

FRANK B. BRANDENBURG

ESTUDIOS DE GOBIERNO Y POLÍTICA SOBRE AMÉRICA
LATINA REALIZADOS POR INTELLECTUALES DE LOS
ESTADOS UNIDOS

QUIEN SE INTERESE por el estudio del proceso político comparativo en el mundo occidental podrá apreciar y descubrir una abundante información publicada en inglés sobre los numerosos países de Europa o sobre los Estados Unidos. Sin embargo, cuando volvemos nuestra atención hacia los países latinoamericanos sentimos la sensación de retornar al aprendizaje de las primeras letras después de haber cursado una década de educación universitaria. Las investigaciones sobre el gobierno y la política en el área latinoamericana por estudiosos de los Estados Unidos han sido relativamente tan lentas en su desarrollo, que desde la aparición de las agudas observaciones de Lord Bryce al finalizar el siglo pasado, el número de volúmenes conceptuados, publicados en idioma inglés, tratando las 20 naciones colectivamente, pueden ser contados con los dedos de una mano. El mismo juicio es aplicable a los estudios específicos sobre países si exceptuamos a la Argentina, México y Uruguay, pues tan sólo unos pocos análisis válidos han aparecido sobre la conducta política de los países considerados individualmente. A la luz de esta inexplorada y desconcertante situación y reconociendo los profundos cambios sociales y culturales que influyen actualmente a la América Latina. ¿Qué puede la experiencia y la expectativa ofrecer como guía al estudiante que se inicia en el estudio de este singular laboratorio político de la civilización occidental?

Desde la segunda Guerra Mundial el número de libros editados en los Estados Unidos (los títulos mencionados en este artículo se limitan a los que han sido publicados en inglés en los Estados Unidos y escritos por norteamericanos) que merecen inclusión entre los estudios dignos de consideración, surgieron directamente de los recientes acontecimientos político gu-

bernamentales en América Latina. Si excluimos las publicaciones del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, de las Naciones Unidas y de la Unión Panamericana, lo que existe puede ser clasificado de la manera siguiente: a) estudios sobre una nación en particular, b) textos que abarcan a todas las naciones latinoamericanas y, c) notables volúmenes adicionales que contribuyen fundamentalmente al conocimiento de la vida política. En la primera categoría (monografías de países), el número de estudios varía para los diferentes países, pues para algunos hay varios trabajos y otros casi no cuentan con ninguno. ARGENTINA: Robert Alexander, *The Peron Era* (1951); George Blanksten: *Peron's Argentina* (1953) y Arthur P. Whitaker, *Argentine Uprising* (1956); mucho contribuyeron para la comprensión del proceso político argentino. De los tres trabajos mencionados, el primero es particularmente notable. Blanksten presenta un análisis del gobierno de Perón y el pequeño volumen de Whitaker, que se limita al período decisivo de Perón a Arámburu, es un análisis penetrante. BOLIVIA: Robert Alexander, un socialista a la manera de la Segunda Internacional, ha producido la única interpretación erudita sobre la "Nación del Estaño" con su libro *The Bolivian National Revolution* (1958). BRASIL: No ha aparecido ningún estudio en algún libro en idioma inglés sobre la política o el gobierno brasileño. De cierto valor sobre las influencias socio-económicas y geográficas que afectan la vida política, son los libros de Preston E. James: *Brasil* (1946); T. Lynn Smith, *Brasil People and Institutions* (1946); y T. Lynn Smith y Alexander Marchant, Eds., *Brasil: Portrait of Half a Continent* (1951). CUBA: Existen los recientes estudios políticos realizados por norteamericanos; Jules Dubois, *Freedom is my Beat* (1959) y el de R. Hart Phillips, *Cuba, Island of Paradox* (1959). ECUADOR: George Blanksten, *Ecuador, Constitutions and Caudillos* (1951) es un título apropiado para un libro sobre este pequeño país afecto a elaborar constituciones. Aunque no tan sustancial como su estudio sobre Argentina, que fuera escrito poco después, constituye un buen trabajo de investigación a pesar de su defecto en no penetrar con profundidad dentro del contexto socio-cultural en el cual se desarrolla la política ecuatoriana. GUATEMALA: Si el grupo de la Universidad de Tulane pudiera conseguir librarse de las disensiones internas y mostrara sus ricas experiencias de primera mano obtenidas en Guatemala, mucho es lo que podría ofrecer en lo que respecta a las necesarias explicaciones sobre los problemas y tribulaciones de este país. Hasta la fecha, la única contribución de este grupo es la pequeña pero valiosa monografía de Kal Silvert y Daniel James, *Red Design for the Americas* (1954) aunque marcadamente periodístico, penetra a fondo en las causas de la re-

ciente revolución en Guatemala como lo hace el estudio anterior de Leo Suslow, *Aspects of Social Reforms in Guatemala* (1949). HONDURAS: William Stokes, *Honduras: An Area Study in Government* (1950) representa un primer esfuerzo para descubrir los procesos políticos de esta pequeña nación centroamericana; la obra se limita al estudio de los patrones de las instituciones legales. MÉXICO: Howard C. Cline, *The United States and Mexico* (1953) y Frank Tannembaum, *Mexico: the Struggle for Peace and Bread* (1950) representan lo nuevo y lo viejo en lo que se refiere a estudios de política comparada. Cline hace sus estimaciones generalmente sobre los asuntos políticos después de una cuidadosa consideración del panorama global de una sociedad dinámica. Por otra parte, Tannembaum tiende a reproducir el punto de vista expresado en su libro *Peace by Revolution* que data de hace veinte años en el que frecuentemente atribuye al personalismo y al domino del poder ejecutivo el impacto dentro de la vida política de factores como la industrialización, una clase media en crecimiento, el servicio civil como carrera, la relativa inmunidad a la censura, los movimientos de la población hacia las áreas urbanas y la organización interna del partido oficial. El autor de este artículo rechaza la tesis de Tannembaum y prefiere enfocar el estudio a las relaciones institucionalizadas, limitando al poder ejecutivo su libro, *Mexico: an Experiment in One Party Democracy* (disertación académica, publicada en México en 1960 con el título de *Partidos Políticos*). Dos publicaciones recientes, ambas desafortunadamente faltas de una comprensión verdadera del dinamismo de la política mexicana son las siguientes: de William Tucker, *The Mexican Government Today* (1957) y el de Robert Scott, *Mexican Government in Transition* (1959). Además de esto, los estudios no políticos: Tomme Call, *The Mexican Venture* (1953); H. Infield y K. Freier, *People in Ejidos* (1954); Sanford Mosk, *Industrial Revolution in Mexico* (1950); Patrick Ronianell, *The Making of The Mexican Mind* (1952); Oscar Lewis, *Five Families* (1959); William Townsend, *Lázaro Cárdenas, Mexican Democrat* (1952) aportan material de interés a los estudios políticos. URUGUAY: tanto Russel II, Fitzgibbon, *Uruguay* (1954) y Philip B. Taylor, *The Executive Power in Uruguay* (1951) sirven como guías para la comprensión de la vida política uruguaya: el primero es de índole muy general y, el segundo, está limitado específicamente a una fase importante de los aspectos políticos gubernamentales. Además de esos estudios sobre países latinoamericanos escritos en inglés por norteamericanos y publicados en los Estados Unidos, The Royal Institute of International Affairs in London ha publicado varios ameritados volúmenes sobre países considerados particularmente.

En la segunda categoría (libros que tratan específicamente el aspecto político), hay cinco publicaciones dignas de ser mencionadas: Austin F. Macdonald, *Latin American Politics and Government* (1951), (1949-1954), un análisis de país por país; Miguel Jorrín, *Governments of Latin America* (1953), una descripción local muy bosquejada y basada fundamentalmente en el estudio de las fuentes legales; Asher N. Christiansen, *The Evolution of Latin American Government* (1951) compendio de meritorios artículos sobre diversos aspectos de la vida política; Harold E. Davis, Editor, *Government and Politics of Latin America* (1958), que presenta el material por títulos de materias e incluye ahí muchos valiosos "estudios de caso" sobre países en lo particular; y William Stokes, *Latin American Politics* (1959), que hace énfasis en los factores de poderío. Para complementar, o como es el caso de muchas instituciones educativas, para sustituir los textos disponibles, han aparecido muchos artículos de mérito durante los últimos diez años, en las publicaciones periódicas *American Political Science Review*, *Americas*, *Foreign Affairs*, *Hispanic American Historical Review*, *Inter-American Economic Affairs*, *Western Political Quarterly*, y, con menos frecuencia, en otras publicaciones periódicas.

Agregaremos los textos de historia de reciente aparición de los cuales mencionaremos sólo unos pocos: de J. F. Bannon, *History of the Americas*, 2 vols. (1952); Harold E. Davis, *Americas in History* (1953) y además su *Social Science Trends in Latin America* (1950), Hubert Herring, *A History of Latin America* (1955), y Dana Munro, *Latin American Republics: A History* (1950) así como los escrutinios (*surveys*) económicos por Horn and Bice (1949), Wendell Gordon (1950), Simon Hansósn (1951), Seymour Harris (1949), el de George Wythe (1949) y el estudio global del geógrafo Preston James, *Latin America* (1959), que ofrece alguna información de interés directo para el interesado en los estudios de política comparada. William Schurz, *This New World* (1954), Charles Wagley y Marvin Harris, *Minorities in the New World* (1958) y el de Tad Szulc, *Twilight of the Tyrants* (1959), son estudios ilustrados de interés para los estudiosos de la ciencia política. El último de los trabajos mencionados examina el papel desempeñado por los tiranos Vargas, Perón, Odría, Rojas Pinilla y Pérez Jiménez. Finalmente, la Asamblea Americana de la Universidad de Columbia publicó un volumen sobre las deliberaciones de la asamblea con el engañoso título *The United States and Latin America* (1959).

En la tercera categoría tenemos algunos volúmenes que contribuyen con aspectos específicos sobre el proceso político. Existen, por ejemplo, las indispensables traducciones de las constituciones de América Latina de Russell

Fitzgibbon, *Constitutions of the Americas* (1948); William Gibson, *The Constitutions of Colombia* (1948) y de Amos J. Peaslee, *Constitutions of Nations*, 3 vols. (1950). Tenemos también los estudios jurídicos de Helen Claget, *Administration of Justice in Latin American* (1953) y de Phanor J. Eder, *Anglo-American and Latin American Law* (1950). Existen los volúmenes anuales sobre asuntos del caribe editados por A. Curtis Wilgus y publicados por la Universidad de Flórida. Sobre el estudio de grupos que han trascendido más allá de las fronteras nacionales, libros que no han sido citados anteriormente en este artículo, está el de Harry Kantor, *The Idea and Programa of the Peruvian Aprista Movement* (1953), el de Eudocio Ravines (que no es ciudadano americano), *The Yenan Way* (1951) y, el libro publicado en Inglaterra, *Labor Movements in Latin America* (1947), quien también tiene un amplio estudio con el título de *Comunism in Latin America* (1959). En cuanto a la tendencia política y de otra índole a la que se dirige América Latina existe el conceptuado estudio de Germán Arciniegas (que no es ciudadano norteamericano), *The State of Latin America* (1950) y el de William Schurz, *This New World* (1954). El militarismo en la política es examinado admirablemente por Edwin Lieuwen (1960), así como la creciente participación política de las clases medias por John Johnson, *Political Change in Latin America* (1959).

Aunque no tan relacionados directamente existen las recientes historias diplomáticas de Graham Stuart, *Latin American and The United States* (1955) y en las series sobre política extranjera de la Universidad de Harvard de Howard C. Cline, *The United States and Mexico* (1953); el de Dexter Perkins, *The United State and the Caribbean* (1947) y de Arthur P. Whitaker, *The United States and Argentina* (1954) y su anterior estudio, *The United States and South America: the Northern Republics* (1948). Han aparecido tres notables estudios en el período de la posguerra sobre el problema de efectos políticos. Son los de Walter M. Daniels, *Latin America in the Cold War* (1952), Laurence Duggan, *The Americas: the Search for Hemisphere Security* (1949) y el de Arthur P. Whitaker, *The Western Hemisphere Idea* (1954). Sobre los aspectos rurales que tienen alguna relación con el desarrollo político está el libro de Lowry Nelson, *Rural Cuba* (1950), el de Carl Taylor, *Rural Life in Argentina* (1948); el de Nathan Whetten, *Rural Mexico* (1948) y el de Oscar Lewis, *Life in a Mexican Village: Tepoztlán Revisited* (1951). También han aparecido varios de los llamados estudios de comunidad rural, que contienen una pequeña porción de datos sobre los asuntos político-gubernamentales. Por último mencionaremos las series de estudios publicados por el International Bank y por la universidad

Johns Hopkins sobre el desarrollo económico en algunos países seleccionados de América Latina y los estudios sobre cooperación técnica en América Latina publicados bajo los auspicios de la National Planning Association.

II

Por tal motivo, es necesario intensificar los estudios sobre gobierno y política en esta región que cuenta con no menos de veinte países y en que las necesidades de investigación y publicación son bien claras. Algunos de los aspectos más importantes de estudio y publicación son: a) estudios sobre países específicos, particularmente aquellos en que sus valores tradicionales, instituciones y prácticas, están cediendo bajo el peso de nuevas fuerzas, tales como Bolivia, Brasil, México, Uruguay y Venezuela; b) un estudio comparativo de los partidos políticos en América Latina como un todo; c) estudios sobre grupos que son o pueden ser significantes o que muestran señales de perder su poder dentro de la vida política, en especial el servicio civil, el militarismo, la Iglesia Católica, la adoctrinación extranjera y los intereses extranjeros, hombres de negocios, la prensa y las organizaciones sindicales; d) un esfuerzo especial para identificar las prácticas socio-políticas predominantes, pero destacadas actualmente y de potencial significancia, mostrando los denominadores comunes y las diferencias nacionales para toda América Latina, e) un estudio de las elecciones, del sufragio, y métodos para el reclutamiento de líderes; f) un amplio análisis sobre el papel y el "status" de la clase media dentro de la vida política. Probablemente la más útil ayuda bibliográfica en inglés, de fácil obtención para el investigador que necesita saber lo que ya ha sido escrito sobre éste o aquel tema, tanto en los Estados como en el extranjero, son las publicaciones anuales, *Hand book of Latin American Studies*, la publicación trimestral de la Unión Panamericana, *Revista Interamericana de Bibliografía*. Para información sobre las actividades políticas de actualidad es de gran utilidad la revista publicada mensualmente por la Universidad de Stanford, *The Hispanic American Report*; estadísticas sobre muchos aspectos de la sociedad latinoamericana están contenidos en la excelente publicación anual *Statistical Abstract of Latin America* publicada por la Universidad de Los Angeles California.

III

Además, al observar el impacto de esos cambios en la vida política, implícitos en las sugerencias sobre la necesidad de investigación, el estudioso del proceso político latinoamericano deberá cuidarse de caer en muchos de los errores característicos de algunos estudios que aparecieron durante la década pasada. ¿Cuáles son los errores más obvios? Han sido la tendencia a enfocar las fallas e ignorar los ofrecimientos de los gobiernos. Esta falta de interés para ver las tendencias es correlativa a una falta de identificación de aquellos grupos que prometen antes de estar en el poder. Tal vacilación puede en parte venir de una casi continua sobrestimación de la procedencia de los materiales publicados por grupos de oposición al partido oficial o al gobierno por preferirlas a la mayor dificultad que implica el acercarse para extraer opiniones valederas de las publicaciones oficiales y de entrevistas dirigidas de opinión. Existe también la tendencia a desestimar el grado de libre elección operante en las elecciones internas del partido, particularmente en la nominación de candidatos a los cargos legislativos y gubernamentales. En síntesis, el personalismo es exagerado. Lo mismo puede decirse en lo que respecta a la libertad religiosa.

Ha habido, por otra parte, un esfuerzo entre los estudiosos de los Estados Unidos, sea de un modo consciente o de otra forma, de comparar los principios y prácticas de Latinoamérica con los principios y prácticas de los Estados Unidos. Aquí el peligro, reside en que muchas de las instituciones de América Latina desempeñan diferentes papeles que su contraparte en este país. Por el error de encubrir estas diferenciaciones, los estudiosos de la política probablemente se equivocan en distinguir entre las expresiones de intento (tal como las constituciones, leyes y plataformas) y la conducta actual. Un ejemplo es la aseveración de que el papel aparente de un partido de oposición como detractor excluiría, automáticamente otros papeles aparentemente contradictorios, por tener asignado ya uno dentro de la vida política.

Desde nuestro punto de vista observamos que no siempre la falta de deseo o la ausencia de una dirección esclarecida que dirigen el desarrollo tienden hacia la consecución de los ideales democráticos en América Latina.

En parte tal condición resulta frecuentemente del fracaso para ajustarse completamente a las difíciles realidades del país, como los sistemas de tenencia de la tierra, capacidad productiva, analfabetismo, la ausencia de un efi-

ciente servicio civil, la naturaleza de las inversiones extranjeras, la extensión de las comunicaciones y transportes, los impedimentos geográficos y el estado de la tecnología. Careciendo por ello de tales hechos, los gobernantes políticos de Latinoamérica dirigen conscientemente la atención hacia los ideales democráticos que han sido frustrados en su realización, y a menudo conducen a resultados rápidos pero indeseables y que impiden una marcha atrás. El investigador haría lo posible por adoptar sus criterios de lo que conviene a las difíciles realidades en Latinoamérica.

IV

Al seleccionar un tópico y llevar a cabo la investigación el investigador de la política debe ser cuidadoso de las diversas facetas de la América Latina contemporánea que contienen implicaciones políticas. Latinoamérica ha estado expuesta a las ideas e instituciones de occidente por muchos años. Realmente América Latina debe considerarse como una parte muy estrechamente ligada a la civilización occidental. Actualmente, el deseo de democracia (o lo que los latinoamericanos consideran como la "buena vida") es tan fuerte que aun los regímenes más dictatoriales la apoyan aun cuando sólo sea aparentemente. Puede esperarse que el tipo de democracia generalmente deseado controle a través de la igualdad económica lejos de los problemas políticos y religiosos. Tanto el nacionalismo como el internacionalismo, y ahora el regionalismo económico son observables en la política y los programas de la mayoría de las naciones latinoamericanas. El cambio en la dirección de la política mundial que ahora siguen los Estados Unidos en su ayuda dirigida hacia Europa y Asia no es compartido por Latinoamérica. La naturaleza del comunismo está con frecuencia más emparentada con la Segunda Internacional y con las influencias del troskismo que con las directrices de Moscú. La urgencia de la industrialización persiste no obstante que muchas de las materias primas comunes a las sociedades industrializadas están ausentes. El incremento de la población es sumamente rápido, acompañado por un marcado desplazamiento hacia las áreas urbanas. Las comunicaciones y los transportes están siendo fuertemente desarrollados, el voto se ha extendido considerablemente en los años recientes principalmente mediante la concesión de los derechos políticos a la mujer.

V

En relación a lo que esas experiencias y expectativas pueden ofrecernos de importancia en las universidades norteamericanas, hay varias observaciones y oportunidades de investigación y de observación general que parecen ser bastante importantes para llamar la atención de los estudiosos de la política. Han contribuido sustancialmente a hacer más asequible el con-curso separado ofrecido en las ciencias de la conducta o en la historia que no apareció en las instituciones de alto nivel académico en los Estados Unidos sino hasta la década que sigue a 1920. En ese tiempo, fue el historiador quien inició la materia y no obstante que en los años recientes los economistas, geógrafos, antropólogos y sociólogos así como los estudiosos de la política han contribuido sustancialmente a hacer más asequible el conocimiento sobre esta área, el historiador es aún el dominante. Esta influencia es manifiesta tanto en los escritores como entre los profesores de la ciencia política, quienes muestran una clara preferencia por el tratamiento histórico de la materia en cuestión.

Segundo, departamentos de ciencia política y gobierno en instituciones de alto nivel localizadas en el noreste de los Estados Unidos, Estados centrales del Atlántico y varios de los Estados centrales del norte (medio oeste) han considerado tradicionalmente que el curso ofrecido sobre gobierno comparado en América Latina es un curso superfluo. Cursos sobre la Europa Occidental, Rusia, Oriente, y (gracias a las numerosas fundaciones) también sobre el sur de Asia, el Cercano Oriente y África en los aspectos políticos gubernamentales tienen preferencia en las actividades de *curriculum*. Esto significa que a fin de enseñar gobiernos comparados en esas instituciones, un estudioso prometedor si no calificado para dar un curso sobre América Latina debe primero adquirir una especialidad regional, y por sí mismo fijar su interés en Latinoamérica como algo superfluo y, lo que es más, exclusivamente como investigación espontánea. Por tal motivo el especialista en Latinoamérica, tanto en la enseñanza como en la investigación sobre asuntos latinoamericanos, necesita abandonar la región Este de los Estados Unidos para dirigirse a las regiones donde los cursos son ofrecidos para aprender (exceptuando unas pocas universidades del oriente y del medio oeste) en el sur, sur-oeste y oeste de los Estados Unidos. Si la investigación es lo suficientemente remunerada naturalmente que proviene del gobierno o de la iniciativa privada.

Finalmente, en lo que concierne a la asistencia financiera para realizar una investigación, el especialista en Latinoamérica es obstruido por una falta casi absoluta de asistencia ofrecida por numerosas fundaciones que con sus dotaciones soportan los costos de investigación en las ciencias del comportamiento. Un notable ejemplo lo constituye la Fundación Ford, la cual, si bien ha iniciado programas de cooperación para la Europa Occidental, el Cercano Oriente, África, y sur y sureste de Asia, mucho ha ignorado a la América Latina. El Social Science Research Council suprimió su programa regional para estudios latinoamericanos; sin embargo, el futuro promete más que el pasado a la luz del nuevo Consejo para investigación en Ciencias Sociales proyectado para realizar estudios sobre Latinoamérica que se iniciarán en marzo de 1960. Escasa asistencia puede esperarse del gobierno; así, el Fulbright Program no comprende a Latinoamérica, y si el gobierno ha concedido una ayuda para ello, resulta bien insignificante. De hecho la pequeña Grace and Henry Doherty Foundation se encuentra sola entre las numerosas fundaciones que específicamente auxilian el trabajo de investigación en América Latina.

El extracto del análisis precedente es una verdad simple: los estudios de gobierno y política en América Latina ofrecen mucho para desafiar la imaginación de los estudiosos en Ciencias Sociales. Al aceptar el desafío deberán ser cuidadosos no solamente de los recientes acontecimientos y futuras expectativas sino también de los productos de sus investigaciones. La contribución del conocimiento, por pequeña que sea, para comprender a cualquier país de América Latina —comprensión cada vez más necesaria— consistirá en aportar bases más sólidas para estudios comparativos, así como para las medidas políticas que adopten tanto los Estados Unidos como los países hispanoamericanos.

(Traducción de Fernando Holguín)