 286). En cuanto a las relaciones con los Estados Unidos a partir de la asunción de James Carter, los duros si bien compartían el Occidentalismo profesado por el gobierno argentino, consideraban que el aislamiento era un precio necesario que había que pagar para no hacer ninguna concesión en la guerra antsubversiva. Así, se manifestaban en desacuerdo con que el gobierno argentino permitiera la visita de representantes de organismos de derechos humanos de los Estados Unidos o de funcionarios críticos del gobierno militar. A partir de 1977 los duros se enfrentarían a la disposición de Videla de aceptar una inspección *in situ* por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dependiente de la Organización de Estados Americanos (OEA). Por el contrario, los moderados buscaban imponer una solución pacífica a los conflictos con los países limítrofes – Videla hizo enormes esfuerzos por evitar la guerra con Chile en diciembre de 1978- y creían necesario acercar posiciones con el gobierno de Estados Unidos motivados por la necesidad de atraer capitales para sostener el programa económico de Martínez de Hoz.

También fue central para el desarrollo de las relaciones con los Estados Unidos la decisión de la Junta Militar de otorgar un tercio de los ministerios a un miembro de cada una de las Armas. El hecho de que el ministerio de Relaciones Exteriores fuera otorgado a la Marina implicó que esa cartera quedara como un frente de oposición a la declamada moderación de Videla. La Marina estaba comandada por el almirante Emilio Eduardo Massera, un caudillo carismático al interior de la fuerza que tenía

obsesivas ambiciones de llegar a la presidencia, por lo cual se opuso al nombramiento de cualquier funcionario que no le fuera leal a él, lo mismo que a cualquier iniciativa que llevara un rédito político para el presidente Videla. Así, la Cancillería se convertiría en un obstáculo para las pretensiones de Videla de evitar el aislamiento internacional mostrando su gobierno como moderado y de aspiraciones democráticas, tal como sucedería en el viaje del presidente a Venezuela –una de las pocas democracias en la región- en mayo de 1977 (ver Cisneros y Escudé, 2000: 282, 283). Lo mismo sucedería en el caso de las relaciones con los Estados Unidos. La Cancillería se convertiría en un obstáculo para la pretensión de Videla de ganar la confianza del gobierno de este país como el hombre moderado y confiable del gobierno argentino. Los intentos de Videla de generar un acercamiento con los Estados Unidos, serían acompañados por los esfuerzos del nombrado embajador argentino en Estados Unidos Jorge Aja Espil, un hombre de confianza de Videla y recelado por la Marina.

El esquema de descentralización represiva y administrativa y el faccionalismo al interior del Ejército explican porqué se convirtió en una tarea central para los diplomáticos norteamericanos establecidos en el país determinar cuál era el papel que jugaban los moderados en la represión, cuáles eran las verdaderas intenciones del presidente Videla y cuáles eran las posibilidades de sus oponentes internos de llevar adelante un golpe dentro del golpe, tal como comenzaron a anunciarlo ante sus interlocutores norteamericanos a poco de haberse iniciado el régimen militar.

### **II. 3 El golpe de Estado y la embajada norteamericana**

El golpe de Estado de marzo de 1976 no fue sorpresivo para ninguno de los actores involucrados en el proceso político argentino ni para el público en general. Dadas las dificultades del gobierno de Isabel Perón para dar una respuesta a los problemas económicos y a la violencia de las organizaciones guerrilleras y paramilitares, a comienzos de 1976 era un secreto a voces que nuevamente las Fuerzas Armadas interrumpirían el orden constitucional. Para los diplomáticos norteamericanos resultaba claro que la primera prioridad del gobierno militar sería el aniquilamiento de las organizaciones guerrilleras –tal como lo anunciaba el decreto dictado por el gobierno peronista en febrero de 1975-, aunque aún restaba por ver si la lucha se libraría dentro del marco legal o si continuarían operando las organizaciones de derecha paramilitares.

Al frente de la embajada norteamericana se encontraba Robert Hill, un general republicano, veterano de la guerra de Corea (1950-1953) y ferviente anticomunista. A diferencia de la mayoría del Partido Republicano en el gobierno encabezado por

Gerald Ford y a diferencia del secretario de estado Henry Kissinger, Hill acompañó el vuelco que en política exterior pretendía dar el Congreso y creía que el gobierno norteamericano solamente debía respaldar la campaña antiterrorista del gobierno argentino si era llevada a cabo dentro de la ley. Mientras él estuvo al frente de la embajada lo respaldaría en su posición el funcionario político de la embajada Maxwell Chaplin. Por el contrario, la política de Kissinger era que el gobierno norteamericano debía respaldar a sus aliados independientemente de los métodos que utilizaran para combatir el comunismo.

La información que manejaba la embajada aseguraba que el comandante en jefe del Ejército y posteriormente primer presidente de la Junta Militar general Jorge R. Videla y el jefe del estado mayor general del Ejército general Roberto Viola eran dos moderados que se oponían al accionar de los grupos irregulares y solamente estaban dispuestos a combatir a las organizaciones guerrilleras con los procedimientos legales –apresamiento y un proceso legal contra los acusados-. De acuerdo a los reportes recibidos eran oficiales y miembros de menor nivel jerárquico de las tres armas y de la policía quienes conformaban los grupos irregulares que ya estaban operando en territorio argentino, y que estaban dispuestos a dar una guerra con cualquier método disponible a las guerrillas.

Esta versión era abiertamente difundida por los propios conspiradores antes del golpe. El 16 de marzo de 1976 el embajador Hill conversó con el almirante Emilio Eduardo Massera quien dio a entender que el golpe sería inminente. Massera le aseguró a Hill que los militares eran completamente conscientes de que debían evitar problemas con los derechos humanos, y que evitarían tomar el camino de Pinochet en Chile y procederían con absoluto respeto de la ley y de los derechos humanos. Agregó que tenían algunos problemas para moderar a algunos miembros de menor jerarquía que no compartían esta visión, pero dijo tener confianza de que pronto éstos serían disciplinados<sup>15</sup>. Una versión similar le había transmitido el periodista del diario *La Opinión*<sup>16</sup> Heriberto Kahn al embajador Hill. Kahn había conversado con el general Roberto Viola y éste le había dicho que tanto él como Videla eran conscientes de la necesidad de garantizar el respeto de los derechos humanos y que a toda costa buscarían evitar problemas con el Congreso de los Estados Unidos similares a los que

---

<sup>15</sup> Telegrama 1751 de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Ambassador's Conversation with Admiral Massera", 16 de marzo de 1976.

<sup>16</sup> Diario de centro izquierda fundado por el periodista Jacobo Timerman. *La Opinión* mantuvo una posición favorable al golpe en sus inicios, aunque posteriormente mantendría una posición crítica frente a las violaciones a los derechos humanos y sería uno de los pocos diarios, junto con el *Buenos Aires Herald*, en publicar *habeas corpus* de los secuestrados por el régimen militar. Timerman sería posteriormente secuestrado y torturado por la policía de la Provincia de Buenos Aires bajo las órdenes del coronel Ramón Camps, y posteriormente liberado y expulsado del país.

Pinochet estaba teniendo, aunque agregó que muchos oficiales por debajo de ellos no compartían esta visión<sup>17</sup>.

Pocos días antes del golpe la violencia contra militantes de izquierda y sindicalistas parecía fuera de control, lo que para el embajador Hill era un preocupante signo de que los moderados del Ejército podrían estar perdiendo el control de las actividades de sus subordinados. Un diplomático de la embajada norteamericana envió un cable al Departamento de Estado en Washington en el que explicaba: *“si bien la violencia política en sí no es una característica nueva del escenario en la Argentina, hay una creciente preocupación entre civiles, políticos y periodistas, incluyendo a aquellos que ven un golpe favorablemente, de que los últimos actos puedan reflejar la inhabilidad del comando del Ejército y de las autoridades policiales de controlar a sus subordinados cuando ocurra el golpe. Un político de izquierda le comentó a un funcionario de la embajada el pasado fin de semana que él se había convertido en ferviente defensor del golpe de Videla-Viola con el argumento de que “si ellos no lo hacen pronto algún general de línea dura de alguna provincia va sacarlos y va a hundir al país en un sangriento e inútil esfuerzo de purificar al cuerpo político”*<sup>18</sup>.

La ejecución del golpe no requirió de enfrentamientos armados, lo cual impresionó favorablemente a los diplomáticos norteamericanos que tenían muy presente el antecedente de los bombardeos a la Casa de la Moneda en Chile. Tampoco se produjeron fusilamientos públicos como en el caso chileno, lo que pareció demostrar a los norteamericanos que los moderados habían logrado mantener el comando del golpe. A seis días de iniciado el gobierno militar Hill escribió a Washington: *“Con anterioridad al golpe, existía miedo de que los comandantes de línea dura pudieran excederse de las órdenes, y arbitrariamente arrestaran o asesinaran a cualquier sindicalista, peronista o izquierdista que no les gustase (...) sin embargo esto no ocurrió. Videla y sus colegas moderados mantuvieron a los halcones a raya. Es más, la suavidad con la que se llevó a cabo el golpe y el grado en el que fue aceptado por la gente hizo mucho por mejorar la imagen de Videla”*<sup>19</sup>. El embajador permaneció a la expectativa de informaciones sobre nuevos hechos de violencia que pudieran poner en duda el poder de los moderados de disciplinar a los sectores más radicalizados del régimen.

---

<sup>17</sup> Cable 1042 de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Military Take Cognizance of Human Rights Issue”, 16 de febrero de 1976.

<sup>18</sup> Telegrama 1896 de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Terrorist Toll Continues High”, 22 de marzo de 1976, página 2, traducción propia. Todos los documentos citados que sean traducidos en este trabajo será por propia traducción.

<sup>19</sup> Telegrama 2061, Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Videla’s Moderate Line Privails”, 29 de marzo de 1976, páginas 3 y 4.

Mientras tanto, en el Departamento de Estado Henry Kissinger ordenó el apoyo del gobierno norteamericano al nuevo gobierno militar. En una reunión a seis días del golpe, el subsecretario de asuntos latinoamericanos William Rogers dijo que sería esperable una ola de represión bastante sangrienta en la Argentina, no sólo hacia guerrilleros sino también hacia opositores y sindicalistas, y que probablemente el nuevo gobierno buscaría ayuda financiera de los Estados Unidos. Dado que el embajador Hill aún no había tomado contacto con las nuevas autoridades, Kissinger instruyó a que los diplomáticos en Buenos Aires debían dar muestras de respaldo de parte del gobierno norteamericano, *“no quiero darles la impresión de que reciben un trato hostil de parte de los Estados Unidos”*<sup>20</sup>. Al día siguiente el FMI aprobó un crédito de 127 millones de dólares a la Argentina<sup>21</sup>, el crédito permitió al gobierno adquirir una mayor holgura en las reservas disponibles, que pasaron de 23 a 150 millones de dólares (Schvarzer 1986: 46).

Las informaciones sobre nuevos hechos de violencia por parte de las fuerzas de seguridad comenzaron a llegar bastante pronto. Durante las primeras semanas la embajada recibió denuncias de arrestos sin cargos y asesinatos por parte de las fuerzas de seguridad; las primeras denuncias que recibió la embajada fueron el secuestro de un grupo de investigadores que trabajaban con universidades norteamericanas y el del coordinador del programa Fulbright en Argentina (Sikkink 2004b: 91). Los contactos que mantenían los diplomáticos norteamericanos con civiles con acceso al gobierno como el dirigente radical Ricardo Balbín, Enrique Vanoli, secretario político del mismo partido y el periodista del diario *La Opinión* Heriberto Kahn<sup>22</sup> aseguraron a Hill que se trataban de miembros de las fuerzas de seguridad que actuaban sin autorización de la Junta Militar. El periodista de *La Opinión* incluso dijo saber que Videla, Viola y Massera estaban preocupados por la violencia de estos grupos paraestatales y que habían comprendido que debían combatir a los grupos de extrema derecha tanto como a los de extrema izquierda. Hill escribió a Washington: *“Hasta la fecha, aquellas violaciones a los derechos humanos que han ocurrido son excepciones, que resultan de excesos de parte de oficiales de las Fuerzas Armadas y policiales que actúan individualmente. No representan, repito, no representan una política de la Junta Militar. De nuestros contactos personales y de historias relatadas*

---

<sup>20</sup> Transcripción de la reunión del secretario de estado y subsecretarios de oficinas regionales, 26 de marzo de 1976, páginas 22 y 23 disponible en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB185/index.htm#19760326>, ingresado el 26 de febrero de 2009.

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> Heriberto Kahn era el periodista del diario con mejores contactos con el nuevo gobierno y el que más sinceramente creía en su conducción. Kahn comprendería poco tiempo después la responsabilidad de los altos mandos en las desapariciones cuando acudiría a sus contactos para pedir por la suerte de una amiga suya que había desaparecido y éstos le aconsejaron que olvidase el tema. Moriría de un cáncer en diciembre de 1976 (Mochkofsky 2003: 257 y 258).

*por nuestras fuentes políticas, pareciera que la Junta realmente quiere evitar un problema con los derechos humanos*<sup>23</sup>.

La información que manejaba Hill se nutría de las opiniones de dirigentes políticos, periodistas, representantes de las comunidades religiosas. La instrucción que habían recibido todas las embajadas norteamericanas del Departamento de Estado era que, dado el creciente interés del Congreso por las cuestiones de derechos humanos, los diplomáticos de este país debían buscar información no solamente de fuentes oficiales –que sería obviamente parcial- sino también de otros observadores y participantes calificados que no tuvieran compromiso político con el gobierno. De esta manera, Hill diversificó sus fuentes de información con la convicción de que de esta forma lograría conformar un cuadro lo más ajustado posible a la realidad.

Los civiles con los que el embajador tomó contacto le aseguraron que el poder de Videla era muy limitado y que él estaba haciendo lo posible por controlar la actividad de estos grupos irregulares sin tener éxito. En mayo de ese año, Hill escribió a Washington *“la mayoría de los observadores coinciden en que Videla está bien intencionado pero que no ha sido capaz –o aún no ha intentado- hacer valer su autoridad. De esta forma, los comandantes individuales e interventores están haciendo en buena medida lo que quieren. Aún hay esperanza de que Videla tome firmemente el control para garantizar la línea moderada. Si no, la situación podría empezar a deteriorarse rápidamente*<sup>24</sup>. En ese mismo cable, Hill destacaba que la confianza en Videla era compartida por dirigentes políticos argentinos. *“Ni los peronistas ni los radicales están acusando a Videla mismo de tener mala fe; más bien, ellos creen que los problemas resultan de su incapacidad de controlar a los duros*<sup>25</sup> informaba el embajador.

En Washington, el Departamento de Estado compartía el diagnóstico y entendió que no había alternativas deseables al liderazgo de Videla. Un informe del funcionario J. Buchanan de la Oficina de Inteligencia e Investigaciones del Departamento de Estado de principios de abril explicaba: *“Si la línea moderada de Videla fracasa, lo más probable es que sea sucedido por un gobierno militar de línea dura rígidamente conservador. Bajo esas circunstancias, sería más probable que ocurran violaciones a los derechos humanos y los inversores norteamericanos quedarían expuestos a un ambiente más nacionalista y menos pragmático, con el consecuente potencial de serios problemas en las relaciones entre la Argentina y los*

---

<sup>23</sup> Cable 02528, Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Junta Record on Human Rights to Date”, 16 de abril de 1976, página 4.

<sup>24</sup> Telegrama 3142, Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Junta’s Moderate Line in Doubt”, 11 de mayo de 1976, página 1.

<sup>25</sup> *Ibíd*, página 3.

Estados Unidos<sup>26</sup>. De este modo, las percepciones sobre el carácter moderado del liderazgo de Videla quedaron firmemente establecidas a lo largo de toda la cadena decisoria de la administración norteamericana.

#### II. 4 “Videla quiere evitar fisuras en el frente militar”

A pocos meses de haberse iniciado el *Proceso*, el embajador Hill comenzó sus contactos oficiales con funcionarios del gobierno argentino con el objetivo principal de transmitirles que el gobierno norteamericano no estaba dispuesto a amparar regímenes que violaban los derechos humanos de sus ciudadanos. Su primer encuentro fue el 25 de mayo con el subsecretario general de la presidencia Ricardo Yofre, un abogado radical ex funcionario del gobierno militar de Alejandro Lanusse. Yofre era uno de los civiles con mayor acceso al presidente, el centro de sus tareas era programar una salida política al régimen militar en acuerdo con los principales partidos políticos. El subsecretario le aseguró a Hill que los abusos eran producto de elementos de las fuerzas de seguridad que actuaban por cuenta propia desobedeciendo órdenes del presidente con el objetivo de dañar su imagen, y agregó que Videla lograría poner bajo control estos elementos aunque lo haría paulatinamente para evitar fisuras en el frente militar. Esta versión, que aseguraba que la falta de resultados inmediatos en la represión del terrorismo de derecha, se transformó en el argumento predominante para explicar la situación en la Argentina cumplidos los primeros dos meses del nuevo gobierno. Los diplomáticos norteamericanos la aceptaron, aunque mantuvieron sus dudas de sobre la efectiva capacidad de Videla de disciplinar a los duros. En su informe para Washington Hill incluyó el siguiente comentario: *“Yofre está obviamente convencido de las buenas intenciones de Videla y cree que con su estilo tranquilo y modesto va a poder controlar a los halcones y garantizar la supervivencia de la línea moderada. Tal vez. Sin embargo, a menos que Videla sea capaz de poner rápidamente bajo control a las bandas terroristas como las que han secuestrado y asesinado a Micheliní<sup>27</sup>, la mayoría de los observadores concluirá que él ha perdido el control de la situación, y su imagen sufrirá una pérdida irreparable<sup>28</sup>”*.

---

<sup>26</sup> Cable 082838, Departamento de Estado, “Argentina: Junta Attacks Terrorism and Economic Problems”, 6 de abril de 1976, página 7.

<sup>27</sup> Zelmar Michelini era un político y periodista uruguayo perteneciente al Partido Colorado. En 1973 se exilió del Uruguay tras el golpe de estado en ese país y comenzó a residir en Buenos Aires. El 18 de mayo de 1976 Michelini fue secuestrado en Buenos Aires y permaneció desaparecido hasta el 21 de mayo, fecha en que fue encontrado asesinado en esta ciudad.

<sup>28</sup> Cable 3460, Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Conversation with Undersecretary of the Presidency”, 25 de mayo de 1976, página 5.

En la misma reunión el embajador Hill se ocupó de un problema que resultaría central para las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos. La Cancillería dominada por los intereses de la Marina parecía querer obstaculizar la comunicación entre ambos gobiernos y no resultaba un canal confiable para los norteamericanos, por lo que le ofreció a Yofre que él mismo se transformara en un canal reservado a través del cual Videla y los moderados pudieran mantener sus contactos. Hill probablemente especuló que de esta forma podría proveer a los moderados de informaciones que él recogiera sobre los elementos “fuera de control” y a su vez podría recibir informaciones oficiosas de parte de Videla sobre sus intentos de controlar a los duros sin riesgo de que la información se filtrara; y le explicó al argentino que la embajada frecuentemente tenía informaciones y puntos de vista que podían ser de interés para el presidente y que podían ser transmitidos a través del subsecretario e inversamente el subsecretario podría transmitir a la embajada información que el presidente considerara relevante. Yofre aceptó la propuesta y prometió comunicarla al presidente. Sin embargo, el intento de la embajada de establecer un canal directo con Videla no prosperó. No hay indicios de que el canal directo se iniciara de acuerdo a los cables que la embajada enviaba regularmente a Washington, las comunicaciones entre el embajador Hill y Yofre continuaron siendo esporádicas<sup>29</sup>. Sin embargo, los intentos de la diplomacia norteamericana de establecer canales directos de comunicación con la presidencia se mantendrían con la administración de Carter.

Algunos días más tarde el embajador Hill se reunió con el general Roberto Viola. Nuevamente el embajador escuchó el argumento de que el tema de los derechos humanos preocupaba a Videla y que si por él fuera eliminaría el problema inmediatamente, pero que debía proceder con cautela para evitar un quiebre en la unidad institucional que sería aún más peligroso para la estabilidad del país. El funcionario político de la embajada Maxwell Chaplin, quien informó sobre la conversación al Departamento de Estado se mostró conforme con la respuesta de Viola y transmitió a Washington: *“Viola no trató de deslindar la responsabilidad del gobierno argentino por los abusos y no recurrió al discurso de la necesidad de subordinar los derechos humanos a la necesidad de terminar con el terrorismo, lo cual es casi una respuesta automática en muchos círculos de la Argentina cuando se expresa preocupación por el tema de los derechos humanos”*, luego agregó que tanto

---

<sup>29</sup> Es probable que Videla considerara los problemas que esta alternativa le traería en sus relaciones con la Marina al alterar a su favor el equilibrio inter-fuerzas que las tres armas se habían comprometido a respetar antes del golpe y se negara a aceptar que Yofre fuera intermediario. La negativa de Videla debe ser enmarcada en el obvio hecho de que no tenía ninguna intención de poner freno a esa altura al aparato represivo ni de proveer información a la embajada norteamericana al respecto.

el embajador como los funcionarios de la embajada habían quedado muy positivamente impresionados por el encuentro<sup>30</sup>.

Mientras el embajador Hill buscaba mostrar a los funcionarios argentinos que su gobierno no apoyaría una campaña represiva ilegal, en un nivel más alto el secretario de estado Kissinger lo desautorizaba en sus contactos con las autoridades argentinas. En la Asamblea General de la OEA realizada en Santiago de Chile en junio de 1976 Kissinger dio un discurso en donde destacaba la necesidad de garantizar el respeto a los derechos humanos. Ante la Asamblea General de la OEA Kissinger dijo: *“hay criterios debajo de los cuales ningún gobierno puede caer sin ofender valores fundamentales –por ejemplo, el genocidio, la tortura oficialmente tolerada, el aprisionamiento o asesinato masivo, o la negación amplia de derechos básicos a grupos raciales, religiosos, políticos o étnicos-. Cualquier gobierno que se involucre en tales prácticas deberá enfrentar un juicio internacional adverso”* (citado en Sikkink 2004b: 93).

Pero en privado dio otro mensaje al canciller argentino César Guzzetti, ofreciendo expresamente su apoyo al gobierno argentino en su lucha contra el terrorismo sin puntualizar en la falta de procedimientos legales. Kissinger le dijo a Guzzetti: *“Me doy cuenta de que ustedes no tienen otra opción que restaurar la autoridad gubernamental. Pero también es claro que la ausencia de procedimientos normales será utilizada en su contra”*. Seguidamente dio algunos consejos al ministro argentino en el campo diplomático. *“Van a tener que hacer un esfuerzo internacional para que sus problemas sean comprendidos. De no hacerlo ustedes también van a ser objeto de ataques. Si hay cosas que tienen que hacer háganlas rápido. Pero deben volver rápidamente a los procedimientos normales”*, a lo que el argentino respondió *“Sí, debemos encontrar los procedimientos necesarios para no perder el apoyo público”*. Kissinger agregó que si bien no podría ayudarlos con el problema del terrorismo sí podría hacerlo en el frente económico: *“Queremos que ustedes tengan éxito. No queremos hostigarlos. Haré lo que pueda”*<sup>31</sup>.

## **II. 5 Una versión distinta asegura que Videla manipula a las bandas represoras**

La primera opinión en contradecir la idea de que los grupos paramilitares actuaban fuera del control de la Junta Militar la recibió la embajada de parte de un

---

<sup>30</sup> Telegrama 3851, Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Gems from General Viola”, 10 de junio de 1976, página 4.

<sup>31</sup> Memorando de la conversación entre Henry Kissinger y César Guzzetti, Santiago de Chile, 6 de junio de 1976, páginas 4, 10 y 11, disponible en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB133/index.htm>. ingresado el 26 de febrero de 2009.

diplomático israelí de alto rango<sup>32</sup>. Este diplomático intercambió informaciones con funcionarios de la embajada norteamericana y les dio una visión muy distinta sobre la represión ilegal en la Argentina. Los funcionarios de la embajada R. Steven y W. Smith informaron de esta reunión a Washington: *“De acuerdo con informes a los que han accedido los israelíes, y que ellos consideran convincentes, los militares argentinos han tomado con bastante anterioridad al golpe de estado del 24 de marzo la decisión fundamental de eliminar la subversión y el terrorismo y de silenciar y aterrorizar cualquier oposición potencialmente significativa. La única cuestión que quedaba por definir era cómo hacerlo con la menor exposición posible a las críticas externas que han aislado al régimen militar en Chile. Un grupo de militares proponían al camino de Pinochet, es decir detenciones masivas de sospechosos, grandes campos de internación y ejecuciones con o sin la formalidad de cortes marciales sumarias (...) El camino alternativo, que fue el adoptado por el gobierno argentino, fue de acuerdo con esta información el denominado “La Basural”<sup>33</sup> (...) Siguiendo este camino el gobierno argentino dio luz verde a las fuerzas de seguridad para atacar los problemas de seguridad internos con cualquier método considerado apropiado, pero siempre dejando al gobierno argentino en la posición de poder manifestar una negación creíble de su responsabilidad en los hechos”<sup>34</sup>*. De acuerdo con esta versión, el gobierno argentino estaba difundiendo la falsa idea de que Videla era un moderado que trataba de combatir a los duros sin poder controlarlos con el fin de combatir a las guerrillas sin dañar la reputación de Videla. Una vez que la amenaza guerrillera hubiese sido derrotada Videla mismo desarmaría estas bandas y se arrogaría un supuesto triunfo sobre el terrorismo de derecha.

Esta versión atacaba justo el centro de las creencias de los diplomáticos norteamericanos –que como vimos era compartida por la mayoría de los círculos civiles-. Los comentarios que los diplomáticos R. Steven y W. Smith incluyeron en su informe demuestran que la embajada dio crédito a la versión de los israelíes, aunque

---

<sup>32</sup> El nombre de este diplomático israelí no es citado en el documento, solamente se refiere a él como un “diplomático israelí de alto rango”. Es posible conjeturar, sin embargo, que se tratara de Herzl Inbar, ministro consejero de la embajada de Israel en Buenos Aires. Mochkofsky (2003: 383 nota al pie 50) afirma, a partir de un análisis de documentos desclasificados de la embajada israelí realizado por el ex diplomático de ese país Joel Barromi, que Inbar no compartía la visión de que pudiera establecerse una división tajante entre duros y moderados. Esta era una opinión particular de Inbar que no era compartida por otros diplomáticos de su embajada. En palabras de Joel Barromi, Inbar entendía que “la Junta quería llevar adelante una limpieza política profunda del país. Por razones tácticas, había tomado el riesgo deliberado de encargar la guerra sucia a grupos independientes, con el objetivo de aplacar y desorientar a la opinión pública local y mundial” (Ibíd.: 383 nota al pie 50). Por lo tanto no había ningún desacuerdo entre la Junta Militar y los duros, simplemente se trataba de una división del trabajo. Inbar confirmó a la autora que ésta era su visión, que había sido formada a partir de sus contactos con el periodista Rodolfo Fernández Pombal, quien tenía muy buenos contactos con militares. Posteriormente este periodista sería desaparecido.

<sup>33</sup> En español en el original.

<sup>34</sup> Telegrama 4160, Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Israeli View of Human Rights and Anti-semitism in Argentina”, 24 de junio de 1976, páginas 1 y 2.

no abandonó completamente su propia visión: *“La teoría israelí con respecto a la unidad del gobierno argentino en su táctica frente a las violaciones a los derechos humanos es interesante y la hemos escuchado previamente. Que los israelíes la crean ya de por sí es significativo. La teoría de que Videla solamente pretende estar preocupado por las violaciones a los derechos humanos es plausible (...) Por el otro lado, también es plausible que Videla y Viola efectivamente quieran poner bajo control los abusos pero no tengan la fuerza suficiente para hacerlo sin arriesgarse seriamente a que haya una ruptura institucional, un riesgo que realmente no están dispuestos a tomar. La embajada se inclina sobre esta visión, pero cualesquiera sean las razones para la inercia de Videla los resultados son los mismos. Resulta claro que elementos de las fuerzas de seguridad están involucrados en los arrestos ilegales, torturas y otras violaciones a los derechos humanos. Es igualmente claro que Videla debe estar enterado de esto. Aún no hay informes que conozcamos que indiquen que Videla ha tomado alguna medida para poner fin a estos abusos. Por lo tanto, el mismo Videla debe ser considerado responsable”<sup>35</sup>.*

A pesar de no adoptar esta teoría, la visión del diplomático israelí ejerció una considerable influencia en las opiniones de los diplomáticos norteamericanos. A partir de esa conversación puede verse un cambio en las descripciones que se enviaban a Washington sobre los conflictos existentes en el seno de las Fuerzas Armadas. Si hasta aquel momento su lectura era que la división entre los duros y los moderados se definía porque los últimos mantenían una posición “legalista” en el combate a la subversión mientras que los primeros estaban detrás de las detenciones ilegales, a partir de allí la interpretación de esa división comenzó a matizarse. En el mismo cable en que se informó de la reunión con el diplomático israelí R. Steven y W. Smith comentaron: *“Con el paso del tiempo se vuelve claro que mientras que hay divisiones, probablemente muy serias, al interior de las Fuerzas Armadas, esas diferencias se basan más en cuestiones políticas de largo plazo –si dialogar con los actuales partidos políticos o tratar de crear otros nuevos, si utilizar la actual estructura de la CGT o crear nuevas estructuras sindicales- que en torno de la cuestión de los derechos humanos. Controlar el terrorismo es la prioridad número uno del gobierno y evitar violaciones a los derechos humanos en este proceso puede ser para el gobierno demasiado difícil y delicado como para hacerse cargo”<sup>36</sup>.* Esta complejización de los análisis sobre los conflictos al interior de las Fuerzas Armadas se mantendría en los informes posteriores.

---

<sup>35</sup> Ibíd, página 4.

<sup>36</sup> Ibíd, página 5.

¿Por qué a tres meses del golpe y con una violencia que iba en aumento la embajada norteamericana no adoptó la “teoría israelí”? La respuesta debe buscarse en un episodio público, sucedido una semana después del encuentro con el diplomático israelí, que pareció demostrar a los diplomáticos norteamericanos que efectivamente existían dos corrientes al interior de las fuerzas de seguridad que pugnaban por dar una dirección -legal o ilegal- a la lucha contra la subversión. El 18 de junio fue designado como jefe de la policía federal el general Arturo Amador Corbetta en reemplazo del general Cesario Ángel Cardozo, quien había muerto en un atentado llevado a cabo por la militante montonera Ana González. Su designación contaba con el apoyo del presidente Videla y del ministro del interior Albano Harguindeguy. Corbetta era un general aferrado a los principios legales, se propuso terminar con la participación policial en los operativos ilegales y que la fuerza combatiera a las organizaciones guerrilleras únicamente dentro del marco legal. Al asumir advirtió a sus subordinados que realizaría inspecciones no anunciadas en las comisarías y que en caso de encontrar detenidos ilegales despediría a los responsables y los llevaría a juicio<sup>37</sup>. El 30 de junio en una entrevista al diario francés *Le Monde* Corbetta declaró: *“la lucha contra la guerrilla no puede ir en contra de los principios en nombre de los cuales se la combate”* (citado en Yofre 2007: 35), el diario francés consideraba la designación de Corbetta como *“una victoria de los moderados contra los duros”*. A poco tiempo de haber asumido, un atentado contra la Superintendencia de Seguridad Federal cuya autoría se atribuyó la organización Montoneros encendió los ánimos al interior de la fuerza en contra de su gestión. Los sublevados reclamaban represalias contra militantes guerrilleros que ya hubiesen sido apresados, cosa que el general Corbetta se negó a aceptar<sup>38</sup>. Esta situación terminó con el poco respaldo que tenía el jefe policial y forzó su renuncia.

El episodio fue para los diplomáticos norteamericanos la confirmación de que Videla y los moderados no podían controlar a las fuerzas de seguridad. En un informe para el Departamento de Estado escrito algunas semanas después de la renuncia de Corbetta Chaplin explicó: *“El general Corbetta, durante el corto período de sus funciones como jefe de la policía federal intentó con el apoyo de Videla poner bajo control a la policía. Pero falló. El incidente probablemente ilustre mejor que cualquier otro el dilema en el que se encuentra Videla, él no quiere que la imagen de su gobierno sea dañada por las violaciones a los derechos humanos, pero al mismo tiempo su principal objetivo es el mismo que el de los duros: derrotar a los terroristas de izquierda. Y esto tiene preponderancia sobre todo, incluyendo los derechos*

---

<sup>37</sup> Telegrama 4472, Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, 7 de julio de 1976.

<sup>38</sup> *Ibíd.*

humanos (...) él va a tolerar excesos de parte de las fuerzas de seguridad porque depende de ellas<sup>39</sup>.

De este modo, la embajada norteamericana en Buenos Aires continuó trabajando con la hipótesis de que los grupos contrainsurgentes operaban fuera de control. Los informes de los diplomáticos norteamericanos en los meses posteriores muestran que la embajada había descartado la teoría del diplomático israelí. En agosto Chaplin escribió el siguiente análisis para el Departamento de Estado: *“El presidente Videla y aquellos que están a su alrededor continúan alegando que esto (los asesinatos y secuestros) no representa una política del gobierno, la cual continúa buscando el respeto de los derechos humanos. Sea una política o no, de cualquier modo las violaciones a los derechos humanos continúan en el mismo grado. Hay evidencias contradictorias respecto de por qué. Algunos creen que Videla (sic) simplemente no es sincero en sus protestas. Esto no puede ser rechazado de antemano. Sin embargo, lo que parece más probable es que las fuerzas de seguridad están aprovechándose de divisiones dentro del gobierno, directivas políticas que no son claras, líneas de mando borrosas y del hecho de que el gobierno debe depender de ellos en su lucha contra la subversión”*<sup>40</sup>. El Departamento de Estado se hizo eco de la visión de la embajada. En un informe de finales de septiembre de la Oficina de Inteligencia e Investigaciones de finales de septiembre el funcionario J. Buchanan desechó la teoría de que Videla estaba detrás de los grupos que secuestraban con el siguiente argumento: *“A pesar de tener una cierta lógica que resulta atractiva, esta teoría se basa en dos premisas cuestionables: que Videla es suficientemente maquiavélico para haber concebido el plan o para haber autorizado su implementación y que Videla encabeza una elite militar estrechamente unificada que él puede manipular a voluntad”*<sup>41</sup>.

## **II. 6 Las respuestas de Kissinger y de Hill a la aparente debilidad de Videla**

El incremento de la violencia contrainsurgente en la Argentina y la aparente falta de control de las fuerzas de seguridad llevaron a que la situación argentina se tratara en los niveles más altos del Departamento de Estado. La complejidad del cuadro y el hecho de que la violencia estaba diezmando a las organizaciones de izquierda hicieron que Kissinger optara por evitar tomar cartas en el asunto. En su

---

<sup>39</sup> Cable 4852 de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “The Military Government after four Months in Power”, 23 de julio de 1976, página 4.

<sup>40</sup> Cable 5637 de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Human Rights Situation in Argentina”, 27 de agosto de 1976, página 2.

<sup>41</sup> Oficina de Inteligencia e Investigaciones del Departamento de Estado, 30 de septiembre de 1976, página 8.

reunión con los subsecretarios de las oficinas regionales del 9 de julio de ese año se trató extensamente el caso argentino. Kissinger mantuvo la siguiente conversación con el secretario asistente de asuntos latinoamericanos Harry Shlaudeman:

*Shlaudeman: Bueno, déjame decir que parece que en el caso de Argentina estos grupos conformados por miembros de las fuerzas de seguridad están totalmente fuera de control para Videla. Tenemos olas diarias de asesinatos.*

*Kissinger: ¿Para quién trabajan las fuerzas de seguridad entonces?*

*Shlaudeman: En buena medida están trabajando para ellas mismas.*

*Kissinger: Sí, pero ¿en qué dirección?*

*Shlaudeman: En lo que se ha convertido es en una guerra de mafias a gran escala entre las fuerzas de seguridad y las guerrillas urbanas de izquierda. Nosotros tenemos a nuestros activistas de los derechos humanos (...) reclamando por Argentina porque piensan que es otro Chile, pero no lo es.*

*Kissinger: Es peor.*

*Shlaudeman: Es totalmente diferente. Los chilenos en realidad eliminaron a la oposición en las primeras veinticuatro horas, pero en la Argentina nadie tiene el control de nada. Y eso es una mala situación.*

*Kissinger: Pero qué se podría hacer si quisiéramos hacer algo.*

*Shlaudeman: Honestamente no creo que podamos hacer nada.*

*Kissinger: Si están fuera de control...*

*Shlaudeman: Creo que debemos esperar hasta que emerja alguien que pueda poner la situación bajo control<sup>42</sup>.*

---

<sup>42</sup> Transcripción de la reunión del secretario de estado con los subsecretarios de asuntos regionales del 9 de julio de 1976, páginas 30 y 31, disponible en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB133/index.htm>, ingresado el 26 de febrero de 2009.

El secretario de estado consideró que en esas circunstancias parecía mejor dejar que estos grupos fuera de control terminaran con las guerrillas. La conversación continuó en torno a qué había que hacer con el gobierno argentino y qué se podía hacer para justificar la política hacia la Argentina frente al Congreso, subrayando las diferencias entre este país y el caso chileno:

*Kissinger: ¿Qué es lo que habría que hacer? Porque claramente esos movimientos (guerrilleros) no van a detener sus secuestros, ¿no es cierto?*

*Shlaudeman: Para nada. Creo que tenemos que explicar la diferencia entre los dos países, las diferentes situaciones, y el hecho de que realmente no podemos hacer nada en este momento.*

*Kissinger: Pero aún si pudiéramos hacer algo ¿qué haríamos?, ¿decirle al gobierno que deje de actuar no traería como consecuencia que los terroristas tomen el gobierno? Si la situación es tal como usted la describió...*

*Shlaudeman: Sí, pero además creo que decirle al gobierno que termine con este accionar es inútil, porque ellos no tienen el control sobre la gente que está haciendo esto.*

*Kissinger: Esa es la posición (a tomar). Pero no es solamente terror sin sentido (lo que está ocurriendo), ¿no es cierto?*

*Shlaudeman: No, aunque llega hasta ese nivel a veces.*

*Kissinger: De los dos lados.*

*Shlaudeman: Exactamente...<sup>43</sup>*

Kissinger determinó que la línea del Departamento de Estado hacia la Argentina fuera de prescindencia, pero en sus contactos bilaterales con funcionarios argentinos su actitud fue de expreso apoyo al régimen militar. Durante el último año de la administración republicana y primer año del gobierno militar, las muestras de apoyo al gobierno argentino no se explican por la creencia de que Videla no amparaba a los

---

<sup>43</sup> *Ibíd*, páginas 33 y 34.

grupos irregulares –a diferencia de lo que sucedería en el período de Carter- sino porque la administración republicana creía que era indispensable la destrucción de las organizaciones guerrilleras. Si no había en la Argentina ninguna autoridad capaz de tomar decisiones respecto a los métodos de la lucha antiterrorista ni de torcer el rumbo de los acontecimientos, la inercia llevaba las cosas hacia la dirección deseada por el secretario de estado Y el hecho de que en 1976 el ERP y Montoneros aún tuvieran cierto nivel de actividad hacía que para los sectores más anticomunistas de la administración norteamericana el apoyo al gobierno argentino fuera aún más necesario.

A contramano de las muestras de apoyo a la campaña represiva por parte de Kissinger, en Buenos Aires el embajador Hill seguía ejerciendo la diplomacia silenciosa en los niveles más altos del gobierno intentando mostrar el compromiso de su país con los derechos humanos y presionando para que se pusiera fin a la represión ilegal. En septiembre se reunió con el ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz, quien le dijo que Videla enfrentaba fuertes presiones de militares de menor rango que no querían límites en su lucha contra el terrorismo –política que por supuesto Videla no compartía-. Sin embargo, aseguró que la posición de Videla se había fortalecido en las últimas semanas y que ahora podría realizar progresos en esta área<sup>44</sup>.

A los pocos días el embajador se reunió con el canciller César Guzzetti. Tan pronto el embajador introdujo el tema de los derechos humanos, Guzzetti le aseguró que tanto él como el almirante Massera y el presidente Videla estaban indignados por lo sucedido en Pilar<sup>45</sup> y que consideraban que esta masacre era una desgracia para todo el gobierno. Hill aprovechó el comentario para preguntarle si el gobierno sancionaría a quienes habían cometido estos hechos, pero el canciller le respondió que sería muy difícil para Videla imponer sanciones hasta tanto no consolidara su posición interna. Guzzetti le aseguró sin embargo que el gobierno estaba comenzando a tener un mayor control sobre la situación de los derechos humanos<sup>46</sup>. Es notorio el hecho de que el canciller repitiera el argumento de que Videla necesitaba fortalecer su posición y prueba que durante el primer año del gobierno militar la Cancillería y el presidente aún podían coordinar un argumento con el cual buscar apoyo externo al

---

<sup>44</sup> Cable 6098, Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Economy Minister's Reaction to Human Rights Situation in Argentina", 17 de septiembre de 1976.

<sup>45</sup> El 20 de agosto en Pilar fueron hallados los cuerpos de 30 personas que habían sido secuestradas y alojadas en el centro de detención clandestino de la Superintendencia de la Policía Federal. Los asesinatos habrían sido en respuesta al atentado contra el general Omar Carlos Actis, encargado de la organización del Mundial de Fútbol de 1978.

<sup>46</sup> Cable 6130 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Other Aspects of September 17 Conversation with Foreign Minister. Ref: Buenos Aires 6100", 20 de septiembre de 1976.

régimen militar. Poco tiempo después, Massera recurriría a todo tipo de artilugio con tal de desprestigiar a Videla y restar apoyo externo a su gobierno.

A finales de septiembre el embajador Hill consideró que había llegado el momento de dar un claro mensaje al presidente, y solicitó una reunión personal para manifestarle la inquietud de su gobierno respecto al tema de los derechos humanos. La reunión se concretó el 21 de septiembre en la casa de gobierno. Hill comenzó la conversación comentando que había una seria preocupación en los Estados Unidos por la situación de los derechos humanos en la Argentina, y que si bien hasta ahora no se había aplicado la enmienda Harkin para votar negativamente en las solicitudes de créditos para la Argentina en las instituciones financieras internacionales, de no haber progresos se verían obligados a invocarla en el futuro. Y preguntó directamente a Videla si el gobierno aplicaría sanciones a los responsables de violaciones a los derechos humanos y por qué no se llevaba a los terroristas a las cortes de justicia. Videla evitó dar una respuesta concreta a las preguntas, sólo se limitó a explicar las dificultades que el gobierno argentino había tenido que enfrentar por la acción de los grupos terroristas. A continuación el presidente buscó suavizar el tono de la conversación, y manifestó su satisfacción por las muestras de apoyo dadas por Kissinger a su gobierno durante la Asamblea General de la OEA en Santiago de Chile. Agregó que era su impresión que en los niveles más altos del Departamento de Estado se comprendía la acción del gobierno argentino y que solamente en los niveles más bajos de la burocracia había descontento. Esta reflexión molestó a Hill, que rápidamente debió refutarla diciendo que en todos los niveles de la burocracia se aceptaba que el gobierno debía derrotar al terrorismo pero respetando la ley, sin causar daño ni a su reputación ni a su relación con otros países. Y agregó que durante su viaje a Washington el secretario de estado en persona le había dicho que quería evitar problemas con los derechos humanos en la Argentina.

El encuentro personal con el presidente argentino sólo sirvió para confirmar la impresión que el embajador tenía sobre la debilidad de Videla. En sus comentarios para el Departamento de Estado Hill escribió: *“Salí de la reunión con Videla algo desalentado. Él dice que quiere evitar problemas con los Estados Unidos pero no dio indicios de querer enfrentar a aquellos elementos de las fuerzas de seguridad que son responsables de atrocidades y así comenzar a controlar la situación. De hecho, es posible que él no esté en condiciones de hacerlo. Me fui con una fuerte impresión de que Videla no es el que manda, que él no es el jefe y que lo sabe. Es probable que él no vaya a hacer ningún movimiento frente a los duros”*<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Cable 6276 de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Ambassador Discusses US-Argentine Relations with President Videla”, 24 de septiembre de 1976, páginas 3 y 4.

En octubre, el Congreso norteamericano realizó un pedido de informe especial sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina junto con el de otros seis países (Griesgraber 1983: 47), lo que prefiguraba que la Argentina se convertiría en un nuevo caso que concentraría la atención en los Estados Unidos. Esto imponía una mayor presión sobre la política de la administración Ford hacia este país. Las señales de apoyo de parte de Kissinger comenzaron a mezclarse con pedidos de que terminaran rápido con la lucha antisubversiva. El día 7 de octubre en Nueva York, en ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el secretario de estado mantuvo una reunión privada con el canciller César Guzzetti. El argentino le aseguró que el gobierno militar estaba haciendo fuertes progresos en su lucha contra el terrorismo, y que para fin de año las organizaciones subversivas ya habrían sido derrotadas. Kissinger le respondió con su estilo directo: *“Mire, nuestra actitud básicamente es que queremos que tengan éxito. Yo tengo la visión tradicional de que los amigos deben ser apoyados. Lo que no se comprende aquí en los Estados Unidos es que ustedes tienen una guerra civil. Leemos sobre el problema de los derechos humanos pero no sobre el contexto. Cuanto más rápido puedan acabar con éxito mejor. El problema de los derechos humanos está creciendo. Su embajador puede ponerle al tanto. Nosotros queremos una situación estable, no le vamos a causar dificultades innecesarias. Si pueden terminar antes de que el Congreso reanude sus sesiones será mejor. Ayudaría si pudieran restaurar cualquier libertad posible”*<sup>48</sup>.

Guzzetti comprendió el mensaje y retornó satisfecho a la Argentina. Allí se reunió con el embajador Hill para comentarle que su viaje a los Estados Unidos había resultado sumamente exitoso, y confesó al embajador que Kissinger le había dicho que el problema de los derechos humanos se limitaba a que terminaran lo antes posible. Los mensajes de Hill habían sido completamente desautorizados por su propio secretario de estado; el embajador se quejó ante Washington de que *“los comentarios de Guzzetti tanto ante la prensa como los que personalmente me dio no son los de un hombre impresionado por la gravedad con que los Estados Unidos ven al problema de los derechos humanos. La reacción de Guzzetti indica que tiene pocos motivos para preocuparse en relación al tema de los derechos humanos. Guzzetti viajó a los Estados Unidos esperando escuchar una dura, firme y directa advertencia sobre las prácticas del gobierno argentino en relación a los derechos humanos. Sin embargo, retornó en un estado de júbilo convencido de que los derechos humanos no son un*

---

<sup>48</sup> Departamento de Estado, Memorando de Conversación, “Secretary’s Meeting with Argentine Foreign Minister Guzzetti”, 7 de octubre de 1976, páginas 3 y 4, disponible en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB104/index.htm>, consultado el 27 de febrero de 2009.

*verdadero problema en su relación con los Estados Unidos*<sup>49</sup>. Shlaudeman le respondió asegurándole que se le había transmitido al argentino que el gobierno norteamericano estaba muy preocupado por el tema de los derechos humanos pero que el argentino había escuchado “*sólo lo que quería escuchar*”; sin embargo, recomendó no volver a exhortar a los argentinos por el tema aduciendo que resultaría inútil y poco realista; “*los argentinos tendrán que tomar sus propias decisiones*” concluyó<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Cable 6871 de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Foreign Minister Guzzetti Over Visit to United States”, 19 de octubre de 1976, página 3, disponible en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB104/index.htm>, consultado el 4 de marzo de 2009.

<sup>50</sup> Cable del secretario asistente Shlaudeman para el embajador Hill, “Guzzetti’s Visit to the U.S.”, 20 de octubre de 1976, páginas 1 y 2.

### III LA TRANSICIÓN A LA ADMINISTRACIÓN CARTER Y EL FINAL DEL PERÍODO DE GRACIA PARA EL GOBIERNO MILITAR ARGENTINO

#### III. 1 La victoria de Carter y el viaje del subsecretario de estado Charles Bray a la Argentina

Los comicios presidenciales de noviembre de 1976 dieron la victoria al ex gobernador de Georgia y candidato demócrata James Carter. Carter pertenecía al ala izquierda de su partido, ya como gobernador del estado sureño había mostrado su resolución y compromiso al denunciar públicamente la discriminación racial en un estado con una fuerte cultura segregacionista. Durante su campaña presidencial había centrado buena parte de sus discursos en criticar a la política exterior de los Estados Unidos en el mismo tono en que lo hacían los legisladores demócratas. En su primer discurso de la campaña referido a la política exterior el candidato demócrata había dicho: *“Todas las políticas exteriores exitosas que hemos tenido fueron exitosas porque reflejaron lo mejor de nosotros. Y en cada política exterior que fracasamos, ya sea en Vietnam, Camboya, Chile, Angola o los excesos de la CIA, nuestro gobierno avanzó sin consultar al pueblo americano, e hizo cosas que estaban en contra de nuestro carácter”* (citado en Schmitz y Walker 2004: 119, traducción propia). En otro discurso de su campaña Carter afirmó: *“La nuestra es la primera nación que se dedicó a estos principios morales y filosóficos básicos: que todos los hombres son creados iguales y dotados de los derechos inalienables a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad”,* y esto creó *“la base para el rol único de Estados Unidos, el rol del pionero en generar relaciones más decentes y justas entre los pueblos y entre las sociedades. Hoy, doscientos años más tarde, debemos volcarnos nuevamente a ese rol”* (citado en Schmitz y Walker 2004: 119, traducción propia).

La elección de Carter aceleró los tiempos para todos los sectores de la burocracia norteamericana que temían que la orientación que ya había tomado el Congreso, y que ahora se trasladaba al Poder Ejecutivo, estropeará las relaciones con el gobierno militar argentino. La visión de los funcionarios de la División de Asuntos Latinoamericanos (ARA) era la de priorizar la preservación de las buenas relaciones entre los Estados Unidos y las dictaduras anticomunistas. Durante años estos funcionarios habían sido entrenados para hacer que las relaciones entre los Estados Unidos y los gobiernos aliados de América Latina se preservaran estables y fluidas. En particular, habían concentrado sus esfuerzos en promover relaciones cercanas con las fuerzas armadas de la región, a las que veían como una de las únicas instituciones estables –junto con la Iglesia católica– (entrevista a Tex Harris, Archivo de Historia

Oral). Por eso, los burócratas del ARA estaban particularmente preocupados por la perspectiva de que una sola administración “arruinara” las relaciones que a través de los años ellos habían logrado formar.

Es así que durante el último mes de la administración republicana, el Departamento de Estado se abocó a asegurarse que –tal como Kissinger le había solicitado directamente a Guzzetti en Nueva York- el gobierno argentino terminara rápido la represión y restaurara los procedimientos legales. Además, se le encargó a los funcionarios encargados de las relaciones con los países latinoamericanas que se prepararan para defender ante el Congreso –que reanudaría sus sesiones en enero- los niveles presupuestados de asistencia militar a la Argentina.

Los diplomáticos norteamericanos en la Argentina recibieron instrucciones desde Washington indicando cuáles eran las medidas prioritarias para evitar que este país se convirtiera –junto a Chile- en un nuevo foco de acusaciones y sanciones por parte del Congreso y de la administración entrante. Las prioridades para Washington eran la publicación de las listas de todos los detenidos, permitir que todos los detenidos tuvieran la posibilidad de tener un abogado y de ser visitados por sus familiares, perseguir y castigar a los extremistas –tanto de izquierda como de derecha- que hubieran violado la ley, aplicar los derechos de la Convención de Ginebra de 1949 para conflictos internos, investigar y castigar los casos de abusos por parte de miembros de las fuerzas de seguridad<sup>51</sup>. De acuerdo con estos objetivos, los funcionarios del Departamento de Estado instruyeron a los diplomáticos en cómo acercarse y plantear estas medidas ante el gobierno argentino, en un cable firmado por James Buchanan de la Oficina de Inteligencia e Investigaciones del Departamento de Estado y F. Armstrong del ARA. Recomendaban en qué modo y con qué argumentos era mejor dirigirse a los funcionarios argentinos para persuadirlos de que implementaran las medidas consideradas prioritarias por el Departamento de Estado. Había que enfatizar que cada uno de los puntos fortalecería a la Argentina y debilitarían a sus críticos y había que evitar un tono paternalista en las conversaciones. Con respecto a la publicación de las listas de detenidos se afirmaba que dado que el gobierno argentino ya estaba publicando algunas listas, sería necesario mostrar satisfacción por este hecho y a la vez expresar que era deseable que se publicaran las listas de todas las personas detenidas sin lapsos de tiempo entre la detención y la publicación. Con respecto a la regularización de los procedimientos de detención, se sugería argumentar que dado que en todos los casos había suficiente material probatorio para inculpar a los acusados se podía juzgar los casos en

---

<sup>51</sup> Departamento de Estado, 27 de diciembre de 1976.

procedimientos públicos bajo cortes civiles utilizando las leyes de seguridad nacional, y que realizar los juicios en cortes militares sin garantías legales no hacía más que enajenar posibles apoyos al régimen y aumentar la polarización. Con respecto a castigar los abusos cometidos por las fuerzas de seguridad, se recordaba que a menudo los miembros del gobierno aducían que tales medidas desmoralizarían a estas fuerzas lo cual no era aceptable en momentos en que se trataba de combatir a la subversión. Sin embargo –continuaban los funcionarios-, ahora había un cierto grado de consenso dentro de las Fuerzas Armadas de que la subversión está agotando su poder, por lo que se podría aducir que en estas circunstancias ya no era excusable seguir alentando estas conductas<sup>52</sup>.

Como parte de las gestiones para buscar mejorar la situación de los derechos humanos en la Argentina, y también para recavar información sobre la situación en este país, el subsecretario de estado Charles Bray realizó una visita de varios días al país. La lectura que hacían los funcionarios del Departamento de Estado era que si el gobierno argentino podía restaurar aunque sea un limitado número de libertades o bien tomar alguna medida que mostrara que la lucha contra las guerrillas se reencauzaba por vías legales, habría un buen argumento para defender el mantenimiento de la asistencia militar a la Argentina en las sesiones parlamentarias. La actividad del subsecretario se concentraría entonces en abogar por la implementación de algunas medidas que resultarían suficientes para argumentar ante los liberales del Congreso que el gobierno argentino estaba buscando acabar con las violaciones a los derechos humanos, y que era necesario un voto de confianza para ese proceso. Estas medidas eran la publicación de las listas de todos los detenidos políticos y un castigo ejemplar a algunos miembros de las fuerzas de seguridad que estuvieran involucrados en violaciones a los derechos humanos. Durante su viaje a la Argentina, Bray intentaría convencer infructuosamente a las autoridades argentinas de que tales medidas permitirían preservar las relaciones entre los dos países.

El primer encuentro que el subsecretario mantuvo con un funcionario fue con el coronel José Ruiz Palacios, viceministro del Interior del gobierno militar. Ruiz Palacios le aseguró al norteamericano que se estaban tomando medidas contra aquellos elementos de las fuerzas de seguridad que se excedían en las órdenes, pero se excusó de dar detalles o de hacer públicas estas medidas aduciendo que esto fortalecería la posición de las organizaciones guerrilleras<sup>53</sup>. Evidentemente la palabra de un funcionario del gobierno militar argentino no tendría ningún crédito en las

---

<sup>52</sup> Departamento de Estado, 4 de enero de 1977.

<sup>53</sup> Cable de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Discussion with Acting Minister of Interior", 6 de diciembre de 1976.

sesiones del Congreso, por lo que Bray continuó sus reuniones con funcionarios impulsando las dos medidas.

Algunos días más tarde el subsecretario se reunió con el ministro del Interior Albano Harguindeguy. Bray, quien seguramente había tenido acceso a los cables enviados por el embajador Hill en los que protestaba por los mensajes equívocos que estaba recibiendo el gobierno argentino, entendió que era necesario preparar el terreno para las presiones que sobrevendrían de parte de la nueva administración, y le aseguró al ministro que los derechos humanos eran un interés genuino de los Estados Unidos y no solamente de un grupo minoritario en el Congreso. Y aconsejó que si el gobierno argentino publicara la lista de detenidos y castigara públicamente a los miembros de las fuerzas de seguridad responsables de violaciones a los derechos humanos esto podría revertir la imagen que el Congreso tenía sobre el gobierno argentino. Harguindeguy le prometió al norteamericano que comenzaría a publicar las listas de detenidos, que se actualizarían periódicamente y que para abril de 1977 estarían totalmente actualizadas<sup>54</sup>. Sin embargo, esa misma mañana Bray se había reunido con el secretario general de la presidencia general José Villarreal quien le había dicho que por razones de seguridad no se publicarían las listas de detenidos<sup>55</sup>. El norteamericano comprendió que la toma de decisiones dentro del gobierno militar argentino era altamente conflictiva –incluso dos *videlistas* como eran Villarreal y Harguindeguy podían dar una respuesta diferente sobre el mismo punto- y que las directivas debían pasar por distintos niveles con posibilidad de veto. La promesa de Harguindeguy, desmentida por Villarreal, sería el único indicio recibido por el norteamericano de que había algún grado de permeabilidad dentro del gobierno argentino a las iniciativas norteamericanas.

En su reunión con el almirante Massera el subsecretario Bray tuvo una nueva aproximación a la situación altamente conflictiva que existía al interior del gobierno militar. Massera le aseguró al norteamericano que las Fuerzas Armadas estaban integradas por dos facciones en pugna, la primera integrada por la Marina, la Fuerza Aérea y la mayor parte de los comandantes de cuerpo del ejército y la segunda, integrada por el presidente Videla y los generales Roberto Viola y Albano Harguindeguy. Massera incluso dijo –en abierta contradicción con lo que el subsecretario había escuchado- que el ministro Harguindeguy estaba bloqueando la posibilidad de que se publicara la lista de detenidos. Agregó que Videla era un presidente débil e indeciso y que en pocos meses sería expulsado del poder y

---

<sup>54</sup> Cable de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Conversation with Argentine Interior Minister", 9 de diciembre de 1976.

<sup>55</sup> Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Discussion with General Villarreal and Staff", 9 de diciembre de 1976.

reemplazado por un representante de la otra facción, que –según Massera- era más respetuosa de los derechos humanos<sup>56</sup>. Por supuesto los representantes norteamericanos –acompañaba a Bray el diplomático Wayne Smith- no creyeron que un gobierno liderado por la Marina y por los comandantes de cuerpo sería más democrático y respetuoso de los derechos humanos, pero consideraron a los dichos de Massera como una señal de que los conflictos intra-militares se estaban agravando. Sin embargo, consideraron dudoso que el almirante pudiera reunir los suficientes apoyos dentro del Ejército para desplazar a Videla<sup>57</sup>.

Durante su viaje, Bray también mantuvo varias reuniones con civiles y pudo recoger una amplia gama de opiniones sobre el gobierno argentino y sobre la situación de Videla en el frente interno. La primera reunión que el subsecretario mantuvo fue con el periodista inglés y director del periódico de habla inglesa *Buenos Aires Herald*<sup>58</sup> Robert Cox. El funcionario norteamericano se interesó por las impresiones de Cox sobre el grado de extensión de las violaciones a los derechos humanos que estaban teniendo lugar y quiénes eran los responsables. Cox le explicó que las bandas paramilitares que estaban combatiendo a las guerrillas eran las mismas que habían surgido durante el gobierno de Isabel Perón y que continuaban en funcionamiento, estaban integradas por miembros de las Fuerzas Armadas y operaban en células autónomas sin conexión con las jerarquías. Por esto, explicó Cox, eran muy difíciles de controlar. En cuanto al presidente Videla, el periodista señaló que en su opinión era un hombre decente y bien intencionado que no dirigía a estas bandas, pero que no se creía capaz de desactivarlas porque muchos de los oficiales de menor graduación no lo acompañarían. Cox concluyó diciendo que el presidente era la mayor esperanza para la Argentina, ya que ninguna otra figura moderada podría reemplazarlo, y en caso de que fuera removido sería reemplazado por un general duro que agravaría la situación de los derechos humanos, por eso una política norteamericana excesivamente dura podría ser contraproducente para el país<sup>59</sup>.

El subsecretario también se reunió con un grupo de dirigentes del Partido Justicialista. Participaron de la reunión el presidente del partido Deolindo Bittel, Ítalo Luder, Roberto Ares, ex ministro del Interior del gobierno de Isabel Perón, Enrique

---

<sup>56</sup> Embajada de Estados Unidos, "Memorandum of Conversation", 7 de diciembre de 1976.

<sup>57</sup> Cable 8000 de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Admiral Massera Speaks of Divisions in Armed Forces", 9 de diciembre de 1976.

<sup>58</sup> El *Buenos Aires Herald* era el principal periódico de habla inglesa en la Argentina. Durante el gobierno militar fue uno de los pocos diarios que denunció las violaciones a los derechos humanos que estaban ocurriendo. El hecho de que el periódico se publicara en inglés y no estuviera al acceso de un público masivo lo puso a salvo de la censura gubernamental por un tiempo. En 1977 Cox fue detenido y posteriormente liberado. Las constantes amenazas que él y su familia recibieron lo forzaron a abandonar el país en 1979.

<sup>59</sup> Cable de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Human Rights Situation in Argentina", 5 de diciembre de 1976.

Muñoz, Antonio Dib y Américo Grossman. Todos ellos coincidieron en que se estaban cometiendo excesos en la lucha contra el terrorismo de izquierda pero que Videla era la mayor esperanza dentro del país para controlar esos excesos<sup>60</sup>.

Los representantes de las comunidades religiosas le transmitieron a Charles Bray una visión similar. Jacobo Korvadlov, representante del Comité Judío Americano, le pidió que los Estados Unidos dieran su apoyo a los moderados y le explicó que sanciones económicas y militares por parte de este país lo único que lograrían sería endurecer a los elementos fascistas del régimen, que en caso de reemplazar a Videla en el gobierno endurecerían la represión<sup>61</sup>. Por su parte, el nuncio papal Pío Laghi le dijo al subsecretario que la opinión de la jerarquía católica era que el gobierno no podía controlar a las fuerzas de seguridad, que operaban autónomamente para generar más violencia<sup>62</sup>.

En suma, todos los civiles con los que Bray se había reunido coincidían en que había que apoyar a Videla que era el único capaz de restaurar la vigencia de los derechos en la Argentina. Este argumento serviría al Departamento de Estado para defender la asistencia militar al país al Congreso -aduciendo que una sanción de su parte sólo serviría para debilitar a Videla-, y sería utilizado posteriormente ante el Congreso. Mientras que en sus contactos con militares que representaban al gobierno Bray escuchó muchas versiones contradictorias entre sí, con lo que resultaba claro para el norteamericano lo difícil que resultaría tratar con un gobierno con tal grado de competencia de liderazgos y facciones en su seno. El subsecretario volvió a Washington sin demasiadas esperanzas de que el gobierno militar implementara cambios positivos. El único indicio favorable de que se podría producir un cambio había sido la promesa del ministro Albano Harguindeguy de que se publicarían las listas de detenidos, quien de hecho como ministro del Interior era el responsable de esa tarea. Sin embargo esta promesa había sido contradicha por un miembro de la Junta y desautorizada por el secretario general de la presidencia. Sin embargo, Bray no abandonaría sus esfuerzos. Algunas semanas más tarde retomaría sus contactos con los militares argentinos.

---

<sup>60</sup> Cable de la Embajada de Estados Unidos, "Discussion with Peronist Leaders", 6 de diciembre de 1976.

<sup>61</sup> Cable de la Embajada de Estados Unidos, "Meeting with Mr. Kovadlov", 8 de diciembre de 1976.

<sup>62</sup> Cable de la Embajada de Estados Unidos, "Conversation with Papal Nuncio", 10 de diciembre de 1976.

### III. 2 El Departamento de Estado se prepara para defender en el Congreso la asistencia militar a la Argentina

Los burócratas del Departamento de Estado –en particular los del ARA– comprendieron que no habría señales positivas de parte del gobierno argentino y que deberían concentrarse en otros puntos para defender la asistencia al gobierno argentino. En enero el Congreso comenzaría a discutir la posibilidad de aplicar la enmienda 502B a la Argentina que llevaría a una reducción o anulación de la asistencia militar presupuestada. Dado que la enmienda requería que el Departamento de Estado preparara un informe sobre la situación de los derechos humanos de cada país receptor de asistencia norteamericana, esta agencia comenzó a armar su informe para la Argentina intentando justificar el mantenimiento de la asistencia al país. Para convencer a los liberales del Congreso de que era necesario mantener la asistencia militar, los funcionarios del Departamento de Estado debían competir con la información que proveían numerosas organizaciones de derechos humanos asentadas en Washington que presionaban a los congresistas para que se sancionara a los países en los que se producían los casos más flagrantes de violaciones a los derechos humanos. Buena parte de estas organizaciones concentraban su atención en las dictaduras latinoamericanas, tal era el caso de WOLA (Washington Office for Latin America), del Consejo de Asuntos Hemisféricos (COHA) y de Amnistía Internacional<sup>63</sup>; una delegación de esta última organización de hecho había visitado la Argentina en noviembre, que había encabezado el congresista norteamericano Robert Drinan, y había lanzado un informe denunciando que desde 1973 los grupos de ultraderecha habían asesinado a dos mil personas. Los informes de estas organizaciones no gubernamentales ponían en entredicho los intentos del Departamento de Estado de mantener la asistencia militar a las dictaduras latinoamericanas<sup>64</sup>.

A principios de diciembre, el funcionario del ARA especializado en las relaciones con la Argentina, Fernando Rondon, preparó un informe en el que analizaba las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos y los intereses que este último tenía en la relación. El informe destacaba que las inversiones norteamericanas en la Argentina y el comercio bilateral eran menores; sin embargo -continuaba- el principal interés de los Estados Unidos era que la Argentina se estaba transformando en una

---

<sup>63</sup> A finales de la década del `70 había en los Estados Unidos una quincena de organismos de derechos humanos cuya actividad central se desarrollaba en relación a Latinoamérica (Schultz 1981: 75).

<sup>64</sup> Tal es así que a finales de octubre de 1976 el subsecretario de asuntos latinoamericanos Harry Shlaudeman solicitó a los diplomáticos de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires que prepararan una respuesta detallada a cada una de las denuncias consignadas en el informe de Amnistía Internacional, reconociendo que en las discusiones en el Congreso el informe tenía un enorme peso en las decisiones adoptadas (Subsecretario de asuntos interamericanos Harry Shlaudeman para la embajada, 28 de octubre de 1976).

potencia media, con un significativo desarrollo nuclear, y con una gran capacidad de exportación de cereales y carnes, lo que sería de suma importancia en un mundo de escasez de alimentos. El funcionario agregaba que en repetidas ocasiones se había presionado al gobierno argentino en relación al tema de derechos humanos, pero que se había evitado el camino de las declaraciones públicas y de la presión abierta ya que esto podría debilitar a los sectores moderados encabezados por el presidente Videla, y consideraba que el presidente parecía tener dificultades para controlar a las fuerzas de seguridad. En este sentido, reconocía que la debilidad de Videla significaba un dilema para la política norteamericana, ya que mientras que algunos observadores aconsejaban reducir la asistencia militar hacia la Argentina otros consideraban que esto podría endurecer la represión en este país. Sin tomar partido por una u otra postura, el informe concluía que los derechos humanos se habían transformado en un factor clave en la relación bilateral que dependía exclusivamente de la conducta del gobierno argentino para con sus habitantes<sup>65</sup>.

Un mes más tarde, el Departamento de Estado terminó de preparar su informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina ante el Congreso, previo al comienzo de las sesiones para determinar el monto de asistencia militar que se otorgaría a este país para el año fiscal 1978<sup>66</sup>. El informe consideraba que allí se producían corrientes violaciones a los derechos humanos –en particular del derecho a la vida- y que éstas eran producto de grupos terroristas de izquierda y derecha. Los abusos cometidos por grupos de derecha eran atribuidos a miembros de las fuerzas de seguridad asociados con sectores del gobierno; sin embargo, consideraba que durante las últimas semanas había menguado la violencia por parte de esos grupos (lo que era a todas luces falso de acuerdo con la información manejada por la embajada). En cuanto a los esfuerzos realizados por el Departamento de Estado para prevenir abusos, el informe destacaba los encuentros del embajador Hill con funcionarios argentinos y los discursos del secretario de estado Kissinger y del subsecretario William Rogers en la Asamblea General de la OEA de junio de 1976 en los que se enfatizaba el interés de los Estados Unidos por los derechos humanos –aunque obviamente no se informaba de las conversaciones en privado entre Kissinger y Guzzetti<sup>67</sup>.

El informe debía recomendar al Congreso un determinado monto en asistencia militar para este país, que se desglosaba en créditos para la compra de equipamiento

---

<sup>65</sup> Informe de Fernando Rondon, Departamento de Estado, “U.S. – Argentine Relations”, 9 de diciembre de 1976.

<sup>66</sup> El Congreso norteamericano determina las partidas presupuestarias que caben a cada rubro no por año calendario sino por año fiscal. El año fiscal comienza el 1 de octubre del año anterior y finaliza el 30 de septiembre.

<sup>67</sup> Departamento de Estado, “Argentina”, Enero de 1977.

militar y en fondos para el entrenamiento militar. La instrucción de Kissinger era que no se debía proponer en ningún caso una reducción en los niveles de asistencia. Para ello era necesario convencer al Congreso de que se habían producido avances en la situación de los derechos humanos en la Argentina –lo que era muy difícil dados los continuos informes sobre desapariciones y asesinatos y la negativa del gobierno militar a tomar alguna medida que pudiera aparentar una mayor preocupación de su parte-, o bien de que la Argentina era un país sumamente importante para los intereses de seguridad de los Estados Unidos. El informe debió concentrarse entonces sobre este último punto. En este sentido, se argumentaba que la Argentina era un poder medio en términos de desarrollo con un importante grado de industrialización y era uno de los principales exportadores mundiales de alimentos, además se destacaba la existencia de físicos muy bien entrenados y un importante desarrollo en materia nuclear. Desde el punto de vista geopolítico el informe subrayaba las 1000 millas de costa sobre el Atlántico Sur –llegando hasta el Cabo de Hornos- con que contaba la Argentina. Desde el punto de vista político, el informe argumentaba que la asistencia militar era un vehículo para preservar la influencia norteamericana sobre los militares argentinos, que eran un sector central de la vida política de este país. Por otra parte, se aclaraba a los miembros del Congreso que los créditos para la compra de equipamiento militar se utilizaban únicamente para grandes inversiones como barcos o aviones y no para equipamiento destinado a la lucha contrainsurgente. Por estas razones, concluía el informe, se aconsejaba el mantenimiento de los mismos niveles de asistencia militar a la Argentina que los otorgados para el año fiscal anterior, es decir, 48,5 millones de dólares en créditos para la compra de equipamiento militar y 700 mil dólares destinados al entrenamiento de militares argentinos<sup>68</sup>. El informe se presentó al Congreso, a la espera de poder reunir suficientes apoyos en los sectores más conservadores del mismo. Mientras tanto, se redoblaron los esfuerzos para exhortar a las autoridades argentinas a que adoptaran los cambios necesarios para conseguir el apoyo en el Congreso del paquete de asistencia militar.

### **III. 3 Nuevas presiones de la administración saliente hacia la Argentina**

El 11 de enero se reunieron en Washington el embajador argentino Jorge Aja Espil, el agregado militar Luis María Miró junto con dos funcionarios del ARA, Robert Zimmerman y Charles Bray, y con el general norteamericano Richard Cavazos. En el encuentro se trató el tema de los derechos humanos. Los funcionarios del ARA

---

<sup>68</sup> *Ibíd.*

expresaron su visión sobre la política de la nueva administración; su visión muestra una posición de desacuerdo pero, reconociendo que no se podía evitar que esta política dominara, se buscaba que ella no dañara las relaciones entre los dos países a un punto de no retorno. Bray trató de explicar la nueva orientación de los Estados Unidos como un vuelco hacia la moral tradicional de la clase media, emparentada con el interés del Congreso, de grupos religiosos y de la ciudadanía en general en los derechos humanos, y expresó su interés en que el nuevo cuadro no generara una separación entre los dos países ya que era del interés de los Estados Unidos mantener a ambos países unidos. Y dijo que estaban haciendo todo lo posible por evitar esa separación pero que necesitaban cambios de parte de la Argentina, como por ejemplo publicar las listas de los detenidos y castigar a los responsables de violaciones a los derechos humanos. Bray agregó que gracias a su esfuerzo y al de otras personas de la administración habían logrado que el Congreso aprobara créditos para la Argentina para compras militares por 8 millones de dólares. Pero advirtió que en el futuro difícilmente podrían aprobar nuevos créditos sin cambios por parte de la Argentina. Aja Espil por su parte le respondió que los temas más importantes que la Argentina requería de los Estados Unidos eran los créditos para las compras militares y la asistencia financiera en general, dando a entender que la no asistencia en estos temas por parte de los Estados Unidos podía alejar a la Argentina de ese país, pero no pudo dar una respuesta concreta a los pedidos del subsecretario<sup>69</sup>.

Al día siguiente, el general Cavazos llamó al general Miró quien ya se había comunicado con el general Viola en Argentina reportando la conversación. Cavazos le planteó a Miró que necesitaban de la colaboración argentina para evitar el deterioro de las relaciones, y le repitió que los pasos más importantes que necesitaban eran que publicaran la lista de los detenidos y que castigaran a quienes hubieran cometido las más grandes violaciones a los derechos humanos. Miró le respondió que explicaría estos puntos al general Viola<sup>70</sup>.

Los tiempos se aceleraron para los funcionarios del ARA que querían preservar las relaciones con la Argentina a partir del 20 de enero, fecha en la que tuvo lugar la asunción de Carter. Ese mismo día el presidente dejó en claro en su discurso inaugural que *“nuestro compromiso con los derechos humanos debe ser absoluto”* (citado en Schmitz y Walker 2004: 120, traducción propia). A los pocos días la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires recibió instrucciones de parte de la nueva administración sobre qué tareas debía realizar de acuerdo a la política exterior

---

<sup>69</sup> Departamento de Estado, Memorando de Conversación, “Discussion of Human Rights Issue with Ambassador Aja Espil and General Miro”, 11 de enero de 1977.

<sup>70</sup> *Ibíd.*

que llevaría Washington hacia la Argentina. Los derechos humanos eran claramente la prioridad de la nueva administración, la amplia mayoría de los objetivos que se planteaban tenía relación con este tema. Se requería a los diplomáticos de esa misión seguir de cerca el tema reportando los efectos de las sanciones y aconsejando modificaciones en respuesta a cambiantes circunstancias; inquirir ante las autoridades argentinas sobre casos individuales; mantener relaciones cercanas con organismos de derechos humanos de la Argentina y con la Iglesia y alentar el apoyo de otras misiones diplomáticas a las presiones por los derechos humanos; mantener un diálogo con los partidos políticos y líderes sindicales y alentarlos a que presenten medidas constructivas para el retorno de la democracia. También se daban instrucciones para tareas vinculadas a otros objetivos de los Estados Unidos: la búsqueda de un entendimiento con la Argentina en la no proliferación nuclear; la persecución de los objetivos del programa comercial de los Estados Unidos hacia la Argentina, dar respuesta a las propuestas argentinas para reactivar una comisión que trate los problemas comerciales bilaterales; continuar utilizando los lazos militares para mantener una relación que promueva los intereses de seguridad de los Estados Unidos y apoye los objetivos de la política de Estados Unidos; cooperar con las autoridades argentinas en la lucha contra el narcotráfico<sup>71</sup>.

El primer informe de funcionarios de la embajada norteamericana en Argentina bajo la nueva administración lo preparó el consejero político Wayne Smith. El funcionario afirmaba que los derechos humanos eran el principal problema en el vínculo bilateral y que era la posición de los Estados Unidos que la Argentina debía terminar exitosamente su campaña contra el terrorismo pero que podía y debía hacerlo dentro de la ley. Smith proponía que el mejor modo de implementar una política de derechos humanos hacia la Argentina era evitar una condena por parte del Congreso, que generaría reacciones nacionalistas y fortalecería a los militares de línea dura, lo cual sería contraproducente para esta política. Por esto, concluía el diplomático, el mejor enfoque para la Argentina era el de la diplomacia silenciosa<sup>72</sup>.

A comienzos de febrero de ese año, ante la pronta decisión en Washington sobre el monto de asistencia militar que se otorgaría a la Argentina funcionarios del ARA, endureciendo el tono, intentaron persuadir a las autoridades argentinas de que publicaran las listas y castigaran a represores. En ocasión de un viaje a Buenos Aires del embajador argentino Jorge Aja Espil, el funcionario del ARA Fernando Rondon se comunicó con el consejero político de la embajada argentina Víctor Beauge para

---

<sup>71</sup> Departamento de Estado, "Goals implementation – Argentina", s/f.

<sup>72</sup> Telegrama 0696 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Argentine Overview", 28 de enero de 1977.

conversar sobre la asistencia militar a la Argentina para el año 1978. Rondon había sido autorizado a mantener esas conversaciones con el objetivo de que Aja Espil en su estadía en Buenos Aires las transmitiera a las autoridades argentinas. Rondon explicó a Beauge que no desean ver un deterioro de las relaciones entre los dos países a causa de los derechos humanos, causa a la cual la nueva administración daba una gran importancia, agregando que en el futuro próximo se discutiría el tema de la asistencia militar en el Congreso. Rondon le recordó que en una visita reciente a la Argentina el subsecretario Charles Bray le había aconsejado a las autoridades argentinas que tomaran dos medidas con respecto a los derechos humanos, publicar las listas de detenidos y castigar a los terroristas de derecha. Agregó además que sería deseable que el gobierno argentino operara dentro del marco de la ley y que las detenciones fueran públicas, y que sería deseable que se permitiera la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) perteneciente a la Organización de Estados Americanos (OEA) o de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. A su vez, mostró suspicacias porque no había prácticamente detenidos en los enfrentamientos, y el número de muertos en ellos era muy alto. Beauge por su parte expresó escepticismo de que los Estados Unidos manejaran el mismo criterio en su defensa de los derechos humanos con todos los países. Rondon le dijo que las relaciones entre los dos países estaban en un punto de inflexión y que el destino de ellas dependía únicamente de los argentinos<sup>73</sup>.

Durante la estadía en Buenos Aires de Aja Espil, el embajador norteamericano Robert Hill le pidió una reunión pero éste adujo tener la agenda ocupada. Sin embargo, Hill recibió comentarios de una fuente ligada a la embajada que se había reunido con Aja Espil y con el ministro de Relaciones Exteriores César Guzzetti. Aja Espil le había propuesto a este informante –cuyo nombre no es citado- que concurriera como testigo por la Argentina de la audiencia que se realizaría en el Congreso de Estados Unidos para discutir la asistencia militar a la Argentina. El informante se negó a asistir a menos que el gobierno tomara una de las dos medidas pedidas por los Estados Unidos. Aja Espil estuvo de acuerdo con implementar estas medidas, pero Guzzetti se opuso rotundamente, aduciendo que publicar las listas no haría más que favorecer a los terroristas, y agregó a la vez que muchos culpables de excesos eran efectivamente juzgados pero esto no se podía hacer a través de juicios públicos ya que desmoralizaría a las fuerzas de seguridad. Según la fuente, mientras que Aja Espil estaba convencido de que el no tomar medidas llevaría a una confrontación con los Estados Unidos, Guzzetti sostenía que esas medidas eran inaceptables aun si su no

---

<sup>73</sup> Cable 23271 del Departamento de Estado, "U.S. – Argentine Relations", 2 de febrero de 1977.

adopción trajera como consecuencia la confrontación. Hill concluyó el informe opinando que las autoridades argentinas no querían o no podían tomar las medidas en cuestión<sup>74</sup>.

El 11 de febrero Hill se comunicó telefónicamente con Guzzetti para pedirle la publicación de las listas y el castigo a los culpables de excesos, pero Guzzetti se mostró inflexible ante esa posibilidad<sup>75</sup>. Hill concluiría que no era mucho lo que los Estados Unidos podrían hacer a favor de los derechos humanos y así lo comunicaría al Departamento de Estado, como luego veremos. Este general republicano se opuso a la política de sanciones por considerarla contraproducente y siempre se pronunció con escepticismo sobre la posibilidad de que el gobierno de Videla detuviera la represión ilegal. Pero no por eso puede considerarse que no estuviera comprometido con el progreso de los derechos humanos en la Argentina, como lo demuestran sus enfrentamientos con el secretario de estado de la administración anterior Henry Kissinger.

Finalmente, el 24 de febrero el secretario de estado de la nueva administración Cyrus Vance anunció públicamente que se solicitaría al Congreso solamente 15 millones de dólares para asistencia militar a la Argentina como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos en este país. El gobierno militar argentino reaccionó rechazando el monto restante de asistencia militar que le sería otorgado. Se iniciaba así el período de sanciones y presiones hacia la Argentina.

### **III. 4 La reacción argentina a la reducción de la asistencia militar y la visión de Hill**

En la Argentina, el anuncio por parte del secretario de estado Vance produjo una gran conmoción dentro de los sectores militares. El 28 de febrero el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto emitió un comunicado en el cual dejaba en claro su oposición a la *“intromisión en los asuntos internos de nuestro país”* y declaraba que ningún Estado *“cualquiera sea su ideología o poderío puede asignarse el papel de tribunal de justicia internacional, interfiriendo en la vida doméstica de otros países”* (citado en Troncoso 1984: 96). El 15 de marzo el gobierno argentino anunció públicamente que no aceptaría el monto restante de asistencia militar que se le había otorgado. En un nuevo comunicado rechazaba las *“infundadas acusaciones”* del gobierno norteamericano y se reiteraba el propósito de terminar con el terrorismo, al

---

<sup>74</sup> Telegrama 881 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “U.S. – Argentine Relations”, 3 de febrero de 1977.

<sup>75</sup> Cable 1165 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Call on Foreign Minister to Discuss Situation on Human Rights”, 11 de febrero de 1977.

cual se señalaba como un *“persistente violador de los derechos humanos”* (citado en Troncoso 1984: 100).

Respondiendo a las instrucciones que había recibido, el embajador Hill envió a Washington un informe evaluando la reacción del gobierno y de distintos sectores de la sociedad. Hill describía en su informe: *“Predomina en los militares y en los niveles más altos del gobierno un sentimiento de asedio. El problema terrorista ha sido literalmente un asunto de vida o muerte para los integrantes de las Fuerzas Armadas, de la policía y para sus familias. En un intento por explicar “su lado” de la historia, hemos encontrado en las últimas dos semanas que nuestros contactos militares más influyentes están inusual y brutalmente francos sobre sus objetivos y metas (...) La acusación de que nuestra medida sobre la asistencia militar es atribuible a nuestra ignorancia sobre lo que sucede en la Argentina es nada más que una manera oficialmente aceptable de expresar su frustración porque no compartimos sus métodos. Ellos dicen que están en una guerra sucia y fraticida con un enemigo que golpea en la oscuridad y que ocasionalmente resulta ser el propio hijo o hija. Un conflicto de este tipo requiere de métodos especiales y de una “solución final”, dicen ellos. Sólo puede haber un objetivo, liquidar a los terroristas. Si los militares eventualmente van a devolver el poder a los civiles, no pueden permitirse tener un gran número de terroristas no rehabilitados permaneciendo en las cárceles. Otro Cámpora podría surgir y los dejaría salir, y el problema comenzaría nuevamente. Por lo tanto, dicen, las sanciones de los Estados Unidos no pueden alterar lo que ellos creen que deben hacer y cómo deben hacerlo”*<sup>76</sup>. Tras este gráfico cuadro, Hill concluía que era altamente improbable que el gobierno argentino revisara sus métodos. Agregaba que parecía haber un acuerdo sobre los objetivos en la lucha antiterrorista entre duros y moderados, especificando que si bien Videla querría disminuir las repercusiones de los excesos para aliviar el frente externo no parecía que fuera a hacer algo al respecto.

En cuanto a la reacción de los sectores civiles, Hill afirmaba que entre el público general reinaba la indiferencia (*“quizás porque su principal preocupación son los problemas económicos internos”*) mientras que entre los empresarios norteamericanos había un fuerte descontento y temor de que se tomaran represalias en contra de sus intereses, las organizaciones de derechos humanos se mostraban satisfechas (aunque sólo en privado) y el director del *Buenos Aires Herald* Robert Cox se había mostrado favorable a la orientación general de la política norteamericana pero contrario a las sanciones por considerarlas contraproducentes.

---

<sup>76</sup> Telegrama 2053 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Argentine Reactions to Human Rights Issue”, 17 de marzo de 1977, páginas 5 y 6.

Hill consignaba por último que los militares argentinos sistemáticamente aplazaban el plazo que, según decían, necesitaban para concluir la lucha antiterrorista. Por eso en el mismo informe alertó a Washington: *“consideramos que es preocupante el hecho de que continúe extendiéndose el plazo de tiempo estimado para concluir con el problema terrorista”*<sup>77</sup>. Y el hecho es que durante el año anterior todo parecía indicar que la guerra sucia se extendería solamente hasta fin de año. En octubre de 1976 Guzzetti había prometido a Kissinger que para fin de ese año terminarían con el problema terrorista -lo que podía hacer preveer al norteamericano que los derechos humanos no serían una cuestión central de las relaciones argentino-norteamericanas durante el período de Carter-. Pero ya en enero de 1977 el embajador Hill había insistido ante el ministro de Planeamiento Ramón Díaz Bessone sobre los plazos de la guerra antiterrorista sin que éste le diera una respuesta<sup>78</sup>. Más tarde, a comienzos de marzo, un oficial de la policía involucrado en tareas contraterroristas había asegurado al agregado militar de la embajada norteamericana que recién para finales de ese año se terminaría definitivamente la lucha contra las guerrillas<sup>79</sup>. Y por último, a mediados de marzo un almirante de la Marina había dicho a una fuente de la embajada que estimaba se necesitarían dos años para terminar con las tareas contrainsurgentes. Si en los inicios del gobierno militar había indicios de que las Fuerzas Armadas argentinas estaban interesadas en una represión rápida para preservar las relaciones con los Estados Unidos, a comienzos de 1977 resultaba visible que éstas no tenían mayores inconvenientes en continuar con la represión aun a costa de un deterioro en las relaciones con el país del norte.

El informe del embajador Hill sobre las repercusiones de la reducción de la asistencia militar mostraba una comprensión acabada sobre el proceso represivo en la Argentina; notablemente, con muchos puntos en común con la opinión expresada por el diplomático israelí en junio del año anterior: había habido una decisión política de eliminar a los terroristas en la que participaban todos los sectores de las Fuerzas Armadas. El embajador Hill había logrado un estimable grado de confianza con los militares argentinos y tenía una buena perspectiva sobre la visión que los motivaba. Su situación era de algún modo paradójica, había estado demasiado comprometido con la defensa de los derechos humanos para comulgar con sus superiores en el período de la administración republicana, pero no compartía ni el entusiasmo ni el optimismo con que la nueva administración se apresuraba a denunciar públicamente al gobierno

---

<sup>77</sup> Telegrama 2053 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Argentine Reactions to Human Rights Issue”, 17 de marzo de 1977, página 6.

<sup>78</sup> Cable 0284 de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Ambassador Hill’s Luncheon with Minister of Planning (Major General) Ramón Díaz Bessone”, 13 de enero de 1977.

<sup>79</sup> Cable de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Estimate of Terrorist Activities/Elements-Argentina”, 9 de marzo de 1977.

militar. Como general y como republicano Hill podía comprender el ensimismamiento con que los militares argentinos peleaban contra las organizaciones terroristas, y de hecho podía identificarse con la idea de que lo que sucedía en la Argentina era una suerte de guerra civil. Pero no podía amparar los métodos con que los militares querían pelearla. Evidentemente, Hill consideraba que la situación en el país era mucho más compleja de lo que parecían asumir los demócratas en Washington. Su postura era que era necesario tomar en cuenta los problemas internos que habían tenido que afrontar las Fuerzas Armadas, y que un enfoque gradualista y sin denuncias públicas era lo más apropiado para lidiar con los militares argentinos. Este desacuerdo del embajador determinaría su renuncia en mayo de ese año criticando abiertamente a la administración demócrata; el embajador declararía a la prensa tras su renuncia que la política de Carter hacia la Argentina era errónea y carente de comprensión de la realidad de este país, y que la administración de Carter no comprendía la diferencia entre la situación de los derechos humanos en un país sin guerrilla urbana y otro que, como la Argentina, sí tenía un serio problema en ese sentido<sup>80</sup>.

### **III. 5 La administración Carter se pone en marcha**

Tras la asunción del nuevo presidente norteamericano, comenzaron a ocupar los sectores más importantes del Departamento de Estado funcionarios que demostraran un absoluto compromiso con la política de derechos humanos del gobierno entrante. Para el cargo de coordinador de derechos humanos se nombró a Patricia Derian, una ex-activista de los derechos civiles y militante del partido demócrata en Mississippi que había colaborado con Carter en su campaña presidencial. El cargo sería elevado a mediados de 1977, por decisión del Congreso, al de secretario asistente de derechos humanos; de este modo Derian respondería directamente al secretario de estado (Schultz 1981: 126). Como principal asistente de la coordinadora de derechos humanos fue nombrado Mark Schneider, un ex-colaborador del senador Edward Kennedy quien se había especializado en temas de derechos humanos en América Latina. De este modo, la región recibiría una atención central por parte de la nueva administración. El principal cargo en el área de política exterior, el de secretario de estado, fue destinado para Cyrus Vance quien le daría todo su respaldo a la gestión de la coordinadora Derian (entrevista a Patricia Derian, Archivo de Historia Oral). Como principal asistente de Vance y segundo hombre en

---

<sup>80</sup> *Gente*, 7 de julio de 1977.

importancia en el área de política exterior fue nombrado Warren Christopher, quien también tendría un trato preferencial con Derian y durante el primer año de la administración le daría la razón cada vez que sus propuestas de restringir la asistencia a las dictaduras de la región fueran rechazadas por los funcionarios de carrera del ARA (entrevistas a Tex Harris y a Patricia Derian, Archivo de Historia Oral).

Patricia Derian integraría la Oficina de Derechos Humanos (HA), una dependencia del Departamento de Estado que crecería en número de funcionarios y en capacidad de influencia sobre las decisiones del Poder Ejecutivo. Como encargada de centralizar las tareas de promoción de los derechos humanos en el mundo, esta oficina buscaría reducir la asistencia a los regímenes represivos. Por ello, HA tendría una participación central en las decisiones sobre provisión de asistencia económica y militar para las dictaduras latinoamericanas y sobre las votaciones en los organismos financieros internacionales en los casos en que la política de derechos humanos estaba en juego, un ámbito que hasta ese momento era exclusivo del ARA y de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) (Schultz 1981: 143).

El hecho de que tanto el ARA como AID corrientemente se rehusaran a denegar la asistencia externa a las dictaduras como herramienta de la política de derechos humanos llevó a la administración demócrata a crear una nueva instancia, en la cual se dirimirían las diferencias entre ellas y HA -siempre dispuesta a aplicar sanciones a los regímenes represivos-. Así, fue creado el Comité Inter Agencias de Derechos Humanos y Asistencia Externa, que estaría a cargo de decidir si se aprobarían en los organismos financieros internacionales los créditos solicitados por los países más conflictivos en materia de derechos humanos; las decisiones sobre la asistencia en seguridad y la asistencia para el desarrollo económico quedaron por fuera del ámbito de injerencia del comité (Schmitz y Walker 2004: 125). Al frente del comité fue colocado el secretario de estado adjunto Warren Christopher, quien tendría la potestad de decidir a favor de la postura del ARA o de HA. Dado que los casos en los que anteriormente se había decidido no serían tomados como precedente, se dirimiría caso por caso cuál sería la postura a tomar, lo cual intensificó significativamente las pujas internas entre el ARA y HA (para este tema ver Schoultz 1981; Sikkink 2004a). El comité –que se conocería en la jerga de Washington como el *Christopher Committee*- se convirtió en el ámbito en el cual se desarrollaban las más arduas discusiones sobre el lugar que debían ocupar los derechos humanos en la política exterior de la administración de Carter.

Asimismo, el Departamento de Estado se dispuso a diseñar un plan para dotar a esta política de una estrategia consistente que pudiera ser implementada en todos los países y regiones del mundo. Para ello, el secretario de estado Cyrus Vance envió

un memorando a todos los secretarios asistentes, en el cual comenzó a marcar algunas líneas preliminares para el rumbo general. El objetivo del memorando era abrir una discusión que se esperaba que continuara con las propuestas y consideraciones de los secretarios asistentes. Vance comenzaba el memorando reconociendo las dificultades que implicaba el tratar de establecer una política común y ecuaníme sobre una variedad de países con situaciones diferentes, agregando que era necesario reconocer la complejidad de cada caso y asumir *“la imposibilidad de tener una respuesta uniforme y automática para violaciones específicas que consecuentemente requerían una respuesta caso por caso”* (citado en Walker y Schmidt 2004: 122, traducción propia). El secretario proponía entonces tomar en cuenta cuál era el nivel de desarrollo político del país y cuál era la tendencia esperable de la situación de los derechos humanos; en particular aconsejaba preguntarse si los abusos formaban parte de una tendencia general en el país, cuál era el rol del gobierno en los actos que se estaban perpetuando y si había circunstancias especiales que debían ser tomadas en cuenta -como la existencia de importantes intereses norteamericanos en el país, la reacción esperada del gobierno en cuestión, posibles respuestas por parte de otros gobiernos y variables legales y culturales en el país en cuestión- (Ibíd.: 122).

Las respuestas posibles que debían tomar los Estados Unidos serían, según el memo, el uso de la diplomacia silenciosa, actos simbólicos o declaraciones de desaprobación o bien la restricción de la asistencia al país. Particularmente relevante para el caso argentino era la preocupación de Vance de que las presiones norteamericanas pudieran generar un efecto no deseado como ser *“el reemplazo de un régimen autoritario por otro más represivo luego de las críticas norteamericanas”* (citado en Schmitz y Walker 2004: 122, traducción propia); en tal caso, el secretario alertaba sobre el desprestigio que podría caer sobre la política de derechos humanos y sobre la administración en general. Por último, Vance recomendaba que para comenzar a implementar esta política se seleccionase un número limitado de países en donde se producían los más graves abusos, proponiendo tomar uno o dos casos por región, en los cuales centrar la atención norteamericana buscando la colaboración de terceros países aliados. En estos casos se comenzaría utilizando la diplomacia silenciosa para advertir sobre posibles sanciones –a las que eventualmente se recurriría- para luego dar lugar a críticas públicas para someter a una mayor presión al país y para *“desasociar claramente a los Estados Unidos del régimen represivo”* (Ibíd.: 123, traducción propia).

En suma, si bien al inicio de sus funciones la nueva administración pretendía implementar una política de derechos humanos para ser aplicada en todo el mundo por igual, resultaba claro que tal política debía contar con estrategias *ad hoc* para la

mayoría de los regímenes dictatoriales y que el concepto de “caso por caso” sería central en la nueva era. La Argentina se transformó en uno de los objetivos centrales para los Estados Unidos. Los tomadores de decisión en este país tenían a inicios de 1977 suficiente información como para saber que la Argentina era un caso igual sino peor que el chileno –tal como había reconocido el ex secretario de estado Henry Kissinger en la reunión con sus asesores de julio de 1976-, y la misma información estaban difundiendo entre la opinión pública las organizaciones humanitarias norteamericanas. Por ende, la necesidad de “desasociarse” del régimen militar argentino sería central en esta etapa. No obstante, el principal peligro que se presentaba con la Argentina era, tal como anunciaba Vance, la posibilidad de que la presión norteamericana forzara la caída de Videla y alentara el surgimiento de un régimen más represivo liderado por el sector del general Guillermo Suárez Mason o del general Luciano Benjamín Menéndez. El equilibrio por el que debería transitar la administración norteamericana sería entonces el de cómo presionar al gobierno argentino para lograr sus objetivos pero evitando llevar a una caída al gobierno de Videla.

### **III. 6 La opción alternativa al *videlismo*: Díaz Bessone, Massera y sus contactos con Hill**

A comienzos de 1977 el embajador Hill tomó sus primeros contactos con los líderes de la facción opositora a Videla duros. El primero de ellos fue con el ministro de planeamiento Ramón Díaz Bessone, un general nacionalista que se oponía a la corriente liberal encarnada por el ministro de economía José Alfredo Martínez de Hoz con ideas más cercanas a las del nacionalismo económico y el desarrollismo. Hill, fiel a su estilo diplomático tradicional, consideraba que debía establecer relaciones con todos los sectores militares influyentes de la Argentina, aun cuando la corriente nacionalista del Ejército no fuera para el embajador la que ofrecía mejores perspectivas, ni para el desarrollo de las relaciones bilaterales ni para la restauración del orden legal. En su encuentro, Díaz Bessone no buscó ocultar su oposición al presidente y le aseguró a Hill que los duros tomarían el poder antes de mediados de 1977. El ministro criticó el estilo de Videla, al que calificó de vacilante, su postura dialoguista con los sindicatos, y le aseguró que si él fuera presidente no permitiría la entrada de representantes norteamericanos que criticaran a la Argentina<sup>81</sup>. Hill le

---

<sup>81</sup> Recordemos que el legislador demócrata Robert Drinan había visitado en noviembre la Argentina con una delegación de la organización defensora de los derechos humanos Amnistía Internacional y había criticado las prácticas represivas del gobierno.

respondió que una imagen internacional favorable a la Argentina era importante para el proceso de recuperación económica y le advirtió que las instituciones financieras internacionales podrían dejar de financiar al país a causa de las violaciones a los derechos humanos. Díaz Bessone concedió a Hill que una imagen externa favorable era fundamental para la recuperación económica del país y concluyó que había que ocuparse de la imagen externa sin dejar de lado los objetivos internos fundamentales. Finalizado el encuentro, el embajador informó a Washington sobre la reunión, y consideró con que el discurso del ministro y el de Massera eran muy parecidos y que era probable que ambos estuvieran conspirando juntos para desestabilizar a Videla. Ante la eventualidad de golpe interno Hill consideró: *“Cómo Díaz Bessone entraría en un gobierno post-Videla no es del todo claro. En caso de que Videla y Viola sean expulsados, él no emergería como el principal general de línea dura dado que el general Suárez Mason, quien ha sido consistentemente un duro, lo precedería (en orden de importancia)”*<sup>82</sup>.

Algunos días más tarde el embajador recibió un pedido del almirante Massera para que se comunicara con él telefónicamente. Massera enumeró una serie de críticas al presidente en el mismo tono de las expresadas por Díaz Bessone: debilidad, falta de liderazgo, falta de decisión, y le aseguró a Hill que la mayor parte de los problemas del país se debían al carácter del presidente. El almirante se quejó de que si bien Videla era un moderado, por su debilidad no podía controlar a los halcones del Ejército y consecuentemente esa arma era la responsable de las peores violaciones a los derechos humanos. Y le reveló a Hill que en conjunto con otros sectores de las Fuerzas Armadas planeaban deponer al presidente para que asumiera otro general, que podría ser Guillermo Suárez Mason, Ramón Díaz Bessone o Leopoldo Fortunato Galtieri. Massera quiso convencerlo de que el nuevo gobierno sería más respetuoso de los derechos humanos que el gobierno actual. Hill envió un informe a Washington en el que describía la conversación y opinaba que era poco probable que Videla fuera desplazado por sus propios camaradas de arma. Pero consideró que la conversación con Massera revelaba la falta de unidad en las Fuerzas Armadas. Hill consideró que si bien Massera parecía acercarse a los halcones no podía considerársele un líder natural de los duros. *“La descripción de Massera de la falta de unidad en el Ejército es sin embargo consistente y tal como él afirma, es difícil ver cómo se puede traer verdadera coherencia a este gobierno sin un liderazgo más fuerte. Por el otro lado, varios de los líderes “más fuertes” que podrían reemplazar a Videla serían*

---

<sup>82</sup> Cable 0284 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Ambassador Hill’s Luncheon with Minister of Planning (Major General) Diaz Bessone”, 13 de enero de 1977, página 6.

*probablemente desastrosos para la Argentina y sobre todo para sus relaciones con los Estados Unidos y con Europa Occidental”* concluyó Hill<sup>83</sup>.

### **III. 7 La primera visita de Patricia Derian a la Argentina**

Tras el anuncio de la reducción de la asistencia militar, el embajador Hill quiso ayudar a que los funcionarios de la nueva administración formaran una opinión más compleja sobre el cuadro que presentaba la Argentina. Para ello Hill propuso que la nueva coordinadora de derechos humanos Patricia Derian realizara una visita al país. La visita tendría como objetivo entrevistarse con un variado arco de líderes políticos, religiosos, periodistas y diplomáticos extranjeros; sería solamente para interiorizarse en la situación argentina –Hill aconsejaba que en esta etapa era mejor familiarizarse con la situación argentina sin transmitir una visión oficial del gobierno norteamericano-. Entre los nombres sugeridos por el embajador había algunos con una visión claramente identificada con el gobierno militar como era el caso del periodista Mariano Grondona, el de funcionarios de la Cancillería argentina y el de empresarios norteamericanos radicados en la Argentina. Pero otros podían dar una visión más cercana a la de las víctimas del régimen como era el caso del periodista Robert Cox, el representante de la Comisión de Refugiados de las Naciones Unidas Robert Muller y el periodista norteamericano Juan de Onis del *New York Times*. Hill proponía además encuentros con representantes de las comunidades judía, católica y protestante y con dirigentes del radicalismo y del peronismo. *“Creo que esta visita es particularmente importante en este punto de nuestras relaciones con la Argentina”*, puntualizó el embajador<sup>84</sup>.

La coordinadora de derechos humanos aceptó la propuesta, y para fines de marzo llegó a la Argentina. Sus primeras reuniones las tuvo con representantes de las comunidades religiosas. En la primera reunión Derian escuchó la opinión del nuncio papal monseñor Pío Laghi, quien le sugirió que debían ser cuidadosos con las presiones hacia la Argentina ya que podrían debilitar a los sectores moderados en el gobierno arriesgándose a que sobreviniera un golpe de los duros que agravaría la situación de los derechos humanos<sup>85</sup>. En la segunda reunión, el representante del Comité Judío Americano Jacobo Korvadlov también le pidió apoyo para Videla de parte de los Estados Unidos y que terminasen con las sanciones que lo único que

---

<sup>83</sup> Cable 0683 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Admiral Massera Talks Again of Division within The Armed Forces”, 28 de enero de 1977, página 4.

<sup>84</sup> Cable 1633 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Proposed Visit to Argentina of Coordinator for Human Rights”, Marzo de 1977, página 3.

<sup>85</sup> “Memorandum of Conversation”, 29 de marzo de 1977.

hacían era debilitar a los moderados<sup>86</sup>. Por último el ministro de la Iglesia Metodista Evangélica y miembro de la Asamblea por los Derechos Humanos (APDH) Carlos Gattinoni dijo que la única esperanza para la Argentina era que Videla lograra controlar a las fuerzas de seguridad<sup>87</sup>.

Derian también escuchó opiniones favorables a la dirección que estaban tomando los Estados Unidos de parte del ex presidente radical Arturo Illia, quien ponderó los esfuerzos del presidente Carter por *“internacionalizar el concepto del imperio de la ley”*<sup>88</sup>, y de Jacobo Timerman, que opinó que la reducción de la asistencia militar servía para presionar a los moderados para que limitasen el poder de los duros<sup>89</sup>. Coincidentemente, el ex ministro del Interior y dirigente peronista Roberto Ares consideró que el presidente Videla estaba comenzando a poner a las fuerzas de seguridad bajo control como consecuencia de la política norteamericana<sup>90</sup>.

Por último, desde una visión oficialista el funcionario de la Cancillería Juan Carlos Arlía criticó en su encuentro con Derian a la política de Carter ya que según él estaba demasiado influida por los elementos subversivos que desde el exterior intentaban desprestigiar a la Argentina<sup>91</sup>.

Luego de su retorno a la Argentina, el funcionario del ARA Fernando Rondon, quien había viajado con Patricia Derian a la Argentina, envió una carta al embajador Hill para comentarle sus propias impresiones sobre la situación en la Argentina. En sus comentarios destacó: *“Lo que me resultó más claramente comprensible en este viaje es la continua esperanza que prácticamente todas las personas con las que hablamos ponen en Videla. La gente –al menos la mayoría de nuestros contactos- no lo culpa por las aparentemente incontrolables actividades de las bandas (represivas). La Marina parece operar secretamente con el fin de polarizar al Ejército. Pareciera que algunos de los extremistas militares y de izquierda están haciendo todo lo posible para provocar una guerra civil”*<sup>92</sup>.

Llamativamente, hacia mediados de 1977 los diplomáticos de la embajada norteamericana en Buenos Aires estaban mucho más avanzados en la comprensión del consenso represivo que animaba al régimen militar que el resto de los sectores de la sociedad civil, incluyendo a aquellos que tenían un indudable compromiso con los derechos humanos. A pesar de todas las opiniones que indicaban que había que proteger a Videla, la nueva administración ya no se conformaría con las vagas

---

<sup>86</sup> “Memorandum of Conversation”, 30 de marzo de 1977.

<sup>87</sup> “Memorandum of Conversation”, 31 de marzo de 1977.

<sup>88</sup> “Memorandum of Conversation”, 1 de abril de 1977.

<sup>89</sup> “Memorandum of Conversation”, 31 de marzo de 1977.

<sup>90</sup> “Memorandum of Conversation”, 31 de marzo de 1977.

<sup>91</sup> “Memorandum of Conversation”, 30 de marzo de 1977.

<sup>92</sup> Cable del Departamento de Estado, 7 de abril de 1977, página 4.

promesas con las cuales los funcionarios leales al presidente trataban de convencerlos de que éste necesitaba más tiempo para poner en caja a los grupos represores. El período de gracia que Kissinger había concedido al gobierno militar argentino ya estaba terminado. De acuerdo con la política de la nueva administración norteamericana, sólo habría apoyo a cambio de medidas concretas que mejoraran tangiblemente la situación de los derechos humanos en la Argentina.

### **III. 8 La visita de Gordon Sumner a la Argentina**

En abril de ese año realizó una visita a la Argentina el general norteamericano y director del Consejo de Defensa Inter Americano (IADB) Gordon Sumner, un opositor a la política del gobierno demócrata y defensor del gobierno militar argentino. Sumner se entrevistó con el almirante Emilio Massera y con el brigadier Orlando Agosti, el tercer miembro de la Junta Militar que representaba a la Fuerza Aérea, y les confió que muchos funcionarios del Departamento de Estado y del Departamento de Defensa estaban preocupados por la posibilidad de arruinar las relaciones con un país aliado y que estaban en contra de la aplicación de sanciones indiscriminadas. Aclaró seguidamente que si bien en el futuro se podrían cambiar los instrumentos con los que se ejecutaba la política de derechos humanos, era improbable que este tema dejara de ser un tema central en la política exterior de los Estados Unidos. Luego, el general norteamericano mantuvo un breve encuentro con el presidente Videla en el que se trató el tema de los derechos humanos sin que el presidente argentino diera ninguna definición al respecto. En el informe redactado para Washington, el embajador Hill describió la actitud del presidente como *“resignada a no poder hacer mucho al respecto”*, y concluyó su informe opinando que *“resultó claro que el gobierno argentino está determinado a continuar su lucha contra la subversión con o sin el apoyo de los Estados Unidos”*<sup>93</sup>.

Tal como muestra su análisis, hacia el final de su gestión al frente de la embajada norteamericana en Buenos Aires el embajador Hill había adoptado una actitud fatalista y resignada sobre la posibilidad de que se implementaran cambios en la lucha antisubversiva, actitud que contrastaba con el entusiasmo con el que habían iniciado su gestión los funcionarios demócratas en Washington, en particular los de la Oficina de Derechos Humanos. Derian y el resto de los funcionarios de HA habían asumido su cargo con la lectura de que las dictaduras anticomunistas eran críticamente dependientes del apoyo norteamericano. Consecuentemente, creían que

---

<sup>93</sup> Cable 2595 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Visit to Argentina of LTG Gordon Sumner, Chairman, Inter American Defense Board (IADB)”, 11 de abril de 1977, páginas 4 y 5.

la interrupción de ese apoyo generaría rápidamente cambios en los regímenes represivos (Schultz 1981: 205). El desarrollo de los acontecimientos le daría la razón a la visión pesimista del embajador Hill. El esquema represivo de la Argentina, así como el de la mayoría de las dictaduras latinoamericanas, lograría sobrevivir a los embates de la administración Carter. Esto impulsaría un cambio en la perspectiva de la Oficina de Derechos Humanos que necesitó modificar sus objetivos para mantener inalterada la política de sanciones: hacia 1978 comenzó a referirse a la reducción de la asistencia como una herramienta para desasociar a los Estados Unidos de los regímenes represivos y no para reducir la represión en forma directa (Schultz 1981: 205). Esta modificación fue avalada por Warren Christopher, lo que permitió que la influencia de la Oficina de Derechos Humanos permaneciera inalterada (Ibíd.: 205).

## **IV EL INTENTO DE AVANZAR EN UNA ESTRATEGIA CONCERTADA CON VIDELA Y CON LOS SECTORES VIDELISTAS**

### **IV. 1 La apertura externa de los moderados**

La presión de la administración norteamericana comenzó a abrir una nueva grieta en el frente militar argentino. Hasta comienzos de la administración Carter, la campaña represiva del gobierno militar tenía como faceta externa una única estrategia destinada a “ganar tiempo” que parecía ser compartida y coordinada por todos los sectores castrenses. El secreto con que se llevaba a cabo el plan represivo se combinaba con alegaciones ante los diplomáticos norteamericanos de que necesitaban tiempo, ya fuera para acabar con la subversión o bien para disciplinar a los grupos represores. En los dos encuentros entre el canciller Guzzetti y Kissinger el argentino, a sabiendas de que la administración Ford no iba a entorpecer la campaña represiva del gobierno militar, se limitaba a explicar cuál era el período que estimaban podrían finalizar con la represión. Mientras que en los contactos entre integrantes de la Junta o funcionarios del gobierno militar con el embajador Hill, los argentinos debían echar mano al argumento de que Videla estaba intentando fortalecerse para imponer su autoridad a las bandas represoras alegando que el presidente necesitaba tiempo para evitar fracturas en las Fuerzas Armadas. Lo cual era evidentemente un artilugio destinado a lograr el mismo objetivo, ganar tiempo para concluir la campaña represiva evitando los costos internacionales de la misma. Todos los sectores militares parecían comprometidos en hacer creíble el argumento de que Videla se proponía terminar con el terrorismo de derecha, lo cual es visible en el caso del canciller Cesar Guzzetti quien –a pesar de la oposición de la Marina a la línea de Videla- repetía ante el embajador Hill el argumento de que el presidente necesitaba consolidar su posición interna para poner límite a los excesos.

Hasta la asunción de Carter, si bien no eran inexistentes las diferencias entre duros y moderados en cuanto a cómo debía responderse a las críticas externas, se trataba más bien de una diferencia de matices. Los moderados podían en sus conversaciones con los diplomáticos norteamericanos reconocer que había un “problema” a resolver en relación a los derechos humanos, lo que ciertamente impresionaba muy positivamente a éstos, como se aprecia en las conversaciones que Hill mantuvo con Viola, Villarreal y Yofre y en los cables que éste enviaba posteriormente a Washington. Los duros, por su parte, se enfrascaban en el argumento de que la Argentina estaba peleando una guerra justa y que la “incomprensión” de las democracias occidentales no debían torcerla de sus objetivos

internos, a la vez que acusaban a las organizaciones de derechos humanos que influían en las decisiones en Washington de estar infiltradas por el “marxismo internacional”. Pero todos parecían obrar en acuerdo con la estrategia hacia el exterior que había sido acordada antes del golpe, mantener la represión en secreto y buscar mantener el apoyo externo mientras se acababa con la guerra antisubversiva.

A partir de 1977 con la creciente presión internacional las diferencias entre duros y moderados tendieron a acrecentarse y cada uno defendió la necesidad de encauzar al *Proceso* de acuerdo a su propia idea. Los duros sostenían a rajatabla la legitimidad de la lucha antisubversiva y veían cualquier intento de concesión de Videla a los norteamericanos como una claudicación. En este línea, el brigadier Ramón Agosti declaró en mayo de 1978 que el *Proceso* defendería sus ideales “*hasta con la soledad más absoluta si es necesario*” (*Clarín*, 19 de mayo de 1978, citado en Novaro y Palermo 2003: 285 nota al pie 38). En el mismo sentido el canciller argentino Oscar Montes denunciaría en septiembre de 1978 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que el terrorismo “*es una vasta conspiración*” para aislar a la Argentina del resto del mundo ante lo cual el país ejercía el “*legítimo derecho de defensa*”, agregando luego que “*los grupos terroristas, escudados en una pretendida campaña de defensa de los derechos humanos, recurren a intencionadas acusaciones para presentar a esos países como violadores de tales derechos*” (Troncoso 1985: 68).

La Marina y los duros del Ejército buscarían impedir que se consumara el acercamiento de posiciones buscado por Videla entre el gobierno argentino y el norteamericano. Los moderados, por su parte, comenzaron a proyectar una serie de visitas presidenciales al exterior con el fin de evitar el aislamiento del régimen. Fue así que la profundización de las presiones norteamericanas implicó para el régimen militar argentino una profundización de las diferencias que presentaban los duros y moderados. Mientras que los últimos lograron influir sobre Videla para intentar llevar a cabo una política de apertura internacional, los primeros se sirvieron de todos los recursos disponibles para intentar frustrar esa apertura, incluyendo secuestros y asesinatos.

La serie de visitas de Videla al extranjero fueron impulsadas por el secretario general de la presidencia general José Villarreal y por su subsecretario el abogado Ricardo Yofre. Ambos conformaban una suerte de ala política del sector moderado del gobierno, como tal buscaban auspiciar una salida democrática al régimen militar basada en la incorporación de dirigentes políticos civiles como funcionarios, en el aumento de los contactos con los presidentes democráticos de la región y en un diálogo con las principales corrientes políticas del país. Ya en los inicios del régimen militar Villarreal y Yofre habían visto al ámbito externo como un área propicia para

promover una faceta moderada del régimen convocando a dirigentes políticos para ocupar embajadas en el exterior, una iniciativa que exitosamente lograron imponer a los halcones<sup>94</sup>. A comienzos de 1977 comenzaron a promover una serie de visitas presidenciales al exterior como una estrategia para evadir el aislamiento externo que comenzaba a sufrir el régimen militar. Los funcionarios de la Cancillería argentina recibieron órdenes de Massera de no colaborar con esas visitas, bajo el pretexto o bien de que el país a visitar era una *“cueva de subversivos y marxistas”*, o bien de que *“la visita iba a ser usada para humillar a nuestro presidente con la campaña antiargentina que elementos subversivos desarrollan en el exterior”* (Cisneros y Escudé 2000: 283).

La primera de estas visitas tuvo lugar en marzo de 1977 con el viaje de Videla a Perú. Este país estaba entonces gobernado por el general conservador Francisco Morales Bermúdez, quien lideraba un proceso de transición hacia la democracia tutelada por las Fuerzas Armadas de ese país –un ejemplo que los moderados querían emular para la Argentina-. Finalizado el encuentro entre Videla y Morales Bermúdez, el presidente argentino improvisó una conferencia de prensa en la que se manifestó a favor del diálogo político y del debate de ideas y declaró que se había terminado la etapa del silencio. Luego de que el mandatario argentino se retirara de la sala un miembro de la Marina argentina, el subsecretario de Información Pública capitán de navío Carlos Corti desautorizó explícitamente al presidente al declarar ante los mismos periodistas: *“Esto es lo que él piensa, pero nosotros no estamos de acuerdo”* (Uriarte 1992: 156). Por su parte el ministro Harguindeguy se apresuró a *“aclarar”* a la prensa que el fin del silencio *“no significa la apertura del diálogo con las agrupaciones políticas”* (Clarín, 18 de marzo de 1977, citado en Novaro y Palermo 2003: 194). Tras el regreso del presidente, el almirante Massera le reclamó directamente la renuncia del ministro Horacio Liendo, del secretario José Villarreal y del subsecretario Ricardo Yofre (Ibíd.: 156). Videla logró garantizar la permanencia de los funcionarios en sus puestos, pero resultaba claro que la Marina estaba acercando peligrosamente posiciones con los halcones del Ejército, lo cual ponía en serio peligro la estabilidad de su liderazgo.

En mayo de ese año Videla realizó una visita a Venezuela entonces gobernada por Carlos Andrés Pérez, un prestigioso líder socialdemócrata; por ende se trataba de un destino muy importante para la estrategia de Villarreal y Yofre. Se esperaba que el

---

<sup>94</sup> Los dirigentes políticos convocados al frente de embajadas fueron el radical Héctor Hidalgo Solá quien fue nombrado embajador argentino en Venezuela, el socialista Américo Ghioldi al frente de la embajada argentina en Portugal, el radical Rubén Blanco en la embajada argentina en el Vaticano, el demócrata progresista Rafael Martínez Raymonda en la embajada argentina en Italia y el desarrollista Oscar Camilión a cargo de la embajada argentina en Brasil.

encuentro entre Videla y el presidente venezolano sirviera para mejorar la imagen internacional e interna de Videla como líder moderado y a su vez neutralizara las críticas del exilio argentino en Venezuela (Cisneros y Escudé 2000: 342). Mejorar los contactos entre Videla y Carlos Andrés Pérez ofrecía una segunda ventaja para los moderados: el presidente venezolano era el mandatario de la región con mejor acceso a Carter, quien lo reconocía como el principal líder democrático del Cono Sur. Pérez podría entonces servir como un mediador capaz de acercar las posiciones entre el gobierno argentino y el norteamericano<sup>95</sup> y, según esperaba Videla, aplacara las presiones de Washington sobre la Argentina.

El hecho de que la visita hubiera sido gestada desde la secretaría general de la presidencia demuestra la compartimentación con la que se implementaba la política exterior del régimen militar. Desde un primer momento la Cancillería se había opuesto a la realización de ese viaje ya que los intentos de apertura de Videla hacia gobiernos civiles –que alentaban la posibilidad de acuerdos con la dirigencia civil en la Argentina– chocaban con las ambiciones políticas del almirante Massera. Tal como afirma Uriarte (1992: 160): *“Massera había comenzado a intuir que se avecinaban dos desemboques posibles para el gobierno de la Junta Militar: el “liberal”, que básicamente consistía en una alianza de Viola con Villarreal y Yofre y la UCR, y el “corporativista”, que configuraba una vaga alianza entre los comandantes de Cuerpo y todo cuanto hubiera de totalitario y corporativista en el país”*. Massera tenía la pretensión de encarnar el liderazgo de esta última corriente, orientándola hacia una dirección obrerista en alianza con el peronismo. En el viaje de Videla a Venezuela tuvo un rol clave el embajador argentino en ese país y político radical Héctor Hidalgo Solá. De ahí que el almirante considerara que la visita consolidaba a los sectores militares que auspiciaban una salida política liderada por ese sector, en contradicción con sus propios intereses (Uriarte 1991: 160-166). El 18 de julio de 1977 Hidalgo Solá sería secuestrado durante un breve viaje a Buenos Aires y desaparecido. Su desaparición fue uno de los golpes más fuertes al presidente Videla por parte de facciones rivales de las Fuerzas Armadas<sup>96</sup>.

La oposición de la Cancillería creció luego de que el senado venezolano emitiera una resolución recomendando que la visita fuera cancelada si no se producía

---

<sup>95</sup> Un cálculo que posteriormente se demostraría acertado. Como veremos, el presidente venezolano fue uno de los principales involucrados en gestionar un encuentro entre el presidente Videla y el presidente norteamericano James Carter durante la visita del primero a Washington para la firma del tratado del canal de Panamá, en septiembre de 1977 (Yofre 2007: 69).

<sup>96</sup> Las sospechas se dirigieron tanto al sector del I cuerpo de ejército liderado por Suárez Mason como a la Marina. El embajador había hecho tras su llegada a Buenos Aires declaraciones afirmando que aspiraba a una pronta evolución hacia la democracia y que iba a hacer *“lo posible para ser el presidente de la Argentina”* (Yofre 2007: 68). Las declaraciones del embajador y su papel en la gira de Videla por Venezuela hacen que tanto la Marina como los halcones puedan ser los responsables del secuestro, aunque la autoría del mismo nunca fue dilucidada.

la liberación del ex senador radical Hipólito Solari Yrigoyen, un reconocido defensor de los derechos humanos que había sido detenido por el régimen militar<sup>97</sup>. Tras la resolución del senado venezolano, el presidente Carlos Andrés Pérez se comunicó con Videla y le informó que la realización de su visita dependía de la liberación del ex senador radical. Videla accedió al pedido del presidente venezolano a pesar de la oposición de la Cancillería (Uriarte 1992: 160) e Hipólito Solari Yrigoyen fue liberado el 17 de mayo y partió al exilio.

Tras la liberación de Solari Yrigoyen, los gobiernos de Argentina y Venezuela lograron acordar la visita de Videla a este país para finales de mayo. Allí el presidente argentino fue recibido personalmente por Carlos Andrés Pérez y mantuvieron un encuentro privado en el que discutieron sobre la cuestión de los derechos humanos en Argentina y el de un eventual retorno a la democracia<sup>98</sup>. Al finalizar el encuentro, en declaraciones a la prensa Carlos Andrés Pérez manifestó su deseo de que se produjera un pronto retorno a la democracia en la Argentina; Videla por su parte manifestó que el objetivo de las Fuerzas Armadas era el retorno a la democracia pero que para ello sería necesario primero consolidar el orden y la autoridad, y se negó a hablar de un posible calendario para la transición<sup>99</sup>. Ante las preguntas de la prensa venezolana, Videla admitió la posibilidad de que las fuerzas de seguridad estuvieran cometiendo excesos en su lucha contra la subversión, pero inmediatamente negó que ésta fuera una política del gobierno. La visita fue considerada un éxito por Villarreal y Yofre y por los diplomáticos norteamericanos que vieron como Videla podía sustentar su imagen de líder moderado en una de las pocas democracias de la región<sup>100</sup>.

#### **IV. 2 El encuentro entre Videla y Todman en Venezuela**

El viaje de Videla a Venezuela sirvió también para organizar una reunión entre el presidente y el subsecretario de asuntos latinoamericanos Terence Todman, quien se encontraba en ese país. Todman, a último momento había suspendido a la

---

<sup>97</sup> Hipólito Solari Yrigoyen había denunciado públicamente en 1972 los fusilamientos de guerrilleros del ERP, de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y de Montoneros, luego de que estos protagonizaran una fuga del penal de Rawson en donde estaban detenidos. A partir de esas denuncias Solari Yrigoyen se había convertido en un objetivo de los grupos de ultraderecha. En noviembre de 1973 una bomba fue colocada en su automóvil por la Triple A pero Solari Yrigoyen logró sobrevivir al incidente. En agosto de 1976 el ex senador fue detenido y llevado a una prisión militar clandestina de Bahía Blanca en donde fue golpeado y torturado. Posteriormente su detención fue oficializada por el gobierno militar y fue transferido al penal de Rawson. Allí estuvo alojado junto con el ex diputado radical Mario Amaya, quien murió a causa de las torturas recibidas. Solari Yrigoyen permaneció en Rawson hasta su liberación en mayo de 1977.

<sup>98</sup> Cable 5093 de la embajada de los Estados Unidos en Caracas, "Argentine President's Visit to Venezuela", mayo de 1977.

<sup>99</sup> *Ibíd.*

<sup>100</sup> *Ibíd.*

Argentina como destino en su gira sudamericana -lo cual había sido interpretado como una mala señal en Buenos Aires-. El encuentro fue breve y se trató principalmente el tema de derechos humanos. Todman le dijo que si bien entendían la difícil situación que atravesaba la Argentina y la necesidad de poner bajo control la situación era importante que el gobierno argentino adoptara una mayor moderación en su lucha contra el terrorismo, mientras que Videla respondió que así como él entendía la posición de los Estados Unidos en defensa de los derechos humanos, esperaba que el gobierno norteamericano comprendiera la difícil situación que atravesaba la Argentina<sup>101</sup>.

Luego del regreso a Washington del subsecretario Todman, se comunicó con él el embajador argentino Jorge Aja Espil. El embajador, conciente de las diferencias que existían al interior del Departamento de Estado, comprendió que era necesario aprovechar la oportunidad para intentar establecer una línea de contacto con los sectores más conciliadores –con el régimen militar argentino- del ARA. A su vez, se proponía lograr una visita de parte del subsecretario a la Argentina. Una visita de parte de Todman implicaría una modificación en el tono de las relaciones bilaterales; podría ser leída en Buenos Aires como una señal positiva de interés por parte de los Estados Unidos que abriría la posibilidad de extender el diálogo hacia otros ámbitos más allá de los derechos humanos. Hasta ese momento únicamente Patricia Derian había visitado la Argentina lo que daba a entender que el país no era visto más que como un “problema” debido a las recurrentes denuncias de torturas y asesinatos.

Aja Espil comenzó la conversación con Todman preguntando cuál había sido la impresión que se había llevado de su encuentro con Videla. Todman le respondió que se trató de una charla franca y amistosa. A continuación el argentino le propuso una visita al país para poder establecer un contacto personal con las autoridades argentinas, a lo que el subsecretario respondió que esperaba poder realizarla en julio o agosto. El embajador intentó abrir una rendija en cuanto a posibles diferencias al interior del gobierno norteamericano y se interesó sobre cuál era la opinión del subsecretario sobre las acciones que estaba tomando el Congreso norteamericano. Este admitió estar preocupado por ellas y le explicó que el Congreso quería impulsar el respeto a los derechos humanos a través de acciones punitivas, mientras que el enfoque de la administración de Carter era el de promover medidas específicas que contribuyeran a un mayor respeto de los derechos humanos evitando el camino de las

---

<sup>101</sup> Cable 4775 enviado por Todman desde la embajada de Estados Unidos en Venezuela, “Meeting Between Assistant Secretary Todman and President Videla of Argentina”, mayo de 1977. Según Seoane y Muleiro (2001: 302) Videla salió satisfecho de ese encuentro porque creía haber convencido a Todman de que era necesario que los Estados Unidos frenaran sus ataques al gobierno argentino.

sanciones<sup>102</sup>. Aja Espil comprendió que los funcionarios de carrera del ARA eran el sector de la administración con el cual se podría entablar conversaciones más fructíferas. A su vez, la promesa de Todman de realizar una visita a mitad de año era una buena señal de interés por parte de los Estados Unidos, que podría reforzar la estrategia de apertura internacional implementada por los moderados.

#### **IV. 3 Los contactos con Martínez de Hoz y la votación en el Banco Mundial**

Un nuevo acercamiento entre el gobierno argentino y el norteamericano se produjo a fines de mayo, cuando el ministro de economía José Alfredo Martínez de Hoz viajó junto con el presidente del Banco Central Adolfo Diz a Guatemala para asistir a una reunión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El ministro argentino tenía buenas conexiones con altos funcionarios de los Estados Unidos y su plan económico contaba con mucho prestigio en ese país, de modo que su viaje fue aprovechado para intentar entablar contactos con los funcionarios norteamericanos que concurrirían a la reunión del BID. Tal como afirman Cisneros y Escudé (2000: 295) los contactos del ministro excedieron las atribuciones propias de un ministro de economía y se extendieron a cuestiones puramente políticas como era la cuestión de los derechos humanos. El tema central que el ministro quería abordar con los norteamericanos en aquella ocasión era una serie de créditos que la Argentina estaba solicitando en el Banco Mundial y en el BID. El gobierno argentino había solicitado un préstamo por 100 millones de dólares en el Banco Mundial para apoyar la modernización de industrias exportadoras cuya asignación sería tratada el 16 de junio, además de otros dos créditos en el BID. La enmienda Harkin obligaría al gobierno norteamericano a votar negativamente a esas aplicaciones en caso de que se determinara que en la Argentina había un patrón permanente de violaciones a los derechos humanos. Por eso los funcionarios norteamericanos, que tenían un profundo respeto por la gestión de Martínez de Hoz, querían persuadirlo de que retirara todas las solicitudes de créditos que ameritarían un voto negativo por parte de los Estados Unidos, ya que no querían que la justificación del voto se tornara en un nuevo punto de tensión en las relaciones bilaterales. Por su parte, el argentino quería conseguir el apoyo norteamericano para esos créditos. El financiamiento externo era un elemento vital dentro de su programa económico del gobierno militar y los Estados Unidos tenían un peso preponderante en estos organismos: su voto representaba el 30 % en el BID, un 16,39 % en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento del Banco

---

<sup>102</sup> Cable 117728 del Departamento de Estado, "Argentine Ambassador's Call on Assistant Secretary Todman", Mayo de 1977.

Mundial y un 23,68 % en la Corporación Financiera Internacional del mismo organismo (Rodríguez Caillava 2004: 71).

La primera reunión del ministro argentino fue con el secretario del tesoro Michael Blumenthal de la que también participaron el director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) Dante Simone y otros funcionarios del tesoro. Blumenthal comenzó la conversación alabando el programa económico de Martínez de Hoz para luego centrarse en el tema de los derechos humanos, y le preguntó directamente al argentino si el gobierno no podía combatir al terrorismo a través de procedimientos legales ya que –explicó– preocupaba especialmente en los Estados Unidos su ausencia. El argentino argumentó cínicamente que resultaba difícil hacerlo porque los jueces no condenarían a los terroristas por temor a represalias, y agregó que había de parte de los oficiales jóvenes del Ejército y de la policía una política de no tomar prisioneros. Sin embargo, prometió que en los próximos meses habría progresos en el área, ya que Videla estaba firmemente comprometido con la protección de los derechos humanos y las dos principales organizaciones terroristas estaban próximas a ser desarticuladas. A continuación discutieron el tema de los créditos para la Argentina. El secretario Blumenthal le explicó a Martínez de Hoz la situación y le recomendó que pospusiera toda solicitud ante los organismos financieros. Martínez de Hoz aceptó dejar de lado dos solicitudes que pensaba realizar ante el BID pero se negó a retirar la solicitud por 100 millones de dólares ante el Banco Mundial que era de especial interés para la Argentina. Blumenthal respondió que probablemente el crédito traería problemas para los norteamericanos<sup>103</sup>.

El segundo encuentro que mantuvo el ministro de economía fue con el director del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos Zbigniew Brzezinski. El ministro argentino reiteró su interés por el crédito de 100 millones de dólares que trataría el Banco Mundial. Brzezinski, al igual que Blumenthal, le respondió que tendrían dificultades para aprobar el crédito y aconsejó al argentino que el gobierno realizara gestos unilaterales en materia de derechos humanos, y explicó que esto ayudaría a cambiar la percepción del público norteamericano. El consejo pareció contribuir a hallar una salida al impasse en el que se encontraban las relaciones. Martínez de Hoz respondió que informaría inmediatamente de esta conversación a Videla y que en el curso de las dos semanas que restaban antes de la votación en el

---

<sup>103</sup> Cable 128010 del Departamento de Estado, "Secretary Blumenthal's Bilateral Meeting with Argentina", 1 de junio de 1977.

Banco Mundial el gobierno argentino anunciaría medidas para mejorar la situación de los derechos humanos<sup>104</sup>.

Así concluyeron los encuentros entre el ministro de economía y los funcionarios norteamericanos. Los intentos argentinos de lograr un voto positivo de parte de los Estados Unidos en el Banco Mundial continuaron algunos días más tarde, cuando el consejero político de la embajada argentina en Washington Víctor Beauge consultó al funcionario del ARA Fernando Rondon sobre la posición que tomarían los Estados Unidos ante el crédito de 100 millones de dólares que la Argentina solicitaría ante el Banco Mundial. Rondon le respondió que el voto de los Estados Unidos no sería favorable para la Argentina; entonces el argentino le preguntó directamente si aún había tiempo para modificar el voto norteamericano y qué medidas debería tomar la Argentina para ello. El funcionario del ARA respondió que aún estaban a tiempo de modificar el voto norteamericano y que, tal como habían dicho en sucesivos encuentros los representantes de este país, necesitaban que la Argentina corrigiera los métodos en la lucha antisubversiva. En particular recomendó al gobierno argentino publicar las listas de todos los detenidos bajo la autoridad del gobierno, darles una acusación y juicio formal o liberarlos, regularizar los procesos de detención, poner fin a las desapariciones, restaurar el derecho de opción tal cual figura en la Constitución argentina y castigar a los culpables de excesos como tortura a detenidos. También discutieron la posibilidad de que el gobierno argentino invitara a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a la Argentina. El diálogo terminó de todos modos sin ningún avance de parte del argentino en cuanto a las medidas solicitadas por los norteamericanos<sup>105</sup>.

Tras su regreso a Buenos Aires, Martínez de Hoz se comunicó con el diplomático norteamericano Maxwell Chaplin para conversar sobre los resultados de sus reuniones con Blumenthal y Brzezinski. El argentino se mostró satisfecho por los resultados de esas reuniones y dijo que en su opinión se trataba de gestos amistosos de funcionarios seriamente comprometidos con el progreso de los derechos humanos a los que el gobierno argentino debía dar una respuesta. Y a continuación le adelantó a Chaplin que esa misma tarde el gobierno argentino anunciaría el reestablecimiento del derecho constitucional de opción –para que los detenidos puedan abandonar el país-, que se procesaría en cortes civiles a acusados de actos de terrorismo y que se prohibiría temporalmente la circulación de la revista de ultraderecha *Cabildo*<sup>106</sup>. “Los

---

<sup>104</sup> Cable del Departamento de Estado, “Meeting with Martinez de Hoz, Argentine Economic Minister”, 4 de junio de 1977.

<sup>105</sup> Cable 136133 del Departamento de Estado, “Human Rights and the IFIS”, 13 de junio de 1977.

<sup>106</sup> *Cabildo* era una revista de extrema derecha antisemita. En respuesta al fuerte contenido antisemita de la edición de abril de la revista, el Comité Judío Americano había pedido su prohibición.

*hechos mostrarán que hay un continuo progreso hacia la normalización y el imperio de la ley en la Argentina*”, prometió el ministro<sup>107</sup>.

Chaplin consideró que finalmente habían encontrado la llave para poder influir sobre el presidente Videla y sobre la situación de los derechos humanos en Argentina, lo que resultaba óptimo para su tarea diplomática. La gestión de créditos para la recuperación económica era un tema sensible para el gobierno argentino, y el ministro de economía tenía capacidad de acceso a las decisiones presidenciales evitando las interferencias de parte de la Cancillería. Martínez de Hoz se había transformado así en lo que parecía un canal ideal para acceder a Videla; a la vez que la estrategia de promoción de los derechos humanos a través de sanciones parecía dar sus frutos. Concluida la conversación con Martínez de Hoz, Chaplin informó de ella a Washington y opinó: *“Estamos impresionados por el grado en que Martínez de Hoz ha sido capaz de obtener respuestas aparentemente positivas del gobierno argentino en áreas sensibles de los derechos humanos (aunque lo haya hecho con el objetivo de obtener un voto favorable por parte de los Estados Unidos), y no creo que estas respuestas deban ser subestimadas por su limitado alcance”*<sup>108</sup>; incluso aconsejó a sus superiores que manifestaran una reacción positiva a los anuncios ante los representantes del gobierno argentino en la reunión del Banco Mundial, *“más allá de cómo Estados Unidos vote el 16 de junio”*<sup>109</sup> aclaró.

El día 14 de junio el gobierno argentino anunció públicamente las medidas que Martínez de Hoz había adelantado a Chaplin. Se informó que se publicaría una lista de 342 detenidos bajo el Poder Ejecutivo Nacional que serían liberados, que se procesarían alrededor de 1000 acusados bajo cargos de subversión en las cortes federales y militares, que el presidente Videla había ordenado al ministro del Interior analizar la posibilidad de reinstaurar el derecho de opción y que se prohibiría la circulación de los números de junio y julio de la revista *Cabildo. La Opinión*, que ya estaba intervenido por las autoridades militares tras la detención de su director Jacobo Timerman, fue el único diario que difundió el anuncio del gobierno al cual enmarcaba en los intentos del gobierno de *“contrarrestar la imagen negativa que se estaba difundiendo sobre la Argentina en el extranjero”*<sup>110</sup>.

Ese mismo día Chaplin le envió un cable el subsecretario de asuntos latinoamericanos Terence Todman en el que trazaba una descripción sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. El análisis de Chaplin debía servir

---

<sup>107</sup> Cable 4444 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “GOA Demarche on Human Rights”, 15 de junio de 1977, páginas 1 y 2.

<sup>108</sup> *Ibid.*, página 2.

<sup>109</sup> *Ibid.*, página 2.

<sup>110</sup> Cable 4638 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “GOA Notes Human Rights Improvements”, 22 de junio de 1977.

para decidir y sustentar el voto norteamericano en el Banco Mundial. En él, Chaplin da por tierra definitivamente con la idea de que las bandas represivas actuaban por fuera del control del presidente Videla en lo que constituye la referencia más concluyente enviada por la embajada a Washington en contra de esta teoría: *“No hay bandas para-policiales o para-militares operando por fuera del control de las autoridades; la Triple A ha sido dispersada y sus miembros encarcelados por crímenes comunes. El presidente Videla está al tanto y en términos generales aprueba los métodos usados para combatir el terrorismo y eliminar a sus miembros combatientes. No parece haber disputas respecto a este objetivo entre las tres Fuerzas Armadas”*<sup>111</sup>. Sin embargo, en el mismo cable el diplomático norteamericano incluía un comentario que relativizaba la afirmación anterior en el que daba cuenta de una supuesta influencia moderadora de Videla dentro del régimen militar: *“Se sabe que varias unidades de las tres Fuerzas Armadas y policiales tienen sus “propios” prisioneros cuyas identidades, estatus y disposición final no siempre son reportadas o sujetos al control presidencial. Se cree que Videla mismo está disconforme con esta situación pero es incapaz o bien no quiere confrontar a sus propios comandantes de cuerpo o a otras ramas sobre su conducta en la guerra contra el terrorismo (...) Sin embargo se cree que él ejerce una influencia moderadora, y probablemente ha puesto un freno sobre violaciones a los derechos humanos de mayor violencia y extensión a través de su compromiso con la moderación, su apoyo a la Iglesia, su habilidad para neutralizar maniobras políticas de los duros y su relativa mayor apertura y sensibilidad a la opinión internacional”*<sup>112</sup>. Chaplin citaba como ejemplos las declaraciones de Videla en Caracas durante su visita en las que daba cuenta de que había *“excesos en la represión cometidos por las fuerzas del orden”*, su tolerancia frente a las incipientes críticas de la Iglesia, sus intentos de poner freno al uso de la represión ilegal para los acusados de delitos económicos –como en el caso del banquero Graiver<sup>113</sup>- y sus maniobras para lograr el pase a retiro de generales duros; el diplomático cerraba su informe considerando que Videla era probablemente *“la más aceptable y única alternativa frente a un gobierno más represivo de los militares de línea dura”*<sup>114</sup>.

Dos días después, horas antes de que en el Banco Mundial se votara la solicitud de crédito para la Argentina, el embajador Aja Espil se comunicó con el

---

<sup>111</sup> Cable 04442 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Argentine Human Rights Situation: A General Review”, 14 de junio de 1977, páginas 3 y 4.

<sup>112</sup> *Ibíd*, página 4.

<sup>113</sup> David Graiver era un banquero judío acusado de manejar el dinero de la guerrilla Montoneros. Murió en un accidente aéreo cuando viajaba de Nueva York –en donde residía desde 1975- a Acapulco en agosto de 1976. Las investigaciones sobre su imperio financiero y sobre sus vínculos con los Montoneros que involucraron también al periodista Jacobo Timerman continuaron durante los siguientes años (ver al respecto Mochkofsky 2003: 264-272).

<sup>114</sup> *Ibíd*, página 2.

funcionario del ARA William Luers para hacer un último intento de que los Estados Unidos votaran favorablemente al crédito. El embajador argentino abrió la conversación diciendo que su gobierno había hecho suficientes avances en materia de derechos humanos para ameritar un voto positivo por parte de los Estados Unidos y enumeró todas las medidas que unos días antes había anunciado el gobierno. Agregó que un “no” de parte del gobierno norteamericano debilitaría la posición de Martínez de Hoz frente a los sectores más intransigentes y conservadores de las Fuerzas Armadas, confiándole que el ministro había vuelto de su viaje a Guatemala convencido de que era necesario avanzar en la normalización de los procedimientos para acceder al apoyo político y económico de los Estados Unidos. Finalizada la conversación, Luers consideró con Warren Christopher la posición que debían tomar los Estados Unidos. Decidieron que lo más adecuado sería una abstención en la votación –lo cual había sido decidido con anterioridad- pero declarando que había esperanzadores signos de que la situación en Argentina comenzaba a mejorar; posteriormente se le requeriría a Maxwell Chaplin que explicara estos puntos al ministro Martínez de Hoz<sup>115</sup>.

El día 16 de junio se sometió a votación en el Banco Mundial el pedido de crédito para la Argentina. El gobierno norteamericano mantuvo al decisión de abstenerse en la votación, pero en la explicación de la decisión el delegado norteamericano hizo notar que en las últimas semanas había habido indicios de una mejora en la situación de los derechos humanos, a la vez que expresaba la esperanza de que futuros progresos hicieran posible que los Estados Unidos dieran su apoyo a pedidos de crédito para la Argentina<sup>116</sup>. El delegado norteamericano informó en privado a su colega argentino que cuando hablaba de signos alentadores de progreso en el área de derechos humanos se refería específicamente a los recientes anuncios dados a conocer por el gobierno argentino el 14 de junio. La declaración del delegado norteamericano tuvo una dura respuesta de parte del delegado argentino, quien acusó a los Estados Unidos de querer politizar a las instituciones financieras internacionales y de querer convertir al Banco Mundial en un “Banco de los derechos humanos”<sup>117</sup>. La abstención norteamericana no impidió de todos modos que se otorgara el crédito para la Argentina; diecinueve de los veinte delegados presentes en la votación apoyaron el pedido. En declaraciones públicas luego de la votación, el ministro Martínez de Hoz tuvo una posición más conciliadora que la del delegado argentino en el Banco Mundial: afirmó que la abstención norteamericana era un alentador signo de que la situación

---

<sup>115</sup> Cable 138380 del Departamento de Estado, de Luers para Todman, “Argentines Note Human Rights Improvements in Order to Influence US Vote in IFIS”, 16 de junio de 1977.

<sup>116</sup> Cable 139085 del Departamento de Estado, “US Statement on Argentina in World Bank”, junio de 1977.

<sup>117</sup> Cable 141619 del Departamento de Estado, “U.S. Abstains on Argentine World Bank Loans”, junio de 1977.

argentina comenzaba a ser comprendida y se congratuló de que sus propios esfuerzos hubieran impedido un voto negativo<sup>118</sup>.

Paralelamente en Granada, en donde se estaba realizando la séptima asamblea general de la Organización de Estados Americanos (OEA) el secretario de estado Cyrus Vance hizo saber en privado al canciller argentino Oscar Montes<sup>119</sup> que su gobierno estaba especialmente interesado y esperanzado por las medidas recientemente anunciadas por el gobierno argentino<sup>120</sup>. La asamblea general fue el marco de una nueva victoria de la diplomacia norteamericana en sus intentos de reunir un mayor consenso en el continente para la promoción de los derechos humanos, al aprobar una resolución que afirmaba: *“no hay circunstancias que justifiquen la tortura, ejecuciones sumarias o detención prolongada sin juicio en contra de la ley”* (Schultz 1981: 133, traducción propia).

#### **IV. 4 Un posible reconocimiento**

Durante las semanas posteriores a los anuncios del 14 de junio, los diplomáticos norteamericanos en Buenos Aires se abocaron a reunir información más detallada las medidas. En particular querían asegurarse de que los 342 amnistiados hubieran sido efectivamente liberados. Sin embargo, de acuerdo a los contactos de la embajada en los organismos de derechos humanos y en la Iglesia, nada había cambiado en la situación de la mayoría de los detenidos que figuraban en la lista de amnistiados. Maxwell Chaplin, quien por ser el diplomático de mayor jerarquía había quedado a cargo de la misión tras la renuncia de Robert Hill, envió el 22 de junio un cable a Washington informando que la embajada no había logrado confirmar que efectivamente se hubiera producido una liberación de 342 detenidos. El diplomático reportaba que en numerosos casos familiares de los detenidos incluidos en las listas habían asegurado que ellos aún estaban detenidos sin ninguna perspectiva de ser liberados. A su vez, el diplomático informaba que no se habían producido avances en los supuestos intentos de reinstaurar el derecho de opción y que ya en ocasiones anteriores el gobierno argentino había anunciado su reinstauración sin que se produjese resultado alguno. Chaplin cerraba su informe considerando que la evidencia

---

<sup>118</sup> Cable 04630 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Martinez de Hoz Explains U.S. Loan Abstention”, junio de 1977.

<sup>119</sup> El almirante Oscar Montes había reemplazado al almirante César Guzzetti al frente de la Cancillería. Guzzetti había sido víctima de un atentado por parte de Montoneros.

<sup>120</sup> Departamento de Estado, “Memorandum for Dr. Zbigniew Brzezinsky. The White House”, 2 de julio de 1977.

reunida parecía mostrar que se trataba nada más que de una “*cortina de humo estadística*” para aparentar progresos en el área de los derechos humanos<sup>121</sup>.

Sin haber tenido acceso a este informe de Chaplin, los principales responsables de la diplomacia norteamericana se congratulaban de que finalmente el gobierno argentino hubiera comprendido la seriedad de sus amenazas y que los consejos de Brzezinski a Martínez de Hoz en Guatemala habían dado lugar a una limitada amnistía que podría ser seguida por nuevos progresos. Para estimular a Videla a avanzar en ese sentido, el gobierno norteamericano decidió recurrir a un gesto simbólico: el presidente Carter reconocería públicamente el progreso de la situación de los derechos humanos en la Argentina a raíz de las medidas adoptadas el 14 de junio. Ese reconocimiento podría ser leído en Buenos Aires como una señal de que en caso de seguir en la misma dirección, los Estados Unidos comenzarían a apoyar a la Argentina en los organismos financieros internacionales.

Si bien toda política exterior utiliza gestos y señales como recurso para conseguir determinados objetivos, en el caso de la política exterior del gobierno de Carter éstos parecían tener un lugar central. Pero estos gestos y señales debían ser cuidadosamente medidos para no dañar la reputación que el presidente buscaba conseguir para sí mismo y para su país. La creación y mantenimiento de una reputación incuestionable de promoción de valores era de suma importancia tanto en el plano interno como en el externo. En el plano doméstico es preciso recordar que buena parte de los apoyos de Carter se basaban en la imagen del candidato como un líder capaz de llevar a la nación a un “renacimiento moral”. En este sentido, retroceder en su compromiso de no dar asistencia a dictaduras generaría altos costos a su gobierno. En el plano internacional, el presidente demócrata necesitaba mostrar al mundo que su compromiso con los derechos humanos era real y no sólo discursivo; por ende, todo posible gesto de acercamiento a un dictador era cuidadosamente estudiado.

En el caso argentino, el “asociar” –tal era el término empleado en los cables de la Casa Blanca- a Carter con las medidas anunciadas el 14 de junio requería un meticuloso análisis previo. Así, entre finales de junio y finales de agosto circularon entre el Departamento de Estado, la Casa Blanca y la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires nueve cables que involucraban a altos funcionarios del gobierno demócrata –como es el caso de Brzezinski, Vance y Christopher- en los que se discutía la posibilidad de avanzar en un reconocimiento presidencial al gobierno argentino. Todo comenzó cuando el 27 de junio Brzezinski instruyó a Chaplin a que

---

<sup>121</sup> Cable 4638 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “GOA Notes Human Rights Improvements”, 22 de junio de 1977, página 4.

transmitiera al gobierno argentino el reconocimiento personal del presidente Carter por la decisión de liberar a 342 detenidos, procesar a través de las cortes a cerca de 1000 detenidos acusados de casos de subversión y considerar la posibilidad de poner nuevamente en vigencia el derecho de opción<sup>122</sup>. El 2 de julio respondió a ese cable el funcionario del ARA Fernando Rondon alertando sobre la posibilidad de que las medidas anunciadas por el gobierno argentino no fueran más que “una cortina de humo”<sup>123</sup>. Rondon basaba sus afirmaciones en el cable de Chaplin del 22 de junio<sup>124</sup>. Desde la Oficina de Investigaciones del Departamento de Estado James Buchanan también subrayó que no había habido progreso alguno en la situación de los derechos humanos en la Argentina<sup>125</sup>.

Las respuestas de Rondon y de Buchanan, basadas en la información provista por Chaplin, pusieron un freno al reconocimiento personal de Carter que la Casa Blanca estaba proyectando. El secretario de estado Cyrus Vance, comprendió que era necesario recabar más información sobre los anuncios en la Argentina para evitar que el presidente norteamericano diera un paso en falso. Vance envió un nuevo cable a Chaplin indicando: *“Se le solicita (...) dirigirse a un funcionario del nivel adecuado del gobierno argentino y hacerle notar el considerable interés que los Estados Unidos tienen en las medidas recientemente anunciadas por el gobierno argentino, y solicitarle más información respecto a estas medidas. Por ejemplo, sería bueno averiguar cuántos individuos nombrados en la lista de los 342 detenidos que dejarían de estar bajo la custodia del Poder Ejecutivo fueron efectivamente liberados. Para tener una perspectiva, sería útil saber cuántos individuos fueron detenidos durante este mismo período. ¿Están disponibles los nombre de aquellos procesados por cortes federales y militares? (me refiero a los 1000 casos). ¿Cuáles son los cargos y las sentencias? ¿Para cuándo podríamos esperar una decisión respecto a la reinstauración del derecho de opción?”*<sup>126</sup>. De este modo, el secretario Vance quedó a la espera de mayor información de parte de la embajada para evaluar el posible reconocimiento de Carter. Era evidente que ante todo los funcionarios de Washington estaban determinados a preservar la figura del presidente Carter.

---

<sup>122</sup> Casa Blanca, cable de Zbigniew Brzezinsky, “Human Rights in Argentina”, 27 de junio de 1977.

<sup>123</sup> Departamento de Estado, Memorando para el Dr. Brzezinski, Casa Blanca, “Human Rights in Argentina”, 2 de julio de 1977.

<sup>124</sup> Cable 4638 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “GOA Notes Human Rights Improvements”, 22 de junio de 1977.

<sup>125</sup> Oficina de Investigaciones del Departamento de Estado, “Review of the Human Rights Situation in Argentina”, 29 de junio de 1977.

<sup>126</sup> Cable 162292, Vance para la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “GOA Notes Human Rights Improvements”, 12 de julio de 1977.

#### IV. 5 El reconocimiento es abortado

En respuesta al pedido del secretario de estado Vance, la embajada respondió el 18 de julio con un cable firmado por Chaplin: *“Todos los que tenemos la responsabilidad de notar un progreso en el respeto de los derechos humanos en la Argentina, y aquellos en la misión que tienen los mejores recursos para observar la guerra de la Argentina contra el movimiento guerrillero, hemos considerado cuidadosamente (...) los posibles efectos que podría tener alguna declaración de interés y reconocimiento del presidente sobre los avances que hubo aquí. Concluimos que una iniciativa invocando el nombre del presidente no sería aconsejable en este momento. Este rumbo es, sin embargo, uno que podríamos desear tomar en el futuro próximo”*<sup>127</sup>. Chaplin explicó detalladamente cuáles eran las medidas anunciadas y por qué la embajada no podía asegurar que dichos anuncios hubieran sido efectivamente realizados. *“Todo esto nos lleva a dudar sobre la posibilidad de utilizar un reconocimiento presidencial que avale los progresos en la situación de los derechos humanos, podríamos con el tiempo descubrir que los avances aquí habían sido solamente ilusorios. El encargado (Chaplin) va a ver al ministro de Economía Martínez de Hoz para preguntarle qué medidas relativas a un mayor respeto por los derechos humanos considera él que vale la pena que notemos e informemos a nuestro gobierno (...) La decisión sobre cualquier comentario positivo sobre la situación local de los derechos humanos debería esperar a la reacción del ministro de Economía”*<sup>128</sup>.

El 22 de julio Chaplin se contactó con Martínez de Hoz para indagar sobre las medidas anunciadas. El resultado fue frustrante para el diplomático norteamericano, la capacidad del ministro de influir sobre decisiones relativas a detenidos se reveló muy limitada. Martínez de Hoz le aseguró primeramente que todas las medidas anunciadas por el gobierno habían sido implementadas. Pero ante la insistencia del norteamericano pidiendo detalles, se limitó a responder que no podía dar más información ya que el asunto estaba fuera de su área. Chaplin volvió a insistir confiándole al ministro que el presidente Carter estaba dispuesto a hacer un público reconocimiento de los avances producidos en la Argentina pero que para ello necesitaba más detalles sobre los anuncios. Martínez de Hoz se mostró interesado, pero se limitó a justificar la política de seguridad del gobierno argumentando que los detenidos no podían ser calificados de presos políticos. La conversación concluyó sin que Chaplin pudiera obtener ninguna aclaración sobre los anuncios. Finalizado el

---

<sup>127</sup> Cable 5303 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Human Rights Improvements in Argentina”, 18 de julio de 1977, página 1.

<sup>128</sup> *Ibid.*, página 2.

encuentro reportó a Washington de los frustrantes resultados: *“La respuesta argentina en esta instancia no es particularmente alentadora. La táctica de expresar interés en temas de derechos humanos no produjo resultados positivos, parece que se trata de un área en la que pocos quieren ser culpados o recibir créditos”*<sup>129</sup>. Algunas semanas más tarde Warren Christopher cerró el asunto enviando un cable a Brzezinski en el que le informaba que en base a la información recolectada por la embajada no resultaba aconsejable que el presidente Carter reconociera públicamente los avances producidos en la Argentina<sup>130</sup>.

#### **IV. 6 Una opinión que contradice la idea de que es necesario apoyar a Videla: Solari Yrigoyen en Washington**

A finales de junio, la organización norteamericana promotora de la defensa de los derechos humanos en América Latina Washington Office for Latin America (WOLA) invitó a Hipólito Solari Yrigoyen a que visitara Washington y organizó una serie de encuentros con funcionarios del ARA, de la Oficina de Derechos Humanos, del Consejo de Seguridad Nacional y con representantes del Congreso. Se trataba de una de las actividades que WOLA realizaba regularmente con el fin de promover su causa e influir sobre los tomadores de decisión en Washington.

La primera reunión que mantuvo el argentino fue con Joe Marie Griesgraber representante de WOLA, Patricia Derian y su colaborador principal Mark Schneider. Solari Yrigoyen les dio una detallada descripción de las condiciones de su cautiverio en una prisión militar en Bahía Blanca, en donde había sido sometido a torturas y a simulacros de fusilamiento, y en Rawson, donde había compartido la prisión con Mario Amaya. El ex senador responsabilizó de su secuestro a la Triple A y a las Fuerzas Armadas, y lo que es más importante, echó por tierra la teoría de que Videla merecía apoyo de los gobiernos democráticos: *“Algunos dicen que Videla, el líder de la Junta, no es el peor de todos los líderes; esto sería lo mismo que decir que podría haber alguien peor que Hitler o Mussolini de modo que todos deberían estar agradecidos. Videla está un paso más allá y es peor que Pinochet en Chile, quien al menos declara abiertamente su preferencia por el liderazgo autoritario. Videla habla de “democracia”, “debido proceso” y “derechos humanos” pero miente cuando dice que la situación de los derechos humanos está mejorando en la Argentina. Por cada 200 personas liberadas 500 son arrestadas sin cargos”*; y agregó que su propio caso demostraba

---

<sup>129</sup> Cable 5522 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “US Interest in Human Rights Improvements”, 27 de julio de 1977, página 4.

<sup>130</sup> Departamento de Estado, Christopher para Brzezinski, “The President’s Interest in Argentine Human Rights Improvements”, Agosto de 1977.

que solamente una intensa presión internacional lograría cambios en la Argentina y que los norteamericanos no debían dejarse engañar por las supuestas intenciones democráticas de Videla<sup>131</sup>. El testimonio de Solari Yrigoyen tuvo una enorme trascendencia, por primera vez un argentino desmentía la idea de que había que apoyar a Videla, y lo que era aún más significativo, se trataba de una víctima directa de la dictadura. Hasta el momento, los sectores norteamericanos –como era el caso de Derian- más interesados en intensificar la presión sobre la Argentina no tenían una apoyatura en ninguno de los sectores civiles de este país, y el hecho de que todos los alegatos insistieran en la necesidad de preservar a Videla implicaba un problema para la causa de los liberales norteamericanos. Patricia Derian rápidamente simpatizó con el ex senador argentino a quien describió como un hombre *“muy brillante que ha sufrido mucho”*<sup>132</sup>.

La segunda reunión del argentino fue con Warren Christopher. Nuevamente el ex senador respaldó la política de sanciones de la administración Carter y alentó a que el gobierno norteamericano diera asistencia económica y entrenamiento militar únicamente a los países democráticos; y en abierta contradicción con la idea predominante en la Argentina le aseguró a Christopher que si el gobierno militar no recibía el apoyo de los Estados Unidos sería reemplazado por otros generales más democráticos, ya que las Fuerzas Armadas no tolerarían quedar aisladas de los Estados Unidos<sup>133</sup>. Solari Yrigoyen no mencionó nombres de qué generales democráticos podrían reemplazar al gobierno –y es evidente que tales generales no existían-, pero nuevamente su argumento daba un fuerte apoyo a la presión norteamericana hacia la Argentina en un momento en que la nueva administración estaba especialmente inclinada a llevar adelante la política que había prometido en su campaña. Y la aparente excepción argentina a la necesidad de la presión como modo de impulsar el respeto a los derechos humanos quedaba así refutada.

Por último, Solari Yrigoyen se reunió con el subsecretario de asuntos latinoamericanos Terence Todman. El argentino le transmitió su visión sobre la importancia de la política que estaban llevando a cabo los Estados Unidos. El norteamericano le agradeció el apoyo y le prometió que la administración continuaría bregando por los valores humanos y cívicos en los que cree<sup>134</sup>. Solari Yrigoyen aprovechó su visita a los Estados Unidos para entregar una carta de agradecimiento al

---

<sup>131</sup> Cable del Departamento de Estado, “Yrigoyen’s Incarceration in Argentina”, 28 de junio de 1977, página 3.

<sup>132</sup> Cable de Patricia Derian para Peter Tarnoff, “Senator Solari Yrigoyen’ letter to the President”, 28 de junio de 1977.

<sup>133</sup> Cable 152143 del Departamento de Estado, “Solari Yrigoyen’s Call on Deputy Secretary”, 30 de junio de 1977.

<sup>134</sup> Cable del Departamento de Estado, Memorandum of Conversation, “Human Rights in Argentina”, 1 de julio de 1977.

presidente Carter en la que agradecía sus gestiones para su liberación del penal de Rawson, al cual describía como “*un verdadero campo de concentración*” en el cual se le había sometido a “*torturas y crueles castigos*”<sup>135</sup>.

Las reuniones entre funcionarios de alto nivel de los Estados Unidos con un disidente como era el caso de Hipólito Solari Yrigoyen no sólo servían para familiarizarse con su visión sobre los hechos que estaban sucediendo en la Argentina, sino que también eran un poderoso gesto que formaba parte en sí mismo de la política de derechos humanos. El gobierno norteamericano mostraba como referente a una figura que era perseguida en su país de origen dejando en claro que los líderes democráticos latinoamericanos tendrían un acceso preferencial a Washington, independientemente de que estuvieran alejados del poder e incluso de que fueran perseguidos.

La Cancillería argentina no fue indiferente a este hecho. El mismo día en que Solari Yrigoyen se reunió con Todman el director de la División de Asuntos Norteamericanos Miguel Ángel Espeche Gil entregó al diplomático norteamericano Maxwell Chaplin una nota manifestando el descontento del gobierno argentino. La misma decía: “*Llama la atención al gobierno argentino que el señor Solari Yrigoyen, que por sus vínculos con organizaciones terroristas fue detenido por el Poder Ejecutivo, fuese recibido por un alto funcionario del gobierno norteamericano*”<sup>136</sup>. El norteamericano, en un duro gesto, se negó a transmitir al Departamento de Estado un comunicado que definía al ex senador Yrigoyen como un terrorista alegando que no tenía conocimiento de que hubiera ninguna acusación formal de terrorismo contra él. El diplomático argentino le respondió que pronto se presentarían pruebas contra él que serían entregadas a través del embajador Aja Espil en Washington y se quejó de que la recepción del ex senador por parte del gobierno norteamericano estaba fortaleciendo a los duros en el gobierno argentino. Chaplin reportó a Washington que el diplomático argentino no parecía estar cómodo ni de acuerdo con la presentación de la nota y que probablemente la misma era producto de una decisión de los duros de la Marina, quienes dominaban la Cancillería y tenían especial antipatía hacia el ex senador radical desde que en 1972 éste había denunciado los fusilamientos de guerrilleros en Trelew<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Carta de Hipólito Solari Yrigoyen a James Carter, 21 de junio de 1977.

<sup>136</sup> Telegrama 1250 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Official Reaction to Solari Yrigoyen Call on Deputy Secretary”, 6 de julio de 1977, páginas 1 y 2.

<sup>137</sup> *Ibid.*

#### IV. 7 El Congreso y el Ejecutivo frente a los derechos humanos

En julio el Congreso norteamericano endureció nuevamente su posición hacia la Argentina. El senador Edward Kennedy presentó una enmienda a la ley de Asistencia Internacional para Seguridad que determinaba un embargo militar a la Argentina –prohibiendo la venta de todo equipamiento militar y finalizando la asistencia a las Fuerzas Armadas- a ser implementado inmediatamente, incluyendo todos aquellos pedidos que se encontraban en ese momento bajo consideración. Enterado de esta iniciativa, el presidente Carter solicitó que se le diera un año para intentar utilizar su influencia sobre el gobierno argentino terminara la represión (Schultz 1981: 260). Evidentemente, ante una iniciativa de este tipo la administración perdería toda capacidad de influir sobre el gobierno argentino en momentos en que el gobierno demócrata consideraba que estaban dadas las condiciones para que los militares concluyeran con la represión ilegal. El pedido de Carter fue recogido por el senador Hubert Humphrey, quien modificó el proyecto para que entrara en vigencia un año más tarde –el 30 de septiembre de 1978- en caso de que no se produjeran cambios en la Argentina. La enmienda Humphrey-Kennedy fue aprobada en las dos cámaras, lo que muestra el especial interés que los legisladores norteamericanos ponían en el caso argentino.

La idea que el Congreso tenía sobre la política de derechos humanos parecía la de una política lineal, cuanto más importantes fueran las denuncias sobre abusos en un país determinado más acciones punitivas se tomarían en contra de ese país. Pero, tal como Todman le había dicho a Aja Espil, el enfoque del Ejecutivo parecía tomar un camino distinto, reconociendo la complejidad del asunto y la necesidad de utilizar tanto “palos” como “zanahorias”. A principios de ese mes la administración volvió a discutir la estrategia y objetivos de la política de derechos humanos en un memorando que Warren Christopher distribuyó entre todos los funcionarios.

En la estrategia que allí se proponía, se destacaba la necesidad de adoptar una estrategia flexible de acuerdo con la situación de cada país reconociendo que era imposible diseñar e implementar una política con uniformidad en todos los casos. Para esto era necesario *“una evaluación de los distintos tipos particulares de acción (...) y las acciones deben adecuarse a las exigencias del particular caso en cuestión en consistencia con los objetivos de la estrategia general para ese país”* (citado en Schmitz y Walker 2004: 131, traducción propia). Para este fin se concebía una amplia gama de instrumentos más allá de las sanciones auspiciadas por el Congreso: la diplomacia silenciosa, el uso de declaraciones públicas y la utilización de agencias internacionales para apoyar la política norteamericana –lo cual se tornaría notorio en el

caso argentino con la promoción de la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dependiente de la Organización de Estados Americanos-. A su vez se resaltaba la dificultad de obtener resultados positivos a corto plazo; aunque también se reconocía que una *“insistencia sobre la asistencia militar para los regímenes comprometidos en abusos en los cuales tenemos pocos intereses en seguridad, especialmente en América Latina, nos pondrá bajo un fuego creciente de parte del Congreso a menos que podamos producir resultados positivos”* (Ibíd.: 132, traducción propia). Y se advertía sobre un posible resultado particularmente importante para el caso argentino: la posibilidad de que la política trajera como consecuencia un endurecimiento del régimen en cuestión y peores violaciones a los derechos humanos. Con la enmienda Humphrey-Kennedy aprobada y lista para ser implementada en el plazo de un año, la administración se dispuso a utilizar todas las herramientas disponibles para lograr cambios positivos en la Argentina.

#### **IV. 8 Videla y el frente interno**

Hacia mediados de 1977 la situación interna parecía complicarse para Videla. Sus dos principales oponentes al interior de las Fuerzas Armadas, la Marina y los halcones del Ejército, estaban acercando posiciones para oponerse al sector de Villarreal y Yofre. La Marina y Suárez Mason estaban unidas por su rechazo al diálogo entre funcionarios del gobierno militar y dirigentes políticos –diálogo que era impulsado particularmente por Ricardo Yofre- y por su oposición a la política exterior que intentaba llevar a cabo Videla de acercamiento a los liderazgos moderados y democráticos de la región, y en particular a sus intentos de acercamiento a los Estados Unidos (ver al respecto Uriarte 1992: 154-159).

La situación había comenzado a complicarse para Videla y para los moderados a principios de 1977. A mediados de febrero el ministro de Trabajo y aliado de Videla general Horacio Tomás Liendo organizó una comitiva conjunta con dirigentes sindicales para concurrir a las sesiones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Entre los dirigentes que concurrirían a la reunión de la OIT se encontraba el secretario general del Sindicato de Luz y Fuerza Oscar Smith. El dirigente sindical era uno de los interlocutores con los que Liendo intentaba llevar a cabo una política de diálogo con los sindicatos; el ministro se proponía preservar contactos con los dirigentes sindicales más representativos para diseñar un esquema que preservara la autonomía de sindicatos pero dejando a éstos con un poder más limitado. A esta política se oponían los halcones del Ejército, quienes querían utilizar el aparato represivo para destruir completamente el poder sindical y crear un nuevo modelo

cercano al corporativismo, en el cual los sindicatos estarían totalmente subsumidos a la voluntad del estado (Novaro y Palermo 2003: 210-213). Días antes de emprender su viaje, Oscar Smith fue secuestrado y desaparecido por comandos del I cuerpo de Ejército bajo la dirección del general Suárez Mason. El secuestro de Oscar Smith estuvo claramente destinado a poner un límite a la capacidad de los moderados de determinar una política sindical sin un acuerdo con los halcones del Ejército, cuya posición era en este caso avalada por la Marina y por la Fuerza Aérea (Uriarte 1992: 155).

A mediados de 1977 la desautorización al liderazgo de Videla creció en violencia con una serie de desapariciones. A comienzos de abril fue secuestrado el periodista de *La Opinión* Edgardo Sajón, quien se había desempeñado como secretario de Prensa y Difusión durante la presidencia de Alejandro Lanusse. El secuestro de Sajón fue una violenta maniobra proveniente del I cuerpo de ejército para limitar el avance de los sectores del gobierno más interesados en una apertura política (Novaro y Palermo 2003: 285 nota al pie 39; Uriarte 1992: 156-159). Algunas semanas más tarde fue secuestrado por el mismo sector el director de *La Opinión* Jacobo Timerman, quien desde el diario defendía al sector moderado del gobierno y atacaba al extremismo tanto de derecha como de izquierda. Posteriormente fue puesto en prisión el ex presidente de facto general Alejandro Lanusse acusado de participar de hechos de corrupción en la empresa de aluminios Aluar. La prisión había sido dictada por el juez Eduardo Marquardt siguiendo instrucciones del gobernador de la Provincia de Buenos Aires general Ibérico Saint Jean, un halcón y estrecho aliado del general Suárez Mason<sup>138</sup>. Cabe destacar que desde hacía tiempo los halcones intentaban atacar al ex presidente Lanusse por haber habilitado durante su presidencia a que el peronismo participara de las elecciones y por sus críticas a que la lucha contra la subversión se hiciera “por izquierda”. Por último, el 15 de julio fue secuestrado y desaparecido el embajador argentino en Venezuela nombrado por Videla –un referente cercano al radical Ricardo Yofre- Héctor Hidalgo Solá. Algunos días más tarde una bomba fue colocada en la casa del subsecretario Ricardo Yofre quien salvó su vida porque no se encontraba allí en ese momento.

En suma, hacia mediados de ese año Videla necesitaba un impulso externo para fortalecer su posición interna. Con este objetivo, el embajador argentino Aja Espil solicitó una entrevista al subsecretario Terence Todman. Aja Espil le explicó al norteamericano que el gobierno de Videla estaba sometido a una creciente presión de

---

<sup>138</sup> Uriarte (1992: 159) afirma que con los casos de “*Timerman, Graiver y ALUAR marcaron el fin definitivo del monopolio de la violencia por el Estado que tan insistentemente había sido reclamado por el Ejército durante la última época del impotente gobierno de Isabel Perón, e inauguraron la etapa de la competencia política, judicial, económica y militar abierta entre los distintos dominios de una Argentina feudalizada*”.

parte de los duros del Ejército y de parte de la Marina. Por ello, continuó, Videla necesitaba recibir apoyo de parte de los Estados Unidos, por lo que sería sumamente importante para él una visita de Todman y del secretario de estado Cyrus Vance – quien planeaba una visita a Brasil para fin de año-. E invitó a ambos a que en sus eventuales visitas reunieran con miembros del poder judicial, argumentando que esas reuniones facilitarían tanto a Videla como a sus intentos de obtener consenso para un retorno del imperio de la ley en la Argentina<sup>139</sup>. El viaje de Todman a la Argentina había sido pautado para agosto y serviría para contrapesar los efectos negativos de la visita de Patricia Derian ese mismo mes y para dar apoyo externo a Videla.

#### **IV. 9 La segunda visita de Patricia Derian a la Argentina**

La segunda visita de Patricia Derian a la Argentina se realizó a comienzos de agosto de 1977. Tal como señala Rodríguez Caillava (2004: 74, 75) mientras que el primer viaje de Derian había sido para interiorizarse en la situación argentina, este segundo viaje estuvo centrado en ejercer presión sobre el gobierno militar para que terminara con los métodos ilegales.

El primer día de su visita, la secretaria de derechos humanos se entrevistó con los periodistas del *Buenos Aires Herald* Robert Cox y James Neilsen. Cox le comentó a Derian que durante abril había pasado dos días arrestado en la Estación Central de Policía y que él sospechaba que el general Suárez Mason era el responsable de su arresto. Ambos periodistas negaron que se estuviera produciendo una tendencia hacia un mayor respeto de los derechos humanos<sup>140</sup>.

Al día siguiente Derian se reunió con el presidente Videla. El presidente argentino comentó que el gobierno estaba haciendo importantes progresos en su lucha contra el terrorismo, pero volvió a insistir en que necesitaba más tiempo. Derian, por su parte, mostró satisfacción por las intenciones de Videla de impulsar la paz y la democracia y opinó que una vez que el gobierno garantizara el imperio de la ley tendría un mayor apoyo del pueblo<sup>141</sup>. Notoriamente, las conversaciones entre la secretaria de derechos humanos y el presidente argentino no pasaban de generalidades. La secretaria de derechos humanos no preguntó ni por la reinstauración del derecho de opción ni por ninguna de las medidas anunciadas por el

---

<sup>139</sup> Cable 160138 del Departamento de Estado, "U.S. – Argentine Relations", julio de 1977.

<sup>140</sup> Cable 191385 del Departamento de Estado, "Argentine Journalists Comment on Human Rights Situation", 12 de agosto de 1977.

<sup>141</sup> Cable 5889 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Derian Call on President Videla", 11 de agosto de 1977.

gobierno argentino, como si ella misma hubiera asumido que, tal como describían los cables de la embajada, Videla carecía del poder real dentro del gobierno militar.

Ese mismo día la secretaria se entrevistó con miembros de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH) quienes le explicaron que no había habido ninguna mejora en la situación de los derechos humanos desde su última visita. Emilio Mignone le dijo que el gobierno había montado un aparato de seguridad que ahora no podía controlar, citando como ejemplo el secuestro del embajador Hidalgo Solá. Derian destacó las profundas divisiones que existían al interior del gobierno militar, a lo que los miembros de la APDH asintieron y aseguraron que ellos apoyaban al sector de los moderados que lideraba Videla<sup>142</sup>.

La secretaria también mantuvo un encuentro con el ministro de Economía Martínez de Hoz, un encuentro que había sido propuesto por el embajador Jorge Aja Espil. El ministro culpó de la situación al caos reinante en el gobierno de Isabel Perón y a la amnistía dictada por el ex presidente Cámpora a los presos políticos, y explicó que aún era difícil para el gobierno el emplear la fuerza sólo a través de medios legales porque todavía no se había terminado con el terrorismo. Sin embargo, le aseguró que había una tendencia a la normalización de los procedimientos. Derian aceptó que el gobierno argentino había heredado una situación difícil, pero le advirtió que no podía seguir demorándose la instauración de procedimientos normales. Y agregó que se estaba acabando el tiempo para ello tanto a nivel interno como a nivel internacional<sup>143</sup>.

El día 10 de agosto Derian se reunió con el almirante Massera. El encuentro se realizó en la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) –uno de los principales centros de exterminio de las Fuerzas Armadas- a propuesta de Massera, quien quería convencer a Derian que la ESMA no era un centro de torturas. Derian de manera directa acusó a la Marina de tener prisioneros ilegales y de torturarlos, Massera se defendió arguyendo que los asuntos de seguridad interna no eran de incumbencia de la Marina sino del Ejército. Derian insistió y le dijo que tenía suficiente información para saber que en ese momento mientras ellos estaban hablando, en otras salas de la ESMA se estaba torturando prisioneros. Massera volvió a desentenderse del tema<sup>144</sup>. Por último, Derian preguntó sobre la posible reinstauración del derecho de opción. Massera le respondió que la intención original era suspender ese derecho por un

---

<sup>142</sup> Cable 6621 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Derian Meeting with Argentine Permanent Assembly for Human Rights", 6 de septiembre de 1977.

<sup>143</sup> Cable 5943 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, "Derian Visit with Economy Minister Martinez de Hoz", 12 de agosto de 1977.

<sup>144</sup> De acuerdo con el testimonio de Patricia Derian (Archivo de Historia Oral) y con otros trabajos (Uriarte 1992: 167) Massera respondió a la acusación de Derian con una sonrisa, gesticuló como si se estuviera lavando las manos y le respondió: "¿Usted se acuerda de lo que pasó con Poncio Pilatos?".

período de seis meses que por supuesto ya había sido cumplido, por lo que esperaba que pronto se reinstaurase ese derecho<sup>145</sup>.

Ese mismo día la secretaria se entrevistó con el ministro del Interior general Albano Harguindeguy, quien le aseguró que el gobierno argentino estaba peleando una guerra no declarada contra el terrorismo y le pidió a Derian que considerara la causa de las desapariciones. Derian respondió que conocía bien la existencia del terrorismo en el país, pero que no podía comprender cómo el gobierno no podía dar a conocer públicamente los nombres de los terroristas detenidos. La secretaria prosiguió preguntando sobre los anuncios de que sería nuevamente reconocido el derecho de opción. El ministro le respondió que en una situación de guerra no se podía permitir que el enemigo escapara. Derian luego introdujo el caso de Timerman, cuya salud preocupaba el gobierno norteamericano. Harguindeguy respondió que Timerman estaba acusado de recibir financiamiento de Graiver para la conformación del diario *La Opinión*<sup>146</sup>.

#### **IV. 10 El viaje del subsecretario Todman a la Argentina**

En agosto realizó su primera –y única- visita a la Argentina el subsecretario Todman. En los días previos a su viaje, Chaplin preparó un informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina para el subsecretario. En el informe Chaplin alertaba sobre un *“...incremento del uso de la violencia y de las técnicas contraterroristas ilegales por parte de grupos oportunistas dentro de algunos sectores militares y de fuerzas de seguridad (...) motivados por razones de política interna no directamente conectadas con la lucha contra la subversión. Los abusos contra víctimas de estas maquinaciones políticas no reflejarían una política represiva unificada del gobierno sino más bien la incapacidad de las fuerzas moderadas de mantener el control y evitar que elementos más brutales de las fuerzas de seguridad utilicen sus poderes represivos para objetivos de política interna”*<sup>147</sup>. Chaplin puntualizaba: *“La desaparición la semana pasada del embajador argentino en Venezuela, Héctor Hidalgo Sola, casi con certeza entra dentro de esta categoría y es notoria. El no resuelto secuestro del líder sindicalista Oscar Smith en febrero de este año, el caso Aluar, el caso Graver en parte, y el reciente secuestro de al menos*

---

<sup>145</sup> Cable 192822 del Departamento de Estado, “Derian Visit with Admiral Massera”, 15 de agosto de 1977.

<sup>146</sup> Cable 193418 del Departamento de Estado, “Derian Meeting with Minister of Interior”, 15 de agosto de 1977.

<sup>147</sup> Cable 5581 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “The Human Rights Situation”, 29 de julio de 1977, páginas 1 y 2.

*algunos de los abogados en Mar del Plata<sup>148</sup> (...) son también más probablemente atribuibles a la interna en los altos niveles de la política argentina que a la guerra contra la subversión. Otro ejemplo es el tratamiento que se le otorga al editor de La Opinión Jacobo Timerman (...) Estas personas parecen entrar dentro de una categoría diferente, que es el de “prendas políticas”, víctimas de una inescrupulosa y oportunista contienda entre moderados y duros que actualmente tiene lugar dentro del gobierno militar”<sup>149</sup>.*

La visita de Todman fue aprovechada por la burocracia del Departamento de Estado para intentar limitar el daño que estaba causando en las relaciones la política de derechos humanos. Para ello, la visita de un alto funcionario del ARA era en sí una muestra de interés del gobierno norteamericano. Además, preocupaba a estos funcionarios la posibilidad de que debido a las restricciones impuestas por el gobierno norteamericano las Fuerzas Armadas argentinas se orientaran a otros proveedores para la compra de armamento. Esto había sido advertido por el embajador Aja Espil durante su último encuentro con Todman<sup>150</sup>, los funcionarios del ARA veían con suma preocupación la posibilidad de que se quebraran los lazos militares que durante años habían preservado (entrevista a Tex Harris, Archivo de Historia Oral).

El ARA preparó una serie de informes para el subsecretario en los días previos a la visita. Se trataba de un informe general sobre la situación de las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos e informes específicos sobre diversos temas que interesaban al país del norte. En el informe general se establecía: *“El objetivo principal de su visita es asegurar a los argentinos de nuestro interés en mantener relaciones productivas. El gobierno argentino se está cuestionando si los Estados Unidos tienen interés en la Argentina por la facilidad con que los sancionamos y por nuestra demora en nombrar un nuevo embajador”<sup>151</sup> (...) Su visita será la primera de varias visitas claves que van a demostrar que nosotros sí le damos importancia a la Argentina”<sup>152</sup>.* En un informe específicamente referido a las relaciones militares se alertaba sobre el deterioro de estas relaciones y sobre la consiguiente pérdida de influencia del gobierno norteamericano sobre las Fuerzas Armadas argentinas. El informe afirmaba que la Argentina podría reemplazar a los Estados Unidos por otros proveedores y alertaba sobre la posibilidad de que se volcara sobre la Unión Soviética, ya que la Argentina

---

<sup>148</sup> El 13 de julio de 1977 fueron secuestrados 8 abogados en la zona de Mar del Plata. El episodio sería posteriormente conocido como “la noche de las corbatas”.

<sup>149</sup> *Ibid.*, página 3.

<sup>150</sup> Cable 160138 del Departamento de Estado, “U.S. – Argentine Relations”, julio de 1977.

<sup>151</sup> El embajador Robert Hill había renunciado a mediados de mayo de ese año. Sería reemplazado a finales de noviembre por el ex gobernador del estado de Arizona Raúl Castro.

<sup>152</sup> Departamento de Estado, “Specific Objectives of Assistant Secretary Todman’s Trip. Argentina”, agosto de 1977, página 1.

tenía un superávit comercial con este país, por lo que bien podía intentar equilibrarlo por medio de la venta de armamentos<sup>153</sup>.

Todman llegó a la Argentina unos días después de que Derian retornara a los Estados Unidos, entre el 13 y el 16 de agosto realizó todos sus encuentros en el país. La primera entrevista de Todman fue con Martínez de Hoz. Luego de discutir el progreso de la situación económica se centraron en el tema de derechos humanos. Todman se refirió al tema de los desaparecidos y le dijo al ministro que si el gobierno publicara las listas de todas las personas que están detenidas bajo su custodia esto ayudaría a saber cuáles son las personas que faltan. El ministro le respondió que el gobierno ya estaba publicando las listas de las personas que estaban bajo su custodia y que esto demostraba que el sistema judicial estaba funcionando nuevamente<sup>154</sup>.

Ese mismo día Todman se reunió con el ministro de Relaciones Exteriores Oscar Montes y con el subsecretario de Relaciones Internacionales Walter Allara. Montes mostró su predisposición a “hacer un gran esfuerzo” para mejorar las relaciones bilaterales ya que, según consideró, los dos países tenían mucho que ganar si mantenían buenas relaciones. Todman le dijo que compartía sus expresiones, y pasaron a discutir otros temas como la ratificación por parte de la Argentina de la firma del Tratado de Tlatelolco, la posible mediación argentina en el conflicto en Medio Oriente, el antisemitismo en la Argentina y las posibles tensiones en el área andina. Seguidamente, el subsecretario Allara expresó su disconformidad porque el gobierno norteamericano aún no había aprobado los créditos para la compra de equipamiento militar para el año fiscal 1977. Agregó que este era un tema importante para el gobierno argentino y que si los créditos no fueran aprobados habría una fuerte reacción de algunos sectores dentro del gobierno. Todman le respondió que los esfuerzos de la administración estaban centrados en que el congreso aprobara la mejor enmienda de asistencia de seguridad posible para el año fiscal 1978, y que por esto la decisión sobre esta cuestión se estaba demorando<sup>155</sup>.

El 15 de agosto Todman se entrevistó durante una hora con el presidente Videla. El presidente argentino le agradeció la visita y comenzó la conversación explicando que las Fuerzas Armadas se habían visto obligadas a tomar el poder a causa del caos y del vacío de poder que reinaba durante el gobierno de Isabel Perón. Videla continuó diciendo que las Fuerzas Armadas no tenían ambiciones de poder y que su único objetivo era restaurar el orden y la autoridad en el país para poder dar

---

<sup>153</sup> Departamento de Estado, “Argentina. U.S. – Argentine Military Relations”, agosto de 1977.

<sup>154</sup> Telegrama 6045 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Ambassador Todman’s Meeting with Minister of Economy Martinez de Hoz – Draft Message”, 16 de agosto de 1977.

<sup>155</sup> Telegrama 6138 del Departamento de Estado, “Todman Meeting with Fon Minister Montes”, 18 de agosto de 1977.

paso a un gobierno democrático estable. Todman reconoció los progresos logrados por el gobierno militar y le explicó que la mayor preocupación del gobierno de su país eran las continuas denuncias de violaciones a los derechos humanos que se cometían en la lucha contra el terrorismo. Videla le respondió que él no podía ser visto como un presidente que no se interesaba por los derechos de los ciudadanos, pero argumentó que su gobierno buscaba el mayor bien para el mayor número de personas. Continuó el presidente admitiendo que en la lucha contra el terrorismo las fuerzas de seguridad cometían excesos, pero consideró que el objetivo más importante para el gobierno en ese momento era lograr consolidar la paz dentro de la ley y el monopolio de la fuerza por parte del gobierno. Todman le preguntó sobre desapariciones que recientemente habían tenido lugar en el país y Videla le confió que el problema más importante que estaban tratando de resolver era que había fuerzas de seguridad que actuaban por fuera del control del gobierno. El norteamericano le respondió que el gobierno argentino no podría aspirar a tener buenas relaciones con los Estados Unidos sino se solucionaba el tema de los derechos humanos y le pidió a Videla que se avanzara en la publicación de las listas de detenidos, en la reinstauración del derecho de opción y pidió especialmente la liberación del periodista Jacobo Timerman. Videla le respondió que el caso Timerman no tenía nada que ver con un supuesto antisemitismo del gobierno y que se lo acusaba de estar vinculado a crímenes económicos dentro del caso Graiver<sup>156</sup>. Concluida la entrevista con Videla, tal como se lo había solicitado el embajador Aja Espil, Todman se reunió con un grupo de miembros de la Corte Suprema de Justicia, a quienes explicó la importancia que tenía para el gobierno norteamericano el retorno del imperio de la ley en la Argentina<sup>157</sup>.

Todman omitió cualquier tipo de declaración crítica al gobierno militar argentino durante su estadía en Buenos Aires. Luego de su retorno a los Estados Unidos, el subsecretario decidió dar un gesto más amistoso hacia el gobierno militar y declaró a diversos medios de prensa que en la Argentina *“las violaciones a los derechos humanos han disminuido”*, que todas las personas con quienes había hablado creían que *“ha habido mejoras en todas las áreas”*, y que los Estados Unidos tenían una *“visión distorsionada de la realidad argentina”* y que ésta se debía en parte a los medios de prensa<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> Cable 6281 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Asst Sec Todman’s Meeting with President Videla”, 24 de agosto de 1977.

<sup>157</sup> Cable 6216 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Reporting Todman Visit: Human Rights and Related Aspects”, 23 de agosto de 1977.

<sup>158</sup> Argentine Commission for Human Rights, Washington D.C. Information Bureau, Carta al presidente Carter, 31 de agosto de 1977.

## V PROMESAS, EXPECTATIVAS Y ENCUENTROS DE ALTO NIVEL. LA PROMOCIÓN DE UN “VIDELISMO MODERADO” SIN DEJAR DE LADO LAS SANCIONES

### V. 1 El viaje de Videla a Washington

Entre el 6 y el 10 de septiembre de 1977 Videla fue invitado a Washington para la firma del Tratado del Canal de Panamá<sup>159</sup>. Allí el presidente argentino concretaría su único encuentro personal con Carter, se trataba evidentemente de un acontecimiento de suma importancia para las relaciones bilaterales. La reunión había sido lograda gracias a las gestiones del presidente venezolano Carlos Andrés Pérez y del secretario general de la OEA el argentino Alejandro Orfila (Yofre 2007: 69). Por su parte, el presidente norteamericano tenía sumo interés en tener un encuentro con Videla, la información de los cables afirmando que se trataba de un líder moderado con el que los Estados Unidos debían trabajar en uno de los peores casos de violaciones a los derechos humanos, lo había llevado a buscar una instancia personal con la cual obtener una impresión de primera mano (entrevista a Patricia Derian, Archivo de Historia Oral). La entrevista debió ser concretada a espaldas de la secretaria de derechos humanos Patricia Derian, quien se negaba a considerar que los moderados merecieran alguna consideración especial de parte de los Estados Unidos (Ibíd.). Derian nunca compartió la idea de que hubiera alguna diferencia entre Videla y los halcones, consideró siempre que todos ellos eran participantes y co-responsables del ejercicio de la represión ilegal (Ibíd.). Por eso, durante el período de más fuerte acercamiento entre Videla y Carter la secretaria fue marginada del proceso decisorio del gobierno norteamericano. En este período que va entre septiembre y diciembre de 1977 la administración demócrata mantuvo fuertes esperanzas en la capacidad y voluntad de Videla de terminar con la represión ilegal.

Nuevamente los encargados de planificar el viaje y diseñar una estrategia por el lado argentino fueron Villarreal y Yofre, que entendían que el acercamiento con los Estados Unidos era clave para acotar el poder de los duros y así dar un cierre al período de la guerra antisubversiva y comenzar la etapa de transición a la democracia (Uriarte 1992: 169). El encuentro, sin embargo, fue desaconsejado por Aja Espil. El embajador entendía que una reunión entre ambos mandatarios era central, pero consideraba que en este caso la reunión quedaría opacada por la multitudinaria presencia de mandatarios latinoamericanos –todos habían sido invitados a la firma del

---

<sup>159</sup> La firma del Tratado del Canal de Panamá implicaba que los Estados Unidos dicho paso a los panameños el último día del año 1999.

tratado-, por lo que era necesario reservarlo para una ocasión en la que la cumbre Videla-Carter pudiera ser vista como un acontecimiento central (Seoane y Muleiro 2001: 320; Yofre 2007: 68)<sup>160</sup>. El segundo frente de oposición al viaje de Videla era más esperable, provenía de Massera –y por consiguiente de la Cancillería-. El almirante argumentaba que Videla quedaría en una posición de humillación y de subordinación frente al presidente norteamericano que traería más daños que beneficios al régimen militar; pero evidentemente la razón de fondo era que Massera buscaba él mismo el apoyo norteamericano para dar impulso a sus ambiciones presidenciales. El periódico *Convicción*, que había sido creado por Massera y funcionaba como un vocero de las opiniones de la Marina, publicó una editorial muy agresiva en la que comparaba la convocatoria de Carter con el silbato de un patrón de estancia para congregar a sus peones (Uriarte 1992: 169). Además, la Marina encontró oportuna la llegada de Videla a Washington para anunciar que no participaría en los ejercicios militares conjuntos con los Estados Unidos UNITAS en represalia por la reducción de la asistencia militar anunciada en febrero de ese año. Claramente se trataba de otra maniobra de esa arma para minar las posibilidades de un acercamiento entre Videla y el gobierno norteamericano.

La oposición de la Cancillería no pasó desapercibida para los diplomáticos norteamericanos, que veían los riesgos que implicaba para el presidente su intento de acercamiento al gobierno de los Estados Unidos. En las vísperas del viaje presidencial a Washington, Chaplin pidió al Departamento de Estado que se preservara su figura y se evitara un trato demasiado hostil a Videla, ya que podría impulsar a los halcones a intentar hacerse del gobierno. El diplomático escribió en un cable: *“Estamos seguros de que la recepción dada a nuestros visitantes”, en referencia a los viajes de Todman y de Derian a la Argentina, “fue el resultado de una específica y deliberada decisión política por parte de Videla, y que esta decisión conlleva riesgos políticos para el presidente”*<sup>161</sup>. El diplomático advertía que *“un serio debilitamiento de Videla podría traer consecuencias desafortunadas tanto para la Argentina como para el futuro de nuestras relaciones bilaterales. No sugerimos que debemos dejar de avanzar en nuestras preocupaciones respecto de los derechos humanos, ni que pasemos por alto las violaciones a los derechos humanos que ocurren aquí. Lo que esperamos es que Videla reciba como señal –de modo tangible- es nuestra continua voluntad de tomar*

---

<sup>160</sup> Seoane y Muleiro (2001: 320) consideran que otra razón que motivó la oposición de Aja Espil fue la presunción de que Videla en dicho encuentro recibiría presiones de parte del mandatario norteamericano por el tema de derechos humanos. Este argumento no resulta muy convincente, ya que no había otra forma de recomponer las relaciones bilaterales que no fuera a través de un entendimiento en relación al tema de derechos humanos, y en ese sentido el encuentro Videla-Carter se presentaba como una oportunidad más que como un problema.

<sup>161</sup> Cable 6564 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Videla Visit: Videla’s Position on the Eve of his US Visit”, 2 de septiembre de 1977, página 2.

*en cuenta el esfuerzo del gobierno argentino (...) para crear a partir de un trágico pasado reciente, un arreglo político estable, responsable y que pueda funcionar*<sup>162</sup>.

Antes de partir hacia Washington, Videla logró que la Junta dejara sin efecto la suspensión del derecho de opción<sup>163</sup> que había sido decretada luego del golpe de estado. Era una medida que desde hacía largo tiempo era reclamada por los norteamericanos, por lo que la restitución de ese derecho contribuiría a un clima de entendimiento – la medida fue dada a conocer públicamente el 27 de septiembre tras el retorno de Videla a la Argentina-. No se trató sin embargo de una restitución plena del derecho de opción. El dictamen de la Junta especificaba que podría ser denegada la posibilidad de salir del país a aquellos detenidos que pudieran “*poner en peligro la paz y la seguridad de la Nación en caso de permitirse su salida del territorio argentino*”; y simultáneamente se creaba una Comisión Asesora del Presidente de la Nación presidida por el ministro del Interior e integrada por un representante de cada fuerza, que podía aconsejar que se mantuviera el arresto dentro del país. Es decir, cada fuerza conservaba su capacidad de veto sobre la liberación de cada detenido. Esta restricción implicó que en pocos casos se pudiera hacer efectivo el derecho de opción, por lo que la medida no implicó ningún cambio en la situación de los miles de detenidos que había en el país. El derecho de opción sería plenamente reestablecido en agosto de 1979, para principios de 1981 novecientos detenidos habían logrado abandonar el país gracias al derecho de opción (Novaro y Palermo 2003: 119).

Algunos días más tarde, el presidente recibió otro golpe destinado a desprestigiarlo frente a la comunidad internacional, en este caso proveniente del I cuerpo de ejército de la provincia de Buenos Aires. El 8 de septiembre –cuando Videla ya se encontraba en Washington- fue secuestrado Alfredo Bravo, secretario general del sindicato docente CTERA, por un comando al mando del jefe de policía de la provincia de Buenos Aires coronel Ramón Camps. Se trataba de una nueva maniobra liderada por Suárez Mason para impedir que la imagen de moderación de Videla se instalara en el exterior. Videla comprendió que el secuestro era un desafío a su liderazgo y desde Washington intentó contactarse con sus ministros para lograr su liberación (entrevista a Ricardo Yofre, Archivo de Historia Oral; Seoane y Muleiro 2001: 321). La evidencia de que su secuestro fue pergeñado en contra de Videla quedó reforzada con el propio testimonio de Alfredo Bravo en septiembre de 1979 ante la delegación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Bravo declaró allí

---

<sup>162</sup> *Ibíd.*, página 3.

<sup>163</sup> El derecho de opción está garantizado por el artículo 23 de la Constitución Nacional y determina que en situaciones de conmoción interior o externa en que se haya aplicado el estado de sitio, aquellas personas que hayan sido detenidas en base a los poderes otorgados al gobierno por el estado de sitio tendrán derecho a optar por salir del territorio nacional, en cuyo caso dejarán de estar detenidas.

que en su primera sesión de torturas sus interrogadores lo amenazaban a él e insultaban al presidente Videla, el “flaco” como lo llamaban, porque no tenía el coraje necesario para manejar el país<sup>164</sup>.

El secuestro de Alfredo Bravo respondería a un patrón que se repetiría con el tiempo. Ante un avance de los contactos entre el gobierno y representantes extranjeros, se producía un caso resonante de secuestro para impedir que se avanzara en ese camino. En agosto de 1978 en ocasión de la visita a Buenos Aires del secretario general de la ONU Kurt Waldheim fue asesinado Horacio Agulla, un reconocido periodista asesor de Roberto Viola (Novaro y Palermo 2003: 281, nota al pie 33). Luego, durante la presidencia de Viola (1981) se produjo un hecho similar cuando el entonces canciller Oscar Camilión viajó a Washington con el fin de recomponer las relaciones con los Estados Unidos, luego de la asunción del presidente republicano Ronald Reagan (1981-1989). Tras finalizar su visita, el ministro dio una conferencia de prensa en la que reconoció que la Argentina solamente podía esperar recomponer sus relaciones con los Estados Unidos luego del reestablecimiento de las instituciones democráticas –ése era el mensaje que había recibido en su reunión con el vicepresidente George Bush-. Cuando el ministro emprendía su retorno a Buenos Aires fueron secuestrados dos ciudadanos argentinos, uno de los cuales era el reconocido dirigente peronista Julio Bárbaro. Enterados de este hecho, Camilión y el presidente Roberto Viola lo interpretaron como una respuesta directa a las manifestaciones del ministro en Washington (Camilión 1999: 264). La respuesta del presidente fue comunicarse con el jefe de policía para interceder por la liberación de estas dos personas, que se produjo a los pocos días, aunque nunca se informó ni al presidente ni a Camilión quiénes habían sido los autores del hecho (Ibíd.: 264).

Videla llegó a Washington el día 6 de septiembre con fuertes expectativas de iniciar una definitiva recomposición de las relaciones con el gobierno de Carter, entendiendo que necesitaba llegar a un acuerdo con los norteamericanos en relación al tema de derechos humanos<sup>165</sup> y que para ello necesitaba una nueva estrategia en sus contactos personales y en sus declaraciones públicas. Ya no alcanzaba con presentarse como el líder moderado de la Junta Militar, ahora era necesario convencer a los norteamericanos de que estaba dispuesto a tomar las riendas del *Proceso* y a asumir la responsabilidad de detener las violaciones a los derechos humanos, aún cuando continuara afirmando que eran otros sectores de las Fuerzas Armadas los

---

<sup>164</sup> Testimonio de Alfredo Bravo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, documentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington D.C.

<sup>165</sup> Seoane y Muleiro (2001: 321) citan a un asesor del presidente argentino afirmando que Videla estaba “desesperado” por arreglar el tema de los derechos humanos con los norteamericanos.

responsables de los abusos. Pero el argumento de que “necesitaba más tiempo” para disciplinar a todos los sectores de las Fuerzas Armadas ya no parecía tener demasiada utilidad con la administración demócrata –Videla aún había intentado recurrir a esa idea en su primer encuentro con Patricia Derian para luego abandonarla definitivamente-. Si en 1976 Videla parecía beneficiarse de su supuesta debilidad, ahora el presidente entendía que instalar esa idea podía volverse en su contra.

La nueva estrategia quedó plasmada en las numerosas declaraciones que hizo Videla durante su estadía en los Estados Unidos. El mismo día de su llegada a Washington declaró ante la prensa de ese país: *“Estoy seguro de que mis conversaciones con el presidente Carter contribuirán a aventar muchas de las distorsiones que han empañado las relaciones entre los dos países”* (Troncoso 1985: 59 y 60). Algunos días más tarde, en rueda de prensa avanzó en la autocrítica: *“Esta guerra que libramos contra los delincuentes subversivos ha producido suciedades”* y argumentó que en una acción represiva *“dispersa”* como la que llevaban a cabo las Fuerzas Armadas argentinas *“es difícil el control total de los estratos más altos”* (Troncoso 1985: 61). Y antes de su encuentro con Carter el día 9 Videla decidió ir aún más lejos: *“Comprendemos, pero no justificamos, las manifestaciones de grupos espontáneos que, tal vez con buena intención, quieren hacer lo que creen que el gobierno no hace. Esta es la secuela sucia de una guerra sucia (...) Para nosotros, el monopolio total de la fuerza es un objetivo irrenunciable”*; y agregó *“es menester retornar el control total de los elementos lanzados a la lucha”* (citado en Mochkofsky 2003: 344).

El encuentro Videla - Carter tuvo lugar en la Casa Blanca el día 9 de septiembre. El presidente argentino comenzó la conversación tratando de abrir un canal de entendimiento y le dijo a Carter que el gobierno argentino y el norteamericano tenían los mismos ítems en sus agendas, los derechos humanos y la no proliferación nuclear, y que veía posibilidades de progresar en ambos temas. Y agregó que estaba dispuesto a aceptar visitas de especialistas en derechos humanos pertenecientes a organizaciones internacionales<sup>166</sup>. Carter, por su parte, presentó al presidente argentino una lista de 3000 detenidos políticos que había sido entregada a Carter por el Comité Argentino por los Derechos Humanos con sede en Washington. El presidente norteamericano se ocupó de aclarar que él no podía establecer si todos los nombres de la lista estaban efectivamente detenidos por el gobierno argentino, pero

---

<sup>166</sup> Carta de Carter a Videla del 3 de noviembre de 1977. La minuta de la reunión entre Videla y Carter no se encuentra desclasificada, sin embargo, se ha podido reconstruir lo conversado en dicha reunión indirectamente a partir de referencias existentes en otros documentos, entre ellos la correspondencia entre Videla y Carter que tuvo lugar con posterioridad al mismo.

destacó que se trataba de un tema preocupante para los Estados Unidos<sup>167</sup>. Y se interesó particularmente por el caso de Jacobo Timerman y por el de la familia Deutsch cuyos miembros –padre, madre y las tres hijas- habían sido secuestrados el 27 de agosto en la ciudad de Córdoba. Videla prometió a Carter que para la Navidad de ese año estaría normalizada la situación de los derechos humanos. Por último, decidieron que el contacto bilateral continuaría a través de una visita del secretario de estado norteamericano a la Argentina y quedaron en mantener un canal directo e informal en relación al tema de los derechos humanos<sup>168</sup>.

El presidente argentino se mostró muy satisfecho por los resultados del encuentro al que calificó ante la prensa de *“realmente positivo”* y agregó: *“dijimos nuestra verdad, dura a veces, pero creemos que logramos el cupo de comprensión que el país necesita”* (Ibíd.: 62). Carter, por su parte, encontró importantes razones para considerar que finalmente la Argentina podría ser mostrada como un caso “exitoso” de su política de derechos humanos. La promesa que había asumido Videla de normalizar la situación de los derechos humanos antes de fin de año parecía haber abierto el camino para que la Argentina dejara definitivamente de estar en la lista de los “grandes violadores de los derechos humanos”, y motivó grandes esperanzas dentro de la administración demócrata. Videla incluso había decidido hacer público su compromiso al declarar a la prensa una vez finalizada la reunión: *“la guerra contra la subversión está llegando a su fin y la Argentina pasará una Navidad mucho más feliz”* (Troncoso 1985: 62). La promesa de Videla se convertiría en el código que Carter y la administración demócrata utilizarían en sus sucesivos contactos para medir los avances en la Argentina.

Antes de partir hacia Buenos Aires, Videla aceptó ser entrevistado por el periodista John Lindsay, ex alcalde de Nueva York. En la entrevista el presidente avanzó con el tono autocrítico refiriéndose al tema de las desapariciones: *“Hay varias razones esenciales (por las cuales se producen desapariciones): han desaparecido para pasar a la clandestinidad y sumarse a la subversión; han desaparecido porque la subversión las eliminó por considerarlas traidoras a su causa; han desaparecido porque en un enfrentamiento donde ha habido incendios y explosiones el cadáver fue mutilado hasta resultar irreconocible, y acepto que puede haber desaparecidos por excesos cometidos en la represión. Esta es nuestra responsabilidad; las otras alternativas no las gobernamos nosotros. Es en esta última que nos hacemos responsables, que el gobierno ha puesto su mayor empeño para evitar que estos*

---

<sup>167</sup> Telegrama del Departamento de Estado, “Listo of Political Detainees”, 23 de septiembre de 1977. La lista fue posteriormente entregada a la Cancillería argentina a través del Departamento de Estado.

<sup>168</sup> Carta de Carter a Videla del 3 de noviembre de 1977.

casos puedan repetirse” (citado en Seoane y Muleiro 2001: 322, 323). Era la demostración más cabal de que Videla finalmente parecía asumir la responsabilidad de terminar con la represión ilegal.

Las declaraciones de Videla referentes a los desaparecidos habían hecho una gradual evolución desde los inicios del régimen, que iba desde el ocultamiento hasta un paulatino reconocimiento de la propia responsabilidad. Recordemos que el método de represión ilegal y ocultamiento habían sido en parte adoptados para evitar un aislamiento internacional similar al que había sufrido Pinochet en Chile. Sin embargo, ya desde comienzos de 1976 el presidente y algunos funcionarios de su gobierno reconocían en privado a diplomáticos norteamericanos que las fuerzas de seguridad eran responsables de “excesos”, aunque ellos supuestamente escapaban el control del gobierno. Incluso a finales de ese año el presidente había admitido estos “excesos” en declaraciones públicas a periodistas norteamericanos, pero en la misma línea que mantuvo durante 1976 su explicación apuntaba a la responsabilidad de grupos paramilitares –sin nombrar a la Triple A pero haciendo referencia a esta organización– que aún subsistían como remanentes del gobierno de Isabel Perón, asegurando que las Fuerzas Armadas estaban decididas a desactivar la actividad de estos grupos<sup>169</sup>. Durante su viaje a Venezuela en mayo de 1977 Videla había avanzado en el reconocimiento de la responsabilidad de las fuerzas de seguridad al declarar en la conferencia de prensa que en la Argentina había “excesos en la represión cometidos por las fuerzas del orden”<sup>170</sup>. Ese mismo mes Videla se había referido por primera vez en forma pública a la cuestión específica de los desaparecidos, cuando en respuesta a una carta de la Conferencia Episcopal Argentina que mostraba su preocupación por el tema de los derechos humanos el presidente respondió explicando las posibles causas que podrían dar origen a las desapariciones –que luego repetiría en la entrevista con John Lindsay–, y reconociendo entre ellas los “posibles excesos de la represión de las Fuerzas Armadas” (*La Razón*, 13 de mayo de 1977, citado en Novaro y Palermo 2003: 104). En sus declaraciones en los Estados Unidos Videla repetía esencialmente el mismo argumento, aunque por primera vez ante la opinión pública mundial, y enfatizando puntualmente que las desapariciones eran “nuestra responsabilidad”. De este modo el presidente daba un nuevo gesto en la búsqueda de un acercamiento hacia el gobierno demócrata y hacia la opinión pública estadounidense manifestándose como un líder moderado y crítico de los excesos, pero con la capacidad y voluntad de terminar con ellos.

---

<sup>169</sup> Telegrama 8157 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Videla Interview with American Journalists”, 16 de diciembre de 1976.

<sup>170</sup> Cable 4442 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Argentine Human Rights Situation; a General Review”, 14 de junio de 1977, página 4.

## V. 2 La correspondencia entre Videla y Carter

El viaje de Videla a Washington representó el comienzo de un nuevo canal de comunicación a través del cual el gobierno estadounidense pretendía tener un acceso directo al sector *videlista* del gobierno, evitando toda interferencia proveniente de la Cancillería y de la Marina. Se trataba del tercer intento norteamericano de construir un canal directo hacia el sector moderado del gobierno militar. El primer intento había sido a través de Ricardo Yofre en 1976 sin que el canal se hubiera desarrollado (ver en referencia a este canal el capítulo 2). El segundo intento había sido a través del ministro Martínez de Hoz a mediados de 1977 (ver el capítulo 4), y si bien en un momento parecía que este canal podía prosperar, finalmente el ministro se desentendió de las gestiones de la embajada para obtener información sobre los supuestos progresos en materia de derechos humanos. Ahora el presidente Carter decidía involucrarse directamente a través del contacto personal con Videla, que luego del encuentro en Washington continuaría a través de la correspondencia que ambos mandatarios mantendrían<sup>171</sup>.

A través de la comunicación epistolar, ambos presidentes intentaron aprovechar el clima de relativa confianza que se había creado luego de su encuentro en Washington. La comunicación comenzó con una carta enviada por Videla a Carter el 11 de octubre: *“De acuerdo con lo que amablemente conviniéramos durante nuestra reunión en Washington, en el sentido de mantener canales de comunicación directos e informales, me place enviarle estas líneas motivadas en uno de los temas que abordáramos en nuestro encuentro. Me refiero al caso de la familia Deutsch”*<sup>172</sup>. Videla informó a Carter que Alejandro Deutsch –el padre del resto de los detenidos- y Liliana –hija de Alejandro- se encontraban detenidos por las autoridades y serían sometidos a juicio en un Tribunal Militar; la acusación a Liliana Deutsch era de pertenecer al Partido Comunista Revolucionario –organización ilegalizada por el gobierno militar- y en el caso de Alejandro Deutsch era encubrir las actividades de sus hijos. A su vez, la

---

<sup>171</sup> La idea de que las relaciones argentino-norteamericanas durante este período se mantuvieron a través de varios canales es sostenida por Cisneros y Escudé (2000: 295-297). Estos autores sostienen que hubo tres canales. El primero fue el del ministro Martínez de Hoz quien, como sostienen estos autores, aprovechó el prestigio internacional de su programa económico para justificar en los círculos financieros y empresarios norteamericanos las violaciones a los derechos humanos que tenían lugar en el país. El segundo canal fue el canal diplomático formal conformado por la Cancillería. El tercero fue la diplomacia personal del presidente Videla a través de sus contactos con Todman y con Vance en Buenos Aires y con Carter en Washington. Agregamos aquí que el canal de Martínez de Hoz y el de Videla –además del fallido canal con Yofre- fueron intentos de la diplomacia norteamericana de impulsar medidas tendientes a mejorar la situación de los derechos humanos a través de un contacto que sorteara a la Marina, con la idea de que Videla podía tener más interés en promover dichas medidas y que para esto la Marina sería un obstáculo.

<sup>172</sup> Carta de Videla a Carter del 11 de octubre de 1977, página 1, disponible como documento desclasificado del Departamento de Estado.

esposa de Alejandro Deutsch y sus otras dos hijas serían puestas en libertad. Esto implicaba un importante progreso en la situación de esta familia. Los Deutsch habían sido detenidos ilegalmente en la ciudad de Córdoba el 27 de agosto y llevados a un centro clandestino, el 7 de septiembre el Ejército había reconocido a través de un comunicado que era responsable de su detención, lo que significaba una garantía para sus vidas. La comunicación de Videla implicaba que tres de sus miembros serían liberados y los otros dos sometidos a juicio por un Tribunal Militar –y el consiguiente traslado a una prisión legal-. La intervención de la diplomacia norteamericana salvaría finalmente las vidas de los cinco integrantes de la familia.

El 3 de noviembre Carter respondió la carta enviada por Videla. En ella Carter expresó su optimismo por la reunión que ambos mandatarios habían tenido en Washington y por el compromiso del presidente argentino de resolver la situación de los detenidos para la Navidad de ese año. Por último, Carter manifestó a Videla su satisfacción por el anuncio del presidente argentino: *“Sr. Presidente, la relación personal que hemos establecido en Washington me da la posibilidad de escribirle en esta ocasión. Tengo la profunda esperanza de que podamos continuar intercambiando nuestras visiones con franqueza y candor de modo de fortalecer las relaciones entre nuestros dos grandes pueblos. En este sentido, yo aprecio particularmente sus cartas del 23 de septiembre<sup>173</sup> y del 11 de octubre de 1977, y la información que usted me transmitió en la segunda carta respecto de la familia Deutsch. Estoy seguro de que usted está al tanto de que en mi país hay un continuo y considerable interés del público y del Congreso en relación a este tema. En su reunión con usted en noviembre el secretario Vance tendrá la oportunidad de continuar nuestro diálogo.”*<sup>174</sup>

La correspondencia continuaría recién a mediados del año siguiente –la visita de Vance a finales de 1977 tornaría innecesario mantener un segundo canal de diálogo-, cuando Carter enviaría a Videla una carta para mostrar su satisfacción por la promesa del argentino de ratificar el tratado de no proliferación nuclear de Tlatelolco –aunque el gobierno militar finalmente no ratificaría ese tratado-<sup>175</sup>.

Estos acercamientos de todos modos no impedían que los representantes norteamericanos continuaran votando en contra de los créditos solicitados por la Argentina en los organismos financieros internacionales. En octubre, votaron negativamente en el BID la solicitud de un crédito por 36 millones de dólares para la construcción de un gasoducto; en noviembre, nuevamente se opusieron a un crédito

---

<sup>173</sup> No se ha encontrado registro de esta carta.

<sup>174</sup> Cable 262832 del Departamento de Estado, “Letter to President Videla from President Carter”, 3 de noviembre de 1977, página 2.

<sup>175</sup> Cable 151569 del Departamento de Estado, “Presidential Correspondence to President Videla”, junio de 1978.

por 54 millones de dólares solicitado por la Argentina en el BID para la construcción de una planta de celulosa; en diciembre, nuevamente votaron contra un crédito por 105 millones de dólares solicitado en el BID para la construcción de una planta petroquímica en Bahía Blanca<sup>176</sup>.

### V. 3 La expectativa norteamericana en el liderazgo moderador de Videla

El período que va entre el encuentro Videla – Carter y la visita de Vance en noviembre fue el de más fuertes esperanzas norteamericanas en la posibilidad de un cambio liderado por los moderados. Fue, podríamos decir, el período central de la promoción de una política de derechos humanos anclada en el apoyo a Videla. El presidente había dado muestras de ser la persona dentro del régimen militar que más interés tenía en avanzar en el tema de los derechos humanos –a pesar de los intentos de Massera de ocupar ese lugar-. En esos tres meses se pueden encontrar las referencias más explícitas a esta idea en los documentos del Departamento de Estado; los contactos entre funcionarios norteamericanos y argentinos parecieron girar en torno al diálogo que Videla y Carter habían abierto en Washington, que se esperaba que continuase con la visita de Vance. A su vez, la diplomacia norteamericana comenzó a recibir nuevas informaciones sobre los supuestos intentos del presidente de terminar con la represión ilegal y de “normalizar” la situación de los derechos humanos para fin de año.

El 27 de septiembre Todman envió un cable al secretario de estado con el elocuente título de “Es tiempo de apoyar a la Argentina de Videla” destacando que el líder gremial Alfredo Bravo había sido recientemente liberado gracias al presidente argentino<sup>177</sup>. Todman solicitaba allí al secretario de estado que diera muestras de apoyo al gobierno argentino en el encuentro que tendría con el canciller argentino Oscar Montes durante la Asamblea General de las Naciones Unidas en Ginebra. Un resumen enviado por funcionarios del ARA al secretario de estado en los días previos al comienzo de la asamblea especificaba el objetivo que Vance debía perseguir en su encuentro con Montes: *“Queremos fortalecer a los moderados argentinos demostrándoles que estamos profundamente interesados en los eventos que allí tienen lugar (...) Desde su encuentro con Montes en Granada la situación de los derechos humanos ha mejorado, pero tan solo marginalmente. Las desapariciones y torturas tienen menor frecuencia pero aún ocurren. Sin embargo, tenemos la promesa*

---

<sup>176</sup> Memorando del gobierno de los Estados Unidos, “U.S. opposition to Argentine credits from IFI’s”, 25 de abril de 1978.

<sup>177</sup> Todman a Vance, “A Time to Support Argentina’s Videla”, 27 de septiembre de 1977.

*hecha al presidente Carter por el presidente Videla durante su reciente (encuentro) bilateral de que el gobierno argentino va a restaurar la mayoría de los derechos humanos antes de esta Navidad. Y el 27 de septiembre la Argentina anunció la restauración del derecho para los detenidos políticos de optar por un exilio voluntario así como una forma de libertad bajo palabra para los prisioneros por la cual deberían reportarse periódicamente a la policía en lugar de permanecer en prisión. Nos sentimos alentados por estos desarrollos pero no estamos seguros de que el presidente Videla pueda forzar a sus oponentes de línea dura a terminar con la violencia contrterrorista*<sup>178</sup>.

Si bien Todman y los funcionarios del ARA tenían un particular interés en recomponer las relaciones con el gobierno militar argentino, dado su tradicional adhesión a las políticas de guerra fría tradicional que llamaban a apoyar a todo régimen anticomunista independientemente de su reputación, no debe considerarse que el giro *videlista* de la política de derechos humanos expresara solamente el interés de este sector. El mismo Carter había dado luz verde a estos intentos como lo muestra se interés en comenzar un contacto personal con Videla. No se trataba de que el presidente hubiera decidido terminar sus esfuerzos por promover los derechos humanos en el mundo, se trataba más bien de un intento de promover un socio en esta política con el fin de alcanzar un cambio en el régimen militar fomentado por sectores internos de las Fuerzas Armadas. El giro *videlista* solamente fue resistido por Derian y HA, que lo consideraban una claudicación de la política de derechos humanos (entrevista a Patricia Derian, Archivo de Historia Oral).

En septiembre el Departamento de Estado emitió su *Country Report* sobre la Argentina. El informe fue muy duro, afirmaba que *“no hay dudas de que el personal de seguridad y los funcionarios penitenciarios usan la tortura a pesar de que ésta esté prohibida por ley y sea públicamente condenada por los funcionarios del gobierno”*<sup>179</sup>, y consideraba que las desapariciones eran obra de las fuerzas de seguridad, aunque daba lugar también a la explicación oficial al afirmar que en menor medida también se trataba de guerrilleros que habían pasado a la clandestinidad. En referencia a Videla y a su papel en la represión, el informe consideraba que el presidente aceptaba la aplicación de métodos “duros” para los guerrilleros pero no quería extenderla a la oposición ideológica; *“él parece estar tratando de frenar esos excesos, pero enfrenta una seria oposición desde dentro del establishment militar, en particular del área de*

---

<sup>178</sup> Departamento de Estado, “Bilateral Talks During UNGA: Argentina – Foreign Minister Oscar Montes”, 28 de septiembre de 1977, páginas 1 y 2.

<sup>179</sup> Departamento de Estado, “Human Rights Evaluation Report”, 19 de septiembre de 1977, página 1.

*Buenos Aires en donde algunos elementos parecen dedicados a hacer que un compromiso político sea una tarea imposible para Videla*<sup>180</sup>.

En la Argentina, mientras tanto, se agudizaba la interna entre Videla y Massera por los duros comentarios que habían aparecido en el diario *Convicción* en referencia al viaje del presidente a Washington. A su vez entre los diplomáticos norteamericanos se especulaba sobre la posibilidad de que la Marina fuera responsable de la desaparición de Bravo, una acción que habrían emprendido con el fin de desprestigiar a Videla durante su estadía en los Estados Unidos. En referencia a esta posibilidad y a la reacción del presidente frente a la desaparición del líder del sindicato docente Chaplin informó en un cable a Washington de finales de septiembre: *“No sabemos si Videla en su fuero interno culpa a la Marina por actos tan extraordinarios como el de la desaparición de Bravo, pero quien organiza este tipo de actos está en problemas: Videla dijo el 21 de septiembre a un grupo de corresponsales norteamericanos y argentinos que rodarían cabezas porque él personalmente tomaría acciones contra los perpetradores. Continuó diciendo que por demasiado tiempo se había tenido que hacer responsables de estos hechos, y que durante su visita a los Estados Unidos esto le había llevado a soportar un grado de humillación que ya no está dispuesto a tolerar*<sup>181</sup>.

Algunos días más tarde el gobierno norteamericano recibió nuevas señales de que Videla estaba dispuesto a poner un límite a la represión ilegal. Martínez de Hoz mantuvo una comunicación telefónica con el subsecretario de asuntos económicos de los Estados Unidos Richard Cooper. El ministro le aseguró que en seis meses los excesos en la lucha contra el terrorismo se habrían terminado y que él estaba al tanto de esto porque el presidente Videla le había dicho que los miembros de las fuerzas de seguridad que actuaran por fuera de la ley recibirían el mismo trato que los terroristas<sup>182</sup>. El llamado del ministro buscaba conseguir al apoyo norteamericano para la votación en el BID de dos préstamos para la Argentina por 83 millones de dólares, para financiar programas de provisión de agua potable en zonas rurales y urbanas de la Argentina. La votación norteamericana en el BID fue sin embargo negativa, aunque no impidió que el préstamo fuera aprobado a principios de noviembre (Troncoso 1985: 77).

Por su parte, el embajador Aja Espil en Washington también inició gestiones para crear un ambiente de entendimiento entre el presidente Videla y el gobierno

---

<sup>180</sup> *Ibid.*, página 9.

<sup>181</sup> Cable 7119 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Troubles in the Junta”, 22 de septiembre de 1977, páginas 3 y 4.

<sup>182</sup> Departamento de Estado, Under Secretary of State for Economic Affairs, Washington, “Human Rights in Argentina”, 28 de septiembre de 1977 y Cable 234424 del Departamento de Estado, “Economy Minister Martínez de Hoz’ Meeting with Under Secretary Cooper”, 29 de septiembre de 1977.

norteamericano antes de la visita de Vance. Allí se reunió con el subsecretario de estado asistente Frank Mc Neil y le manifestó la satisfacción que generaba en su gobierno la próxima visita del secretario de estado. El norteamericano le respondió que el gobierno norteamericano tenía confianza en que el presidente Videla estaba trabajando para modificar la situación de los derechos humanos y que el hecho mismo de la visita de Vance demostraba esta confianza, y reforzó lo dicho argumentando que si el gobierno norteamericano no creyera que Videla se estaba moviendo en esa dirección, no hubiera dado lugar a una visita de tal magnitud. Aja Espil entonces le pidió al norteamericano que la visita de Vance fuera aprovechada para explicar los principales lineamientos de la política exterior de la administración de Carter, y justificó el pedido en que esta política no era completamente comprendida en “importantes círculos”<sup>183</sup>. Resultaba claro para el argentino que Videla estaba obteniendo el apoyo que necesitaba de parte de los Estados Unidos.

Posteriormente, los diplomáticos norteamericanos Antony Freeman y Maxwell Chaplin se reunieron con Ricardo Yofre. Este les dijo que Videla estaba adquiriendo un mayor control sobre el conjunto de las Fuerzas Armadas lo cual significaba un avance importante. Sin embargo, el subsecretario admitió que veía pocas posibilidades de que se produjera una substancial mejora en la situación de los derechos humanos antes de fin de año, admitió que los militares estaban comprometidos con la liquidación de los terroristas y explicó: *“Las Fuerzas Armadas estás básicamente unidas en la creencia de que el único terrorista bueno es el terrorista muerto”*<sup>184</sup>.

Algunas semanas antes de la visita de Vance a la Argentina, a comienzos de noviembre, el subsecretario de relaciones internacionales de la Cancillería argentina capitán de navío Gualter Allara viajó a los Estados Unidos y se reunió con el subsecretario Todman. El argentino tenía interés en que como resultado de la visita de Vance ambos países emitieran un comunicado conjunto para dar a conocer los resultados de la misma, lo que era por el lado argentino una garantía de que el secretario de estado no formularía críticas unilaterales concluidas las reuniones con funcionarios argentinos. Allara adelantó ese pedido a Todman quien no pudo dar una respuesta pero se lo comunicó al secretario de estado. Allara pidió a su vez que la cuestión de los derechos humanos se tratara en conjunto con el problema del terrorismo, argumentando que los terroristas eran también violadores de los derechos humanos de sus víctimas. El subsecretario Todman evitó dar una respuesta oficial sobre la cuestión de los derechos humanos para dar libertad al secretario de estado en

---

<sup>183</sup> Cable 247916 del Departamento de Estado, “Conversation with Ambassador Aja Espil”, 14 de octubre de 1977, página 1.

<sup>184</sup> Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, Memorando de Conversación, “Argentine Political and Human Rights Developments”, 8 de noviembre de 1977, página 2.

su futura visita, sin embargo las gestiones de Allara para comprometer a los Estados Unidos en un comunicado conjunto resultarían exitosas<sup>185</sup>. Frente a la prensa norteamericana Allara se diferenció de Videla apoyando la visión más cerrada de la Marina respecto a la guerra antisubversiva al declarar que los Estados Unidos no comprendían que la Argentina se había tenido que enfrentar a una amenaza “*excepcional*” y que por lo tanto había tenido que utilizar “*métodos excepcionales*”<sup>186</sup>.

#### **V. 4 La visita del secretario de estado Vance a la Argentina**

A cuatro días de la llegada de Vance a la Argentina presentó sus credenciales el nuevo embajador norteamericano Raúl Castro, un estadounidense de origen mexicano y ex gobernador del estado de Arizona. Castro no tenía muy buenos antecedentes respecto a la política de derechos humanos, el 27 de mayo –aún siendo gobernador de Arizona- había declarado a un diario mexicano que en la Argentina no se habían cometido abusos y había sugerido que se debía reestablecer la asistencia militar a este país para fortalecer las relaciones bilaterales. No obstante, el nombramiento de Castro fue confirmado en noviembre. La secretaria de derechos humanos Patricia Derian pidió explicaciones y se le aseguró que Castro era un muy buen candidato para cumplir la función por ser de origen latino y que no sería indiferente a la cuestión de los derechos humanos, ya que él mismo había sido víctima de abusos policiales en Arizona<sup>187</sup> (entrevista a Patricia Derian, Archivo de Historia Oral). La explicación que Derian recibió no tardaría en mostrarse errada.

El 20 de noviembre se produjo la esperada visita del secretario de estado a la Argentina, se trataba de la visita más importante que había recibido el país de parte de un funcionario norteamericano. La primera reunión que tuvo Vance fue con el ministro de relaciones exteriores Oscar Montes, a quien expresó su preocupación por los casos de los miembros de la familia Deutsch que seguían detenidos y por el del periodista Jacobo Timerman. Montes se limitó a explicar cuáles eran las acusaciones sobre Liliana y Alejandro Deutsch y sobre Jacobo Timerman. Vance continuó interesándose por el reestablecimiento del derecho de opción y dijo que la impresión del gobierno era que se hacía un uso demasiado restrictivo del mismo ya que en pocos casos personas

---

<sup>185</sup> Cable 270157 del Departamento de Estado, “Deputy Foreign Minister Allara Meeting with Assistant Secretary Todman”, 11 de noviembre de 1977.

<sup>186</sup> Cable 08396 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Undersecretary Allara’s Washington Press Conference”, 8 de noviembre de 1977.

<sup>187</sup> Castro había sido víctima de abuso policial en un hecho bastante curioso. Siendo gobernador de Arizona, un policía lo encontró saliendo de su rancho y lo consideró sospechoso de estar robando esa propiedad. Castro le aseguró que el rancho era de su propiedad y que él era el gobernador de Arizona, pero el policía no le creyó y lo detuvo, probablemente escéptico de que un hombre de aspecto mexicano pudiera ser gobernador. Castro permaneció detenido por su propia policía por un día (entrevista a Patricia Derian, Archivo de Historia Oral).

que estaban detenidas habían podido apelar a este recurso. Montes reconoció este hecho y se justificó diciendo que muchos de los detenidos eran personas peligrosas y por lo tanto ningún país estaba dispuesto a recibirlos. Seguidamente Vance abordó el delicado tema de las acusaciones de torturas y le dijo a Montes que llegaban a los Estados Unidos numerosos informes que afirmaban que los detenidos eran sometidos a vejaciones y maltratos; el argentino negó “categóricamente” que en la Argentina se torturara a los detenidos. Por último el secretario de estado recordó la promesa de Videla de resolver la cuestión de los detenidos antes de esa Navidad, pero el canciller se excusó de dar una respuesta y le sugirió que conversara el tema directamente con Videla. El norteamericano concluyó el encuentro explicando detalladamente la importancia que su gobierno daba al tema de derechos humanos y que, en caso de que se produjeran progresos positivos en esta área, el gobierno norteamericano podría votar positivamente en las instituciones financieras internacionales y podría mantener la asistencia militar a la Argentina; y advirtió que en caso de no producirse cambios, en cumplimiento de la enmienda Humphrey-Kennedy en octubre de 1978 su gobierno terminaría el entrenamiento militar y la venta de armas a la Argentina. Montes, saliéndose de su papel de canciller, confesó al norteamericano sentirse presionado por la Marina, ya que continuamente le reclamaban que hiciera algo para obtener asistencia militar norteamericana; y agregó que también desde el ministerio de economía se lo presionaba para que consiguiera el apoyo norteamericano en las instituciones financieras internacionales. Y le explicó que no eran muchos en su arma quienes como él creían que había que trabajar por evitar un deterioro en las relaciones con los Estados Unidos<sup>188</sup>.

Vance también mantuvo un encuentro con varios miembros de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos –se encontraban presentes Emilio Mignone, Augusto Conte Mac Donald y el obispo Carlos Gattinoni- quienes le dijeron a Vance que a pesar de las promesas de Videla a Carter la situación de los derechos humanos en la Argentina no había mejorado en absoluto<sup>189</sup>.

El secretario de estado tuvo luego su encuentro personal con el presidente Videla, que obviamente era uno de los objetivos centrales de la visita del secretario. El encuentro parecía ofrecer las mejores perspectivas para lograr mejoras en la Argentina. Videla reafirmó su compromiso asumido con Carter –y agregó que el mismo compromiso había asumido con la Iglesia- de liberar un significativo número de prisioneros y de publicar las listas de todos los detenidos antes de Navidad, aclarando

---

<sup>188</sup> Departamento de Estado, Memorando de la Conversación entre el Secretario de Estado Vance y el Canciller Montes, “Private Meeting Between The Secretary and Foreign Minister Montes”, 21 de noviembre de 1977.

<sup>189</sup> Cable del Departamento de Estado, “Human Rights Situation in Argentina”, 21 de noviembre de 1977.

que el número de detenidos liberados sería de alrededor de 500<sup>190</sup>. Videla además le comunicó que la Argentina permitiría la visita de la Comisión Internacional de la Cruz Roja a los lugares de detención. Vance se mostró satisfecho por el compromiso del presidente, aunque le entregó una lista de 7500 detenidos y desaparecidos para mostrar el interés de su gobierno de que se esclarecieran esos casos. La lista había sido confeccionada por la organización humanitaria norteamericana Coalición por una Nueva Política Exterior y Militar, que agrupaba a diversos organismos de derechos humanos de ese país<sup>191</sup>.

Al finalizar la visita de Vance ambos gobiernos dieron a conocer un comunicado conjunto que logró suavizar considerablemente la posición norteamericana. Ambos gobiernos expresaban su responsabilidad en la protección de los derechos humanos pero repudiaban a su vez las acciones cometidas por el terrorismo<sup>192</sup>. Vance antes de partir a los Estados Unidos declaró ante la prensa: *“Hemos hallado buena predisposición en todos los funcionarios y creo que las negociaciones han sido de gran alcance y significación; en especial se ha registrado un notable progreso en todos los sectores”* (Troncoso 1985: 82).

El gobierno argentino y la prensa destacaron la importancia que había tenido la visita del secretario de estado y las posibilidades que se abrían con el “nuevo entendimiento” entre ambos gobiernos, una reacción que la prensa argentina ya había tenido en las anteriores visitas de funcionarios norteamericanos<sup>193</sup>. La revista *Somos* anunció un nueva etapa de entendimiento con los Estados Unidos y el diplomático Juan Carlos Arlía declaró a esa revista que nunca había visto un comunicado más sustantivo en sus 22 años de servicio (*Somos*, N° 62, 25 de noviembre de 1977). El nuevo embajador Castró escribió a Washington: *“... los argentinos en general –y en particular el gobierno argentino- han visto la visita de Vance como una victoria táctica para la Argentina y como un gran paso hacia el mejoramiento en las relaciones con los Estados Unidos. La cobertura de la prensa de la visita fue ampliamente positiva, las discusiones con el equipo de Vance fueron amigables y el comunicado conjunto tuvo algo para cada uno...”*<sup>194</sup>.

---

<sup>190</sup> Cable 11012 de Vance para Brzezinsky y para Carter, “Meetings in Buenos Aires”, noviembre de 1977.

<sup>191</sup> Cable 282605 del Departamento de Estado, “List of 7500 Detainees and Disappeared”, 25 de noviembre de 1977.

<sup>192</sup> Comunicado conjunto de la República Argentina y de los Estados Unidos, Buenos Aires, 21 de noviembre de 1977.

<sup>193</sup> Russell (1987: 18) destaca: *“Resulta interesante señalar que ante cada visita de funcionarios norteamericanos a Buenos Aires el gobierno argentino y la mayoría de los medios de comunicación anunciaron (...) el comienzo de una nueva etapa de entendimiento recíproco y de flexibilización”*.

Naturalmente estas expectativas bien pronto se demostrarían falsas.

<sup>194</sup> Cable 9149 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Argentine Reaction to Vance Trip”, diciembre de 1977, página 2.

La visita de Vance sirvió para reforzar en los niveles más altos del Departamento de Estado la visión de que Videla era el único vehículo posible para impulsar la política de derechos humanos. Al concluir su estadía en Buenos Aires, el secretario de estado envió un cable dirigido a Carter y a Brezinsky para informar de los resultados de su viaje: *“Durante nuestras reuniones (con los funcionarios argentinos) yo dejé en claro que el principal obstáculo para que mejoren nuestras relaciones es la situación de los derechos humanos en la Argentina, y que a menos que esa situación mejore nuestras relaciones van a empeorar, particularmente luego de que la enmienda del Congreso imponga un embargo de armas a partir de octubre. Mi impresión es que Videla y algunos otros que están a su alrededor están tratando de mejorar esta situación, pero aún les falta hacer mucho para que haya un verdadero progreso”*<sup>195</sup>.

## **V. 5 La embajada y la guerra de la información**

La llegada de Castro a la embajada inauguró un período de divisiones y enfrentamientos en esta representación, reproduciendo la lógica conflictiva que dominaba al Departamento de Estado (Rodríguez Caillava 2004: 94 y 95). La embajada norteamericana en Buenos Aires dejó de funcionar como un cuerpo unificado y alineado con la política del gobierno demócrata –que hasta ese momento se inclinaba por dar su apoyo a la posición de HA-. Mientras que tanto Hill como Chaplin –cuando éste había quedado a cargo- habían provisto a Washington de información tan completa y rigurosa como les fuera posible sobre las violaciones a los derechos humanos, a partir de 1978 el embajador Castro comenzó a desautorizar el envío de cables con información sensible sobre secuestros y desapariciones (entrevista a Tex Harris, Archivo de Historia Oral). Las lealtades de los diplomáticos se dividieron. El embajador quería promover una política más conciliatoria de parte de su gobierno hacia el régimen militar argentino. Una tendencia que Castro dejó en claro ya desde la primera conferencia de prensa que dio luego de su nombramiento oficial, cuando declaró que en la Argentina el número de desapariciones había últimamente descendido y que como embajador no se inmiscuiría en los asuntos internos de la Argentina y sería respetuoso de su soberanía nacional<sup>196</sup>. Hasta ese momento la administración Carter había logrado evitar que el “clientelismo”<sup>197</sup> se enquistara en la

---

<sup>195</sup> Cable 11012 de Vance para Brzezinsky y para Carter, “Meeting in Buenos Aires”, noviembre de 1977, página 2.

<sup>196</sup> Conferencia de prensa de Raúl Castro, 29 de noviembre de 1977.

<sup>197</sup> Se denomina “clientelismo” a la tendencia de la diplomacia a buscar satisfacer el interés del gobierno del país al cual el diplomático fue destinado. El diplomático con frecuencia simpatiza con frecuencia con la visión del gobierno extranjero, su “cliente”, lo que en el caso de la política de derechos humanos

embajada norteamericana en Buenos Aires y entorpeciera la marcha de la política de derechos humanos. Para ello se había ocupado de cambiar el tradicional perfil de las embajadas promoviendo contactos diplomáticos con activistas de derechos humanos y dirigentes políticos opositores. Pero el nuevo embajador se concentró especialmente en cultivar relaciones estrechas con el gobierno militar argentino y especialmente con el sector de los moderados. Castro, en particular, entablaría una relación de estrecha confianza con el general Roberto Viola (entrevista a Tex Harris, Archivo de Historia Oral) quien ya en su primera entrevista le había mostrado su total disposición para conversar en todo momento en que él lo necesitara y le había asegurado que podía considerar sus contactos como una vía de acceso directa y rápida al presidente Videla<sup>198</sup>.

Más notorio aun sería el giro del delegado principal de la embajada Maxwell Chaplin. Hasta la llegada de Castro el delegado principal reportaba continuamente sobre casos de represión ilegal y sus análisis sobre la estrategia represiva del gobierno argentino eran enormemente influyentes en Washington, al punto de que el Departamento basaba sus *country reports* principalmente en la información transmitida por Chaplin. El delegado había sido quien había enterrado definitivamente la hipótesis de que los secuestros escapaban a la autoridad de Videla cuando en junio de 1977 había reportado: *“el gobierno militar debe ser considerado totalmente responsable de la eficiencia y las prácticas de seguridad interna. No existen bandas para-policiales y para-militares operando por fuera del control de las autoridades”*<sup>199</sup>; desde la embajada él había transmitido las suspicacias sobre las medidas anunciadas el 14 de junio que habían servido posteriormente para abortar el reconocimiento de Carter. Esto cambiaría a partir de 1978, con la llegada del nuevo embajador Chaplin se alinearía con él para buscar suavizar las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos<sup>200</sup>.

Quien monopolizaría los contactos con los organismos de derechos humanos y se convertiría en el referente de los sectores liberales de HA en Argentina sería el secretario político de la embajada F. Allen “Tex” Harris. El había llegado a la embajada en julio de 1977 y se le había asignado la tarea de ocuparse de todos los temas relacionados con derechos humanos, específicamente recolectar y reportar

---

significaba una renuencia a aceptar sanciones contra el país acusado de cometer violaciones a los derechos humanos (Cohen 1982: 257).

<sup>198</sup> Cable 9280 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Ambassador Castro’s Meeting with General Viola”, 7 de diciembre de 1977.

<sup>199</sup> Cable 04442 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Argentine Human Rights Situation: A General Review”, 14 de junio de 1977, páginas 3 y 4.

<sup>200</sup> Harris (Archivo de Historia Oral, Universidad de Buenos Aires) afirma sobre Chaplin: *“Lo que pasó con Chaplin es que él era, en algún sentido (...) como un camaleón. Cambiaba sus colores según quién fuera su jefe”*.

información sobre violaciones a los derechos humanos y mantener contactos con los activistas. Harris había aceptado la misión a condición de que se le permitiera destinar dos horas diarias de su trabajo a entrevistar directamente a familiares de las víctimas para recolectar información de primera mano (entrevista a Tex Harris, Archivo de Historia Oral). A través de estas entrevistas logró reunir miles de denuncias sobre desapariciones –en total se calcula que fueron alrededor de 9500- que regularmente transmitía a Washington. La trascendencia que los cables de Harris habían adquirido en el proceso decisorio en el Departamento de Estado era abiertamente reconocida por todos los actores en juego. A finales de enero el funcionario del ARA encargado de las relaciones con la Argentina Fernando Rondon le escribió a Harris: *“Como siempre reitero mi pedido de (recibir) más resúmenes de derechos humanos. No hay otro modo de inyectar aquí algún orden al monstruo de información relativa a los derechos humanos. El resumen debería incluir una síntesis de las actividades terroristas para el período en cuestión, así como los progresos y retrocesos en ese período. Como creo que ya sabes, este resumen es el documento de referencia básico para las decisiones del Christopher Committe y afecta a las (decisiones sobre) instituciones financieras internacionales y al Eximbank<sup>201</sup>. También es utilizado para apoyar o rechazar pedidos de transferencia de armas<sup>202</sup>”*.

Evidentemente, la información transmitida por la embajada se había transformado en un elemento clave para dirimir las batallas entre liberales y conservadores en Washington. La información que Harris transmitía era un obstáculo para los esfuerzos del embajador Castro de recomponer las relaciones con la Argentina. Fue así que el embajador comenzó a rechazar los cables que Harris pretendía enviar a Washington, cables que necesariamente debían contar con la firma del embajador para ser enviados, de acuerdo con las reglas imperantes en la delegación norteamericana. Ante las protestas del secretario político, tuvo que habilitarse un canal especial para que éste pudiera enviar directamente las denuncias a HA sin tener que pasar por la autorización de Castro (entrevista a Tex Harris, Archivo de Historia Oral). En suma, la información se había convertido en materia de disputas dentro de la embajada por el lugar central que ésta adquirió en las decisiones a adoptar en Washington; permitiría confirmar o rechazar el cumplimiento de la promesa de Videla de “normalizar” la situación de los derechos humanos y por lo tanto

---

<sup>201</sup> El Export and Import Bank (Eximbank) era el banco público norteamericano que, entre otras funciones, otorgaba préstamos y garantías para realizar operaciones comerciales en el extranjero. Sus operaciones estaban atadas a las decisiones tomadas en el Congreso y en el Poder Ejecutivo y eran restringidas para los países acusados de responsabilidad en actos de violaciones a los derechos humanos.

<sup>202</sup> Rondon a Harris, 31 de enero de 1978, página 1.

profundizar o abortar el acercamiento de la administración norteamericana al presidente argentino.

## V. 6 La amnistía de diciembre y los problemas de autoridad en el gobierno

Diciembre se presentaba como un mes clave para la evolución de los acontecimientos en la Argentina. Videla había prometido que para esta fecha sería “normalizada” la situación de los derechos humanos, y el compromiso personal asumido en su encuentro con Carter no podía ser menos que auspicioso para la diplomacia norteamericana. Sin embargo, como vimos, numerosos reportes recogidos por diplomáticos norteamericanos hacían preveer que no habría un cambio abrupto en la situación y que, como había reportado Vance a Washington al finalizar su visita, aún les quedaba mucho para hacer a los moderados para mejorar la situación.

Mientras el Poder Ejecutivo debatía la cantidad de detenidos que serían liberados, se produjeron una serie de resonantes secuestros que nuevamente pondrían la cuestión de las desapariciones en el centro de la escena, acentuando la incógnita sobre la capacidad de Videla de hacer cumplir su promesa. El 8 de diciembre un grupo de tareas perteneciente a la Marina secuestró a las monjas francesas Alice Domon y Leonie Duquet, quienes colaboraban con un grupo de Madres de Plaza de Mayo en la recolección de fondos para publicar una solicitada<sup>203</sup>. Dos días más tarde sería secuestrada también una de las fundadoras de Madres de Plaza de Mayo Azucena Villaflor. La Marina buscó esconder su responsabilidad sobre un caso tan resonante como el del secuestro de las monjas. Hizo firmar a las monjas una carta en la que declaraban estar secuestradas por un “grupo disidente del gobierno de Videla” y más tarde hizo circular la versión de que habían sido secuestradas por Montoneros. La diplomacia norteamericana no creyó que el secuestro fuera obra de la organización guerrillera. A mediados de enero recibió la información de que el secuestro de las monjas había sido organizado por los halcones del Ejército, que querían impedir que los moderados iniciaran la normalización de los procedimientos<sup>204</sup>, aunque tampoco descartaba que la Marina hubiese llevado a cabo el secuestro con el mismo objetivo<sup>205</sup>. El propio Videla entendió que el secuestro podía poner en aprietos su plan de acercamiento con los Estados Unidos. El subsecretario Ricardo Yofre recuerda: “Yo

---

<sup>203</sup> El secuestro había sido planificado por el capitán de corbeta Jorge “Tigre” Acosta, quien impulsaba la idea de que los grupos de tareas debían infiltrarse en los organismos de derechos humanos a los cuales consideraba “mascarones de proa” de la subversión armada (Uriarte 1992: 187).

<sup>204</sup> Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Memorandum of Conversation. Information Concerning the Disappearance of Two French Catholic Nuns”, 16 de enero de 1978.

<sup>205</sup> Cable 0482 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Disappearance of French Nuns and Mothers’ Group Supporters”, 20 de enero de 1978.

*personalmente entré a darle la noticia a Videla. Había venido un periodista a decírmelo. Yo, inmediatamente, porque entendía la gravedad de la situación, fui a buscarlo a Villarreal, pero como no estaba decidí comunicárselo a Videla (...) Recuerdo que le dije: Mire, señor Presidente, me acaban de dar la noticia unos periodistas de que han secuestrado a dos monjas. Recuerdo que Videla se puso muy nervioso y me contestó: Además de animales, son seguramente muy ineptos” (citado en Seoane y Muleiro 2001: 336 y 337). Esa misma noche el presidente se vio obligado a aclarar ante un grupo de periodistas japoneses que “en toda guerra hay personas que sobreviven, otras que quedan incapacitadas, otras que mueren y otras que desaparecen. La Argentina está finalizando esta guerra y, consiguientemente, debe estar preparada para afrontar sus consecuencias. La desaparición de algunas personas es una consecuencia no deseada en esta guerra” (Troncoso 1985: 86).*

El 23 de diciembre el gobierno anunció oficialmente las medidas a las que Videla se había comprometido: la liberación de 389 detenidos bajo la autoridad del Poder Ejecutivo Nacional, se concedería el derecho de opción a otros diez detenidos y se dio a conocer que el número de detenidos por el PEN que permanecerían en esa condición era de 3607. El número de liberados era menor al que Videla había prometido a Vance, que era de 500, pero de todos modos el presidente parecía cumplir su compromiso de mejorar la situación de los derechos humanos para Navidad. El ambiguo resultado de los anuncios de Videla y las desapariciones de diciembre parecía prolongar la dificultad de tratar con el caso argentino: básicamente se trataba de continuar confiando en la “inocencia” y buena voluntad del presidente y seguir apostando en que él era el mejor vehículo para finalizar con la represión ilegal, cuando los anuncios no parecían ilustrar un cambio significativo en la situación.

Al día siguiente Tex Harris escribió a Derian que el número de liberados resultaba “decepcionante”, y que pese a las fuertes expectativas que Videla mismo había sembrado sobre los anuncios de Navidad el número era demasiado bajo, cercano a lo anunciado por el gobierno a mediados del año pasado. Agregaba Harris que el número de detenidos anunciado que se encontraba a disposición del PEN resultaba “poco creíble” y era seguramente muy superior. A su vez el diplomático comentaba en relación a la lista de desaparecidos que Vance había entregado a Videla: “Si bien la mayoría de nuestro cuerpo diplomático aquí querría ver desaparecer esa lista, ella es una parte clave del diálogo. Le permite a nuestro gobierno entablar un diálogo con el gobierno argentino sobre un tema muy difícil en un código (la lista) que ellos (el gobierno argentino) encuentran aceptable. Ya que no podemos hablar sobre sus procedimientos (...) o torturas utilizadas en la represión, deberíamos, al menos,

*continuar hablando sobre la lista*<sup>206</sup>. Algunos días más tarde Harris amplió esa información en base a las estimaciones de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos: el número real de prisioneros que estimaban era de 8.000 de los cuales sólo el 20 % habría formado parte de organizaciones armadas, y el número de desaparecidos estimado era de entre 15.000 y 20.000<sup>207</sup>.

Para la diplomacia norteamericana las desapariciones de diciembre habían opacado los progresos que Videla había podido ofrecer con la amnistía de diciembre. Si bien es cierto que jamás consideraron que el presidente fuera responsable de las mismas, indudablemente quedaba en claro que la situación en la Argentina era muy conflictiva y que Videla continuaba siendo una contraparte inefectiva. En enero un resumen fue entregado a Carter por sus asesores dándole a conocer las novedades en el frente argentino: *“El presidente argentino Videla en su conversación con usted y posteriormente en su conversación con el secretario de estado en Buenos Aires, dejó la clara impresión de que la Navidad traería buenas noticias en relación a los derechos humanos. A mediados de diciembre, el extraño secuestro de 13 personas en una Iglesia puso en duda estas esperanzas. El gobierno no pudo explicar estas desapariciones, que nosotros vemos como nuevas evidencias de la inhabilidad de Videla de controlar sus diversas fuerzas de seguridad”*. En el mismo resumen se informó al presidente de los recientes anuncios de la amnistía: *“Ahora tenemos noticias alentadoras. Cerca de Navidad el gobierno anunció la liberación de 389 personas que estaban en custodia por el Ejecutivo, pero la experiencia pasada nos dejó en duda cuántos detenidos serían efectivamente liberados. Ahora nos hemos enterado por la Iglesia y por grupos de derechos humanos de Argentina que al menos 300 personas han sido liberadas...”*<sup>208</sup>.

El subsecretario de estado asistente Frank Mc Neil se reunió personalmente con el embajador Jorge Aja Espil para transmitirle la inquietud de su gobierno. El argentino le aseguró que él había discutido el tema personalmente con el presidente Videla, y que éste le había dicho que las desapariciones de diciembre habían sido un acto de barbarie y que llegaría *“hasta las últimas consecuencias”* en la investigación del caso. Aja Espil prometió mantenerlo informado sobre el asunto, y agregó que Videla había decidido dar a conocer una lista de todos los detenidos bajo la autoridad del PEN. A su vez, el argentino se quejó de las dificultades que generaban los halcones como el general Suárez Mason o el gobernador de la provincia de Buenos Aires general Ibérico Saint Jean para un acercamiento entre la Argentina y los Estados

---

<sup>206</sup> Carta de Harris a Derian, 24 de diciembre de 1977, página 2.

<sup>207</sup> Tex Harris, “Report on Meeting with Human Rights Group”, enero de 1977.

<sup>208</sup> Departamento de Estado, “Argentine Prisoner Releases”, 17 de enero de 1978.

Unidos, e hizo referencia a la oposición de éstos a una posible liberación del periodista Jacobo Timerman. Agregó que Suárez Mason podría ser “redimido” si se intensificaran los contactos entre él y la diplomacia norteamericana, y sugirió que se lo invitara a los Estados Unidos. Mc Neil se negó rotundamente argumentando que para el gobierno norteamericano sería imposible invitar a una persona tan identificada con la represión en la Argentina<sup>209</sup>.

Tal como Aja Espil había adelantado, entre febrero y marzo de ese año el ministerio del Interior publicó sucesivas listas de detenido bajo custodia del PEN en diversos establecimientos penales de todo el país que en total sumaban 3.607 personas. La diplomacia norteamericana valoró esta nueva iniciativa argentina, pero mientras continuaran las desapariciones cualquier mejoría en la situación de los detenidos a disposición del Ejecutivo quedaría inevitablemente opacada.

## **V. 7 Los asesinatos a amnistiados**

El día 13 de febrero José Westerkamp, miembro de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos, alertó a Tex Harris que tres detenidos que habían sido beneficiados por la amnistía de diciembre habían sido desaparecidos minutos después de ser liberados del penal de La Plata el 9 de febrero. Se trataba de Gonzalo Abel Carranza, quien había sido secuestrado en las inmediaciones del penal minutos después de ser liberado a medianoche, Guillermo Segalli, Miguel Alejandro Domínguez y un detenido de apellido Gallardo, quienes habían sido secuestrados en las mismas circunstancias<sup>210</sup>. A mediados de marzo tuvo lugar otro hecho similar. El abogado laboralista de Zárate Juan Carlos Deghi, quien se encontraba detenido en el penal de La Plata, había sido amnistiado y su liberación había sido anunciada para el 20 de marzo. Los anteriores casos de secuestros habían sido difundidos entre los familiares de detenidos y muchos de ellos consideraban con preocupación la posibilidad que se los liberara. La esposa de Deghi, enterada de los anteriores casos, decidió esperar en las puertas del penal la liberación de su esposo esa misma noche. A las 23 hs éste fue liberado e inmediatamente ambos fueron secuestrados en las inmediaciones del penal. Poco tiempo después se liberó a la mujer, pero Juan Carlos Deghi fue encontrado asesinado en las calles de La Plata el 24 de marzo. El caso fue denunciado por miembros de la APDH a Tex Harris algunos días después; para todos resultaba claro que había un contubernio entre los secuestradores y los funcionarios

---

<sup>209</sup> Cable 234051 del Departamento de Estado, “Argentine Ambassador Comments on Beagle Channel, Junta Politics and Human Rights”, 28 de enero de 1978.

<sup>210</sup> Cable de la embajada de Estados Unidos, “Disappearances and Other Human Rights Matters”, 13 de febrero de 1978.

del penal de La Plata –incluso el director de seguridad del ministerio del Interior coronel Vicente Manuel San Román había dicho a familiares de detenidos que se había instruido a todas las penitenciarías federales a liberar a los detenidos únicamente en horario diurno-<sup>211</sup>.

Los relatos sobre estos secuestros se difundieron rápidamente entre los familiares y entre los detenidos alojados en el penal de La Plata. En ese momento se encontraba alojado en el penal Alfredo Bravo, quien había sido “blanqueado”<sup>212</sup> dos semanas después de su secuestro. La mujer del detenido se comunicó con Tex Harris para relatarle una reunión que había tenido con el ministro del Interior Harguindeguy unos días antes, en la que el ministro le había asegurado que tanto él como Videla habían intentado que Alfredo Bravo figurara en la reciente lista de liberados de fin de año, pero que habían tenido una fuerte oposición dentro de las Fuerzas Armadas<sup>213</sup>, en particular de parte del primer cuerpo de ejército quienes, admitió Harguindeguy, habían secuestrado a Bravo. El ministro reconoció que este sector podría intentar asesinar a Bravo si se lo liberaba y que para el gobierno era más fácil garantizar su seguridad personal mientras él permaneciera en prisión, pero agregó que no había ninguna razón para considerar que Alfredo Bravo era un subversivo y que solamente “los locos” del primer cuerpo de ejército querían mantenerlo en prisión. Reconociendo el enorme costo político que significaba mantener preso a Bravo y que una eventual liberación podría poner en peligro su vida, Harguindeguy le propuso a la Sra. Bravo una solución: que su marido solicitara ser considerado para el derecho de opción, de este modo, se podría liberarlo y garantizar su vida al mismo tiempo<sup>214</sup>. Por último, Harguindeguy quiso dejar en claro a la Sra. Bravo que aún siendo ministro su poder de decisión sobre la situación de los detenidos era más bien limitado, y le confesó que la situación de Bravo había sido más afortunada que la del embajador Hidalgo Solá o la del sindicalista Oscar Smith, quienes habían sido asesinados, y agregó que las dos

---

<sup>211</sup> Telegrama de la embajada de Estados Unidos, “Disappearances of Released Prisoners”, 6 de abril de 1978.

<sup>212</sup> Se denominaba “blanquear” a un secuestrado al reconocimiento por parte del PEN de que el detenido estaba en su poder y su traslado de un centro de detención ilegal a una cárcel o centro de detención legal.

<sup>213</sup> A principios de diciembre Harguindeguy había confiado al embajador Castro que el Ejecutivo estaba revisando una lista de 675 detenidos que serían liberados para la Navidad de ese año (cable 9282 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Ambassador Discusses Human Rights Issues with Harguindeguy”, 7 de diciembre de 1977). El número final de amnistiados fue de 389, evidentemente el nombre de Bravo figuraría en la lista inicial de detenidos que fue posteriormente rechazada.

<sup>214</sup> Es notorio que el Poder Ejecutivo optaría por una solución similar en otro caso de gran repercusión. Ante la decisión de la Corte Suprema de ordenar la liberación de Jacobo Timerman, y dado que éste se negaba a utilizar el recurso del derecho de opción por el implícito aval a su detención que significaba, el conocido periodista sería expulsado del país luego de que le fuera retirada su ciudadanía (ver sobre este tema Mochkofsky 2003: 375-377).

monjas francesas habían sido secuestradas para desacreditar al gobierno de Videla, pero que no podían hacer nada al respecto<sup>215</sup>.

La Sra. Bravo se reunió posteriormente con el coronel José Ruiz Palacios, viceministro del Interior, para informarle que su marido no estaba de acuerdo con la idea de solicitar el derecho de opción porque significaba reconocer implícitamente una detención que había sido hecha sin acusación alguna. Ruiz Palacios insistió con la solución del derecho de opción, argumentando que era la mejor solución para la situación de Bravo y que Harguindeguy había tenido una muy dura pelea con el comandante del primer cuerpo del ejército Guillermo Suárez Mason para lograr sacarlo de su estatus de detenido ilegal y convertirlo en un detenido bajo custodia del Poder Ejecutivo Nacional<sup>216</sup>. Algunas semanas más tarde el subsecretario Yofre le repitió a la Sra. Bravo que mientras que en el ministerio del Interior estaban a favor de la liberación de su marido, temían que tras su liberación fuera asesinado por grupos de línea dura que estaban fuera del control del Ejecutivo<sup>217</sup>. Finalmente, Bravo obtendría la libertad condicional el 16 de junio de 1978. Videla había logrado garantizar la seguridad personal del líder docente acordando con el coronel Camps que le sería dado el grado de general a condición de que se garantizara que nada sucedería Bravo tras su liberación (Uriarte 1991: 106, 107).

---

<sup>215</sup> Cable de la embajada de Estados Unidos, "Memorandum of Conversation. The Detention of Alfredo Bravo", 21 de febrero de 1978.

<sup>216</sup> Cable de la embajada de Estados Unidos, "Memorandum of Conversation. The Detention of Alfredo Bravo", 21 de febrero de 1978.

<sup>217</sup> Cable 2682 de la embajada de Estados Unidos, "Status of Alfredo Bravo Detention", 11 de abril de 1978.

## VI UN NUEVO ENFOQUE EN LA POLÍTICA HACIA LA ARGENTINA: EL INTERCAMBIO DE CONCESIONES

### VI. 1 El cambio en el patrón de votaciones en las instituciones financieras internacionales

A pesar de los secuestros y asesinatos a las monjas francesas y a los amnistiados, el Departamento de Estado decidió modificar su posición en las instituciones financieras internacionales del voto negativo a la abstención, como una forma de reconocer los esfuerzos mostrados por Videla con la amnistía de Navidad y con la publicación de las listas. El 15 de febrero Todman utilizó un cable que el embajador Castro había enviado a Washington reportando los progresos en el área de derechos humanos para proponer un cambio en las votaciones que los delegados norteamericanos realizaban en las instituciones financieras internacionales. El 21 de febrero se votaría en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) dos créditos para la Argentina. Uno por 109 millones de dólares para la construcción de un silo y el otro por 9 millones de dólares para construir una planta procesadora de cemento. Todman enumeró los progresos para argumentar ante Christopher que los Estados Unidos debían responder cambiando su posición de votar negativamente –tal como venía realizando en las instituciones financieras internacionales- a la abstención. Desde diciembre de 1977, afirmaba el subsecretario, unos 440 detenidos habían sido liberados –un número que exageraba los 389 reales-, se había completado una primera fase de la publicación de las listas de los detenidos por el Poder Ejecutivo Nacional y se había restaurado el derecho de opción –aunque era sólo parcialmente implementado-. Un cambio en el patrón de votación, decía Todman, *“fortalecería la mano de aquellos en el gobierno que están buscando progresos en el área de derechos humanos que podrían señalar nuestra acción como un indicador de que se reconocen los pasos que se están siguiendo”*<sup>218</sup>. Todman aconsejaba compensar esta reversión argumentando en privado a los representantes argentinos que si bien la votación mostraba un cambio de postura, la administración aún estaba muy preocupada por la persistencia de las desapariciones en la Argentina. Christopher admitió la posición de Todman y por primera vez le dio su apoyo en contra de la postura de Patricia Derian, quien consideraba que la situación de continuas desapariciones en la Argentina era incompatible con un cambio de postura en los organismos internacionales y que las medias adoptadas por el gobierno argentino eran

---

<sup>218</sup> Departamento de Estado - Memorando de Acción, “U.S. Reaction to IFIs to Argentine Human Rights Actions”, 15 de febrero de 1978, página 4.

simplemente cosméticas. Así, el 21 de febrero el delegado norteamericano en el Banco Mundial se abstuvo en la votación de los dos créditos para la Argentina.

El cambio en la posición norteamericana en las instituciones financieras internacionales no se salía de las reglas que se había autoimpuesto la administración Carter, en consonancia con las enmiendas del Congreso que indicaban que solamente se dejaría de aplicar sanciones a las dictaduras en caso de que se produjeran concretas y visibles mejoras. Christopher aceptó el argumento de Todman de que dada la publicación de las listas de detenidos y la amnistía de Navidad, esta situación se estaba produciendo en la Argentina. Sin embargo, el cambio solamente puede ser entendido como un nuevo paso en la estrategia norteamericana de promover una política de derechos humanos a través del apoyo a Videla. Tal como había indicado Todman en el memo remitido a Christopher, la votación tenía como objetivo promover nuevos avances fortaleciendo el poder interno de los moderados más que gratificar un cuadro importante de progresos, ya que como Todman mismo reconocía en su memo *“la publicación de dos listas y la liberación de algunos prisioneros representa solamente el comienzo de lo que es necesario para producir una verdadera mejora en la situación de los derechos humanos”*<sup>219</sup>, y como Tex Harris había señalado al Departamento de Estado, los progresos eran considerablemente exigüos comparado con las expectativas que Videla había creado a partir de su promesa a Carter en septiembre. Y ciertamente las desapariciones no se habían detenido, si bien los casos más resonantes de principios de ese año –el de las monjas francesas y Azucena Villaflor, el de los amnistiados- eran leídos en Washington como afrentas a la autoridad de Videla. Dado que las desapariciones continuaban, y siendo éste el principal problema de los derechos humanos en la Argentina –y no el de los detenidos a disposición del PEN- la reversión en el patrón de votaciones puede ser solamente entendido dentro de una política de derechos humanos anclada en el sector moderado del gobierno argentino; se trataba de dar un “argumento” a Videla para que siguiera impulsando en el frente interno una normalización de los procedimientos represivos. El pasaje a las abstenciones en los organismos financieros fue un nuevo elemento de la política de Carter de apoyo a Videla, que ya no estaba solamente circunscripta a las reuniones de alto nivel sino que ahora se extendía a mitigar las sanciones.

A días de la decisión, funcionarios del ARA tuvieron enormes dificultades para convencer al agregado militar de la embajada argentina en Washington que la persistencia de las desapariciones continuaba siendo un serio problema y que en particular el secuestro de algunos detenidos beneficiados por la amnistía de diciembre

---

<sup>219</sup> Departamento de Estado - Memorando de Acción del 15 de febrero de 1978, página 4.

había puesto a la administración norteamericana a un paso de cambiar su voto de abstención por un voto negativo. El argentino hizo caso omiso a la advertencia de los norteamericanos, mostró su enorme satisfacción por el cambio en la votación y no vaciló en exponer su opinión de que el sistema educativo argentino estaba todavía infiltrado por subversivos extremistas que debían ser eliminados<sup>220</sup>. Todman por su parte se sintió autorizado a declarar en una charla en el Centro para las Relaciones Interamericanas en Nueva York que uno de los “diez errores tácticos” que el gobierno norteamericano debía evitar era el de “condenar a todo un gobierno por cada acto negativo cometido por alguno de sus miembros” (citado en Schoultz 1981: 118, traducción propia). La administración demócrata consideró que el subsecretario había ido demasiado lejos, y al poco tiempo lo reemplazó por Viron Vaky. Todman fue destinado a la embajada norteamericana en España (Ibíd.).

El cambio en la postura del gobierno demócrata llevó a las organizaciones humanitarias de ese país a iniciar una activa campaña de *lobby* para protestar por el alivio de las presiones, pidiendo a su vez que se exigiera al gobierno militar argentino que diera a conocer las listas de todos los detenidos/desaparecidos. Sin embargo, el gobierno norteamericano decidió seguir adelante con su decisión de abstenerse en las votaciones en los organismos financieros, debiendo soportar un creciente descontento de parte de las organizaciones de derechos humanos norteamericanas. El 29 de marzo el secretario de estado Cyrus Vance recibió dos cartas de organizaciones humanitarias protestando por la decisión del gobierno norteamericano. El *Argentine Information Service Center* (AISC) protestó por la votación en el Banco Mundial considerando que las sanciones solamente debían ser levantadas una vez que el gobierno publicase el listado completo de los desaparecidos y que se eliminaran las restricciones que se imponían a los detenidos que querían apelar al derecho de abandonar el país<sup>221</sup>. El Consejo de Asuntos Hemisféricos (COHA) también protestó por la negativa del gobierno militar a dar a conocer el listado de desaparecidos y recomendó aplicar inmediatamente un embargo militar a la Argentina hasta tanto el gobierno diera a conocer esa lista<sup>222</sup>. El embajador Castro debió salir al cruce de esos pedidos a través de un cable al Departamento de Estado: “*La embajada recomienda que los Estados Unidos eviten dar apoyo a demandas de que el gobierno argentino rinda cuentas por los desaparecidos. Creemos que esto sería en vano y podría desviarnos de la oportunidad que subyace en esta situación (...) La embajada*

---

<sup>220</sup> Cable 49774 del Departamento de Estado, “Human Rights Discussion with Argentine Attache”, 27 de febrero de 1978.

<sup>221</sup> Carta del AISC para Vance, 29 de marzo de 1978.

<sup>222</sup> Carta de Lawrence Birns, Director del Consejo de Asuntos Hemisféricos a Vance, 29 de marzo de 1978.

recomienda que tanto en las comunicaciones como en las declaraciones públicas sobre el problema de los desaparecidos, el gobierno de los Estados Unidos evite un lenguaje que estigmatice al gobierno argentino y que en cambio focalice su atención en las perspectivas de mejorar la observancia de los derechos humanos en la Argentina<sup>223</sup>. Simultáneamente, Castro decidió mostrar expresamente su apoyo a la decisión norteamericana en la votación a través de otro cable enviado a Washington<sup>224</sup>.

La administración norteamericana decidió entonces reforzar el mensaje de preocupación ante las autoridades argentinas. Vance le escribió a Castro: *“El Departamento ha recibido con la mayor preocupación los reportes del asesinato de dos monjas y de otras cinco mujeres secuestradas en diciembre (...) Debemos actuar con fuerza ahora para que el gobierno argentino sepa de nuestra indignación por estos actos. Los argentinos deben comprender que mientras ocurran estas desapariciones, nuestras relaciones se encontrarán bajo una gran tensión, a pesar de que continuamos respetando las intenciones personales expresadas por Videla”*<sup>225</sup>. E instruyó a Castro a que solicitara una audiencia con el presidente para *“expresar la consternación”* del gobierno norteamericano ante las desapariciones de las monjas francesas y de los detenidos amnistiados en diciembre. *“El embajador debe explicar al presidente que estos eventos han ocurrido en un momento especialmente desafortunado. Ha habido algunos pasos modestos pero positivos de parte del gobierno argentino y los Estados Unidos han respondido a éstos con acciones positivas. Nos hemos movido de un “no” a abstenciones en las votaciones en los créditos en las Instituciones Financieras Internacionales en los últimos dos créditos y hemos aprobado la venta de equipamiento militar. Nuestras acciones positivas serán difíciles de mantener, sin embargo, a la luz de las reportadas muertes de las siete mujeres. Para compensar la muy negativa impresión causada por estas siete muertes –y las presuntas muertes de las otras seis “Madres”- la Argentina debería hacer substanciales y visibles progresos en el área de los derechos humanos”*<sup>226</sup>. Y especificó cuál era la exigencia del gobierno norteamericano, Castro debía pedir al gobierno argentino *“que tome acciones contra las personas que han cometido estos crímenes”* llevándolos a juicio. Vance concluyó su nota explicando al embajador. *“Habrá una gran presión en los Estados Unidos para que cambiemos nuestra política hacia la Argentina si no se toman pasos significativamente positivos (...) Nuestro*

---

<sup>223</sup> Cable 2234 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “The problema of those who dissapeared”, 28 de marzo de 1978, páginas 5 y 6.

<sup>224</sup> Telegrama 2218 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “IFI Loans for Argentina”, 27 de marzo de 1978.

<sup>225</sup> Cable 89468 del Departamento de Estado, “Report of Nuns Death”, 7 de abril de 1978, página 1.

<sup>226</sup> *Ibíd.*, página 2.

*gobierno creía que el presidente Videla se había comprometido a liberar o juzgar a todos los prisioneros políticos, retornar al imperio de la ley y poner fin a las desapariciones. Pero aún continúan sin cambio todos estos temas que son de nuestro interés. La muerte de estas mujeres agravan aún más nuestra preocupación*<sup>227</sup>.

Castro concretó la reunión con Videla algunos días más tarde. El embajador le explicó que el cambio de votación del gobierno norteamericano en los organismos financieros se debía a los progresos mostrados por la Argentina pero que el secuestro de las monjas francesas había generado una enorme preocupación en los Estados Unidos, y que esperaba que se encontrara a los responsables de esos secuestros y se los juzgara. Videla la respondió que estaban llevando adelante una “profunda investigación” que hasta el momento no había traído resultados. El presidente dejó en claro que la guerra contra la subversión ya había concluido y que estaba comprometido a dar los pasos necesarios para restaurar un régimen democrático y para garantizar el imperio de la ley<sup>228</sup>. En su informe para el Departamento de Estado Castro no dejó de destacar que era la primera vez en que Videla o cualquier otro funcionario del gobierno argentino utilizaba la frase “la guerra ha terminado”, una declaración “*que puede no ser muy popular entre los militares, pero que es una condición necesaria para el retorno de la ley*”<sup>229</sup>.

Ese mismo día Frank Mc Neil del ARA abordó al embajador Aja Espil con la misma inquietud. El embajador, refiriéndose al secuestro de las monjas francesas y Madres de Plaza de Mayo, admitió que había “excesos” en la Argentina pero le pidió al norteamericano comprensión y paciencia, y agregó que los reportes de desapariciones eran menos frecuentes que en el pasado. Además, le adelantó a Mc Neil que el periodista Jacobo Timerman sería liberado y argumentó que habría una fuerte repercusión negativa en la Argentina si los Estados Unidos endurecían su posición justo luego de que Timerman fuera liberado por desapariciones que habían ocurrido meses atrás. Aja Espil admitió estar preocupado por la seguridad de Timerman si era liberado dentro del país. McNeil le dijo que sería sumamente dañino para las relaciones bilaterales si algo le sucedía a Timerman luego de liberado<sup>230</sup>.

Pero a pesar de la oposición de las organizaciones humanitarias, el gobierno demócrata decidió continuar absteniéndose en las votaciones de las instituciones financieras internacionales. El 25 de abril el delegado norteamericano para el Banco Mundial votó la abstención de su país en un crédito por 5 millones de dólares que

---

<sup>227</sup> *Ibíd.*, página 2.

<sup>228</sup> Cable 2663 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Conversation with President Videla on Nuns’ Death”, 10 de abril de 1978.

<sup>229</sup> *Ibíd.*, página 3.

<sup>230</sup> Cable 97542 del Departamento de Estado, “Representations to Argentine Ambassador on Deaths and Disappearances”, 15 de abril de 1978.

había solicitado la Argentina para la construcción de una papelera<sup>231</sup>. En mayo de ese año los Estados Unidos se abstuvieron en un crédito por 60 millones de dólares que la Argentina había solicitado al Banco Mundial para el desarrollo de la agricultura<sup>232</sup>. En diciembre de ese año se abstuvieron nuevamente en un crédito por 210 millones de dólares que la Argentina había solicitado al BID<sup>233</sup>.

## **VI. 2 Massera tras el apoyo de los Estados Unidos**

Hacia comienzos de 1978 Massera comenzó a buscar apoyo de los Estados Unidos para sustentar sus propias ambiciones políticas. El almirante entendía que el apoyo norteamericano era el único factor que podía desequilibrar el empate de fuerzas entre la “coalición” en ciernes entre la Marina y el I cuerpo de ejército por un lado y Videla y sus apoyos internos en el Ejército por el otro (Uriarte 1991: 189). Fue así que decidió ofrecerse como un canal alternativo al apoyo norteamericano a Videla, intentando convencer a la diplomacia de aquél país de que Videla era demasiado débil para imponer una normalización de los procedimientos represivos a las Fuerzas Armadas y que sólo él podía tener el poder y la voluntad necesarios para imponer un cambio en la dictadura argentina. No era esta iniciativa del almirante una novedad: como vimos ya en diciembre de 1976 había dejado en claro ante el subsecretario Bray la posibilidad de una conspiración contra Videla, y en todos los posteriores acercamientos a diplomáticos norteamericanos se había mostrado como una alternativa ante las dificultades del presidente de hacer cumplir sus promesas de normalización de los procedimientos.

Ya a finales de 1977 el almirante había enviado a dos oficiales superiores de la Armada a los Estados Unidos, en misión privada, para establecer contactos con figuras de ese país que tuvieran acceso al presidente Carter. Allí se habían reunido con el senador demócrata por Nueva York Jacob Javits y con el presidente del Consejo de Asuntos Hemisféricos Lawrence Birns para transmitirles que la Marina estaba a favor de la publicación de las listas de presos políticos y de desaparecidos, de implementar una transferencia de todos los casos tratados en cortes militares a las cortes civiles, y de establecer un plan para el retorno a la democracia y para reencauzar las relaciones con los Estados Unidos. Los oficiales argumentaron que la publicación de las listas era imposible por la cerrada oposición del Ejército y por la incapacidad de Videla de imponer a su fuerza sus decisiones, y que para impulsar un

---

<sup>231</sup> Cable 104624 del Departamento de Estado, “U.S. Vote on Argentine Loan”, 25 de abril de 1978.

<sup>232</sup> Cable del Gobierno de los Estados Unidos, “U.S. Opposition to Argentine Credits from IFI’s”, mayo de 1979.

<sup>233</sup> *Ibíd.*

cambio de tendencia en el gobierno militar argentino era necesario que el gobierno norteamericano dejara de enviar señales de apoyo a Videla –citando como ejemplo la cumbre entre Videla y Carter en Washington y la visita de Vance a la Argentina en diciembre-. Y propusieron que bajo la apariencia de una misión de intercambio militar Massera fuera invitado a los Estados Unidos y se reuniera con el presidente Carter, para que pudiera transmitirle personalmente al presidente norteamericano su posición (Uriarte 1991: 190).

Las gestiones de Massera comenzaron a encontrar un eco en los Estados Unidos. El Consejo de Asuntos Hemisféricos afirmó en un comunicado: *“Bajo el mando del almirante Emilio Massera, la Armada Argentina se está convirtiendo en la rama militar argentina más receptiva ante la política de derechos humanos de la administración del presidente Carter”* (citado en Troncoso 1985: 88). Hasta el mismo presidente Carter pareció apoyar la iniciativa de Massera cuando a finales de enero declaró en una conferencia de prensa: *“Creo que estamos teniendo éxito (en el campo de los derechos humanos) en una forma lenta, tediosa. Esta mañana me he enterado, aunque no pueda garantizar su veracidad, de una noticia de prensa relacionada con los actuales líderes militares de la Argentina. Un grupo que los desafía, creo que de la Marina, dijo que la base del éxito futuro del gobierno era un mayor compromiso con la causa de los derechos humanos. Y ellos piensan que nosotros deberíamos apoyarlos porque son los más convencidos de que la cuestión radica en los derechos humanos”* (citado en Uriarte 1991: 191).

El Departamento de Estado, enterado del giro que estaba tomando la administración Carter en su política frente a la interna militar decidió intervenir. Todman le solicitó al funcionario del ARA John Bushnell que preparara un informe sobre las perspectivas de que la Armada se transformara en el principal socio de la administración norteamericana. Bushnell le respondió con un memorando al subsecretario: *“Se nos ha pedido que comentáramos nuestras impresiones sobre la posibilidad de que el comandante de la Marina argentina Massera no sea después de todo uno de los villanos en el drama argentino. Massera ha trabajado activamente en los últimos tiempos para difundir la noción de que él es el miembro más democrático de la Junta Militar y el que mostraría un mayor respeto por los derechos humanos. El se ha salido de su camino para acercarse a sindicalistas, políticos peronistas y líderes judíos. También ha tratado de convencer a los funcionarios norteamericanos que visitaban la Argentina de que la Marina no es responsable de abusos por tener un rol periférico en la lucha contraterrorista. Pero esto es una tontería. La fuerza de 1000 hombres que constituye la Marina de Massera es la más activa de todas en la lucha contraterrorista. Tenemos información creíble de que la Marina ha sido responsable de*

*la represión a curas y de que la Escuela de Mecánica de la Armada en Buenos Aires ha sido utilizada como un centro de torturas. Ninguna de estas actividades podría escapar al conocimiento de Massera ya que de todas las fuerzas de la Argentina la de Massera es la más estrechamente cohesionada (...) La imagen que él parece estar cultivando con éxito no es la que mejor se adecua a los hechos tal como los conocemos*<sup>234</sup>.

La embajada se sumó a los intentos del ARA de evitar un giro *masserista* en la política de Washington. Castro indicó en un cable enviado algunos días más tarde: *“La embajada ha estado recientemente recogiendo indicaciones de que muchos argentinos creen que el gobierno norteamericano se ha inclinado a dar apoyo al almirante Massera porque cree que el almirante quiere mejorar la situación de los derechos humanos en la Argentina”*<sup>235</sup>, y dichas declaraciones *“han llevado a interpretaciones inadecuadas distorsionando la posición norteamericana frente a los miembros individuales de la Junta”*<sup>236</sup>; una orientación que el embajador consideraba con preocupación y desalentaba en sus expresiones; y alertaba sobre el peligro de que funcionarios del gobierno argentino comenzaran a acusar a los Estados Unidos de interferir en los asuntos domésticos.

También el Consejo de Asuntos Hemisféricos se opuso a considerar a Massera como un canal alternativo de la política de Washington. Su director Lawrence Birns le escribió a Carter para relatarle su encuentro con los dos oficiales y la aspiración de Massera de recibir una invitación por parte del gobierno norteamericano y transmitió su propia opinión: *“Nuestra organización se opondrá a cualquier invitación que se le haga (a Massera) hasta que la Marina argentina dé una dramática indicación de que intenta mejorar drásticamente sus antecedentes sobre derechos humanos”* (citado en Yofre 2007: 94).

Las gestiones para favorecer al almirante de partes de sus allegados continuaron en Buenos Aires. A principios de febrero el contraalmirante Allara se dirigió al embajador Castro para sondear un posible apoyo del gobierno norteamericano a Massera, ofreciendo su cooperación para cualquier gestión que el gobierno de Carter necesitara hacer y dejando en claro que las decisiones de la Cancillería argentina dependían enteramente de Massera<sup>237</sup>.

---

<sup>234</sup> Departamento de Estado, Breafing Memorandum, “Is the Argentine Navy on the Side of the Angels”, 27 de enero de 1978, páginas 1 y 2.

<sup>235</sup> Telegrama 1182 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “US Shift Toward Massera”, 15 de febrero de 1978, página 1.

<sup>236</sup> *Ibid.*, página 4.

<sup>237</sup> Telegrama 0766 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Amb Discusses Human Rights, Right of Option and Beagle Chanel with Dep Fonmin Allara”, 1 de febrero de 1978.

Algunas semanas más tarde el propio almirante entabló contacto con Tex Harris, quien además de ocuparse de los temas relacionados con los derechos humanos tenía a su cargo el seguimiento de las relaciones entre la embajada y la Marina. La reunión tuvo lugar el 17 de marzo, Massera se dirigió directamente a Harris para decir que su propia fuerza había sido la inspiradora de la decisión de otorgar una amnistía en Navidad y de publicar las listas de todos los detenidos. Y agregó que estaba trabajando para que se publicara una lista de todos los desaparecidos además de la ya publicada lista de detenidos. Todo lo cual, argumentó el almirante, mostraba que la Marina estaba dispuesta a avanzar en la dirección deseada por los Estados Unidos. Sin embargo, continuó, a pesar de todos los esfuerzos de la Armada los Estados Unidos solamente otorgaban equipamiento militar a la Fuerza Aérea y al Ejército. Harris le explicó que la última votación –de abstención- en el Banco Mundial mostraba que el gobierno de Carter estaba viendo signos de progreso en la Argentina y que los pedidos de la Armada habían sido rechazados con anterioridad a estas medidas. Massera por último le dijo a Harris que la Marina era el arma más interesada en un pronto retorno a la vida democrática<sup>238</sup>.

En esa misma conversación Harris había intentado persuadir a Massera de que era importante que la Argentina aceptara una invitación de la CIDH, lo cual a comienzos de 1978 se estaba convirtiendo en un objetivo central en la política de la administración Carter hacia este país. Algunas semanas más tarde, un vocero de la Marina le comunicó a Harris que esta arma estaba dispuesta a aceptar una visita de la CIDH y que habían bajado la orden a la Cancillería para que actuara en consecuencia. Harris escribió directamente al Departamento de Estado para comentar estas novedades y sobre la creciente competencia entre Massera y Videla por ganar el apoyo norteamericano: *“Videla parece estar perdiendo la imagen del hombre de los derechos humanos frente a los organismos de derechos humanos e incluso frente al nuncio papal (Pio Laghi) aquí. Sus recientes discursos de línea dura y el demasiado pequeño paquete de concesiones de Navidad han hecho que la gente deje de considerarlo como el hombre especial dentro de los miembros de la Junta. El lanzamiento privado de Massera con un discurso favorable a los derechos humanos también ha ayudado a este cambio de opinión”*. Harris destacaba que Pio Laghi, quien durante la visita de Derian había argumentado que Videla era el hombre moderado al que había que apoyar, ahora estaba comenzando a manifestar en privado su decepción por la incapacidad del presidente de hacer valer su posición. Incluso, agregaba el norteamericano, los organismos de derechos humanos comenzaban a

---

<sup>238</sup> Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, Memorando de Conversación, “Argentine Reaffirmation of Treaty of Tlatelolco and U.S. Government Policy Towards Argentine Navy”, 17 de marzo de 1978.

replantearse su posición. *“Lo que es importante desde una perspectiva a largo plazo no es tanto si Massera, como el caballo negro, gana la gran carrera política, sino que mientras que se juega esa carrera él ha introducido a los derechos humanos como un tema. Esto es muy importante”*, sintetizó Harris<sup>239</sup>.

En junio Massera volvió a insistir en su búsqueda de apoyo del gobierno norteamericano, y le acercó a Harris una carta privada que él le había enviado a Videla, en la que pedía que la Junta considerara la posibilidad de publicar toda la información disponible sobre personas que hubiesen sido muertas en enfrentamientos con las Fuerzas Armadas<sup>240</sup>. El almirante le mostró la carta a Harris para convencerlo de que él era el hombre dentro de la Junta que más estaba tratando de hacer por los derechos humanos, y seguidamente le solicitó al diplomático una invitación formal del gobierno de Carter para que pudiera visitar los Estados Unidos. Ante la falta de respuesta de la diplomacia norteamericana, Massera volvería a intentar conseguir una invitación el 15 de septiembre, un día antes de su pase a retiro, mediante una carta escrita al presidente Carter en la que le solicitaba una reunión personal para intercambiar opiniones sobre el estado de las relaciones argentino-norteamericanas<sup>241</sup>.

A pesar de los intentos de Massera, el gobierno norteamericano se negó sistemáticamente a abrir un canal de diálogo con él. Como vimos en las opiniones de Bushnell, el liderazgo de Massera no era visto como un canal confiable en Washington por varios motivos. En primer lugar, el Departamento de Estado tenía suficiente información como para saber que la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) era un gran centro de torturas dependiente de la Marina y que Massera estaba absolutamente involucrado en él. Por otro lado, los diplomáticos norteamericanos consideraban a Massera como un líder ambicioso, astuto e impredecible, que fácilmente podría virar hacia un populismo antinorteamericano en caso de llegar al poder. En este sentido Videla era una garantía, dada la preocupación norteamericana de que los dictadores pudieran utilizar las presiones norteamericanas para azuzar una reacción nacionalista contra “la injerencia externa”. Era claro que Videla difícilmente utilizaría esa carta en su política exterior, y que Massera aprovecharía la menor oportunidad para hacer uso de ella. Pero por sobre todas las variantes a considerar, evidentemente los norteamericanos aún confiaban en que Videla sería un mejor interlocutor que Massera para tratar los temas de derechos humanos.

---

<sup>239</sup> Departamento de Estado, Tex Harris para Michele y Jim, sin fecha, páginas 1 y 2.

<sup>240</sup> Telegrama 4929 de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Navy Human Rights Initiatives and Massera Visit to Washington”, 27 de agosto de 1978.

<sup>241</sup> Consejo de Seguridad Nacional, Pastor a Brzezinski, “Letter from Admiral Massera”, 5 de octubre de 1978.

### VI. 3 La visita de David Newsom a la Argentina

A comienzos de mayo el Departamento de Estado comenzó a preparar la visita del subsecretario de estado para asuntos políticos David Newsom a la Argentina, visita que se concretaría a finales de ese mes. Newsom estaba en el tercer escalón jerárquico del Departamento de Estado, detrás del secretario de estado Cyrus Vance y del secretario de estado adjunto Warren Christopher. Había sido nombrado para ese cargo un mes antes de su visita a la Argentina.

La visita de Newsom se proponía, según las instrucciones que había recibido el funcionario, “*intentar generar un cambio en las relaciones entre los Estados Unidos y la Argentina*”<sup>242</sup>. Ciertamente, la tarea parecía muy complicada hacia mediados de mayo de 1978. El diálogo entre Carter y Videla y la promesa de este último que había abierto enormes expectativas en la administración demócrata parecía haberse cerrado de manera relativamente decepcionante con la amnistía de Navidad –y con el ulterior asesinato a varios amnistiados-, ya que mientras se perpetuaran las desapariciones de ciudadanos argentinos cualquier acción sobre los detenidos legales tendría una importancia menor. De modo que se trataba ahora de reiniciar el diálogo con el sector moderado, una vez descartada la opción *masserista* por parte del Departamento de Estado. Imponía aún mayor presión a esta situación el hecho de que de acuerdo con la enmienda Humphrey Kennedy, en octubre debía comenzar el embargo militar a la Argentina de no producirse cambios sustanciales. Algo que no parecía fácil antes de la primera mitad del año: Yofre le había confiado al funcionario de HA Mark Schneider que Videla podría poner fin a la actividad de los grupos ilegales recién a partir de agosto de ese año<sup>243</sup>, una vez que fuera designado como “cuarto hombre”<sup>244</sup>; a su vez, fuentes cercanas a la embajada les habían informado que a finales de marzo los comandantes del Ejército habían acordado continuar con las mismas técnicas contraterroristas por lo menos hasta junio, fecha en que se jugaría el Mundial de fútbol en la Argentina, por lo que las Fuerzas Armadas temían atentados por parte de Montoneros<sup>245</sup>.

---

<sup>242</sup> Departamento de Estado, “Instructions for Mission to Argentina”, mayo de 1978, página 1.

<sup>243</sup> Mark Schneider para David Newsom, enero de 1978.

<sup>244</sup> Los estatutos creados por los líderes del *Proceso* con anterioridad al golpe de estado estipulaban que el presidente de la Nación no podría ser al mismo tiempo el comandante en jefe de las fuerzas armadas. Se trataba de otra fórmula destinada a acotar el poder del presidente. Sin embargo, de forma excepcional se había permitido que durante un primer período presidencial, atendiendo a la situación de emergencia, el presidente podría ser al mismo tiempo el comandante en jefe de las fuerzas armadas. En agosto de 1978 Videla terminaría su primer período presidencial para ser reelecto por los miembros de la Junta Militar, sin embargo comenzaría sus funciones como “cuarto hombre”, por fuera de la Junta Militar –el Ejército pasaría a ser representado por el general Roberto Viola- (ver al respecto Novaro y Palermo 2003: 230 y subsiguientes).

<sup>245</sup> Cable del Departamento de Estado del 26 de abril de 1978.

El subsecretario recibió un informe que describía las dificultades que el presidente afrontaba en el frente interno para poner fin a la represión ilegal: *“Videla, su más cercano consejero militar el general Roberto Viola (...) y quienes los apoyan (los “moderados”) preferirían terminar con los abusos a los derechos humanos, al menos en aquellos casos en los que las víctimas no son terroristas. Los poderosos comandantes de cuerpo como el general Carlos Suárez Mason del I cuerpo de la provincia de Buenos Aires y Benjamín Menéndez del III cuerpo de la provincia de Córdoba (los “duros”) son menos escrupulosos respecto a tratar también a una amplia gama de presuntos izquierdistas y opositores al gobierno. Si bien este es el principal desacuerdo en términos de derechos humanos, también existen diferencias dentro y entre las tres armas en temas tan importantes como la política económica, la legislación laboral y el retorno del país a un gobierno civil. Dado que los principales actores no siempre se alinean de la misma manera en que lo hacen en el tema de los derechos humanos, el resultado es un complejo arco de grupos de interés militares y cultos a la personalidad (...) Por lo tanto, la principal tarea de Videla se convierte en mantener la viabilidad del gobierno militar preservando la cohesión y la unidad militar, más que la homogeneidad. No ha buscado una confrontación definitiva con poderosas figuras del Ejército como Suárez Mason y Menéndez porque probablemente cree que esto amenazaría seriamente la unidad militar y por lo tanto haría peligrar la misma existencia de su gobierno y el éxito del programa militar de reconstrucción post-Perón”*<sup>246</sup>.

El mismo informe muestra claramente que Massera no había ganado un lugar como una posible alternativa que manejara la diplomacia norteamericana. Sobre el almirante y sus ambiciones políticas afirmaba: *“Mucho se ha dicho sobre la pelea entre Videla y el comandante de la Marina Emilio Massera, quien ha tratado de ganar un lugar entre las autoridades norteamericanas como un impulsor del respeto a los derechos humanos que no puede actuar por las presiones de los duros del Ejército. La autoproclamada sensibilidad en materia de derechos humanos del almirante no evitó que sus subordinados de la Armada cometieran abusos en sus esfuerzos contraterroristas. Las maquinaciones de Massera respecto a los derechos humanos y sus críticas públicas a otras políticas del gobierno son asuntos de conveniencia política destinados a promover sus ambiciones presidenciales. El ha sido un factor de perturbación, pero el hecho es que aún el Ejército es por lejos el arma dominante, y*

---

<sup>246</sup> Departamento de Estado, “Argentina: Human Rights and Bilateral Relations”, 17 de mayo de 1978, página 6.

*sus generales están lejos de renunciar al apoyo a Videla en favor de las ambiciones personales de Massera*<sup>247</sup>.

La votación de abstención en el Banco Mundial había abierto la puerta a una estrategia que por primera vez se discutía abiertamente en la administración, entendiendo que la automática aplicación de sanciones ante un cuadro negativo de violaciones a los derechos humanos no parecía tener la flexibilidad suficiente para revertir la situación en el caso argentino. Se trataba ahora de mantener el diálogo abierto con Videla a través de la promoción de medidas específicas que mejoraran algún aspecto puntual de la situación de los derechos humanos –tal como había sido la liberación de detenidos y la publicación de las listas de los detenidos bajo el PEN-; medidas que serían “recompensadas” también con concesiones puntuales, como podría ser la autorización de vender determinados equipos militares o una votación en los organismos financieros. Esta ida y vuelta de concesiones llevaría paulatinamente a un cambio general en la situación de la Argentina, de acuerdo a la expectativa de los norteamericanos.

La estrategia nació probablemente como corolario de cierta frustración en los Estados Unidos por la fallida promesa de “paz en Navidad” que había hecho Videla. Si bien es cierto que el presidente argentino había cumplido en liberar un número de detenidos, eso no había hecho una mejora al cuadro argentino: las desapariciones seguían contándose por decenas desde inicios de 1978, lo cual si bien mostraba un descenso con respecto a los números de 1976, era mucho menos de lo que los norteamericanos podían esperar con una guerrilla totalmente derrotada y sin que significativos actos de terrorismo tuvieran ya lugar salvo esporádicas acciones. El período que se abría desde inicios de 1978 sería de mayores concesiones al gobierno argentino –en materia de autorizaciones para ventas militares y de votaciones en los organismos financieros internacionales- que el del año anterior, pero paradójicamente las esperanzas en el éxito de una política de derechos humanos a través del apoyo a Videla parecían declinar. El diálogo Carter – Videla había resultado un fracaso en revertir completamente la represión. De lo que se trataba ahora era de mantener un canal de incentivos abierto con el presidente argentino, que indudablemente seguía siendo visto como la mejor alternativa.

La nueva estrategia fue discutida en los niveles más altos de la administración antes de la partida de Newsom a la Argentina, y se acordó cuáles serían las “zanahorias” que se mencionarían a los argentinos. El subsecretario había sido autorizado a transmitir que el gobierno norteamericano estaba dispuesto autorizar de

---

<sup>247</sup> *Ibíd.*, página 6.

manera calibrada la venta de algún material o equipamiento militar que hubiese sido solicitado por la Argentina como compensación por la adopción de alguna medida que fuera de interés para los Estados Unidos. Las medidas de interés consideradas eran las siguientes: *“una promesa y acción perceptible por parte del presidente Videla de terminar con las detenciones irregulares y con las prácticas de abducción por parte de las fuerzas de seguridad; la finalización de la tortura y maltrato a prisioneros; una rendición de cuentas sobre los desaparecidos, o al menos sobre aquellos casos en los que tienen información; el establecimiento de un cronograma para presentar una acusación y juicio (preferentemente en cortes civiles) o liberación de los detenidos bajo el Poder Ejecutivo, en particular de aquellos no sospechados de violencia; el establecimiento de objetivos numéricos por parte del comité militar de revisión de los pedidos de otorgamiento del derecho de opción para liberar mensualmente un número significativo de personas bajo custodia del Ejecutivo; la liberación de un número significativo de detenidos bajo el Poder Ejecutivo (..); la puesta en práctica de procedimientos para investigar denuncias de miembros de fuerzas de seguridad que pudieran estar involucrados en futuros casos de desapariciones y torturas y para juzgarlos y castigar a quienes fueran culpables”*<sup>248</sup>. Por último, se autorizaba al subsecretario a informar que en caso de que los problemas fundamentales de violación a los derechos humanos hubiesen sido resueltos para principios de 1979 la administración demócrata haría suspender el embargo militar decretado por la enmienda Humphrey Kennedy.

El día anterior a la visita, el general Viola se comunicó con el embajador Castro para transmitirle la total disposición de Videla a dedicarle todo el tiempo que fuera necesario a su entrevista con Newsom. Y dando a entender que la Marina podía buscar entorpecer el diálogo entre el gobierno argentino y el norteamericano, le pidió al embajador que la visita de Newsom a la Cancillería fuera sólo “cosmética” y que lo sustancial de las discusiones se dejara para el encuentro con el presidente y sus asesores -participarían de la reunión también el coronel Miguel Mallea Gil y el general José Villarreal<sup>249</sup>.

El 24 de mayo Newsom llegó a la Argentina y al día siguiente se reunió con el presidente Videla, quien le adelantó que confidencialmente podía darle su palabra de que el gobierno argentino aceptaría una visita de la CIDH que se comunicaría oficialmente en la Asamblea General de la OEA a realizarse en junio<sup>250</sup>. Un punto que aún no había sido acordado con la Cancillería, de ahí el pedido de confidencialidad. La

---

<sup>248</sup> Departamento de Estado, “Instructions for Mission to Argentina”, mayo de 1978, página 3.

<sup>249</sup> Cable 3965 de la embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires, “Newsom visit to Argentina”, 23 de mayo de 1978.

<sup>250</sup> Cable 5841 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, 25 de mayo de 1978, página 1.

promesa resultaba esperanzadora, aunque en diálogo con el director del *Buenos Aires Herald* Robert Cox, éste le advirtió las dificultades que podría tener el presidente argentino para hacer cumplir su promesa. Cox le aseguró que nadie que no viviera en la Argentina podría comprender lo difícil que era para Videla tomar una decisión y hacerla cumplir dada la naturaleza tripartita de la Junta. Además, agregó el periodista, la enorme fuerza que tenían los halcones dentro del Ejército y las ambiciones políticas de Massera hacían que el presidente debiera reunir un consenso mayoritario dentro de las fuerzas antes de poder implementar una decisión<sup>251</sup>.

El subsecretario también se reunió con Massera, luego de que el almirante transmitiera a la embajada su “disgusto” por que el norteamericano no hubiese solicitado un encuentro con él, y luego de que Videla hubiese dado el visto bueno a dicho encuentro<sup>252</sup>. El subsecretario le comunicó que su gobierno estaba dispuesto a avanzar en un mayor acercamiento hacia la Argentina pero que necesitaban de medidas por parte del gobierno militar tendientes a una mejora en la situación de los derechos humanos. Massera le respondió que él había enviado a la Junta una propuesta de publicar las listas de todos los muertos en la guerra contra la subversión que resolvería la falta de información sobre el destino de los desaparecidos. Y agregó que él estaba a favor de la liberación de Isabel Perón y de otras figuras del gobierno depuesto<sup>253</sup>.

Una vez concluidas las reuniones con los miembros de la Junta el subsecretario reportó a Washington: *“Después de un día de extensas conversaciones en Buenos Aires, concluyo que se están tomando algunos pasos favorables en el campo de los derechos humanos en Argentina y que al menos el presidente Videla quiere continuar con este camino (...) Sería apresurado considerar que nos encontramos frente a una tendencia ininterrumpida de mejoras en la situación de los derechos humanos. Sin duda los halcones al interior del régimen van a continuar con acciones censurables que merecerán la atención mundial. El control sobre elementos en los escalones más bajos está lejos de ser completo. Sin embargo, hay de parte de Videla y de los miembros de la Junta con los que me reuní un claro deseo de mejorar la situación. La sucesión de conversaciones con el presidente Carter y con funcionarios de los Estados Unidos claramente ha incrementado la conciencia sobre nuestras preocupaciones relativas a los derechos humanos y han tenido un impacto*

---

<sup>251</sup> Departamento de Estado, Memorando de Conversación entre Robert Cox y David Newsom, “Human Rights and United States Relations with Argentina”, 26 de mayo de 1978.

<sup>252</sup> Departamento de Estado, Memorando del encuentro entre el subsecretario David Newsom y el almirante Emilio Massera, 24 de mayo de 1978.

<sup>253</sup> *Ibid.*

positivo<sup>254</sup>. Por lo tanto, el subsecretario recomendaba continuar con la estrategia de “devolver” con señales concretas a la Argentina todos los progresos que se hicieran en el área de los derechos humanos: *“He llegado a la conclusión de que las tendencias aquí y la importancia de responder al deseo del gobierno argentino de tener relaciones normales justifican algunos pasos modestos (...) La decisión del presidente de permitir una visita de parte de la Comisión de la OEA nos da un paso positivo a través del cual basar nuestra respuesta positiva. Para hacerle saber que vamos a dar respuesta, propongo que el embajador Castro sea autorizado a informar que (...) una vez que se haga el anuncio (de la visita) vamos a conversar con miembros clave del Congreso y que luego de esas consultas reanudaremos las ventas y el entrenamiento militar. A partir de allí vamos a continuar examinando la situación y, si continúa la tendencia positiva –en articular con los detenidos- vamos a responder con otras concesiones”<sup>255</sup>*. Al día siguiente Vance le respondió a Newsom que consideraba adecuada su propuesta, y que ante un eventual anuncio de la Argentina de invitar a la CIDH *“bajo condiciones mutuamente aceptables”* la administración consultaría con el Congreso para reanudar la asistencia militar a la Argentina<sup>256</sup>.

A pesar de estas promesas, las desapariciones continuaban en la Argentina. En su encuentro con miembros de los organismos de derechos humanos Newsom fue informado de que solamente durante el mes de mayo habían recibido 40 denuncias de desapariciones, lo cual no impidió que la recomendación de Newsom de reconocer los progresos siguiera su curso<sup>257</sup>. Castro se dirigió al presidente Videla a finales de ese mes para hacerle llegar el aviso de que los Estados Unidos estaban dispuestos a reconocer un acuerdo entre el gobierno argentino y la CIDH para una visita reanudando la asistencia y ventas militares. Videla le respondió a Castro: *“sus noticias me dan la fuerza para continuar insistiendo para que haya una gran mejora en nuestra actuación en el área de los derechos humanos”<sup>258</sup>*. Y se mostró muy satisfecho por la visita de Newsom, a quien calificó como un hombre abierto y objetivo; y le repitió al embajador que siempre que tuviera necesidad de transmitir algo a su gobierno lo comunicara al general Viola –y no a la Cancillería-. Por último, sugirió la posibilidad de que para fin de año se produjeran nuevas liberaciones de detenidos bajo el Poder Ejecutivo Nacional.

---

<sup>254</sup> Cable 5841 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, 25 de mayo de 1978, página 1 y 5.

<sup>255</sup> *Ibid.*, página 5.

<sup>256</sup> Cable 134918 del Departamento de Estado, “Argentine Human Rights”, 26 de mayo de 1978.

<sup>257</sup> Cable 4080 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Draft Memcon of Newsom Meeting with Argentine Human Rights Groups”, 26 de mayo de 1978.

<sup>258</sup> Cable 4086 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Argentine Human Rights”, 29 de mayo de 1978, página 1.

A mediados de 1978 ya era visible que la represión ilegal se estaba perpetuando, aun cuando las amenazas de la guerrilla estuvieran prácticamente desaparecidas. De ahí que los pedidos del gobierno argentino de que se “recompensara” sus limitadas medidas de cambio podían bien significar que en el cuadro general los Estados Unidos comenzaran a retroceder en las presiones sin que verdaderos cambios del lado argentino lo ameritaran. Lo que podía justificarse como una estrategia *ad hoc* ideada en función de fortalecer sectores internos en un régimen descentralizado, no necesariamente sería avalado por todos los sectores de la administración norteamericana, que podían ver en esta estrategia una “traición” de la administración al compromiso asumido en la campaña. Mientras las cabezas de la diplomacia norteamericana parecían priorizar las señales positivas por sobre los signos de advertencia, los organismos de derechos humanos de ambos países y los funcionarios norteamericanos más cercanos a ellos –Harris, Derian- consideraron que ya era hora de soltarle la mano a Videla argumentando que no había ninguna razón para considerar que el presidente argentino no fuera co-responsable de la represión (entrevista a Patricia Derian, Archivo de Historia Oral).

En diciembre de 1977 Harris ya había transmitido a Washington la decisión de los organismos de derechos humanos argentinos de dejar de considerar a Videla como un caso especial dentro de la Junta Militar. En mayo de 1978 Harris volvió sobre la misma idea en un mensaje a Patricia Derian: *“La Asamblea Permanente ha propuesto un cambio mayor según el cual ya no señalará en sus publicaciones y en sus mensajes a Videla como un caso que merece una consideración especial y comenzará una política de considerar que toda la Junta es responsable de las acciones del gobierno. La Asamblea no ha visto ningún indicio de que Videla efectivamente se haya opuesto o haya tratado de moderar las operaciones represivas contra la sociedad”*<sup>259</sup>. El diplomático norteamericano, a su vez, opinaba en contra de la versión imperante en Washington de que el gobierno militar estaba concluyendo la guerra antisubversiva. Argumentaba, por el contrario, que con el secuestro de las monjas francesas y de las Madres de Plaza de Mayo se iniciaba una nueva etapa de la represión ilegal con nuevos objetivos: *“La primera fase de la selección de objetivos de la represión en el país era por supuesto la de los terroristas Montoneros y del ERP que ya han sido virtualmente eliminados. La segunda fase que comenzó hace seis meses, y que la embajada aún no ha reportado, centró las operaciones represivas de medianoche en los intelectuales subversivos marxistas, gente que en los dichos de Videla son culpables de malos pensamientos (...) Lo que creo que estamos viendo*

---

<sup>259</sup> Transcripción de mensaje enviado por Tex Harris a Patricia Derian, página 16.

ahora es que el gobierno está entrando en una tercera etapa en la que las fuerzas de la represión están siendo usadas para el mantenimiento del régimen. Fase uno anti-terroristas, fase dos anti-subversivos, fase tres mantenimiento del régimen<sup>260</sup>. En esta fase, explicaba Harris, “el gobierno ha decidido apuntar a objetivos blandos, marxistas y familiares de terroristas<sup>261</sup>, es decir, personas que fueran una amenaza coyuntural para el régimen, en cuyo centro ubicaba a los secuestros de diciembre de las Madres de Plaza de Mayo y de las monjas francesas para evitar que publicasen una solicitada en el diario *La Nación*.

A esta posición asumida por los organismos de derechos humanos argentinos se sumaron los organismos norteamericanos. El *Washington Office for Latinamerica* (WOLA) envió una carta dirigida al senador Edward Kennedy, en respuesta a una solicitud del senador de información actualizada sobre la Argentina para determinar si correspondía la entrada en vigencia del embargo. En su respuesta al senador, Joseph Eldridge de WOLA consideró: “Para concluir, es importante señalar que el general Videla cultiva la imagen de ser un moderado que está en el centro entre los dos extremos. No hay ninguna evidencia seria de que él haya hecho algo para revertir las violaciones a los derechos humanos que están ocurriendo. Incluso si sus intenciones son buenas (algo que dudamos), si él no puede controlar la situación, ¿debería continuar gobernando? ¿No sería mejor que él fuera un duro que controlara la situación en lugar de permitir que la Argentina viva en este estado de anarquía? Hoy en día, si una persona tiene un familiar desaparecido no hay ninguna autoridad superior a la que pueda acudir para pedir información. El presidente Videla solamente dirá que él no sabe nada, pero que está haciendo lo mejor que puede. Y el factor más desmoralizante es que para cientos de familias no hay información sobre un familiar desaparecido y no hay ningún lugar donde conseguir esa información<sup>262</sup>. Por su parte, Amnistía Internacional también negó que hubiese mejorado la situación de los derechos humanos en la Argentina<sup>263</sup>.

Poco tiempo después Harris volvió a reportar a Washington: “Todos están comentando sobre la pérdida de poder de Videla, la incapacidad del gobierno para tratar con los problemas presentes y el hecho de que todos estos problemas están empeorando (...) Hay cada vez más y más fisuras en el muro y más apertura para discutir sobre ellas. En este clima de debilidad política las organizaciones de derechos humanos están optando por una línea más dura. Las últimas declaraciones de Videla

---

<sup>260</sup> *Ibid.*, páginas 11 y 12.

<sup>261</sup> *Ibid.*, página 3

<sup>262</sup> Carta de Joseph T. Eldridge de WOLA para el senador Edward Kennedy, 28 de junio de 1978, página 2.

<sup>263</sup> Carta de Francesca Jessup de Amnistía Internacional para el senador Edward Kennedy, 28 de junio de 1978.

*en Roma son vistas como una continuación de la negativa del gobierno a lidiar con el tema (...) Desde esta oficina, la cuestión que se puede plantear es si nuestra estrategia de tratar de fortalecer a Videla y Viola para darles el poder necesario para implementar reformas que garanticen la protección de las personas no debe ser revisada dada su creciente debilidad para gobernar*<sup>264</sup>.

#### **VI. 4 La promoción de una visita de la CIDH, los moderados y la Cancillería**

Luego de la reunión de Newsom con Videla la posibilidad de lograr que la CIDH realizara una inspección *in situ* en la Argentina se convirtió en el centro de la política de derechos humanos de los Estados Unidos. Orientar la política de derechos humanos hacia una promoción de una visita de la CIDH ofrecía varias ventajas a la administración demócrata. En primer lugar, permitía profundizar la política de derechos humanos reorientándola a una nueva dirección. La Argentina persistía como un caso de violador sistemático de los derechos humanos a pesar de todas las votaciones negativas de los Estados Unidos en los organismos financieros y de los cortes en la asistencia militar; dado que las sanciones se habían mostrado más efectivas para revertir la imagen norteamericana en el mundo de promotor de dictaduras anticomunistas que para lograr cambios efectivos en dichas dictaduras la CIDH abría un nuevo camino para la consecución de este segundo objetivo. En segundo lugar, promover a través de la OEA la política de derechos humanos permitía volver multilateral una política que era en su origen unilateral, lo cual ayudaría a mostrar al gobierno militar argentino que todo el continente auspiciaba cambios en la Argentina y no solamente los Estados Unidos (entrevista a Robert Pastor, Archivo de Historia Oral). Lo que traía el beneficio adicional para el gobierno demócrata de evitar los costos internos –oposición de los sectores de negocios que comerciaban con la Argentina y temían que el gobierno de este país respondiera con represalias las sanciones económicas - y externos –tensión diplomática, pérdida de influencia en tradicionales aliados- de la política de derechos humanos. En tercer lugar, ayudaba al objetivo de los demócratas de institucionalizar una política que esperaba pudiese perdurar a través de los años y de las administraciones. Por último, la promoción de la visita de la CIDH surgió como un punto de acuerdo entre los liberales y los conservadores del Departamento de Estado, ya que servía para impulsar el respeto a los derechos humanos sin tener que recurrir a las sanciones –que como dijimos anteriormente generaban importantes costos diplomáticos- (Avenburg y Novaro 2008).

---

<sup>264</sup> Embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires, Harris para Roberta Cohen y James Bumpus, 13 de septiembre de 1978, página 3 y 4.

La visita fue adoptada por los sectores conservadores del ARA y de la embajada norteamericana en Buenos Aires también como una política de fortalecimiento al sector moderado del gobierno militar. Para Videla, acordar la inspección implicaba dar por finalizada la guerra antisubversiva y alinear a todos los sectores de las Fuerzas Armadas en ese sentido. El presidente consideraba que el informe de la comisión sería acorde a la visión del gobierno militar, lo que lo ubicaría a él como garante de la pacificación y de la restauración de los derechos y como líder de una transición hacia la democracia, garantizando el reconocimiento de los partidos políticos de la versión oficial sobre la guerra antisubversiva (entrevista a Ricardo Yofre, Archivo de Historia Oral). Es decir, un impulso externo podía servir a Videla y a Viola para fortalecer una política deseada en el frente interno<sup>265</sup>. Por ende, para los conservadores del ARA, la CIDH sería un vehículo para encauzar la política de derechos humanos en una dirección concertada con los moderados del gobierno militar y que, como había argumentado Todman a varios funcionarios de la Cancillería argentina en su visita de noviembre, podría servir para evitar “distorsiones” que pudiera haber en el Congreso norteamericano respecto a la situación de los derechos humanos en la Argentina<sup>266</sup>.

El gobierno norteamericano había utilizado las visitas de Vance y de Newsom para mostrar al gobierno militar la importancia que la administración Carter daría a una invitación por parte del gobierno argentino a la CIDH. Luego de que Videla asegurara al subsecretario norteamericano en mayo que su gobierno estaba dispuesto a llevar a cabo dicha invitación, la Cancillería argentina tomó la iniciativa en las negociaciones con la Comisión. A finales de junio de 1978 una delegación compuesta por el ministro Oscar Montes, el subsecretario Gualter Allara, el responsable del área de derechos humanos de la Cancillería Juan Carlos Arlía y el director del Departamento de Asuntos Norteamericanos Miguel Ángel Espeche Gil viajó a Washington para asistir a la Asamblea General de la OEA y para acordar una visita con la CIDH, que según había prometido Videla sería anunciada en esta ocasión (para un recuento más detallado de las negociaciones ver Avenburg y Novaro 2008). La delegación de la Cancillería argentina entablaría negociaciones con los funcionarios de la comisión sin que intercedieran en éstas la diplomacia norteamericana, el mandato que tenía la

---

<sup>265</sup> Putnam (1993) introdujo la idea de que los gobiernos a menudo aceptan acuerdos internacionales como un medio para imponer en el frente interno condiciones que hubiera sido imposible hacer aceptar sin ese impulso externo. El caso tratado por él refiere a medidas de ajuste económico. Sikkink y Martin, aplicando este esquema al caso argentino consideran que el acuerdo para la visita de la CIDH fue posibilitado por el relativo fortalecimiento de Videla tras su “reelección” por la Junta en agosto de 1978 que le permitió imponer la visita lo cual, consideraba, sería útil a su propósito de dar por finalizada la etapa de la guerra antisubversiva y dar comienzo a una paulatina liberalización (Sikkink y Martin 1993: 342 y 343).

<sup>266</sup> Telegrama 9289 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Secvisit to Argentina: Minutes of Forign Ministry Working Session, November 21, 1977”, 6 de diciembre de 1977.

delegación era que solamente debía aceptarse una visita para que los funcionarios de la CIDH se reunieran que miembros del Poder Judicial y comprobaran que la lucha contra la subversión se había librado respetando la Constitución, y en particular dentro de los poderes autorizados por el Estado de Sitio vigente desde finales de 1974<sup>267</sup>. El diario Clarín difundió el día 20 de junio que la Comisión había sido invitada a *“revisar las condiciones legales y judiciales y legales que imperaban en la Argentina”* (Clarín, 20 de junio de 1978). El proyecto de los funcionarios de la Cancillería no contemplaba la posibilidad de que la CIDH se reuniera con ningún individuo fuera de los miembros del Poder Judicial –lo que obviamente incluía a los familiares de las víctimas y miembros de organismos de derechos humanos-. Pero estas condiciones resultarían inaceptables para la CIDH, lo que haría fracasar esta primera ronda de negociaciones. Nuevamente, Videla se mostraba incapaz de hacer valer su palabra.

El fracaso de las negociaciones en Washington implicó que el gobierno norteamericano se negara a aprobar que el Eximbank diera una garantía para un crédito de la empresa norteamericana Allis Chalmers por 270 millones de dólares para la construcción de una represa hidroeléctrica en Yaciretá (Sikkink y Martin 1993; Avenburg y Novaro 2008), ya que las operaciones del Eximbank dependían de un aval del Congreso norteamericano que, de acuerdo a la enmienda Harkin, debía tomar en consideración la situación de los derechos humanos en el país receptor.

En el Congreso norteamericano la secretaria de derechos humanos Patricia Derian justificó públicamente la decisión de denegar la garantía del Eximbank en durísimos términos, en lo que constituyó una de las declaraciones más críticas de un funcionario norteamericano al gobierno militar argentino: *“La razón para tomar la decisión (de denegar la garantía del Eximbank) es la continua violación de derechos humanos básicos en la Argentina. El uso sistemático de la tortura, las ejecuciones sumarias a disidentes políticos, la desaparición y el encarcelamiento de centenares de individuos sin cargos incluyendo a madres, hombres de la iglesia, monjas, sindicalistas, periodistas, profesores y miembros de organizaciones de derechos humanos, y el fracaso del gobierno argentino de cumplir su promesa de permitir una visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”*<sup>268</sup>. Harris escribió a Washington algunas semanas más tarde para transmitir la enorme satisfacción que los organismos de derechos humanos de la Argentina habían mostrado ante la decisión norteamericana: *“Esta es la primera vez según mi recuerdo que hemos mencionado*

---

<sup>267</sup> Cable 4814 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, Castro para Newsom, “Argentine Invitation to OAS Human Rights Commission”, 23 de junio de 1978.

<sup>268</sup> Declaración de la secretaria asistente Derian frente al Subcomité de Asuntos Interamericanos del Comité de Relaciones Internacionales, Casa de Representantes, Comercio de Armas en el Hemisferio Occidental. Citado en documento del Departamento de Estado del 9 de agosto de 1978.

*las palabras “tortura” y “ejecuciones sumarias” en público (...) Las declaraciones de Derian pusieron en cuestión la creencia de los militares de que una ley del perdón los absolverá en su momento de su responsabilidad. Su campaña doméstica e internacional de denegación plausible fue sacudida por unas pocas palabras acertadas*<sup>269</sup>.

Simultáneamente el embajador Castro recibió instrucciones de Washington indicando que comunicara al gobierno argentino que debido a la falta de un acuerdo con la CIDH, los Estados Unidos no proveerían asistencia militar a partir de octubre ni la garantía del Eximbank. A regañadientes, Castro se dirigió a Viola para ponerle al tanto de las decisiones del gobierno norteamericano, a lo que Viola respondió que se reuniría con Videla para analizar la situación<sup>270</sup>. Algunos días después, el general Viola solicitó una reunión al embajador Castro para pedirle que transmita al gobierno norteamericano que él y Videla harían todo lo posible para que la visita se realice y que ambos habían concluido que era mejor que el informe que realizara la Comisión sobre la Argentina se basara en hechos reales que pudieran comprobar en el lugar. Castro le recordó que el gobierno norteamericano estaba dispuesto a reanudar la asistencia militar a la Argentina si el gobierno llegaba a un acuerdo con la CIDH y le aconsejó que lo hicieran antes de octubre, fecha en que entraría en vigencia la enmienda Humphrey Kennedy. Viola le agradeció el consejo, que dijo conversaría con Videla, y le prometió que la CIDH sería autorizada a realizar una inspección en la Argentina<sup>271</sup>. Mientras que el canciller Montes hizo saber al embajador Castro que desde la Cancillería no permitirían una visita de la Comisión en los términos propuestos ya que la consideraban una intervención en los asuntos internos<sup>272</sup>.

La falta de acuerdo entre el gobierno argentino y la CIDH y la cercanía con la fecha de entrada en vigor de la enmienda Humphrey Kennedy llevaron al Consejo de Seguridad Nacional a intervenir en la política hacia la Argentina, un área que hasta el momento era casi exclusiva del Departamento de Estado. El encargado de Asuntos Latinoamericanos del Consejo de Seguridad Nacional Robert Pastor se mostraba escéptico de que la Argentina fuese a llegar a un acuerdo con la CIDH, lo que en su opinión podía llevar a un estancamiento de la política de derechos humanos<sup>273</sup>. Era evidente que para el gobierno norteamericano, luego de afirmar que denegaría la

---

<sup>269</sup> Embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires, Tex Harris para Roberta Cohen y James Bumpus, 13 de septiembre de 1978, página 3.

<sup>270</sup> Cable 4971 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Human Rights and US programs in Argentina”, junio de 1978.

<sup>271</sup> Cable 5209 de la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, “Human Rights: Ambassador Confers with General Viola”, julio de 1978.

<sup>272</sup> Telegrama 5589 de la embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires, julio de 1978.

<sup>273</sup> Memorando del Consejo de Seguridad Nacional, Robert Pastor para Zbigniew Brzezinski y David Aaron, 9 de agosto de 1978.

garantía del Eximbank, se estaban incrementando los costos internos –la empresa Allis Chalmers perdería por ella un negocio millonario- y necesitaba desesperadamente mostrar resultados en su política hacia la Argentina. A principios de agosto el presidente de la cámara de comercio argentino-norteamericana Alexander Perry escribió una carta a Viron Vaky criticando la política de derechos humanos por los costos que estaba trayendo al comercio bilateral. Vaky le respondió argumentando que también el gobierno norteamericano defendía los intereses de las empresas de su país<sup>274</sup>. Las presiones de los lobbies empresarios se incrementaban tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo, al punto de que no sólo Pastor sino también el presidente Carter se preguntaban si no habían ido demasiado lejos con la presión, y buscaban alguna forma de restaurar las relaciones con la Argentina y evitar profundizar el camino de las sanciones<sup>275</sup>. La administración quería lograr pronto resultados en la Argentina para evitar que entrara en vigencia la enmienda Humphrey Kennedy.

De este modo, Pastor se propuso diseñar una estrategia junto con Viron Vaky y David Newsom para evitar que la política hacia la Argentina entrara en un estancamiento. Las esperanzas parecían cifradas en que Videla impusiera una línea de normalización frente a los halcones. Pastor escribió a Brzezinski: *“Videla, por primera vez en mucho tiempo, parece estar al mando. Y continúa diciendo que quiere hacer avanzar la situación hacia la restauración del imperio de la ley. Mientras él toma esos pasos, me voy a asegurar de que seamos rápidos para responder”*<sup>276</sup>. El Departamento de Estado retomó su política de otorgar “señales positivas” a Videla como gesto de buena voluntad, con el fin de acordar un encuentro entre el presidente argentino y Viron Vaky para encontrar una salida a la situación. A finales de agosto, aprobó la venta de dos helicópteros para el Ejército y de cinco piezas de repuestos y de equipamiento militar por un valor total de 50 millones de dólares. A los que se sumaron nuevos permisos de ventas, hasta llegar a un total de 30 pedidos otorgados de los 70 que estaban pendientes para la Argentina<sup>277</sup>. Las decisiones fueron adoptadas por el Departamento de Estado, lo que motivó quejas de Pastor ya que se estaba excluyendo al Consejo de Seguridad Nacional de la toma de decisiones<sup>278</sup>. El encargado de Asuntos Latinoamericanos propuso entonces a Brzezinski encargar al embajador Castro que solicite audiencia con Videla para expresar la voluntad del gobierno norteamericano de buscar conjuntamente con el gobierno argentino una

---

<sup>274</sup> Carta de Viron Vaky a Alexander Perry, 2 de agosto de 1978.

<sup>275</sup> Memorandos de Pastor a Brzezinski del 9 de agosto y del 31 de agosto de 1978.

<sup>276</sup> *Ibid.*, página 3.

<sup>277</sup> Consejo de Seguridad Nacional, Jessica Tuchman para Zbigniew Brzezinski, 26 de septiembre de 1978.

<sup>278</sup> Consejo de Seguridad Nacional, Robert Pastor para Zbigniew Brzezinski, 31 de agosto de 1978.

salida al deterioro de las relaciones bilaterales y para proponer una cumbre bilateral entre el presidente argentino y Viron Vaky. Esto fue finalmente innecesario, ya que mientras esa estrategia se discutía en el gobierno norteamericano Pastor fue informado de que el gobierno argentino solicitaba una reunión privada entre Videla y el vicepresidente norteamericano Walter Mondale durante la ceremonia de asunción del Papa Juan Pablo I en Roma<sup>279</sup>. Era la ocasión que la diplomacia norteamericana estaba buscando para alcanzar un acuerdo con el gobierno argentino.

El encuentro sirvió finalmente para llegar a un acuerdo entre ambos gobiernos. El 5 de septiembre, en la embajada norteamericana en Roma, se realizó la reunión. Videla informó a Mondale que la Argentina aceptaría una inspección de la CIDH en los términos solicitados por la comisión, a la vez que el gobierno norteamericano aceptaba liberar los créditos y garantías pendientes –incluyendo al del Eximbank- y bajar el tono a las críticas públicas que se estaban haciendo al gobierno argentino (Avenburg y Novaro, 2008).

Sin embargo, hasta tanto Videla no hiciera públicamente el anuncio de su aceptación de una visita de la CIDH, la diplomacia norteamericana estaba a la expectativa de que no se tratara de una nueva promesa incumplida por parte del presidente argentino. Y tanto el Departamento de Estado como el Consejo de Seguridad Nacional continuaron con el proceso de evaluación y diseño de la estrategia hacia Argentina, en particular considerando la posibilidad de que el Congreso aceptara revertir la entrada en vigencia de la enmienda Humphrey Kennedy.

## **VI. 5 La evaluación de la política hacia la Argentina en Washington**

El 11 de septiembre John Bushnell de la oficina de inteligencia e investigaciones del Departamento de Estado hizo circular entre los miembros de la administración un borrador de una evaluación de la política de derechos humanos hacia la Argentina. Bushnell describía de la siguiente forma la estrategia que el gobierno norteamericano había seguido durante los últimos dos años: *“Luego de que ni los Estados Unidos ni la Argentina admitieran modificar las políticas que han llevado a un deterioro de las relaciones, las negociaciones han tendido a centrarse en el intercambio de concesiones menores que dejan las posiciones de ambos lados intactas. Los Estados Unidos han tratado de alentar el respeto a los derechos humanos a través de fuertes mensajes diplomáticos sobre el tema en general, de un apoyo tácito a Videla y a los moderados, sugerencias sobre qué acciones específicas*

---

<sup>279</sup> Ibid.

y limitadas pueden implementar los argentinos para mejorar las relaciones, y el uso de los votos en las instituciones financieras internacionales, en el Eximbank y las licencias para la exportación de material militar como zanahorias en un esfuerzo calibrado para recompensar mejoras<sup>280</sup>. Y argumentaba que los limitados márgenes de acción de ambas partes hacían imposible que se generara una dinámica virtuosa de concesiones. Se trataba de una evaluación crítica de la estrategia del gobierno norteamericano de intercambiar “zanahorias” por mejoras puntuales para estimular a Videla a que impusiera a los duros la normalización: *“Del lado norteamericano, las limitaciones políticas y legislativas harán difícil alentar y responder a mejoras a la situación de los derechos humanos cuando grandes y continuas violaciones a los derechos humanos tienen lugar. Del lado argentino, será difícil para Videla y para los oficiales que piensan como él alentar el cumplimiento del respeto a los derechos humanos en nombre de unas mejores relaciones cuando las recompensas norteamericanas serán probablemente mínimas y los moderados consecuentemente se expondrán al mote de ‘vende patria’<sup>281</sup>”*. Además, el norteamericano consideraba que Videla mismo alentaría las ejecuciones sumarias de los guerrilleros que aún quedaban con vida, y que solamente estaba dispuesto a transigir en los casos de los oponentes no armados. Por lo tanto, *“las mejoras en derechos humanos implementadas por Videla, Viola y los moderados continuarán teniendo lugar en un contexto de grandes y consistentes violaciones sufridas por al menos un elemento de la sociedad argentina”<sup>282</sup>*.

En el mismo clima de evaluación de la política hacia la Argentina, y ante las quejas de Pastor de que no se acordaba ninguna estrategia coherente en el diseño de esa política, el día 19 de septiembre se realizó una reunión entre los principales funcionarios encargados de los asuntos latinoamericanos del ARA y del Consejo de Seguridad Nacional. En dicha reunión se acordó dar nuevas señales positivas a la Argentina ante el inminente anuncio de la invitación a la CIDH. Algunos días más tarde, Pastor envió un memorando a Brzezinski en el que calificaba de “desastrosa” la política que se estaba siguiendo frente a la Argentina. *“El día 19 de septiembre fui a una reunión encabezada por Newsom con la expectativa de discutir una estrategia general. En lugar de eso, se trataron únicamente dos decisiones: entrenamiento militar y venta de repuestos militares por 17 millones de dólares. Se nos informó al comienzo de la reunión de que el Departamento de Estado había recientemente decidido permitir la venta de varios elementos de uso militar y para seguridad, de todos los elementos*

---

<sup>280</sup> Oficina de Inteligencia e Investigaciones del Departamento de Estado, James Buchanan, “Evaluation of US Human Rights Policy to Argentina”, 11 de septiembre de 1978, Página 9.

<sup>281</sup> *Ibid.*, páginas 4 y 5. En español el original.

<sup>282</sup> *Ibid.*, página 4.

que estaban pendientes de autorización para la venta –y que aún no habían sido autorizados- y de un amplio número de ítems comerciales. En otras palabras, ellos habían decidido independientemente continuar haciendo lo que estaban haciendo en el pasado – decisiones separadas sin una estrategia global, salvo la de enviar “señales” para mejorar el clima (...) Este es el último eslabón de una serie de decisiones en una política desastrosa. Estamos de vuelta exactamente en donde decíamos que no debíamos estar: improvisando decisiones en lugar de acordar una estrategia<sup>283</sup>.

El mismo día más tarde Jessica Tuchman del Consejo de Seguridad Nacional dio sus propias impresiones sobre la política hacia la Argentina: “Si bien comparto algo de la frustración de Bob (Robert Pastor) no estoy de acuerdo con que nuestra política hacia la Argentina sea un “desastre” (...) Nuestras acciones no han sido tan arbitrarias como parecen. Yo veo dos corrientes que han moldeado nuestra conducta hacia la Argentina. Primero, la reacción frente a señales conflictivas por parte del gobierno argentino – promesas de progreso, cortos progresos y luego una regresión, un patrón de avances y retrocesos repetido una y otra vez (...) En segundo lugar, la implementación de la ley, la fecha límite pendiente de la enmienda Kennedy y de la enmienda Harkin, en particular en relación con el Eximbank. En algún momento se había hecho un esfuerzo por definir explícitamente una “estrategia” – con malos resultados. Fue con las instrucciones para la visita de Newsom en la última primavera. Hasta cierto punto, el mismo enfoque se repitió con el último encuentro de Mondale con Videla, en el que tratamos de definir un intercambio explícito con el gobierno argentino – vos haces esto y nosotros haremos aquello. Si bien este enfoque parece justo y claro, no funciona porque una vez que el gobierno argentino no hace lo que prometió nosotros no podemos ser flexibles sin aparentar que hemos desistido. Cuando cambiamos las condiciones o damos una cosa sin que nos den la otra, sospecho que fortalecemos la mano de los halcones dentro del gobierno argentino y debilitamos aún más la credibilidad de los moderados<sup>284</sup>”.

La revisión de la política implementada marcó el final de una etapa de la política norteamericana hacia la Argentina caracterizada por sucesivos períodos de esperanza y frustración, de promesas de Videla que parecían abrir un inminente cambio en la Argentina seguidas de una reversión. O tal como bien lo expresaba Jessica Mathews en su memorando, “promesas de progreso, cortos progresos y luego una regresión, un patrón de avances y retrocesos repetido una y otra vez”. Esta etapa

---

<sup>283</sup> Memorando de Pastor para Brzezinski y Aaron, “U.S. Policy to Argentina”, 25 de septiembre de 1978, páginas 1 y 2.

<sup>284</sup> Consejo de Seguridad Nacional, Memorando de Jessica Tuchman para Zbigniew Brzezinski, 25 de septiembre de 1978, páginas 1 y 2.

se cerró el 17 de octubre de 1978, cuando la Cancillería argentina anunció públicamente que el gobierno argentino invitaba oficialmente a la CIDH –y en los términos exigidos por la Comisión- a enviar una misión a la Argentina para indagar sobre la situación de los derechos humanos en el país. A cambio, la administración norteamericana anunció que liberaría la garantía del Eximbank para que se efectuara la operación comercial entre el gobierno argentino y Allis Chalmers. La iniciativa argentina no impediría que el 1 de octubre el Congreso norteamericano decidiera la entrada en vigencia del embargo militar en las condiciones determinadas por la enmienda Humphrey Kennedy.

Fue este el cierre de la estrategia del intercambio de concesiones; aceptada la visita de la CIDH, la administración norteamericana tomaría una mayor distancia en su papel de “denunciante” de las violaciones a los derechos humanos en la Argentina, papel que quedaría ahora en manos de la Comisión. Los reportes de las desapariciones se harían cada vez más esporádicos en 1979, y el interés por “preservar” a Videla como la mejor contraparte posible para los Estados Unidos quedaría de lado. Evidentemente, las actividades de los grupos de tareas fueron aletargándose de modo tan paulatino que al presidente argentino le resultaría imposible reclamar para sí el rol del líder militar que había restaurado el imperio de la ley; más bien, la diplomacia norteamericana vería el fin de estas actividades como un lento y trabajoso consenso al que fueron adhiriendo todas las facciones militares. Consecuentemente, la diplomacia norteamericana perdería lentamente el interés en la supuesta singularidad del presidente argentino. Solamente sectores del ARA y de la embajada –en particular Castro y Chaplin en este último caso- entablarían esfuerzos para que el informe de la CIDH no dañara a Videla y mostrara un enfoque “constructivo”, comprometiendo al gobierno argentino en una serie de pasos para restaurar el respeto a los derechos humanos que le permitieran dejar de ser un “paria” en la comunidad internacional<sup>285</sup>.

El acuerdo en torno a una visita de la CIDH fue el principal éxito de una política norteamericana de derechos humanos basada en un apoyo al presidente Videla. Evidentemente, sin la decisiva intervención de Videla y de Viola el acuerdo con la Comisión hubiera sido imposible. Durante dos años el presidente argentino pudo contar con el apoyo del gobierno demócrata a pesar de la fuerte presión, lo que le sirvió para contraponer y evitar que las facciones rivales dieran un golpe interno. Sin embargo, el duro informe que la Comisión publicó tras su visita –se consideró probada la participación de las fuerzas de seguridad en las 5.580 desapariciones que se había

---

<sup>285</sup> Chaplin a Claus Rauser del ARA, 31 de marzo de 1979; M. Kromhout a Patrick Flood, 9 de marzo de 1979.

podido contabilizar- significó el más fuerte golpe que Videla había recibido durante su presidencia. Los sectores militares que desde un comienzo se habían opuesto a que una comisión extranjera “examinara” al gobierno militar, vieron fortalecida su posición, y pudieron reunir mayor gravitación dentro de las Fuerzas Armadas. Paradójicamente, la publicación del informe significó el primer paso hacia un paulatino declive de la hegemonía de Videla y de Viola dentro del Ejército.

## VII CONCLUSIONES

La política de derechos humanos surgió en los Estados Unidos como una política exterior novedosa, con pocos antecedentes en los cuales basarse. Había nacido por iniciativa de una corriente de legisladores liberales al calor de una creciente confrontación con el gobierno republicano de Richard Nixon y con su secretario de estado Henry Kissinger. En tanto esa política se desarrolló inicialmente como una respuesta a los programas de apoyo a los regímenes represivos aliados a los Estados Unidos, y mientras el secretario de estado Kissinger hiciera todo lo posible por impedir su implementación, los legisladores demócratas centrarían su atención en evitar los obstáculos del Ejecutivo y en lograr, contra la voluntad de Kissinger, su puesta en práctica. Durante esos primeros años, los dilemas en relación a los difíciles objetivos que esa política planteaba quedaron a un lado. De ahí que aún no tuvieran que enfrentarse a los problemas propios de implementación de una política tan compleja, preguntas tales como: ¿bastaría con quitar el apoyo a las dictaduras para darnos por satisfechos o hemos de procurar también que esos gobiernos se encaminen hacia un mayor respeto de los derechos individuales? ¿Son las sanciones económicas y militares el mejor medio para detener las violaciones a los derechos humanos o quitan a la diplomacia norteamericana capacidad de influencia sobre las elites extranjeras responsables de esas violaciones? ¿Debemos estar atentos a los resultados a corto plazo de la aplicación de nuestra política o debemos solamente ocuparnos de imponer sanciones a los regímenes represivos a la espera de que en el largo plazo esas sanciones hayan servido para algo?

Esas preguntas, sin embargo, comenzarían a aparecer cuando la administración Carter determinó que el Ejecutivo acompañara la imposición de sanciones económicas y militares. Los demócratas liberales comenzarían a ejercer el control del Departamento de Estado, y llegarían ahora a ellos los cotidianos cables de las embajadas norteamericanas dando cuenta de la situación de los derechos humanos en cada país. De ahí que comenzaran entonces también a evaluar los resultados de esa política. La administración Carter asumió que, más allá de la imposición de un criterio uniforme de sanciones para los regímenes represivos, sería necesaria una enorme dosis de flexibilidad para conseguir resultados positivos en cada uno de los casos. La Argentina, por su particular esquema de organización del poder dictatorial y por la gravedad de las violaciones a los derechos humanos que allí tenían lugar, se presentaría como un caso particularmente desafiante. Era un ejemplo paradigmático sobre el peligro de que la política generara efectos contraproducentes, cuando a la vez era imposible resignar las presiones diplomáticas.

Desde comienzos de 1976 la embajada norteamericana comenzaría una línea de interpretaciones sobre Videla y sus aliados en el gobierno que, si bien con importantes modificaciones, se mantendría a grandes rasgos durante todo el período. Esto es: Videla era dentro de todas las facciones militares quien más podía inclinarse a detener las violaciones a los derechos humanos; no había alternativas de poder salvo las presentadas por las distintas facciones militares; el presidente era una figura débil que podría ser víctima de un golpe interno en cualquier momento; Videla era, por lo tanto, la figura que había que preservar en el poder.

Esta línea de interpretación comenzó a formarse desde los inicios mismos del régimen militar y estaría presente durante todo el período analizado, aunque con significativas modificaciones a lo largo del tiempo. Durante 1976 los funcionarios de la embajada norteamericana en Buenos Aires y en particular el embajador Robert Hill estaban convencidos de que Videla quería restaurar el orden vía represión de las guerrillas de izquierda aplicando la ley, y que estaba jaqueado por organizaciones para-militares nutridas de apoyos en estamentos más bajos dentro del propio Ejército. Con este esquema era esperable que el presidente argentino pudiera poner fin a la violencia para-militar en relativamente poco tiempo. Con los meses, fue incorporándose a este esquema la idea de que Videla estaba particularmente preocupado por no alterar la unidad militar, lo que permitía explicar la falta de celeridad del presidente para desarmar a las bandas para-militares. Durante todo el año 1976 y principios de 1977 ésta sería la interpretación de la embajada, una interpretación compartida por la jerarquía del Departamento de Estado –como se puede ver en los intercambios entre Shaludeman y Kissinger de julio de 1976- y reforzada con la visita de Charles Bray en diciembre de ese año.

Esta interpretación era en verdad un espejo de las opiniones de los civiles con los que los diplomáticos norteamericanos mantenían contacto. Periodistas como Heriberto Kahn, Robert Cox y Jacobo Timerman, dirigentes radicales como Ricardo Balbín y Enrique Vanoli, peronistas como Deolindo Bittel, Américo Grossman, Italo Luder y Roberto Ares, representantes de las comunidades religiosas como Jabobo Korvadlov y Pío Laghi, miembros de organismos de derechos humanos como era el caso de Emilio Mignone y Carlos Gattinoni de la APDH, todos ellos en encuentros con funcionarios norteamericanos expresaron de alguna manera u otra la idea de que Videla era el moderado de la Junta al que había que apoyar. Es aun notable que durante la primera visita de Patricia Derian todo el arco civil continuaba con la tesis de que Videla no controlaba a las bandas irregulares, cuando ya la embajada estaba al tanto de que el presidente argentino también estaba involucrado en la decisión de la

represión ilegal –cosa que Hill había reportado a Washington en su informe sobre la repercusión de las sanciones-.

El incremento de los contactos entre los funcionarios de la misión norteamericana en Buenos Aires con dirigentes políticos y sociales independientes u opositores a la tendencia gubernamental era una de las nuevas iniciativas creadas por el gobierno demócrata para impedir la excesiva identificación entre los diplomáticos norteamericanos y los gobiernos huéspedes -el “clientelismo”- y para recoger información sobre la situación de los derechos humanos de fuentes alternativas a las oficiales, y por lo tanto insospechadas de parcialidad. Sin embargo, en el caso argentino, la difundida creencia en las características particulares de Videla de todos los actores independientes ayudó a dar mayor fuerza aún a esta versión. Si aún los pocos críticos de las violaciones a los derechos humanos como Robert Cox, Emilio Mignone o Jacobo Timerman se mostraban convencidos de que la única esperanza para la restauración de los derechos pasaba por el presidente, es difícil culpar a los diplomáticos norteamericanos de transmitir a Washington esa versión.

Todo el período que va desde marzo de 1976 hasta principios – mediados de 1977 estuvo caracterizado por la creencia de que había bandas para-militares que escapaban al control de Videla. Esto no significa sin embargo que no hubiese habido evolución alguna dentro de esta etapa; por el contrario, las lecturas sobre las divisiones entre halcones y palomas habían comenzado a matizarse –en particular a partir de junio de 1976, cuando los diplomáticos norteamericanos entraron en contacto con la embajada israelí- y ya se consideraba a Videla responsable de lo que hacían sus subordinados, más allá de las dudas sobre si de él partían las órdenes para la represión ilegal o no. Las descripciones se hicieron entonces más complejas y, según afirmaban los cables enviados a Washington, las internas militares debían entenderse como sucesivos alineamientos que se modificaban “día a día” y que atravesaban diversos temas como la relación con los partidos políticos, con los sindicatos, los posicionamientos frente a la cartera económico y las diversas ideas sobre política exterior.

Sin embargo, durante la administración Ford estas lecturas sobre la interna militar argentina tuvieron una influencia menor en la política norteamericana hacia la Argentina, en tanto la orden de Kissinger era apoyar al régimen militar en sí más que a alguna de las facciones, por considerarlo un vehículo eficaz de la política anticomunista. Esto evidentemente era producto de la propia orientación ideológica del secretario de estado y su estilo “pasado de moda” –según su propia definición - de que “hay que ayudar a los amigos”. No debe subestimarse, sin embargo, el hecho de que la administración Ford-Kissinger coincidió temporalmente con los primeros meses del

régimen militar argentino, cuando las organizaciones guerrilleras aún tenían capacidad de operar –si bien ya habían sufrido varios golpes importantes en enfrentamientos armados antes de marzo de 1976-. En este sentido, la idea de que el gobierno militar debía enfrentar a una amenaza terrorista tenía mayor asidero en los meses correspondientes a la administración republicana que luego de la asunción de Carter. La actitud de la administración republicana frente a la supuesta debilidad de Videla quedó reflejada en las conversaciones de Kissinger con Shlaudeman en julio de 1976: incluso si el gobierno militar no tenía el control de las bandas represoras había que dejar que éstas actuaran hasta que las guerrillas hubieran sido aniquiladas. Así, la estrategia norteamericana hacia la Argentina durante la administración Ford-Kissinger no encontró en la idea de que Videla era el moderado del régimen militar un problema –o solución- particular ni hubo durante este período una política intencional de fortalecimiento de la facción *videlista* frente a las otras facciones del gobierno; hubo, más bien, una política de apoyo global al gobierno militar argentino, aunque con una actitud más bien distante y prescindente.

La primera etapa de las interpretaciones sobre el rol de los moderados en la represión ilegal terminó de cerrarse en junio de 1977, cuando Chaplin escribió al Departamento de Estado que ya no existían en la Argentina bandas para-militares operando por fuera de la voluntad gubernamental y que Videla estaba al tanto y en términos generales aceptaba los métodos utilizados en la lucha contra el terrorismo. A partir de entonces –cuando la administración Carter ya estaba en funciones- comenzó una nueva línea de interpretación sobre las divergencias entre moderados y duros en cuanto a la política de represión. Según esta línea, Videla consideraba apropiado el esquema de represión ilegal a través de centros de detención clandestinos para identificar y eliminar a los terroristas, es decir a todos los miembros activos de las organizaciones guerrilleras, pero no consideraba justificado el uso de este método para combatir a la “subversión ideológica”, que involucraba a todos los opositores y disidentes y a la izquierda no armada. Esta interpretación se conjugó con la cuestión temporal de la represión; esto es, según la interpretación de la diplomacia norteamericana, Videla ya consideraba concluida la tarea represiva a finales de 1977 – y el presidente mismo había enviado una poderosa señal en su encuentro con Carter en Washington- mientras que los duros querían continuar con la represión en el ámbito educativo y cultural. Lo cual seguramente no está muy lejos de la realidad. Hemos visto que tanto Fontana (1987: 137) como Novaro y Palermo (2003: 119) adhieren a esta idea de que los moderados consideraban a finales de 1977 que había que terminar con la represión ilegal. El propio Videla en su entrevista con Seoane y Muleiro reconoce: *“La evaluación que nosotros hicimos es que así esto en un año y medio se*

*terminaba*” (Seoane y Muleiro 2001: 52). Para la diplomacia norteamericana el resultado era el mismo, Videla seguía siendo la mejor alternativa posible para restaurar el respeto a los derechos humanos en tanto ya el presidente y varios funcionarios de su círculo consideraban que estaba terminando la guerra contra las organizaciones guerrilleras.

Debemos aquí agregar que las interpretaciones que la diplomacia norteamericana realizó sobre el presidente Videla no se basaban únicamente en los mensajes recibidos sino también a partir de actos del gobierno que tenían lugar independientemente de las relaciones con los Estados Unidos. Por ejemplo, el nombramiento del general Corbetta al frente de la policía federal fue en su momento una importante señal para los norteamericanos de que efectivamente había una puja en el gobierno argentino entre moderados y duros en cuanto a los métodos que había que utilizar para reprimir. Las desapariciones planeadas para perjudicar a Videla, como la de Alfredo Bravo, la de Héctor Hidalgo Solá, la de los amnistiados en diciembre y –aún cuando es incierto si fue planeada contra Videla- la de las monjas francesas, reforzaron a los ojos de los diplomáticos norteamericanos la idea de que el presidente era al menos una mejor contraparte que los responsables de esos secuestros; lo mismo que la cierta voluntad de Videla de responder con la liberación en los casos que eran de mayor interés para los Estados Unidos –el mismo Bravo, Jacobo Timerman, la familia Deustch-. Otras señales más directas de suma importancia para la evaluación norteamericana fueron la –pseudo- restauración del derecho de opción antes de que Videla partiera a Washington; el compromiso asumido por el presidente en su encuentro con Carter de “normalizar” la situación de los derechos humanos antes de finales de ese año; el mismo tono de las declaraciones públicas y privadas del presidente considerando que era necesario una “mutua comprensión” con el gobierno norteamericano –mientras que los representantes de la Cancillería argentina hacían referencia únicamente a la “falta de comprensión” norteamericana hacia la Argentina-; las declaraciones “autocríticas” de Videla en las que paulatinamente comenzaba a reconocer la responsabilidad de las fuerzas de seguridad en las desapariciones; todos estos fueron elementos que alimentaron la idea de que Videla era la opción a la que había que apoyar.

Hasta dónde había una estrategia coordinada de engaño entre los jefes militares y dónde comenzaba la real debilidad de Videla es algo bastante difícil de desentrañar, y probablemente la verdad se encuentre en algún punto entre ambos extremos. Ciertamente, durante el año 1976 había mucho más de engaño coordinado que de real debilidad, el argumento que manejaba entonces la diplomacia norteamericana de que se trataba de bandas para-militares fuera de control era

obviamente falso. Y el hecho de que el argumento de que Videla intentaba poner fin a los grupos para-militares fuera también defendido por un hombre de la Marina como Guzzetti da la pauta de que durante el primer año aún se mantenía vigente la capacidad de los distintos sectores de coordinar una estrategia que preservara al presidente. Pero desde mediados de 1977 pareciera preponderar más la falta de capacidad del presidente que su astucia; es bastante improbable que Videla mismo hubiera ordenado el asesinato de aquellos detenidos a los que él mismo había amnistiado –y las conversaciones de la Sra. Bravo con Harguindeguy y con Ruíz Palacios demuestran hasta qué punto había una debilidad del Poder Ejecutivo para controlar las zonas dominadas por el primer cuerpo de ejército- y ciertamente el secuestro y asesinato de un hombre de su riñón como era el embajador Hidalgo Sola al igual que los atentados a Ricardo Yofre abonan mucho a la idea norteamericana de una suerte de guerra entre facciones.

Pero la idea de que la debilidad de Videla era un elemento central del régimen militar argentino y que el presidente era preferible a cualquier otra alternativa de liderazgo se ha mantenido hasta la actualidad entre varios de los diplomáticos norteamericanos que habían sido destinados a la Argentina. En una entrevista realizada posteriormente, el agregado de la embajada norteamericana entre 1972 y 1977 Wayne Smith sostuvo la misma lectura que dominó a la diplomacia de ese país durante esos años: *“Para mí Videla era el rey débil que no controlaba y no quería controlar lo que estaba pasando entre los nobles y los barones de las otras fuerzas. La Marina podía hacer un operativo anti-guerrillero sin que Videla se enterara”* (Clarín, suplemento Zona, 22 de marzo de 1998, página 13), a lo que agregó que el presidente era el menos “bestia” entre los diversos jefes militares (Ibíd.).

Pero más allá de estas diferencias entre las facciones, sí es posible identificar una visión más o menos común dentro del régimen militar argentino de la necesidad de ganar tiempo y “comprensión” por parte de los Estados Unidos mientras se desarrollaba la guerra sucia. Para ello, se buscó en primer lugar difundir la idea de las bandas fuera de control, a lo que se sumó los pedidos del presidente de “más tiempo” ante diversos funcionarios norteamericanos para acabar con la guerra sucia. Una vez que la colisión entre la política represiva del gobierno militar y la política exterior de los Estados Unidos –tras la asunción de Carter- se hizo inevitable, el gobierno argentino comenzó a recurrir a diversas manifestaciones de protesta por la “incomprensión” de los norteamericanos de la situación que enfrentaba la Argentina.

Detrás de esta visión más o menos común dentro del gobierno militar se produjo una divergencia de estrategias luego de la asunción de Carter, por el proyecto de apertura externa de los moderados al cual los halcones se oponían. Y allí comenzó

una lucha entre ambos proyectos en el cual cada facción utilizaba los recursos con los que contaba: el mando presidencial y ciertos resortes en el ministerio de Relaciones Exteriores en el caso de los moderados, y los secuestros en el caso de los duros. Pero esta sorda lucha no hizo más que acentuar la preferencia que la diplomacia norteamericana tenía por Videla y la decisión de no poner en juego su gobierno, sin resignar la política de sanciones.

En este punto es necesario retornar a la pregunta que ha guiado a este trabajo: ¿De qué forma resolvió la diplomacia norteamericana la dificultad de encontrarse con un presidente supuestamente moderado liderando un gobierno involucrado en sistemáticas violaciones a los derechos humanos con un único instrumento que implicaba ejercer presión –y eventualmente debilitar- a ese presidente?. La respuesta es que hubo una política *ad hoc* de sustentar y fortalecer a los moderados dentro de la política de derechos humanos de la administración Carter. Esto es, la administración norteamericana intentó construir una coalición aliada a sus propios intereses para alcanzar los objetivos que se había propuesto en su política hacia la Argentina.

La política de derechos humanos a través del fortalecimiento de Videla tuvo varios componentes, que se fueron modificando a través de los tiempos. En primer lugar, hubo una estrategia de promoción de mejoras en la situación de los derechos humanos por medio de apoyo político a Videla, apoyo que era mostrado a través de visitas de alto nivel que fortalecieran al presidente en el frente interno, desactivando el argumento de los halcones de que se debía endurecer la posición argentina contra los Estados Unidos. Las continuas muestras de interés en las relaciones bilaterales por parte del gobierno norteamericano se basaban en la idea de que Videla necesitaba acumular poder para terminar con la represión ilegal; a través del apoyo político a una facción aliada la diplomacia norteamericana buscó así promover sus propios objetivos hacia la Argentina.

Ante el cuadro de un liderazgo lábil como se presentaba el de Videla, el embajador argentino en Washington Jorge Aja Espil constantemente intentaba fortalecer al presidente promoviendo visitas norteamericanas de alto nivel, que mostraran a los oficiales del Ejército y de las restantes armas que el gobierno norteamericano mantenía su interés en la Argentina y que la estrategia contra el aislamiento que encabezaba Videla daba resultados. Durante 1977 y 1978 visitaron la Argentina figuras de suma importancia dentro de la administración norteamericana como el secretario de estado Vance, el subsecretario Todman y el subsecretario Newsom. La reunión entre Videla y Carter en Washington también fue un significativo apoyo para el presidente argentino. En todos los casos, los encuentros buscaron promover el respeto a los derechos humanos, pero a su vez buscaban mostrar el

interés de los Estados Unidos en las relaciones bilaterales. En ningún caso la visita fue seguida por críticas públicas al gobierno militar; en todos, las declaraciones posteriores fueron muy medidas y mostraban esperanzas en una mejoría en la situación de los derechos humanos. De ahí que no fuera casualidad que, como afirma Russell (1987:18), invariablemente luego de las visitas los medios argentinos dieran cuenta de un supuesto resurgimiento de las relaciones bilaterales. Las visitas permitieron evitar que el presidente Videla quedara aislado y cercado por una alianza entre los halcones del Ejército y la Marina y dieron aire a su estrategia de acercamiento a los Estados Unidos. Así, la política de promoción de los derechos humanos a través de Videla tuvo un primer componente basado en destinar recursos diplomáticos para dar apoyo político y simbólico al presidente argentino.

Un segundo elemento de la política de promoción de los derechos humanos a través de Videla consistió en la constante búsqueda de un canal de acceso directo al presidente, evitando la intervención de la Cancillería. En primer lugar intentó hacerlo a través del subsecretario Ricardo Yofre, luego a través del ministro Martínez de Hoz, luego a través del canal directo Videla – Carter y por último a través de los fluidos contactos entre el embajador Castro y el general Viola. En un contexto de competencia de liderazgos y de división de las estructuras del Estado entre las diversas fuerzas, los intentos de la diplomacia norteamericana de establecer contactos con Videla a través de figuras de su confianza eran un elemento generador de liderazgo para el presidente argentino. Dentro de la “justa” repartición de dependencias administrativas en tercios entre las tres fuerzas, el *videlismo* podía ganar control sobre una cuota importante de las funciones de política exterior –la de las relaciones con los Estados Unidos- que correspondían a la Marina. Y monopolizaba así los canales para conducir la “pata” externa de su proyecto, aunque evidentemente su capacidad para implementar las medidas en el frente interno necesarias para su proyecto aperturista hacia los Estados Unidos no quedaba a salvo de la capacidad de veto de las otras facciones. Nuevamente, la diplomacia norteamericana no implementó estos canales más que para perseguir con mayores posibilidades de éxito los objetivos de su política de derechos humanos, pero al hacerlo a través del *videlismo*, la construcción de un sector aliado era el medio que se procuraba para tal fin.

La política pro-Videla consistió además en una sistemática negativa a abrir canales alternativos de apoyo. Durante todo el período, la diplomacia norteamericana se negó a considerar a Massera como una alternativa posible aunque éste buscara desesperadamente señales de parte de los Estados Unidos. El jefe de la Marina no logró obtener una invitación por parte de este país y mucho más lejos aún estuvo de lograr un encuentro personal con el presidente Carter. A pesar de la retórica pro-

derechos humanos de Massera, es evidente que la diplomacia consideró a Videla una contraparte mucho más confiable que el jefe de la Marina. Tampoco quiso la diplomacia norteamericana abrir un canal de diálogo con los halcones, aunque esto difícilmente hubiera sido una alternativa viable por los enormes costos simbólicos que hubiera tenido reunirse con líderes tan identificados con la represión –hubiera creado un enorme descontento sobre todo en los organismos de derechos humanos-.

La estrategia de fortalecimiento a Videla tuvo un componente de apoyo material a partir de 1978, cuando los delegados norteamericanos comenzaron a votar por la abstención en los créditos solicitados por la Argentina. Es cierto que el criterio para decidir este cambio había sido la decisión por parte del gobierno argentino de otorgar una amnistía a un importante número de presos bajo custodia del PEN y por la publicación de las listas de todos los detenidos en esa condición; pero este cambio era menor en relación con el continuo problema de las desapariciones. Fue una decisión explicable en términos de estímulo a Videla, dándole una herramienta para lograr que en el frente interno se aceptaran nuevas medidas en el mismo sentido. Del mismo modo, el otorgamiento de equipamiento y material militar pendiente de aprobación luego de que el presidente argentino hubiera prometido que aceptaría una visita de la CIDH se inscribía en la misma lógica de dar un “argumento” a Videla para alinear al frente interno detrás de su decisión. En este sentido, la evidente debilidad de Videla y las concesiones menores del gobierno militar forzaban al gobierno norteamericano a dar mayores “recompensas” de lo que la situación hubiera probablemente ameritado. Estas “recompensas” eran más un producto de expectativas abiertas que de un verdadero cambio en la Argentina.

A partir de 1978, mientras los funcionarios de mayor rango jerárquico del Departamento de Estado continuaban creyendo en la necesidad de apoyar a Videla, comenzó a darse un vuelco en la posición de los organismos de derechos humanos de la Argentina y de los Estados Unidos. Estos dejaron de creer en la predisposición de Videla de terminar con la represión y comenzaron a considerarlo un jefe militar más entre todos los jefes que amparaban la represión ilegal. En este sentido, se produjo un viraje de la postura de Emilio Mignone y de la APDH, quienes aun hasta bien entrado el año 1977 seguían sosteniendo que había que apoyar a Videla; a partir de 1978 el organismo concluyó que las sucesivas promesas del presidente no aparejaban ningún cambio ni había ningún indicio de avances en ese sentido. La misma posición adoptó WOLA, la ONG norteamericana defensora de los derechos humanos. Y se sumaron a este reclamo Tex Harris desde la embajada norteamericana en Buenos Aires y Patricia Derian en Washington.

Fue así que surgió una clara disidencia en el gobierno de Carter frente a la política de apoyo y sostenimiento a Videla, estimulada sobre todo por la reversión en las votaciones de este país en los organismos financieros cuando no había suficientes indicios de que hubiera mejorado la situación de los derechos humanos en la Argentina. Había habido antecedentes de esta posición anteriormente, con las reuniones entre funcionarios norteamericanos e Hipólito Solari Yrigoyen en Washington quien sostenía que era un sinsentido el argumento de que había que apoyar a Videla porque otros elementos del régimen eran peores; Derian había encontrado en la opinión del exiliado un argumento de peso contra la idea generalizada que afirmaba lo contrario. Pero con la decisión del gobierno demócrata de modificar sus votaciones hacia la abstención, la posición “antividelista” cobraría mayor relevancia en las discusiones en Washington. Así, surgía en el seno de la administración norteamericana –en paralelo con la idea predominante en ella de que Videla estaba tratando de desarmar las bandas para-militares- una lectura alternativa que sostenía que el presidente había hecho una sucesión de promesas sin mostrar ninguna mejora, y que ya no había ningún beneficio en seguir esperando que él liderara un cambio. Fue este el principal disenso surgido dentro de la administración norteamericana a la política de apoyo y sostenimiento a Videla.

A pesar de este disenso y del cambio de posición en los organismos de derechos humanos, no hubo una modificación de la estrategia oficial de Washington en 1978. Lo cual contrasta con la mayor cercanía que habían tenido las posiciones del gobierno demócrata y de los organismos de derechos humanos durante 1977, cuando la posición pro-Videla de los organismos había sido un fuerte legitimador de la política norteamericana en los inicios de la administración Carter. En esa primera etapa, la posición de activistas comprometidos con los derechos humanos como Emilio Mignone o de periodistas como Robert Cox habían servido para orientar a la diplomacia norteamericana cuando comenzaba a tejer sus lazos con el gobierno militar. Pero a partir de 1978 la diplomacia de este país ya estaba demasiado comprometida en su apuesta por un cambio liderado por los moderados como para reorientar su estrategia con la dictadura argentina, a la vez que se estaba produciendo un paulatino corrimiento de la administración Carter hacia un menor compromiso con las organizaciones activistas de los derechos humanos y con los sectores liberales del Congreso, consecuencia de los crecientes costos internos de la aplicación de las sanciones.

Hemos visto que la mayoría de los estudios de la política exterior norteamericana hacia la Argentina en este período resaltaban los conflictos entre liberales contrarios al apoyo a dictaduras y conservadores contrarios a las sanciones.

En contra de lo que podría suponerse, no hay una correlación exacta entre ese clivaje y el que surgió en torno a la posición a tomar respecto a Videla, ni la política de derechos humanos a través de un fortalecimiento del *videlismo* surgió como una estrategia de los conservadores para continuar con el apoyo al régimen militar. La política *videlista* de derechos humanos fue una política de toda la administración Carter para lidiar con el caso argentino, de ella participaron el secretario de estado Cyrus Vance, quien sin dudas tenía un real compromiso con los derechos humanos, el propio presidente Carter –como podemos ver en su decisión de reunirse con Videla-, el subsecretario David Newsom, la mayoría de los funcionarios de la embajada norteamericana en Buenos Aires aún antes de que ésta se encolumnara con los conservadores del ARA –luego de la llegada de Castro-. Aunque sí podemos afirmar que la secretaria de derechos humanos Patricia Derian permaneció al margen de la idea de que había que participar en el juego interno de la política argentina. Derian adoptó para su secretaría un perfil más “técnico”; es decir, se ocupó de reunir información sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina –que fue invariablemente mala en el período- y de recomendar consecuentemente la aplicación de sanciones al país y mantuvo siempre una prescindencia frente a los conflictos entre los moderados y los halcones.

## **ANEXO. ÍNDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS**

ARA: División de Asuntos Latinoamericanos.

APDH: Asamblea Permanente por los Derechos Humanos.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CIA: Agencia Central de Inteligencia.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

COHA: Consejo de Asuntos Hemisféricos.

ERP: Ejército Revolucionario del Pueblo.

FAR: Fuerzas Armadas Revolucionarias.

FBI: Agencia Federal de Investigaciones.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

HA: Oficina de Derechos Humanos.

IADB: Consejo de Defensa Interamericano.

OEA: Organización de Estados Americanos.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PEN: Poder Ejecutivo Nacional.

WOLA: Oficina de Washington para América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

Acuña, Carlos y Catalina Smulovitz (1995): "Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional", en Carlos Acuña et al., *Juicios, castigos y memorias: Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión.

Allison, Graham y Philip Zelikow (1999): *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*, segunda edición, Estados Unidos: Addison Wesley Longman.

Andersen, Martin (1993): *Dossier Secreto. El Mito de la Guerra Sucia*, Buenos Aires: Editorial Planeta.

Armony, Ariel C. (1999): *La Argentina, los Estados Unidos y la Cruzada Anticomunista en América Central, 1977-1984*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Arnson, Cynthia J. (1993): *Crossroads. Congress, the President, and Central America, 1976-1993*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Avenburg Alejandro y Marcos Novaro (2008): "La CIDH en Argentina: entre la democratización y los derechos humanos", mimeo.

Borón, Atilio y Gregorio Selser (1979): "Las relaciones argentino-norteamericanas bajo la administración de Carter", en *Cuadernos Semestrales*, N° 6, México, CIDE.

Camilión, Oscar (1999): *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996)*, Buenos Aires: Planeta.

Cisneros, Andrés y Carlos Escudé (comps.) (2000): *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina. Tomo XIV. Las Relaciones Políticas, 1966-1989*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Cohen, Stephen B. (1982): "Conditioning U.S. Security Assistance on Human Rights Practices", en *The American Journal of International Law*, Vol. 76, No 2, Abril 1982.

Escudé, Carlos (1991): "Argentina: The costs of contradiction", en: Lowenthal, Abraham F., *Exporting democracy. The United States and Latin America. Case studies*, Baltimore: The John Hopkins University Press.

Griesgraber, Jo Marie (1983): "Implementation by the Carter Administration of Human Rights Legislation Affecting Latin America", Ph.D. dissertation, Georgetown University.

Gourevitch, Peter (1978): "The second image reversed: the international sources of domestic politics", en *International Organization* 32 (4): 881-912.

Mochkofsky, Graciela (2003): *Timerman. El periodista que quiso ser parte del poder (1923-1999)*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Novaro, Marcos y Vicente Palermo (2003): *La Dictadura Militar. 1976-1983. Del Golpe de Estado a la Restauración Democrática*, Buenos Aires: Paidós.

Putnam, Robert (1996): "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de dos niveles", en Gil, Olga y Luis Sanz (comps.), *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, Zona Abierta 74.

Rodríguez Caillava, María Inés (2004): "Los derechos humanos en la política exterior de Estados Unidos hacia Argentina (1976-1983)", tesis de licenciatura, Universidad de San Andrés.

Russell, Roberto (1987): "Las relaciones Argentina - Estados Unidos: del "alineamiento heterodoxo" a la "recomposición madura"", en Hirst, Mónica (comp.), *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, Roberto (1988): "Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar", en Russell, Roberto y Rubén M. Perina, *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Schmitz, David F. y Vanessa Walker (2004): "Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post-Cold War Foreign Policy", en *Diplomatic History* 28 (1): 113-143.

Schoultz, Lars (1981): *Human Rights and United States Policy toward Latin America*, New Jersey: Princeton University Press.

Schvarzer, Jorge (1986): *La Política Económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires: Hyspamerica.

Seoane, María y Muleiro, Vicente (2001): *El dictador. La historia secreta y pública de Jorge Rafael Videla*, Buenos Aires: Sudamericana.

Sikkink, Kathryn y Martin, Lisa (1993): "U.S. Policy and Human Rights in Argentina and Guatemala, 1973-1980", en: Putnam, R., Evans, P. y Jacobson, H. K., *Double-Edged Diplomacy*, California: University of California Press

Sikkink, Kathryn (2004a): *Mixed Signals. U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ithaca: Cornell University Press.

Sikkink, Kathryn (2004b): "Kissinger y la Guerra Sucia: Un Análisis de los Documentos Desclasificados Recientemente", en *Revista Iberoamericana de Análisis Político*, Año 1, Número 2, Diciembre, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Troncoso, Oscar (1984): *El Proceso de Reorganización Nacional. Volumen I*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Troncoso, Oscar (1985): *El proceso de reorganización nacional. Volumen II*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Tulchin, Joseph (1990): *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires: Planeta.

Uriarte, Claudio (1992): *Almirante Cero. Biografía no autorizada de Emilio Eduardo Massera*, Buenos Aires: Planeta.

Yofre, Juan B. (2007): *Fuimos todos. Cronología de un fracaso. 1976-1983*, Buenos Aires: Sudamericana

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Apodoca, Clair (2005): "U.S. Human Rights Policy and Foreign Assistance: A Short Story", en *Ritsumeikan International Affairs* Vol. 3: 63-80.

Arnson, Cynthia J. y Tamara P. Taraciuk (comp.) (2004): *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*, Buenos Aires: Woodrow Wilson International Center for Scholars/CELS.

Bosoer, Fabián (2005): *Generales y embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en Argentina*, Buenos Aires: Vergara.

Cavarozzi, Marcelo (2006): *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*, Buenos Aires: Ariel.

Charosky, Hernán (2006): "Not Again, not the same", mimeo.

Destler, I. M. (1974): *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy. The Politics of Organizational Reform*, Princeton: Princeton University Press.

Falcoff, Mark (1989): *A Tale of two Policies: U.S. Relations with the Argentine Junta, 1976-1983*, Philadelphia: Foreign Policy Research Institute.

Flood, Patrick (1986): "U.S. Human Rights Initiatives Concerning Argentina", en Newsom, David (ed.), *The Diplomacy of Human Rights*, Washington: Institute for the Study of Diplomacy, University Press of America.

George, Alexander L. (1980): *Presidential Decision Making in Foreign Policy. The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Colorado: Westview Press.

Guest, Iain (1990): *Behind the Disappearances. Argentina's Dirty War Against the Human Rights and the United Nations*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Grabendorff, Wolf (1982): "¿De país aislado a país periférico? Las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos: 1976-1981", en Waldmann Meter y Ernesto Garzón Valdés (comps.), *El poder militar en la Argentina (1976-1981)*, Frankfurt: Verlag Klaus Dieter Vervuert.

Halperin, Morton H. (1974): *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington D.C.: The Brookings Institution.

Kryzanek, Michel J. (1987): *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*, Buenos Aires: GEL.

Kornbluh, Peter (2004): *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Accountability*. New York: New Press.

Malamud Goti, Jaime (2000): *Terror y Justicia en la Argentina. Responsabilidad y democracia después de los juicios al terrorismo de Estado*, Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

Muravchik, Joshua (1986): *The Uncertain Crusade. Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*, London: Hamilton Press.

Pastor, Robert A. (1988): "The Carter Administration and Latin America: A Test of Principle", en John D. Martz (comp.), *United States Policy in Latin America: A Quarter Century of Crisis and Challenge, 1961-1986*, Lincoln: University of Nebraska Press.

Pastor, Robert A. (1993): *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton: Princeton University Press.

Russell, Roberto (1990): "El Proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)", Roberto Russell (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Schultz, Lars (1987): *National Security and United States Policy Toward Latin America*, Princeton: Princeton University Press.

## FUENTES

Documentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Visita a la Argentina, Programa de Historia Política del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Entrevistas varias, *Archivo de Historia Oral*, Programa de Historia Política del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

National Security Archive 2002. *Argentina Declassification Project*. Documentos desclasificados del Departamento de Estado de los Estados Unidos (1975-1983), disponible en sitio web <http://www.gwu.edu/~nsarchiv.htm>