

Proposiciones metodológicas para el estudio de la política
Norteamérica hacia América Latina.
Luis Maira- Antonio Cavalla

88

PROPOSICIONES METODOLOGICAS PARA
EL ESTUDIO DE LA POLITICA NORTEA-
MERICANA HACIA AMERICA LATINA .

Luis Maira
Antonio Cavalla

Wijnhaven 25.
2e verdieping.
3011 WH Rotterdam.
Phone: 010-122114.
The Netherlands.

PROPOSICIONES METODOLOGICAS PARA EL ESTUDIO DE LA POLITICA
NORTEAMERICANA HACIA AMERICA LATINA

Antonio Cavalla
Luis Maira

I VARIABLES PRINCIPALES PARA UN SEGUIMIENTO A LARGO PLAZO DE
LA INTERVENCION NORTEAMERICANA EN UNA REGION DE AMERICA LA-
TINA.

Las relaciones de un país con los Estados Unidos, sólo pueden analizarse correctamente si se examina el desarrollo histórico de la formación social nacional de la que se trate, paralelamente al desarrollo histórico de Estados Unidos como formación social junto a la historia de las relaciones entre ambos. Este análisis, debe insertarse en el desarrollo del sistema capitalista mundial y en la forma de articulación de las contradicciones principales que allí se expresan (de clase e interestatales).

Las proposiciones que presentamos en este artículo, surgen de dos proyectos de investigación que estamos desarrollando; uno, más particular, sobre el tema de la política de la Administración Carter hacia la región Centroamericana, como una etapa de un estudio sobre el proceso de toma de decisiones de la Defensa Nacional norteamericana y sus repercusiones sobre América Latina.¹⁾ El otro, más global, iniciado hace 5 años, que estudia la sociedad norteamericana desde la perspectiva latinoamericana desde diversos ángulos.²⁾ Este ha dedicado también parte importante de sus esfuerzos a la política centroamericana de la Administración Carter. Ambas investigaciones las emprendimos combinando dos motivaciones: en primer lugar, nuestra íntima convicción de que el quehacer de las ciencias sociales latinoamericanas debe ligarse a los procesos que protagonizan las masas, y colaborar, desde su perspectiva específica, activamente con ellas. Resultaba obvio que nuestro deber

era analizar la política imperialista hacia la región y ofrecer análisis perspectivas que pudieran ser usados por las fuerzas revolucionarias. Ni más ni menos de lo que hacen para el gobierno y las Empresas de Estados Unidos, consciente o inconscientemente, una gran parte de la comunidad académica de ese país. En segundo lugar, en el diseño original de ambas investigaciones nos planteamos la necesidad de estudiar separadamente el proceso de decisiones políticas de Estados Unidos en los llamados periodos de "crisis" y en los periodos de "normalidad", partiendo de la hipótesis, que algunos autores creen haber comprobado, de que los actores y sus niveles serían muy distintos en uno y otro caso.

Nos pareció evidente luego de la insurrección sandinista y el estrepitoso fracaso de la política exterior de Estados Unidos en el área Centroamericana, que se presentaba una "crisis" para la hegemonía norteamericana y de sus aliados en Centroamérica, y que analizarla tendría la insustituible ventaja sobre un caso histórico, de poder seguir el proceso interrogando a sus propios actores (3)

Con el objeto de enfrentar el doble desafío planteado, definimos a manera de hipótesis preliminares, las variables principales que nos parecieran influían más decisivamente en el grado y la extensión de la intervención norteamericana a largo plazo en un país o en una región de América Latina⁽⁴⁾, en la imposibilidad de enfrentar en su totalidad la relación histórica de ambas formaciones sociales en un periodo histórico más largo que una coyuntura definida de forma un tanto arbitraria (el transcurso, hasta ahora de una administración norteamericana, la del presidente James Carter). Las variables fundamentales que consideramos deben ser observadas prioritariamente, son:

1. El nivel alcanzado por el ascenso de la lucha de clases y el grado y modo de las alianzas de clase y alianzas políticas que se articulan en la formación social nacional. Cuando dichas luchas trascienden una alianza obrero y campesina a nivel de los

sectores más lúcidos y organizados y abarcan al conjunto de ambas clases, proyectándose sobre sectores mayoritarios de las capas medias y aún de la mediana burguesía, aislando por lo tanto a los grupos monopólicos pronorteamericanos, hay una permanente tendencia estadounidense a la intervención activa. Si a ello se suma que en el proceso de avance de las masas populares se establecen formas de lucha que se orientan a romper en todos los campos la hegemonía del bloque en el poder, incluido el componente militar, las perspectivas de una intervención operativa de Estados Unidos a gran escala son aún mayores. Es lo que ocurrió en República Dominicana en 1965, en Chile durante el período de la Unidad Popular entre 1970 y 1973, en Jamaica, notoriamente a partir de 1977, en Nicaragua a partir de septiembre de 1978 y en El Salvador, a partir de julio de 1979.

2. La función específica que cada país o región cumple en la división internacional del trabajo en general y en la economía de Estados Unidos en particular. Dos son los elementos o indicadores a los que nos parece que es necesario prestar mayor atención, cuando resulta difícil alcanzar un conocimiento adecuado (o ello trasciende el objeto de estudio) de los procesos productivos y mercantiles mismos. Ellos son:

a) El nivel y el ritmo de la inversión directa de las empresas norteamericanas y la calidad de dichas empresas, en el sentido de su gravitación en la economía y la política global de Estados Unidos.

b) La forma en que la economía del país o región en cuestión se inserte en el mercado capitalista mundial, y, en especial, en el norteamericano.

Nos parece posible establecer una relación entre los niveles y formas de intervención y estas dos variables, por ejemplo, en el caso chileno, país minero exportador con una cuota alta de inversión directa realizada por empresas de alta gravitación en el proceso político norteamericano, como son la ITT, las empresas cupríferas y otras que se vieron involucradas en las nacionalizaciones que realizó el gobierno del Presidente Salvador Allende muy al inicio de su gestión, en comparación con países como Uruguay, exportador agropecuario de escasa significación en el mercado mundial y con bajas tasas de inversión norteamericana.

3. La valoración que los estrategas norteamericanos hagan de la "función estratégica" de ese país desde un punto de vista de la lucha mundial por el poder y de la hegemonía político-militar de Estados Unidos. Allí hay dos subvariables de mayor relevancia:

a) La posesión de materias primas consideradas estratégicas para el funcionamiento de la industria norteamericana y para la mantención del funcionamiento de la sociedad norteamericana en su conjunto. Tal es el caso, notoriamente, del petróleo (México y Venezuela, principalmente) y de la bauxita (Jamaica, Brasil y México).

b) El carácter de "enclave geopolítico estratégico" y la consideración que se haga del valor militar de la región en las diversas hipótesis de conflicto y de guerra que maneja la Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas Norteamericanas y los civiles de la "comunidad de inteligencia". Tal es el caso de Panamá, a quien se dió y se le da actualmente una alta importancia en este sentido, o los países que conforman el Mar Caribe y el Golfo de México, considerados como una "tercera frontera" o "mar americano".

4. Las divisiones internas en las formas de articulación del capitalismo norteamericano y el grado de contradicción existente entre ellas, tanto en general como en la relación directa con el país en cuestión. Como señala Goroztiaga, "la tensión dentro del capital norteamericano se halla centrada en el conflicto entre los intereses del capital nacional y los intereses del capital transnacional. (...) El ejemplo dominante del capitalismo transnacional norteamericano es la banca transnacional donde los 10 mayores bancos obtuvieron más del 50% de sus beneficios fuera de los Estados Unidos. (...) Esta diversa forma de acumulación ha inducido a un diverso tipo de planteamiento y principios en la definición de la política exterior norteamericana. Estos dos grandes grupos del capitalismo norteamericano, con intereses conflictivos entre sí, tienen diversos intereses económico-políticos... en los países del mundo".⁽⁵⁾ Es notorio el mayor

interés del sistema político norteamericano sobre países en los que el interés transnacional es alto, pero no siempre se toma -o no con la fuerza exigida por los voceros transnacionales- las medidas de intervención, cuando ello es percibido de manera contraria por los intereses del capital "nacional" norteamericano.

5. La magnitud y formas de expresión de los conflictos intercapitalistas y, muy especialmente, de la relación conflictual entre Europa capitalista y Estados Unidos. Esta contradicción deberá ser observada a dos niveles:

a) a nivel mundial, global. Habrá coyunturas en las que ella se exprese abiertamente y lleve a enfrentamientos serios sobre políticas mundiales, en la que los países europeos intenten jugar frente a la periferia una política de alianza con los sectores no norteamericanos. Es probable que gran parte de la búsqueda de influencias políticas europeas en América Latina tenga una de sus raíces en los desacuerdos -a pesar de los esfuerzos de la Comisión Trilateral y de algunos líderes capitalistas- sobre la forma de enfrentar los problemas monetarios, comerciales y energéticos que existen entre Francia y la RFA, por un lado y los Estados Unidos, por el otro.

b) a nivel latinoamericano y del país o región de la que se trate. Distintas serán las conductas de los europeos de países donde sus inversiones directas y comercio casi no existen (Nicaragua) que en países donde compiten ya directamente con los niveles alcanzados por Estados Unidos en diversos rubros (Brasil, Chile y Argentina).

6. La presencia de contradicciones entre los proyectos de las potencias medias latinoamericanas y la forma como perciba Estados Unidos que ello gravita en la defensa de sus intereses. A título de ejemplo, parece innegable el rol negativo para la política norteamericana de la posición mexicana en la crisis somocista, así como el rol "positivo" que juega el gobierno venezolano de Herrera en relación a la crisis de El Salvador.

7. La actitud de los gobiernos frente a los intereses de Estados

Unidos. Cuando se trate de sistemas políticos estables (como las dictaduras de los Somoza o el régimen político colombiano), habrá una consideración histórica. Así, buena parte del apoyo a Somoza es explicable por el papel de defensa regional de los intereses norteamericanos que se asignó la dinastía (el asesinato de Sandino, su contribución al derrocamiento de Arbenz, la invasión a Bahía Cochinos, la coordinación de la represión en centroamérica, etc.). Si se trata de gobiernos recientes, se evaluará su actitud frente a los intereses de las empresas privadas y a las políticas económicas internacionales, así como a las políticas exteriores. Distinta será la atención frente a gobiernos como el de los militares ecuatorianos de tendencia nacionalista (Expropiaciones petroleras e ingreso a la OPEP, defensa de las 200 millas de mar patrimonial), que la dictadura paraguaya (con su "Ley de Fomento a las inversiones para el desarrollo económico", que estimula, favorece y protege a la inversión extranjera.)

8. La capacidad de los gobiernos para actuar e influir al interior del proceso de decisiones norteamericanas. Ha sido largamente destacada la habilidad de los Somoza para procurarse apoyos internos durante 40 años -que aún perduran en la actualidad- en diversos estamentos del sistema político de Estados Unidos -así como la incapacidad de hacerlo -con la excepción de la banca y las empresas privadas- del gobierno de Augusto Pinochet.

9. La existencia en la región o en el mundo de "Casos Críticos", que tienden a desviar la atención del "establishment" de procesos considerados "normales" o, al menos, de menor importancia en la coyuntura. Algunos analistas señalan que este es un factor que gravitó importantemente en el tratamiento dado al triunfo cubano (durante el cual EEUU intensificaba su intervención en Indochina), al gobierno nacionalista peruano del General Velasco Alvarado (durante el cual, a partir de 1970, la preocupación principal del gobierno Nixon-Kissinger fué la experiencia de la Unidad Popular) y a la ofensiva final sandinista en Nicaragua (que coincidió con la crisis iraní, de alto impacto en el conjunto de la política exterior norteamericana).

10. El papel que jueguen y la influencia que tengan los gobiernos o las fuerzas beligerantes en el Movimiento de No Alineados, especialmente en los países más importantes en la dirección de

las diversas tendencias político-ideológicas y regionales presentes en el Movimiento (Zambia para Africa, Vietnam para Asia, Yugoslavia y la India para varios países de diversos continentes, etc.) Es probable que gran parte de la forma que tomó la intervención en Chile se haya debido al impresionante apoyo que suscitó, casi unánimemente, el gobierno de la Unidad Popular en el Movimiento. Otro tanto se podría postular en relación al conflicto peruano-norteamericano durante el gobierno del General Velasco Alvarado, que impulsó una combatiente política de no alineamiento como parte de su estrategia frente a Estados Unidos.

11. La forma como se exprese -o crean que se exprese- la contradicción entre la Unión Soviética y el campo socialista, por un lado, y el mundo capitalista liderado por Estados Unidos, por el otro, en los conflictos internos de la formación social nacional y sus eventuales desarrollos futuros. Cuando se trata de gobiernos ya instalados, el grado de solidaridad que ellos tengan y reciban de la URSS y sus aliados, será un factor importante. No es lo mismo una militante Cuba socialista que un gobierno progresista como el del Partido Nacional Popular de Jamaica y su Primer Ministro Michael Manley, así como no lo es el gobierno de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua en relación al gobierno de la Unidad Popular y el marxista presidente Salvador Allende en Chile. Cuando se trata de fuerzas políticas y político-militares que disputan el poder, importará su afiliación ideológica, el grado de apoyo que han recibido de la Unión Soviética y Cuba, Las contradicciones que tengan "las fuerzas beligerantes" con dichos estados, la profundidad de las medidas socializantes de los proyectos políticos y los programas de gobierno, etc.

Se hace necesario insistir en el carácter provisional de estas hipótesis, así como que ellas deben ser entendidas como elementos ordenadores de un problema que se sitúa más bien en los fenómenos superestructurales, en los procesos políticos de toma de decisiones norteamericanas. A pesar de ello, nos paració útil que ellas sean presentadas antes de la conclusión de nuestra investigación, aunque en el desarrollo de ella nos hayamos intentado aún ponerlas en juego a todas, e incluso, de alguna de ellas sólo hacemos una somera mención.

II. LOS "MODELOS" PRINCIPALES DE LA CIENCIA POLITICA NORTEAMERICANA.

La toma de decisiones políticas norteamericanas hacia América Latina, condicionadas por la conjugación de variables arriba enumeradas, tendrá como escenario el sistema político estadounidense. Esta verdad -aparentemente evidente, insoslayable- suele ser olvidada por los investigadores latinoamericanos de las relaciones internacionales y, mucho más frecuentemente aún, por los partidos políticos y los movimientos de izquierda. Hay una tendencia a privilegiar el análisis histórico-estructural, el que raramente alcanza niveles de sistematización y profundidad satisfactorios, por sobre el entendimiento y el seguimiento de los procesos políticos. Se tiende a considerar al "imperialismo" como un ente mítico, monopolítico, coherente y, lo que es más grave, inaccesible. Este es un grave error, que ha sido muy costoso para los procesos de liberación latinoamericana. El diseño de estrategias y políticas de las fuerzas antimperialistas en el subcontinente, cuando ha caído en esta visión simplista e ideologizada, se ha negado a prever las intervenciones norteamericanas en las luchas políticas nacionales y se ha restado a diseñar contra-políticas que impidan o dificulten dichas intervenciones.

El proceso de toma de decisiones políticas de Estados Unidos es el lugar donde privilegiadamente se articulan y negocian el conjunto de intereses de la clase dominante norteamericana. Como veremos más adelante, es a él donde concurren principalmente los grupos de presión que defienden a las clases y sectores de clases que buscan tal o cual política exterior más favorable a la defensa de sus necesidades inmediatas y a su desarrollo y preeminencia histórica nacional e internacional. De ahí que el estudio del sistema político norteamericano en general y de aquellos segmentos o grupos de él dedicados en forma preferencial hacia América Latina, sea indispensable para la investigación de las relaciones entre Estados Unidos y nuestra región.

Tres son los enfoques principales que la ciencia política norteamericana ha tendido a elaborar, con múltiples variables de cada uno y combinaciones entre sí, para explicarse el proceso de toma de decisiones de política exterior de su país. 6)

El primero, que privilegian los estrategias civiles y militares, ha sido denominado modelo clásico o del "actor racional". Quienes lo utilizan, estiman que la nación norteamericana es una unidad monopolítica, cuyo interés nacional es interpretado también monolíticamente por el sistema político y, más precisamente, por el gobierno del país. Es este gobierno el encargado de definir los objetivos nacionales, que el conjunto de la nación debe perseguir unitariamente para incrementar el poder nacional y enfrentarse a las otras naciones, que hacen otro tanto desde sus propias perspectivas. Frente a estos objetivos nacionales, se alzan amenazas, que se oponen en forma más o menos permanente a su logro, y problemas, que surgen intempestivamente, en el mediano plazo, como trabas al alcance de los objetivos. Frente a ellos -amenazas y problemas- hay que levantar un proyecto nacional, con una doctrina estratégica, que defina el tipo de fuerza actual y futura que hay que aplicar y desarrollar para vencer a las amenazas. Cada amenaza y problema hace necesaria la elaboración de un set de alternativas, y frente a cada alternativa hay un listado de consecuencias. La elección de la acción o la política correcta consiste, para ellos, en la valorización racional que este actor único (el gobierno en representación de la nación) hace para elegir la mejor alternativa frente a las amenazas y problemas, tomando en consideración que se enfrenta a otro actor (o actores), también racional, que tendrá sus propios objetivos, definición de amenazas y alternativas. 7)

El segundo enfoque estima, por el contrario, que el proceso de decisiones políticas no es realizado por una nación o un gobierno monolítico, sino por un conjunto de agentes cuya característica principal es el de ser organizaciones en las cuales se realizan procesos organizativos. Las acciones y decisiones gubernamentales son el producto de estos procesos, pues toda decisión - a su juicio - requiere el trabajo de una organización, y toda acción requiere también la puesta en acción de una organización. Cada organización del sistema político tiene una función específica asignada por éste, en el cumplimiento de la cual adquiere una forma específica de imaginar las opciones y los costos. Tiene también un conjunto de normas y rutinas propias, y genera programas a largo, mediano y corto plazo para cumplir adecuadamente sus

funciones. Los programas contemplan un conjunto de acciones y planes, no sólo aquellos que se realizarán en la práctica sino aquellos que hipotéticamente deben ser ejecutados frente a alternativas que surjan y que pueden ser predecidas con márgenes escasos de error. El proceso político es para los partidarios de este enfoque una negociación entre organizaciones descentralizadas, cuya coordinación y control tiene como límites los poderes que se ponen en juego en las diversas negociaciones de las que se trate, para ellos, la flexibilidad de las opciones frente a los problemas es limitada, por cuanto las organizaciones tienden a cambiar con lentitud, sus prioridades y percepciones son de alta estabilidad, cada proceso organizativo tiende a autojustificarse y crecer, y las nuevas propuestas que cada organización presente tienden a extraerse de las ya existentes. 8)

El tercer enfoque, comunmente llamado modelo burocrático-gubernamental, considera a la acción política como el resultado de los compromisos, conflictos y aún las confusiones que se producen entre individuos políticos (líderes y oficiales de carrera), que tienen distintos grados de poder, y que establecen un proceso de regateos y concesiones que se realiza de preferencia a través de canales claramente establecidos, ya sea aquellos regulados legalmente u otros generados por la práctica política norteamericana. Las preguntas principales que ellos se formulan frente a este "juego" negociador son: quiénes juegan? como juegan? por qué juegan?. Ellos señalan, como ya se ha dicho, que quienes negocian son individuos, y no organizaciones. Ellos tendrán sus "staff", pero el mismo girará en torno al pensamiento del líder, el que fija límites a las propuestas que elaboren para éste. Cada uno de ellos tiene una posición dada en el sistema, que le permite aliarse, contraponerse o replegarse frente a sus pares. Resulta fundamental para este modelo conocer la opinión de los actores individuales, su forma de ver los problemas y la manera como los evalúa, tanto desde la perspectiva de los intereses de la seguridad nacional de Estados Unidos, como de su visión de los intereses domésticos y aún de sus propios intereses políticos y personales. Deberá evaluarse su impacto frente al tipo de decisiones de las que se trate, lo que estará determinado por

su poder frente al resto, su nivel de información y formación sobre el problema, su prestigio y su eficiencia y su capacidad de negociación. 9)

III.- SUPUESTOS FUNDAMENTOS PARA EL ESTUDIO DE LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA ACTUAL.

1. Durante un largo periodo que concluye con la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos dispuso de un mecanismo de formulación de política exterior relativamente centralizado y homogéneo en el que el actor institucional decisivo era el Departamento del Estado, que precisamente era entendido como el segmento del aparato estatal que se ocupaba de los aspectos internacionales.

En la segunda posguerra, en cambio la idea de una política internacional es reemplazado por el juego, no siempre armónico, de diversas políticas internacionales especializadas, cada una de las cuales tiene una precisa ubicación institucional en uno o más departamentos o agencias del gobierno norteamericano y un claro contenido temático que las lleva a pensar el rol y las tareas de Estados Unidos en el escenario mundial en función de los particulares intereses y preocupaciones que están a su cargo.

Esto determina la posibilidad de discernir la especificidad y contenido de estas políticas exteriores especializadas, así como su radicación en las esferas del gobierno. La política internacional diplomática que continúa manejando preferentemente el Departamento de Estado es una más de un conjunto, en el que también juegan un papel muy importante la política internacional económica (cuya cabeza en materia de formulación es el Departamento del Tesoro, pero en la que también influyen las decisiones del Departamento de Comercio, el Departamento de Agricultura, la Oficina de Asesores Económicos de la Casa Blanca, (la que a su vez ha sido reestructurada a contar de enero de este año por la reciente ley de comercio); la política internacional de defensa, cuya formulación corresponde al Pentágono y en donde tienen especial relevancia los tres departamentos especializados que, luego de la reestructuración de 1947, son organizados: los Departamentos del

Ejército, Marina y Fuerza Aérea, además de las instancias operativas propiamente militares del tipo de la Junta de Comandantes en Jefe o del Estado Mayor conjunto; la Política Internacional de Inteligencia, estrechamente vinculada al anterior y en donde, bajo la dirección conjunta del Director de la Agencia Central de Inteligencia, (asunto resuelto al inicio de la Administración Carter) encontramos a las diversas unidades de recolección de inteligencia conocidas en conjunto como la "comunidad de inteligencia", constituido tanto por civiles como por militares; la política internacional de migración, que ha ganado mucho relieve en los últimos años y que es coordinada por los Departamentos de Justicia y de Trabajo y ejecutada fundamentalmente por la Oficina de Inmigración y Naturalización (la que depende del primero de los nombrados) o la política internacional de energía que, hasta 1977 estuvo en manos de varias agencias independientes, pero que al partir del acceso de Carter a la Casa Blanca ha empezado a ser manejada en una instancia centralizada, el nuevo Departamento de Energía.

La visión de una política internacional que es el resultado de la coordinación de niveles diversos y complejos es lo que permite entender la dificultad creciente y casi estructural que muestra el sistema político norteamericano para producir con su acción exterior lineamientos coherentes y coordinados. Esto permite visualizar la política exterior norteamericana como un mosaico resultante de la agregación de elementos complejos en un proceso que ha perdido la racionalidad que le aseguraba la antigua unidad de mando.

Las experiencias históricas concretas afirman lo anterior. A fines de 1946, cuando el ascenso de las fuerzas internas de la izquierda griega las tenía en condiciones de conquistar el poder en su país (lo que alteraba los acuerdos de Yalta entre los dirigentes de grandes potencias) el diseño de la respuesta norteamericana, que acabó siendo la llamada "Doctrina Truman", provino de una instancia muy precisa, la Oficina de Planificación de Políticas del Departamento de Estado, cuyo director George Kennan elaboró en diciembre de 1946 el famoso memorandum que, bajo la firma de

Mr. X, apareció al año siguiente en la conocida publicación especializada "Foreign Affairs". Si, en cambio, imaginamos las definiciones en torno a la posición norteamericana en las negociaciones encaminadas a poner término en el conflicto en Vietnam o a redefinir el contenido de la política de Estados Unidos en África, 30 años más tarde, lo que encontramos es un concurso conflictivo de diversas líneas posibles, todo lo cual determina que el proceso mismo de adopción de decisión se hace por instancias complicadas por el cabildeo y la negociación interburocrática y en donde no está en absoluto excluida la posibilidad de la pugna o de un entramamiento que postergue una determinada decisión.

Un segundo supuesto importante es que la política exterior de Estados Unidos se formula al interior de una instancia específica del aparato estatal: el poder ejecutivo. Nuestra percepción es que el Congreso, ni en su conjunto ni en sus instancias especializadas, como el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara o el Senado o, en nuestro caso más específico el correspondiente Subcomité de Asuntos Interamericanos, llegan a formular algo que merezca el calificativo de una propuesta de política. Lo que el Congreso hace es ejercer un rol fiscalizador de las acciones del gobierno en esta área, agregando en muchos casos las propuestas alternativas de algunos de sus integrantes a los lineamientos que impulsa el personal del ejecutivo. Pero esto no lleva al cuerpo legislativo a plasmar una concepción de conjunto. Y por último, aunque llegaran a tener ésta, -no disponen de los instrumentos y recursos para implementar sus criterios si atendemos a las circunstancias de que en el modelo político norteamericano- con muy escasas excepciones siempre relativas (ratificación de tratados, designación de embajadores, aprobación de los recursos para programas de ayuda al exterior)- el manejo y la decisión de las relaciones exteriores corresponde al gobierno y en especial al Presidente de la República.

Lo dicho no significa que un seguimiento acucioso de las preocupaciones que ambas ramas legislativas tienen por los asuntos internacionales no sea fundamental. Normalmente los comités del congreso son una fuente básica de informaciones tanto a través del contenido de las audiencias especializadas (Hearings) como a través de los informes que producen sus comisiones investigadoras

o sus comités ordinarios al informar de una propuesta legislativa. Igualmente ricas suelen ser las discusiones de las salas de ambos cuerpos legislativos o los antecedentes que resultan de las comunicaciones que dirigen los congresistas a los responsables de la política exterior y las respuestas de éstos.

El Congreso, por lo demás, en relación al sistema institucional de presión de los intereses privados sobre los responsables de formular decisiones públicas conocidos como "lobbies", que es tan peculiar del proceso político norteamericano, es la instancia fundamental. Allí es donde se expresan las posiciones e intereses de las instancias fundamentales de la sociedad civil norteamericana, las que se plantean en forma más nítida y dejan más huellas públicas a través de los memorandum, "libros blancos" y documentos de posición. En relación al ejecutivo, en cambio, este mismo proceso se realiza en forma subterránea o menos perceptible.

3. Establecido el eje central de las instancias de formulación de decisiones interesa conocer en la forma más precisa posible los procedimientos mediante los cuales se llegan a definir las alternativas de política y los principios y orientaciones fundamentales que presiden el "decision making progress".

Sólo una vez establecidas estas situaciones resulta posible confrontar la formulación global de política norteamericana hacia América Latina o hacia una subregión o país determinado y saber qué influencia han tenido en el resultado final los diferentes formuladores de política internacional especializada. Un recuento de los últimos 20 años, por ejemplo, permite establecer varias tendencias significativas respecto a la forma como tienden a canalizarse por diversos conductos: 1) las iglesias y otros organismos humanitarios utilizan como vehículo de sus presentaciones al Departamento de Estado, sitio al cual también llegan los lobbies relativos a países concretos (Nicaragua, Cuba), así como los personajes políticos y empresarios latinoamericanos que buscan influir en las decisiones de Washington hacia el continente; 2) las empresas transnacionales de origen norteamericano y en general los inversionistas de EEUU. en el área, tienden a plantear sus

puntos de vista por medio del Departamento del Tesoro y eventualmente del Comercio; 3) las organizaciones que representan a las minorías raciales, normalmente buscan influir directamente sobre el Presidente actuando, ya sea a través del contacto de sus representantes legislativos con el Jefe de Estado (en ocasiones recurren también a miembros del gobierno ubicados en posiciones altas, como ocurriera con la comunidad negra en sus relaciones con el embajador de Estados Unidos ante la ONU, Andrew Young, en los comienzos de la actual Administración).

En cualquier seguimiento es fundamental tener en cuenta el carácter "policéntrico" y contradictorio de la sociedad civil norteamericana. Esto determina que, frecuentemente, ante una decisión compleja se superpongan conflictos interburocráticos y conflictos entre instituciones del sector privado. Usualmente estos últimos expresan, en forma más nítida, la pugna clasista en ese país. De ahí que el número de entidades que intervienen en la determinación de la política norteamericana hacia nuestra región no sólo sea elevado sino que esté en constante ampliación.

4. Otro factor esencial de tener en cuenta son los enfoques ideológicos que condicionan y determinan las opciones de política en Estados Unidos. Aunque la sociedad norteamericana se caracteriza por una fuerte resistencia a subordinar los lineamientos de las políticas estatales a determinados enfoques teóricos, tendencia que se ve reforzada con la orientación predominantemente "factu-alista" de la ciencia social norteamericana en las últimas décadas, existen ciertos enfoques generales definidos que influyen en quienes adoptan decisiones al interior de los aparatos estatales.

Estas "corrientes de pensamiento" son fundamentalmente tres y dan origen a los enfoques: "conservador", "liberal" y "radical". Mientras el tercero es puramente marginal y sus adherentes se hallan en segmentos muy puntuales del ámbito político privado (Universidades, minorías raciales etc.) los dos primeros se constituyen en los referentes básicos que organizan la lucha ideológica de la clase dominante norteamericana.

Debido a su carácter más flexible y fluctuante que el que

presentan los "marcos teóricos" en la vida política europea o latinoamericana, se torna preciso seguir también en forma acuciosa tanto los ajustes que experimentan las visiones "conservadora" y "liberal" como los cambios cuantitativos que se registran entre sus adherentes de un período a otro.

En este sentido, un factor clave para comprender la discusión y las decisiones políticas en Estados Unidos es tener en cuenta los reajustes que últimamente han hecho de sus posiciones los actores liberales y conservadores. Mientras los primeros tienden a apartarse de los lineamientos de apoyo a la actividad del Estado en la realización de programas sociales destinados a los grupos más postergados del país y a dejar de apoyar el aumento del gasto público necesario para solventar dichos proyectos, a la vez que revisan su posición tradicionalmente favorable a favorecer el uso del poder norteamericano en la región en contra de las tendencias autoritarias y en favor de esquemas democráticos liberales, (apegándose ahora mucho más a un esquema de no intervención como principio clave) los conservadores realizan toda una revolución teórica hasta definir las propuestas que hoy se conoce como "neoconservadora".

Esta visión neoconservadora, de la que Ronald Reagan y sus asesores más directos son señalados exponentes, se caracteriza por tener una "cosmovisión", algo poco frecuente en el pensamiento social norteamericano. Esto significa que el esquema neoconservador es mucho más articulado que la visión conservadora tradicional y que tiene respuestas de conjunto en los planes principales de la actividad estatal, tales como la política exterior, la política económica y la política social. En el ámbito interno su posición se define por la oposición a la actividad del Estado, por su rechazo de lo que denominan el "Big Government" y el "Big State", y por el criterio de restablecimiento de la libre iniciativa individual por medio de medidas destinadas a favorecer la competencia fluida en los "mercados económicos" y los "mercados políticos". En el ámbito internacional su posición fundamental es que Estados Unidos debe restablecer la visión de la confrontación de civilizaciones de la época de la Guerra Fría, que define a la Unión Soviética como enemigo fundamental. Frente a esta po-

tencia antagónica Estados Unidos debe, a juicio de los neoconservadores, asegurar una superioridad militar estable tanto en terminos de las posibles guerras convencionales y no convencionales, a la vez que debe mantener relaciones inter-estatales con los países del llamado Tercer Mundo que claramente se funden en la línea de apoyar a los aliados y confrontar a los adversarios. En cualquier caso, la variedad de los líderes teóricos y de los medios de expresión del pensamiento neoconservador (basta con recordar a Milton Friedman, Arnold Haberger, Edward Shaw y Ronald McKinnon que en el campo de la teoría económica se han convertido en voceros principales de las reaccionarias "escuelas" de Chicago y Stanford, o a analistas tan influyentes como Irving Kristol, Daniel Bell, Nathan Glazer o Samuel Huntington en el campo del pensamiento político), permite entender que un seguimiento fino y detallado de estas posiciones resulta cada vez más indispensable para explorar el curso futuro de la sociedad norteamericana, cada día más penetrada por la fuerza de estas ideas, que también tienen sus conocidos defensores en América Latina.

NOTAS

- 1) Realizado en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M.
- 2) Realizado por el equipo del Instituto de Estudios de Estados Unidos del Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- 3) Para el entendimiento de los procesos nacionales centroamericanos y las relaciones internacionales del área contamos con la colaboración de los investigadores Ernesto Richter, Mario Salazar, Patricia Berenice Ramírez y Rafael Menjivar, así como los antecedentes y análisis entregados por dirigentes de las organizaciones populares de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, con quienes tuvimos la oportunidad de departir en el curso de estos meses en numerosos eventos de reflexión y solidaridad con la revolución centroamericana, realizados en México y en Nicaragua.
- 4) Para ello nos fué de gran utilidad nuestra participación en el Seminario organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México, sobre "Los impactos nacionales de la política de la Administración Carter en América Latina", realizado en Ciudad de México, entre el 8 y el 11 de enero de 1979. Las ponencias presentadas al evento fueron posteriormente publicadas en Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, Perspectiva Latinoamericana Nos. 5 y 6 de 1979. Ver especial-

mente los artículos de Luis Maira, Carlos Rico ("la política latinoamericana de la Administración Carter") y Xabier Goroztiaga ("Las relaciones EEUU-Panamá bajo la Administración Carter").

- 5) Goroztiaga, Xabier. "Las relaciones Estados Unidos-Panamá bajo la administración Carter". En: Cuadernos Semestrales de Estados Unidos, Perspectiva Latinoamericana, no.6, 2º semestre de 1979, p. 117. El autor entrega la siguiente definición para ambos sectores: "Llamamos capital nacional al sector del capitalismo que realiza la mayoría de sus beneficios a nivel del mercado doméstico, y capital transnacional aquel que realiza la mayor parte de sus operaciones en el mercado internacional". (op. cit.)
- 6) Graham T., Allison. Essence of Decision, Little Brown, Boston, 1971.
- 7) Para un desarrollo de este modelo, ver entre otros:
 - Arnold Horelick y Myroln Rush. Strategic Power and Soviet Foreign Policy. Chicago, 1965.
 - Hans Morgenthau. Politics Among Nations, New York, 1970.
 - Glen Snyder. Deterrance and Defense, Princeton, 1961.
 - Herman Kahn. On Escalation, New York, 1965.
 - Kissinger, Henry. Nuclear Weapons and Foreign Policy, New York, 1957.
- 8) Ver:
 - Varios. Foreign Policy Decision-Making, Glencoe, 1962.
 - Max Weber. The Theory of Social and Economic Organizations, Glencoe, 1947.
 - James March. Handbook of Organizations, Chicago, 1965.
 - Aaron Wildavsky. The Politics of the Budgetary Process; en: American Political Science Review, september, 1966.
- 9) Ver:
 - Richard Neustadt. Presidential Power, New York, 1966.
 - Walter Mills (ed.) Forrestal Diaries, New York, 1961.
 - Arthur Schlesinger Jr. A Thousand Days, Boston, 1965.
 - Ch. Lindblom y D. Braybrooke. A Strategy of Decision, Glencoe, 1963.
 - Roger Hilsman. To Move a Nation, New York, 1967.
- 10) Ver la bibliografía incluida en: Antonio Cavalla, El proceso formal de decisiones de la Defensa Nacional de Estados Unidos. Cuadernos del CELA, no. 39, UNAM, 1979.
- 11) Estas proposiciones o supuestos fundamentales son los que presiden el proyecto de investigación del Instituto de Estudios de Estados Unidos, del CIDE, dirigido por Luis Maira.