

## **TERCERA PARTE**

# **La competencia entre universales: la construcción paralela del neoliberalismo en el Norte y en el Sur**



## CAPÍTULO 8

# El establecimiento reformista afuera del poder: la inversión en derechos humanos como estrategia política alternativa

Los conflictos del Sur acarrearón confusión, golpes militares y violencia en la década de los años 60 y 70. Los mismos conflictos son bastante visibles en el Norte y, de hecho, forman parte justamente del mismo proceso. Las analogías incluso pueden ser articuladas más allá. Las acciones ilegales del *Watergate* fueron justificadas por Nixon como maniobras necesarias para mantener a un “izquierdista” –George McGovern– afuera del poder, al mismo tiempo que el propio Nixon apoyaba en Chile el golpe militar de 1973 en contra del socialista Salvador Allende. No obstante, las confrontaciones en los Estados Unidos no llegaron a acercarse al nivel de intensidad de las de Argentina, Chile o incluso Brasil. El elemento determinante en la dramática transformación de los Estados Unidos fue el incremento de poder que adquirieron diversos rivales de primera talla frente al establecimiento reformista representado por “el establecimiento generador de la política internacional” –lo cual derivó en la contrarrevolución conservadora que subió al poder a los Chicago Boys en los Estados Unidos.

La estrategia relativamente activista de la Fundación Ford en la década de los 60 precipitó una dinámica de profundas consecuencias. Las iniciativas de la Fundación dieron el impulso inicial a un proceso de profesionalización del activismo militante, el cual sería acelerado a través de una posterior fase de politización. Aun cuando no fue una evolución que se dio al interior del campo de los derechos humanos, este proceso fue decisivo para transformar dicho campo. Los conservadores consiguieron ascender imitando la estrategia de la Ford de movilizar y poner el mundo académico al servicio de los proyectos políticos, una variante de la estrategia moderadamente reformista que había sido empleada por el establecimiento del Este Norteamericano para confeccionar su propia legitimidad y poder<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El mimetismo de la estrategia de la Ford se puede capturar en una versión de la historia del movi-

Los efectos de esta estrategia conservadora fueron contradictorios. Por una parte, la evolución del activismo de derecha terminó en un casi mecánico reposicionamiento de instituciones reformistas como la Fundación Ford, que se acercaron más a las causas promovidas por los movimientos sociales que representaban a los marginados. En contravía de estos efectos centrífugos, no obstante, la similitud de enfoques que caracterizó a la nueva derecha y a las fundaciones de tendencia más liberal ayudó al surgimiento de diversos intercambios institucionales. La movilidad creciente de los sujetos que estaban en el centro de este espacio de práctica también ayudó a que el mismo empezara a operar con la lógica de las disciplinas profesionales. Pero este desarrollo, paradójicamente, no se generó a pesar de la politización progresiva de estas actividades, sino justamente debido a dicha politización.

---

miento conservador. Paul Weyrich, uno de los fundadores y primer presidente de la Fundación Heritage, la cual fue creada en 1973, asistió a una “reunión de estrategia en torno a los derechos civiles” como miembro del equipo de un senador republicano en 1969. “Allí se develó ante mis ojos cómo operaba la contraparte”, sostuvo, “esa fue la reunión más importante a la que asistí en mi vida política”. Este evento reunió grupos variopintos de la izquierda –entre ellos, Brookings, el Comité Nacional para un Congreso Efectivo de Corte Liberal y la American Civil Liberties Union, ACLU (Asociación Estadounidense de Libertades Civiles)– para discutir cómo encauzar sus recursos discretos en un esfuerzo conjunto para torpedear una iniciativa de la administración Nixon. Weyrich dejó antes de irse una versión de derecha del Marinero Anciano. “Después de eso nadie quería verme llegar pues a todas las personas que me encontraba les decía, ‘tienen que lograr entenderme, es ese el modo en que ellos operan. Y nosotros no contamos con algo como eso’ ” (Lowry 1995). Finalmente, él y un pequeño grupo de amigos obtuvieron financiación de parte de Joseph Coors. De acuerdo con el director de investigaciones de la Fundación Heritage, que asumió el cargo en 1977, “teníamos un gran objetivo en mente: crear un centro de investigaciones de punta como nunca antes Washington lo había visto ... una de las decisiones más importantes que tomamos justo desde el inicio es que Heritage debía operar como un negocio. Eso significaba que debíamos identificar nuestro nicho de mercado, creando un único producto y mercadeándolo agresivamente ... entonces rediseñamos ‘la línea de productos’ de Heritage para satisfacer sus necesidades [las del Congreso, la Rama Ejecutiva, los medios de comunicación y las de otro tipo de grupos conservadores]. Ahí fue cuando creamos la serie *Heritage Back-grounds* ... –un corto estudio periodístico de 5.000 a 10.000 palabras, en lugar de un libro–. Hoy día, casi todos los centros de investigación reconocidos producen estudios similares ... la tercera cosa que hicimos fue salir a contratar a los mejores y más brillantes investigadores y profesionales de mercadeo que pudiéramos costear” (Heritage Foundation 1996). James Piereson, el director ejecutivo de la Fundación Olin, la cual invirtió diverso tipo de esfuerzos y recursos importantes en la línea de “derecho y economía”, así como en una serie de centros de investigación reconocidos de derecha, manifestó que “concentramos nuestras actividades en las altas esferas de la sociedad, en los centros de investigación destacados de Washington, así como en las mejores universidades, y la idea era que esta empresa llegara a tener mucho más impacto debido a que esos ámbitos eran lugares influyentes (*People for the American Way* 1996, 8). Michael Joyce, de la Fundación Lynde & Harry Bradley, otro de los financiadores clave de la derecha, afirmó que “la opinión de élite en los Estados Unidos es configurada en la punta de la pirámide ... las instituciones de élite [son] importantes en el trazo de las políticas públicas” (*People for the American Way* 1996, 12). Por su parte, la entidad American Enterprise Institute –otro de los centros de investigación prominentes de la derecha– fue fundada mucho antes, en 1943. En 1995 fue descrita como teniendo “el doble de la historia de la Fundación Heritage pero la mitad de su presupuesto. Aun así se precia de sus investigaciones originales y de la eminencia de sus miembros académicos de mayor experiencia” (Burton 1995). Por supuesto, existe un paralelo entre las historias conservadoras y aquella propia de los notables del establecimiento generador de la política exterior.

La competencia de productos –en donde los productores acordaron mantener unas mínimas reglas de juego– permitió que este espacio funcionara como un mercado plenamente evolucionado. Una dinámica que incluía tanto la difusión de mercadeos rivales como una lógica de complementariedad hizo que este efecto tuviera lugar. Los centros de investigación más prestigiosos de la derecha y de la izquierda pudieron oponerse mutuamente de manera constante, pero la existencia de escenarios políticos en pugna se convirtió en el mejor argumento para que cada uno de ellos vendiera sus ideas a su respectiva clientela y patrocinadores<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo es bastante evidente que estos mercadeos rivales, mediante el cabildeo y la movilización de la opinión pública, transformaron las prácticas de estas instituciones e incluso su posición con referencia al campo del poder. En particular, el “jalomamiento estructural” (Strange 1986) de este nuevo mercado de técnicas y conocimientos especializados ha tenido inevitablemente un impacto fuera de los límites de los Estados Unidos. Mediante una suerte de paradoja, el mercado internacional de vocaciones profesionales, dominado por las instituciones estadounidenses, ha ayudado a hacer realidad la ambición del establecimiento generador de la política internacional de construir una red internacional de profesionales de élite. No obstante, en el transcurso del proceso, los mecanismos sociales en los que la estrategia reposaba han venido siendo destruidos, en particular los canales que condujeron –mediante la existencia de viejos lazos académicos contruidos en Groton, Skull and Bones, Langley y otros lugares– al surgimiento de la homogeneidad del establecimiento generador de la política internacional, así como de las ventajas que iban de la mano con la división flexible de diversas operaciones hegemónicas<sup>3</sup>.

Varias reflexiones más detalladas sobre este proceso de ruptura dentro de una continuidad pueden ser conjeturadas. Lejos de ser de tipo lineal, como el desplazamiento desde el carisma hacia la rutina en el escenario weberiano típico, las transformaciones de este campo de la práctica han ocurrido por la existencia de una competencia en donde las estrategias

---

<sup>2</sup> Las reflexiones de Charles Maynes, exdirector de *Foreign Policy*, son sugestivas. Recientemente escribió que “uno de los papeles que juega ocasionalmente el editor de *Foreign Policy* es el de ser un asesor informal (y no pago) que presiona a los productores de televisión, quienes a su vez requieren conocer inmediatamente quién puede comentar de manera documentada un cierto asunto de políticas públicas. Para la mitad de la década de los 80, estos talentosos rastreadores de televisión empezaron a interesarse menos y menos sobre quién pudiera hacer comentarios documentados y más y más en quién pudiera exponerlos de modo combativo” (1977).

<sup>3</sup> Jeane Kirkpatrick –uno de los perfiles conservadores más conocidos– expuso que “las relaciones internacionales no pueden ser más el escenario de una élite exclusiva ... la democratización de las relaciones internacionales ha tenido lugar de una forma impresionante” (citado por Spiro 1995). Según Ricci, “la creciente importancia de los profesionales en materia de política se ha mostrado más claramente en la política internacional, pues dicho ámbito es ampliamente difundido por los medios de comunicación y así sus protagonistas resultan ser fácilmente conocidos” (1993, 143).

pueden cambiar de acuerdo con los recursos sociales que los sujetos y los grupos son capaces de movilizar en un tiempo y espacio determinados. La nueva generación no solamente es un grupo de tecnócratas, pues también ha recurrido a personas notables o prestigiosas (algunos recién acuñados). Y estas personas notables, en escenarios particulares, a su vez se han servido de conocimientos técnicos especializados o de acreditaciones meritocráticas.

Desde que la contrarrevolución conservadora precipitó el desmoronamiento de la fachada de unidad que había sido cultivada por el establecimiento liberal, los diferentes segmentos del establecimiento empezaron a buscar plazas institucionales desde las cuales adquirir poder y autoridad. Algunos –incluyendo un grupo bastante conocido de demócratas liderado por Humphrey, entre ellos Jeanne Kirkpatrick y otros “neoconservadores”– se unieron a la nueva derecha con el objeto de conquistar el Estado mediante el respaldo a aquellas organizaciones de derecha que ayudaban a la preservación de una fachada científica: el Instituto Americano de Empresas, el Instituto Hoover, la Fundación Heritage y el Instituto Cato (Ehrman 1995; Smith 1991, 170). Otros lograron librar el contraataque a los conservadores recurriendo a la red total de instituciones –fundaciones tradicionales, asociaciones profesionales, universidades y ONG– en donde mantenían una posición fuerte.

El terreno de los derechos humanos internacionales ofreció un número de ventajas tácticas a las personas que se habían alineado en contra de la nueva derecha. No obstante, esto no significa que la dedicación de esfuerzos en el campo de los derechos humanos fuera simplemente un oportunismo que debía ser desenmascarado. De nuevo, es posible entender esta dinámica de un modo más adecuado si regresamos a los orígenes de este proceso de dedicación continua de esfuerzos y recursos en favor del movimiento profesional de los derechos humanos. Después podremos explorar el modo como una alineación sociopolítica bastante específica contribuyó a la configuración de nuevas estructuras alrededor de las cuales fueron reconstruidas las instituciones para la protección de los derechos humanos.

La presidencia de Richard Nixon abrió la primera brecha en la hegemonía del establecimiento del Este Norteamericano, una hegemonía que, realmente, ya había sido desafiada por la Guerra del Vietnam. De hecho, las divisiones generacionales y de otra índole que surgieron durante la guerra, simbolizadas por la Convención Demócrata de Chicago en 1968, facilitaron la elección de Nixon. La evolución de las preocupaciones en materia de derechos humanos como un asunto explícito de la política internacional puede ser conectada con aquellos que pensaban que las estrategias militantes de la Guerra Fría debían ser atemperadas acudiendo a un enfoque más orientado hacia el desarrollo y la democracia. Así, se expi-

dió una disposición del Congreso que ordenaba tener en cuenta los derechos humanos en la implementación de la política exterior, la cual fue jalónada por Donald Fraser, un congresista de Minnesota que había sido uno de los líderes liberales protegidos por Hubert Humphrey<sup>4</sup>. En respuesta a las revelaciones acerca del papel de la CIA en el derrocamiento de Allende, él, con la ayuda de otros miembros activistas del Congreso y de algunos pioneros académicos –incluyendo a Frank Newman de la Universidad de Berkeley– pretendieron, en las palabras de uno de ellos, “poner al país del lado de los ángeles, empleando los derechos humanos como la piedra angular de la política internacional estadounidense”. Sirviéndose también ampliamente de Amnistía Internacional y de la Comisión Internacional de Juristas, las cuales para entonces estaban ganando relevancia, los cuerpos bajo su dirección produjeron un reporte titulado *Los derechos humanos en la comunidad mundial* (US House Committee on Foreign Affairs 1974) al igual que una legislación que demandaba que el Departamento de Estado negara asistencia a ciertos países “que cometían serias violaciones en detrimento de los derechos humanos”<sup>5</sup>.

Jimmy Carter, vigorizado y guiado por la Comisión Trilateral, se puso el manto de los derechos humanos. Él buscó actualizar el diseño de una gran alianza internacional de notables, compensando la pérdida de las ilusiones tecnócratas que estaban detrás de la Alianza para el Progreso y de la guerra en contra de la pobreza a través de la apelación a la ideología de los derechos humanos<sup>6</sup>. Aun si, en la práctica, los derechos humanos no tuvieron un mayor impacto en las decisiones de Carter sobre política internacional, la retórica ayudó a generar interés respecto a este tópico que se encontraba en estado embrionario en los ámbitos del derecho y la diplomacia.

De hecho, sin que se les prestara mucha atención o incluso respeto dentro de la academia, ya habían tenido lugar algunos esfuerzos académicos para construir una legislación categórica sobre los derechos humanos internacionales. El documento más importante en el proceso de construcción de esta área del derecho fue *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 (United Nations 1995). El trabajo adelantado por una comisión de notables bajo la dirección de Eleonor Roosevelt también fue importante (Korey 1998, 29-50). No obstante, en las fases iniciales de la Guerra Fría,

<sup>4</sup> El director de personal de Fraser era parte de una reciente red liberal de exfuncionarios vinculados al Servicio de Extranjería.

<sup>5</sup> *Foreign Assistance Act* de 1973, Public Law 93-189, Cong. Num. 93, 1ª ses. (septiembre 10 de 1973).

<sup>6</sup> “De los 23 nombres del pie de fuerza de gestión en política extranjera y defensa de la administración Carter, todos, salvo muy pocos, pertenecían al mismo pequeño mundo incestuoso – *Brookings*, las revistas *Foreign Affairs* y *Foreign Policy*, así como diversas fundaciones y firmas de abogados y de inversión–” (Schuettinger 1977).

los esfuerzos orientados a este dominio fueron bastante reducidos, y relativamente marginales en el derecho internacional y en la política exterior de los Estados Unidos.

El primer libro de casos para enseñanza estadounidense que trató el tema del derecho internacional de los derechos humanos fue publicado en 1973. Los autores fueron dos académicos nacidos en Europa, Louis Sohn y Tomas Buergenthal, quienes por ello de algún modo se encontraban afuera de las corrientes en boga<sup>7</sup>. Siendo partícipes de este proceso de elaboración y de legitimación de diversas regulaciones en el área, estos autores se sirvieron ampliamente de los avances europeos y de manera bastante consciente ensamblaron y dispusieron de forma conjunta cualquier rudimento que pudiera ayudar a la construcción jurídica de este ámbito<sup>8</sup>. Los autores del segundo libro de casos, Richard Lillick y Frank Newman (1979), siguieron la misma estrategia. Estos trabajos de promoción y de idealismo jurídico empezaron a ganar credibilidad en la década de los 70, pero el esfuerzo no siempre fue fácil. Uno de los promotores seminales del campo señaló que los líderes de la Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional habían indicado que “los derechos humanos en realidad no eran derecho. Solamente política”. Peor aún, de acuerdo con uno de los dirigentes del establecimiento generador de la política exterior, las preocupaciones por los derechos humanos representaban un idealismo impráctico que estaban traspasando los límites de la sociedad<sup>9</sup>.

Frank Newman, exdecano de la Universidad de California en Berkeley (y tiempo después magistrado de la Corte Suprema de California), fue el

<sup>7</sup> El escrito anterior de Buergenthal había sido sobre la Corte y la Comisión Europea de Derechos Humanos. Buergenthal fue uno de los sobrevivientes de los campos de concentración nazis. Como profesor de derecho, él sabía que los derechos humanos sólo podían ser construidos como disciplina si se tomaba distancia del activismo político. Para convertirse en una persona respetable académicamente, era necesario alejarse de la imagen izquierdista asociada con la primera impresión que causó Amnistía Internacional cuando llegó a los Estados Unidos. Luego de que Buergenthal empezó a presidir la Corte Interamericana en 1979, también creó un instituto en San José (Costa Rica) con base en el que había sido instituido por René Cassin en Estrasburgo. Dicho instituto estrecharía nexos con la Comisión Europea y la Corte de Derechos Humanos. La idea era sensibilizar y formar practicantes que representaran todo el espectro de las sensibilidades políticas. De acuerdo con un participante, se trataba de “enrolar a las personas adecuadas, en lugar de vincular simplemente a sujetos toscos y extremistas”.

<sup>8</sup> La pretensión de Sohn y Buergenthal puede ser comprendida en el prefacio de su libro, en donde se sostiene que “una comprensión sobre el campo de los derechos humanos presupone un entendimiento del proceso bajo el que este campo ha evolucionado. El proceso tiende a ser en ocasiones embarazoso y sus resultados difusos, ya que no sólo se sirve de fallos judiciales – nacionales e internacionales– sino también de la correspondencia diplomática, de los pronunciamientos gubernamentales, de las negociaciones internacionales, de los debates en foros nacionales e internacionales, así como de las declaraciones y convenciones” (1973, v).

<sup>9</sup> Oscar Schachter, otra figura importante en estos eventos, reportó que en 1968, cuando él era presidente de la Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional, el decano Acheson criticaba fuertemente a los académicos que, según él, estaban tratando de utilizar el derecho internacional para promover sus ideales en lugar de describir lo que justamente enunciaba el derecho.

nexo determinante entre los idealistas de los derechos humanos y las luchas adelantadas en el campo del poder. Su interés por los derechos humanos se derivó de un encuentro promovido por la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) en Ginebra a finales de los años 60. Terminó trabajando en el caso de la CIJ en contra de Grecia en las Naciones Unidas al comienzo de la década de los 70 y, en el transcurso de dicho proceso, elaboró los documentos que vendrían a ser centrales en el texto publicado por él y Lillich. Se dice que Newman fue el artífice de la legislación de 1975 que se convirtió en la plataforma de la campaña sobre derechos humanos adelantada por Carter. Las estrategias idealistas de estos académicos ubicados en la periferia del derecho internacional jugaron de este modo un papel en las guerras estadounidenses por el poder, ayudándoles a proveer legitimidad al ataque liberal de los demócratas –quienes se encontraban afuera del poder estatal– sobre la intervención de los Estados Unidos en Chile.

En la mitad de los años 70, las sacudidas por el manejo del petróleo, la crisis del dólar, la inflación y los fuertes reclamos provenientes del Tercer Mundo habían socavado el sueño americano de una sociedad sin clases que se había erigido a partir de una expansión económica sin límites. Como lo señaló cínicamente Samuel Huntington, la coyuntura de la crisis parecía demandar que las aspiraciones de igualdad –e incluso de prosperidad– de algunos grupos subordinados fueran restringidas. Semejantes aspiraciones de igualdad, desde esta perspectiva, estaban ocasionando que las democracias resultaran ingobernables. El discurso en favor de los derechos humanos, limitado generalmente a “los derechos civiles y políticos”, ofrecía una ideología substituta que tenía la virtud de librarse de las leyes duras de la economía. Esta ideología no resultaba inconsistente con un nuevo énfasis en las necesidades de los negocios<sup>10</sup>.

La nueva izquierda interpretó estos giros y el discurso virtuoso relacionado con los mismos como algo que no era nada más que “una máscara moral sobre el rostro del trilateralismo” (Sklar 1980, 29). Esta nueva táctica ofreció la ventaja de poder voltear la página del fracaso en el Vietnam así como del apoyo a ciertos regímenes militares, permitiendo al mismo tiempo una contraofensiva orientada a las demandas de los “tercermundistas”, contra quienes también podía ser ejercida cierta presión para que se conformaran a los dictados de la democracia<sup>11</sup>. De forma parecida, y de

<sup>10</sup> Resulta interesante que el editor del *New York Times*, Arthur Ochs Sulzberger, decidiera en 1976 hacer una purga de las personas con perfil no empresarial del Comité, así como respaldar al neoconservador Patrick Moynihan para que se lanzara al Congreso de los Estados Unidos en representación de la circunscripción de Nueva York, rechazando de esta forma un comité editorial que se encontraba dividido entre Ramsey Clark y Bella Abzug (Silk y Silk 1980, 95).

<sup>11</sup> Respecto a las afirmaciones de los líderes del Tercer Mundo, el éxito de la OPEP había encauzado los esfuerzos para que se gestara un “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) en las Naciones Unidas.

una manera más clásica, esta estrategia de los derechos humanos logró también ejercer presión sobre el bloque comunista, al centrar las miradas en el trato a los disidentes y a los judíos soviéticos (Korey 1993, 1998, 229-247). Desde una perspectiva de izquierda, por lo tanto, esta arma simbólica de los derechos humanos dio continuidad a la empresa hegemónica de la Guerra Fría.

Tiene razón la crítica izquierdista de la estrategia de los derechos humanos, impuesta de manera significativa por la estrategia política de sus autores. No obstante, el cambio de posiciones en este juego estratégico contradice *ex post facto* la plausibilidad de este diagnóstico crítico. La victoria de la nueva derecha y de la economía neoliberal, personificada por el apogeo de la administración Reagan, transformó la naturaleza de la estrategia de los derechos humanos. En efecto, el campo de los derechos humanos desarrolló un grado sustancial de autonomía con respecto al poder del Estado<sup>12</sup>. Asimismo, se convirtió en el área de disputa política entre los nuevos conservadores detentadores del poder estatal y una amplia coalición que reunía a los elementos más liberales del establecimiento al igual que a miembros de la izquierda provenientes del movimiento en favor de los derechos civiles (La Asociación de Libertades Civiles Estadounidense [ACLU] y la Asociación Nacional para el Progreso de las Personas de Color)<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Este proceso se hizo evidente incluso cuando Reagan accedió a la presidencia. En el *New Republic* se dijo que Aryeh Neier había dicho que Americas Watch se había fundado en respuesta al arribo de la administración Reagan. "Aquellos de nosotros que creamos Helsinki Watch", sostuvo, sentían que [la administración Reagan] "estaba tratando de socavar Helsinki Watch bajo la creencia de que esta instancia estaba politizando el tema de los derechos humanos en la Unión Soviética". Cuando Jeane Kirkpatrick sugirió tratar de forma más considerada los regímenes autoritarios en comparación con los regímenes totalitarios, "sentimos que la única manera de hacernos creíbles con el manejo de los derechos humanos en la Unión Soviética, sin que fuéramos objeto del cargo de estar atizando una ofensiva propia de la Guerra Fría, era que intentáramos ser imparciales y por lo tanto manifestarnos también preocupados por los abusos en contra de los derechos humanos que estaban ocurriendo en países amigos regidos por gobiernos autoritarios" (Kondracke 1988).

<sup>13</sup> De hecho, en varios aspectos relevantes, esta realidad reforzó el descenso político de los abogados relacionados con el movimiento de los derechos civiles, el cual estaba perdiendo auge en los Estados Unidos bajo la nueva era del conservatismo. Según uno de los profesores de derecho que se dedicó al ámbito de los derechos humanos a finales de los años 70, "yo hice todo tipo de trabajo relacionado con la Enmienda Primera de la Constitución así como con otro tipo de casos. Pero cuando los años 70 empezaron a avanzar, la marea empezó a tornarse en contra nuestra y comenzamos a repetirnos en nuestro discurso y no sé. Simplemente me cansé de eso. Así, me fue ofrecido este trabajo de ser profesor ... luego de la mitad de la década de los 70 ... cuando empecé a ser profesor, los derechos humanos internacionales se convirtieron en un asunto caliente sobre el que no conocíamos nada. Quiero decir, ni siquiera sabíamos en un principio cuáles eran los documentos en donde se establecían los derechos. Pero esto empezó a funcionar en la misma medida en que la gente se había involucrado con el tema de los derechos humanos. Así, una forma fueron las personas que habían estado involucradas con los derechos civiles, usted sabe, personas que luchaban por los intereses colectivos y que se habían orientado hacia los asuntos relacionados con los derechos humanos". Según otra persona que formó parte de Amnistía en el cénit de la década de los 70, "ese, usted sabe, fue el tiempo ... en donde el movimiento en contra de la guerra y aquel de los derechos civiles vivieron una etapa difícil y desaparecieron,

El comité estadounidense denominado Helsinki Watch, que sería la instancia precursora de Human Rights Watch, inicialmente fue creado por la insistencia de Arthur Goldberg en 1979<sup>14</sup>. Un artículo de periódico sugería que el comité verificaría el acatamiento por parte de los Estados Unidos de las provisiones de derechos humanos establecidas en el Acuerdo de Helsinki (Poder 1979). No obstante, las posibilidades de intervención se hicieron más amplias en el campo de la violación de los derechos humanos

---

pero fui afortunado en que para ese entonces contraté algunas personas que habían sido integrantes activos del movimiento en contra de la guerra y habían estado vinculados a Amnistía Internacional". Igualmente, los comentarios de Jerome Shestack acerca del Comité de Abogados para los Derechos Humanos resultan útiles: "hacia finales de 1976 y comienzos de 1977 creí que los abogados no estaban involucrados en el tema de los derechos humanos internacionales del modo como lo debían estar, tal y como lo habían hecho con el movimiento de los derechos civiles. Entonces, junto con John Carey, quien [había sido] ... el presidente de la Liga Internacional para los Derechos Humanos o apenas había dejado su cargo (yo era el presidente de entonces), empezamos a enrolar diversos abogados en este campo. En ese tiempo había un grupo denominado Abogados Asociados o Asociados de Nueva York, quienes se dedicaban a hacer actividades con fines de beneficencia social. Los integré a la causa y conformé el Comité de Abogados para los Derechos Humanos Internacionales como la instancia subsidiaria de la Liga Internacional para los Derechos Humanos. Fui el primer presidente de dicho Comité y pedí a Carey Bogan que fuera la copresidenta. Ella había sido la presidenta de la sección de derechos individuales de la American Bar Association (Asociación Estadounidense de Abogados). Posner, el primer director, había tratado infructuosamente de abrir plazas de trabajo con Ralph Nader y con la ACLU" (Singer 1987, 7). Aryeh Neier, quien se convirtió en el líder de Human Rights Watch, había sido el director de la ACLU en los años 70. La ACLU sufrió una recaída sustancial a finales de dicha década, pasando de 270.000 miembros en 1974 a 185.000 en 1978 (Garey 1998, 177).

<sup>14</sup> Como embajador del presidente Carter, Goldberg fue la figura clave que hizo que los acuerdos de Helsinki –los cuales habían sido negociados por la administración republicana de turno y contenían una "canasta" de derechos humanos relativamente desconocidos– se volvieran un tema de relevancia pública general para ir en contra del tratamiento que se estaba dando a los disidentes. Goldberg provenía de una familia pobre y se hizo conocer por su trabajo en representación del sector sindical. Fue el asesor general del Sindicato de Trabajadores del Acero por muchos años y ayudó a consolidar la fusión entre las principales asociaciones sindicales (AFL y CIO). Su habilidad de negociación en favor de los sindicatos ayudó a preservar un ambiente pacífico dentro de ellos, e incluso fue considerado como aquel que le dio el voto de respaldo en nombre de los trabajadores a Kennedy, quien en respuesta le ofreció el cargo de secretario de Trabajo, luego el de magistrado de la Corte Suprema y posteriormente el de embajador ante las Naciones Unidas. Después renunció ante su oposición a la Guerra del Vietnam. Asimismo, por poco tiempo formó parte del establecimiento de Wall Street como socio de Paul Weiss. Entre otras actividades, también fue presidente del Comité Judío-Estadounidense en 1968 y 1969. En palabras de los supervisores del acuerdo de Helsinki, según Korey, "Goldberg vio la necesidad de acudir a una ONG estadounidense altamente reconocida y responsable, que pudiera facilitar información acerca de la represión comunista y así pudiera sensibilizar a la opinión pública de Occidente ... así se reunió con el presidente de la Fundación Ford, McGeorge Bundy, y lo convenció de configurar una ONG apropiada" (Korey 1998, 238). La ayuda financiera inicial de la Ford fue de \$500.000 dólares concedidos a Bernstein. El propósito explícito era "establecer vínculos" con los grupos creados o que pudieran crearse como consecuencia directa de los acuerdos de Helsinki. Helsinki Watch, por su parte, esporádicamente ayudó a la conformación de la Federación Internacional de Helsinki, la cual, para 1988, "estaba funcionando como un instrumento efectivo de coordinación para generar conciencia en materia de derechos humanos" (Korey 1998, 243). En el proceso de Helsinki el Congreso también jugó un papel activo en cuanto a la implementación de la estrategia de los derechos humanos. De nuevo, en un comienzo el Departamento de Estado no fue entusiasta con esta empresa.

en el extranjero, y no tanto en la intención de resucitar a los movimientos de no a la guerra y en favor de los derechos civiles en los Estados Unidos. El comité se transformó en Human Rights Watch en 1982, junto con una nueva filial, denominada Americas Watch, la cual se enfocaría en las batallas por el control en Latinoamérica. El director fue Aryeh Neier, un destacado exlíder de la ACLU, y tiempo antes el cuerpo directivo había incluido diversos abogados del establecimiento que tenían como punto en común su oposición a la Guerra del Vietnam. Como uno de los sujetos lo estableció, el foco de atención local estaba centrado en el Estado, así las investigaciones fueran adelantadas en el exterior: “nuestra orientación, para ese entonces, estaba dirigida a Washington”<sup>15</sup>.

La alianza se cimentó por una oposición común hacia los militaristas que habían apoyado la Guerra del Vietnam y otras intervenciones similares, pero asimismo continuó manteniendo los rasgos de una combinación entre la postura de nobleza obliga y unas profundas convicciones cívicas que la condujeron a movilizarse en servicio del interés público<sup>16</sup>. Sin embargo, el principal enemigo dejó de ser el régimen soviético. El blanco ahora eran las dictaduras militares derivadas de la Guerra Fría y transformadas por los Chicago Boys en la nueva religión del mercado. El blanco simbólico fue Jeanne Kirkpatrick –una demócrata exmiembro del grupo de Humphrey que fue relegada luego del giro de izquierda que sufrió el Partido Demócrata en 1972–, ya que los activistas en derechos humanos particularmente pusieron en tela de juicio las justificaciones que ella esgrimió (que ellos eran simplemente autoritarios, y por tanto, diferentes a los comunistas totalitarios) para apoyar a Pinochet y a los generales militares de la Argentina<sup>17</sup>.

La tercera generación del movimiento de los derechos humanos, en contraste con Amnistía, tendió hacia la adopción de un perfil más elitista y que estaba inspirado por la persecución de causas más políticas. En lugar

<sup>15</sup> De igual forma, Bernstein le dijo a Korey que, en comparación con Amnistía, “nosotros estábamos mucho más involucrados con el Gobierno estadounidense. Estábamos en todas partes del mismo” (Korey 1998, 343).

<sup>16</sup> Por ejemplo, Orville Schell organizó una marcha de mil abogados en Washington en 1970, en protesta a la invasión de Cambodia.

<sup>17</sup> “Luego de la convención demócrata de 1972, Kirkpatrick y otros se vieron marginados de los procesos de toma de decisiones y conformaron una Coalición para una Mayoría Demócrata que incluía a Humphrey, Henry Jackson, Norman Podhoretz y su esposa Midge Decter, Michael Novak, Austin Ranney, Daniel Moynihan, Ben Wattenberg, Kirkpatrick y otros que pretendían hacerle contrapeso al ala de los *McGovernities*. El grupo fue caracterizado como neoconservador” (Conaway 1981). Kirkpatrick formó parte del American Enterprise Institute y mantuvo nexos estrechos con *Commentary*, la publicación neoconservadora de punta. Moynihan comenzó su carrera política trabajando para Averill Harriman, cuando fue gobernador de Nueva York a principios de los años 50. Curiosamente, Irving Kristol, otro neoconservador reconocido, había sido una de las personas clave en la ofensiva cultural de la década de los 50 –patrocinada por la CIA– como editor de *Encounter*, radicado en Londres (ver, por ejemplo, Nielsen 1985, 203).

de ser personas notables que seguían una estrategia secreta dentro de los recintos del Estado, como había sido antes el caso, estos profesionales prestigiosos decidieron concentrar sus esfuerzos en el terreno de los derechos humanos para así desafiar la orientación de la nueva derecha ultraconservadora, la cual en nombre del ataque al comunismo se encontraba luchando en contra de una serie de instituciones y enfoques que habían mantenido a los reformistas profesionales en el poder. Esta nueva élite de los derechos humanos, representada por Human Rights Watch, logró diferenciarse de las personas notables de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) no sólo por su orientación más política sino por el tipo de capital social que movilizaba. La iniciativa provino primordialmente de la industria publicitaria. Robert Bernstein, el presidente de la entidad Random House, llegó al comité Helsinki Watch debido a una preocupación, que comenzó al comienzo de los años 70, de proteger la libertad de expresión de disidentes soviéticos y del Este europeo. Varios abogados importantes también formaron parte de la empresa desde un comienzo, incluyendo dos funcionarios, Orville Schell y Adrian de Wind, socios en la dirección de firmas de Wall Street y habían sido o eran para ese entonces presidentes del gremio de abogados de la ciudad de Nueva York<sup>18</sup>. Junto a este grupo relacionado con el comité Helsinki Watch también se encontraban rectores de universidades importantes, como Chicago, MIT o Columbia; asimismo líderes de grandes bancos, como Lazard Freres o los hermanos Salomón; y representantes del mundo literario como los autores E.L. Doctorow, Toni Morrison o Robert Penn Warren.

Que el mundo literario y periodístico se haya encontrado en la base del movimiento de los derechos humanos no es un dato meramente anecdótico. En un nuevo contexto que era al mismo tiempo más político y más elitista, dichas instancias vinieron a reforzar una orientación que de manera creciente concedía primacía al cubrimiento de los medios de comunicación. Ciertamente Amnistía había buscado ganar la atención de los medios, pero la influencia progresiva de estos últimos se había convertido en factor central incluso para la selección de un determinado modelo de organización. El giro de un capital de tipo estatal a otro de índole informativo, moldeado por los medios, impuso su propia lógica de mercado (Bourdieu 1996b), acelerando así las transformaciones en el campo de los derechos humanos y en la forma como el mismo vendría a estar configurado. La lógica detrás de este cambio propaló fuertes implicaciones en la historia institucional que se dio al interior del movimiento de los derechos humanos.

---

<sup>18</sup> La carrera del último de ellos incluye haberse desempeñado como presidente del Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales, una de las ONG más activas en materia de medio ambiente. Schell, en la mitad de la década de los 70, también fue miembro del selecto Consejo para el Derecho de los Intereses Colectivos.

## LA CRECIENTE DOMINACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La propagación de diferentes dictaduras militares en Latinoamérica, la elección de Jimmy Carter en 1976 y la obtención del Premio Nobel de la Paz por parte de Amnistía, condujeron a que el nivel de audiencia de las actividades de Amnistía Internacional aumentara de modo considerable. Las campañas públicas de denuncia facilitaron su prosperidad y crecimiento. No obstante, la parte negativa de estos beneficios se presentó en el hecho de que la prensa también tendía a imponer su propia agenda y sus propios criterios de excelencia. Uno de los rasgos de la agenda de los medios informativos es que la información debía ser creíble<sup>19</sup>. En respuesta a varias críticas, Amnistía Internacional progresivamente intentó mejorar la calidad de su personal en Londres, acudiendo a la ayuda de un grupo de profesionales encargados de recolectar y de organizar diverso tipo de información, reemplazando así gradualmente a los principiantes prestigiosos. Estos profesionales lógicamente trataron de imponer su propio programa, en oposición al de los militantes que inicialmente habían dirigido la creación y posterior crecimiento de Amnistía<sup>20</sup>.

Las estrategias profesionales e informativas de los medios se fortificaron mutuamente. Para la prensa el asunto no sólo era una cuestión de ideales. Una persona inmersa en dichos ámbitos sugirió que para que la información tuviera aceptación general, la misma no sólo debía ser creíble, sino además “atractiva”. En cuanto las ONG se multiplicaron en número, la competencia se hizo más reñida, ya que la capacidad de las ONG para obtener cobertura en los medios determinaba en gran medida su grado de visibilidad, su capacidad de enrolar diversas personas al proyecto y, finalmente, el tamaño de su presupuesto. Las contribuciones individuales realizadas para estas causas y, hasta cierto punto, el respaldo proveniente de las fundaciones se encontraban fuertemente relacionados con su grado de

<sup>19</sup> En lugar de declaraciones de principios, los periodistas querían asir los hechos. Como lo sugirió uno de quienes fueron diligentes en ese entonces, “usted tenía que saberse bien los hechos, y para eso se necesitaban investigadores hábiles en lugar de principiantes voluntariosos ... así, los expertos se tenían que ubicar a la vanguardia o los periodistas llegarían a matarte”. Esto llegó a ser de máxima importancia en cuanto empezaron a ser bombardeados por informaciones producto de la línea de relaciones públicas de los servicios gubernamentales, con las cuales se lograban ocultar o esquivar los hechos de una forma bastante efectiva.

<sup>20</sup> Según Korey, para 1994, en respuesta al desafío planteado por Human Rights Watch a Amnistía, “ya resultaba evidente que ‘los viejos valores’ de la organización, incluyendo la calidad y la precisión de la investigación, habían resultado alterados. Para [uno de los activistas] ... el campo ‘había cambiado’, lo que era asumido como algo ‘desconcertante’”. El cambio se dio, de acuerdo con la fuente citada por Korey, debido a la presión de la seccional estadounidense: “desde la perspectiva de la seccional estadounidense, confrontada –como de hecho lo estaba– con una agresiva y dinámica organización como lo era Human Rights Watch, Amnistía debía ser igualmente dinámica y rápida en la publicación de los reportes” (Korey 1998, 305).

notoriedad. En este contexto, los profesionales que contrataban estaban listos para operar de acuerdo con los métodos y objetivos más efectivos dentro de esta estrategia orientada hacia los medios de comunicación<sup>21</sup>.

Del mismo modo en que Amnistía Internacional edificó su identidad en oposición a la CIJ, las nuevas organizaciones para la protección de los derechos humanos basaron su identidad en lo que ellas percibían como los límites, o incluso las lagunas, de Amnistía para impulsar la movilización masiva en favor de sus causas<sup>22</sup>. Para los promotores de estas estructuras, quienes generalmente habían sido activistas de Amnistía, esta institución era percibida como un modelo que “había que superar” (*ver además Korey 1998, 344-345*)<sup>23</sup>. Ellos recriminaron a Amnistía por su formalismo y su

<sup>21</sup> Según uno de los participantes de larga experiencia en Human Rights Watch, “yo creo ... que en lo cual Human Rights Watch ha sido particularmente exitosa es ... en haber ascendido un escalón más [en contraste con Amnistía] ... primero en el empleo de los medios informativos como un instrumento crucial en favor de los derechos humanos. Nosotros estamos satisfechos de conseguir presentar la información relacionada con los derechos humanos de una forma que resulta atractiva para los medios, y este es un proceso de paso constante y evolutivo, que igualmente requiere que uno conozca cuáles son los periodistas diligentes e interesantes para los lectores más allá de lo que hubieran podido hacer por sí mismos en un momento determinado. Este tipo de personas están inclinadas a incorporar este tipo de información”.

<sup>22</sup> De acuerdo con un activista veterano de los derechos humanos, “la diferencia fundamental ... es que Human Rights Watch no se ve a sí misma como una organización de membresía, por lo cual probablemente puede moverse ágilmente. Es decir, el punto fuerte de Amnistía también se constituyó en uno de sus puntos débiles: pues ya que se trataba de una organización de membresía no podía modificar asuntos básicos sin el consentimiento de sus miembros, que cada vez fueron más y más ... Human Rights Watch observó dicha situación y de modo bastante consciente decidió evitar el verse bloqueada por el hecho de tener que consultar con sus miembros cualquier gestión. Así, ha contado con una libertad tremenda para decidir, bueno ... tome como ejemplo el derecho humanitario. Amnistía todavía fue muy cautelosa y aún lo es en cuanto a trabajar en el campo de los conflictos armados así como en citar normas del derecho humanitario ... Human Rights Watch ha dicho, ustedes saben, esto es lo que está pasando ahora y hay más y más cosas relevantes para los derechos humanos que ocurren en contextos de conflicto armado, así es que vamos a empezar a mencionarles, usted sabe, normas del derecho humanitario, y así mismo trabajaremos en áreas de conflicto armado, como en Chechenia, y de hecho han sido capaces de hacerlo así ... ya que no cuentan con un sistema de membresía, no pueden recolectar sus fondos mediante el aporte de los miembros, es por eso que su respaldo mayor han sido las fundaciones”. De igual forma, según uno de los activistas de amplia experiencia en Human Rights Watch, “una de las cosas de las que siempre estuvimos conscientes es que Amnistía Internacional era el pez grande ... debido a su tamaño, lo cual le acarrea limitantes bastante estrictas: primero en términos de la materia en la que quería orientarse. Sólo se centró en asuntos relacionados con los prisioneros. Si usted no estaba bajo custodia, generalmente Amnistía no podía considerarlo como alguien ... que requería protección. Pero, en segundo lugar ... se pueden encontrar una serie de razones que tienen que ver con la especie de sentimiento de imparcialidad que manejan. Así, tratan de mantenerse al margen de diversos debates políticos”. En contraste “creo que Human Rights Watch vio a Amnistía como su modelo, trató de tomar lo mejor de ella en términos de su precisión, sus reportes, su imparcialidad, pero también vislumbró que tenía disposiciones demasiado ceñidas y que se movía demasiado lento, cuando, usted sabe, podría moverse más rápido y ese yo creo que fue en mucho lo que motivó la creación de Human Rights Watch”.

<sup>23</sup> Desde el interior de Amnistía, el desafío de los nuevos grupos se puede describir de la siguiente forma: “no pretendo decir que una vez Human Rights Watch floreció y anduvo sobre ruedas, por

rigidez que le impedían mantenerse en contacto con lo que realmente estaba ocurriendo. Tuvieron que pasar meses para que Amnistía lograra acomodar su estrategia, luego de que los regímenes autoritarios crearan nuevas tácticas (escuadrones secretos responsables por la muerte de los desaparecidos) para responder a sus campañas y para combatir a la izquierda. En cambio, nuevas organizaciones como Human Rights Watch pretendieron mantener una estructura más holgada con el objeto de tener el poder suficiente para facilitar la concentración de esfuerzos en nuevos terrenos, y para desarrollar nuevas estrategias y modos de acción tales como las sanciones comerciales o las campañas de boicoteo<sup>24</sup>.

Pero si bien la nueva camada de ONG activistas lograba actuar con rapidez inusitada, el problema era que también dependían de diversas fundaciones filantrópicas<sup>25</sup>. De hecho, ellas debían su existencia a una relación simbiótica entre los activistas profesionales y los dirigentes de las organizaciones filantrópicas. Las fundaciones tomaban la decisión de a quién financiar basadas en una valoración realizada por pares externos, que en este caso se trataba de una pequeña red de profesionales e intelectuales inmersos en el mundo del activismo filantrópico que seleccionaba y evaluaba los diferentes proyectos. También contribuyeron a la educación de una nueva generación de profesionales, lo cual incluía al final de sus carreras de formación financiación para asistir a seminarios sobre derechos humanos, cursos en diversas universidades y concesión de becas de

---

ejemplo –y este es probablemente el mejor ejemplo, pero hay otros–, no se dio algún tipo de competencia que nunca antes había existido, lo cual era y aún es parte del problema, porque simplemente no había competencia, ya que nosotros la empezamos a generar. Y así la gente de Amnistía se empezó a sentir, bueno, usted sabe, nosotros somos demasiado lentos; ellos son más rápidos; ellos atraen más a los medios de comunicación porque producen cosas más atractivas. Nuestros derroteros son demasiado estrechos. También, de otra parte, empezaron a generarse presiones provenientes de otras organizaciones ... muchas de ellas habían adoptado esta idea de accionar a la sociedad civil siguiendo conscientemente el modelo de Amnistía o de Greenpeace, pero Amnistía empezó a lucir más y más ... pasada de moda en contraste con, usted sabe, tomar su bote ... y poner su pellejo entre los que tiran el arpón y los que son heridos por el mismo, usted sabe. Todas estas tensiones se están dando en Amnistía porque la gente siente que está creciendo demasiado; ahora es demasiado burocrática; también es demasiado lenta y así la gente trata de irse y decir, "Voy a fundar mi propia organización o me voy a vincular a otra".

<sup>24</sup> Según uno de los líderes de Human Rights Watch, "usted tiene que ser agresivo e innovador ... usted tiene que encontrar nuevas formas de ejercer presión, como las sanciones comerciales". De igual forma, "siempre hemos tratado de innovar y de guiarnos por los resultados obtenidos. Y mientras, de una parte, nos ceñimos estrictamente a ciertos principios de objetividad, de imparcialidad en la búsqueda de los hechos, también tratamos de aplicar estándares que no son imparciales pero que aun así son derroteros aceptados en el campo de los derechos humanos internacionales ... dentro de este marco tratamos de ser tan creativos y agresivos como nos sea posible, para así encontrar nuevas avenidas frente a los gobiernos".

<sup>25</sup> La Fundación Ford dio a Helsinki Watch los primeros \$500.000 en 1978 (Kondracke 1988). Otras instancias que ofrecieron una financiación significativa en los años 80 fueron la Fundación McArthur, la Fundación Revson, la Fundación J. M. Kaplan, así como George Soros, quien finalmente contrató a Aryeh Neier para que dirigiera su propia fundación.

internado para jóvenes graduados que querían obtener un cierto nivel de aprendizaje en las ONG. De este modo lograron desarrollar derroteros locales a través de los cuales los líderes de las ONG transnacionales –frecuentemente relacionadas entre sí– fueron entrenados. Por lo tanto, con el respaldo activo de las fundaciones, el campo de los derechos humanos evolucionó mucho más de lo que hubiera podido si no hubiera contado con dicha ayuda.

## LA POLITIZACIÓN DE LA FILANTROPÍA Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN “MERCADO DE LAS IDEAS”

El papel determinante de los gestores de las fundaciones filantrópicas en la reestructuración de las organizaciones de los derechos humanos no puede ser explicado únicamente por el hecho de que ellos en buena medida tenían la sartén por el mango. La posición estructural de las fundaciones, las cuales estaban localizadas cerca de los polos de poder –político, económico y académico–, implicó que estuvieran ineludiblemente involucradas en estas guerras por el poder. Desde el final de la década de los 60 los procesos de politización y de profesionalización ya se encontraban en marcha, pero en los años 70 sufrieron una aceleración sin precedentes debido a la contrarrevolución ideológica y social en contra del “monopolio liberal del mercado intelectual” (Smith 1991, 178; *ver* también Ehrman 1995; Hodgson 1996; Stefancic y Delgado 1996)<sup>26</sup>.

Las nuevas personas que arribaron al espectro político, así como ciertos sectores marginados que hicieron lo propio en el campo del poder estatal, siguieron el mismo conjunto de tácticas que empleaban las redes de este “establecimiento hermético” al que ellos mismos se oponían. La nueva generación de centros de investigación reconocidos, incluyendo especialmente a la Fundación Heritage, utilizó a los medios de comunicación para difundir diversos temas de racionalidad económica e índole moral. El triunfo de estos nuevos contrincantes –que labraron su éxito con la administración Reagan– fomentó la evolución de un tipo de respuesta que terminó por cambiar las reglas del juego<sup>27</sup>. Cada uno de los adversarios debía incrementar su dedicación de esfuerzos en la investigación de políticas públicas, pero al mismo tiempo debía privilegiar los modos para ganar la atención de los medios. Así, el avance del conocimiento se hizo menos importante

<sup>26</sup> Luego de analizar la evolución de “las políticas en la industria de la investigación”, Smith (1991) sugirió que las dos terceras partes de ellas habían sido creadas desde el final de la década del 70.

<sup>27</sup> Después de 1977 los líderes de la Fundación Heritage se convencieron en forma particular de cambiar las reglas del juego entre los diversos centros de investigación reconocidos de Washington para que se diera un mercadeo más agresivo de ideas. El éxito más importante fueron “las disposiciones para el liderazgo”, que se constituyeron en el proyecto detallado de la revolución de Reagan (Heritage Foundation 1996).

que la manera como debía ser confeccionado para presentarlo ante los periodistas, quienes estaban encargados de mostrar las diversas confrontaciones de los expertos bajo el formato de un espectáculo.

Dentro del campo emergente de los derechos humanos –así como en otro tipo de dominios– la competencia hizo que este espacio de práctica evolucionara y se profesionalizara. En muchos aspectos, como es sugerido por diversas descripciones periodísticas, el desarrollo del campo de los derechos humanos en los años 80 y el giro de la administración Reagan con respecto a Chile se presentaron a causa de los debates ampliamente difundidos entre los funcionarios de la administración Reagan –especialmente Elliot Abrams– y promotores de los derechos humanos tales como Aryeh Neier y Michael Posner<sup>28</sup>. La capacidad de estos adversarios en gestar un producto que ganó la atención sustancial de los medios hizo que este campo finalmente prosperara. Así, con ello se aseguró que, según palabras del editor del *New York Times*, “el público estadounidense dejara perfectamente en claro que considera que los derechos humanos son un bien absoluto, una aspiración universal que debe ser perseguida por el propio beneficio que reporta” (Jacoby 1986). Además, como uno de los protagonistas lo señaló, los debates hicieron que el movimiento de los derechos humanos tuviera que “balancear” sus reportes en términos de los países en los que había que centrar la atención y que se viera obligado a mejorar la calidad del trabajo producido<sup>29</sup>. Finalmente, pero no menos importante, las cam-

<sup>28</sup> En un artículo de la revista *The New Republic* se afirmó que “en cuanto los combatientes salgan al ruedo, usted no puede pedir una mejor contienda –en términos de inteligencia, aplomo, activismo, destreza argumentativa y en ocasiones de partidismo salvaje– que la emprendida entre Abrams y Neier” (Kondracke 1988). Desde la perspectiva de uno de los participantes en dichos eventos, “Americas Watch ... fue diseñada para mostrar que iríamos a aplicar los mismos estándares, no sólo para con los gobiernos comunistas, que habían sido el objeto de Helsinki Watch, sino también para con los gobiernos de derecha que eran el objeto de análisis de Americas Watch en Latinoamérica. Este movimiento suscitó una confrontación directa con la administración de Washington y sus políticas respecto a los derechos humanos –ya fuera por su respaldo a los regímenes de El Salvador o, usted sabe, por la tolerancia frente a Pinochet en Chile o al estamento militar en la Argentina–, por lo cual esta relación de antagonismo resultó bastante interesante para la prensa y nosotros encontramos el argumento ... porque la administración Reagan no podía decir que los derechos humanos eran irrelevantes o ‘no nos importa si estamos apoyando a los violadores de derechos humanos’. Así se intentó conseguir excusas y defender el desempeño en materia de derechos humanos de estos regímenes represivos, y lo hicieron diciendo mentiras respecto a los hechos acontecidos. Por eso ... esa situación nos empujó a establecer nuestra propia metodología, que consistía en que debíamos estar completamente seguros de que obteníamos los hechos tal y como habían ocurrido. Eso nos obligó a sofisticarnos, a ingresar al campo en medio de una zona de guerra y obtener testimonios directos de testigos que pudieran dar cuenta de lo que había sucedido, para luego presentar esa información de una forma que lograra afectar los debates en donde se discutían las políticas de Washington sobre si se debía seguir financiando a los Contras o si se debía cortar la ayuda al Gobierno salvadoreño”.

<sup>29</sup> De acuerdo con un participante, el movimiento de derechos humanos había sido “asustadizo” en cuanto a intentar supervisar “de cerca” ciertos países. Pero “empezaron a concebir maneras para romper las murallas” utilizando “testimonios de refugiados” y otro tipo de nuevas tácticas. En últimas, esto produjo “un efecto positivo”. En cuanto a la calidad de su trabajo, según Jacoby

pañías publicitarias en mutua contienda que giraban en torno a los derechos humanos dieron relevancia al derecho y a los abogados presentes en debates sobre política exterior. Los conocimientos especializados de esta nueva generación de abogados llevó a que conquistaran un lugar privilegiado<sup>30</sup>.

La nueva generación que promovió las organizaciones de derechos humanos y que paulatinamente modificó la orientación hasta entonces mantenida por el establecimiento, también ayudó a introducir una lógica de mercado (así como los instrumentos) que estaba en oposición –y realmente fue instituida para que lo estuviera– a la lógica del clientelismo y de la convivencia elitista cultivada por los integrantes del establecimiento liberal. Smith (1991) diferencia los roles múltiples y complementarios (y en ocasiones confusos) que coexisten en la industria de la investigación de políticas públicas. Junto con la clásica figura del “político-académico” puede ser constatada una gama de diferentes trayectorias, incluyendo a especialistas y a aquellos que combinan, en diversos grados, la autoridad académica y los recursos provenientes del mundo político. Sin embargo, la gran novedad la constituyó el crecimiento en número y en estatus de “los profesores que saben manejar los medios de comunicación” y de los “empresarios en materia de políticas públicas” (Smith 1991, 224-226). Los primeros son el producto académico de la influencia progresiva de los medios, que siempre están en busca de citas o de acotaciones atractivas para mensurar el escenario político. Los segundos fueron creados por un nuevo grupo de instituciones especializadas y diversificadas, que ayudaron a

---

(1986, 1082), “la comunidad de derechos humanos afirma que sus pugnas evidentes con Abrams –en general acerca del tipo de abusos y las personas exactamente responsables– han desencadenado un efecto benéfico, llevando a que la administración y sus críticos elaboren cada vez mejores reportes. Los grupos de supervisión que solían publicar boletines diseñados sólo para llamar la atención hacia el país ofendido, ahora están publicando reportes extensos y detallados ... también se aseguran de cuadrar tiempos cuidadosamente, para que sus estudios coincidan con los procesos de decisiones del Congreso, y asimismo los revisan regularmente para mantenerlos actualizados conforme a los nuevos acontecimientos”. En palabras de dicho editor del *New York Times*, esta “confrontación pública” en varias ocasiones “ha servido a la causa de propósitos útiles, concediéndole una nueva legitimidad a los asuntos de derechos humanos y facilitando un clamor de fondo en el público –la evidencia en los Estados Unidos de que un tema se ha convertido en preocupación de la gente–, todo lo cual usualmente es requerido para dar algún sentido a la diplomacia discreta de la administración” (Jacoby 1986, 1082). Cuando una persona más discreta reemplazó a Abrams, los activistas se preocuparon porque “los derechos humanos pueden llegar a sufrir una recaída en el largo plazo debido a una falta de publicidad” (Jacoby 1986, 1082).

<sup>30</sup> Ehrman ofrece una descripción fascinante de cómo Eliot Abrams empleó los derechos humanos como una plataforma para garantizar un cierto nivel de importancia al derecho, así como a su propia posición respecto a Jeane Kirkpatrick y la administración Reagan en general (1995, 155-162). La campaña de Abram fue lo suficientemente exitosa como para hacer que la administración concentrara más esfuerzos en el tópico de la democracia, incluyendo la creación del fondo National Endowment for Democracy en 1983 (Ehrman 1995, 163). La resurrección de la línea de derecho y desarrollo en Washington le debe mucho a este resurgimiento de los años 80 en el interés por el derecho como herramienta para desarrollar la política exterior (ver también Carothers 1991, 1998).

estructurar este debate y a definir las nuevas reglas del juego. En este nuevo espacio la producción del conocimiento era, y aun es, menos importante que su difusión perfectamente orientada a satisfacer los gustos de un mercado segmentado.

## DE LOS CAPITALISTAS VIRTUOSOS A LOS CAPITALISTAS INVERSIONISTAS

A pesar de su trayectoria y de sus esfuerzos para volverse más eficientes, las fundaciones que rodeaban al establecimiento liberal no pudieran evitar el impacto de esta reestructuración del mercado de las ideas. El papel de los medios de comunicación —que hacen las veces de juez entre los diversos conjuntos de especialistas en asuntos de política— hizo que las fundaciones tuvieran que empezar a participar en la competencia con los nuevos contendores. Incluso, más allá del mundo de las fundaciones y de los centros de investigación reconocidos, el mundo entero del conocimiento fue transformado por la invasión de esta lógica de mercado. La proliferación de centros de investigación importantes y, de modo más general, el crecimiento espectacular de la industria de la investigación en materia de política, ofreció a los profesores de universidad la posibilidad de acelerar sus carreras y de mejorar sus ingresos, a través de consultorías, como miembros de juntas directivas o simplemente haciendo presentaciones en programas difundidos en diversos medios. Así, esta vulgarización de la producción académica empezó a darse en todos los sectores de la academia y de la política.

Por lo tanto, la transformación de la estrategia del mundo de las fundaciones promotoras del conocimiento resultó ser inseparable del desarrollo del mercado de las ideas. Las fundaciones contribuyeron a la creación de este mercado y asimismo se vieron compelidas a ceder ante su lógica. Smith (1991, 215) observa que “las universidades empezaron a tener mayor capacidad de gestión, creando nuevos centros de investigación en todos los campos”, al mismo tiempo que las fundaciones modificaban su “modelo de concesión de becas y contribuciones”. Las fundaciones cambiaron su enfoque de conceder grandes donaciones o de mantener un compromiso con proyectos de investigación de largo aliento, y así pasaron a financiar proyectos que se encontraban definidos de una forma más limitada. Las instituciones financiadas por las fundaciones también empezaron a sufrir una diversificación mayor y se vieron sujetas a una evaluación y a un nivel de competencia más exigentes.

A la Fundación Ford le tomó al menos dos años adaptarse a este nuevo contexto. Como fue mencionado, la Ford durante los años 60 y 70 se había acercado más a los nuevos movimientos sociales relacionados con una nue-

va forma de activismo político: los movimientos en favor de las mujeres, de protección a las minorías, al medio ambiente y a los derechos humanos. Si bien este giro se siguió dando, la Fundación Ford también modificó su papel como una organización de financiamiento de lo que podría llegar a ser caracterizado como “un capitalismo con una ideología de inversión”. Ya no resultó suficiente el respaldo a ciertos proyectos sólo por su mérito específico, ignorando su viabilidad financiera. Ahora se hacía necesario preparar a los beneficiarios de la financiación para competir en un mercado ideológico en donde ellos tenían que aprender a sobrevivir por su propia cuenta. En lugar de considerar dicho respaldo como un correctivo aplicable a los sectores débiles del mercado, las contribuciones filantrópicas empezaron a ser concedidas conforme a esta lógica de mercado, extendiéndola al espacio de las prácticas activistas.

El perfil social de los líderes de las fundaciones resulta ser un buen indicador de la evolución de este campo. El presidente de la Fundación Ford desde 1966 a 1979 fue McGeorge Bundy, miembro de la burguesía cosmopolita e instruida. Bundy logró erigirse como el “adalid de la reforma social doméstica” (Nielsen 1985, 65), aplicando una mezcla de arrogancia y paternalismo que no prestaba mucha atención en mantener el balance del presupuesto público<sup>31</sup>. Su reemplazo, Franklin Thomas, manejó la organización de un modo mucho más parecido a como se conduce una empresa. De acuerdo con una persona cercana a la Fundación, Thomas era “por temperamento” un sujeto “mucho menos osado” que Bundy, y mucho más preocupado por evitar “meterse en aguas caldeadas”. Él se rodeó de expertos en manejo y gerencia que procedían con una lógica severa de racionalización de recursos<sup>32</sup>. Pero las diferencias iban más allá de un estilo de gerencia. Thomas creó un perfil de carreras completamente diferente dentro de la Fundación Ford.

Thomas es un estadounidense de raza negra originario de Brooklyn, cuyo ascenso social fue más el resultado de su talento que del hecho de ostentar un estatus familiar. Siendo un joven graduado en derecho en la Universidad de Columbia, además de estrella de basquetbol en la liga de las universidades más importantes de los Estados Unidos, permaneció cuatro años al servicio de la Fuerza Aérea. Thomas empezó su trayectoria en

<sup>31</sup> Como evidencia de la mezcla de arrogancia y paternalismo se puede mostrar el hecho de que, luego del asesinato de Robert Kennedy, diversas ayudas financieras fueron otorgadas en favor del equipo del Senador “para facilitar la transición de la vida pública a la vida privada de los receptores de la ayuda”. Así, se les “condonó un año de préstamo y la opción de no tener que dar pago inmediato alguno” (citado por Nielsen 1985, 66). En cuanto al presupuesto de Bundy, según Nielsen (1985), la Fundación Ford había dispuesto de más de tres cuartas partes de su capital en diez años.

<sup>32</sup> El personal de profesionales en las oficinas centrales se redujo en 75% en menos de dos años (Nielsen 1985, 77).

el ejercicio del derecho trabajando en posiciones gubernamentales (en cargos relacionados con vivienda o al servicio del Fiscal General de los Estados Unidos) antes de encontrarse con la ruta que lo orientaría hacia el mundo de las fundaciones. La clave de su ascenso fueron los diez años, a partir de 1967, durante los cuales se mantuvo a la cabeza de la compañía Bedford-Stuyvesant Restoration Corporation –financiada parcialmente por la Fundación Ford–. En esta posición logró familiarizarse con buena parte de la élite de Nueva York (Silk y Silk 1980, 144). En 1970 fue invitado a ser miembro de la junta directiva del Citibank por el presidente del Banco, Walter Wriston, quien consideraba a Thomas como “el hombre más brillante que jamás había conocido” (Zweig 1995, 310). En este cargo Thomas estuvo estrechamente vinculado con la estrategia que el Citibank desarrolló para Suráfrica. Luego de asumir la presidencia de la Fundación siguió manteniendo nexos estrechos con el mundo de los negocios (formando parte de las juntas de CBS, Alcoa, Cummins Engine y Allied Stores) y de hecho logró triplicar los recursos de la Fundación, que alcanzaron una suma cercana a los \$6.600 millones de dólares. Así, la Ford dispuso de un presupuesto anual de más de \$300 millones de dólares, lo que le permitió financiar más de 1.778 proyectos (escogidos entre 33.600 propuestas recibidas). Esta financiación era administrada por 600 empleados localizados en 16 sucursales diferentes, convirtiendo de este modo a la Ford en la institución más importante entre las fundaciones filantrópicas de mayor envergadura.

El crecimiento de la Fundación Ford con Thomas resulta de particular trascendencia si se tiene en cuenta que dicha organización se había desarrollado sólo después de la guerra y no había adelantado actividades internacionales antes de los años 50. La reorganización de su funcionamiento también es un hecho sorprendente. En la década de los 60, las grandes universidades, tanto estadounidenses como extranjeras, fueron las mayores beneficiarias de la financiación otorgada por esta Fundación. Pero luego de este período su enfoque dejó de lado la investigación y concedió primacía al apoyo a grupos que impulsaban causas sociales. A su vez, las inversiones de esfuerzos y recursos del sector conservador en la academia y en ciertos centros de investigación reconocidos condujeron a que la Ford fortaleciera sus vínculos con movimientos más radicales<sup>33</sup>. Esta reorientación de enfoque también estaba inscrita en una lógica íntimamente atada a la historia precedente de las fundaciones. En efecto, las primeras generaciones del establecimiento del Este Norteamericano habían sido

<sup>33</sup> Esta pretensión, no obstante, contó con resistencias. En 1973, Bundy realizó varias charlas criticando a los dirigentes de las empresas, en particular a David Packard, por hacer un llamado para que la filantropía sólo respaldara intereses favorables para el sector de los negocios. Asimismo criticó este mismo enfoque mantenido por el American Enterprise Institute, diciendo que se trataba de una “polarización intelectualmente artificial” (Silk y Silk 1980, 149).

conscientes de desarrollar instituciones de conocimiento superior. Con ello obtuvieron legitimidad y justificaron su poder en contraposición a los nuevos y adinerados “barones bandidos”. Tiempo más tarde, después de que los miembros del establecimiento del Este habían logrado asumir las responsabilidades del Estado, miraron hacia los lugares de producción del conocimiento con el objeto de conseguir diagnósticos –y también soluciones– que se anticiparan y resolvieran nuevos tipos de problemas sociales y políticos (*ver* Smith 1991). Más aún, esta estrategia, que había sido desarrollada de forma consistente por los intelectuales en acción de Kennedy, ofreció la ventaja de reforzar los vínculos con las grandes universidades, poniendo así el capital académico al servicio de las decisiones políticas. En aspectos cruciales este es el mismo enfoque político puesto en marcha en los países en desarrollo. Las inversiones en conocimiento provenientes del exterior también lograron reproducir una clientela de protegidos que ocupaban posiciones bastante similares en los ámbitos de poder de sus propios países.

Al instalarse cómodamente en el mundo del conocimiento, las fundaciones progresivamente lograron una mayor autonomía frente a las familias que originalmente las habían creado. Con el objeto de evaluar el mérito de determinados proyectos potenciales, los administradores de las fundaciones, de un modo bastante natural, volvieron su mirada hacia aquellas universidades en donde ellos ya habían financiado programas de investigación. La nueva orientación de las fundaciones también fue producto de las aspiraciones liberales de un mundo académico que, por su parte, había generado interés en garantizar innovaciones sobre asuntos de gobierno y tecnología social. Muchos individuos del mundo académico, que buscaban abrirse camino para financiar proyectos de investigación social, acudieron espontáneamente a líderes de fundaciones que provenían del mismo contexto: “la mayoría de los funcionarios del programa son personas doctas en diversas materias, que generalmente habían obtenido títulos propios de esferas de aprendizaje burocráticas, como la Facultad de Administración Pública Woodrow Wilson de Princeton o la Facultad Kennedy de Harvard” (Samuels 1995). Franklin Thomas personificó esta caracterización. Así, al repasar sus 17 años a la cabeza de la Fundación Ford, Thomas definió a las fundaciones como “el arma de investigación y desarrollo de la sociedad ... nosotros somos la parte de la sociedad que debiera estar asumiendo continuos riesgos, desarrollando nuevas ideas, respaldando gente e instituciones innovadoras que están generando nuevas ideas, ideas que se encuentran diseñadas para remover inequidades e incrementar las oportunidades” (Thomas 1996).

Este gusto por la innovación no excluyó la preocupación por mantener una racionalidad en la administración financiera. De hecho, estas organizaciones concibieron explícitamente sus roles como reconstructores del mer-

cado filantrópico, para así mejorar su rendimiento y fomentar la competencia. Por ello no dudaron un solo instante en importar las tecnologías propias de la gerencia financiera. Un artículo titulado “El capital virtuoso: qué cosas pueden aprender las fundaciones de los capitalistas inversionistas”, hace bastante patente los nexos existentes entre el mercado de las ideas y aquel de los nuevos tipos de productos y servicios (Letts, Ryan y Grossman 1997)<sup>34</sup>.

Esta relación simbiótica entre la política, el mundo del conocimiento y el mercado produjo una confusión de papeles. Así, algunos críticos denunciaron el mundo de las fundaciones como un circuito cerrado: “Hoy día las evaluaciones sobre los programas de las fundaciones son realizadas por personal de las mismas fundaciones o por individuos que han sido beneficiarios de sus recursos ... y así los evaluadores seleccionados son personas cuyos intereses se encuentran en juego en el proyecto” (Samuels 1995). Acorde con la misma lógica, incluso los directores de las fundaciones son ellos mismos producto de este “mundo cerrado”: “Las columnas del periódico *The Foundation News* siguen regularmente la rotación de personal que se da entre una y otra fundación ... alrededor del 40% de los empleados permanentes de las fundaciones provienen del sector no productivo ... [y] cerca del 30% son escogidos del personal perteneciente a la misma fundación” (Samuels 1995). Samuels ofrece un ejemplo reciente de la Fundación Ford, cuya junta escogió a Susan Berresford como su nueva presidenta; ella fue una de las protegidas de Franklin Thomas, vicepresidente de programas de expansión global y miembro del personal de la Fundación desde el comienzo de su carrera en 1970. Fue seleccionada “incluso sin la formalidad de realizar una búsqueda afuera de la institución”.

Estos ejemplos apoyan la conclusión de un comentario titulado “El fracaso de las fundaciones estadounidenses”, pero en últimas, la conclusión no logra sostenerse por sí sola, a pesar de la descripción exacta que adelanta de la profesionalización del manejo directivo de las fundaciones. En realidad, la administración de las fundaciones se ha convertido en una carrera cuya lógica atrae personalidades híbridas, predisuestas a jugar el rol de cortesanos ubicados entre esferas de poder complementarias. Ello les permite redimir una posición socialmente controlada, mediante la combinación de los recursos sociales del conocimiento, el dinero y la política. La

<sup>34</sup> La Fundación Robin Hood, instituida gracias al apoyo del inversionista descollante de Wall Street Paul Tudor Jones –reconocido por ayudar a la causa de la eliminación de la pobreza en Nueva York–, consiste en “un capital de inversión para la beneficencia”, de acuerdo con su presidente. “Nosotros invertimos en la que consideramos que sea una institución de beneficencia prometedora, y luego medimos que los resultados sean consistentes con una filosofía de inversión prudente ... Robin Hood trata de racionalizar los costos y los beneficios acumulando las inversiones producto de los dólares destinados a la causa caritativa” (Willoughby 1997). Un artículo reciente sugiere que la generación que se hizo rica durante los años 80 quería “dar su dinero con la misma intensidad e inteligencia que aplicaba para hacer dinero” (*Newsweek* 1997).

administración de fundaciones se ha convertido en una carrera diferenciable por sus propios caminos que conducen al poder e influencia del Estado<sup>35</sup>.

La trayectoria de William Carmichael, vicepresidente retirado de la Ford y quien continúa jugando un papel importante en Human Rights Watch, ofrece un ejemplo que cubre el lapso transcurrido desde finales de los años 60 hasta el presente. Siendo el hijo de funcionarios que habían trabajado para diversas agencias del New Deal, siguió una trayectoria académica ejemplar: Yale, la Facultad Woodrow Wilson de Princeton y luego Oxford como uno de los beneficiarios de la beca académica concedida por Cecil Rhodes. Luego de una corta experiencia en administración como decano de la Facultad de Negocios de la Universidad de Cornell, fue invitado por uno de sus antiguos estudiantes a trabajar en la Fundación Ford, cuando esta institución estaba tratando de reorientar la educación de negocios hacia el ámbito de las ciencias sociales. Las ciencias sociales eran vistas como niveladores que eliminaban los obstáculos a la modernización, representados en el diletantismo y en la percibida falta de rigor de la élite jurídica dominante que había sido educada bajo la tradición europea. Por lo tanto el objetivo en los países en desarrollo fue doble: educar a una nueva élite y dinamizar al mundo instruido incorporando los factores de la diversidad y la competencia.

Primero asignado a la India y luego al Brasil, Carmichael fue nominado por Bundy para liderar un programa dirigido al territorio africano. El

<sup>35</sup> Por ejemplo, la Fundación Soros ha tratado explícitamente de ser más ágil y más emprendedora que la Fundación Ford. Un artículo sobre los centros de investigación en 1995 sugería que el Instituto Cato, fundado en 1977 con una orientación libertaria, había logrado “superar a todos los centros de investigación, salvo tres de ellos” en términos de “visibilidad” en las noticias y en los comentarios editoriales (Burton 1995). De otra parte, “no obstante, los tres centros de investigación más grandes [American Enterprise Institute, Heritage y Cato] tienen que estar viendo el panorama por encima de sus hombros. En efecto, en la anterior década, los centros de investigación de perfil conservador, tanto nacionales como en cada Estado, se multiplicaron como si se tratara de franquicias de comida rápida” (Burton 1995). En *Commentary* salió un artículo reciente de Chéster Finn Jr. –presidente de la Fundación Thomas B. Fordman, profesor en educación y miembro John M. Olin del Instituto Hudson–, en el que respondió una carta abierta enviada a Bill Gates acerca de la filantropía (1998). La carta sugiere que las fundaciones tradicionales, especialmente la Ford, financiaron “el asalto a la autoridad producido en los años 60 y 70” y actualmente estaban financiando a las personas que antes constituían el antiestablecimiento y que ahora “operaban el establecimiento mismo”, al desdibujar los límites entre lo público y lo privado. Al mismo tiempo, Finn se desempeña como uno de los comisionados de la Comisión Nacional de Filantropía y de Renovación Cívica (NCPCR), la cual es una instancia bipartidista interesada en explorar “cómo las donaciones privadas de los Estados Unidos pueden llegar a ayudar a las comunidades más pobres para así promover la autosuficiencia y la independencia”. La Comisión cuenta con vínculos personales –así como con conexiones de Internet– con la Comisión Nacional de Renovación Cívica, otro grupo bipartidista que tiene nexos con la academia. Los comisionados de esta instancia comprenden al presidente de la Fundación Rockefeller así como al expresidente de la Fundación Olin, Michael Joyce, quien también es el presidente de la Fundación Lynde y Harry Bradley, la cual a su vez financia a la NCPC. Joyce fue parte del Equipo de Transición Presidencial de Reagan en 1980, y es descrito como alguien que cuenta con “una carrera de 20 años en la filantropía privada” (Comisión Nacional de Renovación Cívica 2001).

programa estaba orientado especialmente a generar una nueva élite política en Sudáfrica. Además, fue uno de los promotores del programa para la protección de los derechos humanos, el cual fue adelantado en parte –con el respaldo de Bundy– para defender a los jóvenes intelectuales que habían sido amenazados por el ascenso de dictaduras militares. En un comienzo estas iniciativas fueron apenas toleradas dentro de la Fundación –excepto por una minoría que podría ser denominada como activistas–, pero muy pronto obtuvieron reconocimiento. A pesar de la discontinuidad producto de los levantamientos políticos, el objetivo de exportar los valores estadounidenses, al mismo tiempo que se respaldaba la aparición de una nueva élite, permaneció intacto. Luego de sostener a los gobiernos que habían dejado de ser colonias en el contexto de la Guerra Fría, la tarea se convirtió en promover un nuevo modo de gobierno mediante el respaldo a movimientos sociales alternativos que se ajustaban a las nuevas orientaciones ideológicas generadas en las esferas de las universidades estadounidenses.

Este modelo de reconversión dentro de la continuidad fue exportado hacia otros continentes por aquellos que lo habían inventado. Así, cuando Carmichael se convirtió en el responsable de África, y sobre todo de Suráfrica, se cercioró de que los representantes más destacados de la nueva élite sacaran provecho de las líneas de financiación de la Ford, las cuales estaban destinadas a promover la integración de los conocimientos especializados que gozaban de una credibilidad progresiva internacionalmente. La Fundación Ford también generó instituciones tales como las firmas de abogados para la defensa de los intereses colectivos. Hoy día, aun cuando en retiro luego de casi 30 años al servicio de la Fundación Ford, Carmichael continúa ejerciendo actividades con Human Rights Watch. Su carrera ejemplifica una trayectoria que progresó a través de las fundaciones hasta llegar a un movimiento de derechos humanos y al manejo de diversas técnicas y conocimientos especializados centrados en los Estados Unidos y exportados por las fundaciones hacia la mayor parte del globo.

## CAPÍTULO 9

---

# De la confrontación a la Concertación: la producción nacional y el reconocimiento internacional de los nuevos universales

**E**l golpe militar de Augusto Pinochet en 1973 posee una importancia particular en el desarrollo y en la legitimación de las nuevas técnicas y conocimientos estatales especializados. Chile fue un laboratorio en donde los contrincantes del Norte –quienes estaban orientados hacia la obtención de la legitimidad de dichas técnicas y conocimientos– invirtieron una gran cantidad de esfuerzos y recursos, bien fuera a través del socialismo democrático o mediante el modelo económico liberal. Por lo tanto, lo que ocurrió en Chile tuvo un impacto directo en los debates suscitados en los medios, en las universidades y en los centros de investigación más destacados. El *Wall Street Journal*, por ejemplo, logró pregonar el supuesto éxito de los economistas chilenos formados en Chicago como una razón para concederle una autoridad mayor a la economía de Chicago en los Estados Unidos (y en otras partes). El *New York Times* logró emprender una reacción en el campo de los derechos humanos, de nuevo enfatizando el caso chileno. Así, las luchas en Chile no sólo fueron internacionalizadas sino que también se convirtieron en un punto central para definir cómo tendría que ser un Estado internacionalmente legítimo. Lo que ocurrió en el laboratorio chileno –escrito por las tintas simultáneas del Norte y del Sur– se convirtió en el modelo de exportación hacia otras partes del mundo. Esto fue cierto tanto en relación con los derechos humanos como con la economía neoliberal.

En este capítulo comenzaremos describiendo el modo como la interacción de las luchas nacionales y las inversiones de esfuerzos y recursos internacionales, finalmente acabaron produciendo la Concertación de Partidos para la Democracia (una alianza de partidos políticos de centro-derecha), y con ello la configuración de Chile como un modelo internacional de “democracia liberal”. De nuevo se trata de la historia de una fuerte inversión extranjera en los centros de investigación más destacados, así como de un nuevo tipo de lenguaje estatal inspirado en el modelo de los Estados Uni-

dos. Los centros de investigación de punta, financiados por capital extranjero, a la larga lograron unirse alrededor del referendo celebrado al final de la década de los 80. De manera poco sorprendente, la lucha por el referendo fue emprendida en términos desarrollados por consultores estadounidenses que lideraban “la campaña por el No a Pinochet” (Purveyer 1994). El triunfo de la campaña hizo que Pinochet fuera removido de su cargo en el Gobierno, mas no de las múltiples fuentes que alimentaban su poder.

Como puntos de contraste, en este capítulo también se examinarán brevemente los acontecimientos paralelos pero bastante divergentes de las realidades brasileña y argentina. En Brasil, la historia del estamento militar fue más compleja. El economista dirigente fue Delfim Netto, quien, como fue señalado, no era un Chicago Boy, y de igual forma el modelo económico del régimen militar era más nacionalista. En contraste con Chile, la inversión internacional estaba conectada con un paisaje nacional que presentaba muchos más matices, incluso dentro del seno militar. Por eso, casi de forma inmediata al ascenso al poder de los militares de línea dura a finales de los años 60, es posible constatar una reagrupación de “notables” pertenecientes al establecimiento jurídico brasileño alrededor de la iglesia católica y de las comisiones de paz y justicia. Incluso los mismos sujetos lograron utilizar la OAB —el gremio de abogados brasileños— para erigir cargos en contra del régimen militar. Así, en lugar de la injerencia de una firma consultora estadounidense encargada de conducir el referendo, podemos observar una comisión de notables mucho más local, responsable de gestar un nuevo orden constitucional para la transición del Brasil. Luego de la discusión sobre Brasil, ofreceremos una breve descripción de las luchas por los derechos humanos en Argentina, emprendidas casi en su totalidad en escenarios internacionales. De manera consistente con lo que ya podría esperarse, las inversiones de esfuerzos y recursos profesionales de ambos lados —desde y hacia la Argentina— encontraron su válvula principal de salida en la esfera internacional.

Las diferentes estructuras y escenarios con los que la inversión internacional fue absorbida en los tres ejemplos de este capítulo, hace que de nuevo sea tentador yuxtaponer los modelos nacionales con los internacionales, quizás alineando Chile y Argentina hacia el costado internacional y a Brasil en el nacional. Pero este análisis sería bastante engañoso. Evidentemente, el regreso de los notables en el Brasil fue respaldado completamente por la administración Carter, la Fundación Ford y muchas otras fuentes de capital y de legitimidad localizadas internacionalmente. Y aún más importante, el factor clave de lo que ocurrió con la inversión internacional en Brasil y en Chile fue la instancia homóloga de la relación entre el Norte y el Sur. En buena medida no es que Chile fuera una marioneta que reflejara llanamente las fuerzas internacionales, sino que, mejor, los mis-

mos elementos chilenos que produjeron el éxito de los Chicago Boys –un patrón de estructuras que incluía a *El Mercurio* como el correlato del *Wall Street Journal*, las “pirañas” como la instancia análoga al Citibank y finalmente la Universidad Católica como la extensión de la Universidad de Chicago– también pueden ser constatados con un ropaje diferente detrás del movimiento de los derechos humanos, en este caso mediante un establecimiento reformista que se encontraba afuera del poder. En Brasil, en cambio, no se dio este tipo de grupos visibles vinculados con estrategias internacionales particulares.

Sin embargo, esto no significa que no existan paralelos estrechos que también puedan ser constatados entre Brasil y Argentina. Delfim Netto puede ser asumido como el vocero de la comunidad de negocios de São Paulo, que estaba enfrentada a la élite cosmopolita de Río de Janeiro. De igual forma la creación del IEERRAL en Córdoba, de donde surgió Domingo Cavallo, fue también parte de un ataque regional en contra del pensamiento central que no representaba sus intereses. Ambas situaciones facilitaron la aparición de razones estructurales que aconsejaban la adopción de nuevas técnicas y conocimientos especializados aptos para ser puestos en marcha en beneficio de ciertos objetivos regionales. Igualmente el retorno de los notables en el Brasil, que se forjó tras el lenguaje de los derechos humanos, guarda muchos paralelos con lo que ocurrió en Chile. Lo diferente es que en la realidad brasileña –casi a la altura en que las personas de la línea dura asumieron el poder– ellos rápidamente pudieron tomar ventaja de las instituciones locales que no necesitaron ser construidas de nuevo.

## LOS GRADUADOS DE CHICAGO AL SERVICIO DE PINOCHET: UNA ALIANZA CONTRARREVOLUCIONARIA DE ECONOMISTAS, FINANCIEROS Y PISTOLEROS

Los nuevos conocimientos estatales especializados de la contrarrevolución de Pinochet empezaron a tener lugar gracias a los economistas que vendrían a ser conocidos tiempo más tarde como los primeros y los más famosos Chicago Boys de Latinoamérica: los jóvenes economistas de la Universidad Católica. De un modo relativamente precoz, estos economistas extendieron vínculos con el sector empresarial (Valdés 1995, 225), con el estamento militar y con los partidos políticos de tendencia conservadora quienes ya estaban planteando diversos desafíos al Estado grande. Una institución determinante para la configuración de estas redes fue *El Mercurio*, el periódico más importante de Santiago y casi siempre referido como el *Wall Street Journal* de Chile. *El Mercurio* era de propiedad de los Edwards, quienes representaban un poderoso grupo económico y una fuer-

za de tipo conservador que logró jugar un papel bastante similar al desempeñado por el Citibank en los Estados Unidos. Otra institución de bastante influencia fue un centro de investigaciones destacado en materia económica (el Centro de Estudios Sociales y Económicos), creado en 1963 por el grupo Edwards. *El Mercurio*, por su parte, se convirtió en el oponente más visible de las políticas de Allende, al igual que en el principal promotor de la liberalización económica<sup>1</sup>.

Como ha sido narrado en varias descripciones que dan cuenta de las circunstancias que precipitaron el golpe militar de 1973, el “Club de los Lunes” —que se reunía cada semana, como su nombre lo sugiere— se convirtió en el vehículo cardinal para planificar y movilizar la oposición al gobierno de Allende. Estas reuniones sirvieron para integrar, entre otras personas, al editor de *El Mercurio*, a diferentes líderes del grupo Edwards, así como a otro grupo sobresaliente, el Banco Hipotecario de Chile (BHC). Bajo el contexto del Club de los Lunes los grupos financieros más importantes empezaron a recurrir a sus colegas economistas, con el objeto de producir un proyecto detallado del modelo económico que se llegaría a implementar luego de que el poder militar asumiera el poder. Ocho de las diez personas que participaron activamente en la creación del documento tenían títulos de posgrado en economía de la Universidad de Chicago (Silva 1996, 74).

Entre 1973 y 1975 el régimen militar se caracterizó por medidas relativamente graduales en materia económica. Pero luego los radicales se impusieron (Agencia Latinoamericana 1983; Silva 1996; Valdés 1995). La crisis del petróleo ayudó a precipitar este cambio, volviendo más significativo el clamor de aquellos que exigían medidas de choque. También fueron cruciales los vínculos creados entre los conglomerados más grandes, incluyendo al BHC, que ahora mantenían una política agresiva de empleo de los Chicago Boys más radicales y una férrea orientación internacional. Así, las instituciones clave del gobierno de Pinochet fueron controladas por los radicales, especialmente por la Oficina Nacional de Planificación (Odeplan, diseñada por Miguel Kast), el Banco Central (Silva 1996, 107) y por supuesto las conexiones internacionales con los economistas prestigiosos de la Universidad de Chicago<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Arturo Fontaine, quien había sido abogado y profesor de derecho económico y posteriormente se convirtió en el editor de *El Mercurio*, también era bastante cercano a los economistas de la Católica. Incluso dos de sus hijos se hicieron economistas, y uno de ellos estudió en Chicago. También resulta interesante destacar que el mayor simpatizante de los doctores antiinflación de la Misión Klein Saks de 1955-1958 (Drake 1994) fue justamente *El Mercurio*.

<sup>2</sup> El BHC era conocido como “la piraña”, debido a su actitud agresiva en el modo como asumía los negocios. Según Silva, “en 1974, dos tercios de las 18 compañías del BHC se orientaban a la banca, la inversión y los seguros, mientras 10 de ellas consistían en empresas de comercio ... los activos líquidos del BHC hicieron que le fuera relativamente fácil ajustarse a una liberalización

El BHC organizó una conferencia de gran envergadura a comienzos de 1975 en Santiago, en donde Arnold Harberger y Milton Friedman argumentaron en favor de medidas de choque para abrir la economía y detener la inflación (Silva 1996, 101; *ver* Friedman y Friedman 1998). El símbolo de la preeminencia del grupo de los radicales de Chicago lo constituyó el nombramiento de Sergei de Castro, un amigo cercano de Cruzat del BHC, como ministro de Hacienda. A estas alturas, la versión neoliberal de los Chicago Boys dominaba el impulso de reestructuración de la economía chilena, predominio que se extendió hasta la crisis de la deuda en 1982 – que resaltó el perfil de Cruzat, entre otros<sup>3</sup>.

De hecho, en diversos aspectos es posible constatar el descenso del viejo orden jurídico como consecuencia de la configuración de nuevos canales de entrada más meritocráticos, de la presencia de conexiones vitales entre las viejas familias, el Estado y los negocios, así como de la existencia de vínculos forjados a través de una ideología económica compartida, de instituciones nacionales y de estudios realizados en el exterior, todo lo cual facilitó a los gestores del cambio radical el pegante y la capacidad suficiente para emprender su cometido. Al ocupar todas las instituciones importantes que resultaron vigorizadas con el discurso económico moderno, los nuevos actores lograron derrocar tanto al desacreditado Estado desarrollista como a aquellos cuyos privilegios provenían solamente de su filiación con las viejas familias y con las oligarquías jurídicas. Este grupo se basó en su propuesta de cambio económico, en los conocimientos matemáticos y en las conexiones internacionales que le daban credibilidad. Sus miembros no prestaron mucha atención a la credibilidad que el derecho les pudiera facilitar. El control del Estado por parte de Pinochet estaba respaldado

---

rápida del comercio en contraste con los conglomerados más tradicionales. Asimismo, una apertura más rápida del comercio exterior facilitó la expansión de los conglomerados en detrimento de los otros grupos económicos" (1996, 73). Los dos principales dirigentes del BHC, Javier Vial y el abogado Ricardo Claro, contrataron en 1966 a Manuel Cruzat, uno de los graduados más brillantes de Chicago, y así el BHC se convirtió en uno de los primeros grupos de Chile en contratar economistas para asumir un enfoque más agresivo y más financiero (Osorio y Cabezas 1995, 58). Valdés observa que Cruzat despachó a "todos los viejos" que trabajaban en el Banco, promovió la venta de la propiedad inmueble y ayudó a orquestar la compra de diversas empresas chilenas. Para 1970 esta institución se había convertido en el tercer o cuarto grupo más grande de Chile (1995, 229). Cruzat, luego del golpe militar, conformó el grupo Cruzat-Larrain con su primo Fernando Larrain, ayudando así a la transformación, según Laura Hasting, de las familias a "los grupos de empresarios" (Hasting 1983, 214).

<sup>3</sup> De acuerdo con un abogado que trabajó en un banco internacional a finales de la década de los 70 y principios de los 80, "los bancos contaban con bastante dinero" y "los requisitos [para adquirir préstamos] estaban siendo cada día más flexibles". Al mismo tiempo, los grupos económicos más importantes controlaban las entidades financieras, facilitando incluso que grupos tales como Cruzat-Larrain adquirieran nuevos negocios, así como las inmensas deudas que quebraron a diversas empresas cuando la crisis tuvo lugar. La tasa de cambio, que había permanecido fija, de repente se dobló, haciendo que los préstamos en dólares fueran virtualmente imposibles de pagar.

principalmente por la violencia, que era acompañada por algunos rituales jurídicos y una fachada republicana. En este contexto, el éxito económico fue un factor central de legitimidad en favor del Gobierno (Silva 1991, 395).

Aun cuando el gobierno de Pinochet no dedicó muchos esfuerzos al área del derecho o a las instituciones jurídicas, los abogados no fueron totalmente excluidos. En primer lugar, muchos de ellos le dieron su bendición al nuevo gobierno. En efecto, el sector judicial y la vieja élite jurídica recibieron con un abrazo de bienvenida el golpe militar, esperando entre otras cosas volver a los mejores viejos tiempos en donde podían imponer su saber y valores propios. Varios jueces de la Corte Suprema, incluyendo abogados prestigiosos, abandonaron el ejercicio cabal de sus funciones para apoyar al régimen militar, el cual estaba conformado por personas que compartían la misma trayectoria social de aquellos que para entonces ocupaban la mayoría de plazas en la judicatura. Uno de los jueces de la Corte Suprema, citado por Constable y Valenzuela (1991, 117), “manifestó su ‘encanto’ ante la promesa del estamento militar de ‘respetar y hacer cumplir’ las decisiones judiciales”. Muchos abogados y jueces, por su parte, expresaron su agrado por el hecho de que, como otro juez de la Corte Suprema lo había señalado, “el gobierno actual jamás ha irrespetado a los juzgados ni a las cortes” (José María Eyzaguirre, citado por Constable y Valenzuela 1991). Reconociendo hábilmente que el sector judicial había alcanzado el punto en que su principal preocupación era intentar mantener los valores de la vieja aristocracia, Pinochet “rindió un acucioso homenaje a la dignidad y el prestigio de la judicatura” (Constable y Valenzuela 1991).

## LA INVENCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: LA VICARÍA COMO LABORATORIO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Chile ocupa un lugar central en el desarrollo del movimiento internacional de los derechos humanos (*ver* Keck y Sikkink 1998, 88-92). En el momento del golpe militar (1973) el tema de la legalidad no era un asunto clave. Los abogados, como fue anotado, apoyaron en su mayoría el golpe, y así no había un discurso o un movimiento autónomo de derechos humanos que permitiera a los abogados tomar distancia de la coyuntura política. Por ejemplo, una iniciativa que circuló en contra de la toma militar del poder en 1973, según uno de los signatarios, sólo obtuvo el respaldo de doce firmas, entre ellas las de Jaime Castillo, Francisco Cumplido y Eugenio Velasco —este último asociado con el movimiento de derecho y desarrollo. Así, el comienzo de la actividad en materia de derechos humanos se dio primordialmente a partir de una alianza entre políticos de oposición, especialmente los demócrata-cristianos junto con la Iglesia, la cual aún mantenía

un rescoldo del pensamiento católico social progresista (*ver*, en general, Zinder 1995). Como lo indicó uno de los observadores, “sólo las iglesias resistieron para ofrecer algún tipo de sombra protectora”. Según otro observador, la judicatura “no importaba”; ellos sólo servían como “tapetes de entrada”.

Algunos obispos, liderados por el padre Salas, se unieron a un grupo de abogados y activistas en la creación de un Comité de Paz, el cual a su vez conformó una división jurídica, dirigida inicialmente por José Zalaquett. Muy pronto Zalaquett fue arrestado y retenido por seis semanas. Hacia marzo y abril de 1974, el Gobierno estaba realizando desapariciones como mecanismo para deshacerse de aquellos que eran percibidos como enemigos, especialmente en sindicatos, partidos políticos y universidades. El triunfo relativo del movimiento internacional de los derechos humanos, descrito más adelante, llevó a que la época de represión más cruda en Chile finalizara en 1978, cuando la fuerza secreta de policía (la Dirección Nacional de Inteligencia) fue desmantelada<sup>4</sup>. Pinochet continuaría en el gobierno durante la década de los 80, pero no con el mismo grado de terror que hasta entonces se había ejercido.

El movimiento de los derechos humanos en Chile surgió como una alianza entre estudiantes de derecho, abogados e iglesias, que contaban con el respaldo del Consejo Mundial de Congregaciones, el Consejo Nacional de Iglesias de los Estados Unidos, algunos recursos provenientes de Europa y una creciente presión internacional. La división jurídica del Comité de Paz, que muy pronto creció hasta alcanzar un número de 75 personas, se sirvió de la desacreditada pero no obstante existente tradición jurídica para obtener apoyo, y así adelantó recursos de habeas corpus en todos los casos posibles y del mismo modo ayudó a facilitar abogados de defensa en los tribunales militares. Como afirmó uno de los activistas, algunos sujetos preguntaban “en un comienzo” si de esa forma ellos estaban “legitimando el sistema” al utilizar los juzgados, pero el caso es que “no contábamos con otro tipo de foros”. Si bien los juzgados fallaban a favor del detenido por mucho en dos o tres ocasiones, lo cierto es que estas decisiones también servían para perseguir ciertos “objetivos conexos”.

El Comité de Paz sacó provecho del papel pasivo propio de los jueces. Con la pretensión de mantenerse ajenos al desarrollo de los acontecimientos políticos, los juzgados simplemente empezaron a mandar notas al Gobierno cada vez que era instaurada una demanda alegando por la retención de una persona. Si el Gobierno respondía, la parte demandante sabía que “no había riesgo de muerte”, según uno de los activistas, pero si nunca se

<sup>4</sup> Y Pinochet decretó la amnistía para todas las violaciones excepto para el asesinato de Letelier, el cual fue eximido por presiones provenientes de los Estados Unidos.

sabía nada “por parte del Gobierno”, entonces había que “activar las alarmas”. Ya que Chile había sido una plaza de debate y de preocupación internacional en la época de Allende y la transición democrática hacia el socialismo, el país se mantuvo en los estrados principales de los medios de comunicación. La documentación legal hasta entonces compilada ayudó a que los activistas movilizaran, de acuerdo con otro protagonista, al “*Le Monde*, *Time*, las Naciones Unidas, Amnistía Internacional” y otro tipo de instituciones “que llegaban día tras día”. Así, la atención prestada facilitó la internacionalización de las estrategias empleadas por los activistas.

Como señaló uno de los activistas de ese entonces, “Chile era noticia”. Los reporteros del *New York Times* venían a Santiago “cada semana”. Chile era percibido como “el caso caliente del momento”, ya que las variables allí inmersas encajaban perfectamente en los debates y en las divisiones producto de la Guerra Fría en los Estados Unidos (ver capítulo 8). A través de estas conexiones internacionales, la gente del Comité de Paz muy pronto conoció de la existencia de Amnistía Internacional —que para entonces apenas estaba forjando su credibilidad—, de la Comisión Internacional de Juristas, de la Organización de los Estados Americanos y de los instrumentos internacionales para los derechos humanos que habían sido creados bajo el auspicio de las Naciones Unidas, los cuales, en ciertos casos, apenas estaban siendo adoptados. Según uno de los participantes en estas actividades, si bien al comienzo de la resistencia al golpe militar los abogados hablaban acerca de “la Constitución” o de los “derechos del defendido”, en pocos meses ellos empezaron a referirse a los “derechos humanos” y buscaron, por primera vez, activar sistemáticamente el armazón ofrecido por las Naciones Unidas. La campaña de Jimmy Carter en 1975, que se había servido de los debates adelantados en Washington con motivo del golpe militar chileno, también ayudó a que los derechos humanos se convirtieran en materia de controversia<sup>5</sup>.

No obstante, esto no significa que el movimiento de los derechos humanos hubiera logrado ganarse una legitimidad temprana al interior de Chile. En efecto, el Comité de Paz fue desmantelado por Pinochet en 1975, y el mismo tuvo que abrigarse bajo la sombra protectora de la iglesia católica —conformando así la *Vicaría*— para mantenerse vivo. Pero en últimas, Pinochet y su gobierno se vieron forzados a reconocerle legitimidad a lo que vendría a configurarse como el movimiento internacional de los derechos humanos.

---

<sup>5</sup> Uno de los congresistas de ese entonces manifestó que la legislación de los derechos humanos que precedió la elección de Carter y que le ayudó a ganar la atención del público, “fue adoptada debido a que en el Congreso estábamos bastante, bastante molestos con el Gobierno, particularmente luego de que quedó claro que la administración Nixon había desestabilizado el régimen ... del presidente Allende en Chile”.

Algo de la dinámica de transformación sufrida en Chile y en otras partes puede ser constatada en la historia de José Zalaquett, uno de los líderes chilenos más famosos en materia de derechos humanos. Él se graduó en la facultad de derecho en 1967 y luego se convirtió en profesor de derecho y en abogado defensor en asuntos penales. Estas actividades estaban dentro de la trayectoria asociada con la vieja élite jurídica, pero, como otros pocos abogados que se encontraban en la orilla progresista del derecho, Zalaquett también trabajó brevemente en la reforma agraria promovida por el gobierno de Allende. Fue un demócrata-cristiano que guardaba vínculos con el ala progresista del pensamiento católico. De forma inmediata al golpe militar formó parte del Comité de Paz, que para entonces mantenía, primordialmente, una valencia de orden “político”. Entre aquellos que respaldaron al Comité de Paz, sólo dos eran abogados de tendencia relativamente conservadora y unos pocos eran demócrata-cristianos, que de hecho se habían opuesto al gobierno de Allende. La mayoría –descritos por Zalaquett de acuerdo con una persona cercana a él– “habían simpatizado con la administración de Allende”, e hicieron parte del Comité de Paz como una manera de salvar a algunos “compañeros que habían sido encarcelados”. Su esfuerzo, como lo describió uno de sus miembros, era parte “de una empresa humanitaria jalonada por un comité político que había sufrido un revés”. Como lo señaló otro miembro del Comité, los abogados que “eran de izquierda e inspirados por causas políticas”, empezaron “a emplear herramientas profesionales”, para así convertir la política en derecho. Esta actividad empezó a generar su propia dinámica cuando comenzó “a calar la idea de que ciertos valores” tenían fuerza “universal”, lo cual quiere decir que los mismos empezaron a gozar de un vasto apoyo internacional.

Por lo tanto, no resulta sorprendente que José Zalaquett, una vez expulsado en 1976 luego de su segundo arresto, se fuera a trabajar a Amnistía Internacional, que para entonces aún no hacía parte de la corriente principal en el contexto internacional. Allí él se convirtió en miembro de la junta de la división estadounidense en 1977 (el año en que Amnistía obtuvo el Premio Nobel de la Paz), luego formó parte del Comité Ejecutivo Internacional en 1978 y finalmente fue nombrado como presidente en 1979. Debido a estas actividades, se convirtió en la primera persona no estadounidense en ganar uno de los galardones a los “genios” otorgados por la Fundación MacArthur<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Al interior de Chile, también debe ser dicho, pocos de los abogados que fueron identificados con la oposición realizada en contra de Allende se convirtieron posteriormente en actores importantes para la evolución de las actividades relacionadas con los derechos humanos. Algunas de estas personas, como podría esperarse, tenían vínculos con el movimiento de derecho y desarrollo, tales como Eugenio Velasco y Gonzalo Figueroa. Y otros, incluyendo especialmente a Jaime Castillo, guardaban nexos con los demócrata-cristianos. Castillo había sido ministro de Justicia en

El desarrollo y la universalización de la actividad en materia de derechos humanos logró un alto grado de aceleración con la gestión de las grandes organizaciones filantrópicas, especialmente la Fundación Ford. En Chile, como en Brasil, la inversión de esfuerzos y recursos de las fundaciones en derechos humanos sólo se dio como resultado de pasadas inversiones que se habían suscitado en torno al ámbito de las ciencias sociales<sup>7</sup>. Aprovechando una lectura similar que había surgido de la experiencia brasileña pocos años antes, la gente de la Fundación Ford en Chile se preguntó, “¿qué podemos hacer en un régimen represivo?”; la Vicaría, al menos en principio, “no se ajusta a nuestro programa”. La oficina de la Fundación Ford en Santiago vio la necesidad de “tomar distancia” frente a Pinochet, mas “no sabía qué debía hacer” en materia de derechos humanos. Pero el enfoque amplio que para entonces se había desarrollado en el seno de las ciencias sociales, hizo del escenario chileno un terreno fértil para la aparición de programas internacionales dirigidos sustancialmente al campo de los derechos humanos. El intento de la Fundación por obtener neutralidad en el ámbito de las ciencias sociales no fue muy diferente de lo que en la esfera del derecho vendrían a ser los derechos humanos. No obstante, al comienzo, la Fundación le huyó al discurso de los derechos humanos, ya que probablemente aún guardaba una conexión demasiado estrecha con las contiendas políticas.

Para avanzar un poco en esta historia, luego de los primeros años del régimen de Pinochet, la pregunta de la Fundación acerca de la Vicaría y de

---

el gobierno de Frei. Jose Luis Cea, otro ejemplo, fue un abogado graduado en los años 60, quien luego se convirtió en profesor de derecho constitucional en la Universidad de Chile al final de esa década (así como asesor jurídico de aquellos que redactaron los borradores de la reforma constitucional de 1967). Además, publicó un libro en 1971 acerca de la teoría de la libertad de expresión, basándose en John Stuart Mill y otros autores. En ese entonces, *El Mercurio* elogió el libro al trasluz del “peligro” que revestían las dictaduras comunistas. Algunos otros cercanos al gobierno de Allende criticaron su “discurso burgués”. No obstante, después del golpe, el libro fue prohibido, e incluso Cea perdió por un tiempo su posición como profesor debido a que “hablaba acerca de principios generales” que eran contrarios al querer del régimen. El nexo entre las preocupaciones por los derechos humanos y la línea de derecho y desarrollo también es sugerida por el hecho de que Cea cursó un programa de posgrado en la Universidad de Wisconsin-Madison. Uno de los funcionarios de la Fundación Ford de ese entonces –en cierta forma opuesto a Gardner (1980)– sugirió que pudo haber existido un vínculo entre el Proyecto Chile en Derecho y algunos pocos abogados del establecimiento que habían escogido estudiar el campo de los derechos humanos. Luis Bates provee otro nexo entre la línea de derecho y desarrollo y una posición más cercana con los derechos humanos en comparación con aquella de los abogados chilenos tradicionales. De hecho, tiempo más tarde, Bates fue el fiscal encargado de investigar el asesinato de Letelier.

<sup>7</sup> Como uno de los funcionarios de la Fundación Ford lo manifestó, la supervivencia económica de las ciencias sociales, más que la del derecho, se vio amenazada por el gobierno militar. Los abogados tenían “un mercado de trabajo diferente”, ya que lograron seguir ejerciendo “el derecho de los negocios, el derecho comercial y el derecho penal” a pesar del golpe militar. No obstante, también es cierto que las inversiones pasadas de esfuerzos y recursos en favor del derecho no habían generado dividendos significativos.

otras entidades pasó a ser la siguiente, de nuevo, de acuerdo con uno de los funcionarios de ese entonces: “¿cómo podemos hacer esto sin involucrarnos en política?”. En otras palabras, “¿es esta una actividad en favor de los derechos humanos o una actividad política partidista?”. La documentación prolífica de la Vicaría –“la gente pudo recabar datos empíricos”– impresionó a los delegados de la Fundación Ford cuando visitaron a Santiago. “No sólo se trataba de gritones” sino de personas “curiosamente legalistas”.

Para finales de los años 70, según uno de los funcionarios de la Ford que laboraba en esa época, “el modelo había sido implementado” y “funcionaba en Chile”. La Ford entonces vislumbró y fomentó la creación de “redes internacionales que pudieran llegar a auxiliarse mutuamente” en materia de derechos humanos. Asimismo, la Ford desarrolló un programa formal en derechos humanos, y una de las personas que ayudó a elaborarlo, Peter Bell, hizo de los derechos humanos la pieza central de la Fundación Interamericana, la cual dirigió desde finales de la década de los 70 hasta principios de los años 80 (*ver* Keck y Sikkink 1998)<sup>8</sup>.

## LA RECONSTRUCCIÓN INTERNACIONAL DE UN CONSENSO ESTATAL: DEL ESTADIO AL SALÓN DE CLASES

La institucionalización de la actividad de los derechos humanos, financiada por las organizaciones filantrópicas, siguió la senda de las grandes inversiones que se habían dado en la esfera académica de las ciencias sociales. La sociología e incluso la economía se habían convertido en disciplinas altamente politizadas en la era de Allende, mientras que una serie de personas graduadas, que salían al mercado en un número que sólo el Estado era capaz de absorber, dirigieron su atención hacia un cambio político y social. La Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Cieplan), un centro de investigaciones reconocido en el área económica y operado primordialmente por economistas formados en los Estados Unidos a comienzos de los años 70, asumió una actitud parecida a la de otras instancias en cuanto a su compromiso general para con el diseño de estudios que fueran de utilidad para el Estado, incluyendo el régimen de Allende. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Cepal, entre otras instituciones, también se dedicaron fuertemente al estudio de teorías de la dependencia, así como a otro tipo de análisis que hicieron girar la balanza hacia la izquierda, lo cual parecía inconsistente con los esfuerzos de la anterior generación de especialistas en ciencias sociales que tenían

<sup>8</sup> Uno de los integrantes de la Fundación Ford afirma que ciertos elementos de un programa de derechos humanos ya existían en Argentina a principios de los años 60, que luego “empezaron a extenderse en el Brasil” con posterioridad al golpe militar de 1964, y luego se difundieron “completamente mediante grupos llamados de derechos humanos en Chile” después de 1973.

una orientación más positivista. La política guiaba el destino de las ciencias sociales mientras la situación de compromiso político llegaba a su fin. Luego de que Pinochet llegó al poder, se dio un resurgimiento de los anteriores enfoques de corte más estadounidense, los cuales buscaban tomar distancia de una agenda claramente política, en gran medida para sobrevivir en un entorno en donde hacer política era ilegal.

Los centros de investigación que contaban con financiación del exterior —y con la protección internacional y en ocasiones con la religiosa— se convirtieron en el hogar de las personas opositoras de Pinochet (Puryear 1994; Santiso 1996). Como fue resaltado por Jeffrey Puryear, uno de los funcionarios de la sede chilena de la Fundación Ford, el nuevo papel que desempeñaron los centros comenzó con la realización de tres proyectos conformados por seis investigadores y financiados por la Ford, cuyo objeto era facilitarles refugio a académicos disidentes que habían sido expulsados de las universidades (45). Incluso cuando los centros crecieron —alcanzando su cenit en 1988, cuando llegaron a ser 49 y empleaban alrededor de 664 profesionales— “los centros privados de investigación de oposición continuaron recibiendo sus fondos casi en su totalidad de arcas extranjeras” (Puryear 1994, 43, 51)<sup>9</sup>.

Estos centros privados financiados con dineros foráneos tenían diversos vínculos con el movimiento de los derechos humanos, y de hecho muchos de ellos emprendieron estudios sobre el papel de los derechos humanos (Puryear 1994, 45). Sin embargo, estos centros sobre todo facilitaron otro tipo de caminos para transformar la política en un escenario técnico y neutral. Así, mantuvieron un nexo directo con el ámbito de las ciencias sociales y con los especialistas en ciencias sociales que habían venido ganando importancia durante la década de los 60. La nueva inversión de esfuerzos y recursos, como lo indicó uno de los participantes de la Fundación Ford, “fue una extensión natural de ayuda facilitada a lo largo de los años 60, cuando una variedad de donantes emprendieron esfuerzos sistemáticos y sostenidos para vigorizar la enseñanza y la investigación en ciencias sociales”. De este modo, un grupo de “políticos especialistas en ciencias sociales”, que había mantenido una posición activa durante la década de los 60, asumieron el liderazgo de estos centros, permitiéndoles permanecer en Chile así como reorganizarse luego del golpe militar.

Las inversiones en el ámbito de las ciencias sociales beneficiaron a aquellos pertenecientes a la clase política que contaban con acreditaciones en

<sup>9</sup> Según Santiso (1996, 260), el respaldo extranjero fue, por parte de los Estados Unidos, de alrededor de 55 millones de dólares por año en la mitad de la década de los 80, y por parte de Alemania, aproximadamente de \$26 millones por año en el período 1984-1988. De hecho, los recursos germanos tenían un vínculo íntimo con los partidos políticos y tendían a orientarse hacia aquellas instituciones que fueran cercanas al partido correspondiente de Chile (1996, 261).

dicho ámbito. Como afirmó Puryear, “así emergieron lo que varios observadores caracterizaron como ‘una extraña combinación de políticos intelectuales’” (1994, 57). La Fundación Ford, por ejemplo, como sostuvo Edgardo Boeninger, “mantuvo una simpatía especial hacia la democracia, pero no pudo financiar ciertos perfiles sólo porque tenían una etiqueta política”. Como resultado, “los centros impusieron una estructura académica a los políticos, invitándolos a seminarios y enviándoles diverso tipo de publicaciones” (Puryear 1994). Más aún, “las ciencias sociales en general eran permitidas, mientras que la política no”. Como lo expuso Alejandro Foxley, del Cieplan, dentro del seno de las ciencias sociales “la crítica más aceptada era la económica. De esta forma el debate político finalmente se convirtió en una discusión sobre políticas económicas” (Puryear 1994, 58). Como veremos más adelante, los políticos tradicionales –y especialmente los abogados tradicionales–, fueron incluidos dentro de este marco académico o simplemente eliminados del todo del debate<sup>10</sup>.

Los términos de estos debates científicos, tanto económicos como sociales, fueron “mejorados” y transformados en el mercado internacional de las técnicas y los conocimientos especializados. Por ejemplo, el debate económico tuvo que ser conducido por “un grupo de especialistas respetados” (José Brunner, en Puryear 1994, 59) que pudieran hablar el lenguaje de la matemática, el cual para ese entonces era adquirido primordialmente a través de una educación adelantada en el extranjero, sobre todo en los Estados Unidos. En general, como también precisa Puryear, “los donantes del extranjero tendían a valorar más la ciencia que la ideología, y los asuntos técnicos más que los teóricos” (52). Tal y como lo sugirió José Joaquín Brunner, el intelectual chileno aprendía “tres fórmulas anglosajonas: ‘pública o perece’, ‘no a las cosas sin sentido’ y ‘responsabilidad pública’” (Puryear 1994, 53). Según Brunner ahora ellos eran como la economía, a saber, “abiertos hacia la competencia internacional”. De igual forma, “los estándares internacionales se volvieron más relevantes” (Puryear 1994, 53, 52), y las ciencias sociales lograron un mayor grado de profesionalidad. Así, los nuevos intelectuales cosmopolitas estaban destinados a resultar favorecidos.

Estos cosmopolitas especialistas en ciencias sociales terminaron involucrados en una red internacional de intelectuales que examinaban el mismo conjunto de problemas. Esta red incluía académicos foráneos y chilenos que se encontraban viviendo en el extranjero durante el régimen de

<sup>10</sup> Así, Puryear señala que los nuevos líderes “socialistas” eran intelectuales, “en contraste con los viejos líderes cuya base se había consolidado en el sector laboral o mediante la organización de los partidos” (1994, 63). Para realizar el paralelo obvio, el mismo fenómeno se dio en el dominio de los derechos humanos, en donde aquellos que progresaban eran asociados con el derecho, y no con el ejercicio de la política, en materia de derechos humanos.

Pinochet (Puryear 1994, 76)<sup>11</sup>. El enfoque de esta comunidad sufrió un viro que fue desde la ideología y la teoría general hacia el pragmatismo y el pluralismo (Puryear 1994, 69). Como lo expuso Miguel Garretón, de la Flacso, los centros de investigación más importantes permitieron a los especialistas en ciencias sociales “reagruparse” y mantener “contactos con el mundo exterior”, creando de esta manera “una red muy sorprendente tanto adentro como afuera”.

La creación de estas plazas de intercambio para las élites de intelectuales cosmopolitas facilitó de esta manera el proceso de construcción de un nuevo consenso, así como la aparición de “nuevos interlocutores” capaces de darle voz y difusión a dicho consenso (Santiso 1996, 266, 269)<sup>12</sup>. Diversas personas lograron conformar nuevas relaciones y estructuras de liderazgo. En particular, comenzando en los años 80 y acelerando el proceso con la crisis económica suscitada en esos años, los centros de investigación prestigiosos que habían iniciado su trayectoria de un modo bastante apartado –incluyendo los de derecha que asistían a los economistas en el poder y aquellos más de izquierda que recibían en su seno a los intelectuales disidentes– empezaron a crecer de manera conjunta, facilitando así los compromisos que condujeron a la transición al final de la década.

La segunda generación de Chicago Boys –más decidida a pensar en instituciones en comparación con el primer grupo que le había prestado sus servicios a Pinochet– comenzó a inscribirse en un nuevo tipo de discurso intelectual. El Centro de Estudios Públicos (CEP), fundado en 1980, se constituyó en un nuevo foro para dicha generación<sup>13</sup>. Bajo la dirección de Arturo Fontaine Talavira, hijo del editor de *El Mercurio*, el CEP expandió su enfoque más allá de los asuntos económicos básicos. Este centro trajo de los Estados Unidos pensadores “neoliberales” de punta –tal y como ahora son caracterizados–, siendo de este modo un vehículo para la realización de seminarios que incluían intelectuales de oposición. Al mismo tiempo, el personal del CEP empezó a participar en la vida intelectual de los otros centros privados de investigación (Puryear 1994, 91). Por lo tanto, las élites intelectuales de ambos flancos comenzaron a respetar ciertas reglas del juego, las cuales hacían que se tolerara un alto grado de discusión en los debates académicos cosmopolitas (Santiso 1996, 267).

<sup>11</sup> Santiso los describe como “comunidades epistémicas fuertemente transnacionalizadas” (1996, 75) a través de la financiación y de las actividades por ellos adelantadas. De esta manera, ellos estuvieron perfectamente familiarizados, por ejemplo, con el ocaso global del socialismo y con la lucha de España para consolidar la democracia.

<sup>12</sup> “Ellos restablecieron vínculos de confianza que fueron emergiendo progresivamente, primero en el plano intelectual y luego en el plano político, respecto al consenso sobre el estilo de transición que se debía adoptar” (Puryear 1994, 67).

<sup>13</sup> Evidentemente la idea original era construir una universidad, pero el proyecto nunca se llevó a cabo.

Dentro de este mundo fueron forjados los contactos personales e intelectuales que resultaron cruciales para la transición<sup>14</sup>. Como lo propuso Miguel Garretón, estos contactos tornaron “la resistencia en oposición”, desarrollando así –en las palabras de otro protagonista clave– un “discurso positivo” para el regreso a la democracia, al igual que una estrategia de negociación y la producción de una serie de acomodamientos con los cambios políticos y económicos implementados por Pinochet. Entre este grupo, por lo general se le conceden a Edgardo Boeninger los créditos como el agente determinante de las ideas y las personas (Puryear 1994, 92-95; Santiso 1996, 270). Cercano a Patricio Aylwin, un político de corte más tradicional, Boeninger fue crucial tanto para la empresa de reunir a los intelectuales como para el perfeccionamiento de una alianza con la clase política tradicional representada por el propio Aylwin.

La crisis de la deuda a principio de los años 80 llevó a que el grupo de Boeninger y los intelectuales en el poder reconocieran la importancia de este cometido académico así como de las redes de vínculos que se estaban creando o que estaban en proceso de ser reconstruidas. En el otro costado, la crisis de la deuda también incrementó la importancia que el régimen de Pinochet le concedía a la legitimidad internacional. Hacia 1986, desde la perspectiva de Boeninger y otros que se encontraban en la oposición, “la movilización social no condujo a la caída” de Pinochet –según palabras de uno de ellos–. De hecho la economía estaba sufriendo un colapso, pero el desastre económico resultante no precipitó el tipo de movilización social que se requiere para derrocar a un gobierno militar. Por lo tanto comenzaron a concentrarse más en el plebiscito de 1988 que había sido programado por Pinochet en 1980. Empezaron así a tomarse en serio la posibilidad de volver al poder a través de unas elecciones.

Simultáneamente llegaron a la conclusión de que un cierto tipo de aceptación de la amnistía propuesta por Pinochet para impedir juicios por violación de los derechos humanos tendría que ser necesaria. Igualmente admitieron que tendría que haber una “política económica responsable” que continuara con la liberalización impulsada por los Chicago Boys. La oposición política, unificada como parte de la Concertación de Partidos para la Democracia, congregó una campaña para votar por el no en el plebiscito de 1988. Un “comité técnico para el No”, dirigido por científicos sociales y asistido por una firma consultora estadounidense, entonces condujo la primera campaña “moderna” en Chile, enfatizando en la votación, en la focalización de grupos y en la producción de una sofisticada publicidad en

<sup>14</sup> La lista de figuras clave de este mundo incluye a Edgardo Boeninger del Centro de Estudios para el Desarrollo (CED); Alejandro Foxley del Cieplan; José Joaquín Brunner, Enrique Correa, Angel Flisfisch, Manuel Antonio Garretón y Norbert Lechner de la Flacso; Eugenio Tírón del Centro de Estudios Sociales y Educación (SUR); y Felipe Larraín del CEP (cf. Santiso 1996, 269).

la televisión (Puryear 1994, 150-159). La estrategia, que también se apoyaba en diversas presiones internacionales que exigían unas elecciones limpias (Carothers 1991) —especialmente luego de la decisión de Reagan de respaldar el movimiento de los derechos humanos para este caso específico—, desembocó en una victoria con el 55% de los votos así como con la convocatoria a unas elecciones presidenciales para el año siguiente.

Dentro del gobierno de Pinochet, al igual que en los prestigiosos centros de investigación que lo rodeaban, la crisis económica representó más poder para aquellos que estaban interesados en erigir instituciones más legítimas y en prestar mayor atención a la esfera del derecho. La necesidad de instituciones tuvo lugar para proteger el legado de los Chicago Boys y para generar una mayor credibilidad internacional<sup>15</sup>. Por supuesto, la tolerancia para con una creciente actividad política de la oposición fue otro de los factores presentes (Boeninger 1996, 8). Finalmente de nuevo se prestó atención al sistema judicial, en parte por las dificultades que los jueces habían suscitado en el período inmediatamente posterior a la crisis de la deuda<sup>16</sup>.

Una de las figuras ejemplares del ala de Pinochet en las negociaciones fue Carlos Cáceres, un economista que fue presidente del Banco Central en 1982 y ministro de Hacienda en 1983. Él también contaba con acreditaciones norteamericanas en su haber, incluyendo dos títulos obtenidos en los Estados Unidos y una buena relación tanto con Milton Friedman como con Friedrich von Hayek, entre otros, a través de la Mount Pelerin, una sociedad transnacional cuya sede estaba en Ginebra<sup>17</sup>. Luego de ausentarse del Gobierno por varios años, fue invitado a ocupar el cargo de ministro del Interior en 1988. De acuerdo con fuentes periodísticas, Cáceres fue una figura central en la negociación de los cambios constitucionales realizados por cada bando para acceder pacíficamente a la configuración

<sup>15</sup> La crisis económica acarreó ataques voraces en contra de los economistas por parte de los nacionalistas en el gobierno de Pinochet e incluso de *El Mercurio*. Según Osorio y Cabezas, “a inicios de febrero de 1983, los nacionalistas lanzaron una nueva ofensiva para tomar el control del régimen. Las condiciones eran propicias. La crisis económica había dejado en desgracia la imagen de los Chicago Boys, y Pinochet se mostraba receptivo a sus críticas” (1995, 139). El ministro del interior, Sergio Onofre Jarpa, en una charla que dictó a los empresarios, atacó las ideas “extranjeras” de los Chicago Boys (Osorio y Cabezas 1995, 143).

<sup>16</sup> Según un observador, el grupo respectivo dentro del Gobierno en el período 1982-1986 emprendió ciertos esfuerzos para reformar la judicatura, ya que los jueces estaban siendo incapaces de manejar las bancarrotas producto de la crisis de la deuda. También existían casos criminales extensos que nunca habían llegado a la etapa final. El número de juzgados se incrementó en un 50% para atender los numerosos casos de la crisis de la deuda, pero aun así la situación no mejoró. Algunos ingenieros realizaron un estudio para el Ministerio de Justicia en 1984-1985, sugiriendo que los tribunales necesitaban modernizar sus procesos, pero la judicatura y sus aliados tradicionales se resistieron. Así, manifestaron que “los economistas estaban entrometiéndose en la marcha de los tribunales”, y advirtieron que “no intentarían apurarnos”. El Gobierno aún no quería tener altercados con la judicatura, así que el cambio terminó echándose al traste.

<sup>17</sup> Cáceres se afilió con Pedro Ibáñez en la década de los 60 (Osorio y Cabezas 1995, 153).

de un nuevo gobierno (Cavallo 1992, 56-68; Otano 1995, 73)<sup>18</sup>. Aun cuando en estricto sentido no era un *Chicago Boy*, estaba comprometido con la institucionalización del nuevo orden económico. Conforme a Osorio y Cabezas (1995, 143), Pinochet se vio en la necesidad de promover el perfil de Cáceres y de sus aliados, a pesar de las críticas elevadas por los economistas de Chicago luego de la crisis de la deuda, debido a la conveniencia de mantener personas de suficiente talla internacional para afrontar las negociaciones con los Estados Unidos y el FMI<sup>19</sup>. A Cáceres además se le ha concedido el crédito de convencer tiempo más tarde a Pinochet de introducir ciertas reformas en la Constitución de 1980, “en aras de obtener éxito a través de su legitimación” (Osorio y Cabezas 1995, 148).

El punto más relevante acerca de los intelectuales cosmopolitas descritos por Puryear y Santiso –al igual que de sus análogos en el gobierno– es que eran “políticos pensantes” y “políticos gestores” al mismo tiempo (Santiso 1996, 265), tanto por sus dotes en investigación como por sus redes personales y profesionales, las cuales se extendían mucho más allá de los límites de Chile. Ellos facilitaron lenguajes y herramientas de gobierno “modernos”, que fueron empleados para salvar a la economía neoliberal de Pinochet, así como para promover un modelo económico de corte democrático y neoliberal. Los intelectuales de oposición también se convirtieron en figuras clave en el gobierno de Aylwin y en la posterior administración de Eduardo Frei. Virtualmente todos los actores principales de los centros privados que se habían opuesto a Pinochet formaron parte de los nuevos gobiernos, y los economistas se mantuvieron como el grupo más numeroso dentro del gabinete de ministros, incluso luego de que el período de transición había llegado a su fin (*ver* Markoff y Montecinos 1993, 38)<sup>20</sup>.

En varios sentidos, los políticos intelectuales reemplazaron a los abogados tradicionales, y en particular el papel que ejercían en el Gobierno. De hecho, varias de estas personas se desempeñan en actividades –incluyendo aquellas de participación en la vida política como intelectuales– que se parecen bastante a las “tareas que desarrolla un abogado”, de acuerdo con los tradicionales cánones chilenos. También se puede constatar la generación de una red personal de contactos bajo la sombra protectora de la credibilidad académica, pero esta vez ya no suscitada en las facultades de derecho sino en los centros de investigación. De modo similar, parte de la actividad del nuevo grupo se encuentra orientada a la producción de de-

<sup>18</sup> Cáceres actualmente es el presidente del Centro de Libertad y Desarrollo, creado por Hernan Buchi.

<sup>19</sup> “Una visita del FMI obligó a que el Gobierno lo llamara, ya que no se sabía de otra persona con su capacidad y experiencia para afrontar a los negociadores de la organización internacional” (Osorio y Cabezas 1995, 143).

<sup>20</sup> Entre aquellos de los centros privados que formaron parte del Gobierno, se encuentran Brunner, Boeninger, Foxley, Enrique Correa, Carlos Ominami y muchos otros.

claraciones legítimas pero, en contraste con los abogados tradicionales y con los profesores de derecho, dichas declaraciones son más modernas, esto es, más consistentes con aquellas que son producidas en Norteamérica.

## **BRASIL: LA RESTAURACIÓN Y LA FRAGMENTACIÓN DEL ÁMBITO JURÍDICO DEL PODER**

La experiencia brasileña en materia de derechos humanos se encuentra marcada por el papel que lograron jugar las instituciones nacionales existentes. Los escenarios confinados de Chile facilitaron la presencia de un tipo de confrontación que estuvo casi totalmente internacionalizada desde un principio. La élite más extendida y diversa del Brasil permitió que se dieran muchas más gradaciones entre los militares de línea dura y los activistas militantes. El estamento militar, en sí mismo, era más variopinto en el caso del Brasil, con un grupo instruido que ya contaba con vínculos con los Estados Unidos, debido al método de enseñanza implementado en las academias militares. El primer golpe militar de 1964 no desató una ruptura abrupta y de hecho obtuvo un respaldo relativamente amplio dentro de la élite brasileña. Como en Chile, el movimiento de los derechos humanos necesitó la protección de la Iglesia, pero también había instituciones jurídicas —especialmente el gremio organizado de abogados— que lograron ser movilizadas cuando las personas de línea dura accedieron al poder a finales de los años 60.

### **Las comisiones de paz y de justicia: el reagrupamiento de notables de élite alrededor de la iglesia**

La abierta oposición frente a las medidas represivas de los militares en el Brasil inicialmente tuvo su centro en la iglesia católica<sup>21</sup>. Dom Paulo Evaristo Arns, arzobispo designado de São Paulo en 1971 (y cardenal en 1973), fue una ficha estratégica para reunir a la oposición que logró consolidarse dentro de la comunidad activista católica. Él conformó las Comisiones de Paz y de Justicia que empezaron a orientar sus actividades en contra de la violencia producida por el régimen militar<sup>22</sup>. Asimismo, dio el sustento y algo de la autonomía que se requería frente a las condenas del Vaticano a los actos de tortura del Brasil, así como frente a la campaña de las iglesias cristianas en favor de los derechos humanos —la cual fue lanzada en 1973, en coincidencia con el vigésimo quinto aniversario de la Declara-

<sup>21</sup> La oposición se pudo servir de la historia activista de la Iglesia de la década de los 50 e inicios de los 60 (ver, en general, Mainwaring 1986).

<sup>22</sup> Él recibió un premio importante por sus actividades en derechos humanos de parte del gobierno de Cardoso el 10 de diciembre de 1995, en conmemoración de la Declaración Universal. También fue el organizador del movimiento Tortura Nunca Más.

ción Universal de los Derechos Humanos promulgada por las Naciones Unidas (Della Cava 1989, 146-147)<sup>23</sup>. Según Mainwaring, “Dom Paulo muy pronto se convirtió en líder a lo largo y ancho de la nación, adentro y afuera de la Iglesia, en la campaña para proteger los derechos humanos” (1986, 106)<sup>24</sup>.

Desde sus inicios la campaña de la Iglesia involucró a un puñado de abogados. Uno de ellos fue José Carlos Días, quien estuvo dispuesto a defender a los presos políticos perseguidos por el régimen militar<sup>25</sup>. Él se unió al grupo debido a que el Cardenal en 1970, quizás aprovechando los vínculos que Días había creado con la izquierda católica en sus actividades de estudiante, le pidió formar parte del establecimiento de la Comisión de Paz y Justicia. Días entonces se convirtió en su segundo presidente, ayudando no sólo a la defensa de los prisioneros políticos sino también al impulso de áreas tales como la censura de prensa o la obtención de pasaportes para personas brasileñas que se encontraban en el exilio. Otro de los abogados graduados a quien el Cardenal le solicitó hacer parte del proyecto fue Fabio Konder Comparato, profesor de la Universidad de São Paulo que había seguido la tradicional trayectoria de adelantar estudios en el exterior. También resulta importante mencionar, debido a su relevancia posterior, a José Gregori, una de las figuras destacadas en el gobierno de Cardoso y actualmente magistrado de la Corte Suprema. Él también trabajó en la promoción y protección de los derechos humanos en un esfuerzo conjunto con la iglesia de São Paulo. Estos abogados, que contaban con un perfil relativamente tradicional, fueron de las pocas personas que reaccionaron rápidamente con el fin de reajustar dicho perfil de acuerdo con las nuevas exigencias surgidas como consecuencia del ascenso al poder de los militares de línea dura. Como veremos más adelante, estos ejemplos de São Paulo guardan nexos con las actividades que se estaban llevando a cabo en Río de Janeiro a través de la *Ordem dos Advogados (OAB)*, la organización gremial de los abogados brasileños.

<sup>23</sup> Della Cava sitúa la actividad de la Iglesia en el contexto de las políticas de la propia iglesia brasileña y asimismo toma en consideración las conexiones internacionales y las presiones provenientes de la Iglesia católica (1989).

<sup>24</sup> Mainwaring sostiene que en el período 1974-1982 “la iglesia brasileña ... se convirtió en la iglesia más progresista del mundo” (1986, 145).

<sup>25</sup> Él había tenido una trayectoria bastante típica después de haberse graduado en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de São Paulo en 1963. Luego empezó a representar a los prisioneros políticos en 1969, pero esta labor fue cuidadosamente expresada en términos jurídicos profesionales. Según una fuente cercana a él, para que “mantuviera una postura profesional” no aceptaba dinero de nadie excepto de las familias que pudieran sufragar los gastos. De esta forma, dio énfasis a la necesidad de profesionalismo y de autonomía con respecto al Estado. De otra parte, defendió aproximadamente a 700 prisioneros políticos a pesar de que fue puesto en prisión en tres ocasiones. Resulta importante anotar que los abogados por lo general tuvieron éxito ante los tribunales marciales, ya que el sector de línea dura del estamento militar colocó a los funcionarios de tendencia más liberal al servicio de dichos tribunales (Skidmore 1988, 131-132).

## La OAB: de las estrategias elitistas a las estrategias institucionales

No hay duda de que la OAB, como institución, pasó a ser uno de los actores centrales en la transición del régimen militar frente a la actual forma de gobierno democrático. No obstante, la historia no es meramente unidimensional. El proceso fue relativamente lento; la OAB asumió un papel relevante sólo hasta la mitad de la década de los 70. Este papel fue el resultado de una combinación de presiones directamente ejercidas en la práctica del derecho, presiones que se precipitaron debido a los ideales jurídicos defendidos por el personal raso de la OAB, así como al incremento de inversiones en esfuerzos y recursos por parte de abogados graduados de élite, quienes se servían del escenario en pleno cambio de los Estados Unidos, así como del movimiento internacional de los derechos humanos. Durante el proceso, la OAB misma sufrió un giro, pasando de un período en donde estaba dominada por las personas de élite detentadoras de cargos dispuestos adentro y alrededor del derecho, hacia otro en donde los miembros rasos trataron de asumir el control de la institución e implementar muchas más líneas de ayudas corporativas<sup>26</sup>. Pero la influencia política de la OAB decreció nuevamente cuando los partidos políticos y la democracia política brasileña restauraron varias de las plazas tradicionales para que fueran ocupadas por políticos–abogados.

Un prestigioso abogado de negocios en Río, quien guarda vínculos íntimos con la OAB, anotó que, por muchos años, los abogados del Brasil no se vieron muy afectados por el golpe militar, continuando de esta forma con su actitud de “prestar atención [sólo a sus propios] negocios”. Mientras el gobierno había cambiado, ellos lograron seguir desarrollando las mismas actividades. De hecho, la mayoría de los miembros de la profesión jurídica dieron su apoyo inicial al golpe militar de 1964 (junto con otras élites y el

<sup>26</sup> Otro residuo del activismo político de la OAB en los años 80 fue que tal institución también sirvió como foro de discusión sobre el tópico de lo que debía ser el derecho, así como de escenario de promoción tanto del “derecho alternativo” como de la sociología del derecho. De hecho existen numerosas publicaciones que promueven el “derecho alternativo” en el Brasil, y por un lapso de la década de los 80 el área de investigaciones de la OAB estuvo dirigida por abogados que guardaban nexos con los académicos de la línea de derecho y sociedad y con personas simpaticantes con la reforma en la educación del derecho. Eliane Junqueira, quien había realizado un programa de derecho y desarrollo en la PUC como estudiante, fue la directora del programa de investigación de la OAB desde 1985 hasta 1987, y Michael Pressburg, uno de los líderes en el “derecho alternativo”, fue director de dicha institución de 1989 a 1991 (OAB/RJ 1995). El mismo derecho alternativo se ha servido de muchas fuentes de Europa y de los Estados Unidos, y parte de su atractivo consiste en que pretende integrar el escenario internacional de los derechos humanos a los debates políticos brasileños, y especialmente a discusiones acerca de los derechos sociales que puedan ser empleadas en contra del neoliberalismo. Así, el derecho alternativo y la línea de derecho y sociedad se encuentran estrechamente conectadas. Entre los ejemplos de volúmenes editados que combinan estos dos campos de estudio se encuentran los libros de Faria (1989, 1994).

Gobierno de los Estados Unidos). En general, lo que ocurrió es que la élite de la sociedad brasileña, muchos de cuyos integrantes habían sido educados como abogados, en un principio no movilizó la estructura de la OAB para engendrar una oposición institucional al poder militar. Como lo sugiere la discusión de las Comisiones de Paz y de Justicia, la situación empezó a cambiar con el ascenso de los militares de línea dura.

Pero al interior de la OAB resulta claro que, ya desde 1972, sus funcionarios estaban expidiendo declaraciones significativas en favor del Estado de derecho (Skidmore 1988; 186; Venâncio 1983, 155-158). Igualmente en el encuentro de la OAB de 1974 se enfatizó el tópico de “el abogado y los derechos del hombre” (Venâncio 1982, 169-175). No obstante, el período en que la OAB consiguió ser más visible fue bajo la administración de Raymundo Faoro, quien llegó a ser presidente de la OAB sólo hasta 1977-1978<sup>27</sup>. Faoro, como politólogo también formado en derecho y reconocido en el ámbito académico por sus libros jurídicos, provino de los lazos presentes en el Sur meritocrático y no de aquellos propios de la élite más tradicional<sup>28</sup>. Según uno de los abogados de élite en Río, Faoro era “un personaje peculiar que fue elegido sólo por un voto”, pero que sin embargo “dio un gran prestigio” a la OAB<sup>29</sup>.

La dinámica que trajo a Faoro al poder ilustra lo que era considerado “peculiar” en él. Pero primero resulta necesario examinar la estructura de la OAB y de su institución hermana, el aún más elitista Instituto de Abogados Brasileños. Este Instituto fue creado en 1843, mucho antes de la fundación de la OAB en 1930 (Falcão 1988, 426). En la década de los 60, el Instituto contaba sólo con alrededor de 300 miembros, pero se dice que controlaba una tercera parte de los miembros de los consejos regionales de la OAB “hasta tiempos recientes” (Falcão 1988, 426). Sus actividades se centraban en la realización de seminarios y en la discusión de importantes asuntos jurídicos pero, sobre todo, se trataba de un club de la élite. De acuerdo con uno de los miembros de ese entonces, el Instituto era “bastante elitista”, con un sistema de admisión de “balota negra”, lo cual significaba que los miembros debían tener una cierta “posición social” para tener

<sup>27</sup> Eduardo Seabra Fagundes, su sucesor, y también formado en el Ceped, fue el blanco de una bomba que mató a un trabajador de la OAB.

<sup>28</sup> Los logros de Faoro encajan bastante bien con el modelo de éxito personal que para entonces existía en Brasil. Ya que el trabajo académico brillante generalmente no se fundaba en la doctrina puramente jurídica, los abogados intelectuales destacados podían desplazarse por una serie de tópicos y “disciplinas”. Los trabajos de Faoro representan los logros de una generación y una tradición que ignoró las fronteras intelectuales. Su famoso libro, *Los dueños del poder*, fue publicado en 1957.

<sup>29</sup> Faoro también creía, de acuerdo con la misma fuente, que todos “los cargos directivos” estaban a su disposición después de haberse desempeñado en este trabajo, pero en realidad no lo estaban. En efecto, no obtuvo acceso a múltiples posiciones que, como él mismo sabía, caracterizaban a la tradicional élite brasileña.

acceso. Los que tenían dicha posición social, recalcan, no eran aquellos que “solamente” ejercían el derecho. De hecho, los abogados generalistas diletantes del Instituto por regla general pasaron a ser presidentes de la OAB.

Los líderes reconocidos del gremio de abogados brasileño no eran “abogados practicantes” sino, mejor, dirigentes del Estado, profesores, expresidentes de los tribunales, exmagistrados de la Corte Suprema y otros que en buena medida formaban parte de la élite brasileña gobernante. Se trataba de una entre las muchas posiciones que podía llegar a caracterizar las múltiples actividades de la élite jurídica tradicional. Con el ascenso al poder de los militares de línea dura, algunas de las posiciones en los partidos políticos y en el Estado se vieron obstruidas. Aun cuando de una manera algo tardía, los miembros de esta élite utilizaron la OAB como una plataforma poderosa para reclamar el regreso al Estado de derecho. No obstante, en la realización de este cometido la élite impulsó y participó en un proceso que recurrió a los esfuerzos de los profesionales rasos para consolidar y validar la autonomía del derecho. El movimiento que reclamaba asumir el derecho en serio desembocó en la dirigencia de la OAB por parte de Faoro. Otras personas que ayudaron a la movilización de la OAB, y se sirvieron de la misma, eran de un corte más típico de la élite tradicional, buscando caminos para emplear los esfuerzos y los recursos invertidos en beneficio de sus propias posiciones, como líderes potenciales de una élite que se encontraba en creciente oposición ante los militares de línea dura.

Resulta interesante, dentro del contexto brasileño, que la demostración de fuerza por parte de personas del nivel raso tuviera una repercusión más amplia en el manejo político de las profesiones. En efecto, poco después, los profesionales rasos empezaron a desaprobare a aquellos que pretendían acceder a los altos cargos de la OAB sin que fueran “verdaderos” abogados, pues con ello simplemente estaban intentando ingresar en la élite gobernante. Las políticas de la OAB se transformaron, dejando de ser una plaza dominada por los detentadores de la élite, para pasar a las manos de las bases. Esta nueva supremacía hizo que el enfoque de la OAB también sufriera un cambio paulatino, teniendo ahora más importancia los asuntos del pan de cada día de los abogados practicantes que aquellos atinentes al Estado. Como era de esperarse, los miembros de la élite jurídica se inclinaron a mantener una posición fuertemente crítica frente a esta tendencia que privilegiaba las cuestiones corporativas.

El escalamiento del activismo de la élite en contra del estamento militar –ostensible en las actividades adelantadas por la OAB en respaldo al Estado de derecho– surgió en un momento en que la opinión internacional y una buena parte de la doméstica había experimentado una alteración, fenómeno que incluso estaba teniendo lugar dentro de las filas militares (Skidmore 1988, 200). Dentro de Estados Unidos, en donde inicialmente el

golpe militar había sido avalado, el consenso en torno a la Guerra Fría se encontraba dividido a tal punto, que el Congreso dispuso los asuntos materia de derechos humanos como uno de los puntos en la agenda de las relaciones internacionales. Las actividades en Chile, arriba reseñadas, así como las campañas posteriores realizadas en la Argentina, ayudaron a edificar una comunidad internacional de los derechos humanos más legítima y extensa. Por supuesto, la elección de Jimmy Carter tuvo relación con la pujanza de esta tendencia. Amnistía Internacional comenzó a publicar reportes acerca de la situación de Brasil en 1972 (Skidmore 1988, 196, 374). Asimismo, los informes del Departamento de Estado estadounidense, ordenados por el Congreso como una de las consecuencias de la división del establecimiento estadounidense, dieron mayor legitimidad a las críticas erigidas por Amnistía.

La capacidad de la OAB para desenvolverse bajo un nuevo papel en el que mantenía el enfoque de un ente crítico independiente, hizo que su posición relativa cambiara a lo largo de las décadas de los 70 y 80. Diversos beneficios simbólicos irrigaron tanto al gremio como una entidad corporativa que representaba a los abogados, como a los abogados mismos que de modo destacado se habían opuesto al régimen. Como habíamos señalado, un nuevo tipo de personas empezaron a ingresar a la OAB –tales como Raymundo Faoro–, permitiendo así la configuración de un grupo más meritocrático dispuesto tanto a luchar como a negociar con sus interlocutores localizados dentro del estamento militar. Además, la porción del establecimiento que asumió la misma posición y utilizó a la OAB en esa medida, sacó provecho de dicha estrategia. En efecto, gradualmente empezaron a hacer oír su voz de oposición frente al régimen, y luego lograron utilizar dicha oposición como una credencial impecable para desafiar a los sectores más conservadores o a los elementos ortodoxos del establecimiento<sup>30</sup>. De esta forma, ellos y otras personas que habían dedicado sus cometidos a la empresa de los derechos humanos, ayudaron al surgimiento de nueva sangre, con la cual se llegaría a profesar una fidelidad cabal a las nuevas disposiciones del ordenamiento jurídico.

Hasta ahora no hemos detallado sus actividades en este asunto, pero la Fundación Ford y las agencias internacionales estuvieron bastante

---

<sup>30</sup> Si bien parece ser que la élite cosmopolita en el gremio de abogados del Brasil, como grupo, se orientó hacia una dinámica de mayor activismo jurídico cuando la legitimidad internacional del régimen militar resultó finalmente minada, ello no significó que necesariamente la posición internacionalista fuera la postura ganadora. Por ejemplo, las afirmaciones del presidente Carter no fueron de recibo incluso por parte de aquellos que se oponían a los militares en Brasil y en Estados Unidos. En 1976, como lo anota Skidmore, existía una reacción general negativa a las afirmaciones de Carter, y de hecho el estamento militar intentó ganar apoyo recalcando que los esfuerzos de los Estados Unidos para mediar en los asuntos internos del Brasil eran inapropiados (Skidmore 1988, 200).

involucradas en el desarrollo del movimiento de los derechos humanos en el Brasil. De nuevo, una de las razones por las cuales no ofrecemos una descripción separada al respecto es que, dentro del contexto brasileño, la evolución ocurrida parece ser una dinámica mucho más nativa en comparación con el caso chileno. No sólo hubo una completa continuidad en la evolución de la Ford, que fue desde sus políticas dirigidas a la financiación del sector de las ciencias sociales hasta su activismo aparente en el impulso orientado a la generación de una comunidad política que le concediera más valía a los derechos humanos. Pues además de ello, como lo destaca uno de los funcionarios de la Ford, era un hecho que la financiación de las ciencias sociales en el contexto brasileño ya era vista como “una actividad de derechos humanos”, debido a la importancia de mantener vivas las voces de la oposición (*ver* además Miceli 1993, 296). Pero es verdad que, como fue el caso de los especialistas en ciencias sociales de izquierda de la Cebrap, no fue siempre una tarea fácil para la Fundación Ford “realizar contactos” con las organizaciones de la oposición, tales como las Comisiones de Paz y de Justicia. Varias de las organizaciones locales que se oponían al régimen militar aún sentían que la Fundación Ford guardaba demasiados vínculos con los Estados Unidos<sup>31</sup>. No obstante, se dieron diverso tipo de gradaciones dentro de la relativamente diversa élite brasileña, y así diferentes personas –en un número creciente luego de que el estamento militar desplegó su control sobre el establecimiento de un modo más directo– empezaban a percibir como un asunto de interés el reforzar sus posiciones locales mediante una alianza con la Fundación Ford.

De hecho, la Fundación Ford tuvo éxito en el Brasil debido a que se dispuso a permanecer muy cerca de los acontecimientos que estaban teniendo lugar dentro de la élite brasileña. Es por eso que uno de los antiguos empleados de la Ford sugirió que a la altura del año 1980 la Fundación se había convertido en un espacio “bastante nativo” dentro del Brasil. Los activistas brasileños cercanos a la Fundación “la trataban como si fuera de ellos”. Por ejemplo, para los brasileños era un motivo de gran preocupación saber quién sería el nuevo representante del Brasil y, asimismo, levantaban voces fuertes de protesta si sentían que los funcionarios de la Ford “estaban bloqueándolos”. Considerada como una “agencia gubernamental”, la Ford fue parte del escenario de la élite local en diversos sentidos.

Uno de los exfuncionarios, quien ahora mantiene una posición crítica, enfatiza que “si la Ford financia a una persona, con ello amplía la red social de dicha persona. La persona así se vuelve importante”. De igual forma, la Ford logró en ciertos momentos salirse de su red ordinaria de

<sup>31</sup> Como observó un testigo estadounidense acerca de la segunda mitad de la década de los 70, “existía una proliferación de diversas ONG en el Brasil”, y muchas de ellas no recibían dineros de Estados Unidos.

personas para seleccionar nuevos líderes potenciales. Pero el papel nativo de la Ford también permitió que surgiera un incentivo para que cualquier miembro, actual o potencial, de la élite creara buenas relaciones con dicha institución. Una pista de quiénes fueron exitosos en esta empresa puede ser obtenida al ojear una lista denominada *Friends of the Ford Foundation*, FOFFs (Amigos de la Fundación Ford). Entre aquellos incluidos estaban Mario Enrique Simonson, Rubem Cesar Fernández, Boliver Lamounier, Pedro Malan, Edgar Bachta, Reis Velloso y por supuesto Fernando Henrique Cardoso. Estas eran las personas que rutinariamente obtenían financiación de la Fundación Ford, la asesoraban y asimismo atendían a los funcionarios que venían al Brasil. Fernando Henrique Cardoso, como era de esperarse, probablemente fue la persona del Brasil que mejor se integró al mundo de las élites y fundaciones estadounidenses. Mediante sus contactos con la Fundación Ford, entre otras empresas, ayudó a establecer el Diálogo Interamericano en Washington, un escenario que fue determinante para la influencia y consolidación de los políticos tecnócratas.

De este modo la Fundación Ford logró que los Estados Unidos hicieran amigos en Brasil, en gran parte debido a que encajó perfectamente en un contexto institucional en donde las inversiones internacionales –refiriéndonos aquí especialmente a las áreas de los derechos humanos y de las ciencias sociales autónomas– lograron entablar nexos con bases nativas sólidas.

### **Las comisiones de notables: restaurando el (jerárquico) orden social y jurídico**

El debate político que tuvo lugar antes de la promulgación de la constitución brasileña en 1988 suministra un ejemplo clave de lo que fue visto, como lo señaló un abogado, como “el regreso de los abogados”. La Comisión de Notables conformada por el presidente Sarney en 1986 resulta de particular importancia. De sus 50 miembros, alrededor de 29 eran abogados. Este grupo incluía a varios que habían sido identificados con la oposición, entre ellos Plinio Sampaio, delegado de los asuntos relacionados con el poder judicial; Alberto Venâncio Filho, encargado del área de derechos de los negocios, y Hermann Assis Baeta, quien había sido presidente de la OAB. Muchos de los allí presentes se las habían arreglado para mantener distancia con el régimen militar a través de la OAB o de las Comisiones de Paz y de Justicia.

Los debates constitucionales volvieron a fusionar a la élite con el lenguaje jurídico tradicional, sobre todo en los escenarios relacionados con temas de gobierno. Uno de los abogados de izquierda y de élite, cuya carrera había sido desarrollada en ámbitos ajenos al derecho, afirmó que en los debates sostenidos acerca del papel de la Corte Suprema con un juez con-

servador de larga experiencia, el lenguaje jurídico empleado había sido completamente técnico. No obstante, al mismo tiempo, la discusión estaba permeada por una relación personal que habían mantenido durante varios años. El debate, según uno de los participantes activos, se desarrolló entre “viejos amigos” que habían tomado “muchos whiskeys” juntos. Así, los debates constitucionales le reportaron una ganancia al derecho en general, a los abogados que participaron en las discusiones de alto nivel y al espíritu tradicional de compromiso brasileño que también estuvo enmarcado dentro de un lenguaje de corte jurídico. No obstante, una diferencia de ese lenguaje jurídico es que ahora se estaba convirtiendo en una instancia cada vez más orientada hacia el derecho y las prácticas jurídicas estadounidenses, incluyendo el ámbito de los derechos humanos, la protección al medio ambiente y el nuevo derecho económico que había sido conocido, en parte, a través del programa de derecho y desarrollo.

La combinación de las preocupaciones locales con las internacionales facilitó el retorno de lo que casi había sido una clásica división de funciones: una vez más, aparecieron en el escenario los destacados notables así como los especialistas, esto es, los que eran simplemente abogados, sin más ni más. Esta división de funciones restauró el orden jurídico pero, como será discutido en los capítulos de conclusión, también generó problemas en asuntos como la reforma judicial. En particular, esta división reposa en la presunción de que la tradicional élite jurídica se encuentra en varios sentidos “por encima” de los jueces y del derecho en estricto sentido.

## LA LUCHA ARGENTINA INTERNACIONALIZADA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Concluimos este capítulo con un corto repaso de la situación diferente de Argentina, en donde el régimen militar que ascendió al poder en la mitad de la década de los 70 se convirtió en el más violento de toda la América Latina. En comparación con Chile, no existía una base jurídico-institucional para que surgiera un movimiento en contra de los militares. En Argentina, como lo habíamos señalado, escasamente había algo de estructura en las instituciones que pudiera equivaler a la configuración de un Estado. Por las mismas razones, tampoco existía una iglesia independiente que pudiera ser empleada para escudar actividades de oposición, como era el caso en Brasil y en Chile. De hecho, resulta importante tener en cuenta los dos escenarios en donde tuvieron lugar los principales desarrollos que cruzaron la evolución política de la Argentina. Uno fue la constante vigilia mantenida por las Madres de la Plaza de Mayo, quienes no contaban con ninguna herramienta de lucha, salvo la atención mundial a sus recuerdos solemnes de que sus hijos habían desaparecido por cuenta de las manos militares.

También había unas pocas organizaciones de derechos humanos destacadas, las cuales contaban con presencia en el ámbito internacional, pero no alcanzaron a tener en ninguna parte la importancia y la visibilidad de las Madres, la Vicaría en Chile o la OAB en Brasil<sup>32</sup>.

Como era de esperar, las campañas de los activistas en derechos humanos argentinos se concentraron en la esfera internacional. De interés particular fue la pugna extensa y de alto nivel emprendida en las Naciones Unidas. Los activistas, respaldados por la administración Carter, se lanzaron en contra del régimen militar, el cual a su vez había orientado bastantes esfuerzos en ejercer cierto influjo en la maquinaria de las Naciones Unidas. Sirviéndose de múltiples argentinos que una vez más habían salido del país con el cambio de gobierno, los Estados Unidos, liderados por Jerome Shestak, desataron una lucha tenaz en el seno de las Naciones Unidas para ayudar a construir en dicha organización una maquinaria de los derechos humanos, con la cual se les concediera el tipo de legitimidad que ya se habían ganado en los Estados Unidos (Guest 1990). Al igual que en Chile, este esfuerzo de promoción de los derechos humanos, adentro y alrededor de Argentina, se convirtió en una base importante para que el derecho lograra construir y legitimar su papel en dicho contexto<sup>33</sup>. Pero no resulta extraño que los esfuerzos desplegados en materia de derechos humanos en Argentina no condujeran al mismo tipo de producción institucional que aquellos constatados en Brasil o en Chile.

Igualmente, aunque nuestras descripciones de las transformaciones de los regímenes militares de Brasil y de Chile revelan la presencia de sendos procesos de reconstrucción y de reorientación hacia nuevas técnicas y conocimientos especializados provenientes de los Estados Unidos, la caída del régimen militar en Argentina fue producto del fracaso rotundo

<sup>32</sup> Existía una Asamblea Permanente para los Derechos Humanos, establecida en 1975 por Raúl Alfonsín, entre otros, y luego Emilio Mignone conformó el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en 1979, con el objeto de acceder a una postura más internacional y agresiva (Brysk 1994, 47; Guest 1990, 212; Jelin 1995, 106, 110-111). Según Guest, "el ímpetu" provino de una firma de abogados de interés colectivo radicada en Washington, el Centro para el Derecho y las Políticas Sociales. Leonard Meeker, su director, ayudó a Usaid al desarrollo de planes para invertir 87.500 dólares en favor de diferentes defensores de derechos humanos de África y América Latina. Mignone, quien era bastante admirado por la Embajada debido a sus anteriores trabajos en diferentes agencias internacionales, conoció a Meeker en Buenos Aires, y la impresión inicial fue suficiente para que se le facilitara a Mignone una ayuda financiera de 40.000 dólares con el objeto de erigir el CELS, el cual adoptó los reglamentos del Centro para el Derecho y las Políticas Sociales (Guest 1990, 509). Así, el Centro de Estudios Legales y Sociales se convirtió en la entidad de perfil jurídico más conocida en la comunidad internacional (si bien las Madres de la Plaza de Mayo, enlazadas a través de Mignone y otras personas, eran en general las que gozaban de mayor reconocimiento). Para el año 1980, Mignone "se había constituido en el abogado de derechos humanos más conocido de la Argentina" (Guest 1990, 213).

<sup>33</sup> Por ejemplo, el reporte de Amnistía Internacional sobre Argentina, publicado en marzo de 1977, fue clave para que se concediera a esta institución el Premio Nobel en octubre de dicho año (Guest 1990, 213).

en la Guerra de las Islas Malvinas/Falklands. Indudablemente, las violaciones en contra de los derechos humanos y la importancia progresiva del movimiento internacional de los derechos humanos contribuyeron a que el poder militar dejara de obtener respaldo, pero aun así, fue por causa de este evento externo que, dentro del contexto argentino, emergió un nuevo gobierno.