

DEPARTAMENTO DE AMÉRICA DEL NORTE

WikiLeaks y la difusión de los “papeles del Departamento de Estado”: fuentes y lecturas sobre los vínculos diplomáticos regionales

María Eva Pignatta•

La divulgación de más de 250 mil cables diplomáticos de Estados Unidos que comenzó a fines de 2010 por parte de WikiLeaks se configuró en un acontecimiento relevante para la política internacional en general y para los vínculos de Estados Unidos y América Latina. Ya ha transcurrido más de un año y medio desde esos inicios y dado que el tema permanece en la agenda pública, resulta pertinente en este Anuario 2012 considerar la cuestión a la luz de la puesta a disposición de la base de datos de WikiLeaks en servidores públicos en septiembre de 2011, de la publicación de libros relevantes sobre el tema y del caso de Julian Assange –líder de la organización–.¹ Además, si bien es complejo poder determinar las consecuencias y efectos a largo plazo de este acontecimiento, nos parece necesaria la tarea de dar cuenta de la evolución del tema y de algunas de sus características más visibles en el corto plazo a fin de contribuir al análisis con la atención puesta en sus ramificaciones para las relaciones de Estados Unidos con la región y especialmente con Argentina.

• Doctora en Relaciones Internacionales, profesora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet).

¹ Entre los libros considerados, destacamos dos en particular editados en Argentina que fueron centrales para la elaboración de este artículo. Estos son: Becerra, Martín y Lacunza, Sebastián (2012), *Wiki Media Leaks. La relación entre medios y gobiernos de América Latina bajo el prisma de los cables de WikiLeaks*, Ediciones B, Buenos Aires; O'Donnell, Santiago (2011), *ArgenLeaks. Los cables de WikiLeaks sobre la Argentina, de la A a la Z*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires. Sobre el libro de Becerra y Lacunza nos detenemos en mayor detalle en el segundo apartado.

Considerando lo mencionado, este breve artículo se ordena en tres secciones. La primera está destinada a trazar un repaso de los antecedentes de la filtración que ha sido caracterizada como la más grande de la historia, la de los “papeles del Departamento de Estado”, así como de los hechos claves que marcaron su evolución y el propio devenir de WikiLeaks. La segunda sección recorre, de forma breve, algunas claves de los cables provenientes de embajadas de Estados Unidos en distintas capitales latinoamericanas y cuyos contenidos marcan el tenor de los vínculos regionales. Por último, se concluye con algunas consideraciones a modo de cierre, orientadas a subrayar la disponibilidad que esta filtración brindó en términos de acceso a fuentes relevantes para el analista de la política exterior de Estados Unidos y sus relaciones.

Un recorrido por los antecedentes y hechos claves

Para brindar un mapa de la situación, puede resultar conveniente comenzar con algunos datos básicos en torno a la organización que motorizó la mega filtración de los “papeles del Departamento de Estado”. WikiLeaks comenzó a funcionar oficialmente en 2007 y se define como una organización mediática que no persigue fines de lucro y cuyo objetivo es la difusión de noticias e información al público. Específicamente, a través de la publicación de material de relevancia ética, política e histórica –y garantizando la identidad de sus fuentes anónimas–, plantean proveer un modo universal de revelar las injusticias ocultas y censuradas. En este marco, una de las actividades más importantes es la publicación de material de fuentes originales junto con sus relatos periodísticos a fin de que los lectores e historiadores accedan a la “evidencia de la verdad”.²

El denominado *Cablegate* comenzó en noviembre de 2010 e involucró 251.287 cables intercambiados entre el Departamento de Estado y sus embajadas en el mundo correspondientes especialmente al período 2004-2009. De la totalidad

²Estas definiciones fueron tomadas de la presentación realizada por la organización en los diversos servidores espejos que conservan el material contenido en el sitio oficial (wikileaks.org), el cual actualmente no se encuentra en funcionamiento.

de cables mencionada, un 1% (2.510) corresponden a los cables originados de o con destino a la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires (O'Donnell, 2011) y 32.000 fueron originados en embajadas ubicadas en América Latina (Becerra y Lacunza, 2012), es decir, casi un 13% de la totalidad de los despachos.

Es cierto que WikiLeaks ya había llevado adelante previamente divulgaciones relevantes de materiales reservados y/o clasificados –como la publicación en abril de 2010 de un video de 2007 en el que se puede ver cómo soldados estadounidenses asesinan a civiles y la filtración de documentos de la guerra en Afganistán en julio de 2010 y de la ocupación de Irak en octubre de 2010–, pero ninguna tuvo la magnitud que alcanzó el *Cablegate*.

Para concretar la difusión de los cables y maximizar su alcance, WikiLeaks se asoció en un primer momento con cinco corporaciones periodísticas que editan periódicos líderes en los países del Norte desarrollado como *The New York Times* de Estados Unidos, *The Guardian* de Gran Bretaña, la revista alemana *Der Spiegel*, el diario francés *Le Monde* y *El País* de España. Esta asociación entre WikiLeaks y los medios tradicionales, como señalan Martín Becerra y Sebastián Lacunza, dio cuenta acerca de que “el mundo digital, previsto como relevo de los medios tradicionales, necesita nutrirse de la credibilidad y el oficio editorial de los grandes periódicos para alcanzar impacto público. Pero la alianza entre lo viejo y lo nuevo, atravesada por intereses corporativos, no es serena” (Becerra y Lacunza, 2012: 22).

En efecto, en un primer momento estos cinco medios fueron actores privilegiados que, manteniendo cuotas de exclusividad en el acceso a los cables, regularon la divulgación de la información de acuerdo a sus criterios e intereses, lo cual puso en evidencia los límites de tal asociación que supuso un “costo en la independencia editorial” (Becerra y Lacunza, 2012: 24).

Hacia diciembre de 2010 Wikileaks inició contactos con otras redacciones para ampliar la divulgación de los cables y buscar escapar a los límites derivados de la alianza con los cinco grandes medios mencionados. En tal marco, accedieron a los cables –o a parte de los mismos– publicaciones como la revista *L'Espresso*

y el diario *La Repubblica* de Italia y en América Latina los diarios brasileños *Floha de Sao Paulo* y *O Globo*.³ Paulatinamente, la lista se ampliaría. A los mencionados diarios latinoamericanos, se sumaron *La jornada* de México a principios de 2011, *Página 12* y *La Nación* de Argentina en febrero de 2011 y marzo de 2011 respectivamente y también *El comercio* de Perú, el Centro de Investigación e Información Periodística de Chile, *El Comercio* y *El Universo* de Quito, el diario *El Espectador* y la revista *Semana* colombianos, *El País* de Montevideo y *La Nación* de Costa Rica, entre otros.⁴

Consecuentemente en un segundo momento, se observó una ampliación del acceso a los cables por distintos medios, favoreciendo el reemplazo de los primeros cinco socios de WikiLeaks, al mismo tiempo que los documentos filtrados fueron replicados por “muchos otros medios de comunicación [que] operaron como megaeditores que ampliaron y resignificaron en un mismo movimiento el impacto de la desclasificación” (Becerra y Lacunza, 2012: 25). En paralelo a esta ampliación de la difusión, WikiLeaks fue afectada financieramente debido a que el sistema de donaciones utilizado habitualmente fue bloqueado. Empresas como PayPal (propiedad de eBay), Amazon, Visa y MasterCard decidieron negarle el hosting o la tramitación de sus pagos y esto repercutió negativamente en la organización

En septiembre de 2011 comenzó un tercer momento en la divulgación de los “papeles del Departamento de Estado” cuando Julian Assange dispuso la publicación de la integridad de todos los cables a fin de escapar a los límites que se imponían trabajando con medios que poseen intereses que no siempre convergen con los objetivos de la organización WikiLeaks. Esta decisión fue rechazada por los cinco medios “beneficiarios” de las filtraciones –The New York Times, TheGuardian, Le Monde, Der Spiegel y El País–, quienes salieron

³ A partir de febrero de 2011 cuando se anunció la publicación por el grupo editor del diario *TheGuardian* del libro *WIKILEAKS: Inside Julian Assange's War on Secrecy* –escrito por los periodistas David Leigh y Luke Harding– se aceleró la ruptura de la asociación entre WikiLeaks y los cinco medios privilegiados en el primer momento en particular con *TheGuardian*.

⁴ Esta lista, no taxativa, está basada en el capítulo 1 del libro de Becerra y Lacunza (2012). Para ampliar sobre las características generales de estos medios y los acuerdos alcanzados con WikiLeaks véase: Becerra y Lacunza (2012)

conjuntamente a condenar la decisión por considerar que se pondría en peligro a los informantes mencionados en los cables al revelar sus identidades.

Simultáneamente a la publicación de los cables filtrados, la figura de Julian Assange adquiere mayor visibilidad y la cobertura del caso jurídico que lo involucra se torna un tema objeto de un seguimiento por parte de los medios de comunicación. La reciente solicitud de asilo por parte de Assange ante Ecuador y la designación del ex juez español Baltasar Garzón como su abogado abrieron un nuevo capítulo que está pendiente de cierre. Assange ingresó a la embajada de Ecuador en Londres a fines de junio de 2012 y al momento de escribir este artículo se encontraba residiendo allí, esperando una respuesta sobre su solicitud de asilo.

Entre revelaciones y confirmaciones de los cables filtrados: el escenario latinoamericano

En los cables filtrados del Departamento de Estado parecieran habitar un conjunto de confirmaciones y también revelaciones; revalidaciones sobre las posiciones y modos de operar de la diplomacia norteamericana y también descubrimientos. Es decir que por un lado, es posible identificar una serie de ratificaciones sobre percepciones y/o ideas con altos grados de difusión en torno a Estados Unidos y su política exterior, cuya salida a la luz pública no deja de generar en algunos casos cierto grado de sorpresa. Y en forma simultánea, pero probablemente en menor medida, en estos cables anidan revelaciones que contienen información que escapa a estas percepciones generalizadas o incluso las impugnan.

En este sentido, cabe traer a colación el planteo de Franck Petiteville (2011), quien señala que entre los cables diplomáticos dados a conocer por WikiLeaks y difundidos por los cinco grandes periódicos occidentales es necesario distinguir entre dos formas de violación del secreto diplomático. Una de esas formas de transgresión involucra los "efectos de relieve", es decir cuando los documentos revelados amplifican o agudizan una representación ya establecida por las posiciones oficiales. La otra modalidad involucra transgresiones que traerían

consigo un “efecto de vitriolo”; esto hace referencia a cuando los documentos divulgados abren una distancia con dichas posiciones (Petiteville, 2011).

Algunos elementos desprendidos de los cables de nuestra región indicarían que la información filtrada se orienta en gran parte a confirmar, de una manera cruda, el posicionamiento de Estados Unidos hacia la región.⁵ En este sentido, y a modo de ejemplo, cabe señalar que en los diferentes cables sobre el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela parecieran ratificarse posicionamientos que públicamente son enunciados de forma matizada.⁶ Por otra parte, también los cables dan cuenta en ocasiones de que los posicionamientos y las lecturas realizadas por los funcionarios norteamericanos escapan a ciertas simplificaciones. En este aspecto, los cables originados en la embajada de Estados Unidos en Buenos Aires dejan ver la complejidad del vínculo, la combinación en las relaciones bilaterales de las políticas cooperativas –aunque no siempre se realcen públicamente– y de conflictos y/o tensiones que son a veces soterrados y en ocasiones puestos en primer plano en los discursos políticos y mediáticos.

Asimismo, atendiendo al capítulo latinoamericano de los cables, es necesario tener en cuenta que la información contenida en los cables resulta informativa en un doble sentido: por un lado, se da cuenta en cierto modo de las formas de operar de la diplomacia norteamericana y de las percepciones de las embajadas y sus funcionarios acerca de los países ante los que representan a Estados Unidos; y por otro lado, los cables muestran algunos elementos a considerar sobre los vínculos desarrollados entre los funcionarios de estas embajadas y las elites latinoamericanas, incluyendo en cierta medida el modo de operar de las elites frente a las embajadas de Estados Unidos en sus respectivos estados. De

⁵ Recordemos el caso de los cables que involucraron referencias al alto grado de corrupción en la policía ecuatoriana y consideraciones que cuestionaban la capacidad del Ejército mexicano para el combate contra las drogas. Como señalamos en el Anuario 2011, ambos cables tuvieron consecuencias en las relaciones diplomáticas de Estados Unidos con Ecuador y México respectivamente, derivando en la renuncia del embajador de Estados Unidos ante México, Carlos Pascual, y la declaración del gobierno ecuatoriano de “persona no grata” a la entonces embajadora estadounidense en ese país, HeatherHodges, a quien se le solicitó abandonar el país (Pignatta, 2011).

⁶Véase por ejemplo el Cable del 9 de febrero de 2004, “Estrategia de Derechos Humanos para Venezuela”, donde el diplomático William Brownfield detallaba el plan de acción escrito por el embajador Shapiro en 2004, el cual incluía como parte de la estrategia de EEUU la división del chavismo, la penetración de sus bases y el aislamiento internacional de Chávez, entre otros.

este modo, se evidencia que la relevancia de los cables diplomáticos reside en buena medida en que tal filtración desnuda y/o ilustra los tipos de vínculos sostenidos por las elites políticas, mediáticas y económicas con los representantes diplomáticos de Estados Unidos.

De hecho, esta es precisamente una de las dimensiones que el libro escrito por Martín Becerra y Sebastián Lacunza logra ilustrar. Allí, los autores desarrollan los distintos casos nacionales incluidos en el libro, conjugando un pormenorizado análisis de los contenidos de los cables junto con una mirada atenta y crítica sobre el rol de los medios de comunicación de la región. Los autores señalan que navegar sobre los 32.000 cables originados en ciudades de la región “ilumina la actuación de empresarios periodísticos, funcionarios encargados de fijar políticas de comunicación y cronistas, y el abordaje que de ello hace el Departamento de Estado” (Becerra y Lacunza, 2012: 20-21). Y en ese marco, el contraste con lo publicado sobre WikiLeaks por parte de los medios latinoamericanos contribuye a “pintar un fresco sobre las elites políticas y económicas, sus ideas e intereses, que es difícil hallar de forma integral en estudios académicos más sistemáticos” (Becerra y Lacunza, 2012: 21).

Otra de las cuestiones que queremos resaltar en relación al libro de Becerra y Lacunza es la estructura adoptada para el desarrollo de los distintos casos nacionales de los países latinoamericanos y que ocupan las partes II, III, IV y V del libro. Estas partes y los capítulos que las integran fueron desplegados atendiendo a un criterio en donde entran en juego claramente los modelos de vinculación sostenidos entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. En efecto, los casos son agrupados según las políticas ensayadas hacia el actor hegemónico y en cierta medida el eje aliado pro-mercado vs. opositor-populista operó como ordenador. Mientras que estados como Colombia, Chile y Perú que privilegian políticas de plegamiento o acomodamiento hacia Estados Unidos son presentados en la parte III –denominada ilustrativamente “A los amigos, ni críticas”–; estados como Bolivia, Ecuador, Honduras (bajo el gobierno de Zelaya) y Venezuela que implementan políticas de desafío o de oposición más abierta son incluidos en la parte IV con el título “Juego de trincheras”. El caso

argentino es presentado como una especie de híbrido que no es ubicable en ninguno de estos ejes ya que conjuga cooperación con Estados Unidos al mismo tiempo que oposición; consecuentemente es analizado por separado en la parte II como “Dossier no apto para simplificaciones”. Por su relevancia como actores claves a nivel regional, los casos de Brasil y México son analizados en una sección aparte denominada “Ligas Mayores”.

Tal esquema tiene coherencia con los análisis realizados en relación a los tipos de vínculos sostenidos por los países de la región con Estados Unidos y los modelos de política exterior ensayados por los estados latinoamericanos. En este sentido cabe hacer mención al desarrollo realizado por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián (2008) sobre la existencia de distintos modelos de política exterior de los países latinoamericanos hacia Estados Unidos que configuran en función de la articulación de tres variables centrales: una determinada perspectiva del sistema global, un modo específico de relación con Washington y la asignación de un lugar diferenciado a la propia región en las respectivas políticas exteriores. A partir de estas tres variables, se describen distintos modelos que encuentran cierta correspondencia con el esquema adoptado para presentar los casos en el libro de Becerra y Lacunza (2012).

Por un lado, el modelo de *acoplamiento* –como es el caso de Colombia bajo el gobierno de Álvaro Uribe– que se caracteriza por un plegamiento a los intereses de Estados Unidos a nivel global y regional, y la búsqueda de una activa participación en distintas instancias en sintonía con Washington. De forma sintética, puede sostenerse que en lo relativo a la perspectiva del sistema internacional defiende el *status quo* del orden global, los vínculos con Estados Unidos se formulan en términos de aliados y con la región se mantiene una marcada indiferencia (Russell y Tokatlian, 2008).

Otro de los modelos es el de *acomodamiento*, cuya principal característica es el acompañamiento selectivo y puntual a Estados Unidos, la participación activa en regímenes internacionales, preferentemente en armonía con Estados Unidos. Su perspectiva sobre el sistema internacional claramente no es revisionista, aunque busque una modificación moderada de las instituciones y normas

internacionales en la dimensión comercial-financiera. En materia de integración regional no hay un compromiso en sentido pleno, sino que es privilegiada la dimensión económica-comercial según los intereses propios. De forma breve, los estados que persiguen estrategias de plegamiento intentan ajustes parciales al orden internacional, Estados Unidos es concebido como amigo y predomina una posición de relativa indiferencia hacia el subsistema regional. Como parte de sus ejemplos más emblemáticos se incluye a Chile y Costa Rica (Russell y Tokatlian, 2008).

Por otro lado, el modelo de *oposición limitada* propicia una política hacia Estados Unidos mixta, que combina cooperación y conflicto, diálogo y obstrucción, "deferencia y resistencia" (Russell y Tokatlian, 2008: 220) y se caracteriza, entre otras cuestiones, por hacer de la integración regional uno de sus ejes y adherir a un modelo de tipo neo-desarrollista. En términos de Russell y Tokatlián "procura cambios más profundos en la estructura económica y financiera internacional, al tiempo que desestimula la negociación inmediata de un área de libre comercio hemisférica. En esencia, propicia la reforma del orden global al que considera inequitativo, percibe a Estados Unidos como un poder dual (una combinación de amenaza y oportunidad) y asigna una gran importancia estratégica a los vínculos con la región" (Russell y Tokatlian, 2008: 220). Se identifica a Brasil como el principal exponente de este modelo, pero también Argentina bajo el gobierno de Kirchner y Cristina Fernández, entre otros.

Como cuarto modelo, se encuentra el de *desafío*, ejemplificada por dichos autores con la política externa ensayada por la Venezuela de Chávez, y que en términos de políticas significa principalmente distanciamiento y rechazo a Estados Unidos, para contrabalancearlo. Este es el caso en donde es posible visualizar un abierto revisionismo cuestionador del orden internacional. Hay una oposición abierta a EE.UU. junto con un cuestionamiento a otros poderes fácticos como el *establishment* económico y financiero internacional. La integración es planteada desde una perspectiva integral, diferente a integración

desde arriba impulsada por la potencia hegemónica (Russell y Tokatlián, 2008).⁷

Algunas consideraciones a modo de cierre

Para finalizar este recorrido, y sin negar las consecuencias políticas y/o éticas que la filtración suscitó, nos parece necesario subrayar las potencialidades que el acceso a las fuentes divulgadas por WikiLeaks genera para el estudio de la política exterior de Estados Unidos y sus vínculos bilaterales, en particular con nuestra región y con Argentina.

En este sentido cobra relevancia lo sostenido por el historiador Timothy Garton Ash cuando refiere a que la filtración constituye el sueño del historiador y al mismo tiempo la pesadilla del diplomático. A partir de la filtración de los papeles del Departamento de Estado se puso a disposición material que usualmente hay que esperar 20 o 30 años (GartonAsh, 2011). Esto nos ofrece una serie de oportunidades –y seguramente desafíos– a los científicos dedicados a la investigación social. Y en este sentido el acceso a los despachos diplomáticos divulgados podría potenciar el proceso de investigación social que involucra a los Estados Unidos y su política externa como objeto de estudio, avanzando sobre la comprensión y análisis de las prioridades de la política exterior de Estados Unidos, las percepciones sostenidas por sus funcionarios y las pautas de su accionar externo. El desafío de incorporar lúcidamente estas fuentes es una tarea necesaria e ineludible en futuras investigaciones.

Referencias bibliográficas

Becerra, Martín y Lacunza, Sebastián (2012), *Wiki Media Leaks. La relación entre medios y gobiernos de América Latina bajo el prisma de los cables de WikiLeaks*, Ediciones B, Buenos Aires.

⁷Russell y Tokatlián (2008)contemplan un modelo que denominan de aislamiento y que se caracteriza por secundar a Estados Unidos, aunque con un bajo perfil. Mencionan como ejemplo a Paraguay y a algunos estados del Caribe, casos que no son analizados por el libro de Becerra y Lacunza.

GartonAsh, Timothy (2010), "Un festín de secretos", diario El País, 30/11/2010.

O'Donnell, Santiago (2011), *ArgenLeaks. Los cables de WikiLeaks sobre la Argentina, de la A a la Z*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

Petiteville, Franck (2011), "WikiLeaks o la subversión de la diplomacia tradicional", en Badie, Bertrand y Vidal, Dominique (Dir.), *El estado del mundo 2012*, Madrid: Akal.

Pignatta, María Eva (2011), "La política de Estados Unidos hacia la región bajo la administración Obama: entre la ilusión y el desencanto. Un breve recorrido por los actores y temas centrales durante el último año", *Anuario en Relaciones Internacionales 2011*, IRI, Universidad Nacional de La Plata, Departamento América del Norte, publicación en CD, La Plata.

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2008), "Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos", en Lagos, Ricardo (Comp.) (2008), *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: Editorial Edhasa.