8. Norberto Barreto Velázquez *

El gran ausente: el Congreso estadounidense en el estudio de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos

El 17 de diciembre de 2014, el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, y su homólogo cubano Raúl Castro, sorprendieron al mundo al anunciar el inicio de negociaciones para el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre sus respectivas naciones. Este anuncio dio paso a un acelerado proceso de acercamiento entre dos países enfrentados por más de cincuenta años. Un mes después, el Departamento del Tesoro estadounidense anunció la relajación de las normas sobre exportaciones, viajes e intercambios de divisas con Cuba. También se iniciaba la primera de cuatro rondas de negociaciones bilaterales llevadas a cabo durante ese año. Un mes más tarde, Obama y Castro sostuvieron una histórica reunión durante la Séptima Cumbre de las Américas celebrada en Panamá. El 29 de mayo del año siguiente, el gobierno estadounidense retiró a Cuba de su lista de países patrocinadores del terrorismo. El primero de julio, se anunció el restablecimiento de relaciones diplomáticas y la apertura de embajadas. El 20 de julio, Cuba reabrió su embajada en Washington. El 12 de agosto de 2015, el Secretario de Estado estadounidense, John Kerry, visitó La Habana para participar en la ceremonia de reapertura de la embajada de su país.[27]

A pesar del impresionante terreno recorrido por los gobiernos de Cuba y Estados Unidos en los dos últimos años, es necesario reconocer que quedan importantes temas por discutir y resolver para alcanzar el pleno restablecimiento de las relaciones bilaterales. De estos, el más importante es, sin lugar a dudas, la eliminación del embargo financiero, económico y comercial que afecta a la Isla. Desafortunadamente, este no es un tema cuya solución esté en manos de Obama, Kerry o cualquier otro funcionario del ejecutivo estadounidense o del gobierno cubano, sino del Congreso de los Estados Unidos.

La eliminación del embargo contra Cuba está condicionada por dos leyes aprobadas por el Congreso, entre las que destacan la *Cuban Democracy Act* (Ley para la Democracia en Cuba) de 1992, mejor conocida como la Ley Torricelli, y la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* de 1996 (Ley para Libertad y Solidaridad Democrática con Cuba), mejor conocida como Ley Helms-Burton. Éstas buscaban promover un cambio de régimen en Cuba,

* Profesor del Departamento Académico de Humanidades de la Universidad del Pacífico, Lima, Perú. E-mail: barreto_n@up.edu.pe

[27] "Cronología de las relaciones Cuba-Estados Unidos", *Granma*, 18 de marzo de 2016. En: http://www.granma.cu/obama-en-cuba/2016-03-18/cronologia-de-las-relaciones-cuba-estados-unidos-18-03-2016-16-03-02. Consultado en 20 de mayo de 2015.

endureciendo las condiciones del embargo económico contra la Isla y fueron aprobadas a pesar de la resistencia de los primeros ejecutivos estadounidenses de turno.[28] La primera prohíbe a sucursales de empresas estadounidense comerciar con Cuba, el envió de remesas y los viajes de ciudadanos estadounidenses a la Isla. El objetivo de la ley es claramente definido en su segunda sección: "buscar una transición pacífica hacia la democracia y una reanudación del crecimiento económico en Cuba a través de la cuidadosa aplicación de sanciones dirigidas al gobierno de Castro y en apoyo al pueblo cubano".[29] La segunda ley, clasificada por el politólogo William M. Leogrande como "la legislación más punitiva contra Cuba desde los inicios de la década de 1960", internacionalizó el embargo al aplicar sanciones contra compañías de terceros países que mantuviesen relaciones comerciales con Cuba y bloqueó el acceso de la Isla a diversos organismos financieros internacionales.[30] Sin embargo, la verdadera importancia de esta ley radica en que codificó el embargo, ya que previo a su aprobación el Presidente disfrutaba de flexibilidad en la aplicación del embargo.

El embargo comenzó tras el rompimiento de relaciones entre ambos países a comienzos de 1961. La base legal de éste fue la *Trading with the Enemy Act* de 1917 (Ley del Comercio con el Enemigo) que autoriza al Presidente a imponer sanciones contra un país hostil durante un periodo de guerra o de emergencia nacional declarada por el primer ejecutivo.[31] En agosto de 1961, el Congreso aprobó la *Foreign Assistance Act* (Ley de Asistencia Extranjera), prohibiendo la ayuda económica a todo país comunista, incluyendo a Cuba.[32] Esta ley autorizaba al Presidente a mantener un embargo total sobre el comercio entre Estados Unidos y Cuba.[33] En febrero de 1963, John F. Kennedy emitió la Proclama Presidencial 3447 prohibiendo toda exportación estadounidense a Cuba y toda importación de productos cubanos a Estados Unidos, proclama que aún sigue vigente. La implementación del embargo fue definida aún más en julio de 1963 a través de las *Cuban Assets Control Regulations* (Reglamento de Control de Bienes Cubanos) establecidas por el Departamento del Tesoro. Su objetivo era aislar económicamente a Cuba y limitar su acceso a dólares, congelando todos los activos cubanos en los Estados Unidos y regulando

[28] Jorge I. Domínguez, "La política de los Estados Unidos hacia Cuba durante la Segunda Presidencia de Clinton", Palabra Nueva, Vol. 111, septiembre 2002, páginas 27-43.

[29] "[…] to seek a peaceful transition to democracy and a resumption of economic growth in Cuba through the careful application of sanctions directed at the Castro government and support for the Cuban people". US Department of the Treasury, Cuban Democracy Act (CDA), United States Code, Title 22, Foreign Regulations and Intercourse, Chapter 69, Section 6002. En: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/cda.pdf. Consultado en 12 de octubre de 2015. Traducido por el autor.

[30] "[…] the most punitive legislation on Cuba since the early 1960s". Wiliam M. Leogrande. "Enemies Evermore: US Policy Towards Cuba after Helms-Burton", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 29, 1997, página 211. Traducido por el autor.

[31] Jay Gordon, "The U.S. Embargo Against Cuba and the Diplomatic Challenges to Extraterritoriality", *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 36, No.1, Winter, 2012, página 64.

[32] Ídem.

[33] Amnesty International. *The US Embargo Against Cuba Its Impact on Economic and Social Right;* London, Amnesty International Publications, 2009, página 8.

todas las transacciones comerciales con Cuba.[34]

La Ley Helms-Burton acabó con el control que el Ejecutivo había disfrutado del embargo al establecer que éste sólo podrá ser levantado cuando un gobierno de transición, democráticamente electo, llegue al poder en Cuba. Dicho gobierno deberá legalizar la actividad política, liberar a los presos políticos, respetar la propiedad privada y no contar con la participación de ninguno de los hermanos Castro. Es así como el embargo fue transformado en ley, convirtiendo su eliminación en una facultad exclusiva del Congreso, condicionada a un cambio de régimen en Cuba.

La evolución del embargo y las limitaciones del proceso de acercamiento cubano-estadounidense nos recuerdan la enorme importancia del Congreso en la política exterior estadounidense y en específico, en el desarrollo de las relaciones de América Latina y Estados Unidos. A pesar de ello, el Congreso no ocupa un papel en el estudio de las relaciones entre ambas regiones proporcional a su relevancia e influencia. Esto no quiere decir que el Congreso esté totalmente ausente de los análisis históricos, sino que por lo general se da prioridad al estudio de las acciones del Ejecutivo y no se reconoce así su influencia e importancia.[35]

Este no es un problema exclusivo del estudio de las relaciones con América Latina, pues en un artículo publicado en el año 2000, Julian Zelizer, uno de los principales estudiosos del Congreso, subrayó la poca atención que los historiadores han dado a la rama legislativa del gobierno de los Estados Unidos. Según Zelizer, historiadores sociales, políticos, progresistas e izquierdistas han minimizado la importancia e influencia del Congreso. Además, han explicado las posiciones y acciones de los legisladores sólo en términos políticos, ideológicos o regionales. Es decir, por su afiliación partidista (demócratas o republicanos), ideológica (liberales o conservadores) o por su origen geográfico (norteños o sureños). Es así como redujeron a los congresistas "a políticos provinciales preocupados exclusivamente en asegurar el apoyo de los votantes de su distrito electoral", perdiendo de vista que las acciones de los legisladores estadounidenses han estado también determinadas por importantes factores culturales, raciales, ideológicos y sociales.[36] Aunque en un trabajo más reciente, Zelizer ha reconocido los adelantos en el estudio histórico del Congreso, llevados a cabo en los Estados Unidos en los últimos quince años, especialmente los trabajos de Gary Stone, Robert Johnson y Paul C. Milazzo, también ha subrayado que este sigue siendo un campo aún sin explotar.[37]

[34] Ídem.

[35] Por ejemplo, en un ensayo publicado en junio del 2014, el historiador canadiense Asa McKercher critica la poca atención que ha recibido el Congreso entre los analistas de las relaciones cubano-estadounidenses, especialmente, en los primeros años de la Revolución Cubana. Asa McKercher. "Steamed Up: Domestic Politics, Congress, and Cuba, 1959-1963." *Diplomatic History*, Vol. 38, no. 3, June 2014, páginas 599-627.

[36] Julian E. Zelizer, "Introduction to Roundtable", *Social Science History*, Vol. 24, No. 2, 2000, páginas 308-309. Traducción del autor.

[37] Julian E. Zelizer. "Congress Dissents" Reseña de Gary Stone, *Elites for Peace: the Senate and the*

Este artículo busca llamar la atención sobre la necesidad de incorporar al Congreso en el análisis histórico de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Para ello me propongo responder a tres preguntas: ¿De dónde nace el poder del Congreso sobre la política exterior estadounidense? ¿Con qué fuentes contamos para estudiarle? ¿Cómo superar los problemas con relación al acceso a dichas fuentes?

La respuesta a la primera de estas preguntas –¿de dónde nace el poder y la influencia del Congreso sobre la política exterior estadounidense?– es muy sencilla: de los poderes que le confiere la Constitución de los Estados Unidos. Ésta divide la creación de la política exterior estadounidense entre el Presidente y el Congreso, pero no de forma definitiva, sino otorgándole a ambos poderes que se entrecruzan con las prerrogativas de cada uno, haciendo así indispensable la colaboración entre ellos.[38] La interacción entre las dos ramas no se da en un vacío y depende de factores como la política nacional, la situación económica y hasta de la personalidad del Presidente y de los congresistas, así también como del consenso que exista o no entre ellos. Tradicionalmente se ha visto al primer ejecutivo como quien inicia la política exterior, dejando al Congreso en una posición subordinada. Esto no responde a la realidad histórica, pues la iniciativa del Congreso con relación a temas de política exterior ha variado con el correr del tiempo, entre periodos de mayor o menor intervención.[39] Un buen ejemplo es la actitud que asumió el Congreso en el periodo posterior a la guerra de Vietnam, reafirmando su influencia en la política exterior estadounidense.[40]

El poder más importante que tiene el Congreso sobre la política exterior es el de la aprobación de fondos, pues los legisladores son quienes deciden cómo el gobierno de Estados Unidos usa el dinero. El llamado "*power of the purse*" le permite al Congreso usar la negación de fondos como mecanismo para orientar la política exterior de Estados Unidos.[41] Un buen ejemplo de

Vietnam War, 1964-1968 (Knoxville, University of Tennessee Press, 2007*) Diplomatic History*, Vol. 32, No. 4, September 2008, páginas 661-663. Paul C. Milazzo, *Unlikely Environmentalists: Congress and Clean Water, 1945-1972*; Lawrence, University Press of Kansas, 2006; Robert David Johnson. *Congress and the Cold War*; New York, Cambridge University Press, 2005.

[38] Constitución de Estados Unidos, 1787, Artículo I (Sección 8, Cláusulas 10, 12 y 13) y Artículo II (sección 2) en Héctor Álvarez Silva. *Documentos básicos de la historia de Estados Unidos*; Puerto Rico, H. Álvarez & Cía., 1967, páginas 78 y 82.

[39] Richard F. Grimmett. "Foreign Policy Roles of the President and Congress", U. S. Department of State, Foreign Affairs Division and National Defense Division, June 1, 1999. En: http://fpc.state.gov/6172.htm. Consultado en 12 de mayo de 2016.

[40] David Leyton-Brown identifica varios casos de intervención congresional en los años 1970: frenar los bombardeos sobre Camboya (1971), favorecer los intereses griegos en Chipre durante la invasión turca (1974), reducir la ayuda económica y poner fin a la ayuda militar que recibía la dictadura de Pinochet (1974), aprobar la Ley de Poderes de Guerra (*War Powers Act*, 1974), investigar las actividades de las agencias de inteligencia estadounidenses (1975-1976), bloquear una intervención estadounidense en Angola (1976), entre otros. David Leyton-Brown. "The Role of Congress in the Making of Foreign Policy", *International Journal*, Vol. 38, No. 1, Winter 1982/1983, páginas 59-76.

[41] Richard F. Grimmett identifica tres casos en que, desde 1970, el Congreso ha cortado fondos para obligar el retiro de tropas estadounidenses desplegadas en el extranjero: Indochina (1970, 1973 y 1974), Somalia (1994) y Ruanda (1994). Richard F. Grimmett. "Congressional Use of Funding Cutoffs Since 1970

ello son las enmiendas Boland de la década de 1980, cortando los fondos con que la administración Reagan financiaba a los Contras; lo que obligó al aparato de inteligencia estadounidense a buscar fuentes alternas de financiamiento para continuar su agenda contra la Nicaragua Sandinista, lo que tuvo importantes repercusiones en la historia política estadounidense.[42] Esta no fue la primera vez que el Congreso buscó ponerle fin al intervencionismo estadounidense en Nicaragua, ya que en 1929 el Senado aprobó la enmienda Dill cortando los fondos de las fuerzas de estadounidenses que ocupaban Nicaragua desde 1927.[43] Según Robert David Johnson, la aprobación de esta enmienda marcó "la primera vez en la historia estadounidense en la que una rama del Congreso ha cortado los fondos a un conflicto militar ultramarino aún en curso".[44]

En el sistema político estadounidense es el Presidente quien negocia tratados internacionales, pero éstos tienen que ser ratificados por dos terceras partes de los miembros del Senado. El Senado puede rechazar, enmendar o añadir reservas a un tratado negociado y firmado por el primer ejecutivo. [45] Este poder se ha hecho sentir en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en varias ocasiones. Por ejemplo la aprobación del Tratado de Paris de 1898 y del Tratado Carter-Torrijos; ambos por un margen muy estrecho para alcanzar los dos tercios necesarios para su ratificación. En el segundo caso, el tratado fue aprobado con la inclusión de una reserva: Estados Unidos tendría el derecho a intervenir en el Canal de Panamá si tras su traspaso a manos panameñas cerraba sus operaciones por las razones que fueran.[46] Como demuestra el rechazo del Senado al

Involving U.S. Military Forces and Overseas Deployments", Washington, Library of Congress, Congressional Research Service Report for Congress, January 10, 2001, páginas 2-4. En: https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS20775.pdf. Consultado en 25 de mayo de 2016.

[42] Stephen G. Rabe. *The Killing Zone: The United States Wages Cold War in Latin America*; New York & Oxford, Oxford University Press, 2012, página 162; Mark T. Gilderhus. *US-Latin American Relations Since 1889*; Delaware, S R Books, 2000, página 230; Eldon Kenworthy. *America/Américas Myth in the Making of U. S. Policy Toward Latin America*; Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995, páginas 54-55; Gaddis Smith. *The Last Years of the Monroe Doctrine, 1945-1993*; New York, Hill and Wang, 1994, páginas 194-196; y Walter LaFeber. *Inevitable Revolutions The United States in Central America*; New York & London, W.W. Norton & Company, 1983, páginas 306-308.

[43] En 1919, el Senador Hiram Johnson propuso una enmienda que cortaba los fondos a las fuerzas militares estadounidenses que intervenían en la Rusia revolucionaria. La enmienda, aunque rechazada en una votación muy cerrada, convenció a la administración de Wilson de la necesidad de retirar las tropas de Rusia. Johnson, "Congress and the Cold War", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 3, No. 2, Spring 2001, página 85.

[44] ("[…] the first occasion in American History on which a branch of Congress had cut funding for an overseas military conflict still in progress". Es necesario aclarar que la presión que ejerció el Ejecutivo logró que el Senado revocará esta enmienda. Robert David Johnson. *The Peace Progressives and American Foreign Relations*; Cambridge, London, Harvard University Press, 1995, página 2. Traducción del autor. Con relación a la ocupación estadounidense de Nicaragua se puede consultar a Michel Gobat. *Confronting the American Dream Nicaragua Under U. S. Imperial Rule*; Durham and London, Duke University Press, 2005.

[45] La oposición del Congreso bloqueó tratados que hubieran significado la anexión de la República Dominicana en 1870, la trasformación de Nicaragua en un protectorado en 1884 y la anexión de Hawái en 1893. Johnson, "Congress", op. cit., página 83.

[46] Walter LaFeber. *The American Age: United States Foreign Policy at Home and Abroad Since 1750*; Segunda edición, New York, Norton, 1994, Vol. 2, página 688.

Tratado de Versalles, no todos los tratados firmados por el Presidente tienen la suerte de ser ratificados, aunque sea por un estrecho margen.[47]

El poder de ratificación del Senado ha jugado un papel muy importante en el desarrollo en la política comercial estadounidense y en particular, en la negociación de tratados de libre comercio, entre ellos el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica o TPP por sus siglas en inglés, que en la actualidad espera ser ratificado por el Senado. Aún los presidentes que han obtenido del Congreso la llamada "*fast-track authority*" para negociar tratados, no escaparon del juicio final del Senado sobre los acuerdos comerciales negociados.[48]

La Constitución también reconoce el poder del Congreso para supervisar y evaluar la política exterior de los Estados Unidos. Este poder se ejerce a través de investigaciones y audiencias públicas, cuyo impacto puede transcender los salones del Congreso y repercutir en la opinión pública. [49] Por ejemplo, en 1987, un comité especial compuesto por senadores y representantes investigó la participación de miembros del Consejo de Seguridad Nacional en una conspiración para financiar las fuerzas contrarrevolucionarias nicaragüenses a través de la venta de armas a Irán.[50] Otro buen ejemplo es el trabajo del Comité Church en los años 1970, revelando las operaciones encubiertas de las agencias de inteligencia estadounidense, especialmente, en América Latina.[51]

El Congreso participa también del proceso de formación de política exterior a través de la aprobación de restricciones legislativas a las acciones del poder ejecutivo. La principal herramienta para ello es el uso de enmiendas prohibiendo o limitando el poder del Presidente en el manejo de los asuntos extranjeros. Por lo general se enmiendan piezas o medidas legislativas asociadas con la asignación de fondos que el Presidente no puede vetar fácilmente sin afectar el funcionamiento del gobierno. Por ejemplo, en 1898, el Senador Republicano Henry Teller introdujo una enmienda a la resolución declarándole la guerra a España, señalando que la anexión de Cuba no era el objetivo de la guerra, lo que entorpeció las aspiraciones anexionistas de los sectores más imperialistas de la administración McKinley.[52] Las ya mencionadas enmiendas

[47] Ellis W. Hawley. *The Great War and the Search for a Modern Order: A History of the American People and Their Institutions, 1917-1933*; New York, St. Martin´s Press, 1992, páginas 35-36.
[48] Bajo la "fast track authority", el Presidente negocia y firma tratados comerciales que el Congreso puede aprobar o rechazar, pero no enmendar.
[49] Grimmett, "Foreign Policy Role", op cit., página 8.
[50] Ídem.
[51] La investigación del Comité Church comenzó en la primavera de 1974. El comité examinó más de 100,000 páginas de documentos, realizó unas 800 entrevistas y llevó a cabo 250 audiencias públicas y privadas. En su informe, se reveló la participación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) en la Operación Mangosta para acabar con la Revolución Cubana, en conspiraciones para asesinar a Fidel Castro y en el asesinato de Rafael Leónidas Trujillo y otros líderes mundiales como Patricia Lumumba y el General René Schneider de Chile. Kyle Longley. *In the Eagle´s Shadow: the United States and Latin America*; Illinois, Harland Davidson, Inc., página 271.
[52] Malena López Palmero. "La guerra de 1898 y el imperialismo norteamericano" en Pablo Pozzi y Fabio Nigra (comps.) *Invasiones bárbaras en la historia contemporánea de los Estados Unidos*; Buenos Aires: Maipue, 2009, página 66; Louis A. Pérez, Jr. *Cuba in the American Imagination: Metaphor and the Imperial Ethos*; North Carolina, The University of North

Boland aprobadas, en década de 1980, cortando el financiamiento de los grupos armados que buscaban el derrocamiento del gobierno Sandinista constituyen otro ejemplo.[53]

La aprobación de leyes es otro mecanismo usado por el Congreso para restringir las acciones del Presidente.[54] Un ejemplo de ellos es la aprobación de la Ley Helms-Burton limitando el poder del Presidente para atender el tema de las relaciones con Cuba. A pesar de que se oponía a esta ley, el Presidente William J. Clinton la firmó, obligado por la reacción de diversos sectores de la sociedad estadounidense al derribo, por la fuerza aérea cubana, de dos avionetas de matrícula estadounidense del grupo anti-castrista Hermanos al Rescate, en febrero de 1996. [55]

Por último, el Congreso es quien declara la guerra, lo que ha hecho en cinco ocasiones, dos de ellas directamente relacionadas con América Latina: México en 1846 y España en 1898. El Presidente es el comandante el jefe de las fuerzas armadas y como tal ha ordenado en numerosas ocasiones el uso de la fuerza, provocando en algún momento discrepancias con el Congreso. Tras la guerra de Vietnam, y en un periodo de gran intervención del Congreso en la política exterior, fue aprobada –por encima del veto de Nixon– la Resolución de Poderes de Guerra, obligando al Presidente a consultar al Congreso antes de enviar tropas a enfrentar una situación hostil. La interpretación y aplicación de esta resolución ha generado más de un aprieto entre ambas ramas. Los problemas entre la administración Reagan y el Congreso por la presencia de asesores militares estadounidenses en Centroamérica es un buen ejemplo de ello.[56]

Identificados los poderes del Congreso sobre la política exterior, es necesario contestar nuestra segunda pregunta: cómo estudiarle. Esto no resulta fácil, porque el Congreso es una institución muy compleja, dividida en Senado y Cámara de Representantes, compuesta por mayoría y minoría, y organizada en comités, subcomités y grupos congresionales o "caucus". Además, en la actualidad hay 535 congresistas con trasfondos económicos, sociales, étnicos y regionales muy diversos. En conclusión, analizar al Congreso enfrenta al historiador con serios retos por lo complicado de su estructura y funcionamiento.[57]

Carolina Press, 2008, página 98; Walter J. LaFeber. *The New Empire: An Interpretation of American Expansion 1860-1898*; Ithaca and London, Cornell University Press, 1963, página 415.

[53] Grimmett. "Congressional Use", op cit., página 6.

[54] La aprobación de las Leyes de Neutralidad de 1935 y 1936 es un buen ejemplo de cómo el Congreso ha podido limitar el margen de acción presidencial en asuntos de política exterior. Johnson, "Congress", op cit., página 85.

[55] Gary Prevost. "La administración Obama y Cuba: De vuelta a la administración Clinton" en Luis Fernando Ayerbe (Coord.) *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*; Barcelona: Icaria Editorial, Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2011, página 144; David Scott Palmer. *U.S Relations With Latin America During the Clinton: Opportunities Lost or Opportunities Squandered?;* Gainesville, University of Florida, 2006, páginas 32-33.

[56] Grimmett, *War Powers*, op cit., páginas 11-12.

[57] John Lawrence, "A Historian in a House Divided: A Personal View of Recent Congressional History", *Perspectives in History. The Newsmagazine of the American Historical Association*, December 2008, Vol. 46, No. 9, página 51. En:

Afortunadamente, estos retos no son insuperables, ya que existe una variedad importante de fuentes para el estudio del impacto del Congreso en la política exterior de Estados Unidos: informes, transcripciones de audiencias, discursos, conferencias, notas periodísticas, etc. Sin embargo, es necesario reconocer que la más importante de todas ellas es, sin lugar a dudas, el *Congressional Record* –o libro de sesiones del Congreso. Esta fuente documental es publicada desde 1873 y contiene, entre otras cosas, las transcripciones literales de las discusiones y comentarios de los legisladores durante las secciones, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado.[58] El *Congressional Record* es, sin embargo, mucho más que eso. Se podría plantear que éste es lo que David Spurr identifica, en su excelente análisis de la retórica imperialista, como una "prosa no narrativa"; es decir, una fuente escrita no literaria muy útil para entender el uso del lenguaje en el análisis de procesos históricos.[59]

Es necesario señalar que entre 1789 y 1834 no hubo un registro oficial de los debates del Congreso. Durante ese periodo las discusiones en el Congreso fueron recogidas por periódicos y otras publicaciones comerciales de forma resumida. A partir de 1834 dos publicistas estadounidense, Joseph Gales y William Seaton, se dieron a la tarea de colectar y publicar estos resúmenes dando vida a los *Annals of Congress*. Esta labor tomó veintidós años y 42 volúmenes, que cubren el periodo que va del año 1789 a 1824. [60]

Gales y Seaton fueron también responsables del primer intento de publicar los debates e incidencias del Congreso. El *Register of Debates in Congress* cubrió el periodo comprendido por los años 1824 y 1837, y no contenía una transcripción literal de las discusiones congresionales.[61]

A partir de 1833 una publicación de tipo periodística titulada *Congressional Globe* comenzó a cubrir diariamente los procedimientos congresionales. Esta se publicó hasta 1873 y aunque tampoco contaba con transcripciones directas de las discusiones y debates, fue otro importante antecedente del *Congressional Record*.[62]

Otra fuente importante son los documentos producidos por los comités congresionales. Para facilitar su trabajo tanto la Cámara como el Senado están divididos en comités, subcomités y comités conjuntos. Estos evalúan proyectos de ley y supervisan agencias, programas y actividades del gobierno federal. Los comités congresionales producen una amplia variedad de documentos entre los que se encuentran informes de departamentos del

https://www.historians.org/publications-and-directories/perspectives-on-history/december-2008/a-historian-in-a-house-divided. Consultado en 12 de mayo de 2016.

[58]Richard J. McKinney. "An Overview of the Congressional Record and Its Predecessor Publications: A Research Guide"; Law Librarian Society of Washington, January 2016. En: http://www.llsdc.org/congressional-record-overview. Consultado en 23 de mayo de 2016.

[59] David Spurr. *The Rhetoric of Empire Colonial Discourse in Journalism, Travel Writing, and Imperial Administration*; Durham, Duke University Press, 1993, páginas 2-3 y 10-11. Traducción del autor.

[60] McKinney. "An Overview", op cit.

[61] Ídem.

[62] Ídem.

gobierno federal, informes de investigaciones especiales realizadas por el Congreso e informes anuales de organismos no gubernamentales. Todos los publicados a partir de 1817 han sido recopilados en el *United States Congressional Set*.[63]

Los documentos generados por los legisladores durante sus años de servicio son otra fuente valiosa para el estudio del Congreso. Los llamados "*personal papers*" son una fuente muy variada que puede incluir documentos relacionados a temas electorales, recortes de periódicos y revistas, fotografías, cartas, discursos, etc. Dado que con frecuencia los legisladores donan sus documentos personales a bibliotecas y depósitos universitarios que, por lo general están ubicados en sus estados de origen, esta importante fuente se encuentra dispersa a lo largo de los Estados Unidos, dificultando así su consulta. Sin embargo, una herramienta útil para identificar dónde están localizados los documentos personales de un congresista, además de ser una fuente de información biográfica valiosa, es el *Bibliographical Directory of the United States Congress*, disponible de forma gratuita en línea.

Los periódicos son otra fuente que puede resultar útil para el análisis del papel del Congreso en el desarrollo de las relaciones de América Latina y Estados Unidos. Afortunadamente, es cada más fácil acceder a estos a través de la Internet. Por ejemplo, la Biblioteca del Congreso y la National Endowment for the Humanities han desarrollado un proyecto llamado *Chronicling America: Historical Newspapers*.[64] Este proyecto, producido por el *National Digital Newspaper Program* de la Biblioteca del Congreso, ha desarrollado una base de datos cibernética de periódicos estadounidense donde los investigadores pueden llevar a cabo búsquedas y acceder gratuitamente a miles de páginas digitalizadas de periódicos publicados entre 1836 y 1922. Otras bases de datos gratuitas son *Elephind, Google News Archive, Historical Worldwide Newspapers Online, Small Town Papers, NYS Historic Newspapers, United States Online Historical Newspapers, New York Heritage Digital Collection y California Digital Newspaper Collection* A estos hay que añadir base de datos no gratuitas como *Proquest Historical Newspapers, American Periodicals Series Online, 1741-1900, Access Newspaper Archive y American Newspapers Archives*. Desafortunadamente, diarios como el *New York Times*, *The Washington Post*, *Chicago Tribune* y *Los Angeles Times* cobran por el acceso a sus archivos.

Dada la enorme importancia del Congreso en el desarrollo de la política exterior de los Estados Unidos y de la abundancia de fuentes para su estudio, no puedo menos que volver a preguntarme por qué no recibe

[63] U S Government Printing Office, Superintendent of Documents. *U. S. Congressional Serial Set What It Is and Its History*; September 6, 2000. En: http://www.access.gpo.gov/su_docs/fdlp/history/sset/index.html y Library of Congress, American Memory. *U. S. Serial Set*. En: http://rs6.loc.gov/ammem/amlaw/lwss.html. Consultados en 23 de mayo de 2016.

[64] La National Endowment for the Humanities es una agencia del gobierno federal creada en 1965 para promover las Humanidades y el estudio de la historia estadounidense. Esta apoya financieramente proyectos propuestos por museos, universidades, bibliotecas, archivos y otras instituciones y organizaciones educativas y culturales. En: http://www.neh.gov/about. Consultado en 12 de mayo de 2016.

mayor atención de los historiadores latinoamericanos. La respuesta a esta pregunta tal vez esté el hecho de que estas fuentes se encuentran depositadas en archivos y bibliotecas en Estados Unidos, lo que dificulta su consulta. Esto me lleva a la tercera de mis preguntas: ¿cómo superar los problemas con el acceso a estas fuentes? Afortunadamente, este no es un obstáculo insalvable gracias a los avances en la digitalización y el acceso en línea a archivos y bibliotecas. Por ejemplo, la *United States Government Publishing Office* (GPO) ha desarrollado un servicio de acceso gratuito a documentos de las tres ramas del gobierno estadounidense. La GPO se encarga desde 1860 de imprimir y publicar los documentos producidos por el gobierno federal estadounidense. El llamado *Federal Digital System* permite buscar y descargar documentos producidos por el gobierno federal. En el caso del Congreso están disponibles proyectos de ley, informes, audiencias y los Congressional Records publicados a partir de 1994.

El *American Memory Project* de la Biblioteca del Congreso también provee acceso gratuito a través de la Internet a una variedad impresionante de fuentes: discursos, grabaciones musicales, películas, fotografías, mapas, impresos, afiches, partituras y diversos tipos de publicaciones. El objetivo de este proyecto es producir un registro digital de la historia estadounidense. Aquí podemos acceder a versiones digitalizadas de los *Annals of Congress* (Congreso 1 al 18, 1789 a 1824), los *Registers of Debates* (Congreso 18 al 25, 1824-1837), el *Congressional Globe* (Congreso 23 al 42, 1833-1873) y al *Congressional Record* (Congreso 43, 1873-1875)

Algunas bibliotecas universitarias miembros del *Federal Depository Library Program*, han hecho accesible en línea una parte de los documentos del gobierno federal que poseen, entre ellos documentos congresionales muy variados. Este repositorio, creado a mediados del siglo XIX, recolecta, organiza y preserva la información que produce el gobierno federal y la distribuye en bibliotecas seleccionadas a través de todo Estados Unidos.[65] *HathiTrust* es una herramienta útil para acceder a los documentos digitalizados por algunas de estas bibliotecas. Esta alianza entre un grupo importante de universidades funciona como repositorio digital para preservar y dar accesos a los libros digitalizados por sus socios. Además incluye obras digitalizadas por Google, The Internet Archive y Microsoft. Entre sus miembros se encuentran las siguientes universidades: University of Miami, Boston College, University of California, Harvard, Cornell, Duke y Stanford.

Otra fuente digital gratuita es la serie *Foreign Relations of the United States* (FRUS). Publicada por la Oficina del Historiador del Departamento de Estado desde 1861, FRUS comprende más de 400 volúmenes que contienen, principalmente, documentos de agencias del gobierno

[65] Sheila M. McGarr. "Snapshots of the Federal Deposit Library Program", Washington, D. C, Government Printing Office, Superintendent of Documents, 2000. En: http://www.access.gpo.gov/su_docs/fdlp/history/snapshot.html. Consultado en 25 de mayo de 2016.

federal relacionadas directamente con las relaciones exteriores de Estados Unidos (CIA, Consejo de Seguridad Nacional, Departamento de Estado, etc.).[66] Sin embargo, también incluye algunos documentos congresionales.

Por último, existen empresas como Heinonline y Proquest que venden el acceso digital a documentos congresionales, especialmente, a los *Congressional Record*. En ambos casos, el acceso puede ser adquirido por una universidad o un investigador en su carácter personal.

Dada la importancia innegable del Congreso en el desarrollo de las relaciones exteriores estadounidense, la existencia de fuentes para su estudio y el creciente acceso a éstas por medios digitales es inevitable concluir que es necesario y posible incorporar a la rama legislativa estadounidense como actor principal en el análisis de las relaciones de América Latina con su poderoso vecino septentrional.

[66] Department of State, Office of the Historian. "About the *Foreign Relations of the United States* Series". En: https://history.state.gov/historicaldocuments/about-frus. Consultado en 25 de mayo de 2016.