

LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS NORTEAMERICANAS HACIA AMÉRICA LATINA: ALGUNAS PROPOSICIONES ESPECULATIVAS *

GREGORY F. TRAVERTON

y

ABRAHAM F. LOWENTHAL

YA SEA QUE A SU ENFOQUE se le llame una "Política de Buena Vecindad", una "Alianza para el Progreso", una "Asociación Madura" o un "Nuevo Diálogo" —o se le disfrace tras una retórica y membretes ostentosamente evasivos, como lo ha hecho el gobierno de Carter— cada nueva administración norteamericana promete mejorar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Después de un periodo de conflicto y tensión en las relaciones hemisféricas, Washington, como ya es característico, vuelve a reorientar su atención hacia América Latina y a la modificación de la política de Estados Unidos en la región. De manera inevitable, las reformas se anuncian, se hacen promesas de prestar más atención a América Latina, y el gobierno de Estados Unidos (la forma más o menos llamativa como se haga esto, depende del estilo de cada administración) se compromete a apoyar el desarrollo social y económico de la región. En el pasado, era de rigor que Estados Unidos prometiera su ayuda para asegurar la democracia en América Latina. En la actualidad, la frase clave la constituyen "ios derechos humanos".

Después de que han sido archivados los informes y registrados los compromisos, la anunciada política de Washington hacia América Latina es, sin embargo, a menudo contradecida por los actos del gobierno de Estados Unidos. Las promesas de incrementar la ayuda externa se convierten en instrumentos de presión por parte de las empresas privadas. Los convenios internacionales para regular el comercio de productos individuales son trampas que se ajustan a las conveniencias de una sola corporación. A pesar del simulacro de la deliberación y la negociación, las tarifas son impuestas para proteger a los productores norteamericanos. Los impuestos compensatorios se establecen para proteger a las empresas norteamericanas de la competencia de productos manufacturados tan

* Una versión revisada de este ensayo se incluirá en un volumen futuro editado por A. F. Lowenthal y Ernest R. May. Traducción del inglés de Yolanda Meyer.

pronto como los países latinoamericanos empiezan a gozar de una ventaja comparativa.¹ Todas estas acciones generan resentimientos hacia Estados Unidos en América Latina. El modelo de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en los años setenta vuelve a confirmar esta tendencia cíclica.

No es sorprendente, desde luego, que las expresiones magnánimas de "política" oficial, pronunciadas en los banquetes oficiales y otras ocasiones ceremoniales, se vean contradecidas por las acciones diarias. Está, después de todo, en la naturaleza de las cosas que la retórica sea desmentida por la práctica; realmente, la retórica frecuentemente se diseña para oscurecer la realidad. Pero *hay* algo, en principio enigmático, respecto de este repetido patrón de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, y especialmente acerca del hecho de que las aparentemente sinceras decisiones presidenciales para incrementar las relaciones con la región sean tan frecuentemente contradecidas por las acciones mismas del gobierno de Washington. Los funcionarios actúan de manera repetida en formas que (ellos mismos reconocen), contradicen el interés nacional de Estados Unidos a largo plazo. Las acciones de Estados Unidos en el caso de la International Petroleum Company (IPC) en Perú proporcionan el ejemplo más vocinglero: se observa cómo un ajeno, el gobierno de Estados Unidos, jugó una parte no pequeña en el debilitamiento del régimen de Belaúnde en Perú y aseguró su sustitución por un gobierno militar nacionalista que pronto expropió no solamente a la IPC misma sino a otras inversiones estadounidenses en Perú.

La hipótesis de este ensayo es que el proceso mismo de elaboración de la política —tan diferente del intento disfrazado, simple incompetencia, o accidente— puede ayudar a explicar la persistente brecha entre la decisión presidencial y la práctica gubernamental en la conducción de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Basándonos en varios estudios de caso y otros materiales (incluyendo los estudios hechos bajo la dirección de Lowenthal para la comisión gubernamental sobre la Organización del Gobierno para la Conducción de la Política Exterior), presentamos algunas proposiciones especulativas para ayudar a juzgar los patrones repetidos de las decisiones del gobierno de Estados Unidos que afectan a América Latina.² Esperamos que estas nociones puedan ayudar a dirigir alguna investigación adicional, ya sea por nosotros mismos u otros. Pensamos que también pueden sugerir una base para la discusión de la utilidad y los límites de la "perspectiva de la política buro-

1 Ver Donald Wyman, "U.S.-Latin American Relations and the Cases of the Countervailing Duty", en Abraham Lowenthal *et al.*, *The Making of U.S. Policies Toward Latin America: the Conduct of "Routine" Relations*, Apéndice I, Volumen 3 del Informe de la Comisión sobre la Organización del Gobierno para la Conducción de Políticas Exteriores (Washington, 1975), 234-242.

2 Ver también Lowenthal *et al.*, *ibid.*

crática" para el estudio de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

EL CONTEXTO DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA

1. Las relaciones interamericanas son muy asimétricas, tanto de hecho como especialmente de percepción. Lo que es crucial para un país de América Latina frecuentemente es de importancia marginal para Washington y puede por esto ser desatendido o afectado adversamente por decisiones completamente ajenas a los intereses de América Latina. Más aún, lo que parece mutuamente ventajoso desde la perspectiva de Washington podría ser, o simplemente es, explotador cuando se considera desde el punto de vista de América Latina. Lo que parece para la rica nación consumidora un precio "justo" para un recurso particular, puede parecer mezquino para un país con pocos recursos de otro tipo (El caso de Panamá y el Canal ilustran este punto de vista, por ejemplo). Aun cuando las negociaciones entre Estados Unidos y un país de América Latina produjeran un resultado "objetivamente" justo, probablemente éste sería materia de desconfianza y agravio por parte de la nación latinoamericana debido a la historia de negociaciones previas, el temor persistente frente a los onerosos términos que pueda imponer Estados Unidos, y la percepción de las continuas y agobiantes disparidades de poder. La tensión en las relaciones entre Estados Unidos y América parece probable, por lo tanto, mientras exista una mayor asimetría.

Todo esto no significa que la tensión interamericana necesariamente declinará cuando los estados latinoamericanos "se hagan cargo de su propio futuro", como diría Luigi Einaudi.³ Por el contrario, en tanto que los Estados latinoamericanos vean aumentar sus capacidades, podrán desafiar a Estados Unidos en uno o varios aspectos. Tampoco la inmensa disparidad de poder mensurable es completamente convertible en poder utilizable.⁴ Sin embargo, ninguno de estos puntos contradice la afirmación de que el principal elemento condicionante de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina es el extremo desequilibrio del poder, el real y el que se percibe, pasado y todavía presente.

2. América Latina es de interés secundario (o quizá terciario) para Estados Unidos, en términos tanto económicos como de seguridad. Esto lo decimos como una afirmación o hecho empírico y no como una proposición normativa.⁵

³ Luigi Einaudi (ed.), *Beyond Cuba: Latin America Takes Charge of Its Own Future* (Nueva York, 1973).

⁴ Este punto de vista es familiar en las teorías de las relaciones internacionales contemporáneas. Para una perspicaz y reciente polémica, ver Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston, 1977), 27-29.

⁵ No es, sin embargo, una propuesta evidente por sí misma, como pudiera pare-

Sólo raramente una amenaza a la seguridad ha preocupado a los responsables de la política exterior norteamericana: antes y durante la segunda guerra mundial, cuando Estados Unidos se preocupó por la influencia fascista en Sudamérica y anheló organizar el Hemisferio Occidental en contra de un enemigo común externo, y en el apogeo de la "guerra fría", cuando Washington buscó por todos los medios apoyar a los gobiernos latinoamericanos en contra de los movimientos de guerrillas procomunistas. Para los años setentas, los altos funcionarios norteamericanos empeñados en prevenir o combatir un gobierno comunista en Chile, tuvieron que actuar secretamente, en parte precisamente porque sabían que la mayoría de los burócratas de Estados Unidos que manejan los asuntos externos del país, rechazaban su exagerada preocupación.

En periodos excepcionales (1938-1945 y 1960-1965, por ejemplo), las consideraciones de seguridad militar, reales o imaginadas, son las que han predominado. Por lo general, y sin duda recientemente, la advertida amenaza a la seguridad de Estados Unidos desde o a través de América Latina ha sido extremadamente débil, y la tradicional preocupación por la seguridad ha sido insuficiente, por lo tanto, para remplazar a los intereses económicos como el criterio para la determinación de las acciones gubernamentales norteamericanas.⁶ (En casos no muy frecuentes pero importantes, desde luego, las consideraciones económicas y de seguridad han aparecido juntas cuando la hegemonía de Estados Unidos parece ser amenazada por el surgimiento de un Estado socialista. Estos casos son incuestionablemente centrales al establecimiento de los parámetros y al tono de las relaciones de Estados Unidos con América Latina, pero no cuentan para la mayor parte de la interacción hemisférica).

Actualmente, sin embargo, América Latina ya no es económicamente tan importante para Estados Unidos, en relación con las otras áreas del mundo, como lo fue con anterioridad.⁷ Unas cuantas estadísticas resul-

cer a algunos. Ver, por ejemplo, la afirmación contraria de Edwin Lieuwen de que "la enorme importancia de América Latina para Estados Unidos es tan obvia que el asunto difícilmente necesita enfatizarse". Ver Edwin Lieuwen, *U.S. Policy in Latin America: a Short History* (Nueva York, 1965), vi-vii.

⁶ Se han llevado a cabo varias pruebas estadísticas que tratan sobre este tema. Ver, por ejemplo, John Eley y John Petersen, "Economic Interests and American Foreign Aid Allocations, 1960-69", en Patrick J. McGowan (ed.), *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies* (Beverly Hills, 1973), 161-187. Eley y Petersen encontraron que dentro del conjunto de países menos desarrollados, la política exterior de Estados Unidos varía con la magnitud del interés económico norteamericano en el país. Lo adecuado de la elección de las dos variables de la política exterior —otorgamiento de ayuda económica y suministro de personal diplomático— y de las medidas de interés económico —comercio e inversión—, sin embargo, puede ser puesto en tela de juicio.

⁷ Decir que es reducido el total de los intereses económicos que los ciudadanos

tan significativas. En 1960, el 23% de toda la inversión directa en el extranjero se localizaba en América Latina, en tanto que una década después esa proporción bajó al 16% (contra 31% para Europa Occidental y 29% para Canadá). En 1960, 67% de toda la inversión norteamericana en los llamados países menos desarrollados fue en América Latina: en 1970, 57% y a la fecha el porcentaje es todavía menor. En 1960, América Latina era el destino del 17% de las exportaciones de Estados Unidos y significaba el 24% de sus importaciones; para 1972 las cifras eran, respectivamente, 13% y 10%.⁸ El hecho de que Estados Unidos importe mucha de su bauxita, cobre, petróleo, café, cacao, azúcar y otros productos de América Latina lo hace *sensible*, en cierta medida, a los cambios que se efectúan en la región, pero no significa que sea *dependiente* en el sentido de "vulnerabilidad".⁹

Aun cuando América Latina ya no sea, objetivamente, tan importante para Estados Unidos, incuestionablemente sigue existiendo algún sentimiento especial por la región tanto en el Congreso como en el público norteamericano. Este sentimiento, nacido de una conciencia de aparente similitud en el logro de su nacionalidad, de un profundo involucramiento histórico de Estados Unidos en la región, de nociones de vecindad hemisférica, y de hábitos hegemónicos de pensamiento, ha sido importante, pero tiende a declinar.¹⁰ Esto ha quedado de manifiesto, por ejemplo, en la prioridad que el Congreso dio a la Alianza para el Progreso sobre la ayuda externa en general y en la recurrente atención prestada a América Latina en el contexto de la política electoral nacional.

No obstante, si la "relación especial" ha significado alguna simpatía del norte hacia el sur, también ha implicado obligaciones excepcionales en la dirección opuesta. Si Estados Unidos ha dado algo, en correspondencia ha esperado mucho más. La "relación especial" ha sido entrelazada con paternalismo. Aun cuando Estados Unidos se ha visto frustrado en su intento por aplicar sus nociones de comportamiento adecuado en cualquier parte del mundo, ha esperado ser capaz de lograrlo

norteamericanos tienen en América Latina no significa que el interés de cualquier individuo particular o grupo no tenga importancia. De hecho, ese es uno de nuestros principales puntos de vista, para ser puesto por debajo de nuestra cuarta proposición.

⁸ Estos cálculos se basan en estadísticas contenidas en U.S. Department of Commerce, *Statistical Abstracts of the United States, 1973* (Washington, 1973), 769, 780-82. Estos datos en conjunto pueden oscurecer la importancia de los renglones particulares y de los países individuales, pero se mantiene nuestro punto de vista general. Para una discusión estimulante de las implicaciones políticas de estas tendencias, ver Aníbal Pinto, "Economic Relations Between Latin America and the United States: some Implications and Perspectives", en Julio Cotler y Richard Fagen, *Latin America and the United States: The Changing Realities* (Stanford, 1974), 100-116.

⁹ La diferencia entre interdependencia de "sensibilidad" y de "vulnerabilidad" la establecen Robert O. Keohane y Joseph Nye, Jr., "Transgovernmental Relations and International Organizations", *World Politics XXVII* (Octubre 1974), 39-63.

en América Latina. Entre sus intentos por alcanzar esa meta, se cuentan las restricciones especiales del Congreso sobre la transferencia de armamento y el otorgamiento de ayuda externa, así como, más recientemente, una sensibilidad excepcional frente a la observancia de los derechos humanos en este hemisferio.

3. Mucho del contenido de las relaciones interamericanas involucra multiplicidad de entidades no gubernamentales y procesos que afectan a América Latina en medida similar, o a veces mucho más, que las decisiones y acciones del gobierno de Estados Unidos.

Estas entidades (corporaciones multinacionales, por ejemplo) operan dentro de una estructura afectada en forma importante por las acciones pasadas y presentes del gobierno de Estados Unidos, al tiempo que, con frecuencia, ven limitadas o influenciadas sus actividades por las decisiones del gobierno de Washington.¹¹ A pesar de eso, lo que el gobierno norteamericano decide hacer en América Latina, o lo que se abstiene de hacer, no puede necesariamente alterar por sí mismo el impacto principal de Estados Unidos sobre un determinado país latinoamericano, ni puede asegurar que sus relaciones con ese país tomarán el curso deseado. Es mucho más fácil, hasta cierto punto, para el gobierno de Washington manejar sus relaciones con China o la Unión Soviética que con Chile o Perú.

4. Aun cuando los intereses de Estados Unidos, como nación, en América Latina son relativamente débiles, los riesgos económicos en la región de muchos de sus ciudadanos y corporaciones, no lo son. Los acontecimientos latinoamericanos pueden tener efectos limitados sobre el bienestar económico de la sociedad norteamericana como un todo, pero a menudo son cuestiones de vida o muerte para Anaconda, Alcoa y otras grandes compañías con capital norteamericano que realizan una parte sustancial de sus negocios en, o con, naciones latinoamericanas. Cuestiones relacionadas con el comercio o la inversión norteamericana, a veces involucrando sólo a una corporación, con frecuencia constituyen el principal renglón en los tratos oficiales de Estados Unidos con varios países latinoamericanos; sería improbable que asuntos de esta naturaleza adquirieran la prioridad más alta en la agenda de discusiones entre el gobierno de Estados Unidos y gobiernos (en Europa, por ejemplo) con los que ese país tiene otro tipo de decisiones que tomar.

En suma, la formulación de la política de Estados Unidos hacia América Latina se sitúa dentro de un contexto especial. Aun cuando no necesariamente único para la región latinoamericana, este contexto

¹⁰ Para el desarrollo de este punto de vista, ver Abraham F. Lowenthal, "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumptions", *Foreign Affairs* (Octubre 1976), 199-213.

¹¹ Cf. Stephen Krasner, "State Power and the Structure of International Trade", *World Politics* (Abril 1976).

es innegablemente diferente de aquel que afecta la política norteamericana hacia otros países industrializados u otros países menos desarrollados. Su carácter deriva de la confluencia de importantes intereses económicos estadounidenses, insignificantes preocupaciones de seguridad, y sólo unas cuantas razones reconocidas como de interés inmediato para el gobierno de Estados Unidos: una preferencia general por relaciones exentas de hostilidad con los países extranjeros, un vago deseo de establecer o mantener fuertes lazos especiales con los países de este hemisferio, y un objetivo más específico que sería ganar el apoyo político latinoamericano en diversas organizaciones internacionales. Asimismo, ese contexto se ve afectado por un patrón histórico de considerable involucramiento oficial norteamericano en el área, resultado tanto de intereses económicos y mayores consideraciones pasadas de seguridad, como de una herencia de interés paternalista frente a las instituciones políticas y económicas de América Latina. (A propósito, estos criterios probablemente se aplican también a las Filipinas, y uno podría asegurar que la política de Estados Unidos hacia ese país puede compartir muchas de las características que se discuten.)

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Pasamos ahora del contexto al proceso. ¿Cuál es la naturaleza de la formulación de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina? ¿Y cómo el proceso de formulación de la política afecta su resultado?

5. Muchas decisiones del gobierno de Estados Unidos que afectan en forma importante a América Latina no son de ninguna manera decisiones de "política latinoamericana". Hay abundantes ejemplos: la sobretasa a las importaciones de 1971, la Ley de Comercio de 1974, casi cualquier impuesto u otras disposiciones que afecten las operaciones de las empresas multinacionales, y, más recientemente, políticas sobre la proliferación nuclear, energía, azúcar y otras mercancías, y los derechos humanos. Algunas de estas son decisiones de política interna, tomadas a menudo sin consideración a sus efectos internacionales. Otras se reconocen como decisiones de política exterior, pero se elaboran fuera del foro de la formulación de política latinoamericana. En este caso, las repercusiones para América Latina frecuentemente no se observan o no se les hace frente. Cuando se presentan, generalmente se sacrifican a la prioridad de una meta interna, particular, al deseo de políticas globales consistentes, a los intereses de los componentes más importantes del Ejecutivo, diferentes del Departamento de Estado —como pudiera ser el Departamento del Tesoro o de Defensa, por ejemplo— o a una combinación de estos factores.

6. Los procesos para formular e implementar políticas respecto a problemas percibidos principalmente como "latinoamericanos" —generalmente problemas "de rutina" que son bastante más importantes para el país latinoamericano que para Estados Unidos— son especialmente susceptibles a una amplia variedad de presiones. La estructura fragmentada de la formulación de política sobre cuestiones relativas a América Latina, aunada a la falta de prominencia de los problemas latinoamericanos, crea una considerable esfera de acción —dentro de los límites de valores y suposiciones compartidas— para la discreción del Ejecutivo en el establecimiento de metas y selección de instrumentos de política. Pero también deja al Ejecutivo en extremo vulnerable a contra-presiones en muchos aspectos del proceso de formulación de la política exterior. Las preferencias de la Oficina de Asuntos Interamericanos (OAI) y aun del Presidente no son necesariamente determinantes en la mayor parte de los asuntos políticos latinoamericanos; decidir sobre acciones específicas es la etapa que realmente importa.

Una combinación de factores contribuye a la permeabilidad del proceso de formulación de la política.

7. Los problemas latinoamericanos rara vez reciben atención presidencial y casi nunca sobre bases duraderas.

Un presidente se verá involucrado en el establecimiento de una política cuando perciba una amenaza a la "seguridad" de Estados Unidos o a la hegemonía norteamericana, en circunstancias como aquellas que ocasionaron la intervención de Estados Unidos en la República Dominicana en 1965 o que refuerzan los mucho más elaborados y repetidos esfuerzos de norteamericanos contra Salvador Allende y la Unidad Popular en Chile. Ni por un momento subestimamos la importancia crítica de episodios como esos en la formulación de las relaciones interamericanas.¹² Pero buena parte de las interacciones Estados Unidos-América Latina tiene lugar en el ámbito de cuestiones económicas rutinarias dentro de la estructura establecida de las relaciones internacionales; en tales asuntos, la atención a alto nivel debe descontarse. Nosotros estimaríamos, en realidad, que los problemas latinoamericanos se manejan, en términos generales, normalmente a niveles más bajos dentro de las bucracias dedicadas a la política exterior en Washington de lo que ocurre con otras áreas geográficas, con excepción de África (por lo menos hasta 1976).¹³

¹² Uno de nosotros ha escrito un libro sobre la intervención en la República Dominicana y el otro participó activamente en el anteproyecto del Informe sobre Chile del Comité Selecto del Senado sobre Inteligencia. Reconocemos la significación de estas afirmaciones hegemónicas, pero pensamos que también es importante desarrollar un mayor esfuerzo analítico en los tipos de decisiones y acciones que comprenden la mayor parte de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

¹³ Las medidas de atención a alto nivel pueden incluir instrucciones cablegráficas al Gabinete y a los funcionarios de alto rango que dependen de él y sobre las que

8. Las decisiones y acciones del gobierno de Estados Unidos concedidas en Washington como "de política latinoamericana", son principalmente de la competencia de la Oficina de Asuntos Interamericanos (ARA). En la mayoría de los casos, los problemas regionales reciben escasa atención continua por parte de las oficinas del séptimo piso del Departamento de Estado o por algún otro Departamento. Sin embargo, esta relativa autonomía de la Oficina de Asuntos Interamericanos es una fuente de debilidad, no de fuerza. Por una parte, refleja la falta de recursos disponibles para apoyar la política latinoamericana. Todavía más importante, significa que el Departamento de Estado y, dentro del mismo, la Oficina de Asuntos Interamericanos, ha sido abandonado frente a poderosos intereses privados, sin que cuente con otras influencias que los neutralicen. Lo que es más, la Oficina de Asuntos Interamericanos puede no estar en una posición, como a menudo están los miembros del Congreso, de escoger cuáles presiones conflictivas desea enfrentar.¹⁴

Dentro del Pentágono, aquellos que trabajan sobre Latinoamérica generalmente experimentan la misma sensación de autonomía frente al resto del Departamento de Defensa que la que perciben los funcionarios de la Oficina de Asuntos Interamericanos frente al Departamento de Estado. El Departamento de Defensa relativamente no tiene interés en América Latina, con excepción de Panamá, e invierte comparativamente pocos recursos (humanos o financieros) para influir en las acciones de Estados Unidos en la región. Se ve involucrado una vez que se observa un problema que incluye consideraciones de seguridad, pero aun entonces, la atención del Departamento de Defensa puede no aparecer hasta que se ve amenazado un interés departamental. De acuerdo con diversos juicios, los jefes del Estado Mayor deseaban aprobar la invasión de Bahía de Cochinos, pero rápidamente dieron marcha atrás ante la sugerencia de que fuera preparada desde Guantánamo. El Pentágono se preocupó significativamente por Allende sólo cuando pareció que la Unión Soviética podría dar por supuesta una base naval en Chile, y no

éstos tengan que actuar; reuniones a las que acuden estos funcionarios; actividades que involucren al Departamento de Estado con otros Departamentos y la Casa Blanca; y pasajes seleccionados hechos para la lectura vespertina del Presidente y el Secretario de Estado. Un estudio preliminar de las evidencias fácilmente disponibles: las memorias de los presidentes y de los consejeros presidenciales desde la Segunda Guerra Mundial parece dar apoyo a esta tesis. Ver, Marie Jones, "Results of Memoirs Study", memorándum sin publicar, Princeton University (Julio 27, 1974). Para material sobre África, generalmente pertinente a varias de estas propuestas, ver Richard C. Giardina, "Southern Africa and the United Nations: the State Department Responds", trabajo presentado ante la Convención de la Asociación de Ciencia Política del Medio Oriente, Chicago, Abril 29-Mayo 1, 1971. Cf. William B. Quandt, "Domestic Influences on United States Foreign Policy in the Middle East: The View from Washington", en Willar Beling (ed.), *The Middle East: Quest for an American Policy* (Albany, 1973), 263-285.

¹⁴ Ver Lewis Dester, *The Sociology and Politics of Congress* (Chicago, 1969).

mantuvo su interés en Chile una vez que esa posibilidad pudo ser descartada. En general, la postura del Departamento de Defensa ante los problemas latinoamericanos es la de proteger los intereses existentes, y no desviar el apoyo del Congreso para otros programas mucho más importantes para el Pentágono.

El Departamento del Tesoro está involucrado en un grado más alto que el de Defensa en problemas de política hacia América Latina, pero su participación, también, es limitada. Viene a ser un actor más central cuando las cuestiones económicas mundiales están en peligro, o cuando se ven amenazados los principios generales de la política económica de Estados Unidos.

Es evidente la actividad de la CIA en la región. No obstante, esas actividades han estado fuertemente atadas a consideraciones de seguridad nacional y probablemente han disminuido con el correr del tiempo gracias a la reducida percepción de Washington de una amenaza a la seguridad. La actividad de la CIA en América Latina puede continuar siendo mayor que en otras regiones del Tercer Mundo. Sin embargo, se debe en parte a la red de contactos establecida por el FBI durante la guerra para vigilar a los agentes fascistas en América Latina y que fue heredada por los servicios de inteligencia.

9. Las acciones del gobierno de Estados Unidos en la región se encuentran frecuentemente influenciadas por el Congreso, y por senadores y diputados individuales, quizá más a menudo de lo que lo está la política hacia otras regiones geográficas.¹⁵ La "política" del Ejecutivo frecuentemente es modificada por influencia del Congreso, ya sea a través de la legislación general (cuyos efectos sobre América Latina pueden no ser considerados específicamente), o por medio de referencias a cuestiones latinoamericanas particulares. Los miembros del Congreso pueden ejercer mayor influencia sobre los problemas de América Latina que sobre otros asuntos de política exterior debido a:

a) Es relativamente fácil y legítimo (a los ojos de los constituyentes) para un miembro del Congreso expresar su interés por América Latina;

b) Los miembros del Congreso, al igual que los hombres de empresa, observan que Estados Unidos tiene más influencia en América Latina que en otras regiones, y están deseosos de tratar de canalizar esa ventaja a favor de sus representados;

c) Los riesgos que las ramas del Ejecutivo perciben correr en América Latina raramente son lo suficientemente significativos como para llevarlas a resistir la posición fuertemente argumentada de un miembro del Congreso o varios de ellos cuya ayuda se desea en otros problemas;

¹⁵ Ver Robert Pastor, *Congress' Impact on Latin America: Is there a Madness in the Method?*, en Lowenthal *et al.*, *The Making of U.S. Policies Toward Latin America*, 259-272.

d) El Congreso tiene (relativamente) considerables posibilidades para afectar las políticas y los presupuestos militares en el Hemisferio Occidental, principalmente porque el Departamento de Defensa se ocupa relativamente poco de cualquier cosa en América Latina, excepto del Canal de Panamá; y especialmente porque

e) Los problemas que abarcan mucho de las relaciones interamericanas son asuntos económicos en los que el Congreso normalmente juega un papel más importante.

10. Los intereses específicos e inmediatos de las compañías que operan en América Latina son con frecuencia la principal influencia sobre el proceso de formulación e implementación de la política de Estados Unidos. El proceso es generalmente permeable; está más frecuentemente afectado, sin embargo, por los grupos empresariales. La suma de los intereses económicos de Estados Unidos en América Latina es grande, no en relación con los intereses económicos en otras regiones, sino en relación con otros intereses norteamericanos en el área. Igualmente importante es que los intereses económicos específicos en América Latina a menudo *son* grandes en comparación con los intereses de empresas en cualquier otra parte, lo que explica la particular agresividad de algunas corporaciones, en la defensa de sus intereses en la región.¹⁶

Las compañías norteamericanas que operan en América Latina son excepcionalmente activas en sus intentos por influenciar la política norteamericana. El grupo regional empresarial —el Consejo de las Américas— no tiene contraparte en otras áreas del mundo, por ejemplo.¹⁷ Este alto grado de actividad empresarial de cabildeo (*lobbying*), ahora habitual, probablemente se origina en la sensación de que el gobierno de Estados Unidos responde en mayor medida a presiones relacionadas con cuestiones latinoamericanas que a aquellas conectadas con asuntos en otras regiones. Y esta creencia posiblemente emana de la observación de que Estados Unidos tiene más influencia sobre los países de América Latina que sobre cualquier otra parte, aunada a la comprensión de que aparte del área de negocios, el gobierno norteamericano prácticamente no tiene ningún otro interés sustancial en el hemisferio. La intensidad

¹⁶ Esta conclusión es paralela a la de Raymond A. Bauer, Ithiel de Sola Pool y Lewis Anthony Dexter, en *American Business and Public Policy: The Politics of Foreign Trade* (Nueva York, 1968). Ellos averiguaron que los directivos de grandes empresas probablemente estaban más informados al respecto así como interesados en asuntos tarifarios; aún así, estas compañías probablemente tenían intereses conflictivos en diversos sectores. No era probable que los directivos de pequeñas empresas se interesaran en la legislación tarifaria, pero cuando tuvieran un interés, éste podía ser “un asunto de vida o muerte”, y, tenían por tanto, un poderoso incentivo para buscar influenciar la política.

¹⁷ Ver Marie Thourston Jones, “The Council of the Americas and the Formation of American Foreign Policy”, en Lowenthal *et al.*, *The Making of U.S. Policies Toward Latin America*, 248-249. Ver también “Powerful Adviser to the Government”, *National Journal* (Enero 15, 1972), 101.

de las presiones empresariales resulta, en parte, de la naturaleza y la experiencia de las empresas particulares (por ejemplo, si dependen principalmente o no de sus actividades latinoamericanas) y tal vez de la naturaleza misma de los negocios (por ejemplo, la extracción de recursos naturales u otras inversiones intensivas en capital de lento cambio tecnológico y productos poco diferenciados, pueden operar en forma muy diferente a las empresas manufactureras).¹⁸

11. Mientras que los intereses empresariales influyen activamente la formulación e implementación de la política de Estados Unidos hacia América Latina desde varios puntos de vista los gobiernos latinoamericanos y los grupos no empresariales de Estados Unidos interesados también en afectar la política norteamericana, son generalmente menos diligentes, menos sofisticados, y ciertamente menos exitosos. Los grupos no gubernamentales en Estados Unidos sin intereses económicos específicos en juego tienen poca idea de en dónde se encuentran los centros de decisión dentro del gobierno norteamericano o de cuáles son los motivos e incentivos para los grupos e individuos involucrados en la formulación de la política. Frecuentemente fallan al idear estrategias tendientes a ubicar a aquellos que pueden influir en decisiones específicas y tener en cuenta sus motivos e incentivos. Están sin embargo, mejor capacitados para apoyarse en argumentos generalizados sobre lo que es "justo" o "correcto".¹⁹ Los gobiernos latinoamericanos, a su vez, limitan su propia efectividad en Washington. De una manera general, tienden a enfocar su atención sobre la fase de formulación de metas de la política exterior en vez de en su ejecución. Exageran la importancia del Departamento de Estado (y de la Oficina de Asuntos Interamericanos dentro del Departamento de Estado) en la formulación de políticas hacia América Latina. Pierden oportunidades de tratar de manera sistemática con otros departamentos ejecutivos. Subestiman el papel del Congreso en la formulación de la política y dejan demasiado de su labor diplomática en manos de personal no profesional o semi-profesional.²⁰ Los países latinoamericanos que prestan más atención sistemática al proceso de formulación de la política de Washington, obtienen aparentemente resultados mejores y más favorables, al menos mientras operan dentro de los límites de la simpatía general con un orden económico y político dominado por Estados Unidos.²¹

¹⁸ Sobre este último punto de vista, ver Theodore Moran, "The Impact of U.S. Private Investment of Inter-American Relations", Artículo inédito preparado para la Comisión sobre Relaciones entre Estados Unidos y América Latina, Junio 1974.

¹⁹ Estas generalizaciones en parte se infieren de Harry Weiner, "U.S.-Brazil Relations: Non-governmental Organizations and the Fifth Institutional Act", en Lowenthal *et al.*, *The Making of U.S. Policies Toward Latin America*, 250-255.

²⁰ Ver Roger E. Sack y Donald L. Wyman, "Latin American Diplomats and the United States Foreign Policy-Making Process", en Lowenthal *et al.*, *The Making of U.S. Policies Toward Latin America*, 243-247.

²¹ El consejo implícito que adelantamos haría mucho más bien a un Belaúnde

Dada la fragmentación y vulnerabilidad de los procesos de formulación e implementación de las políticas de Estados Unidos, no es de sorprender que las corporaciones norteamericanas con grandes riesgos en América Latina a menudo ejerzan una muy sustancial influencia sobre acciones específicas del gobierno de Washington en y hacia la región. Las razones, para recapitular, son claras: los grupos de interés específico de Estados Unidos (principalmente empresariales) trabajan con fuerza para influir en el diseño de la política en varios puntos de acceso al proceso de su elaboración y aplicación los Estados latinoamericanos y los grupos de interés público norteamericanos muestran poca satisfacción y diligencia al tratar con el proceso de la formulación de la política de Estados Unidos; además, no hay en Washington una sostenida atención de alto nivel a los problemas de la región en ausencia de un interés por la seguridad nacional norteamericana tangible, continuo y supeditado.

Pese al temor de que los lectores protesten señalando que lo que han leído hasta ahora sólo muestra lo obvio —que los intereses económicos juegan un papel preponderante en la política de Estados Unidos hacia América Latina— trataremos dos puntos más.

Primero, lo que es obvio para algunos no siempre es claro para todos. En un ensayo publicado en 1977, por ejemplo, Jerome Slater afirmó que “ningún estudiante serio del proceso de formulación de la política exterior del gobierno de Estados Unidos sostiene la opinión de que éste es controlado o *en la mayoría de los casos aun influenciado sustancialmente* por la voluntad de las ‘grandes empresas’”.²² Es interesante hacer notar que las discusiones de cinco casos de estudio en reuniones del Consejo de Relaciones Exteriores sugirieron que los propios líderes empresariales a menudo sienten que no consiguen sus objetivos en cuestiones relacionadas con la política hacia América Latina. Nuestro propio análisis concluye que las empresas no controlan de manera fácil y automática los resultados de la política, pero que logran lo que quieren más a menudo y más sistemáticamente que cualquier otro grupo.

Segundo, no afirmamos de manera simplista que el gobierno de Estados Unidos es el agente de las grandes empresas en América Latina y que puede darse por descontado que la política norteamericana estará de acuerdo con los intereses de los empresarios. Por el contrario, nuestros casos sugieren que los funcionarios en Washington observan y ejercitan un cierto grado de “autonomía” al hacer sus decisiones, y que

que a un Allende, aun cuando la Cuba de Castro está mostrando la utilidad de prestar atención sistemática a la formulación de la política de Estados Unidos. Cf. Robert O. Keohane, “The Big Influence of Small Allies”, *Foreign Policy* (Primavera 1971), 161-182.

²² Jerome Slater, “The United States and Latin America: The New Radical Orthodoxy”, *Economic Development and Cultural Change* 25 (4) (Julio, 1977), 752. Cursivas del autor.

pueden hacer, y de hecho hacen uso de oportunidades para diseñar la política en función de intereses nacionales a más largo plazo, y no simplemente en respuesta a las presiones inmediatas de empresas particulares. Lo que queremos enfatizar, sin embargo, es que para los responsables de la política este campo de acción es estrictamente limitado, y que las presiones específicas de los grupos de interés, empresariales y otros, tienen muchas posibilidades para influenciar las acciones del gobierno de Estados Unidos en y hacia América Latina.

Nuestro razonamiento acerca de la naturaleza de la elaboración de la política norteamericana hacia América Latina está apoyado, indirectamente, por dos artículos clásicos de la literatura sobre formulación de la política exterior de Estados Unidos, y en los cuales generalmente se minimiza la influencia de los grupos especiales de interés. Aun cuando Lester Milbrath arguye que normalmente la influencia de los "grupos de interés en la política exterior es reducida", su definición de los casos excepcionales en los que la influencia de los grupos de interés es importante, describe buena parte de la política de América Latina: "las decisiones... que involucran recompensas y/o castigos directos, visibles (generalmente económicos) para diferentes sectores de la sociedad, generalmente tienden a ser compartidas por el Congreso y el Presidente, emanan más de un proceso social que intelectual, y estimulan el cabildeo en varios puntos de acceso al proceso".²³ Bernard Cohen, también, arguye que "los grupos de interés parecen tener considerablemente menos fuerza en la política exterior de la que tienen en el ámbito interno", pero sigue adelante para señalar que los grupos con mayor influencia son los grupos económicos con intereses específicos en peligro. Estos intereses económicos, argumenta Cohen, tienen considerable influencia sobre un "grupo relativamente pequeño de cuestiones económicas entre las que se incluye sólo una reducida porción de problemas fundamentales de la política exterior norteamericana".²⁴ Pero, la que es una parte relativamente pequeña en el análisis completo de todo el espectro de la política exterior de Estados Unidos, puede muy bien convertirse en la nota dominante dentro del ámbito de la interacción hemisférica, al menos en muchas ocasiones.

Nuestro argumento respecto a la naturaleza de buena parte de las relaciones de Estados Unidos con América Latina también coincide con el ofrecido por Donald Hellman como una excepción a su declaración

²³ Ver Lester Milbrath, "Interest Groups and Foreign Policy", en James Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy* (Nueva York, 1967).

²⁴ Ver Bernard C. Cohen, "The Influence of Non-Governmental Groups on Foreign Policy-Making", *Studies on Citizen Participation in International Relations* (Boston, 1959). Cf. Robert H. Trice, Jr., "Domestic Political Interests and American Policy in the Middle East: Pro-Israel, Pro-Arabs, and Corporate Non-Governmental Actors and the Making of American Foreign Policy, 1966-1971", Tesis doctoral inédita, Universidad de Wisconsin (1974).

general, de que las empresas norteamericanas no se vieron muy involucradas en el tratado de paz entre Estados Unidos y Japón. En relación con un solo problema, los derechos de pesca, en donde hubo beneficios especiales y tangibles para un grupo particular, los intereses pesqueros participaron activa y exitosamente en el proceso de formulación de la política; en los otros problemas, de naturaleza estratégica y política más general, los intereses económicos de Estados Unidos observaron gran pasividad.²⁵

Nuestra argumentación principal de que el carácter y las consecuencias de la formulación de la política de Estados Unidos hacia América Latina se relacionan y proceden de la naturaleza de los problemas que involucra, sigue de cerca al amplio argumento teórico, adelantado primeramente por Theodore Lowi y afinado más recientemente por William Zimmerman.²⁶ En vista de que buena parte de la interacción entre Estados Unidos y América Latina tiene lugar sobre asuntos tangibles —de pesos y centavos—, es comprensible que el proceso de formulación refleje la participación de aquellos que corren un riesgo particular y asimétrico en términos del resultado de ese proceso. En el caso de la política latinoamericana, muchas de las cuestiones de rutina atraen la participación de intereses especiales, que operan en buena medida como lo harían si se tratara de una cuestión relacionada con un proceso de formulación de política “distributiva” interna, según la expresión de Lowi.

Queda por preguntar si la perspectiva de la “política burocrática” esbozada anteriormente por Lowenthal y otros es particularmente útil para analizar el proceso de formulación de la política en el ámbito latinoamericano, o si hay otras herramientas más útiles.

Nuestra principal conclusión es que las nociones más tradicionales e inclusive las de la “primera ola”, de política de grupos de interés en la tradición pluralista son a menudo más apropiadas que los conceptos relativamente limitados de la “segunda ola”, sobre “política burocrática”, para explicar cómo se elabora la política latinoamericana de Estados Unidos, y con cuáles resultados.²⁷ Aceptamos, en otras palabras, la crítica constructiva que ofrece Richard Bloomfield, en el sentido de que

²⁵ Donald C. Hellmann, *Japanese Foreign Policy and Domestic Politics: The Peace Agreement with the Soviet Union* (Berkeley, 1969).

²⁶ Ver Theodore Lowi, “American Business Public Policy, Case Studies and Political Theory”, *World Politics* (Julio 1964), 677-715; Theodore Lowi, “Making Democracy Safe for the World”, en James N. Rosenau (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy* (Nueva York, 1967); y William Zimmerman, “Issue Area and Foreign Policy Process: a Research Note in Search of a General Theory”, *American Political Science Review* LXVII (Diciembre 1973), 1204-1212.

²⁷ La distinción entre los teóricos de la “primera ola” y “segunda ola” la describe Robert Art en su útil ensayo, “Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique”, *Policy Sciences* 4 (1973), 467-490. También nos hemos beneficiado con Stephen Krasner, “Are Bureaucracy Important (or Allison Wonderland)?” *Foreign Policy* (Verano 1972), 159-178; Ronald Steel, “Cooling It”, *The New York Review*

la esencia del argumento inicial de Lowenthal es más atinada que alguna de sus formulaciones más restrictivas.²⁸

La "política burocrática" en su sentido más limitado de conflicto intergubernamental basado en intereses organizacionales y rutinarios puede no ser muy importante en términos de buena parte de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. La mayoría de los miembros del gobierno de Washington no parece estar lo suficientemente interesada en los problemas de política latinoamericana como para chocar frecuente o intensamente, excepto en asuntos que involucran intereses globales y regionales diversos entre varios integrantes de la rama ejecutiva, como fue el caso de las declaraciones presidenciales sobre expropiaciones de 1972. Aun en esos casos, los supuestos e imágenes compartidos por los responsables de la política en las varias dependencias, generalmente significan algo más que meras misiones organizativas o procedimientos. Más importante aún, los riesgos que enfrenta cualquiera de las agencias del gobierno de Estados Unidos en la mayor parte de las cuestiones latinoamericanas parecen ser menores que aquellos que corren los grupos norteamericanos privados, los cuales pueden fácilmente ejercer su influencia en el proceso de formulación de la política ya sea directamente, a través del Congreso, o a través de las dependencias del Ejecutivo.

Un enfoque más restringido de la "política burocrática" puede ser de mayor utilidad en la explicación de la política de Estados Unidos hacia la Unión Soviética que hacia América Latina. Nuestras proposiciones sugieren el porqué. En relación con la mayor parte de los componentes de contexto y proceso, lo que pueda decirse sobre la naturaleza de la formulación de la política hacia la Unión Soviética resulta lo anverso de lo que hemos manifestado para América Latina. La preocupación de Estados Unidos por la política hacia la Rusia Soviética siempre es grande. (El Secretario Vance probablemente ve al Embajador de la Unión Soviética más frecuente de lo que ve a los de América Latina y el Caribe juntos, por ejemplo). Los intereses de seguridad empujan a los económicos. Todas las principales agencias que formulan la política exterior están comprometidas en el proceso a niveles altos; y chocan con frecuencia como en las pláticas de restricción de armas estratégicas.²⁹ Hasta hace poco, el Congreso no era importante en el contexto

of Books (Octubre 19, 1973); y Amos Perlmutter, "The Presidential Political Center and American Foreign Policy: A Critique of the Revisionist and Bureaucratic-Political Orientations", *World Politics* 17 (Octubre 1974), 97-106.

²⁸ Cf. el argumento comparable, que nos fue proporcionado después de que este ensayo fue escrito, por Jorge Domínguez en "Consensus and Divergence: The State of Literature on Inter-American Relations in the 1970's", ensayo escrito preparado para la Organización de Estados Americanos (Abril 1976) y para ser publicado pronto en *Latin American Research Review*.

²⁹ Ver John Newhouse, *Cold Dawn: The Story of SALT* (Nueva York, 1973) y ar-

de la mayoría de las decisiones que afectan las relaciones de Estados Unidos con la Unión Soviética, y aún ahora su participación es percibida en gran medida como excepcional. Los intereses privados de Estados Unidos, si bien pueden desempeñar un papel más extenso en la formulación de la política de Estados Unidos hacia la Unión Soviética de lo que generalmente se ha reconocido, tienen en general menos influencia que los altos funcionarios de las principales dependencias gubernamentales. Bajo estas condiciones, puede entenderse mucho más acerca de las relaciones de Estados Unidos con la Unión Soviética si se enfoca la atención sobre las relaciones entre las agencias gubernamentales que determinan la política de Estados Unidos de manera principal.

En la explicación de las acciones del gobierno de Estados Unidos en y hacia América Latina, la atención dirigida al estira y afloja intragubernamental resulta, sin embargo, generalmente insuficiente. La perspectiva de la "política burocrática" puede ser extremadamente ilustrativa en aquellos casos en los que están en disputa los intereses de diferentes agencias —como lo fue en la controversia de la política de expropiación discutida por Einhorn.³⁰ Puede también explicar cómo se ven afectados los resultados por las rutinas organizacionales, en cuestiones que se tratan a bajos niveles y no sujetas a influencia externa. Para buena parte de la política latinoamericana, sin embargo, uno debe estar igualmente interesado, o más todavía, en el papel del Congreso y en aquellos intereses internos a los cuales reaccionan tanto el Congreso como el Ejecutivo.

En estos casos, el viejo pero buen vino de la teoría "pluralista", o teoría de los grupos de interés, puede ser de lo más útil. Las propuestas que adelantamos caen dentro de esta tradición familiar de análisis político, dado que dirigen la atención a la interacción y la lucha por la influencia de un variado conjunto de actores privados y públicos dentro de la estructura global.

A estas alturas, algunos lectores, latinoamericanos u otros, pueden preguntar ¿Y eso qué? ¿Por qué se tiene uno que preocupar por las diferencias de matiz que en parte se explican por el análisis del proceso de formulación de la política norteamericana, cuando los amplios perfiles de las relaciones de Estados Unidos con América Latina parecen tan claros? En donde la hegemonía es el hecho básico, ¿qué diferencia da el detalle?

Nuestra respuesta a estas válidas interrogantes es simple: todo de-

títulos noticiosos sobre las pláticas SALT de 1977, especialmente aquellos por Richard Burt en *The New York Times*.

³⁰ Ver Jessica Pernitz Einhorn, "The Nixon Administration's Expropriation Statement of January 19, 1972: A Study in Bureaucratic Politics", Capítulo por publicarse en el volumen que va a aparecer próximamente editado por Lowenthal y Ernest R. May.

pende de lo que uno esté interesado en explicar y por qué. Si uno se interesa principalmente en analizar o en documentar la asimetría de toda clase de relaciones de poder entre Estados Unidos y América Latina —una condición que damos por supuesta— quizá entonces nuestro enfoque carezca de sentido. Si uno quiere predecir si Panamá o Estados Unidos resultará victorioso en caso de choque directo en torno a un problema específico, por ejemplo, uno podría probablemente hacerlo mejor contando barcos y divisiones de la Marina que entrevistando burocratas y miembros del Congreso.

Si uno está principalmente interesado no tanto en describir (o lamentar) la estructura de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, sino más bien en analizar las reglas cambiantes, las asignaciones y los resultados dentro de la estructura global, entonces pueden ser atinadas la clase de proposiciones que hemos adelantado. Si uno quiere predecir, guiándose con el mismo ejemplo, cómo les irá a Panamá y a Estados Unidos al negociar un problema específico, uno deberá ciertamente analizar las relaciones de poder internacional que involucran, pero uno debe también estudiar cómo interaccionan los grupos privados y burocráticos con el Congreso y con varias dependencias del Ejecutivo en el proceso de formulación de la política de Estados Unidos.

Y si alguien está interesado en la acción política, en influir sobre las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, casi es seguro que querrá considerar los tipos de problemática que hemos discutido. Para aquellos que como nosotros, deseamos ayudar a cambiar el tipo de relaciones analizadas aquí y en otros trabajos, una manera fructífera de empezar es conociendo el proceso de formulación de la política. El tipo de “exploración de lo estructuralmente posible” por la que se pronuncia Richard Fagen —“acechando en cada esquina e intersticio del proceso de formulación de la política y las configuraciones de poder para aclarar qué cambios *son* posibles dadas las realidades existentes o previsibles en el corto plazo en los Estados Unidos”— requiere un trabajo cuidadoso en que nosotros lo hemos sugerido.³¹

Otra manera de afectar el proceso, desde luego, es objetar las premisas aceptadas de la política de Estados Unidos —las “estructuras mentales” de los principales funcionarios— que determinan cuáles “hechos” serán advertidos, cómo deberán ser entendidos, y cuáles acciones serán consideradas respuestas legítimas a problemas ya observados. La experiencia e influencia aparente de la Comisión de Relaciones entre Estados Unidos y América Latina (la “Comisión Linowitz”) ilustra este punto, por ejemplo. Pero esa es materia para otro ensayo.

³¹ Richard Fagen, “Commentary on Einaudi”, Cotler y Fagen, *op. cit.*, 264.