



Cárter y América Latina: la política de los derechos humanos como “desodorante moral” de Estados Unidos

KYUNG TAE SEO

Introducción

El trabajo que se presenta a continuación trata de ofrecer una “correcta” interpretación de la política latinoamericana por parte de la administración Carter, la cual puso, a nivel oficial, especial atención en la promoción de los derechos humanos. A nuestro entender, la “correcta” interpretación consiste, sobre todo, en distinguir lo que realmente fue: la “imagen real”, de lo que pretendieron parecer: la “imagen deseada”.

Para tal propósito, el presente ensayo parte de una hipótesis teórica según la cual la política exterior estadounidense es “un tejido hecho con dos hilos”: el del *realismo político* y el del *pseudo-idealismo político*. La misma hipótesis contiene nuestra afirmación de que la política exterior estadounidense es un acto que tiene la inquebrantable finalidad de satisfacer al máximo sus intereses nacionales de corte realista, pero que va siempre acompañado de otro acto que cumple la función de camuflar al primero con un ropaje ornamental de corte idealista, esto es, el acto del pseudo-idealismo.

A su vez, el mismo ensayo propone una guía metodológica, la cual consiste en colocar a la política latinoamericana de Estados Unidos dentro de la macro estrategia de la política global

estadunidense, esto es, la de sopesar su política hacia América Latina con base en el desciframiento del código estratégico de la política global estadounidense.

Así, a continuación, en concordancia con nuestro planteamiento teórico y metodológico, nos ocuparemos, primero, de precisar el proyecto global de la administración Carter y, posteriormente, de examinar su política hacia latinoamericana, la cual se formula y se ejecuta en estricta subordinación a la propuesta global estadounidense, al tiempo que procederemos al esclarecimiento tanto del hilo pseudo-idealista como del hilo realista de cada uno de estos dos niveles de su política exterior de los Estados Unidos.

Carter y el uso de los derechos humanos

La administración Carter, si bien participaba en el mundo de la *détente* inaugurado por el presidente Nixon, aspiró a apartarse de él al avanzar más allá de la mentalidad de *tug of war* entre Este y Oeste, que se mantenía viva aún en medio del aliento de la *détente*. En su primer discurso de importancia sobre el fundamento de la política exterior de la nueva administración encabezada por él, dado en ocasión de las ceremonias de graduación de la Universidad de Notre Dame en, South Bend, Indiana, el 22 de mayo de 1977, el presidente Carter precisó que: “(. . .), ahora estamos libres de ese excesivo miedo al comunismo”.¹ Como un augurio de esta declaración, Carter, el candidato, había anunciado en un discurso durante su campaña electoral:

Kyung Tae Seo: Profesor-investigador de la Universidad de Hankuk de Estudios Extranjeros en Seúl, Corea del Sur.



aunque creemos profundamente en nuestro propio sistema de gobierno y nuestros propios ideales, no insistimos ni debemos insistir en [establecer] patrones idénticos o un sistema idéntico de gobierno en todas naciones. Podemos vivir con la diversidad en sistemas gubernamentales (...).²

De conformidad con esa postura de rechazo al excesivo miedo al comunismo y de anuencia al pluralismo ideológico, la administración entrante propuso "la búsqueda de una comunidad global",³ en contraposición a la estrategia de condominio de Nixon-Ford-Kissinger. Ese nuevo diseño en la política exterior oficial de Estados Unidos, al tratar de alejarse del peso arraigado o *vested rights* del eje Este y Oeste, elevó el *status* del eje Norte y Sur, "[situando los] problemas del Tercer Mundo a nivel de política de alta prioridad",⁴ los cuales habían sido desplazados a un plano secundario o terciario durante las administraciones de Nixon y Ford.

Bajo este tipo de reacomodo en la pauta de conducta externa de Estados Unidos, la Administración Carter enarboló la política de los derechos humanos como "un principio integrante de su nueva política exterior".⁵ Durante su campaña electoral Carter expresó:

(...) la presente administración (...) se ha mostrado tan obsesionada con la política del equilibrio de poder que (...) ha ignorado los valores fundamentales estadounidenses y un interés común y apropiado en los derechos humanos. (...)

La nuestra es una nación grande y poderosa, empeñada en ciertos ideales duraderos, y estos últimos deben reflejarse no sólo en nuestra política doméstica, sino también en nuestra política exterior (...). Tenemos que empezar haciendo a los demás comprender que si cualquier nación, sin distinción de su sistema político, priva a su propio pueblo de los derechos humanos básicos, este hecho ayudaría a formular nuestra actitud hacia aquel gobierno represivo. Si otras naciones quieren nuestra amistad y apoyo, ellos deben de comprender que nosotros queremos ver a los derechos humanos básicos respetados por todos los gobiernos.⁶

Luego, en su discurso en la ceremonia de inauguración presidencial, del 20 de enero de 1977, Carter declaró que "nuestro compromiso con los derechos humanos debe ser absoluto, (...) y la dignidad humana debe ser fortalecida",⁷ y concluyó pregonando que los "derechos humanos son el alma de nuestra política exterior".⁸

Cabe señalar que ese acogimiento oficial, por parte de la administración Carter, de la causa de los derechos humanos provenía de su aceptación de las recomendaciones de la *Commissions on US-Latin American Relations*,⁹ presidida por Sol M. Linowitz. En su primer reporte, la Comisión sugirió que el tono y la sustancia de la política exterior estadounidense tenían que ser decididos, no con base en las afinidades ideológicas, sino tomando en cuenta las cuestiones de los derechos humanos, y que el principio de no-intervención no debía de detener a Estados Unidos en su compromiso de imponer la obligación a todas las naciones de proteger los derechos humanos esenciales.¹⁰ Bajo la misma línea de razonamiento, Kalman H. Silvert, uno de los miembros de la Comisión, recomendó que "[Estados Unidos] debe (...), si es necesario, adoptar una política de intercambio diplomático, frío y severamente limitado, con todos los Estados que cometen atrocidades [por ejemplo: violaciones a los derechos humanos] como (...) parte intrínseca e institucionalizada del proceso gubernamental."¹¹

Ahora bien, mostrado así el ensalzamiento oficial dado por la administración Carter a los derechos humanos como el objetivo supremo de su política exterior, nos aguarda la inminente tarea de esclarecer los intereses reales que dicha administración pretendía obtener en nombre de dicha política. Para ello, primero nos ocuparemos de desenmarañar el hilo pseudo-idealista de esa

política, para, posteriormente, poder enfrentarnos, sin enredos, con el hilo realista de la misma.

Si bien el hilo pseudo-idealista de la política de los derechos humanos ya fue insinuada en nuestra exposición anterior a partir del proceso de enarbolamiento oficial de dicha política por la administración Carter, conviene hacer aquí una precisión al respecto. El presidente Carter recalcó que el compromiso estadounidense con los derechos humanos “[está] arraigado en nuestros valores morales que nunca se alteran”;¹² por su parte, Zbigniew Brezezinski, Consejero de Seguridad Nacional, recordó en sus memorias que “estábamos decididos a demostrar (...) la primacía de la dimensión moral de [nuestra] política exterior”;¹³ Patricia Derian, Secretaria Asistente de Estado para Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, expresó que “(...) [debemos] hacer lo que podamos para mejorar la condición de los derechos humanos en el mundo”,¹⁴ y Terence Todman, Secretaria Asistente de Estado para Asuntos Interamericanos, habló de “una política exterior que responda esencialmente a preocupaciones humanas (...)”.¹⁵ Estas afirmaciones son sólo una pequeña muestra de una multiplicidad de discursos, oficiales o no, que constituían el hilo pseudo-idealista de la política de los derechos humanos, y todas apuntaban a un solo propósito: mostrar que en la política de la administración Carter existía una auténtica preocupación por el valor moral y humanitario de los derechos humanos. Como ya lo mencionas, esa “imagen deseada” que trató de proyectar el hilo pseudo-idealista de la política de los derechos humanos de dicha administración será desechada en nuestro siguiente análisis del hilo realista de la misma.

Una vez desembrollado el hilo pseudo-idealista, lo que queda de la textura de la política de los derechos humanos es el hilo realista, el que constituyó la verdadera *raison d'être* de dicha política por parte de la administración Carter. Al respecto se nos ofrece una aguda observación, la cual plantea que la renovación de la política exterior estadounidense durante la administración Carter —por ejemplo, “una enérgica promoción

de derechos humanos”— “surgió no del llamado idealismo desencaminado por parte de un puñado de *policymakers*, sino de un reconocimiento de la dura realidad”.¹⁶ Para la administración Carter, la “dura realidad”, de prioridad básica y de urgencia impostergable de ser remediada, no era sino la deteriorada imagen de Estados Unidos entendida como una nación desprovista de valores morales.¹⁷ Por consiguiente, “Carter concibió el imperativo de restablecer la fe interna en el gobierno y la fe internacional en su política exterior como punto de partida de su administración”.¹⁸

Resulta, pues, ahora pertinente dirigir nuestra atención a la serie de factores que concurrieron a generar el desplome de la moralidad estadounidense. Primero, hablando de manera general, la casi desnuda postura de *realpolitik* del periodo Nixon-Ford-Kissinger, la cual correspondería al perfil más bajo del pseudo-idealismo estadounidense; segundo, su política durante la guerra de Vietnam, que “desacreditó la política exterior de los Estados Unidos, tanto [en] sus métodos como [en] sus objetivos”¹⁹ —a saber, el esfuerzo masivo de destrucción, como el bombardeo a centros poblados que tanto alarmó y turbó al mundo—,²⁰ que ponía en entredicho la postura moral en los métodos de la política exterior estadounidense, así como la intervención misma en Vietnam, la cual “puso a los Estados Unidos la etiqueta de ser el principal campeón de un gobierno represivo, cuya sola virtud era su anticomunismo fanático”;²¹ tercero, y



directamente relacionado con este último punto, la concertación del gobierno estadounidense con los regímenes dictatoriales o autoritarios del Tercer Mundo, bajo el argumento de la Doctrina Mann;²² y, por último, la crisis de legitimidad del mismo sistema político estadounidense engendrada por el escándalo de *Watergate*, que significó la fractura de mayor envergadura en el supuesto apego estadounidense al principio ético y moral, ya que se manifestó nada menos que en la misma cúpula del *establishment*.²³

En las circunstancias que se engendraron con este tipo de factores,

es comprensible que una nueva administración se orient[ase] a perseguir un enfoque moral para su política exterior que se alej[ara] de los métodos de su predecesor. Es comprensible que ella se es[forzase] por ofrecer al público estadounidense y [a] otras naciones un símbolo atractivo con miras a legitimar [su] política exterior.²⁴

Carter, como candidato y presidente, buen conocedor de las condiciones del momento histórico dado, se presentó como “adversario del conjunto de la ‘clase política’ de Washington” o “un ‘outsider’” que “[asocia] en torno suyo los viejos valores de la sociedad americana”²⁵ y, consecuentemente, la lógica del comportamiento de su administración obedecía al imperativo circunstancial tanto de relegitimar el sistema político norteamericano en el plano interno como de regenerar la moralidad estadounidense en el plano externo. El instrumento elegido por la administración Carter para lograr tal objetivo fue la política de los derechos humanos, si bien nunca como una meta en sí misma sino, ni más ni menos, como medio, internamente, para “devolver a los norteamericanos la confianza en su sistema” o para “reactivar el propio consenso doméstico” y, externamente, para “fortalecer la posición [estadunidense] en la pugna ideológica internacional”,²⁶ al tratar de reabonar y reafirmar la moralidad estadounidense. Respecto a esta última función de la política de los derechos humanos, Brzezinski aclara, sin ambages —si bien, no en un discurso oficial, sino en sus memorias— que:

(...) un mayor énfasis en los derechos humanos como un componente de la política exterior estadounidense contribuiría a realzar los propios intereses [no altruistas ni humanitarios] globales de Estados Unidos, por cuanto demostraría a las naciones emergentes del Tercer Mundo la realidad de nuestro sistema democrático, en agudo contraste con el sistema político y [de las] prácticas de nuestros adversarios. La mejor manera de contestar al desafío ideológico de la Unión Soviética sería comprometer a Estados Unidos con un

concepto que reflejara al máximo la misma esencia estadounidense.²⁷

A saber, “(...) queríamos contrarrestar la expansión ideológica de la Unión Soviética por medio de una postura estadounidense más afirmativa sobre los derechos humanos (...)”²⁸

América Latina no es especial

Hemos señalado que el nuevo diseño de la administración Carter en la política exterior estadounidense, al tratar de alejarse de los *vested rights* del eje Este y Oeste, elevó el *status* del eje Norte y Sur al rango de política de alta prioridad. De hecho, con el inicio de dicha administración, el desafío del Tercer Mundo en el marco del Diálogo Norte-Sur llegó a ser considerado “peligroso, casi igual que la amenaza militar por parte de la Unión Soviética”.²⁹ Fue en esa circunstancia de iluminación del eje Norte-Sur en la escena internacional que se produjo un cambio del enfoque en la política latinoamericana de Estados Unidos.

Durante una reunión del *Policy Review Committee*,³⁰ del 24 de marzo de 1977, el debate central giraba alrededor de

(...) si los Estados Unidos deben sostener una “relación especial” con América Latina, o adoptar una sola política global para [el conjunto de] los países en vías de desarrollo (...).³¹

La postura triunfante en ese debate pasó a constituir el mensaje clave del discurso del presidente Carter, el cual se manifestó en ocasión del Día Panamericano, el 14 de abril de 1977, “intervención que el propio Departamento de Estado valorizó como una clarificación de los criterios del nuevo gobierno frente a América Latina”.³² Carter anunció, frente al Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA), que:

los problemas de la región en las cuestiones del acceso a los mercados, la transferencia de tecnología y la administración de la adecuada desafían (...) la aplicación de soluciones regionales. (...)

(...), una política norteamericana única hacia América Latina y el Caribe tiene poco sentido. Lo que necesitamos es un enfoque más amplio y más flexible, elaborado en estrecha consulta con ustedes. (...)

(...), es nuestro deseo avanzar en las grandes cuestiones que afectan las relaciones entre las naciones desarrolladas y

las que se hallan en vías de desarrollo. Sus problemas económicos son también globales en su carácter, y no pueden afrontarse sólo en términos regionales. (...)

(...) Nos beneficiamos del asesoramiento y consejo de los países del continente, y contamos con que ustedes continúen practicando ese liderazgo constructivo y ayuda, para guiarnos en este diálogo entre norte y sur.³³

Basta con un mínimo esfuerzo intelectual para detectar un par de infomaciones que sobresalen en estos enunciados. Primero, que el gobierno estadounidense está dispuesto a colaborar abierta y positivamente en el esfuerzo por resolver los problemas del Norte y Sur, y segundo, que para el buen cumplimiento de este compromiso es apropiado e indispensable que el gobierno estadounidense abandone el enfoque tradicional de un tratamiento especial para América Latina y la atienda dentro de una sola política global para el conjunto de los países subdesarrollados. De este modo, los problemas del Norte y Sur, que habían sido desplazados a un plano secundario o terciario durante las administraciones de Nixon y Ford, se revisten de importancia en la política exterior estadounidense, a la vez que el acostumbrado concepto de una "política hemisférica", que venía acompañada de *slogans* tales como el "buen vecino", la Alianza para el Progreso, el "socio maduro" y el "nuevo diálogo"—los cuales pretendían resumir oficialmente las características generales de la política latinoamericana de Estados Unidos en un determinado periodo— quedó descartado del escarapate norteamericano de retóricas.³⁴

Toca ahora, pues, realizar la debida tarea de destejer la textura de ese nuevo enfoque en la política estadounidense hacia América Latina. Para ello, primero desenredaremos el hilo pseudo-idealista de la misma, para poder identificar posteriormente, sin maquillajes, su hilo realista.

El hilo pseudo-idealista consiste, por tanto, en presentar la política latinoamericana de la administración Carter como aquella que se aleja o se despega de la tradicional postura intervencionista-paternalista-discriminatoria practicada con el agradable nombre de "una relación especial"³⁵ y que, por consiguiente, se reorienta hacia relaciones interamericanas "más normales, balanceadas y de mayor igualdad",³⁶ las cuales atiendan los intereses latinoamericanos y hagan hincapié en "el apoyo recíproco y el arreglo mutuo".³⁷

Una vez deslastrada esa "imagen deseada" del hilo pseudo-idealista, podemos pasar a estudiar el hilo realista del nuevo enfoque latinoamericano de la administración Carter. Y para lograr una eficaz identificación del mismo, se requiere de dos niveles de análisis. El primero, consistente en discernir que el traslado de la política latinoamericana de Estados Unidos del concepto tradicional de una relación especial, al nuevo concepto de una sola política global para el conjunto de los países subdesarrollados, no fue sino el resultado de una aplicación latinoamericana de la llamada estrategia del trilateralismo, erigida por la Comisión Trilateral: ante la presencia de una crisis económica internacional,³⁸ que desde principios de la década de los setenta imponía cada vez más su peso, se formó, en julio de 1973, la Comisión Trilateral, nominada *Private North American-European-Japanese Initiative on Matters of Concern* (Una Iniciativa Privada de Norteamérica, Europa y Japón para Asuntos de Interés Común), creada por iniciativa de David Rockefeller, presidente del *Chase Manhattan Bank*, "con el propósito de formular sugerencias (...) con miras a promover una coordinación entre los tres centros del avanzado capitalismo industrial".³⁹ Por medio del boletín de la comisión, *Dialogue*, de noviembre del mismo año, Rockefeller dio a conocer la razones que lo llevaron a fundar la comisión, al declarar que "los ciudadanos a menudo pueden actuar con mayor flexibilidad que los gobiernos en la búsqueda de nuevas y mejores formas de cooperación internacional".⁴⁰

La estrategia clave de la Comisión Trilateral, en sí misma "un proyecto de reestructuración a escala global del capitalismo"⁴¹ conocida como el trilateralismo, apuntaba a un par de finalidades: 1) "[subrayar] la prioridad de resolver [las] cuestiones 'internas mediante una mayor coordinación de las políticas de las principales potencias capitalistas'"⁴² o "[formular] una estrategia común para todos los centros [capitalistas], de manera de [sic] atenuar las tensiones internas";⁴³ 2) a partir de una mayor medida de colaboración interna, responder o hacer frente común a los desafíos provenientes del Tercer Mundo.⁴⁴ Respecto a este último punto, que se refiere a las relaciones del eje Norte-Sur, la Comisión Trilateral planteó un doble objetivo que perseguir. Por una parte, "el rechazo [a las tácticas] de confrontación entre el norte y el sur [...]".⁴⁵ Por la otra, la adhesión al enfoque globalista que

parte de la necesidad de [clasificar] al llamado Tercer Mundo (...) con base no a su pertenencia a una región geográfica (...) sino a la relevancia que [tenga] o [pueda] tener [una nación] en relación a las prioridades (...) de (...) la estrategia trilateral.⁴⁶

Ese enfoque globalista gestaba el plan de dividir el Tercer Mundo seleccionando una serie de "potencias emergentes" o potencias medias del mismo para incorporarlas al Sistema Atlántico, esto es, "una ampliación del Sistema Atlántico en la que se daría cabida a algunos países periféricos".⁴⁷

Por lo anterior, es evidente el hecho de que la adopción, por parte de la administración Carter, del nuevo enfoque para la política latinoamericana se efectuó, no con la intención de cumplir lo que proponía su hilo pseudo-idealista arriba descrito, sino como una aplicación a América Latina de la estrategia global del trilateralismo, puesta en marcha, en realidad, para reestructurar y rejuvenecer el sistema capitalista internacional ante la evidente crisis económica generalizada.

El otro nivel de análisis para la identificación del hilo realista del nuevo enfoque latinoamericano de la administración Carter consiste en abordar las condiciones regionales mismas de América Latina. A principios de los setenta, el llamado *Memorandum Plank* recalcó la futilidad estratégica de la región para la seguridad nacional estadounidense, al afirmar que:

en último análisis América Latina no tiene estratégica, política, económica o ideológicamente una importancia vital para Estados Unidos, [por lo que] no vale ni merece un compromiso masivo de recursos económicos, energía política o atención militar (...).⁴⁸

En 1977, Gregory F. Treverton, entonces funcionario del Consejo de Seguridad Nacional, comentó que:

Estados Unidos tiene poco que temer de América Latina (...) debido a la existencia de regímenes dominados por militares, cuyos líderes (...) garantizan que (...) los objetivos [esenciales] de Estados Unidos sean cumplidos: las amenazas a la seguridad interna serán contenidas y las influencias de poderes extra-hemisféricos [serán] limitadas.⁴⁹

A saber, en el momento de la toma de posesión presidencial de Carter,

América Latina estaba bajo el dominio de gobiernos represivos y conservadores. No había Allendes ni Goularts amenazantes a los funcionarios [estadunidenses] de la política exterior empeñados en la estabilidad. Ningún gobierno caminaba hacia la izquierda, ningún gobierno amenazaba el

continuo dominio del capitalismo liberal. Los principales valores no se encontraban bajo ataque.⁵⁰

Tal estado de condiciones, donde descansaba entonces América Latina como "fruto de los años de promoción de los (...) regímenes (...) represivos [que causó] el debilitamiento o la eliminación de las alternativas opuestas a los objetivos político-económicos centrales del gobierno norteamericano",⁵¹ hizo que la región se calificara por el gobierno estadounidense como una zona de "normalidad" o de "baja prioridad"⁵² para la seguridad nacional de Estados Unidos. En esas circunstancias, la administración Carter no veía el porqué de la necesidad de acudir a una política especial para América Latina, ni siquiera en el acostumbrado plano retórico.

América Latina sí es especial

América Latina, considerada hasta entonces por el gobierno estadounidense como no-especial, tanto en virtud de la estrategia globalista del trilateralismo como debido a la tranquilidad que ella proyectaba para la seguridad nacional de Estados Unidos, pasó





lo que equivalía a decir que:

las consideraciones militares, económicas y estratégicas fueron los últimos elementos que determinaron la formulación y la aplicación de la política exterior [de Carter]. Los derechos humanos se relegaron como un factor subordinado cuando fueron medidos junto con los percibidos imperativos de objetivos de seguridad nacional.⁵⁶

Por lo anterior, ya no parecerá extraño, para los que así lo creyeran, el hecho de que bajo esa regla fundamental a que obedecía el *modus operandi* de la política de los derechos humanos, América Latina, una zona de "normalidad" o "baja prioridad" para la seguridad nacional estadounidense, trascendiera a "un lugar

privilegiado", para ser convertidaa por la administración Carter en favorito de su política oficial para la promoción de los derechos humanos. A saber, como lo precisara Mower, Jr.,

el otorgar alta prioridad a los derechos humanos fue más fácil en unas situaciones que en otras, siendo la mayor variable la presencia o la ausencia de factor de la seguridad nacional en el momento de la toma de decisiones de la política [exterior], por tanto, (...) concediendo prioridad a los derechos humanos en cuanto a las decisiones concernientes al Hemisferio Occidental, donde (...) prevalecía una "ausencia relativa de amenazas inmediatas a (...) las cuestiones de seguridad".⁵⁷

Por lo anterior, parece válido sostener que

los derechos humanos [eran de] una categoría residual en la política [exterior de Carter] (...), [si bien fue] lo que [ésta] pregonó cuando no [se detectaba] el problema de seguridad en el horizonte.⁵⁸

Como representante típico de esa postura, Cyrus Vance, Secretario de Estado, aseveró que "tenemos que ser flexibles (...) en el manejo de los casos específicos que podrían afectar nuestra seguridad nacional y (...) tenemos que prescindir de la rigidez".⁵⁴ Esto se debió a que la administración Carter contó con el siguiente principio, el cual operaba como regla de oro en la implementación de la política de los derechos humanos:

Las iniciativas de los derechos humanos deben suspenderse o reducirse cuando hacen peligrar a los demás intereses significativos de Estados Unidos. Relaciones cruciales para el bienestar estadounidense no deben de ser conminadas por iniciativas de los derechos humanos. Además, los esfuerzos a corto plazo por engendrar cambios importantes en relaciones bilaterales no deben de ser comprometidos por los inoportunos esfuerzos por los derechos humanos (...),⁵⁵

De manera que la administración Carter llegó a "[colocar] la cuestión de los derechos humanos en el centro de las relaciones diplomáticas en el hemisferio".⁵⁹ Con esa política latinoamericana enfocada en el tema de los derechos humanos, la administración tenía la finalidad de recuperarse de la mala fama que había adquirido su país, identificado como una nación desprovista de valores morales, lo cual resultaba plenamente corroborado en el plano latinoamericano debido "[al] papel desempeñado por los Estados Unidos en el derrocamiento del gobierno de Allende, así como [en] el soporte acordado a la dictadura de Pinochet".⁶⁰ Los medios empleados por esta

administración consistieron en la reducción de la ayuda económica y/o militar estadounidense a los gobiernos que “contin[uacen] deteniendo, torturando, [y] matando a sus ciudadanos”; la continuidad en “la práctica dispuesta por el Congreso, en el sentido de votar negativamente en el Banco Interamericano de Desarrollo cuando se trata[ra] de otorgar préstamos a regímenes represivos”; y, a nivel retórico, el brindar “un cálido elogio para aquellos países que respeta[sen] los derechos humanos (. . .), en tanto que [mostrando una clara actitud de] distanciamiento público en relación con aquellos países que [se] rehus[asen a] ceñirse a las normas internacionalmente reconocidas respecto a los derechos humanos”.⁶¹

Con todo, el mismo hecho de que América Latina se convirtiera en la región favorita de la política de los

derechos humanos de la administración Carter por no presentar peligros a la seguridad de esa nación, equivalía a una implacable advertencia de que la promoción estadounidense de los derechos humanos en dicha región no iba a rebasar la línea permitida, es decir, no transgrediría la zona privilegiada de los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos. De ahí que la política de los derechos humanos de la administración Carter, dentro del marco latinoamericano, no cuestionara el origen o la legitimidad de los gobiernos, sino que se circunscribiera a tocar las técnicas o métodos de los gobiernos con regímenes autoritarios o dictatoriales de la región, manteniendo los actuales regímenes y su conexión con el gobierno estadounidense a fin de, en última instancia, no modificar lo esencial en las relaciones con ellos, o de no poner en peligro las relaciones clientelares con América Latina.⁶² •

Notas

- ¹ Jimmy Carter, “A Foreign Policy Based on America’s Essential Character”, en *Public Papers of the Presidents: Jimmy Carter*, 1977, p. 956.
- ² Carter, “Human Rights”, pronunciado en Bnai B’rith Convention, Washington, DC, el 8 de agosto de 1976, reimpresso en Carter, *A Government as Good as Its People*, Nueva York, Pocket Books, 1978, p. 167.
- ³ Jerel Rosati, *The Carter Administration’s Image of the International System: The Development and Application of a Belief System Framework*, tesis de doctorado, American University, 1983, p. 196, citado por Raymond A. Moore, “The Carter Presidency and foreign policy”, en M. Glenn Abernathy, Dilys M. Hill y Phil Williams, eds., *The Carter Years: The President and Policy Making*, Londres, Frances Pinter, 1984, p. 66.
- ⁴ Moore, *ob. cit.*, p. 57.
- ⁵ James R. Kurth, “The New Realism in US-Latin American Relations: Principals for a New US Foreign Policy”, en Richard Newfarmer, ed., *From Gunboats to Diplomacy: News US Policies for Latin America*, Baltimore, Maryland, The John Hopkins University Press, 1984, p. 7.
- ⁶ Carter, “Human Rights”, reimpresso en Carter, *ob. cit.*, p. 167.
- ⁷ Carter, “Inaugural Address”, reimpresso en Carter, *ob. cit.*, p. 254.
- ⁸ Discurso pronunciado en ocasión del trigésimo aniversario de la adopción de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, citado por Lars Schoultz, *Human Rights and US Policy toward Latin America*, Princeton, New Jersey, The Princeton University Press, 1981, p. 4.
- ⁹ La Comisión sirvió como “la fuente más importante de influencia sobre la administración Carter” en cuanto a “la formulación de una agenda y un acercamiento a América Latina” dentro de “un marco conceptual para toda la gama de asuntos internacionales” (Robert A. Pastor, “The Carter Administration and Latin America: A Test of Principle”, en John D. Martz, ed., *United States Policy in Latin America: A Quarter Century of Crisis and Challenge, 1961-1986*, Lincoln, Nebraska, University of Nebraska Press, 1988, p. 64); y emitió un par de reportes haciendo recomendaciones de cambios tanto generales como en la política latinoamericana de Estados Unidos, que son *The Americans in a Changing World*, Nueva York, NY, Quadrangle/The New York Times Book Company, 1975, y *The United States and Latin America: Next Steps*, Nueva York, NY, Center for Inter-American Relations, 1976.
- ¹⁰ Cfr., Commission on US-Latin American Relations, “Contents of the Report”, en *The Americas in a Changing World*, *ob. cit.*, pp. 25-26.
- ¹¹ Kalma Silvert, “The Relevance of Latin American Politics to North American Foreign Policy”, en Commission on US-Latin American Relations, *The Americans in a Changing World*, Nueva York, NY, Quadrangle/The New York Times Book Company, 1975, pp. 72-73.
- ¹² J. Carter, “A Foreign Policy Based on America’s Essential Character”, *ob. cit.*, p. 2.
- ¹³ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, rev. ed., Nueva York, NY, Farrar, Straus, and Giroux, 1985, p. 81, citado por Mower, *ob. cit.*, p. 24.
- ¹⁴ Patricia Derian, “The MacNeil/Lehrer Report”, en Public Broadcasting System, 10 de febrero de 1981, citado por Mower, Jr., *ob. cit.*, p. 40.
- ¹⁵ Terence Todman, “Estados Unidos, los derechos humanos y las dictaduras en América Latina”, discurso pronunciado el 11 de febrero de 1978 en *¿?*, reimpresso en *Cuadernos Semestrales*, núm. 6, 2º sem., Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), México, 1979, p. 221.
- ¹⁶ Richard McCall, “From Monroe to Reagan: An Overview of US-Latin American Relations”, Newfarmer, ed., *ob. cit.*, p. 30.
- ¹⁷ Cfr., Moore, *ob. cit.*, p. 57.
- ¹⁸ Pastor, *ob. cit.*, p. 62.
- ¹⁹ James Petras, “La nueva moralidad de Carter y la lógica del imperialismo”, en Hugo Assmann, ed., *Carter y la lógica del*

imperialismo, 2 tomos, San José, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), 1978, tomo 2, p. 210.

²⁰ Cfr., *ibid.*, p. 210.

²¹ Schoultz, *Human Rights and US Policy toward Latin America*, *ob. cit.*, p. 371.

²² En punto de 1964, Thomas Mann, entonces Secretario Asistente de Estado para Asuntos Interamericanos, dio un discurso en la Universidad de Notre Dame, conocido como Doctrina Mann:

De conformidad con nuestras obligaciones bajo el tratado no podemos ponernos la camisa doctrinaria de fuerza que imponga una aplicación automática de sanciones a todos los regímenes inconstitucionales emergentes en el hemisferio con la intención de dictar el proceso político interno de otros países. [Department of State Bulletin, 29 de junio de 1964, citado por James Cochrane, "U.S. Policy Toward Recognition of Government and Promoting of Democracy in Latin America, since 1963", *Journal of Latin American Studies*, núm. 42, p. 121.]

Esa postura de la Doctrina Mann se mantenía vigente durante el periodo Nixon-Ford-Kissinger: por ejemplo, el presidente Nixon, si bien no faltó en brindar su preferencia por el proceso democrático, manifestó "his intention to deal realistically with governments, regardless of whether they were democratic or dictatorial". Discurso realizado en la Reunión Anual de la Asociación Interamericana de Prensa, *ob. cit.*, consultado por Federico G. Brace Joanovich, *Latin American - United States Relations*, Nueva York, NY, Harcourt Brace, Jovanovich, 1971, p. 275.

²³ Cfr., Luis Maira y Carlos Rico, "La política latinoamericana de la Administración Carter, un primer recuento", en *Cuadernos Semestrales*, núm. 5, 1er. sem., CIDE, México, 1979, pp. 20-21.

Cabe señalar que hubo otro factor que contribuyó a preparar el terreno para la acogida por la administración Carter de la política de los derechos humanos. No se trata de un factor que cooperase en generar el desplome de la moralidad estadounidense, sino del que se constituyó como consecuencia del mismo desplome. A principios de los setenta, el Congreso norteamericano, manifestando su insatisfacción ante la conducción de la política exterior de Nixon-Ford-Kissinger, comenzó a aprobar una serie de *human rights legislations* con el propósito de elevar la cuestión de los derechos humanos a un lugar prominente en la política exterior estadounidense, siendo la principal contribución legislativa las enmiendas Harkin de 1975, que agregó *human rights amendments* a legislaciones concernientes a programas de ayuda exterior. Gracias a esa acción del Congreso, Carter asumió su cargo "bajo un claro mandato legislativo de conceder a la cuestión de derechos humanos un lugar central en el proceso de toma de decisiones [de la política exterior estadounidense]". (Cfr., Mower, Jr., *ob. cit.*, pp. 13-14; Schoultz, *Human Rights and US Policy toward Latin America*, *ob. cit.*, p. 371. La frase entre comillas es de Mower, Jr., p. 14).

²⁴ Ernst B. Haas, ¿?, en Kenneth A. Oye, Donald Rothchild y Robert J. Lieber, eds., *Eagle Entangled US Foreign Policy in a Complex World*, Nueva York, NY, Longman, 1979, p. 168, citado por Mower, Jr., *ob. cit.*, p. 13.

²⁵ Maira y Rico, *ob. cit.*, p. 27.

²⁶ *Ibid.*, pp. 27 y 29.

²⁷ Brzezinski, *ob. cit.*, p. 124, citado por Mower, Jr., *op. cit.*, p. 24.

²⁸ Brzezinski, *ob. cit.*, pp. 53-56, citado por *ibid.*, pp. 60-61.

²⁹ Melvin Gurtov y Ray Maghroori, *Roots of Failure: United States Policy in the Third World*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1984, p. 10.

³⁰ Zbigniew Brzezinski, el Consejero de Seguridad Nacional durante la administración Carter, reorganizó el Consejo Nacional de Seguridad

in a fashion compatible with the needs of the President who wanted a simple and responsive system that could initiate, co-ordinate and supervise the execution of policy. Carter wanted no Lone Ranger's making policy at NSC by chairing multiple committees, so Brzezinski was forced to simplify the structure and share the chairing power. One main committee created was the Policy Review Committee, which handled foreign policy issues (. . .). The chair was to be rotated (. . .). But in practice, Vance, the Secretary of State, usually presided. The second committee, called the Special Co-ordinations Committee dealt with intelligence (. . .) and crisis management. Brzezinski headed up this committee. (. . .). [Moore, *ob. cit.*, p. 62]

³ Pastor, *ob. cit.*, p. 35.

³² Maira y Rico, *ob. cit.*, p. 35.

³³ Jimmy Carter, "Discurso pronunciado por el presidente de los Estados Unidos de América, Jimmy Carter, ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos", Washington, DC, ¿?, 14 de abril de 1977, pp. 3-5 y 7.

³⁴ Cabe señalar que ese cambio del enfoque efectuado por la administración Carter en la política estadounidense hacia América Latina resultó de su aceptación de las recomendaciones sugeridas por la ya mencionada *Commission on US-Latin American Relations*. Si bien el propio Sol M. Linowitz, presidente de la Comisión, hizo referencia, en el prefacio del primer reporte, a "a rich heritage of common ideals in this hemisphere" (Linowitz, "Preface", *Commission on US-Latin American Relations, The Americas in a Changing World*, *ob. cit.*, p. 8), el mismo reporte se centraba en exhortar "a [timely and indeed urgent] reordering of relationships in this hemisphere". [*Ibid.*, p. 6] Por tal motivo, la Comisión recomendó que

the United States should no longer assume (. . .) an easy or permanent mutuality of interest between ourselves and the countries of Latin America and the Caribbean. (. . .)

The issues of primary importance in US-Latin American relations are (. . .) the main issues of general concern to industrialized and less-industrialized nations (. . .). In these issues, the United States cannot (. . .) have one policy for Latin America and another for the rest of the Third World. These problems are global, and they require global policies and global solutions. They are also, nonetheless, particularly critical problems in US-Latin American relations. [*Ibid.*, pp. 20-21]

Como evidencia de ese cambio del enfoque, Washington "modificó la retórica [en su] política [latinoamericana], omitiendo de toda declaración oficial cualquier mención a "relaciones especiales" [con América Latina]". (Abraham F. Lowenthal, *La convivencia imperfecta: los Estados Unidos y América Latina*, México, Nueva Imagen, 1989, p. 66)

³⁵ Cfr., *Commission on US-Latin American Relations, The Americas in a Changing World*, *ob. cit.*, p. 22.

³⁶ Carter, "Discurso pronunciado por el presidente. . .", *ob. cit.*, 4.

³⁷ Commission on US-Latin American Relations, *The Americas in a Changing World*, *ob. cit.*, p. 21.

³⁸ Creemos que aquí no es el lugar para referirnos en detalle a la misma, sino más bien de limitarnos a una descripción somera al respecto:

A partir de una serie de problemas monetarios y financieros de los últimos años de los sesenta y particularmente del colapso del sistema de Bretton Woods en 1971, el sistema capitalista entra en un proceso de dificultades crecientes que se anuncia ya con el marcado descenso en el ritmo de crecimiento de sus principales economías en 1970 y 1971 para agudizarse hacia 1973-1974. Se presentan entonces, de hecho, una serie de características que establecen claras diferencias entre esta crisis y aquellas otras que se habían presentado durante la posguerra (. . .) lo que ha llevado a diversos especialistas a calificarla como la más grave recesión que ha sufrido el sistema capitalista desde 1929. [Maira y Rico, *ob. cit.*, pp. 15-16]

³⁹ Equipo OWL (¿?), "Jimmy Carter y la nueva alianza' trilateral", *Boletín OWL, USA*, noviembre de 1976, Hugo Assmann, ed., *ob. cit.*, p. 67.

⁴⁰ Citado por *ibid.*, p. 67.

⁴¹ Maira y Rico, *ob. cit.*, p. 24.

⁴² *Ibid.*, pp. 24-25.

⁴³ Petras, *ob. cit.*, p. 207.

⁴⁴ *Cfr.*, *ibid.*, p. 207; Maira y Rico, *ob. cit.*, p. 25.

⁴⁵ Maira y Rico, *ob. cit.*, p. 25.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 32.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 25. Tres eran los criterios para la selección de "potencias emergentes":

[el primer criterio] es el de los energéticos de acuerdo con el cual los países relevantes (. . .) serían aquellos que tuviesen un papel bien definido que jugar en el complejo juego de la política energética internacional, básicamente por su pertenencia a la OPEP o por su eventual capacidad para transformarse en fuentes alternativas de suministro de estos productos. [El segundo criterio sería] la capacidad de los diversos países [para] constituir asociaciones de productores en aquellas [materias primas] estratégicas. Por último, el papel que hubiesen jugado en el conjunto de las negociaciones norte-sur (. . .) [o la capacidad de cumplir] una función moderadora de las demandas del mundo en desarrollo con el fin de hacerlas compatibles con los intereses de los principales centros capitalistas. [*Ibid.*, 25]

⁴⁸ John Nathan Plank, "Western Hemisphere Security: Latin America and US Assessments", mimeo, ¿?, citado *ibid.*, p. 37.

⁴⁹ Gregory F. Treverton, *Latin America in World Politics: The Next Decade*, Londres, Adelphi Papers, núm. 137, The International Institute for Strategic Studies, 1977, p. 10.

⁵⁰ Schoultz, *Human Rights and US Policy toward Latin America*, *ob. cit.*, p. 372.

⁵¹ Maira y Rico, *ob. cit.*, p. 44.

⁵² *Ibid.*, p. 38.

⁵³ Mower, Jr., *ob. cit.*, p. 28.

⁵⁴ Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, Nueva York, NY, Simon and Schuster, 1983, p. 33, citado por *ibid.*, p. 28.

⁵⁵ Stanley J. Heginbotham en Estados Unidos, Congress, House

of Representatives Committee on Foreign Affairs, *Human Rights and US Foreign Policy: Hearings Before the subcommittee on International Organizations*, 96th Congress, 1st Sess., 1979, p. 348, citado por *ibid.*, p. 30.

⁵⁶ David Heaps, *Human Rights and US Foreign Policy: The First Decade, 1973-1983*, Nueva York, NY, American Association for the International Commission of Jurists, 1984, p. 26, citado por *ibid.*, p. 30.

Uno se da cuenta, por medio del presente párrafo, del *status* real, no oficial, que la administración Carter atribuía a su noble política de los derechos humanos. No hay pues que dejarse engañar por el siguiente falso argumento que utilizó dicha administración como medio para justificar la inocultable realidad del comportamiento de esta política. Se trata de la suposición de que el compromiso estadounidense con la promoción de los derechos humanos "could be fulfilled even when factors other than human rights were given a higher priority in the decision-making process". (*Ibid.*, p. 29.) Al respecto, el entonces Subsecretario de Estado, Warren Christopher, argumentaba que:

I recognize that in many instances our security considerations will require us to continue programs to countries with poor human rights records, but one of the things I try to require of myself and of my associates is that we not fool ourselves when that happens. In other words, we should recognize openly that we are going ahead, despite poor human records. Moreover, we should make known our concerns about the human rights records in an appropriate way through diplomatic channels; we should explain that even though we are going to maintain this relationship for security reasons, we were concerned about what that country is doing from a human rights standpoint. [Warren Christopher en Estados Unidos, Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, *ob. cit.*, pp. 30-31, citado por *ibid.*, p. 29.]

⁵⁷ *Ibid.*, p. 32. Las palabras entre comillas son de Richard L. Feinberg, *US Human Rights Policy: Latin America*, Washington, DC, Center for International Policy, 1980, p. 2. Este punto también ha sido señalado por Schoultz:

Human rights hardly replaced national security as the fundamental guiding principle of US foreign policy, but where national security values were not threatened, human rights become a significant component of foreign policy decision making. [Schoultz, *Human Rights and US Policy toward Latin America*, *ob. cit.*, p. 4]

⁵⁸ Lars Schoultz, *National Security and US Policy toward Latin America*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1987, p. xi.

⁵⁹ Schoultz, *Human Rights and US Policy toward Latin America*, *ob. cit.*, p. 359.

⁶⁰ Petras, *ob. cit.*, p. 210.

⁶¹ Robert D. Bond, "El Presidente Carter y América Latina", Assmann, de., *ob. cit.*, tomo II, p. 113. No obstante, la administración Carter "[mantenía] luz verde en favor de la continuidad de la ayuda extranjera [a los mismos regímenes] (. . .) vertida a través de los canales de las agencias multilaterales o bilaterales (. . .) y por medio de los bancos privados". (Petras, *ob. cit.*, 208.)

⁶² *Cfr.*, Petras, *ob. cit.*, pp. 207-211.