

# Cómo se formula la política exterior norteamericana

Jorge P. Osterling

***E**l proceso de formulación de la política exterior de Estados Unidos reviste una gran complejidad, dada la magnitud de los intereses de este país en todo el mundo. El presente artículo constituye una descripción sucinta de dicho proceso, elaborada especialmente para los lectores de nuestra publicación.*

\* \* \*

LA POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA está apoyada en los fundamentos del pluralismo democrático y guiada por los principios básicos de la Constitución Política de los Estados Unidos de América, redactada hace casi 200 años por la Asamblea Constituyente de Filadelfia. Se trata de un tema sumamente complejo y aparentemente confuso que abordaremos de una manera muy sucinta.

Como es de público conocimiento, el gobierno de los Estados Unidos de América mantiene relaciones diplomáticas y comerciales a nivel de embajadas con más de 150 países del orbe; y a nivel de sección de intereses con algunos pocos más (Cuba, Libia, Irán). El Presidente de los Estados Unidos de América, asesorado por el Consejo Nacional de Seguridad y por su Secretario de Estado, es el principal —pero no el único— responsable de la implementación de la política exterior norteamericana. Existen otros organismos públicos y privados que juegan importantes papeles en la formulación e implementación de la política exterior de Estados Unidos, no solo a nivel de los poderes ejecutivo y legislativo, sino también a nivel del sector privado, como es el caso de la prensa —hablada y escrita— y de los llamados grupos “lobby”, encargados de la más variada presión política.

En este artículo se efectuará en primer término un muy breve repaso histórico sobre los orígenes de la Constitución de 1787, haciendo especial énfasis en los principios filosóficos que inspiraron a los autores de la Carta fundamental de Estados Unidos. Luego se abordará el papel que desempeña el poder ejecutivo en la formulación e implementación de la política exterior norteamericana, mencionando a los numerosos actores políticos que intervienen en una estructura altamente descentralizada con la más amplia delegación de funciones. Se pasará luego a describir la importante función fiscalizadora que desempeña el Congreso al ejercer el mandato constitucional de tener que aprobar todas las partidas presupuestales del poder ejecutivo.

IV TRIMESTRE 1986

Para concluir se hará una descripción del papel que desempeña el sector privado norteamericano, no solo en la tarea de fiscalización de la política exterior, sino como grupo de presión política.

El sistema político federal norteamericano fue concebido y diseñado por la primera y única Asamblea Constituyente norteamericana, que se reunió en Filadelfia en 1787 y cuyos mandatos constitucionales han estructurado y regido de manera ininterrumpida hasta la fecha el sistema de gobierno norteamericano.

Para comprender la política exterior norteamericana es, pues, indispensable efectuar un muy breve repaso histórico que nos conduzca desde la llegada del barco *Mayflower* en 1620 hasta la aprobación de la Constitución de 1787.

Los padres de la patria norteamericana, los fundadores de la nación del norte, emigraron al continente americano durante los siglos XVII y XVIII en busca de paz y libertad. Para aquellos "refugiados políticos" —que eran los peregrinos llegados en el *Mayflower* a principios del siglo XVII— su única experiencia política era la de haber vivido en un régimen monárquico, centralista, de corte autoritario. En la Inglaterra de esa época todas las decisiones políticas eran adoptadas por el monarca o por el arzobispo en una estructura vertical, donde no existía lugar para conductas disidentes ni menos aún para innovaciones políticas.

Por lo tanto, los peregrinos y demás colonos ingleses que arribaron a las costas de América del Norte huían de la intolerancia de los regímenes políticos europeos de la época, y deseaban construir un mundo mejor, donde no existiese una estructura social basada en castas o linajes, y que se caracterizara por los rasgos que hoy atribuimos a una sociedad pluralista, respetuosa y tolerante de la más amplia diversidad de puntos de vista, creencias y cultos. Cabe indicar que en gran medida lograron su cometido.

Desde la llegada de los primeros peregrinos ingleses en el barco *Mayflower* en 1620 hasta la convocatoria de la primera y única asamblea constituyente en el año 1787, transcurrieron tan solo 167 años. Fue un período muy intenso en el que peregrinos y demás inmigrantes, muchos de ellos de origen relativamente humilde y casi todos disidentes de los más diversos grupos religiosos y políticos, tuvieron que organizarse para transformar sus colonias semi-autónomas en una gran nación. Para todos los colonos, así como para sus descendientes, la estructura vertical centralista de la monarquía inglesa constituía una referencia negativa que debía ser evitada a toda costa. El problema más grave que se les presentó se debió al hecho de que en Europa Occidental no existía otro medio político fuera del monárquico.

Es en este contexto histórico que se desarrolla la campaña emancipadora de las 13 colonias, la cual se extiende desde mediados del siglo XVIII hasta la declaratoria de independencia norteamericana el 4 de julio de 1776. La nueva nación norteamericana necesitaba ahora de un ordenamiento jurídico que reflejase las profundas aspiraciones de los inmigrantes ingleses y de sus descendientes. Este cometido lo lograron en la Asamblea Constituyente de Filadelfia.

Tal como lo ha indicado el escritor e historiador colombiano German Arciniegas, la constitución de Filadelfia fue producto de la unificación

de ese grupo tan heterogéneo de gente que había tenido la audacia de abandonar todas sus posesiones en Europa, para emigrar al continente americano en calidad de colonos. Para Thomas Jefferson (1743-1826), ese gran genio norteamericano que redactó el primer borrador de la Carta Fundamental, aun vigente, la solución al problema de crear un Estado, respetando la diversidad intrínseca de las trece colonias, radicó en la concepción de un modelo federativo. Por lo tanto, podemos afirmar que lo más radical en la constitución americana posiblemente no fue el uso de la palabra república, ni la circunstancia de ser la primera constitución política moderna escrita, sino la de haber concebido e implementado un sistema de gobierno marcadamente diferente al centralismo europeo: una república federal con un poder público dividido en tres ramas semi-autónomas con controles recíprocos: la ejecutiva, la legislativa, y la jurisdiccional.

La Carta Magna de 1787 creó una nación democrática federal dividida en tres poderes que comparten el gobierno de la nación, pero en donde ninguno es depositario del poder absoluto. El Presidente de la República, por ejemplo, gobierna los destinos de la nación pero su presupuesto debe ser aprobado por la rama legislativa antes de que él pueda autorizar cualquier gasto público; y sus acciones de políticas pueden ser declaradas inconstitucionales por la rama jurisdiccional. El Congreso, a través del Senado y/o de la Cámara de Representantes, puede proponer una ley a la rama ejecutiva, la cual puede ser vetada por el Presidente o declarada inconstitucional por la rama jurisdiccional.

### *I. El poder ejecutivo*

EL PODER EJECUTIVO ES EL MAYOR RESPONSABLE del diseño e implementación de la política exterior norteamericana. El Presidente de los Estados Unidos de América es el principal actor —pero no el único— de su política exterior. Veamos cómo la rama ejecutiva formula e implementa los lineamientos de política exterior en estrecha coordinación con la rama legislativa y con el sector privado.

Quizá con el peligro de simplificar acciones sumamente complejas, podríamos afirmar que actualmente los tres principales actores de política exterior a título individual son: (A) El Presidente de la República; (B) El Secretario de Estado, actualmente el financista internacional californiano George P. Shultz; y (C) El Asistente Presidencial en Asuntos de Seguridad Nacional (Assistant to the President for National Security Affairs). Cabe indicar que estos tres puestos tradicionalmente han estado en manos civiles y ocasionalmente en manos de miembros de las fuerzas armadas en retiro.

#### **A. La Presidencia de la República**

El Presidente de la República, tal como ya lo hemos indicado, es el responsable en la formulación e implementación de la política exterior nor-

teamericana. Para ello cuenta con la ayuda no sólo de un comité de asesores del más alto nivel político, reunidos en el llamado Consejo Nacional de Seguridad, sino también de un organismo especializado a nivel ministerial, el Departamento de Estado, y de múltiples organismos ministeriales centralizados y descentralizados que de una manera u otra tienen injerencia en la política exterior norteamericana, tales como los departamentos de Agricultura, Comercio, Defensa y Tesoro, entre muchos otros.

El Consejo Nacional de Seguridad es el más importante comité de asesores de la Presidencia de la República y el principal organismo coordinador de la política exterior; su sede administrativa está ubicada en el mismo complejo de la Casa Blanca, a escasos cien metros del despacho presidencial.

Las sesiones del Consejo Nacional de Seguridad a su más alto nivel —cuando formula los lineamientos de la política exterior norteamericana— las preside el mismo Presidente de la República, y cuentan con la participación del Vicepresidente de la República, del Secretario de Estado, del Asistente Presidencial en Asuntos de Seguridad Nacional, del Secretario de Defensa, del Secretario de la Presidencia de la República (Chief of Staff), y del director de la Agencia Central de Inteligencia. Cabe anotar que con excepción del Presidente y del Vice-presidente, quienes son elegidos por el pueblo, los demás integrantes del Consejo Nacional de Seguridad son funcionarios de confianza del Presidente y de él depende su estabilidad en el puesto. Con excepción del Presidente, ninguno de los demás integrantes del Consejo Nacional de Seguridad tiene poder de iniciativa presupuestal. Sin embargo, cabe recordar que la iniciativa presupuestal presidencial debe ser aprobada por el Congreso antes de que el ejecutivo autorice cualquier gasto público.

En el campo de la política exterior, podemos afirmar que el Consejo Nacional de Seguridad es el más alto organismo a nivel eminentemente político e ideológico donde se formulan los principales lineamientos de política exterior de cada administración presidencial. Por lo tanto, es en el Consejo Nacional de Seguridad —y no en el Departamento de Estado— donde las diversas administraciones norteamericanas formulan sus lineamientos esenciales de política exterior. Corresponde al Departamento de Estado, en estrecha coordinación con los demás organismos públicos centralizados y descentralizados que actúan en política exterior, transformar esos lineamientos en acciones concretas.

Como ejemplo de los principales lineamientos de política exterior adoptados por la actual administración Reagan, señalaremos los siguientes:

1. Apoyo y defensa de todos los regímenes democráticos del orbe, del pluralismo democrático, y de las acciones orientadas a facilitar el retorno de la democracia, especialmente en América Latina.

El mejor ejemplo en este caso son todas las acciones de política exterior que se han venido implementando en Centroamérica: las presiones para convocar elecciones presidenciales en todos los países del Istmo y para que cesen las violaciones a los derechos humanos en Guatemala y El Salvador.

2. Esfuerzos por combatir el comunismo a nivel mundial y, en particular, en el hemisferio occidental (casos de Granada y Nicaragua).

3. En el campo económico, el principio del mercadeo libre es el mejor medio para asegurar un crecimiento eficiente y estable y un esquema saludable para incrementar el comercio internacional. Por lo tanto, el sector privado y la iniciativa privada constituyen el principal motor para el desarrollo y el crecimiento económico.

Corresponde, pues, reemplazar políticas proteccionistas por medidas que apoyen el libre comercio y que brinden el máximo apoyo al sector privado en contra de medidas que favorezcan la intervención estatal.

4. Garantizar que el poder militar norteamericano se adecúe a sus misiones a nivel mundial; y al mismo tiempo hacer un esfuerzo por controlar y limitar el desarrollo de armas nucleares.

5. Luchar contra el terrorismo internacional a todo nivel y principalmente cuando se emplee como mecanismo de presión política (caso de Libia).

6. Luchar contra el narcotráfico a nivel mundial.

Sin embargo, al formular sus recomendaciones de política exterior, el Presidente no siempre está en condiciones de apoyar acciones formuladas exclusivamente con base en sus principios teóricos o ideológicos, tales como la defensa de la democracia o de los derechos humanos. Las decisiones presidenciales muchas veces deberán apoyarse en las conclusiones del análisis a nivel mundial de numerosas variables sumamente complejas, que pueden ir desde el estudio de la estabilidad política de un lejano país a la luz de consideraciones geo-políticas, pasando por la evaluación de los crecientes poderes regionales, hasta la necesidad de contemplar el posible impacto de una acción concreta en las relaciones Este-Oeste.

La política exterior de la Casa Blanca, por lo tanto, muchas veces resulta en la práctica modesta y muy pragmática. Ello se debe, entre múltiples factores, al hecho de que a nivel mundial existen problemas arraigados, sin solución desde hace varias décadas y a que las acciones de política exterior norteamericana muchas veces están orientadas a evitar el agravamiento de la coyuntura existente en un lejano país antes de resolver sus viejos problemas estructurales.

## B. El Departamento de Estado

Una vez que la Presidencia de la República define los principales lineamientos de la política exterior, corresponde al Departamento de Estado, en estrecha coordinación con los demás organismos del sector público, implementarlos a nivel mundial.

El Departamento de Estado es, pues, a nivel ministerial, y en estrecha coordinación con la Presidencia de la República, el organismo federal encargado del diseño e implementación de la política exterior norteamericana. Creado por acta del Congreso del 27 de julio de 1789 bajo el nombre de Departamento en Asuntos Exteriores, su primer Secretario fue Thomas

Jefferson, el autor de la Constitución de 1787. Sin embargo, a los dos meses de su creación, el Departamento de Asuntos Exteriores cambió de nombre y adoptó su actual denominación.

En cuanto al gobierno federal, el Departamento de Estado, por ser el más antiguo, actualmente es "primum inter pares" a nivel del gabinete ministerial. A ello se podría añadir que el Secretario de Estado, por ley, es el cuarto funcionario en la línea de sucesión directa del Presidente de la República después del Vice-presidente (quien es el Presidente ex-oficio del Senado), del Presidente de la Cámara de Representantes (The Speaker of the House), y del Presidente *Pro-Tempore* del Senado.

Siendo el principal responsable en la implementación de la política exterior norteamericana, el Secretario de Estado no solo tiene a su cargo la supervisión de todo el personal diplomático perteneciente al Departamento de Estado acreditado en el exterior, sino también la de la totalidad de los funcionarios pertenecientes a todos de los organismos del Sector Público acreditados fuera del país. En tal sentido, el Secretario de Estado coordina la política exterior de los Departamentos de Agricultura, Comercio, Defensa, Justicia, Tesoro y Trabajo; y de los organismos centralizados tales como la Agencia de Información de los Estados Unidos USIA; la Agencia Internacional para el Desarrollo AID; la Agencia para el Desarme y Control de Armas; la Agencia para la lucha contra el narcotráfico DEA; y el Cuerpo de Paz.

La misión principal del Departamento de Estado, como es de suponerse, es mantener las más cordiales relaciones diplomáticas con prácticamente todas las naciones del mundo, las cuales —hay que recordar— están regidas por las estructuras políticas más diversas: desde regímenes pluralistas hasta dictaduras caudillistas autocráticas, ya sea civiles o militares, pasando por supuesto por la más variada gama de sociedades semi-tribales y sistemas monárquicos.

Por todo lo anterior, la tarea del Departamento de Estado es extraordinariamente compleja y se dificulta no solamente por las grandes diferencias sociales, económicas, políticas y culturales de las más de 150 naciones con las cuales Estados Unidos mantiene relaciones diplomáticas y comerciales —que deben ser tomadas en cuenta en la implementación de toda política exterior— sino también por la creciente complejidad política y tecnológica de las relaciones internacionales, tanto bilaterales como multilaterales. El mejor ejemplo en este campo es la cada vez mayor importancia que el desarrollo de la ciencia y la tecnología ha tenido en la práctica de las relaciones internacionales. A manera de ejemplo podemos citar el impacto que la revolución tecnológica en el campo de las comunicaciones ha tenido en las relaciones entre los diversos países, debido, entre otros factores, al creciente uso de satélites con fines civiles y militares, al desarrollo y control de armas nucleares, a la conquista del espacio y a la creciente preocupación por mantener un medio ambiente ecológico, limpio y puro.

Para comprender el funcionamiento del Departamento de Estado, así como de las acciones de política exterior del sector público norteamericano, es necesario tomar en cuenta dos rasgos: (a) su naturaleza altamente descen-

tralizada; y (b) el hecho de que los niveles más altos —el famoso "séptimo piso" de la Cancillería— siempre se han caracterizado por delegar una gran cantidad de funciones en sus 15 o 20 colaboradores más importantes. Obviamente las decisiones de mayor trascendencia son adoptadas personalmente por el Secretario del Estado, y las más críticas por el mismo Presidente de la República. Sin embargo, dada la naturaleza descentralizada del Departamento, son los llamados *working groups* (grupos de trabajo) o *task forces* (comités ad hoc) de variado tamaño e integrados por funcionarios de varias oficinas, y aún ministerios, los encargados de efectuar los análisis coyunturales y estructurales y presentar sus recomendaciones a los más altos funcionarios del Departamento.

Antes de proseguir describiendo la organización y funciones del Departamento de Estado es importante enfatizar, tal como ya lo hemos indicado, en que existen numerosos organismos centralizados y descentralizados dentro del poder ejecutivo que también son responsables de la implementación de acciones de política exterior, fundamentalmente en el campo militar, técnico, socio-económico y comercial, muchas veces a través de sus propios funcionarios acreditados en el extranjero. Sin embargo, corresponde al Departamento de Estado coordinar las acciones de política exterior de todos estos organismos.

¿Cómo está organizado el Departamento de Estado?

El Departamento de Estado está organizado simultáneamente en áreas funcionales y en áreas geográficas, todo ello bajo la batuta del Secretario de Estado, George P. Shultz, asistido por un Deputy Secretary (vice-ministro), John Whitehead.

A nivel de las áreas funcionales, el Departamento de Estado cuenta con cuatro *Subsecretaries* de Asuntos Políticos; Asuntos Económicos; Asuntos de Seguridad, Ciencia, y Tecnología; y Asuntos Administrativos; con un Consejo de Planificación de Política Exterior y una docena de direcciones generales "funcionales", llamadas en inglés *bureaus*.

A nivel de áreas geográficas, el Departamento de Estado está dividido en cinco Bureaus, cada uno a cargo de un *Assistant Secretary of State* —Asuntos Africanos; Asuntos Inter-Americanos; Asia Oriental y Asuntos del Pacífico; Asuntos Europeos y Canadienses; y Asuntos del Cercano Oriente y del Sur Asiático. Cada uno de estos Bureaus, a su vez, está dividido en un variado número de áreas funcionales.

A manera de ejemplo, pasemos a analizar muy superficialmente la estructura interna del Bureau de Asuntos Inter-Americanos, que es el que tiene a su cargo el seguimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales con América Latina.

El Bureau de Asuntos Interamericanos, actualmente a cargo del Assistant Secretary of State Elliott Abrams, un abogado californiano graduado en la Universidad de Harvard, es prácticamente el responsable de implementar toda la política exterior norteamericana en América Latina. El señor Abrams depende jerárquicamente del Deputy Secretary of State y es el jefe inmediato superior de todos los embajadores de Estados Unidos en el hemisferio occidental, con excepción de Canadá.

Dada la complejidad de las estructuras políticas latinoamericanas y del Caribe, el Bureau de Asuntos Interamericanos cuenta con un *Principal Deputy Assistant Secretary*, actualmente bajo la batuta del señor James H. Michel; y con cuatro *Deputy Assistant Secretaries of State* que dependen directamente de él. Cada uno de los cuatro *Deputy Assistant Secretaries of State* es responsable de un Bureau especializado en: (1) América Central; (2) el Caribe; (3) América del Sur; y (4) Relaciones comerciales y con el Congreso. La misión permanente de Estados Unidos ante la Organización de los Estados Americanos, así como unas 11 oficinas especializadas en asuntos interamericanos, también dependen del *Principal Deputy Assistant Secretary*.

En el caso concreto de las naciones suramericanas, la implementación de la política exterior está a cargo del *Deputy Assistant Secretary for South America*, actualmente el señor Lowell C. Kilday. Esta dependencia a su vez está subdividida en tres áreas geográficas que son: (1) la Región Andina, encargada de Venezuela, Ecuador, Perú, y Bolivia; (2) Brasil; y (3) el Cono Sur, encargada de Argentina, Chile, Paraguay, y Uruguay.

Ahora bien, en el caso concreto de la Embajada de los Estados Unidos de América en Colombia, ésta depende directamente del señor Elliot Abrams, quien ha delegado numerosas funciones a su principal *Deputy Assistant Secretary for South America*, el señor Lowell C. Kilday; y éste a su vez también ha delegado funciones en el director de la Oficina para Asuntos Andinos, actualmente a cargo del señor J. Philip McLean.

La Oficina de Asuntos Andinos está subdividida internamente a nivel país, en los llamados "Desks" (escritorios), cada una a cargo de un "Desk Officer". En el caso concreto de Colombia, el Desk Officer es el señor Lee Peters, quien prácticamente coordina todos los asuntos colombianos a nivel del Departamento de Estado, y quien se mantiene en permanente comunicación tanto con la Embajada de los Estados Unidos de América en Colombia, como con el Director de la Oficina para Asuntos Andinos.

## II. El Poder Legislativo

EL PODER LEGISLATIVO, mejor conocido como el Congreso de los Estados Unidos, juega un papel muy importante en la formulación y financiamiento de la política exterior norteamericana. El Congreso, como es de conocimiento público, lo forman el Senado y la Cámara de Representantes.

El Congreso de los Estados Unidos de América es una de las organizaciones públicas más complejas y difíciles de comprender a primera vista. Cada uno de los 100 senadores y 435 representantes, además de representar a su respectiva jurisdicción, es miembro del partido político al que suele apoyar en todas las votaciones, y debe pertenecer a un elevado número de Comités (Committees) y subcomités (Sub-Committees). Ello se debe a que todas las decisiones de cada rama del legislativo, antes de ser discutidas en una plenaria, son debatidas primero a nivel del Subcomité y del Comité. Cabe anotar que la gran mayoría de las sesiones de la plenaria del Congreso, al igual que de sus Comités y Subcomités, son abiertas al público y en muchos casos transmitidas simultáneamente por televisión vía cable a toda la nación. Igualmente,

la gran mayoría de las votaciones son públicas y los votos individuales de cada congresista —tanto a nivel del Senado como de la Cámara de Representantes— son registrados en el mismo hemisiciclo en una gigantesca pantalla y suelen ser informados al día siguiente por los principales diarios de la nación.

Para los propósitos de este trabajo, debemos referirnos a dos de los más importantes comités del Congreso: el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, hasta hace poco presidido por el senador republicano del Estado de Indiana, Richard A. Lugar; y el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, actualmente presidido por el representante demócrata del Estado de Florida, Dante B. Fascell. Cada uno de estos dos comités a su vez está dividido en Subcomités: 7 en el Senado y 8 en la Cámara de Representantes.

Veamos a manera de ejemplo cómo funciona el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes. Presidido por el señor Fascell, congresista por el Estado de Florida durante los últimos 30 años, e integrado por 23 representantes demócratas y 13 republicanos, la función principal de este comité es fiscalizar toda la política exterior del poder ejecutivo; aprobar la totalidad de sus partidas presupuestales; aprobar toda la legislación vinculada con el servicio exterior norteamericano; interpelar al Secretario de Estado y a cualquier funcionario público vinculado con el servicio exterior cuantas veces sea necesario para clarificar sus acciones de política; y solicitar al gobierno los informes escritos o verbales que necesite para el mejor desempeño de sus funciones.

Para facilitar esta tarea, el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes está sub-dividido en ocho subcomités especializados que tienen atribuciones análogas a las del Comité. Estos subcomités — que son grupos de trabajo— están organizados con base en criterios geográficos y funcionales y son: (1) África; (2) Asuntos Asiáticos y del Pacífico; (3) Europa y el Cercano Oriente; (4) Derechos Humanos y Organizaciones Internacionales; (5) Política Económica y Comercial Internacional; (6) Operaciones Internacionales; (7) Asuntos Científicos y de Seguridad Internacional; y (8) Asuntos del Hemisferio Occidental. Es en cada uno de estos subcomités donde se recopila la información y donde se inician los principales debates en primera instancia. La agenda la decide su *Chairman* (presidente), asesorado por un equipo de profesionales de carrera que trabaja en el subcomité con dedicación exclusiva.

Una vez que los representantes de un subcomité logran un acuerdo, lo elevan a la plenaria del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes. Ahí, el *Chairman* del Comité, también asesorado por un equipo de profesionales de carrera que trabaja para el Comité con dedicación exclusiva, organiza los puntos de la agenda y convoca a sesiones, de acuerdo con su criterio.

Logrado un acuerdo a nivel de la plenaria del Comité de Asuntos Exteriores, el *Chairman* del Comité se lo informa al Presidente de la Cámara de Representantes (the Speaker of the House) para que este lo incluya en la agenda de la plenaria de la Cámara de Representantes. Cabe indicar que

el Presidente de la Cámara de Representantes, también asesorado por un equipo de profesionales de carrera con dedicación exclusiva, tiene la prerrogativa de organizar los puntos de la agenda y de convocar a sesiones, de acuerdo con su criterio.

Obviamente, cualquier acuerdo o decisión de la plenaria de la Cámara de Representantes relativa a asuntos de política exterior debe pasar al Senado para su dictamen. Ahí la discusión también debe efectuarse entre las tres instancias (Subcomité, Comité y Plenaria).

De la descripción anterior se desprende el gran poder económico y político que tienen los congresistas norteamericanos, así como los profesionales con dedicación exclusiva que los asesoran — el denominado *staff*. En la rama legislativa, tanto a nivel de congresistas como del *staff*, la antigüedad en el cargo es sinónimo de poder, y es por ello que el *Chairman* de todos los Comités y Subcomités es el Congresista del partido mayoritario con más años de servicio en el Comité y Subcomité; y el Presidente de la Cámara de Representantes siempre es el Congresista del partido mayoritario con más años de servicio en la Cámara. Es por ello que actualmente, tanto el Presidente de la Cámara de Representantes como el *Chairman* del Comité de Asuntos Exteriores, son congresistas que han representado de manera ininterrumpida a sus respectivos distritos electorales durante los últimos 30 años.

### III. Sector Privado

EL SECTOR PRIVADO TAMBIÉN DESEMPEÑA un papel muy importante en la formulación de la política exterior norteamericana. A este nivel, es necesario distinguir el papel de los ciudadanos (the “constituents”), el de los medios de comunicación y el de los grupos de presión, mejor conocidos como los “lobby groups”.

#### A. Los ciudadanos electores: “Constituents”

Considerando que Estados Unidos es el prototipo de un régimen democrático donde anualmente —el primer martes después del primer lunes del mes de noviembre— se celebran elecciones, ya sean locales, estatales, o federales, y donde muchos de los cargos públicos permiten reelección, todos los funcionarios electos procuran mantenerse en contacto muy estrecho con sus electores (“constituents”).

Como es de conocimiento público, el Presidente y el Vicepresidente son elegidos para un periodo de cuatro años con opción de ser reelegidos para un periodo adicional. En el caso de la rama legislativa, los congresistas son reelegibles indefinidamente. A nivel de la Cámara de Representantes, cada dos años la totalidad de sus miembros debe someterse al escrutinio electoral; y a nivel del Senado, cada seis años.

Con tal motivo, el sistema político norteamericano ha diseñado un mecanismo de comunicación “funcionario-elector” bastante eficiente —la correspondencia escrita y las llamadas telefónicas— que actúa no sólo como barómetro, sino como mecanismo de presión política. Como resultado de

ello, en la administración pública norteamericana se ha institucionalizado la norma de que toda carta recibida debe ser contestada y de que toda llamada telefónica debe ser atendida. Obviamente, la casi totalidad de estas cartas y llamadas telefónicas son respondidas y atendidas por personal subalterno, pero tanto el Presidente como cada uno de los congresistas son continuamente informados por su *staff* sobre los principales temas y puntos de vista que se reciben a través de estos medios. No es coincidencia, por ejemplo, que los congresistas que representan el Estado de Florida, donde reside un elevado número de votantes de origen cubano y nicaragüense, casi siempre adopten puntos de vistas sumamente enérgicos contra los regímenes marxistas del hemisferio.

#### B. La Prensa

La prensa hablada y escrita constituye otro de los principales elementos en la formulación y fiscalización de la política exterior norteamericana. Siendo Estados Unidos uno de los países con más irrestricta libertad de prensa en el mundo, existen varios millares de periódicos, revistas y emisoras de radio y televisión de mayor o menor importancia y alcance, y con la más amplia diversidad ideológica.

En lo que respecta a la política exterior, existen unos seis diarios de alcance nacional, tres cadenas de televisión y dos revistas cuyas opiniones son tomadas en cuenta muy en serio por los formuladores de la política exterior norteamericana, tanto a nivel del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Los diarios son el *Washington Post*, *The New York Times*, *The Christian Science Monitor*, *The Wall Street Journal*, *The Baltimore Sun*; y en asuntos relacionados con América Latina, *The Miami Herald*.

En cuanto a las cadenas de televisión, los noticieros de la mañana y de la noche de las tres que poseen cobertura nacional —ABC, CBS, y NBC— también constituyen importantes mecanismos de fiscalización y presión de política exterior. Más aún, en periodos de crisis política mundial, estas cadenas de televisión suelen enviar reporteros y camarógrafos a cualquier lugar del mundo y desde ahí transmitir a nivel nacional reportajes especiales. Finalmente, en cuanto a revistas, los reportajes y las opiniones de *Time* y *Newsweek* también son analizados muy seriamente por los formuladores de la política exterior norteamericana.

#### C. Los Llamados “Grupos Lobby”

Los llamados “grupos lobby”, de la palabra inglesa “lobby”, que significa “corredor”, constituyen otro de los elementos importantes en la formulación política norteamericana. Se trata fundamentalmente de individuos y/o empresas especializadas que venden servicios profesionales a Estados soberanos, empresas, partidos políticos, centros educativos, así como a los más diversos grupos de interés (e.g., religiosos, deportivos, artísticos).

Su presencia en los más altos círculos políticos es perfectamente legal y su número siempre ha sido objeto de diversas especulaciones. Por ejemplo, en una reciente edición del semanario *Time* (marzo 3, 1986; págs. 22-23) se afirmaba que el número de “lobbyists” que trabaja solo en el Congreso

se aproxima a la cifra de 20.000, esto es, unos 30 "lobbyists" por congresista. Dicha revista no ofreció una cifra del número de "lobbyists" que trabaja en la rama ejecutiva.

Las características de los "grupos lobby", así como su nivel de sofisticación, varían sustancialmente de una entidad a otra. En algunos casos, como por ejemplo en la empresa creada por el exasesor presidencial Michael Deaver, se trata de empresas profesionales, rigurosamente estructuradas y hasta computarizadas, cuyos ejecutivos poseen excelentes contactos y hasta vínculos de amistad personal con los más altos funcionarios de la Casa Blanca y del Congreso. En otros casos, los esfuerzos "lobby" son desarrollados por individuos o pequeñas empresas que representan intereses locales bastante concretos (e.j., la construcción de una escuela rural).

La tarea de los grupos "lobby" puede llegar a ser extraordinariamente compleja y exigente. El éxito de cualquier grupo "lobby" está en tener acceso (i.e., ser recibido personalmente) y credibilidad (i.e., que la información que ofrezca sea aceptada como actualizada, cierta y verificable); así como estar a la disposición de los formuladores de política de la rama ejecutiva y legislativa y de sus asesores (i.e., staff). Por lo tanto, para garantizar el éxito de sus funciones, los "lobbyists" deben efectuar un cuidadoso análisis cotidiano del funcionamiento del poder ejecutivo y del legislativo, ser expertos en los asuntos que tratan de influir, conocer y analizar los puntos de vista de cada uno de los actores a los cuales tratan de influenciar así como de los grupos opositores y, al mismo tiempo, procurar estar "... with the right person, at the right time, and in the right place" (... con la persona indicada, en el momento y lugar precisos).

### *Reflexiones finales*

EN ESTE ARTICULO HEMOS PRESENTADO las principales características y los protagonistas del proceso de formulación de la política exterior norteamericana. Para ello se resaltaron las bases ideológicas de este proceso, que se remontan a lo establecido en la Constitución Política de 1787, el elevado número de actores políticos —cada cual con una función importante aunque diversa— y la naturaleza altamente descentralizada del servicio exterior norteamericano.

Se trata de un proceso sumamente complejo, bastante diferente al proceso de formulación de la política exterior de nuestros estados latinoamericanos, y su análisis y comprensión requiere de un muy largo proceso de aprendizaje. Es por ello que algunos países del mundo asignan a sus embajadas en Washington a personal diplomático de carrera por períodos relativamente largos para que logren asimilar este complejo proceso y sacar el máximo provecho del mismo. No debe sorprender a nadie, pues, que la Unión Soviética, consciente de la necesidad de tener en Washington a un experto en política exterior norteamericana, mantuvo por 24 años como Embajador ante el gobierno de Estados Unidos a un diplomático de carrera, el señor Anatoli F. Dobrynin. Dobrynin representó a la Unión Soviética durante las administraciones de los presidentes Kennedy, Johnson, Nixon, Ford, Carter, y

Reagan y llegó a ocupar el cargo de Decano del cuerpo diplomático acreditado ante el gobierno de Estados Unidos. Recientemente, en marzo de 1986, luego de ser promovido a miembro del Secretario del Comité Central del Partido Comunista, retornó a Moscú. La presencia del Embajador Dobrynin en Washington contrasta con la política en ese campo de algunas naciones hemisféricas, cuyos nombramientos diplomáticos se deben a criterios exclusivamente políticos, por lo que su estadía en la capital norteamericana es generalmente breve.

Cualquier Estado soberano, deseoso de consolidar sus relaciones comerciales y diplomáticas con Estados Unidos, debe tomar nota, no solo de los principales lineamientos y acciones de la política exterior, sino también de sus múltiples protagonistas. Es, por lo tanto, indispensable hacer un análisis cuidadoso del funcionamiento de los diversos actores de la rama ejecutiva y legislativa, tanto a nivel de funcionarios principales como de asesores y staff, así como del importante papel que desarrollan los más diversos grupos de intereses y de presión política. Se trata, pues, como ha quedado establecido en este artículo, de un proceso extraordinariamente complejo, pero muy funcional.