

15
Set.

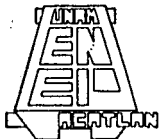


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

EL PAPEL DEL EJECUTIVO EN EL PROCE- SO DE TOMA DE DECISIONES EN POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
RAUL FUENTES REYES



STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEX.

1993

TELIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

EL PAPEL DEL EJECUTIVO EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

INTRODUCCION

CAPITULO I. EL SISTEMA POLITICO NORTEAMERICANO	1
1.1. RELACION ENTRE LOS PODERES	8
1.2. SISTEMA DE PARTIDOS	9
2. LA NECESIDAD DE UN CONSENSO BIPARTIDISTA PARA LA EJECUCION DE POLITICAS	11
2.1 EL SISTEMA ELECTORAL	12
2.2. EL COLEGIO ELECTORAL	18
2.3. BALANCE Y PERSPECTIVAS	21
CAPITULO II. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA	24
2.1. DEFINICION DE POLITICA EXTERIOR	25
2.1.1. INTERES NACIONAL	27
2.1.2. FACTORES DE SITUACION	35
2.1.3. PROPOSITOS	41
2.1.4. POLITICA	43
2.2. PRINCIPALES MODELOS DE TOMA DE DECISIONES	48
2.3. COMPONENTES DE LOS MODELOS DE TOMA DE DECISIONES	64
2.4. ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLITICA EXTERIOR	66
2.4.1. LOS CIRCULOS DE PODER	68
2.5. LA TOMA DE DECISIONES EN ESTADOS UNIDOS HOY	70

CAPITULO III. LA PRESIDENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

3.1. ANTECEDENTES	75
3.2. FUENTES DE PODER PRESIDENCIAL: INFLUENCIA FORMAL	76
3.2.1. LA CONSTITUCION	86
3.3. INFLUENCIA REAL: ESFERAS DE PODER	92
3.3.1. CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL	94
3.3.2. AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA	98
3.3.2.1. OPERACIONES ENCUBIERTAS	99
3.4. EL PRESIDENTE Y LA SEGURIDAD NACIONAL	102
3.4.1. SEGURIDAD NACIONAL COMO EJE CONDUCTOR Y ARTICULADOR DE LA POLITICA EXTERIOR	104
3.4.2. ESTRUCTURA DE LA SEGURIDAD NACIONAL	111

CAPITULO IV. RELACION EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LA POLITICA EXTERIOR

4.1. EL CONGRESO	117
4.1.1. EL CONGRESO Y LA POLITICA EXTERIOR	120
4.1.2. CAMARA DE REPRESENTANTES	120
4.1.3. CAMARA DE SENADORES	122
4.1.4. COMITES DE RELACIONES EXTERIORES	123
4.2. PODERES LEGISLATIVOS	
4.2.1. ACTA DE PODERES DE GUERRA	132
4.2.2. LEY DE EMBARGO DE ARMAS	135
4.2.3. IMPEACHMENT	140
4.3. COSTUMBRE	143
4.4. LIMITACIONES DE PODER AL CONGRESO	
4.5. RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO	
4.5.1. POSIBILIDADES DE INFLUIR EN LA TOMA DE DECISIONES	

CONCLUSIONES	164
---------------------	------------

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende profundizar en el estudio del papel que juega el Presidente en el proceso de toma de decisiones como elemento de análisis de la política exterior norteamericana. Sentimos conveniente la elaboración de un estudio detallado que de cuenta tanto del concepto de política exterior y sus componentes principales e importancia que tienen en la palestra internacional.

Sin embargo, al ser la toma de decisiones un problema de percepción los resultados evidentemente son distintos, y más aún cuando se trata de analizar un problema que afecte la seguridad e interés nacional del Estado.

Escapa a nuestros propósitos originales agotar en su totalidad el problema ya que la idea central del trabajo es solamente la presentación del papel que tiene el Presidente en la toma de decisiones, los elementos que integran el proceso y por último ver la manera en que el Ejecutivo y Congreso reaccionan ante una crisis exterior.

Dicha estructura nos parece necesaria en virtud de que la toma de decisiones, a pesar de ser un concepto relativamente nuevo, no ha sido entendido en su justa dimensión. Por esa razón, al emplearse en el análisis del comportamiento del Presidente se incurre en el error de reducirlo sólo al nivel de las amenazas externas; dejando de lado los aspectos igualmente importantes como los ideológicos y culturales.

En el Capítulo I abordamos lo que a nuestro juicio constituyen los elementos principales que integran el sistema político norteamericano. Asimismo, ofrecemos un análisis de los antecedentes del mismo.

Siendo el sistema político una evaluación basada en percepciones de la realidad del Estado en el ámbito nacional o internacional se han incluido una serie de elementos que en lo general, expresan el significado de la estructura política ante la similitud de otro u otros que pudieran parecerse a nuestro estudio. Sin embargo, dichos elementos son bastante incompletos. Nosotros en cambio, creemos que el sistema político más que una estructura, es la percepción hecha por el Estado de todos y cada uno de los factores que posibilitan el desarrollo óptimo de sus instituciones, soberanía e integridad territorial.

En dicho apartado estudiamos también el problema relativo a la Elección Presidencial. Debido a que los mecanismos que conducen a la formulación del mismo son muy complejos, uno de los avances más importantes que lograremos registrar es el que se refiere a la estructura en la que los elementos de carácter ideológico, cultural interactúan para delinear la postura del sistema político del Estado.

Cerramos el capítulo con un análisis sobre el balance y perspectivas y su impacto en la elección presidencial.

Con base en los elementos anteriores: que evidentemente son de carácter general, entramos al estudio de los casos particulares. El segundo capítulo analiza las características generales de la política exterior norteamericana. Iniciamos con una presentación de los antecedentes del concepto de política exterior en Estados Unidos, seguida de los componentes que consideramos como los principales elementos que integran su compleja estructura, su sistema de organización, actores y

marco conceptual. En él, queremos demostrar como es llevada a cabo una decisión, a través de los diferentes modelos que consideramos los más representativos en la toma de decisiones en política exterior.

En Estados Unidos la preocupación por la seguridad e interés nacional se insertó casi de manera definitiva en el proceso político y de hecho, condiciona un buen número de sus prácticas tanto en el ámbito Interno como en el Internacional. De tal suerte, las nociones en torno a la toma de decisiones y las percepciones de la realidad mundial generaron en Estados Unidos una serie de modelos de decisiones que afectan la realización de los objetivos nacionales, tales como el desarrollo armamentista de otras naciones o la extensión de agresiones directas contra países vecinos y de elementos intangibles; como la percepción de la nueva estructura socialista y su nueva conformación política. Ello permite un giro de política exterior donde participán un número considerable de actores, cada uno de ellos con intereses particulares pero con una percepción similar del carácter de la amenaza para los intereses nacionales norteamericanos.

Al ser este concepto de gran importancia en la política norteamericana, no es de extrañarse que se cuente con un complejo sistema de toma de decisiones y con leyes expeditas para tales efectos, mismas que analizaremos en líneas generales.

Los aspectos relativos a la Presidencia en la toma de decisiones los abordaremos en el Capítulo III. En él pretendemos dar cuenta de la importancia que ha adquirido el Presidente en el proceso de toma de decisiones, las causas de la existencia de un sistema normativo general que define la división de poderes, y las responsabilidades del Ejecutivo.

Desde el punto de vista constitucional, pareciera no existir una gran base para el poder ejecutivo en la política exterior. Sin embargo, es importante reconocer que si bien, el marco legal para la toma de decisiones del Ejecutivo en política exterior es muy limitado, esto es lo que constituye la base formal del poder presidencial. Empero, es fundamental analizar también la existencia de una base real que difícilmente se puede cuestionar.

La base real, surge a partir del vacío de leyes. Ante la falta de éstas es posible comenzar a identificar una serie de atribuciones las cuales los padres fundadores habrían podido imaginar que existirán, o que el Presidente pudiera en un momento dado tomar una decisión y que ellos estuvieran conscientes de cual sería la decisión misma.

Uno de los fenómenos que han tornado complejo el proceso por el cual se llega a adoptar una decisión, ha sido la fragmentación de los núcleos decisorios en Estados Unidos, de tal manera que ha sido necesaria la creación de una serie de organismos internos que muchas veces pueden confluír en un mismo tema a partir de perspectivas distintas.

Finalmente, el Capítulo concluye con un análisis de la compleja estructura de la Seguridad Nacional y su impacto como eje articulador y conductor de la política exterior.

El Cuarto y último capítulo pretende ver la relación entre el Congreso y el Ejecutivo ante la política exterior. En dicho apartado abordaremos las percepciones particulares del Legislativo en la diplomacia.

Cabe señalar aquí cual es la estructura del Congreso. Este regularmente funciona con base en un concepto de consenso bipartidista en cuanto a las iniciativas en política exterior se refiere, en el cual tanto el Partido Republicano como el Demócrata armónicamente emiten puntos

de vista sobre un tema en particular, y de esta forma adoptan una decisión conjunta.

Históricamente, es a través del Congreso como el Presidente va a asegurar un equilibrio necesario y deseado en su administración.

Finalmente, concluimos este capítulo con la posibilidad del Congreso de influir en las decisiones a través de una serie de leyes que han fungido como limitantes al poder presidencial, específicamente nos referimos a la Ley de Poderes de Guerra y el Juicio Político, estos dos Instrumentos también han constituido en limitaciones importantes al poder presidencial promovidas por el Congreso ante decisiones tomadas por el Ejecutivo sin aprobación del mismo. El origen de estas leyes se pueden entender a partir del hecho de la presunta extralimitación del poder presidencial.

Nuestro trabajo no pretende agotar temas tan amplios, sin embargo sentimos que puede iniciar la discusión sobre un aspecto tan amplio y complejo como lo es la toma de decisiones, a fin de que se puedan desprender lecturas diferentes sobre problemas que impactan a nuestro país.

I. EL SISTEMA POLITICO NORTEAMERICANO

No podemos iniciar el estudio de los Estados Unidos sin antes hacer una precisión sobre el carácter general de lo que entendemos por sistema político. En torno a esto se ofrece la siguiente definición: "El conjunto de instituciones gubernamentales (aparatos de Estado) y no gubernamentales (grupos de presión) que con su acción práctica (intereses), simbólica (ideología) y sus actitudes forman la red institucional formal (y a veces informal) del poder político en una sociedad determinada".¹ La totalidad de sus teorías y prácticas están directamente relacionadas con la esfera de la organización, administración y el control políticos, particularmente en lo que se refiere al poder.

El sistema político norteamericano abarca más allá de un simple concepto como "gobierno". Si bien es cierto que el término significa el establecimiento, por vía constitucional, de instituciones formales como lo son el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, también lo es el que un sistema político abarca eso y más.

Lo extra-constitucional, es decir instituciones menos formales (partidos políticos y grupos de presión) también forman parte de un sistema político. Puede decirse incluso que hasta las relaciones informales, y a veces personalizadas, que existen entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, constituyen en sí mismas pequeños sistemas políticos; de tal manera que es un proceso interminable donde individuos y/o grupos intentan controlar a otros individuos y/o grupos.

En el caso particular de Estados Unidos, el núcleo del sistema político se localiza en su Constitución, que establece de manera explícita e implícita, el sistema federal norteamericano y su división tripartita. En ella descansan las disposiciones básicas, estructurales y funcionales, que determinan la actividad de los tres poderes.

¹LEVINE, Erwin L. y Elmer Cornwell. "An Introduction to American Government" Londres, The Open University Press, 1973. 270 pp.

No obstante, por ser la Constitución una creación humana, y por lo tanto imperfecta, omite muchos elementos que son necesarios en un proceso gubernamental; la existencia de éstos depende en gran parte del contenido de la Constitución. Para dar un ejemplo de lo anterior, podemos citar a los partidos políticos que, aun cuando no se menciona su existencia en la Constitución, éstos existen desde 1789. De tal manera que los procedimientos prescritos y los no prescritos son mutuamente dependientes.

Si bien la intención fue y es el establecimiento de un sistema federal, con su respectiva división de gobierno nacional y local, así como de un sistema tripartita que guardara el equilibrio de poder (gobierno limitado), los hechos históricos, e incluso recientes, han demostrado la debilidad de lo anterior y con ello la vulnerabilidad del sistema.

Sin embargo, como ya se dijo antes, el patrón de intereses de una comunidad nacional incluye a grupos, formales e informales, permanentes y temporales, organizados y no organizados, que no están exentos de una importancia política, ya sea indirecta o directa. Estos grupos incluyen entidades geográficas, culturales, raciales, religiosas, económicas e incluso elementos marginales de la población.

De tal manera que el gobierno tiene que responder a las demandas emanadas de un mosaico social, económico y político muy diverso y extenso, por lo que su tarea no se configura como una sencilla.

Dicho lo anterior, distinguimos a los actores del sistema político norteamericanos en dos tipos: a) **actores gubernamentales**, b) **actores no gubernamentales**. Dentro de los actores no gubernamentales distinguiremos a la burocracia y a los partidos políticos (estos últimos serán tratados en un capítulo aparte).

Entendemos por burocracia aquel grupo que lleva a cabo las intenciones de la Rama Ejecutiva y Legislativa. En este sentido, la burocracia se subdivide para efectos prácticos en aquella que está directamente relacionada con el Presidente (gabinete) y otra vinculada específicamente con el Congreso de los Estados Unidos.

Formalmente, es el Congreso quien establece las líneas generales de la política presupuestal sobre la cual deberá basarse la Rama Ejecutiva para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, las tendencias recientes del sistema norteamericano muestran al Ejecutivo como la parte propositiva de las partidas presupuestales y el Congreso se constituye en una instancia reguladora y fiscalizadora del mismo.

Sí bien es cierto la burocracia ha crecido notablemente en los últimos tiempos como resultado de las políticas del New Deal de fines de la Segunda Guerra Mundial, ésta no es un factor que limite considerablemente el ejercicio del poder presidencial en los Estados Unidos. Los momentos en que la burocracia ha sido un obstáculo a las labores del gobierno son más bien efímeros en la historia norteamericana. Sin embargo, uno de los aspectos que debemos resaltar son las características del proceso de toma de decisiones en Estados Unidos.

Dependiendo del estilo peculiar de conducir las tareas de gobierno, el Presidente puede en un momento determinado optar por uno de ambos mecanismos, principalmente. El primero, el modelo secretarial, tiene que ver con un modelo de delegación de funciones en aquellos individuos que ocupan las carteras ministeriales (como fue el caso de Truman, Eisenhower, Johnson y Ford): en muchas ocasiones, este modelo ha llegado a relegar a un segundo plano la figura presidencial a manos de un secretario de su gabinete; situación que ha sido calificada por algunos analistas políticos como la existencia de "presidencias débiles".

El segundo, el modelo presidencial, pone el énfasis en el papel del Presidente como núcleo central del proceso de toma de decisiones. En ese sentido, podemos calificar al proceso como uno de tipo jerárquico y/o vertical, en el que los funcionarios poseen más peso a medida que se sitúan en los altos escalafones de la burocracia. Tal es el caso de las administraciones Kennedy, Nixon, y Carter. Este modelo *per se* no garantiza necesariamente un proceso de toma de decisiones armónico ya que sí bien el Presidente asume la responsabilidad absoluta sobre las decisiones

adoptadas, en los otros niveles del gobierno sobre las decisiones adoptadas, en los otros niveles del gobierno se da un proceso anárquico y de constante pugna burocrática.

Aún cuando muchos autores como *Wright Mills* afirman que la burocracia militar es en sí misma una élite de poder ésta no se constituye en un elemento central en el proceso de toma de decisiones

En Estados Unidos, lo militar es una dimensión de la política de seguridad nacional y por tal motivo, las decisiones tienden a seguir un modelo denominado como el del *actor racional unificado* que supone la existencia de algunos funcionarios que deciden qué hacer y cómo hacerlo de manera armónica y a muy alto nivel. Es decir, la formulación de política no pasa por la burocracia militar concretizándose éstas en un solo miembro: el Secretario de Defensa. El que el Departamento de Defensa absorba cuotas significativas del presupuesto norteamericano no lo convierten en el núcleo de las decisiones en otras áreas que no sean estrictamente la militar.²

Pasando al análisis de los actores *no gubernamentales* centraremos nuestro estudio en el grupo empresarial.

El grupo empresarial se constituye en un pivote central de los grupos de presión en los Estados Unidos al tener en sus manos no solo la capacidad económica para inducir determinados comportamientos de la clase política sino inclusive el control o la posibilidad de acceder a los medios de comunicación.

Formalmente los medios de comunicación en Estados Unidos están abiertos a cualquier candidato a ocupar un cargo de elección popular sin embargo, el costo que supone el acceso a estos es sumamente alto. De tal suerte, la posibilidad de que los candidatos entren a estos está limitada por el apoyo económico que los grupos empresariales puedan brindarles. Ello por supuesto no es una mera acción altruista. A cambio,

² HUNTINGTON, Samuel. "The Common Defense" New York, Columbia University Press, 1961 p.1

estos grupos esperan una respuesta efectiva tanto a sus demandas como a la protección de sus intereses que en muchas ocasiones supone la perpetuación de su dominio económico.³

Formalmente, la división de poderes se estructura de la siguiente manera:

• **PODER EJECUTIVO.**- A la cabeza de éste se encuentra el Presidente quien de acuerdo con lo establecido por la Constitución es una figura política importante en el proceso de toma de decisiones. Tiene la facultad de firmar tratados, designar embajadores y funcionarios públicos así como la autoridad para conducir la política exterior y proponer otro tipo de políticas como la social y económica.⁴

A medida que la naturaleza de las acciones del gobierno y el carácter global de las relaciones del gobierno tanto en lo interno como en lo externo han crecido considerablemente, para el ejercicio de sus funciones, el jefe del Ejecutivo se apoya en una serie de oficinas, consejos y agencias especializadas que conforman lo que hoy conocemos como *Oficina Ejecutiva del Presidente*. Independientemente de la existencia de esta oficina, cuenta también con el trabajo desarrollado por los 13 Departamentos que integran la Rama Ejecutiva o Gabinete.

El funcionamiento, como apuntamos en su oportunidad, depende mucho del "estilo personal de gobernar" de cada mandatario en los Estados Unidos.⁵ Stoessinger, considera otro camino, en él observa el nexo entre las personalidades de líderes y su comportamiento en la política exterior. Cree que básicamente existen dos tipos de personalidades en la toma de decisiones en el siglo XX: **cruzadores y pragmáticos**. Los primeros, cuidan que sus decisiones se basen sobre una

³ SERVICIO DE INFORMACION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA. "Reseña del gobierno de los Estados Unidos". Washington, U.S. Government Printing Office, 1986.

⁴ Para mayores referencias véase la Constitución Política de los Estados Unidos de América, artículo segundo en sus tres secciones

⁵ CRABB, Cecil V. Jr. "American Diplomacy and the Pragmatic Tradition" Louisiana State University Press. 1989 pp.228

Idea preconcebida, un poco sobre la base de la experiencia. A nivel de reflexión son alternativas. Los segundos, llegan a cerrar a propósito el modelo racional de tomador de decisiones. Un pragmatista busca hechos, da bienvenida a asesorías, acepta críticas, considera alternativas, y busca lo más importante para la flexibilidad en política exterior que permita ajustarla a las nuevas realidades, cambiando su curso donde sea necesario, pero nunca imponiendo su propia estimación en el proceso.

A lo largo de su historia reciente se han implementado diversos mecanismos cuyo principal objetivo es lograr un proceso de toma de decisiones efectivo. Así las cosas, algunos presidentes como Roosevelt, han favorecido la competencia a todos niveles dentro de la Rama Ejecutiva, mientras otros como Kennedy han optado por mecanismos de confluencia armónica entre las diversas agencias y departamentos.

Indudablemente éste es uno de los aspectos más notables del sistema político ya que al parecer, la existencia de dos instancias con las mismas atribuciones y competencia han dado origen a severos problemas de pugna burocrática al interior del gobierno.

a) PODER LEGISLATIVO.- De acuerdo a los preceptos constitucionales, en éste recaen todos los poderes para la promulgación de leyes en los Estados Unidos.⁶

Son muchas y muy variadas las facultades del Congreso. Estas van desde establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; contraer empréstitos a cargo de créditos de los Estados Unidos; reglamentar el comercio y nombrar oficiales de las fuerzas armadas hasta la declaratoria de guerra a una nación extranjera.⁷

Para su funcionamiento, el Congreso de los Estados Unidos se divide en dos cámaras: de Representantes y de Senadores.

⁶ Artículo primero de la Constitución política de los E.U.A.

⁷ Holt, Pat M. "The War Power Resolutions". The role of Congress in U.S. Armed Intervention. American Enterprise Institute Washington, D.C. p.1-41

La Cámara de Representantes se compone por un número variable de miembros. Estos se fijan en función del criterio de representación proporcional al número de habitantes por Estado. De acuerdo al censo de 1980, la Cámara de Representantes está integrada por 435 personas que se elijen para un período de dos años. Debido a la renovación constante en la Cámara, en ella opera un principio por medio del cual cada dos años se renueva una tercera parte del mismo. En realidad, esta renovación es un tanto hipotética en virtud de la posibilidad de reelección constante de los miembros.

Actualmente, se subdivide en 23 comités en los cuales se analizan las iniciativas de ley que turna el Ejecutivo o bien donde se plantean nuevos proyectos de ley. Estos están integrados por miembros de la propia Cámara. La Presidencia de un Comité la tiene el partido mayoritario en el Congreso (decano) y le sigue el miembro con la mayor antigüedad (ranking). Conviene señalar que un representante puede ser miembro de diversos comités pero nunca podrá ocupar dos presidencias al mismo tiempo.

La Cámara de Senadores se compone de 100 miembros que se elijen en apego a un criterio uniforme a todos y cada uno de los estados que integran la Unión Americana esto es, dos por cada estado. Estos son electos por un período de 6 años y al igual en el caso de la Cámara de Representantes, se renueva en un tercio cada dos años. Asimismo, este se divide en 20 comités para atender las iniciativas del Ejecutivo o para formular propias.

b) PODER JUDICIAL.- Según la Constitución, este se deposita en un Tribunal Supremo y en los tribunales instituidos por el Congreso para tales efectos.⁸ Sin embargo, para efectos operativos, a la cabeza de este se encuentra el Procurador General. Este se encarga de organizar los trabajos de las cortes y juzgados entre los que destacan la Suprema Corte, la Corte

⁸ Artículo 3º, Constitución Política de los E.U.A.

de Apelaciones, juzgados de distrito y juzgados federales. Cabe señalar que el trabajo del Poder Judicial se encuentra vinculado al Departamento de Justicia. Así por ejemplo, el trabajo del FBI y la DEA, la división anti-trust y la división criminal por la naturaleza de sus temas confluyen de manera importante en las instancias del poder judicial.

1.1 RELACION ENTRE LOS PODERES

En Estados Unidos es importante establecer muy claramente las diferencias entre lo que plantean las disposiciones legales a propósito del funcionamiento de los poderes, concretamente la Constitución, y la realidad de la interacción entre los mismos. Si bien se busca guardar un equilibrio, en la práctica esto no sucede ya que en muchas ocasiones tanto el poder Legislativo como el Judicial son rebasados por el poder Ejecutivo. Esto indudablemente es una tendencia reciente sin embargo, tal ha sido la capacidad del Ejecutivo para centralizar el poder político que difícilmente se puede revertir dicho proceso.⁹

Es más, hay quienes afirman que lo que hoy sucede en Estados Unidos es el surgimiento de una nueva esfera del poder: la **Rama Presidencial**. Esta, ubicada concretamente en la Oficina Ejecutiva del Presidente, cada vez tiene mayor peso tanto en las propuestas como en el desarrollo de las mismas. Esta nueva rama desde luego, no incluye a las demás dependencias del Ejecutivo por lo que se entiende un proceso de gradual fortalecimiento de las decisiones presidenciales con base a dicha oficina.

En el plano formal, la interacción de los mismos puede ser constante en estricto apego a las disposiciones existentes sin embargo, lo que sucede en realidad es una actitud de vigilancia de las acciones de los demás poderes. Ante el fortalecimiento del Ejecutivo, tanto el poder Judicial como el Legislativo se constituyen en críticos de sus acciones y en

⁹ De este problema y de algunas soluciones recomendadas, se ocupan CHEEVER y HAVILAND en "American foreign policy and Separation of Powers" Cambridge, Harvard University Press, 19852.

algunas ocasiones simples moderadores. Ello no es limitación alguna para el Ejecutivo si se cuenta con la habilidad y el poder político suficiente para esquivar lo anterior.

1.2 SISTEMA DE PARTIDOS

El origen de los partidos políticos tiene su fundamento en las condiciones socioeconómicas de los estados: un norte en donde las primeras asociaciones se dan en función de los intereses mercantiles e industriales; y un sur con intereses agrícolas.

En 1789, los antifederalistas (Jefferson y Madison) comienzan a plantear el surgimiento de un partido representativo real de la sociedad norteamericana. En este sentido, tomaría el nombre de "Partido Republicano Democrático".

En 1796, el proyecto de partido se consolida. Este partido emerge con una clara idea de gobierno y con una estructura bien conformada. Ya para 1816, el impacto del pensamiento federalista era menor al interior de los Estados Unidos. Ello es correspondido por el auge del Partido Republicano Democrático que a su vez en 1824 sufre una fractura por su actuación unipartidista. Dicha fractura obedece también a la conformación de dos grandes núcleos al interior del mismo: los republicanos jóvenes y los republicanos viejos.

A su escisión del Partido Republicano Democrático, los republicanos jóvenes se constituyen dos grandes alas en 1834; los nacionalistas y los democráticos. Los primeros forman el partido *Whig* y los últimos recogen el precedente anterior y se integran en un nuevo Partido Republicano Democrático.

El Partido *Whig* sufre también un cisma y se divide entre esclavistas y antiesclavistas mientras que, el Partido Republicano Democrático de Jackson se fusiona con los antiesclavistas y forman el

Grand Old Party (G.O.P) o sea, el actual Partido Republicano. Del Partido Republicano Democrático se desprende un sector importante que no coincide con los intereses antiesclavistas, dando lugar a la formación del Partido Demócrata.¹⁰

a) PARTIDO REPUBLICANO

Encuentra sus bases de sustentación a dos niveles: una base regional y una económica. La primera se refiere al apoyo histórico que dicho partido había recibido tradicionalmente de los estados industriales del norte. Por lo que toca a la base económica, este encuentra a sus principales seguidores en aquellos grupos de Ingresos altos, Industriales, grupos financieros y en mayor medida las clases medias.

En la actualidad, las bases de sustentación de dicho partido van más allá. En primer lugar, si bien los estados del norte eran el bastión tradicional del apoyo republicano, ahora su predominio se ha hecho extensivo a la mayor parte de los estados sureños (esto para el caso de las elecciones presidenciales).

Actualmente, la Plataforma del Partido Republicano se centra en las siguientes áreas: empleo, oportunidades para todos, defensa de la actividad empresarial, reducción de impuestos, combate a la inflación, reformas regulatorias, competitividad en servicios públicos, vivienda, control del gasto federal, apertura de mercados, política económica internacional, fortalecimiento de la familia, cuidado infantil, adopción, prohibición de la pornografía, salud, sida, atención a los ancianos y huérfanos, aplicación de las garantías individuales, educación, arte, ciencia y tecnología, desarrollo especial y combate al narcotráfico entre muchas otras.

b) PARTIDO DEMOCRATA

Originalmente, encontró su principal sustento en los estados sureños. Si bien dió énfasis a la necesidad de recoger las demandas

¹⁰. ROSSITER, Clinton. "Parties and Politics in America" Londres, Cornell University Press, 1971. 205 pp.

independientes y esclavistas de dichos estados, éstas eran consideraciones que limitaban las posibilidades de proyección nacional para el Partido Demócrata. Por tal motivo, la flexibilización en sus postulados se dió y el giro fué retomar las reivindicaciones de las minorías y grupos marginales de la sociedad (fundamentalmente la clase trabajadora y sus sindicatos).

En cuanto a su Plataforma Ideológica, ésta no difiere sustancialmente de la Republicana en cuanto a los contenidos. Sólo en algunos casos encontraremos divergencias en el ámbito de lo pragmático y no en lo ideológico. Así las cosas, mientras que los republicanos se pronuncian a favor de un ritmo de crecimiento sostenido del presupuesto militar o la negativa a aumentar impuestos, los demócratas favorecen la reducción del gasto militar y el incremento de los impuestos como medidas para atender los problemas generados por el déficit fiscal norteamericano.

2. LA NECESIDAD DE UN CONSENSO BIPARTIDISTA PARA LA EJECUCION DE POLITICAS

Uno de los rasgos del sistema político norteamericano consolidado al término de la Segunda Guerra Mundial es la necesidad de hacer política sobre la base del consenso bipartidista. Si bien éste no es un requisito imprescindible para el ejercicio del poder gubernamental, no es menos cierto que la capacidad para que un programa económico, político o social tenga éxito depende en buena medida de la existencia de dicho consenso.

Este consenso es el que explica el por qué de la alternancia en el poder de los Republicanos y los Demócratas sin embargo, las tendencias del electorado al igual que los fracasos del Partido Demócrata han consolidado nuevamente a los republicanos en la presidencia. Hoy en día

se duda de que la alternancia tradicional en el poder pueda cumplirse si el proyecto Clinton resulta exitoso ahora que inicia su administración.¹¹

2.1 EL SISTEMA ELECTORAL

Uno de los aspectos más complejos pero no menos fascinante en el estudio de los Estados Unidos lo constituye la serie de mecanismos por los cuales un ciudadano puede ocupar cargos públicos por elección popular. En el caso de los Estados Unidos se ha diseñado un sofisticado procedimiento consistente en una serie de procesos y dimensiones que constituyen uno de los sistemas electorales más interesantes de estudiar.

Vale la pena señalar que dicho sistema es el resultado de décadas de evolución a las características de la sociedad norteamericana pero principalmente a los ajustes sufridos por el sistema político luego de varios intentos por hacer de este un mecanismo más representativo tanto de los intereses regionales como de las principales tendencias políticas de Estados Unidos sin soslayar claro está, la posibilidad de que cualquier ciudadano que reúna un mínimo de requisitos pueda aspirar a ocupar un cargo público.¹²

Así pues, podemos iniciar señalando que existen tres grandes dimensiones en el proceso electoral norteamericano. La primera de ellas tiene que ver con los pasos y mecanismos seguidos en el marco de la elección presidencial. La segunda se refiere a las características propias de las elecciones legislativas esto es, las disposiciones seguidas en el caso de representantes y senadores del Congreso. La última dimensión analiza el mecanismo de las elecciones estatales concretamente, la elección de

¹¹.NICHOLAS, H.G. "La naturaleza de la política norteamericana" México, Fondo de Cultura Económica, 1984. 213 pp.

¹².CONWAY, Margaret. "La participación política en los Estados Unidos" México, Ediciones Gemika, 1986. 220 pp.

gobernador y representantes a los congresos locales en los 50 estados de la Unión Americana.¹³

LA ELECCION PRESIDENCIAL

El largo y complejo procedimiento por el cual un norteamericano puede convertirse en Presidente de los Estados Unidos comienza con una simple confirmación de los requisitos constitucionales que rigen para tales efectos. La Constitución señala en su artículo 2 sección primera, que para ser presidente de los Estados Unidos se debe tener una edad mínima de 35 años cumplidos, ser norteamericano por nacimiento y haber residido en el país por un periodo no menor a 14 años.

De igual forma, la enmienda constitucional 22, ratificada por el Congreso en 1951, establece algunos elementos que resulta necesario incorporar. En primer lugar, se limita a dos el número de veces que un norteamericano puede ocupar la presidencia. En segundo lugar, limita a solo una oportunidad adicional en la presidencia a aquel norteamericano que haya fungido como presidente por lo menos durante dos años en suplencia de otro.¹⁴

Bajo tales lineamientos se inicia formalmente el proceso para la elección de Presidente. A partir de este momento, el resto de los pasos tienen un referente partidista esto es, los demás mecanismos se caracterizan por estar muy vinculados a las prácticas del partido de pertenencia del candidato así como también a las características del electorado en los Estados Unidos.

Conviene aclarar que el procedimiento a continuación descrito opera de la misma manera para el Partido Republicano y el Partido Demócrata, a pesar de existir ligeras variaciones tanto en el número de delegados a las convenciones nacionales como en la fecha de realización de las mismas.

¹³.INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ESTADOS UNIDOS. "¿Un nuevo proyecto Nacional?" En Cuadernos Semestrales No. 19 México. CIDE, Primer Semestre de 1986.

¹⁴.HESS, Stephen. "La Campaña Presidencial en los Estados Unidos de América" México, Ediciones Gemika, 1988 163 pp.

a) *Las Precandidaturas*

Cuando el año electoral se aproxima, los miembros del Partido que consideran tener posibilidades para contender en el proceso, lanzan libremente su candidatura. Y decimos libremente porque no existe ningún mecanismo partidista que prohíba o limite la capacidad a cualquiera de sus miembros para postularse a la elección.

El mecanismo de ajuste en el número de precandidaturas por partido es automático esto es, sólo aquellos con una auténtica proyección nacional, con agendas innovadoras y con amplio financiamiento entre otros elementos, podrán tener aspiraciones reales para participar en el proceso.

A partir del momento en que los miembros notables de cada uno de los partidos puedan lanzar sus precandidaturas, se inaugura lo que podemos llamar *la contienda pre-electoral*. En ella, los precandidatos dan su visión de los problemas y sus ideas para resolverlos. Esta etapa sirve principalmente para buscar apoyo tanto de grupos de interés, que en determinado momento podrían traducir su apoyo en financiamiento real a la campaña de un candidato, como del electorado.

La contienda electoral presupone un debate en el que los participantes no solo compiten contra los precandidatos del partido contrario sino inclusive contra los del partido propio. En síntesis, es una lucha de todos contra todos. Así, cada partido establece un calendario en el que se llevarán a cabo las elecciones primarias y caucus, elementos que integran la segunda fase del proceso electoral.

b) *Elecciones primarias y caucus*

Tienen por objetivo nombrar delegados a las convenciones nacionales para respaldar la nominación de determinado precandidato. Estas constituyen un procedimiento supervisado única y exclusivamente por el partido. En ellas, se realiza un escrutinio entre los simpatizantes de cada partido en relación con los precandidatos.

En el caso de las elecciones primarias, los miembros de cada partido depositan su voto secreto en urnas dispuestas en puntos estratégicos del territorio norteamericano. Esto se lleva a cabo mediante el criterio territorial que si bien no es el único si es el más frecuente en los últimos tiempos.

Los caucus son literalmente convenciones estatales de los partidos. El objetivo de los mismos, es al igual que las elecciones primarias, el nombrar delegados a la convención nacional. Mientras que en el caso de las primarias se sigue el criterio territorial, los caucus se rigen por un principio mucho más largo que supone la realización de cuatro tipos de caucus: distritales, de precinto, de condado y estatales.

Existen tres métodos para la asignación de delegados, el primero y más frecuente es la elección directa del delegado, que supone el nombramiento de un representante que, a pesar de no haber dado a conocer su inclinación por alguno de los candidatos, se estima lo hará por aquel que es apoyado mayoritariamente en determinada locación.

El segundo es la elección directa por candidato. En este mecanismo se elige al delegado con inclinación por uno de los precandidatos.

Finalmente tenemos **la elección de delegados atados a una candidatura. Independientemente de su inclinación política, el delegado será portador de apoyo para una precandidatura en particular.**

La importancia de las elecciones primarias y caucus es insoslayable. En base a los calendarios establecidos por los partidos, un precandidato puede ir conociendo sus posibilidades a medida que éstas se llevan a cabo. En muchas ocasiones, los precandidatos esperan hasta una fecha clave en el proceso electoral norteamericano como es el Super

Martes (15) para saber si retiran de la contienda o siguen hasta la convención nacional.

c) Las convenciones nacionales

Una vez afirmadas las precandidaturas de unos y el retiro de otros llegamos a la última etapa en la nominación de un candidato: la Convención Nacional.

Formalmente, la Convención Nacional es el foro al que confluyen los delegados electos en las elecciones primarias y caucus para manifestar su preferencia por un candidato. En realidad, dicha convención no es más que la ratificación de algo que ya se sabe con anterioridad: quién será el candidato oficial del partido. Y decimos ratificación ya que luego de celebrarse las primarias y caucus se puede saber con precisión cuál de los precandidatos "aseguro" ya el número de delegados suficientes para obtener la nominación.

Sin embargo, lo anterior no le resta importancia a la Convención Nacional. Independientemente de la oficialización del candidato, se dan hechos trascendentales en el marco de la misma. El primero es el anuncio público del compañero de fórmula del candidato, mismo que de ganarse las lecciones, se convierte en Vicepresidente de los Estados Unidos. El segundo es la presentación ante la opinión pública de la Plataforma Ideológica del partido.

Conviene señalar que el nombramiento del compañero de fórmula es una atribución que recae única y exclusivamente en el candidato electo en la convención. Ello desde luego provoca efectos importantes sobre el balance general de la elección en virtud de los realineamientos que se dan tanto al interior del partido como entre el lectorado en general. En caso de contar con un compañero de fórmula con amplia aceptación del partido, el candidato puede esperar la unidad

¹⁵ La importancia del Super Martes deviene del número de elecciones que se celebran ese día. Generalmente es el segundo martes del mes de marzo y en éste se eligen al 33% de los delegados a las convenciones de partidos.

partidista necesaria para confrontar exitosamente al candidato del partido rival. En muchas ocasiones, éste puede constituirse en un elemento que motive las tendencias del electorado.

Por lo que toca a la Plataforma Ideológica del partido, ésta es un elemento central sobre el cual giran buena parte de las expectativas electorales. La plataforma es una declaración de principios, estrategias y visión de los problemas que sustentará el candidato avalado por su partido. Formalmente, la importancia de este instrumento es incuestionable sin embargo, en los últimos tiempos la plataforma ya no ofrece un punto de debate amplio entre los candidatos. Ello obedece fundamentalmente al relajamiento que ha sufrido el dable ideológico en Estados Unidos. En este sentido, las plataformas son en el mejor de los casos, formas diferentes de atender los mismos problemas. De tal suerte, el debate ideológico va abriendo paso a una discusión más pragmática de los obstáculos al desarrollo norteamericano.¹⁶

d) La campaña electoral

Acercándonos al final del proceso, la campaña electoral ofrece la oportunidad para que los candidatos aglutinen fuerza y simpatía popular. Es un proceso en el que las imágenes cuentan mucho. El debate entonces es el mecanismo más representativo de los anterior.

El fundamento del debate político entre candidatos ha cobrado cada vez más importancia. Ello obedece al notable al notable crecimiento de los medios masivos de comunicación, cada vez con más posibilidades de llevar este acto político a un mayor número de espectadores.

De tal suerte, el impacto del debate al interior del electorado, independientemente de la ausencia de debate ideológico es bien importante definir la decisión final de los mismos: el voto en las urnas. Los debates se televisan y publican en los principales diarios norteamericanos,

¹⁶ Textos de la Plataforma Demócrata y Republicana Cuadernos Semestrales N°8 2° semestre 1988 p.277-301 y p.311-342

de esta forma el público puede elegir con más certeza al candidato representativo a sus intereses.

No obstante, debemos aclarar que si bien la posibilidad de contar con un debate abierto entre candidatos es importante para orientar la decisión final, no es menos cierto que este mecanismo representa una especie de "gran circo" de cara al público. El debate no es instancia de discusión ideológica sino más bien la oportunidad de que el público conozca alternativas diferentes a problemas comunes. Así las cosas, se llega al día de la elección. En la tradición política norteamericana, éstas tienen verificativo el segundo martes del mes de noviembre.

I EL COLEGIO ELECTORAL

En el caso de los Estados Unidos opera un interesante mecanismo. Este es el llamado Colegio Electoral. A diferencia de otros que operan tanto en países industrializados como del Tercer Mundo, no sólo es el órgano constituido para *monitorear* las elecciones. Es también una instancia que en ciertos momentos tiene la capacidad suficiente para definir el resultado final de la misma.

Ello responde a las características propias del voto en los Estados Unidos. Sobre el particular, debemos apuntar que existe una división del voto: *el voto popular y el voto electoral*.

I.1 El voto Popular

Con base a las disposiciones generales que rigen el proceso electoral en los Estados Unidos, las elecciones para efecto de la votación se dividen en dos grandes etapas.

La primera de ellas recae directamente en el pueblño. En ella, los norteamericanos acuden a las urnas instaladas a nivel de los distritos electorales a depositar su sufragio universal y libre. El propósito central de esta fase es conocer la orientación del electorado en general pero principalmente, determinar la fuerza de los candidatos a nivel estatal.

Como ya dijimos, el voto popular es una primera fase que resulta indispensable para el mecanismo siguiente: **el voto electoral**.

1.2 El Voto Electoral

En la lógica del sistema político norteamericano, la importancia de los pesos y contrapesos es tan incuestionable como la necesidad de reconocer el predominio de los estados grandes tanto territorial como poblacionalmente. Así, si bien la elección tiene una etapa en la cual el conjunto de norteamericanos expresan su opinión libre y soberanamente, existe una segunda fase que reivindica el peso específico de los estados. El voto electoral es justamente la justificación de lo anterior.

El voto electoral es un arreglo hecho entre los estados, organizado por el Colegio Electoral, en el cual se divide un determinado número de votos en función del número de habitantes por estado. Esto se hace bajo el principio de representación proporcional:

Es importante mencionar que la distribución del voto electoral se realiza tomando como punto de referencia la información obtenida en los censos poblacionales ¹⁷ y no de la población votante. En este sentido, aquellos estados con mayor número de habitantes no importando las dimensiones de su territorio tendrán derecho a más votos en el Colegio Electoral. Así por ejemplo, estados como California, Nueva York y Texas tienen un mayor impacto en una instancia decisiva en el resultado final de la elección.

El mecanismo para la asignación de votos electorales es bien interesante. En primer lugar, los votos se asignan a nivel de paquetes estatales. En base a lo anterior, se aplica una norma notable en el proceso electoral conocida como **Winner take all (el ganador toma todo)**. **Es justamente en este momento en el que las fases del proceso electoral confluyen.**¹⁸

¹⁷. En el caso de los Estados Unidos, los censos se realizan cada 10 años en año cero. El próximo censo se hará en el año 2000.

¹⁸. TIME MAGAZINE. "Election Special Issue" N° 47 21 de noviembre de 1988.

El voto popular sirve para determinar cuál de los candidatos ganó el estado independientemente que esto haya sucedido por una escasa diferencia. Una vez que se conoce lo anterior se aplica el principio del ganador toma todo y con ello, el total del paquete de votos electorales pasa a la cuenta de determinado candidato. El Colegio se encarga de llevar por cuentas separadas los votos electorales de los candidatos.

El número de votos electorales como ya dijimos, se adecua luego de levantarse el censo poblacional sin embargo, la cantidad es producto de tres situaciones genéricas:

RUBRO	NUMERO censo 1990
* Número total de Representantes	435
* Número total de Senado	100
* Delegados por el Distrito de Columbia	3
MIEMBROS DEL COLEGIO ELECTORAL	538

El número de votos electorales para el Distrito de Columbia es especial ya que éste no tiene representación en la Cámara de Representantes ni en la de Senado. La cifra necesaria de votos electorales para ganar es de 270, o sea la mayoría.

Un dato que llama la atención es que no siempre el voto popular y el voto electoral son concordantes esto es, el hecho que un candidato haya obtenido el mayor número de votos populares no garantiza per se que la selección está ganada.

En varias ocasiones, un candidato con mayor número de votos populares no ha ganado la elección porque la diferencia de votos electorales favorece a otro candidato. Los casos más notables de esta situación son Andrew Jackson en 1824, Abraham Lincoln en 1860, Woodrow Wilson en 1912 y Richard Nixon en 1968.

Una explicación posible de lo anterior es el abstencionismo en estados con alto número de votos electorales. Pensemos en el hipotético caso de que en la pasada elección en el estado de California; en el que votaron alrededor de 9 millones de personas solo acudieran 100 individuos y que éstos votaran por Bush. Ahora bien, pensemos que en el estado de Nueva York votaron cerca de 6 millones de personas de las cuales más de 3 millones favorecieron a Clinton. Si la elección terminara ahí Bush ganaría puesto que California tiene 47 votos electorales contra 36 de Nueva York, no obstante a que el voto popular favorece a todas luces a Clinton. El Colegio Electoral es pues, la instancia que finalmente nombra y oficializa al próximo Presidente de los Estados Unidos.

1.3 Las elecciones legislativas y estatales

Estas no varían de manera significativa con respecto a las características de las elecciones en cualquier otra democracia capitalista. Frente a las elecciones presidenciales, éstas no operan por elecciones primarias ni mucho menos dividen el voto. Esta modalidad de elección se apega estrictamente a la votación directa.

3. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Luego de esta revisión del sistema político norteamericano son múltiples las conclusiones que podemos extraer.

En primer lugar es importante destacar la labor de los grupos de presión. Dijimos que el grupo empresarial es importante tanto por el control que en ocasiones tienen de los medios de comunicación como en la posibilidad de que éstos proporcionen el financiamiento necesario para las campañas políticas. Los llamados Comités de Acción Política se constituyen en auténticos centros de presión ya que el financiamiento que estos aportan van acompañados de una serie de compromisos implícitos para el candidato que los recibe.

En este caso, es válido señalar que el ejercicio del presidente una vez que está en el poder, debe ser receptivo de las demandas de aquellos grupos que hicieron posible un triunfo electoral.

En segundo lugar es bien interesante el proceso de realineamiento político que vive los Estados Unidos hoy. Basta con analizar los estados en los cuales triunfa Clinton y aquellos en los que el triunfo corresponde a Bush.

Como podemos apreciar, aquellos estados en los que tradicionalmente el Partido Demócrata había consolidado su fuerza hoy son el principal bastión de los republicanos.

Por lo que toca a las relaciones entre los poderes, cada vez con mayor frecuencia es posible identificar una mayor pugna al interior de la propia Rama Ejecutiva y con el Congreso. En el primer escenario, el surgimiento de la llamada Rama Presidencial ha tendido a complejizar la manera en que las decisiones son tomadas por el gabinete ministerial. En el caso del Congreso, la cada vez más frecuente ausencia de consenso bipartidista confronta los intereses de las cámaras frente a la presidencia.

Finalmente podemos decir que llama la atención la consolidación del proceso conocido como voto dividido. En base a éste se explica cómo un partido que triunfa en las elecciones presidenciales no puede tener la mayoría en el Congreso y viceversa. Esta situación le ha significado a los demócratas una situación bien desfavorable. Luego de la elección de 1988, los demócratas han perdido en 4 de los últimos 5 intentos por llevar a su candidato a la presidencia sin embargo en plano legislativo la situación es diferente. Ello motiva a que los demócratas empleen cada vez con mayor entereza sus posibilidades para hacer del Congreso una tribuna pública en la que puedan evidenciar los fracasos de la administración republicana y con ello, inducir otro comportamiento en el electorado.¹⁹

¹⁹.NEWSWEEK. Varios números (1988-1990)

Sin embargo, es alarmante para este partido político el hecho de que la mayor parte de los estados con alto número de votos electorales sean bastiones del Partido Republicano. Ello por supuesto, limita considerablemente las posibilidades de un triunfo electoral.

II. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA

Al abordar la política exterior norteamericana siguiendo algunos indicios que nos proporciona nuestro sistema general podemos descubrir más de una decena de diferentes categorías de datos que merecen ser investigados. Cada una de ellas tiene cierta conexión con la diplomacia que Estados Unidos lleva actualmente, y ocupan un lugar en nuestro modelo del proceso de la política exterior.

Sin embargo, no abordaremos detalladamente cada una de ellas, por ser tan extensas. En la siguiente lista aparecen los trece componentes separados de nuestro estudio y que consideramos los más representativos:

- ➔ El interés nacional de Estados Unidos como tradición de concepto;
- ➔ Formulaciones concretas del interés nacional;
- ➔ Antecedentes históricos de la política norteamericana;
- ➔ Mecanismos y procedimientos para la formulación y ejecución de la política exterior;
- ➔ Medio internacional en el que se mueven los Estados Unidos;
- ➔ La política de otros Estados, ante los cuales Estados Unidos deben reaccionar;
- ➔ La capacidad de los Estados Unidos general y concreta;
- ➔ Propósitos que persiguen;
- ➔ Molde general de conducta internacional de los Estados Unidos;
- ➔ Líneas de conducta seguidas por los Estados Unidos para la realización de sus propósitos;
- ➔ Valoración de la política de los Estados Unidos;
- ➔ Problemas no resueltos, que están pendientes en la política exterior;
- ➔ Probable rumbo futuro de la política estadounidense.

Como punto de partida de nuestro estudio no podríamos encontrar uno más fundamental que la aclaración de nuestro concepto básico: **política exterior**.

2.2. DEFINICIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR.

Este estudio parte del interés sobre el proceso de toma de decisiones en política exterior en Estados Unidos, así como la importancia que tiene el diseño de la política internacional. Como parte de la conducta del gobierno, participa de muchas de las características de cualquier política pública. Por *política exterior* entenderemos **la conducta y decisiones adoptadas por un Estado en sus relaciones con otros Estados para el logro de sus propósitos nacionales y para la defensa de intereses nacionales.**²⁰

Tal definición contiene varios términos que requieren ser definidos y la forma en que la analizaremos aquí, tiene cuatro procedimientos. En el orden de aparición y a nuestro juicio son: el criterio de medición que emplea el Estado, al que generalmente llamaremos **1) Interés nacional**, **2) los factores de situación** que chocan con la nación, **3) propósitos** y **4) política**.

Si definimos "**proceso**" como acto consistente en una serie de pasos, cada uno de los cuales lleva al siguiente y todos ellos a un fin

²⁰ Comparece la siguiente definición, hecha por Charles B. Marshall, a la sazón del Personal Planeador de política del Departamento de estado: "... la política exterior de los Estados Unidos es ...las líneas de conducta seguidas con autorización de los Estados Unidos para el logro de propósitos nacionales que se encuentran más allá del campo de jurisdicción de los Estados Unidos". Department of State Bulletin 17 de marzo de 1952, pag. 415.

predeterminado, podemos decir: "el proceso de política exterior consiste en la aplicación repetida de una serie de criterios relativamente constantes a un molde infinitamente variable de factores de situación, y en el ajuste subsiguiente de la conducta del Estado, como resultado de las conclusiones alcanzadas de tal aplicación".

Por lo tanto, podemos decir que los pasos del proceso son:

- 1) establecimiento de criterio; 2) determinación de factores variables que son pertinentes en la situación;
- 3) medición de variables por los criterios; 4) selección de un fin; 5) preparación de una estrategia destinada a alcanzar ese fin; 6) decisión de obrar; 7) acción misma; 8) valoración de los resultados de la conducta, en términos de los criterios originales.²¹

Debemos asentar, además que este proceso, puesto que continúa dentro de todo Estado y puesto que todos los Estados funcionan dentro de un sistema dinámico, para los fines analíticos se considera como interminable. Los criterios, como lo veremos más adelante, tienden a ser menos constantes en la práctica que en la teoría. Los fines mismos de la conducta del Estado están sumamente expuestos a revisión como resultado de estímulos racionales e irracionales. El sistema funciona generalmente en forma que frustra los propósitos básicos del Estado, aunque podemos concebir una situación internacional en la que no figure lo que ahora llamamos "*política exterior*", en el mundo en que vivimos ese

²¹. Comparece el proceso sugerido con la formulación más sencilla que se encuentra en el estudio de la Institución Brookings, "The Administration of Foreign Affairs and Overseas Operations", Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1951, pp. 13

proceso no sólo continúa constantemente, sino que no muestra indicio de que su importancia o su capacidad disminuyan.

2.2.1. INTERES NACIONAL

El interés nacional, "denota los criterios relativamente constantes que sigue el estado para juzgar acerca de la situación cambiante a que se enfrenta, de acuerdo con la conducta que ha de seguir y delinear su política"²², está considerado como el criterio primordial en cuyos términos el Estado juzga acerca de los factores de situación, determina la preferencia relativa que conviene dar a la consecución de diversos fines y establece formas de conducta que adoptará.

Ningún Estado puede, suponer, sin exponerse a peligros, que la aplicación de su concepto de interés a una situación general producirá el mismo resultado dos veces seguidas. Los propósitos facilitarán las metas a las que aspiran y se combinan para indicar la dirección que tomará la política exterior, pero muy rara vez alcanzará el Estado la meta exacta a la que dirigió originalmente sus esfuerzos.

Si el concepto dominante de interés es lo suficientemente claro, sería de esperarse que todos los propósitos concretos del Estado pudieran quedar incluidos dentro de sus términos aunque fuera en un nivel muy alto de generalización. Asimismo, se puede llegar a una aproximación de lo que el Estado considerará como su interés, por medio de la dedicación, al analizar

²² Lercbe. "Principles of International Law". New York, Princeton University Press, pp. 17-21.

los motivos que se encuentran en el fondo de la selección de sus propósitos. En cualquier caso, una política exterior concebida racionalmente y en la que se mantenga una relación práctica con un concepto de interés comprendido y aceptado, normalmente tendría más armonía que contradicción.

"Toda política exterior, según la teoría de Morgenthau, se basa en el interés nacional del Estado que la formula". El concepto de interés nacional no se puede determinar con precisión, ya que puede ser de muy diversas índoles. Para Morgenthau, en un determinado momento de la historia depende **"del contexto político y cultural dentro del cual se formuló la política exterior"**. Dicho concepto es un agrupamiento de elementos que constituyen las prioridades básicas de un Estado, entre ellas la integridad del territorio, la soberanía, la propia conservación la seguridad nacional y el bienestar económico.

La política presupone que se ha elegido ya un propósito y se refiere a un método para alcanzarlo. Así, el término tiene dos connotaciones: significa los actos que verdaderamente se llevan a cabo para lograr un propósito o los principios por los que se norman tales actos.

Puede referirse a una serie de actos abiertos, emprendidos por un Estado para alcanzar un propósito, o a un plan predeterminado, de acuerdo con el cual se emprenden esos actos. Ambos significados son útiles y desde el punto de vista analítico la distinción entre ellos resulta importante.

El tomar una decisión en política que consista, en entrar en acción para el logro de sus propósitos es facultad exclusiva de los funcionarios del gobierno encargados de los acuerdos oficiales. En los asuntos

internacionales se entra en acción únicamente a través de los mecanismos del gobierno, y solo aquellos funcionarios autorizados en nombre del Estado a comprometer al gobierno pueden tomar decisiones significativas.

En Estados Unidos, el interés nacional como preocupación generalizada, surge de dos fuentes: la primera se encuentra en lo que llamamos "mito" del propósito nacional en los asuntos internacionales²³. Los propósitos del Estado se han vuelto tan amplios y el esfuerzo que requiere su consecución incluye tantas facetas de la fuerza nacional, que ningún estadista se atreve a correr el riesgo de perder el apoyo de la nación. Esto hace que al estudiar las decisiones acerca de la política que habrá de seguirse, se tome siempre en cuenta el factor de sentir político del país.²⁴

La segunda fuente es el grupo de los que "toman las decisiones". Aunque forman parte del grupo que llamamos nación y comparten el mito nacional, su sagacidad, su experiencia y su responsabilidad colectiva por la conducta que adoptan, los inducen a concebir el interés nacional en forma distinta de como lo toma el grupo, en general al aplicar en su formulación, criterios diferentes.

Dentro de este contexto, encontramos que en Estados Unidos el interés nacional (desarrolla propósitos y objetivos que pretende realizar el Estado norteamericano a través de su política exterior), "denota los criterios relativamente constantes que sigue el Estado para juzgar acerca de la situación cambiante a que se enfrenta, de acuerdo con la cual toma las

²³. Véase "Nationalism and Social Communication", por Karl Deutsch. New York, John Wiley and Sons, Inc., 1953, pp. 16-19.

²⁴. Ibid. pp. 21-22.

decisiones concernientes a la conducta que ha de seguir y delinear su política".²⁵

Estos criterios son infinitos, por su número y variedad, pero aquí los podemos resumir en tres categorías generales: 1) *el medio internacional en que opera el Estado*; 2) *la conducta concreta asumida por otros Estados, que justifica determinada reacción*; y 3) *la capacidad del propio Estado para entrar en acción. Los elementos de cada una de esas categorías se entrelazan y crean la situación a la que se aplica el criterio del Interés nacional.*

En lo que permite el proceso de la política, es lo que más se apróxima a un factor fijo, pero la índole de sus componentes su falta de claridad absoluta y la diversidad de técnicas, por medio de las cuales se formuló, *impiden que se postule como constante verdadera en política exterior.* Sin embargo, su ritmo de evolución y de cambio es mucho más lento que el de otros componentes de la política, y su papel como criterio significativo produce tanta consistencia cómo la que puede hallarse en cualquier política exterior.

Aunque en nuestro estudio nos interesarán principalmente los propósitos y los actos de un sólo Estado -*Estados Unidos*- no perderemos de vista que su política exterior debe ser trazada y ejecutada dentro de su sistema político. En muchas formas y en todo momento, las exigencias del sistema

²⁵. Constantemente se enriquece la literatura acerca del tema del Interés nacional, lo que revela hasta que grado los eruditos están luchando con el problema de la aclaración de este concepto y lo que revela asimismo la falta de unidad de criterio que se encuentra generalmente. Entre las obras principales podemos mencionar *In Defense of the National Interest*, por Hans Morgenthau *In America's Foreign Relations*, por Robert Osagood. Chicago, University of Chicago Press, 1953.

afectan la conducta de cualquiera de sus miembros. El buen éxito llega con mucha frecuencia a aquellos Estados que mejor adaptan su política a las demandas peculiares de la sociedad de la que forman parte.

Aunque sería inútil examinar aquí la teoría pormenorizada de la política internacional, un resumen de algunos de sus fundamentos quizá arroje algo de luz en los temas que trataremos después. Examinaremos someramente tres conceptos: 1) *la libertad de selección de que goza el Estado*; 2) *los cambios que puede seguir el Estado para actuar*; 3) *las restricciones impuestas a esa actuación*.

a) La libertad de selección del estado. La mística de la soberanía otorga a los miembros del sistema del estado un amplio campo de libertad: la libertad de selección. Ninguna fuerza externa tiene derecho de dictar a un Estado lo que debe constituir su interés nacional. De acuerdo con los términos de sus procesos que más les convenga; encontrándose en libertad de analizar las situaciones, en lo que le concierne, y de elegir los propósitos que desee. Por último, puede adoptar la política que le convenga, recurriendo a la combinación de técnicas que le parezcan prácticas y prudentes. El interés nacional, los propósitos y la política son egocéntricos, desde el punto de vista del Estado.

Cada miembro del Estado puede escoger cualquier política sin sentirse responsable hacia nadie por lo que decida, salvo hacia sí mismo. Por lo tanto, los motivos básicos de la política exterior se encuentran dentro del Estado.²⁶

26. Nicholas J. Spykman, "America's Strategy in World Politics", New York: Harcourt, Brace and Co., Cap. I "Power Politics and War".

b) Los caminos de acción del Estado. La conducta del Estado para la consecución de un propósito suele asumir cualquiera de una inmensa variedad de formas. La tecnología moderna ha multiplicado muchísimo las técnicas de política exterior a que puede recurrir el estadista. No obstante su número, todas esas técnicas se ajustan a una de las cuatro categorías tradicionales de los Instrumentos y las técnicas; que vienen a formar los cuatro caminos que el Estado puede seguir cuando necesita entrar en acción.

Esos cuatro caminos son: *la acción política*, a través de la representación diplomática; *la acción económica*, a través del sistema de producción y distribución con que cuenta el Estado; *la acción psicológica*, a través de las técnicas para persuadir a las masas, *la acción militar*, a través de las fuerzas armadas. De entre esas cuatro categorías el estadista selecciona la combinación que más le convenga para el propósito que tenga en mente. Dentro de cada una dispone de muchas formas y grados de acción, pero el número de las categorías no puede ser aumentado. No existen otros campos de acción en que pueda moverse el Estado para el logro de sus objetivos.²⁷

c) Los límites de acción del estado. En la conducta que cualquier Estado pueda emprender para el logro de su propósito existen límites formales e informales. Gran parte de su efecto combinado es la limitación de la libertad verdadera del Estado. Podemos resumir los límites formales diciendo que son el *Derecho Internacional* y la *Organización Internacional*.

27. E.H. Carr, "The Twenty Years Crisis, 1919-1939" London. McMillan Co., 2ª Ed. Cap. 8 y Foundations of National Power, Harold y Margaret Sprout, ed. 2ª ed. New York. Nostrand, 1951 pp. 40-43.

El Derecho Internacional abarca un cuerpo de normas que prescriben la conducta aceptable del estado en gran número de situaciones. Aunque, su cumplimiento es incierto, todos los Estados reconocen su existencia, así como el hecho de que, en gran parte, aunque de manera imprecisa, constituye un factor de limitación

La Organización Internacional -cuyo épitome más claro lo tenemos en las Naciones Unidas, que son su principal manifestación contemporánea- limita la conducta de éste como la facultad única de formar y expresar el consenso de la opinión internacional. Aunque son todavía rudimentarios los límites formales impuestos a la conducta del Estado, y no obstante el hecho de que una que otra vez los Estados logran eludir esas limitaciones, el efecto general de limitación es perceptible y a veces eficaz.²⁸

Los límites informales impuestos a la acción del Estado surgen de la misma dinámica del sistema del Estado. Cada Estado, al llevar a cabo su propia política, se enfrenta a todos los demás Estados que hacen lo mismo. Por lo tanto, cada Estado se encuentra ante la peligrosa posibilidad de que cualquier relación que sostenga con otros Estados sea con carácter de competencia y se convierta en conflicto abierto.

Ningún Estado puede permitirse controversias simultáneas con todos los demás Estados. Así, debe tratar de ajustar el molde de sus relaciones en forma tal que mantenga un equilibrio satisfactorio de apoyo, buena voluntad, no intervención y no oposición de parte de aquellos Estados con

²⁸ Charles de Visscher, "Theory and Reality in Public International Law", Ird. P.E. Corbett, Princeton, N.J. Princeton University Press, 1957.

los que son mínimos los conflictos reales o posibles, o con los que no hay conflicto alguno.

Al considerar, el interés nacional en su aspecto material, tal vez como el principal factor determinante de la política de su gobierno, podemos observar el logro de un poco más de precisión, aunque en la literatura de las ciencias políticas abunda en controversia, acerca del significado exacto del término. Aunque hasta ahora ha sido imposible definirlo en forma que satisfaga a todos, descubrimos un consenso suficiente de opinión que permite aclarar el concepto, hasta un grado que baste para nuestros fines. Reaparecen constantemente ciertos conceptos en las disertaciones de los eruditos y las afirmaciones de los estadistas. Las formulaciones concretas del interés nacional, hechas por los Estados, se asemejan entre sí relativamente mucho, si se les compará con unos problemas muy amplios. De esas fuentes podremos llegar a unas conclusiones provisionales.

Al analizar el papel del interés nacional en la política exterior, descubrimos que a todos ellos les preocupan mucho las mismas tres consideraciones. Podemos decir que esos tres deseos comunes de los Estados son: *la conservación, la seguridad, y el bienestar*. Es probable que, en el caso de casi todos, esos tres deseos aparecen aquí en el orden de su importancia.

Cuando el interés nacional se aplica a una situación que demanda decisión y acción, el resultado es que se elija un propósito: una situación definida con claridad razonable, cuya consecución esta consideradá

como ventajosa por aquellos que toman las decisiones, por lo menos en las condiciones que se encuentran bajo su dominio.

2.2.2. FACTORES DE SITUACION

Analizó el contexto en el cual se forma la política exterior, los desafíos y grandes retos que enfrentan. Estos son infinitos por su número y su variedad, influyen en la política, pero aquí se podrían resumir en cuatro categorías generales: el medio internacional en el que opera el Estado; la conducta concreta asumida por otros Estados, que justifica cierta reacción; capacidad del Estado, las medidas que adopta, para un arreglo bilateral acerca de asuntos que le interesan; conducta del Estado, encaminada a proteger el interés nacional.

a) El medio internacional en el que se desarrolla la conducta del Estado -- que incluye tanto los factores fijos a que se enfrenta el Estado como el "clima" general de los asuntos internacionales-- es el origen de una gran parte de los que algunos llaman los "supuestos" de la política internacional. El medio en el la política se formuló y se lleva a cabo influye en las decisiones que los Estados toman y en los actos que comprenden.²⁹

Por "*medio internacional*" se pretende designar el entorno del sistema internacional. Trata de identificar y de aislar los factores que dirigen el

²⁹. Harold and Margaret Sprout, "Man-Milieu Relationship Hypothesis the Context of International Politics", hacen un estudio y crítica sistemática de las diversas interpretaciones del medio. Princeton N.J. Center of International Studies, 1956.

comportamiento de los actores (Estados)...³⁰ o si se prefiere, las coacciones que pesan en el funcionamiento del sistema.

Cada Estado se encuentra ante cierto número de factores relativamente fijos: el factor natural, técnico, demográfico, económico y el ideológico;³¹ al trazar su ruta en los asuntos internacionales. Algunos de estos se relacionan exclusivamente con el Estado mismo, según su tamaño y su situación geográfica.

Se les considera generalmente como parte del componente tangible de la capacidad del Estado. Otros factores se refieren más directamente al sistema, por lo que deben figurar en los cálculos que haga acerca de su política.

Estos factores no están situados en el exterior del sistema. Están comprendidos en los límites de un sistema que cubre todo el espacio habitable. Esta peculiaridad introduce en el análisis un elemento de complejidad, puesto que los factores que ejercen su influencia sobre el funcionamiento del sistema global son realmente de numerosas situaciones o iniciativas que emanan de cada uno de los actores y que contribuyen, al mismo tiempo, a diseñar los contornos y a definir la capacidad de influencia de cada uno de los actores o grupos de actores.

b) Acciones de otros Estados. Se trata de que al decir que otros Estados afectan el curso que tome la formulación de la política por parte de

³⁰. Marcel Merle, "Sociología de las Relaciones Internacionales", Ed. Alianza siglo XXI.

³¹. Ibid. pp 89

cualquier gobierno, es que el sistema mismo del Estado constituye un factor de situación.

Cada Estado penetra en el campo de cualquier otro, de dos maneras distintas: al poner en práctica su política, se tropieza con la resistencia; la segunda, cada Estado debe dedicar gran parte de su capacidad a hacer frente a la política de otros, resistiendo, colaborando o adaptándose a las exigencias de su propio interés. "Los Estados emplean una parte muy considerable de sus energías enfrentándose a situaciones que surgan como consecuencia de actos que han tenido su origen fuera de sus fronteras".³² Con frecuencia parece como si los Estados determinarán que, mientras les sea imposible alcanzar sus propósitos lucharán por lograr un mejor beneficio.

Cuando el estadista juzga acerca de las reacciones que provocarán lo que decida hacer sabe que los Estados afectados por su política, disponen de multitud de medios a los que pueden recurrir. En ocasiones, algunos estarán de acuerdo con su política y posiblemente colaborarán en forma activa, en tanto, que a otros les afectará su conducta muy poco, y su reacción, en uno u otro sentido, será mínima, otros en fin, se opondrán y, por lo tanto iniciarán una política tendiente a obtener equilibrio.

"el poder de una unidad política en tiempo de paz puede analizarse de una misma categoría -medio geográfico recursos, capacidad de acción- pero mientras el poder en tiempo de guerra depende sobre todo de la fuerza militar y el empleo que de ella se haga, el poder en tiempo de paz o lo que es lo mismo, la capacidad de no dejarse imponer la voluntad de los demás o de imponer a

³² Lerche "Principles of International Politics", New York. Oxford University Press, 1956 cap. V.

otros la propia. Voluntad depende también de medios, cuyo empleo es admitido como legítimo en cada época por las costumbres internacionales, en lugar de considerar el aparato militar tenemos que considerar los medios no violentos considerados (o los medios violentos permitidos en tiempos de paz). En cuanto a la capacidad de acción colectiva viene expresada en sentido ofensivo por el arte de vencer o de doblegar sin recurrir a la fuerza y por el arte de no dejarse engañar, aterrorizar impresionar o dividir".³³

La labor del estadista será avanzar por entre los cambios de actitud y esas combinaciones, con tanta habilidad como le sea posible, y sacar de la situación la libertad de obrar -generalmente se obtiene sopesando las reacciones favorables y desfavorables-- que le permita contribuir en alguna forma al fomento de interés nacional de su país.

c) Capacidad del Estado. Debemos entender que la "capacidad es la medida de la aptitud de un Estado para que otros Estados estén de acuerdo con él acerca de asuntos que le interesan..."³⁴

Existen dos formas distintas para obtener el asentimiento de otros Estados. Puede obligarlos por la fuerza a ese consentimiento -con la aplicación de técnicas de coerción o semicoerción-- o tal vez lograr ese consentimiento por la propia voluntad de los otros Estados

En términos generales, mientras mayor sea el consentimiento libre que un Estado pueda obtener en apoyo de su política, menor necesidad tendrá

³³. Hans Morgenthau, "La lucha por el poder y la paz", Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1963.

³⁴. El intento sistemático de dar substancia al concepto de capacidad (o de "poder") se encuentra en Foundation of National Power, por Harold y Margaret Sprout, cap. IV, y en "The Power Inventory and National Strategy" World Politics sep-1954.

de recurrir a la fuerza para alcanzar su propósito. En tanto que, si es menor el consentimiento, mayor tendrá que ser la fuerza que se requiera. Ya que en casi todas las circunstancias el trato por convencimiento es preferible al convenio por la fuerza, de esta manera generalmente los Estados tratan de ensanchar su zona de influencia.

El juicio acerca de la capacidad de un Estado es comprensible únicamente cuando se está llegando a una decisión acerca de si puede o no alcanzar una meta determinada, no obstante la posición de un segundo. Cierta propósito posiblemente esté a su alcance, mientras otro esté completamente fuera de su capacidad.

"La diplomacia en sentido tradicional de la palabra juega hasta un cierto punto entre aliados, pero ya casi no lo hace cuando se trata de enemigos, ni siquiera entre bloques y los no comprometidos, lo que es más importante, nadie ni pequeño ni grande, se creó obligado a ceder ante el más fuerte, desde el momento en el que el más fuerte no está en situación de poder emplear eficazmente su fuerza. La táctica del desafío "(No te atreverás a obligarme)" pertenece al juego ordinario de las relaciones internacionales. En realidad los Estados practican permanentemente una especie de diplomacia total, que trae consigo el uso de medios económicos, políticos y psicológicos y medios violentos o semiviolentos".³⁵

d) Conducta del Estado. La política exterior significa una conducta encaminada a proteger el interés nacional, con una finalidad.

³⁵. Op. cit. Morgenthau, pp

Si analizáramos rápidamente y en forma inductiva las suposiciones fundamentales que se tienen acerca de la política exterior de cada uno de los países del mundo descubriríamos por lo menos los contornos aproximados de una dicotomía generalizada en los contactos que establecen entre sí. No obstante el hecho, de que no existen dos Estados con la misma política exterior, y la conclusión igualmente manifiesta de que existen muchas diferencias aún entre ellas son muy semejantes, en el sentido más general, en el fondo de todo cuanto haga cualquier Estado existe cierta clase de alternativa.

Parece existir una sola decisión, tomada por el gobierno, consciente e inconsciente, los actos subsecuentes fluyen de ella con naturalidad y casi en forma inevitable. Por lo tanto, resulta difícil introducir cambios importantes en la política exterior y es improbable que se introduzcan, a menos que se invierta la decisión original.

Cualquier Estado debe determinar en alguna forma que tipo de alternativa posible debe elegir: puede aceptar --al menos en términos generales-- la combinación de ventajas y desventajas que le colocarán en una posición relativa respecto a otros Estados, o puede no sentirse conforme con el papel que desempeña y proponerse mejorarlo.

La decisión que tome, la forma y los medios que emplee para llegar a ella, lo determinan las fuerzas de poder que existen dentro de cada Estado, aunque también es cierto que entran en juego algunos factores externos. La selección de un concepto básico en política exterior, determina la forma y la dirección de gran parte de la conducta que posteriormente se siga.

"Los especialistas han dado nombre a las partes de nuestra alternativa. Al primer grupo de Estados, satisfechos con lo que tienen e interesados principalmente en conservarlo, se les denomina generalmente Estados "status quo" (estado de las cosas)... tienen como fin conservar el poder de un determinado país en una zona geográfica específica. Más claramente se expresa como "cualquier política extranjera encaminada a mantener la distribución internacional, ideológica o de poder, ya existente".³⁶

El otro grupo interesado, en invertir la distribución existente de ventajas de poderío, recibe generalmente nombre de "revisiónista", aunque también se llama con frecuencia a los que forman: Estados "expansionistas".³⁷

Cada Estado organiza sus propósitos en conjunto de fines que representan las metas que desea alcanzar por medio de actos deliberados.

2.2.3. PROPOSITOS

Indole de los propósitos. La política exterior significa una conducta encaminada a proteger el interés nacional, pero tal conducta necesita tener una finalidad. Cada Estado organiza sus propósitos en conjunto de fines que representan las metas que desea alcanzar por medio de actos deliberados. Hemos definido el concepto de propósitos como el Estado de

³⁶. ---- "Política Internacional". Universidad de las Américas

³⁷. Ibid.

cosas que se trata de provocar. Quizá sea de naturaleza positiva y demande únicamente que se sostenga determinada actitud, no obstante la oposición externa.³⁸

De preferencia los propósitos se expresan en términos completos, que permiten la formación de criterios, para determinar si el propósito puede ser alcanzado, cuando puede realizarse y qué estrategia es conveniente para su realización.

En el proceso de la política, el desarrollo de una situación hasta la etapa en que requiera o sugiera que el Estado entre en acción, hace necesario que se aplique la norma del interés nacional. Todos los gobiernos se preguntan a sí mismos, poco más o menos lo siguiente: "**Considerando la situación presente ¿Qué situación, que sea posible, resultaría más ventajosa, en términos del interés nacional?**" La respuesta que encuentre para esa pregunta constituirán los propósitos que acepte y que trate de alcanzar. Como hemos visto ya, los propósitos surgen de la situación, interpretada de acuerdo con el concepto del interés.

Por comprender que cualquier formulación de interés que se haga esta sujeta a modificación y que muchos factores de situación son a su vez inherentemente inestables, llegamos a la conclusión de que los propósitos (derivados de estos dos elementos) están a su vez sujetos por completo a cambios en el transcurso de un período mínimo y máximo. Es muy probable que los Estados constantemente modifiquen la estructura de sus propósitos. Algunas metas se desechan, por considerarse que ya no tienen valor, o

³⁸, Lerche, "Principles and Proposits of Foreign Affairs", Princeton, Princeton University Press, 1982 pp.73

porque se encuentran más allá de la posibilidad de ser realizadas; otras se modifican, a causa de los cambios en la situación; y otras que son completamente nuevas, se adoptan.

Ningún Estado puede suponer, sin exponerse a peligros, que la aplicación de su concepto de interés a una situación general producirá el mismo resultado dos veces seguidas. De hecho, la suposición contraria es por lo general más prudente. Los propósitos suministran metas a las que hay que aspirar y se combinan para indicar la dirección que toma la política, pero muy rara vez alcanzó el Estado la meta a la que dirigió originalmente sus esfuerzos.

Propósito equivale al fin que persigue el Estado al entrar en acción: la meta que desea alcanzar. Su justificación es la ventaja neta que obtendría alcanzando esa meta, o haciéndola posible. A la selección del propósito sigue el desarrollo de una estrategia destinada a alcanzar la meta y a la ejecución subsecuente del plan. Este último es la aceptación más pura del término "política".

2.2.4: POLITICA

Lo que nos interesa ahora es la política, considerada en su sentido estratégico y táctico. En esos términos, la política presupone que se ha elegido ya un propósito y se refiere a un método para alcanzarlo. Así, pues, el término tiene dos connotaciones: significa los actos que verdaderamente se llevan a cabo para lograr un propósito, o bien los principios por los que se norman tales actos.

Puede referirse a una serie de actos abiertos, emprendidos por un estado para alcanzar un propósito, a un plan premeditado, de acuerdo con el cual se emprenden sus actos. Ambos significados son útiles desde el punto de vista analítico la distinción entre ellos resulta importante.

El tomar una decisión de política que consista en entrar en acción para el logro de un propósito es facultad de los funcionarios del gobierno encargados de los acuerdos oficiales. En asuntos Internacionales se entra en acción a través de los mecanismos del gobierno, y solo aquellos que los funcionarios autorizados en nombre del estado a comprometer al gobierno pueden tomar decisiones significativas.³⁹

Las decisiones políticas, por ocuparse más de la forma que de la sustancia, siempre que es posible se toman previniendo su revisión cuando las condiciones varien. Esa es una de las razones principales por las que frecuentemente se analizan con tanto detenimiento las alternativas posibles. Si la estrategia escogida resulta poco práctica, se supone que el Estado puede volver a la conducta que originalmente se consideró que era la mejor, después de escogida. Por lo general, los Estados tratan de conservar amplio para sus maniobras. A veces un propósito resulta encontrarse más allá de cualquier técnica política posible, por lo que es necesario fijar un nuevo propósito y aceptar un nuevo programa para alcanzarlo. Se busca flexibilidad en el tiempo, en la cantidad, en la clase y, de hecho, en todos los aspectos de la política que han sido estudiados.

³⁹ Richard Snyder, "Decision making as an Approach to the Study of International Politics, serie Nº 3 Análisis de política exterior, Princeton, N.J. Princeton University Press. 1954; H. W. Bruck y Burton M. Sapin hacen un análisis muy útil, aunque muy distinto del proceso de la política exterior.

El Estado debe estar actualizado ante los cambios internacionales y de no ser así estos cambios pueden perjudicarlo económica, política social y culturalmente. Una política rígida -basada en la suposición, explícita o implícita, de que las condiciones continuarán indefinidamente sin ningún cambio- se encuentra en constante peligro de volverse inadecuada cuando surjan nuevos elementos en la situación

Si una política apoyada por compromisos en los que interviene el poder se enfrenta a la pérdida de su conformidad eficaz con su medio, el estado puede verse obligado a hacer el costoso y arriesgado esfuerzo de improvisar medidas para ganar tiempo, mientras se adapta al nuevo aspecto de su problema.

En el desarrollo de nuestro tema hemos hecho incapié en que "política" se refiere a la línea de conducta que el estado sigue para la realización de un propósito único. Así, el estado tiene muchas políticas -tantas como el número de sus propósitos- y las sigue todas simultáneamente. En este sentido hablamos de una "decisión política": la decisión de comprometer al gobierno a obrar en forma, para que alcance determinado propósito.

Pero, no obstante la ambigüedad que resulta, la palabra "política" tiene otro significado. Como se le emplea en la frase "política exterior", "política" se refiere a la estructura general y a la dirección reveladas por el conjunto de las empresas concretas iniciadas por el Estado. Sin embargo, podemos sugerir un posible remedio. "Política", como concepto genérico, suele expresarse en términos generales o abstractos, en tanto que la política

concreta de un Estado es (o, de cualquier modo, debiera ser) precisa y concreta en sus puntos de referencia.⁴⁰

De esta forma llegamos a la etapa de este estudio sumamente generalizado del concepto de política exterior, en la que podemos sugerir una especie de relación casual entre los diversos pasos. Podemos expresarlo fácilmente en la forma de lo que podríamos llamar "reacción encadenada".

Primer paso.- Las tradiciones populares y puntos de vista oficiales, aplicados a condiciones relativamente mediatas y fijas, se entrelazan y producen una formulá de interés nacional;

Segundo paso.- La formulación del interés nacional, aplicada a condiciones de alcance medio y cambiantes, dan por resultado la selección de propósitos precisos;

Tercer paso.- Un propósito, analizado en términos de condiciones de corte alcance e inmediatas, conduce a la selección de una norma de conducta (una política).

El factor que suministra la energía para llevar a la reacción desde un paso hasta el siguiente es el impacto variante de los factores de situación que chocan contra el Estado. La política exterior no es algo que ocurre únicamente porque sí. La decisión del Estado de entrar en acción es siempre resultado de algún cambio --interno o externo-- de la situación a que se enfrenta.

⁴⁰ Kurt London, "How Foreign Policy is Made"; New York, Van Nostrand, 1949, pp.47-52

Puesto que hemos convenido ya en que los elementos de la situación de la política Internacional se encuentran en constante movimiento, lo lógico es que lleguemos a la conclusión, como lo sugerimos arriba, que el proceso de política exterior opera constantemente, pasando de una etapa a otra y con cada cambio de situación produciendo un nuevo ajuste de reacción en cadena.

Hasta aquí hemos esbozado y comentado un plan conceptual para un análisis razonable de la política exterior. Con algunos cambios se podría emplear el mismo plan para llegar a ciertas conclusiones y valoraciones respecto a la política exterior de cualquier Estado del mundo. Hablando en términos generales, los conceptos claves del interés, factores de situación y conducta del Estado se aplican a todos ellos, apróximadamente con la misma fuerza. Por tal motivo nos dedicaremos ahora a aquellos protagonistas que participan en la toma de decisiones.

Sin lugar a dudas, uno de los temas más apasionantes en el actual debate político norteamericano lo constituye el reacomodo de los equilibrios entre las diversas ramas que integran el gobierno de los Estados Unidos de América. Es en esa dirección que, ante un entorno complicado por la emergencia simultánea de diversos actores especializados en el tema, la toma de decisiones se constituye no sólo en un desafío político sino intelectual.

Es por ello que el presente trabajo pretende demostrar que a la gradual especialización temática en Estados Unidos, se ha sucedido un proceso por el cual el Presidente se ve en la imperiosa necesidad de retomar para sí fuentes adicionales de poder, que superarán con mucho sus atribuciones

formales o regulares. En este sentido, lo informal ha cobrado tal fuerza que ha implicado cambios sustantivos en la forma de gobernar a la nación. Ello se ve claramente reflejado en el adelgazamiento de las estructuras formales (*Rama Ejecutiva*) y el incremento alarmante de los canales informales (*la emergencia de una rama Presidencial*).

3. LOS PRINCIPALES MODELOS DE TOMA DE DECISIONES.

Al hablar de los procesos de toma de decisiones es necesario diferenciar los modelos actualmente existentes, determinar los elementos que han constituido su crítica, así como el conocimiento del momento en que estos modelos tienen una aplicación útil y práctica en los hechos.

Desafortunadamente, como en gran parte de las ciencias sociales, incluida las Relaciones Internacionales, es poco acertado hablar de conceptos unitarios. Así como en la práctica cotidiana es imposible hayar una teoría de Relaciones Internacionales tampoco hay una teoría de unitaria o integradora para la toma de decisiones. Lo que existe, en cambio, es un conjunto de teorías que tienen un alcance parcial.

Estados Unidos ha sido el principal promotor de la mayoría de los modelos actuales de toma de decisiones. Muchos de sus investigadores empezaron a desarrollar estos modelos principalmente después de la Segunda Guerra Mundial.⁴¹

⁴¹. Cabe resaltar que el gran debate entre aislacionistas e internacionalistas fue representativo de los primeros años de vida independiente norteamericana. Con el triunfo del aislacionismo, o al menos su predominio en la vida política nacional, las posibilidades reales de desarrollar una verdadera actitud frente al mundo eran sumamente limitadas.

Al término de la gran conflagración mundial, Estados Unidos se ve en la palestra internacional como un gran líder, la cabeza de bloque. A partir de ese momento, rompe formalmente con la tradición aislacionista que le caracterizó a lo largo de sus primeros años de vida independiente, concentrándose en la elaboración de modelos para regular tanto su marco de relaciones con el exterior como los órganos encargados de su ejecución.

Lejos de hablar de modelos de toma de decisiones en política exterior, hasta antes de la década de los treinta, lo que se tenía eran avances en algunas interpretaciones sobre seguridad nacional norteamericana.⁴²

⁴² Hablar de seguridad nacional norteamericana en Estados Unidos es hablar precisamente de un Estado en el cual, debido a las particularidades mismas de su formación y de sus requerimientos para el desarrollo de sus instituciones y de su forma de vida, la seguridad nacional se convirtió en un elemento *sine qua non* para la consecución de sus intereses y objetivos.

En el devenir histórico de Estados Unidos podemos identificar algunas referencias a la seguridad nacional desde la propia formación del Estado-nación. Aunque de manera implícita, la seguridad nacional se vincula con el argumento clásico del liberalismo en el sentido de que las opiniones de los individuos que conforman el Estado deben incidir de manera particular en las acciones del mismo; razón por la cual la política debe ser el reflejo de las opiniones del grueso de la población. Por ello, la política exterior y por ende, la política de seguridad nacional habrán de constituirse en los elementos que posibiliten la realización de los intereses del conjunto de la sociedad. Dicha consideración pareciera ser fundamental para entender el por qué desde los primeros años de vida independiente manifestaba una preocupación visible por la seguridad nacional. El desarrollo de este concepto se asociaba más directamente a las características del orden internacional y a las presiones ejercidas por otros Estados. Los padres fundadores de la nación, conscientes de la importancia de la seguridad para el mantenimiento del Estado, comenzaron a definir los intereses y expectativas de Estados Unidos, y pensar en los requerimientos para el corto plazo.

Por otra parte, en "El Federalista", Alexander Hamilton, James Madison y John Jay señalaron con relativa frecuencia la importancia de la seguridad como requisito básico para el desarrollo y futura expansión de la nación.

Ver Alexander Hamilton, John Jay y James Madison. "El Federalista", México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

No obstante, si bien ya había acercamientos con el exterior, Estados Unidos no hacía planteamientos globales, estos son posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

De tal suerte, no es casual que los grandes modelos de toma de decisiones en materia de política exterior hayan comenzado a generarse a partir de 1945.

Partiendo de esta base, la teoría de decisiones es una teoría relativamente nueva (45 años de desarrollo aproximadamente), y no encontramos modelos unitarios. Existe un conjunto de modelos que tienen una aplicación limitada.

Con mayor frecuencia existen investigadores que tratan de encontrar en los modelos actualmente desarrollados algún tipo de aplicación más generalizada ⁴³, aunque es difícil, ya que resulta complejo encontrar un modelo que de respuesta al tipo de política que los Estados Unidos va desarrollando en los diferentes momentos y bajo diferentes circunstancias.

Para esclarecer lo arriba enunciado, no es lo mismo el proceso de toma de decisiones de Estados Unidos para iniciar hostilidades con Irak, que el que utilice para apoyar las negociaciones de paz en Medio Oriente. Ambas son cuestiones diametralmente distintas por lo tanto, depende del asunto de que se trate la aplicación de tal o cual modelo. En la tradición política norteamericana existen algunos modelos que son los que mejor se han apegado a la realidad del momento.

⁴³Ver Bradford, Westerfield. "Aproximaciones al estudio de la toma de decisiones de política exterior de Estados Unidos" en Cuadernos Semestrales del CIDE, 1981.

a) Modelo del Actor Racional Unificado

Este modelo parte de la idea de que ante un conflicto internacional, o ante la inminencia de tomar una decisión sobre un tema en particular, todas y cada una de las instancias que intervienen en dicho proceso actúan en el mismo sentido, de la misma forma, a través de los mismos principios y de las mismas prácticas. De tal suerte, el modelo del **Actor Racional Unificado** no es un modelo competitivo en el plano de los hechos, es un modelo complementario.

Es una propuesta complementaria e integrativa, ya que en ella se advierte la confluencia de esfuerzos de las diversas instancias que intervienen en el proceso.⁴⁴

Se le conoce como modelo del **Actor Racional Unificado** porque todos y cada uno de los actores que intervienen en el proceso actúan en el mismo sentido, como si fueran uno. Adicionalmente conducen sus interacciones de manera racional.⁴⁵ La base de la racionalidad en dicho modelo la da precisamente la idea de provocar un defecto aglutinador de los intereses de cada uno de los diversos actores. Lo anterior se hace posible con base en el **Interés nacional**.

Este modelo tiene una enorme aplicación cuando la interpretación que se hace de los intereses nacionales es coincidente en cada uno de los actores. No es causal que al ser el interés nacional el aglutinador de la

⁴⁴.Ver Williams Bacchus, "El Contexto de la elaboración de política exterior", Cuadernos Semestrales del CIDE, 1981.

⁴⁵.Ver Barry Hughes WEI Contexto de la política exterior norteamericana". San Francisco, W.H. Freeman and Co, 1978.

toma de decisiones, este modelo tenga una enorme aplicación cuando se trata de situaciones que podrían afectar dicho interés nacional.

Para este modelo, lo interesante no es la determinación del responsable de tomar la decisión, (*aunque la mayoría de las veces la decisión final la toma el Presidente*) sino el proceso por el cual se llega a la misma y la manera en la que las partes armonizan sus puntos de vista. Todos los actores que intervienen en el proceso interactúan para ponerse de acuerdo en la naturaleza de la decisión, sus alcances y los objetivos que ésta persigue.

En situaciones de extrema crisis y de cuestionamiento de la seguridad del Estado, todos los actores se van a ceñir a un mismo proceso. La forma cede espacio al fondo, esto es a los objetivos que se pretende servir.

A manera de síntesis, puede señalarse que para el modelo del actor racional unificado, si bien supone el seguimiento de un proceso de discusión y análisis de los posibles cursos de acción ante un problema, al final la respuesta ante determinado estímulo responderá a un criterio unitario de los diversos elementos que intervinieron en la decisión.

El modelo tiene su principal sustento teórico en la *Realpolitik* y su planteamiento del Estado como actor unitario en la lucha por el poder obliga a su inserción en el contexto internacional a partir de una premisa unitaria.

Un ejemplo ilustrativo de lo anterior se advierte cuando el Departamento de Estado, de Defensa, el Congreso y el Presidente, coinciden en que un determinado país ha conferido graves amenazas y

que por lo tanto se cuestiona la seguridad del Estado. Si un actor propusiera una invasión por tierra y el otro por aire, el método en sí es lo menos importante si todos coinciden en que el objetivo primario es la defensa de la seguridad nacional.

En el ámbito académico, muchos se percataron de la insuficiencia de este modelo básicamente por dos razones:

- La primera tiene que ver con que no necesariamente cualquier situación que amerite la toma de una decisión afecta los intereses de seguridad nacional. Se reconoce la existencia de problemas menores que ameriten otro tipo de soluciones que no implican necesariamente el uso de la fuerza. No todas las decisiones que toman en política exterior están pensadas en función de la seguridad y del interés del Estado.
- La segunda se refiere a que cada vez con mayor frecuencia se percibe más el convencimiento por parte de los académicos que los procesos para la toma de decisiones pueden ser todo menos racionales, y mucho menos unitarios. Esto obedece a la enorme especialización que ha sufrido la política exterior norteamericana desde 1945 a la fecha. Esta especialización ha provocado la fragmentación de los mandos de toma de decisión en Estados Unidos. Antes los actores eran unos cuantos, hoy en día son múltiples porque son muchos los temas y espacios que pretende incorporar la política exterior de cualquier Estado.

b) Modelo de Política Burocrática

Partiendo de la base de que el proceso de toma de decisiones no puede ser en todo momento armónico debido a la enorme

fragmentación, se plantea como indispensable pensar en la competitividad de los postulados, así como en la fuerza real de los actores.

En el modelo de **POLITICA BUROCRATICA** parte del supuesto de la inequidad y la diferencia de pensamiento entre los diversos actores.⁴⁶

Graham Allison y Morton Halperin, padres de este modelo observan un proceso de fragmentación al interior de los mandos de decisión en Estados Unidos, que ha orientado la toma de decisiones hacia escenarios de competencia, en donde al crearse nuevos órganos se crean nuevos intereses y nuevas formas de atender un mismo problema.

Se presenta como un enfoque alternativo a diversas corrientes que tratan de identificar en la toma de decisiones un ejercicio exclusivo de los funcionarios de alto nivel sin consulta o interacción posible con sus colaboradores.

Originalmente concebido como un modelo alternativo a otros muy en moda (tales como el organizativo-institucional y el actor racional unificado), el modelo de política burocrática parte del supuesto de que la política gubernamental es el resultado de un largo proceso de interacción entre los individuos que ocupan determinados puestos en la burocracia.

Para este modelo, los actores se ubican en dos niveles de acuerdo con su posición en la estructura gubernamental, así como también en función de los temas a tratar. Dichos actores se caracterizan por manejar una multiplicidad de temas y por poseer diversos valores e intereses, por lo

⁴⁶.Ver Halperin, Morton. "Bureocratic Politics and Foreign Policy". The Brookings Institution, Washington D.C. 1974

tanto, la política o el producto final no será más que la expresión de las pugnas que se verifican al interior del gobierno.

Señala que apesar de existir un consenso respecto a lo que afecta o no al Estado, cuando se percibe la necesidad de instrumentar políticas a fin de responder a las amenazas, la situación se torna más complicada toda vez que los diversos canales de acción y jugadores de mayor o menor nivel plantean una serie de puntos de vista diversos que dificultan la adopción de una política común.

De acuerdo a este modelo, los intereses de los jugadores pueden clasificarse de la siguiente manera:

a) Intereses de seguridad nacional.- Se relacionan íntimamente con valores, creencias, ideología y sentimientos que siendo propios de la sociedad determinan el apego a ciertos criterios cuya validez y aceptación resulta incuestionable.

b) Intereses de la organización.- Confiere notable importancia al diseño de la política, la forma en la cual las organizaciones (ministerios o departamentos) pueden enfrentar la eventualidad de un desequilibrio que pudiera poner en peligro la seguridad nacional. Desde esa perspectiva, resulta necesario el adecuado funcionamiento del conjunto de la burocracia.

c) Intereses de política interna.- Remarcan la importancia de los efectos que puede tener la adopción de una medida en los temas de política interna.

d) Intereses personales.- Se relacionan primordialmente con elementos y factores de carácter emocional, en los que el actor no sólo busca promover aquellas medidas que desde su punto de vista resultan más adecuadas, sino también aquellas del grupo al que representan.

Para encontrar un espacio interpretativo interesante a lo anterior se puede tomar el caso de la migración hacia Estados Unidos. En este tema hay un ininidad de actores que procuran proyectar en el proceso conducente a la decisión sus intereses de grupo u organizacionales.

En el caso norteamericano, un importante actor en la política migratoria es el Congreso, quien defiende la necesidad de una ley que regule la migración. Dicho punto de vista debe ser consultado con el Presidente, así como con el de los otros actores que intervienen en el proceso.

Existe el interés de la patrulla fronteriza, para la cual su primera referencia no será la existencia de la ley sino los mexicanos que están pasando. Independientemente de la ley, las formas para enfrentar el problema migratorio deben ser otras tales como la aplicación de la fuerza. Dicho de otra forma, su interés real es impedir que pasen.

El Departamento de Estado, por su parte, reconocerá la gravedad del problema y la necesidad de contener la migración mexicana hacia Estados Unidos, pero no con las formas y criterios puramente policiales sino diplomáticos ante la eventualidad de afectar la relación bilateral México-Estados Unidos.

El Presidente, de igual manera, quisiera alguna forma de evitar el paso de la migración sin deteriorar la relación con México.

Por lo anterior nos damos cuenta de que hay una serie de intereses diferenciados, para tomar las grandes decisiones en materia migratoria habría que enfrentar una enorme competencia entre los diversos intereses que intervienen en la formulación de política exterior.

Si a ello agregamos la participación del Congreso, las presiones del Servicio de Migración y Naturalización para el diseño de normas más agresivas que regulen mejor el fenómeno migratorio, los intereses de granjeros y agricultores que se benefician de obra barata que cruza diariamente, el escenario se torno aún más complejo.

La competencia de los actores es lo que da origen a los llamados

PARADIGMAS DE LA POLITICA BUROCRATICA ⁴⁷. En ese contexto, la decisión última probablemente no favorecerá a todos los actores pero sí revela al actor dominante.

c) Modelo de Hillsman

El funcionamiento del proceso de toma de decisiones en Estados Unidos, es complejo pero es necesario entenderlo y estudiarlo, si se

⁴⁷. En 1970 Allison y Halperin trataron de sistematizar su paradigma para una mejor aplicación. Ambos resumieron su enfoque afirmando que "lo que un gobierno hace en cualquier caso particular puede entenderse en gran parte como el resultado de negociaciones entre jugadores ubicados de manera jerárquica en el gobierno. Las negociaciones siguen circuitos regularizados. Tanto las negociaciones como los resultados se ven influidos de manera importante por cierto número de restricciones, en particular, los procesos organizativos y los valores compartidos". Graham T. Allison y Morton H. Halperin. "Bureaucratic Politics: A paradigm and some policy implications" en Richard H. Ullman y Raymond Tanter, eds., Theory and Policy in International Relations, Princeton University Press, 1972, pág.43

pretende lograr, como en el caso de México una relación de negociación, en asuntos que involucran a ambos países.

En un sistema basado en la democracia y en la división de poderes; el Ejecutivo, el Legislativo, y el Judicial. Dicha división busca un equilibrio al momento de tomar una decisión ya sea política, económica o social. Pero en realidad es un sistema, en donde el poder tiene un fuerte peso ya que los actores tienen diferentes intereses. Para esto vamos a describir como funciona y en cuál de los tres poderes es más fuerte la toma de decisiones en política exterior. Para Hilsman, el proceso decisivo, se describe como un conjunto de cuatro círculos concéntricos, en los cuales al centro se encuentra el Presidente y sus asesores clave, y es aquí donde básicamente se concreta la toma de decisiones.

Los tres círculos siguientes tienen menor impacto en la toma de decisiones. En el segundo círculo se encuentran los burocratas de menor nivel, las fuerzas armadas y los científicos. En el tercer círculo se encuentran, el Congreso, los partidos políticos y los grupos de interés. Y por último en el cuarto círculo se encuentra la opinión pública y los medios masivos de comunicación.

Es sólo en tiempos de crisis, cuando los círculos exteriores juegan un papel de apoyo y soporte en la formación de la política exterior. Para Hilsman, son factores claves, el tiempo en que se lleve a cabo una decisión, así como los elementos que involucra tomar ésta decisión.

Cada Presidente se apoya en el Secretario o Asesor de mayor confianza, los asesores de alto rango algunas veces juegan papeles dobles, por un lado, asesoran al Presidente, y por el otro deben manejar sus

departamentos. Algunas veces se encuentran en el dilema de expresar su opinión al Presidente o bien, representar a su departamento.

Al cambio de administración, generalmente ocurre un cambio en las posiciones de más alto nivel, pero esto no quiere decir que haya también un cambio dinámico en el círculo interior. Algunos de estos tienden a ser "in and outers", es decir, que mantienen una posición en una administración, y otra diferente en la siguiente. Así ayudan a llevar cierta continuidad en el proceso de decisiones de la política exterior, sirven a ambos partidos ya que sus supuestos carecen de partidismo. Los cambios que ocurren en el proceso decisivo responden más al estilo del Presidente que los que haga en su personal.

Para Hilsman, el círculo de los burocratas y asesores, son los que atienden cada departamento, ya que sus secretarios o directores están con el Presidente. Aquí se incluyen, agencias burocráticas de menor nivel, los servidores militares, y los asesores científicos y académicos del Presidente y las oficinas burocráticas de mayor nivel en la administración. En el cambio de administración pocos cambios se llevan a cabo en oficiales de bajo nivel.

La función de este círculo es de dar información sobre políticas alternativas y recomendar determinadas medidas, también lleva operaciones políticas y militares de la nación, la actuación de los miembros de este círculo se reflejará en los del primero, pero ya que las decisiones se toman en el primer círculo, las instancias burocráticas permanecen en la ignorancia de ciertas decisiones que se están tomando.

Algo muy importante de saber es la rivalidad entre el departamento de Estado y de Defensa. La imagen pública del Estado está en función del departamento de Estado y de lo que la gente espera de él, ya que se ve como el representante de asuntos externos, sus recomendaciones serán entonces en base a la actuación de los actores externos en el sistema internacional alejándose del científico y el específico. La milicia se identifica comúnmente con el orgullo nacional, con el patriotismo, sus recomendaciones son más específicas y responden a cuestiones básicas de armamento, que armas construir y cuales utilizar.

La distinción entre los actores en el primer y segundo círculo son muy claras en decisiones de política exterior. Las líneas entre ambos círculos, según Hilsman permiten que una crisis determinada, un actor del segundo círculo pueda llevar al primero.

El tercer círculo, constituido por el Congreso, partidos políticos y grupos de interés, tienen un papel menor en el proceso decisorio, la diferencia entre el Congreso y el Presidente en política exterior es una cuestión de poderes y de influencia. Mientras que el Presidente tiene más autoridad de la que merece en la Constitución, el Congreso tiene mucho menos influencia de la esperada y raramente rechazada la política del Presidente.

Las decisiones en política exterior no son partidistas, son a nivel nacional. Los grupos de interés son más débiles en el renglón de la política exterior, se encargan de proveer de información al Congreso y a la burocracia, son fuertes en cuestiones de presupuesto y el de mayor

Influencia tal vez es el lobby étnico que busca apoyo en el Congreso para proteger los derechos de sus nacionales en otros países.

Los partidos políticos no han jugado un papel dominante en el debate de política exterior y esto ha reducido probablemente la efectividad del papel del Congreso en el proceso decisorio, el Congreso delimita la acción presidencial, pero cuando este es urgido para tomar una decisión rápida, el Congreso tiene dificultades para delimitar sus capacidades.

El último círculo es el de la opinión pública y los medios de comunicación, se colocan en la periferia del proceso de decisiones en la política exterior. La opinión pública apoya las decisiones del Presidente en dicho tema ya que los estadounidenses están escasamente informados y el Presidente puede tomar cualquier decisión, sabiendo que la población lo va a apoyar. Según Hilsman, el Presidente provee, orienta y guía a los estadounidenses en la información sobre los intereses y seguridad del país. Es importante ya que en las guerras limitadas, la opinión pública es relevante, ya que por ejemplo, el apoyo a Corea y a Vietnam, delineó cuando los costos y tiempos se incrementaron. La televisión es una presentación sustancial de los hechos, y algunos Presidentes comentan que ésta y la prensa son sus peores enemigos. La opinión pública estadounidense tiende a varar y no ofrecer alternativas al Presidente.

d) Modelo de la Elite del Poder

En el modelo de la **ELITE DEL PODER** ⁴⁸ se pretende mostrar que a pesar de todo el proceso que sigue la decisión, el resultado último lo va a tomar un pequeño grupo dominante al interior de un sistema político. Para esta corriente interpretativa de la toma de decisiones no es tan importante si hay o no fragmentación, lo importante a saber para determinar el origen de una decisión es quién domina el escenario político, y con cuánta fuerza quiere llevar adelante sus ideas, esto es lo verdaderamente interesante.

Este modelo no es muy difícil de detectar en la práctica, no se desconoce que es útil, sobre todo cuando es un proceso burocrático vemos cierto tipo de intereses burocráticos que dominan el espectro.

Como en los casos anteriores, sería parcial afirmar que la decisión se toma sólo a través de las élites del poder.

El ejemplo más común en este sentido es la decisión que lleva a los funcionarios responsables de autorizar el gasto militar. La élite que domina el complejo industrial militar de Estados Unidos trata de que siempre el presupuesto tienda a crecer a efecto de poder explotar más ampliamente los contratos gubernamentales (Northrop, Lockheed, General Electric). Las grandes firmas abastecedoras del gran mercado de armas norteamericano tratarán siempre de presionar al Congreso para la asignación de mayores cuotas para el presupuesto militar. Se ve aquí claramente el dominio de ciertos intereses sobre otros.

⁴⁸ El representante más destacado del Modelo de la élite del poder ha sido C. Wright Mills, quien en su libro "The Power Elite" afirma que un número relativamente pequeños de individuos, un subgrupo del juego total de funcionarios elegidos y nombrados, domina el proceso de toma de decisiones. Aunado a ello, destaca que estas personas forman un grupo cohesivo de individuos de la misma opinión y realmente constituyen una élite.

e) Modelo Pluralista

El mayor representante del modelo **PLURALISTA** es Robert Dahl, autor del libro "Un prefacio a la teoría de la democracia" ⁴⁹. En él explica que no hay un modelo unitario en la toma de decisiones y que por lo tanto en cada asunto hay áreas especializadas y también hay élites.

Lo que propone este modelo es conjuntar toda esta suerte de actores e intereses que están contrapuestos entre sí y a partir de esto tratar de compartir algunas de las áreas para la toma de decisiones. Es un modelo que prácticamente parte de la idea de vinculaciones de intereses particulares.

Los pluralistas imaginan que todo tipo de proceso de toma de decisiones es un pastel, y que cada actor corresponde una rebanada del mismo; al final el producto último es la suma de los diversos intereses que intervienen en el proceso.

Como elementos de crítica a este modelo puede señalarse el problema que ofrece el hecho de que cada actor se le permita dominar cierta área, construyendo en torno a sí un espacio de dominio quasi exclusivo.

De manera general, puede que los anteriores modelos son los comunmente referidos para describir la toma de decisiones. Aun cuando

⁴⁹. Dicho libro fue publicado en 1956 por University of Chicago Press.

sería difícil optar exclusivamente por uno ⁵⁰, el modelo que mejor explica los procesos de toma de decisiones es el de *política burocrática*.

No se puede tomar un enfoque único, no obstante si se puede tratar de identificar cuales son los actores que intervienen en el proceso de toma de una decisión.

Cabe resaltar que los actores y los procesos en la toma de decisiones son diferentes, cada uno debe actuar en función de la decisión que va a tomar, todo depende de la naturaleza del fenómeno que se va a tratar. Un mismo actor puede de forma diferente participar en varias decisiones dependiendo del problema que se trate.

Por lo regular, los procesos serios de toms de decisiones se suscitan siempre en períodos de crisis.

4. COMPONENTES DE LOS MODELOS DE TOMA DE DECISIONES

Si bien la multiplicidad de modelos hace que metodológicamente sea imposible optar por una serie de elementos como los básicos a observarse, existe un consenso en lo relativo a los componentes más elementales de todo modelo:

- Identificación de los actores, procesos, y la naturaleza del problema en cuestión.
- Determinación de la existencia de los élites.

⁵⁰.De hecho, una postura semejante sería a todas luces errónea al desconocer los elementos que ofrece cada uno de los modelos de forma separada. Como en otros ámbitos, la alternativa ecléctica se presenta como la más conveniente.

- Valoración de las decisiones como producto de la interacción compleja entre actores en un proceso de política burocrática.

La parte de las decisiones responden a un proceso de política burocrática, debido a que es sumamente importante la interacción de cada uno de los actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones. Se reconoce toda la serie de actores, pero en una infinidad de casos quien toma la decisión va a ser el Presidente quien es la figura central del proceso ⁵¹.

Cabe aclarar que no sólo los actores directos tienen cabida en el proceso, también hay una serie de actores indirectos que tienen un especial peso, refiriéndonos concretamente a grupos de intereses. Su importancia radica no sólo en que estos grupos intervienen en la toma de decisión, sino también porque pueden proyectar una imagen al exterior del órgano decisorio (fundamentalmente a través de la prensa o mediante artículos ofensivos en torno a una decisión tomada).

En ese sentido, es necesaria una evaluación de la interacción con los grupos de intereses o diversos cuando uno va a tomar una decisión o cuando uno analiza un modelo de decisiones.

Por otra parte, es importante considerar también la influencia del Congreso en la toma de decisiones. Históricamente, es a través de esta institución como el Presidente va a asegurar un equilibrio necesario y deseado en su administración. Si el Congreso está de acuerdo con alguna decisión va a reproducir uno de los esquemas más importantes del sistema político norteamericano, que es la decisión consensual. El consenso en

⁵¹, Richard Brown. "Toward coherence in Foreign Policy: Greater Presidential Control of the Foreign Policymaking Machinery". Department of politics. New York University, 1988.

política exterior ha sido una de las características básicas que ha mostrado la política exterior norteamericana de tiempo atrás. Lo hubo hasta Vietnam y después se rompió ⁵².

Se debe tener presente al Congreso para evitarse situaciones no deseadas de reprobación a propuestas resultado de largas deliberaciones entre el Presidente y sus colaboradores.

Otro grupo característico lo constituyen los partidos políticos. Estos también tienen que ver en los procesos de decisiones justamente porque estos están dando el punto político, la reacción representativa de los intereses de una nación a través de los foros instituidos para estos propósitos.

Cuando se hace una comparación de actores, que es lo que va a alimentar en buena medida el presente trabajo, se debe realzar también la referencia teórica como se realizó con antelación. La explicación de los modelos es una antecedente que servirá para analizar el punto a tratar.

5. ACTORES QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR

MARCO DE REFERENCIA

El Escenario a tratar es un escenario de pugna burocrática que es cada vez más interesante en Estados Unidos por varias razones.

⁵² Carlos Rico, "El Impacto de la crisis de consenso sobre la toma de decisiones en política exterior de Estados Unidos" Cuadernos Semestrales N°. 10, segundo semestre 1981. Instituto de Estudios de Estados Unidos, CIDE.

En primera instancia, cuando uno piensa en la rama ejecutiva hay que ser sumamente cauto, ya que en Estados Unidos la rama ejecutiva es una figura cada vez más difusa.

En México, por rama ejecutiva entendemos el Poder Ejecutivo Federal, es decir el Presidente y sus colaboradores, con juicios prácticamente racionales, es muy improbable ver escenarios de pugna burocrática porque su experiencia en política exterior ha sido y es una.

Por ejemplo, no se cuestiona si se pone en práctica el principio de no intervención, no obstante si habrá pugna entre las distintas instancias en cuanto a el Tratado de Libre Comercio, la SRE piensa un cosa y SECOFI otra, pero en realidad los grandes temas de la política exterior han sido consensuales, unitarios, y pareciera que el Ejecutivo es uno sólo, que SRE, el Presidente y el Congreso actúan consensualmente.

En Estados Unidos no es tan sencillo, lo que ha sucedido en los últimos años es lo que muchos autores consideran "el surgimiento de una *cuarta rama* sumada a las del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, esta es *la rama presidencial* que es una instancia totalmente separada de la rama ejecutiva"⁵³.

La Rama Ejecutiva lo que pone en evidencia es el gran poder y la gran centralización que ha tenido el Presidente en proceso de toma de decisiones. Al estudiar esta cuestión se aprecia que en Estados Unidos generalmente se tiende a analizar a partir del escenario de la pugna burocrática, por eso este es un modelo sumamente frecuentado.

⁵³Polsoy, Nelson. "Thoughts on Congress, National Security, and rise of the Presidential Branch". En *The Atlantic Community Quarterly*, primavera 1988.

Esto sucede así porque la constitución de esta cuarta rama lo que está revelando es que aparte de la centralización, se ve la pérdida de poder relativo de los otros departamentos.

¿Como opera esto en Estados Unidos a grosso modo?.

5.1 LOS CIRCULOS DEL PODER

Para esclarecer el modelo de toma de decisiones en materia de política exterior, utilizaremos los círculos de Spanier ⁵⁴. Mediante este modelo, se puede observar que el centro del mismo es el que encabeza el Presidente con algunos asesores. Estos asesores son los que en la actualidad integran la oficina de la Casa Blanca.

Esta oficina tienen un Secretario (Chief of Staff), que es el equivalente al Secretario de la Presidencia. De esta oficina dependen de una serie de oficinas que son literalmente pequeñas secretarías de Estado (*todo esto dentro de la Oficina de la Casa Blanca*).

Una de estas oficinas es el National Security Council que a ciencia cierta, es el similar del Departamento de Estado, y en él se toman una gran cantidad de decisiones en materia de política exterior.⁵⁵

La *Office of Management and Budget (OMB)* es el equivalente literal al Departamento del Tesoro. Ambas instancias abordan los mismos asuntos, sin embargo, no necesariamente coinciden en la toma de decisiones.

⁵⁴Ver Spanier, John. "How American Foreign Policy is made?". Krieger Publishing Company, 2ª, edición 1981.

⁵⁵Polsby, Nelson. Op. Cit., pág. 98.

La crítica que se ha hecho al Departamento de Estado radica en cómo esta instancia ha permitido la pérdida de espacios ante otros órganos como el Consejo de Seguridad Nacional.

El Council of Economic Advisors dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente es literalmente el Departamento del Tesoro. En ocasiones para tomar una decisión se le atribuye un mayor peso a lo que proponga un asesor o el coordinador general de esta oficina que a lo que pueda proponer el Secretario del Tesoro, por ejemplo.

De tal suerte, es aquí donde muchos autores tratan de identificar la existencia de un Ejecutivo paralelo o una cuarta rama, **la rama presidencial**, una rama cada vez más grande que requiere cada vez más de más asesores, cuya estructura burocrática ha crecido mucho, en demérito de la rama Ejecutiva como tal.

Por citar algunos ejemplos, en materia de fuerzas armadas el símil del Departamento de Defensa, es el Joint Chief of Staff. En el caso de estas instancias, la negociación de un tema en común se realiza entre ambos, pero es de suma importancia considerar quien tiene una mayor cercanía hacia el Presidente, ya que ese es un punto decisivo. Los argumentos de la oficina del Presidente, tienen un peso significativo, por lo que en este caso también se suscita una pugna interesante.

El Ejecutivo no está exento de problemas. Conforme al paso de los años ha experimentado procesos de descomposición desde el punto de vista de las decisiones. Estas antes se tomaban como un cuestión unitaria, una confluencia de intereses, entre el Presidente y sus Secretarios, pero en la

medida en que la política exterior se ha especializado y se han creado más oficinas y eso se han tornado más difusos.

La razón fundamental para la creación de estas estructuras paralelas radican en el enorme tamaño de la rama ejecutiva. Cabe señalar que, no es lo mismo para el Presidente tratar con el Departamento de Estado que tienen más de 3,500 empleados y que tiene pequeñas oficinas para cada uno de los países, que recurrir a la Oficina Ejecutiva que cuenta con un sistema ágil para el tratamiento de los diversos temas.

La gran estructura burocrática de este Departamento, hace que un tema se pierda. Por lo tanto, cuando el Presidente necesita una decisión rápida no va a tener que recorrer a toda una estructura burocrática para llevar a cabo una decisión este es el motivo primordial por el cual se decidió crear una oficina paralela al interior de la Casa Blanca, para poder contar con información ágil y confiable, con constancia y sin tener apego a la estructura burocrática. (Ambas instancias tienen acceso a la misma información).

6. LA TOMA DE DECISIONES EN ESTADOS UNIDOS HOY

Actualmente, puede afirmarse que la toma de decisiones en Estados Unidos atraviesa por un período crítico. Si bien es cierto que las decisiones se toman de cualquier forma, no es posible desconocer la existencia de fenómenos que parecen redefinir los parámetros tradicionales para la toma de decisiones en política exterior.

Uno de los fenómenos que han tornado complejo el proceso por el cual se llega a adoptar una decisión, ha sido la fragmentación de los antes sólidos núcleos decisorios en Estados Unidos.

A partir de 1947, con la promulgación de la Ley Nacional (National Security Act) se suman a la burocracia norteamericana dos de las instancias que habrán de ampliar los canales posibles de política: el Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Defensa ⁵⁶. A partir de entonces se vislumbra un escenario político que engendraba notables bases de conflictividad, ya que las labores desempeñadas por el CSN habrían más tarde de entrar en verdadera pugna con las realizadas por el Departamento de Estado.

Dicho Consejo habría de extrapolar muchos de los propósitos para los cuales fue creado (Asesoría, diseño de escenarios posibles, estrategias y recomendación directa al presidente) para convertirse en un verdadero órgano de decisiones que en sus más de 45 años ha minado notablemente al Departamento de Estado en el diseño de política exterior.

Por otra parte, el ámbito internacional se ha tornado cada vez más amplio y puntual de manera tal que ha sido necesaria la creación de una serie de organismos que muchas veces pueden confluir en un mismo tema a partir de perspectivas distintas.

Este nuevo fenómeno de fragmentación ha sido uno de los hitos más importantes que registra la historia reciente de la política exterior de Estados Unidos, ya que de él se desprende lo que algunos autores

⁵⁶Para mayores informes, véase "Two jobs, not one" En Foreign Policy, summer 1977.

consideran el surgimiento de la política exterior especializada por sobre la integral o unitaria ⁵⁷.

Partiendo de la base de que no hay modelos unitarios, sino de que hay una serie de modelos, que responden a las características del proceso mismo de las decisiones, hay una notable fragmentación. Algunos autores como **Luis Maira** han hecho propuestas como la política exterior norteamericana no puede ser analizada a partir de una lógica única. Para este autor, la política exterior es la suma de políticas exteriores especializadas, particularmente en el caso norteamericano.⁵⁸

El distingue la política exterior diplomática que es la que lidera el Departamento de Estado. Reconoce una política exterior militar, que es la que lidera el Departamento de Defensa. Advierte la existencia de una política exterior de justicia, protagonizada por el Departamento de Justicia, un política exterior económica, a través del Departamento del Tesoro, y así sucesivamente, una serie de políticas que responden a la especialización que ha sufrido el sistema en Estados Unidos. Antes por ejemplo, era Inimaginable que el Tesoro tuviera algo que ver en política, y cada vez vemos como la negociación de una deuda externa tiene mucho que ver con las decisiones que toma el país. El buen clima diplomático se puede romper por una negligencia económica, una negativa de pagos, etc.

Tal vez esta situación "per se" no sea alarmante si con ello se llegan a adoptar decisiones que atiendan directamente el problema que afecta los intereses norteamericanos. Lo grave está en el hecho de que muchos

⁵⁷ H. Bradford Westerfield, op. cit.,

⁵⁸ Luis Maira, "La formulación de la política exterior norteamericana hacia América Latina" Mimeo, CIDE/IEEU, 1986.

temas del actual sistema internacional, por su naturaleza global, afectan los intereses particulares de muchas de estas dependencias. De esta forma, ante un problema como la migración indocumentada a Estados Unidos, se pueden encontrar decisiones distintas al mismo fenómeno. El Departamento de Estado sería más de la idea de un acuerdo político con México para reducir el flujo de inmigrantes a ese país; en cambio, el Departamento de Justicia, y en especial el Servicio de Inmigración y Naturalización sería más de la idea de combatir severamente el problema e impedir a toda costa el flujo de migrantes; el Departamento de Trabajo, motivado más bien por la necesidad de mano de obra en actividades rechazadas tradicionalmente por los norteamericanos, estaría más por la adopción de programas de trabajadores temporales y no del cierre de la frontera; por su parte, el Departamento de Defensa con criterios estrictamente militares favorecería más la contención física del fenómeno a través de la edificación de bardas y el monitoreo permanente de la frontera, etc.

Si a ello sumamos los puntos de vista del Congreso y la existencia de una pugna bipartidista, en consecuencia de diversos puntos de vista sobre el mismo fenómeno, es perfectamente claro como la base actual para la toma de decisiones podría ser terriblemente anárquica.

Tal vez en buena medida esto explica la necesidad de asumir la toma de decisiones por canales distintos, en otras palabras de lo que se trataría es de cerrar el círculo, limitando tanto los órganos como las "voces" que el presidente consulta para tomar una decisión.

John Spanier propone que siempre que se analice un proceso de toma de decisiones, se piense en estos procesos a partir de un esquema de círculos concéntricos. Al centro del círculo en donde se toma la decisión se encuentra la élite, esta será un pequeño círculo encabezado por el Presidente y unos cuantos asesores.

En el siguiente círculo estarán algunos burócratas de menor nivel, los servicios armados, los científicos, etc. En el siguiente nivel estará el Congreso, los Partidos Políticos, los grupos de intereses. En el último grupo se encuentra la opinión pública y los medios.

A partir de este esquema es como se trata de ilustrar la existencia de decisiones asociada a determinadas personalidades del ámbito político de cada uno de los países. Son los círculos más representativos.

En todo caso, el Presidente ha ganado más espacios en materia de política exterior a raíz de estos fenómenos de fragmentación.

III. LA PRESIDENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

3.1 ANTECEDENTES

Al analizar las bases de la presidencia norteamericana en política exterior encontraremos necesariamente dos grandes fenómenos que explican la creciente importancia que ha tomado la Presidencia en el proceso de la toma de decisiones. Sabemos de la existencia de un marco normativo general que define la división de poderes los cargos principales del *Ejecutivo, Legislativo y Judicial*, sus limitaciones, así como el delicado andamiaje que da sentido al sistema de pesos y contrapesos (*check and balances*)⁵⁹ del sistema político norteamericano

No obstante, ello no corresponde a la realidad del poder presidencial en asuntos internacionales, razón por la cual nos permitimos proponer una base explicativa al papel que juega en la diplomacia.

Los padres fundadores se preocuparon demasiado de no caer en la fragmentación de poderes que había dado origen a los gobiernos absolutistas europeos. Por ello, confeccionaron un sistema de equilibrio basado en la clara delimitación de las atribuciones de los tres poderes acorde con la corriente del liberalismo político.

Siendo esa su preocupación, la existencia de un Ejecutivo, específicamente de un Presidente creyeron necesario impedir que este se fijará en la figura central del sistema. Así se contruye la democracia en

⁵⁹ En *American Democracy in Theory and Practice* (Nueva York: Rinehart, 1951), pp. 9997-9999 se encuentra un resumen del libro de texto de los argumentos contra la aprobación de los tratados por el Senado. Los autores son Robert K. Carr, Donald H. Morrison, Marver H. Bernstein y C. Snyder.

Estados Unidos de América, a través de una limitación notable del Ejecutivo y de una superposición del Legislativo.

Es así que en la Constitución de los Estados Unidos puede observarse claramente como las facultades del Presidente se limitan a áreas muy específicas, y es en el artículo II, donde consagrará la existencia del Poder Ejecutivo. Dicho instrumento incluye la primera gran limitación que los constituyentes pretendieron dar al Ejecutivo.

Si bien este artículo establece una posición relativamente dominante en cuanto a ser el encargado de ejecutar la política, no es menos cierto que constitucionalmente hablando las atribuciones presidenciales parecieran no ser tan amplias. De lo anterior resulta la subordinación presidencial al Congreso.

3.2. FUENTES DE PODER PRESIDENCIAL: INFLUENCIA FORMAL

3.2.1. EL PODER EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo de los Estados Unidos asume mayor responsabilidad en la formulación de la política exterior que los otros dos poderes. La lógica, la historia, la legislación y la necesidad se unen para colocar al Presidente y a sus subordinados en una situación peculiarmente ventajosa, en lo concerniente a la formulación de las decisiones por las que se rige la conducta norteamericana. De entre los varios motivos de esa preeminencia ejecutiva, podemos seleccionar tres, que son especialmente pertinentes.

En primer lugar, posee y puede obtener muchísimos informes, sin los cuales le sería imposible, inútil o perjudicial emprender cualquier acto. En segundo lugar, es el medio de contacto oficial internacional. Trata directamente con los demás Estados del mundo. Esto crea una relación íntima entre decisión y ejecución, lo que coloca al Ejecutivo en condiciones de estar preparado para entrar en acción rápidamente. En tercer lugar, cuenta con la colaboración de agentes expertos y competentes que conocen el "porqué" y el "cómo" de la política y, por lo tanto, están en condiciones de sugerir con mayor eficacia la conducta, que convenga adoptar y explicar asimismo el motivo de esa conducta.

- **La Presidencia.**- Si convenimos en que el Poder Ejecutivo es el centro donde se elabora la política, tendremos necesariamente que llegar a la conclusión que el Presidente es el corazón de todo el proceso de elaboración de la política.

En primer lugar, en los asuntos internacionales, la posición que ocupa el Presidente es de responsabilidad principal por todas sus decisiones y todos sus actos ejecutivos. Tanto el derecho internacional como la Constitución de los Estados Unidos le convierten en portavoz oficial de las relaciones exteriores. Sólo él puede tomar las decisiones definitivas acerca de la política que debe seguirse. Está facultado, y generalmente aprovecha esa facultad, para delegar a sus subordinados gran parte, y a veces toda su autoridad de acción; pero dichos subordinados adquieren compromisos únicamente porque el Presidente ha delegado en ellos sus facultades y obran con sujeción a su ratificación definitiva (la que quizá sea únicamente implícita). El Presidente no puede eludir su responsabilidad definitiva por

cualquier decisión sobre política que emane del Poder Ejecutivo. Aun en el caso de decisiones que prácticamente ha tomado obligado por el Congreso, no por ello cesa su responsabilidad en su ejecución y cumplimiento.

En lo que concierne a la formulación de la política, una segunda función del Presidente la constituye su facultad de fijar una línea general de conducta. En forma que no está al alcance de ningún otro funcionario, puede trazar propósitos definitivos, dar expresión al interés nacional y delinear intenciones futuras. Después de que se han tomado esas decisiones generales, sirven casi siempre de estructura de actos más detallados que emprenden los funcionarios subordinados. El dominio que el Presidente ejerce sobre sus ayudantes es lo suficientemente grande para lograr que se cumplan sus deseos. La facultad de iniciar una línea de conducta corresponde sólo al Presidente, aun cuando frecuentemente éste la ejerce aprobando las sugerencias que le hacen sus ayudantes.

Otra característica de la posición que ocupa el Presidente en los asuntos internacionales es que puede tomar decisiones personalmente de cualquier género, por difíciles que sean. Por lo general, los requisitos administrativos lo limitan a las consideraciones más amplias y a la labor compleja y vital de coordinar la conducta del gobierno. Pero cuando así lo desee, puede asumir la autoridad que a él sólo corresponde y decidir cualquier parte de un problema, o todo el problema.

En resumen, podemos decir que el papel que desempeña el Presidente en la formulación de la política exterior es poco más o menos el siguiente:

1) asume la responsabilidad definitiva por todas las decisiones que se tomen; 2) generalmente traza la línea principal de conducta que ha de seguirse en los asuntos importantes; 3) toma personalmente las decisiones que mejor le parezcan. En pocas palabras es el ápice de la pirámide formuladora de la política y puede desempeñar un papel tan amplio como lo desee.

Facultades constitucionales y legales del Presidente.- La Constitución confiere al Presidente un número limitado de facultades muy importantes, que se refieren a la política exterior. El es el único que puede negociar tratados; nombra a los embajadores norteamericanos; "recibe" a los embajadores de otros estados; es el comandante en jefe de las fuerzas armadas; a él sólo corresponde negociar *convenios ejecutivos* y, con frecuencia, hacer que se cumplan, sin necesidad de obtener la aprobación del Congreso.

Personal Ejecutivo.- A causa de la posición que ocupa el Presidente como jefe legal de todas las actividades ejecutivas que atañen a las relaciones exteriores y a causa también de su función única como formulador de la política, se ha creado en torno del jefe del Ejecutivo una organización muy complicada que constituye el personal.

El propósito es ayudar al Presidente en el desempeño de la misión de iniciar, coordinar y asumir la responsabilidad por los actos que lleve a efecto. Las dependencias del ejecutivo son de diversos tamaños y se encuentran más o menos próximas al Presidente.⁶⁰ Aquellas a que nos

⁶⁰ E. H. Hobbs, "Behind the President" (Washington D.C.: Public Affairs Press, 1954, se refiere detalladamente al personal Ejecutivo.

referiremos aquí (con excepción del Estado Mayor Conjunto) entran en el equipo administrativo conocido como la Oficina Ejecutiva del Presidente.

La Oficina de la Casa Blanca: figuran los ayudantes personales del Presidente. Está formada por un número relativamente pequeño de ayudantes administrativos y personales, y de secretarios. Desempeña los deberes que señala a cada uno de sus miembros el Presidente mismo. Pertenecen a ese grupo, aunque su importancia sea muy especial, el ayudante especial del Presidente, cuya misión se limita exclusivamente a los asuntos exteriores, y quien, ha obtenido bastante libertad para tomar decisiones propias en lo concerniente a la determinación de la política.

El Estado Mayor Conjunto: figuran jefes uniformados de los tres servicios armados y otro jefe que preside las juntas y que es escogido entre los tres servicios (este último no vota). Legalmente, el Estado Mayor Conjunto es el principal consejero militar del Presidente y tiene a su cargo las recomendaciones estratégicas fundamentales. Es el conducto oficial por el que el punto de vista de los servicios armados es expresado al Presidente.

La Oficina de Movilización para la Defensa: Figurando en cierto sentido como la contraparte del EMC, la oficina de Movilización para la Defensa, bajo su propio director, encabeza el componente no uniformado de la organización gubernamental destinada a la defensa. El director es el principal consejero del Presidente en todos los asuntos que se refieren a la movilización interna que no sea la militar, inclusive la movilización interna, de la acumulación de reservas de material, de la estabilización económica y de multitud de otros asuntos semejantes. Sin embargo, conviene subrayar que la ODM, es algo más que una dependencia del Ejecutivo. Además de

sus funciones de asesorar, tiene a su cargo amplios deberes de operación, que le han sido asignados por la ley y por el Ejecutivo.

Consejo de Asesores Economicos: su inclusión en esta lista demuestra la penetrante influencia de los asuntos extranjeros en la vida norteamericana actual. El CAE, no guarda relación directa con la política exterior, pero es axiomático que hoy en día la potencia económica es una de las más importantes armas internacionales de los Estados Unidos. Su labor, es recomendar al Presidente las medidas que conviene tomar para conservar el máximo de productividad y prosperidad de la economía norteamericana. Sus recomendaciones deben coincidir con las de la OMD, pues de otra suerte habrá grave conflicto y un posible desquiciamiento.

El Consejo de Seguridad Nacional: aunque forma parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente, el Consejo es un organismo único, tanto por su composición como por su funcionamiento. Creado por una ley expedida en 1947, viene a ser la junta de alta estrategia de la política de seguridad norteamericana. Está formado por el Presidente, como jefe, el Vicepresidente, el Secretario de Estado, el Secretario de la Defensa, el Director de la OMD y -en la práctica- por otros altos funcionarios designados por el Presidente.

El NSC, tiene un personal permanente, encabezado por un secretario ejecutivo, quien no obstante su carácter anónimo y su carencia de mando, está considerado con frecuencia como uno de los seis hombres que más influencia ejercen en lo concierne a la política exterior. Goza de acceso directo al Presidente, a quien ayuda a trazar el programa de labores de las juntas semanales del Consejo.

En la práctica, las funciones del Consejo son dobles. En primer lugar, hace recomendaciones al Presidente acerca de todos aquellos asuntos que se relacionan con la seguridad de los Estados Unidos y que requieren decisiones del Presidente. En segundo lugar, reúne a los funcionarios de mayor importancia que se dedican a atender a la política exterior, permitiéndoles así que sostengan entre ellos pláticas extensas y francas.

El Servicio Central de Inteligencia: definido prácticamente como una especie de cámara de compensación de informes confidenciales, que depende directamente del Consejo de Seguridad Nacional. Trata de coordinar todos esos informes y de desempeñar el papel de agencia central dedicada a la distribución de datos confidenciales, como correlatora de informes que emanan de otras fuentes y como sintetizadora de "cálculos acerca del valor de los informes confidenciales, pero (de acuerdo con la ley) únicamente se ocupa de aquellas actividades que pueden desarrollarse más eficazmente en forma central.

La Oficina del Presupuesto: la última dependencia del Ejecutivo a que necesitamos referirnos es la oficina del Presupuesto. Aquellos que se dedican al estudio del gobierno norteamericano saben algo acerca del papel clave que desempeña la oficina del Presupuesto en todos los asuntos que corresponden a su nombre y de la facultad que tiene para revisar todas las solicitudes de legislación, presentadas por los diversos departamentos del gobierno. Si se considera que los asuntos exteriores - concebidos en su forma más amplia - representan ahora aproximadamente tres cuartas partes de los gastos del gobierno, se comprenderá que, el papel de la oficina del Presupuesto, consistente en dar curso, aprobar o desaprobado, conceder importancia o restársela, a las

solicitudes de asignaciones, tiene inmenso influjo en el contenido de la política. Además, el director de la oficina del Presupuesto es uno de los principales consejeros fiscales del Presidente.

Las atribuciones del Presidente en materia de política exterior se han dividido en dos parámetros el **formal** y el **real**. El **primero**, porque de acuerdo con Constitución específicamente el artículo II, el Presidente tiene ciertas atribuciones de poder así como algunas limitaciones en su accionar político y no debe pasar más allá de lo establecido legalmente; el **segundo**, esta apoyado por un grupo reducido de personas cercanas a él en una oficina llamada "**Oficina de la Casa Blanca**". Es el sitio donde realmente la política a aplicarse va más allá de los preceptos establecidos en la Carta Magna.

En un principio la Convención de Filadelfia, le confirió sólo tres poderes: llevar a efecto las leyes de la Nación; designar funciones especiales a los funcionarios superiores, en los casos que ameriten tal caso; y el poder del veto. Sin embargo, estos poderes formales se han incrementado, debido a las condiciones internacionales. Los Constituyentes, deseaban constituir un Ejecutivo bastante fuerte para penetrar en las regiones más remotas de la Unión, asegurar con eficacia la defensa común y tranquilidad interna, pero bastante limitado para poder sancionar sus actos. Estos poderes decisivos, se encuentran contenidos en las siguientes declaraciones cuyos términos son tan amplios que no fijan los límites de autoridad:

Artículo II. Secc.1- "El poder Ejecutivo estará investido en un Presidente de los Estados Unidos de América. Este desempeñará su cargo por un período de cuatro años..."

Secc.2.- El Presidente será Comandante en Jefe del Ejecutivo y la Armada de los Estados Unidos, de la Milicia de los Estados que forman la Unión cuando estos sean llamados al servicio efectivo... Con el consejo y consentimiento del Senado, estará facultado para celebrar tratados, estos antes de ser firmados deben ser aprobados con la anuencia de dos terceras partes de sus miembros presentes; designará por obra y concurso a los Embajadores, Ministros Públicos y Consúles, designará altos funcionarios de gobierno con aprobación de la mitad de los senadores presentes.

Secc.3.- "...recibirá a los Embajadores y a otros Ministros Públicos; cuidará de que las leyes sean acatadas fielmente y asignará las comisiones de todos los funcionarios del gobierno.⁶¹

La responsabilidad de "cuidar que las leyes sean fielmente cumplidas" lo coloca a la cabeza de la aplicación de la ley en lo referente al gobierno nacional. Todo funcionario civil, federal y militar recibe su poder del Presidente, esta estará circunscrita por los dos poderes constitucionales investidos en las otras dos ramas legislativo y judicial.

La posición dominante en la política exterior esta basada en la autoridad constitucional. La esencia del trabajo presidencial se encuentra en la toma de decisiones, sobre asuntos externos, política económica y literalmente cientos de asuntos importantes. La tarea es difícil, y tiene

⁶¹. —Constitución Política de los Estados Unidos de América. Con notas explicativas. Adaptado con autorización de The World Book Enciclopedia. 1986.

muchos obstáculos para tomar la decisión racional (según Allison)⁶² contando con múltiples opciones e instituciones disponibles para tomarla.

Las disposiciones del Artículo II están entre las que tienen más la condición de esquemáticas de todo el documento básico. Los poderes y obligaciones que incluye la investidura del Presidente se expresan en los términos más generales, por lo que la Constitución, contiene así controles sustanciales contra los abusos de autoridad del Ejecutivo; su lenguaje se ha interpretado invariablemente en el sentido de que confiere poder suficiente al enfrentar las necesidades del cargo. La autoridad presidencial va más allá que el fundamento constitucional. Es una mezcla de poderes hechos valer por los ex-presidentes durante la historia del país, que han alcanzado, por el ejercicio repetido.

Según, el Artículo II especifica que: "Ninguna persona que no sea ciudadano nativo o ciudadano de los Estados Unidos en el momento en que se adopta esta Constitución, es elegible para cargo de Presidente."⁶³

El documento por sí sólo atribuye tan expresamente el poder de dirigir las relaciones exteriores del país como lo hace, por ejemplo, al delegarle esa autoridad para regular el comercio o para establecer impuestos. Distribuye ciertos aspectos del poder sobre la diplomacia entre las Secretarías. Pero

⁶² Graham T. Allison, "La esencia de la decisión". Análisis explicativo e la crisis de los misiles en Cuba. RIAL. Buenos Aires.

⁶³ Constitución Política de los estados Unidos de América. La cláusula que hace elegibles a aquellos que eran ciudadanos en el momento en que se adoptó la Constitución es actualmente de una significación puramente histórica. Se incluyó por respeto a aquellos patriotas revolucionarios, nacidos en el extranjero y que se habían ganado los más altos honores en su país de adopción.

las disposiciones orgánicas que delegan esos poderes específicos no abarcan ampliamente el ámbito exterior.

La posición del Presidente en este respecto depende de su categoral de Jefe del Departamento de Estado, el único que posee los medios para tomar decisión en la política exterior, y de las disposiciones constitucionales relativas a la designación y recepción de diplomáticos.⁶⁴

3.2.1. LA CONSTITUCION

Adoptada el 4 de marzo de 1789, es el instrumento básico y ley suprema de la república. En su formulación, algunas de las ideas que se incorporaron eran nuevas, otras fueron extraídas de la tradición británica y de la experiencia práctica que tuvieron los 13 estados fundadores, con respecto al autogobierno. "La declaración de Independencia fue una pauta importante, ya que concentró la atención de los delegados hacia los propósitos del país: servicio al pueblo y conservación de los derechos y libertades humanas. Las obras de filósofos políticos europeos como Montesquieu y Locke influyeron igualmente en muchos de los delegados."⁶⁵

Cabe señalar que, en el período de formación constitucional, surgieron algunos nuevos líderes, y no se produjo ninguna auténtica contrarrevolución mediante la cual un grupo de norteamericanos sustituyera totalmente a otro. Más bien algunos hombres clave cambiaron

⁶⁴,ibid. pp.130

⁶⁵,ibid. pp.32-35 además ver Hamilton, Madison y Jay. El Federalista México, FCE 1982 p.169-189

su manera de pensar acerca del tipo de instituciones políticas que se requerían para canalizar las debilidades (y también las virtudes) de los hombres a fin de lograr el bien público." 66

La Constitución, fue escrita en nombre de "Nosotros el Pueblo" por delegados de los Estados de la Confederación a mediados de 1787, en Filadelfia; prescribe los principios generales de la estructura y el funcionamiento del gobierno y no se detiene en los detalles pequeños como lo hacen constituciones de otros países. Esto según nuestro punto de vista es porque el problema inmediato al que se tuvieron que enfrentar sus creadores fue con respecto a si los Estados de la Confederación se convertirían en naciones soberanas o si se unirán para formar un gobierno central efectivo. Para resolver ese problema, la Constitución proponía un esquema general de gobierno; al estipular en ella todos los detalles del futuro gobierno que habrían frenado al obtener una rápida aprobación, y por eso se buscó únicamente la aceptación del esquema conjunto. En consecuencia con lo enunciado anteriormente, pueda decirse que, es la razón fundamental de que la Constitución estadounidense ha perdurado a lo largo de más de 200 años con tan sólo 26 enmiendas.

Sin embargo, no requieren decir que fue fácil de lograr ya que en su elaboración se enfrentaron distintos intereses que influyeron en su desenlace. "Los grandes Estados, por ejemplo, proponían la representación en el Congreso según la población, mientras que los Estados pequeños deseaban que la representación fuera igual, independientemente de la población. Los Constituyentes lograron la

66. PETER, Charles. Manifiesto del Nuevo Liberalismo. México, CIDE Cuadernos Semestrales. N° 14 1983 p.331

conciliación aprobando igual representación en el Senado y proporcional a la población en la Cámara de Representantes.

La Constitución, se denomina "ley suprema del país". Esta cláusula significa que cuando las leyes estatales, o las aprobadas por las legislaturas locales, estén en desacuerdo con la Constitución, quedan sin valor las leyes locales. Asimismo, la autoridad final residirá en el pueblo de los Estados Unidos, este puede cambiar la ley básica si así lo desea, mediante enmiendas a la Constitución, o (cuando menos en teoría) redactar una nueva. No obstante, esta no se ejerce de manera directa. Las funciones cotidianas del gobierno son generalmente delegadas por el pueblo a los funcionarios públicos, tanto de elección como de nombramientos. Por esa razón (que la autoridad del pueblo no se ejerce de manera directa), prevé la destitución de un funcionario público, en casos extremos de mala conducta o incumplimiento mediante el proceso de juicio político (Artículo II, sección 4).

También, contiene las leyes básicas de la nación que establecen la forma de gobierno nacional; define los derechos y libertades del pueblo estadounidense; define los objetivos del gobierno y los métodos para alcanzarlos. Su base fundamental es la de configurar un gobierno que ejerza directamente su autoridad sobre todos los ciudadanos, pero proporcionando facultades y derechos a éstos y a las entidades federativas para lograr un ejercicio equilibrado del gobierno.

Esta compuesta por siete artículos principales y 26 enmiendas. Los tres primeros dividen los poderes del gobierno federal en tres ramas separadas: la legislativa representada por el Congreso; la ejecutiva representada por

el Presidente y su Gabinete; y la judicial representada por la Suprema Corte. Esta división denominada "separación de poderes", se dispuso para evitar que uno de los tres se vuelva demasiado poderoso, surgiendo el equilibrio de poderes.

El Artículo I señala que el Congreso, se conformará por una Cámara de Representantes y un Senado; con facultades para elaborar leyes; establecer los períodos de elección de ambas Cámaras, así como facultades para: la creación y recaudación de impuestos, contribuciones y alcabalas; regulación del comercio interestatal e internacional; acuñación de moneda y regulación de la misma constitución de tribunales inferiores a la Suprema Corte; declaración de guerra; formación, movilización y mantención de ejércitos, y capacidad para el juicio político. También indican las facultades prohibidas al Congreso y a los estados. Entre estas últimas destacan que ningún Estado podrá celebrar tratados, alianzas o confederaciones, ni acuñar moneda ni expedir cartas de crédito. Sin consentimiento del Congreso, podrá imponer gravámenes sobre importaciones o exportaciones, ni derechos de tonelaje, mantener tropas o buques de guerra, celebrar acuerdos o pactos con otros países extranjeros o declarar guerra.

El Artículo II se refiere al Poder Ejecutivo. "... estará investido en un Presidente de los Estados Unidos de América... El Presidente será Comandante en Jefe del Ejército y la Armada de los Estados Unidos... cuidará de que las leyes se ejecuten fielmente."⁶⁷

⁶⁷. Artículo II, Constitución Política de los Estados Unidos.

El Artículo establece que el Poder Judicial residirá en una Suprema Corte y los Tribunales Menores cuya formación sea ordenada por el Congreso. Este poder se extenderá en todos los casos que surjan bajo la Constitución, a las leyes federales, a los trabajadores, a los casos que involucren a los diplomáticos y otros ministros públicos, controversias entre Estados y, entre ciudadanos de Estados que forman la Unión. Esta sección reviste especial interés porque fundamenta el derecho de la Suprema Corte a declarar anticonstitucionalmente las leyes del Congreso, conociéndose cómo "**Revisión Constitucional**".

El Artículo IV se refiere a las relaciones recíprocas de los Estados y las relaciones federales-estatales. Por su parte, el artículo V instaura la supremacía del gobierno nacional ante las disputas que surjan entre las leyes estatales y federales. El Artículo VI estipula que los tratados que se celebren bajo la autoridad constitucional de los Estados Unidos serán ley suprema. Finalmente, el artículo VII establece el proceso de ratificación de la Constitución.

Las primeras diez enmiendas, conocidas como la Declaración de Derechos, instaurarán las libertades de culto, expresión y de prensa; derechos de reunión y petición; de portar armas; derechos en las causas civiles y penales; y, derecho a un juicio justo. Además establece los derechos que residen en los individuos y los Estados que son aquéllos que no se confieren expresamente al gobierno federal ni se prohíben a los Estados.

La Constitución propuesta por la Convención puede considerarse desde dos puntos de vista generales. El primero se relaciona con la suma o

cantidad de poderes que confiere al gobierno incluyendo las restricciones impuestas a los Estados. El segundo, con la estructura particular del gobierno y con la distribución de su poder entre varias divisiones.

Un estudio sobre la cuestión de los poderes cedidos al gobierno general innecesaria o indebida que abarca una serie de rubros, pueden dividirse en dos clases:

1.- a) Seguridad contra el peligro externo; b) regulación de las relaciones con países extranjeros; c) mantenimiento de la armonía y de las relaciones adecuadas entre los Estados;

2.- d) diversos rubros de utilidad del Ejecutivo; e) prohibición a los Estados de ciertos actos que sólo conciernen al Ejecutivo; f) medidas para dar a todos esos poderes la eficacia debida.

Los primeros comprendidos en la primera clase son los de declarar la guerra y conceder patentes de corso; de establecer ejércitos y flotas; de regular y convocar a las milicias; de cobrar tributos y contratar empréstitos; la segunda clase de poderes, incluye los de regular el intercambio con las naciones extranjeras; celebrar tratados; enviar y recibir embajadores, otros ministros públicos y consúles; definir y castigar los actos de piratería y otros delitos cometidos en alta mar y las infracciones al derecho internacional.⁶⁸

La base de su autoridad surge de la elección realizada por la nación en su conjunto, autoridad que puede renovarse en su fuente después de cuatro años. Por añadidura, esta estará circunscrita por los poderes constitucionales investidos en las ramas (Legislativo-Judicial). Las aseveraciones presidenciales de poder deben tener su fuente en algún

⁶⁸ Idem

documento, ya sea en la Constitución misma o en una ley aprobada por el Congreso. Los actos del Ejecutivo, están sujetos al control judicial por lo que se refiere a su legalidad.

3.3. INFLUENCIA REAL: ESFERAS DE PODER

Por otro lado, los poderes del Presidente en asuntos exteriores se han extendido significativamente más allá de su diseño original. Los creadores de la Constitución adelantaron un papel de formulación política para el Presidente, sin desear el dominio de éste en los asuntos exteriores. El temor que un poder presidencial buscará los intereses personales a expensas del bienestar de la nación los guó a dividir y crear obligaciones para el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en tal forma que el primero no tenga la posibilidad de dirigir en forma individual la política del país.

Los Constituyentes pudieron prever la enorme expansión del poder presidencial que se produjo desde la fundación de la nación. En realidad, éste posee en la actualidad más poder en la toma de decisiones de la que los Constituyentes fijaron en 1787. No obstante, fueron éstos los que hicieron posible el desarrollo de la Presidencia hasta convertirla, en el cargo electivo más poderoso de la nación americana; y que gracias a las disposiciones que se establecieron en el Artículo II de la Constitución, se puede observar claramente.

Bajo las reglas legales y las características individuales de manejo de funciones, se coloca como la fuente de autoridad más importante, como el Director de la Política Interna y Externa del país. Como Jefe del estado,

es responsable por lo que la nación haga o no en sus relaciones con otros países, y por el desarrollo interno de la nación.

Cada Presidente tiene su propio estilo de gobernar y una amplia discreción en la estructuración de sus decisiones dentro de su Oficina. Estas las formuló, a través de una serie de medios y teniendo las consecuencias reales en la eficacia del sistema de asesorías, es decir, los caminos a través de los cuales la organización y estilo pueden afectar las opciones e informaciones del Presidente.

La forma en que recibe asesoría es el arreglo de opciones recibidas y la efectividad con la cual estas sean presentadas. La calidad que la realización de la decisión requiera, es más que la que al Presidente le sea presentada, con una diversidad de observaciones y con la necesidad de que cada punto de vista esté representado por un asesor especialista.

El proceso de asesoría sobre un documento ahorraría tiempo y protegerá la conferencia de la comunicación. Asimismo, dará salida a los problemas que se encuentren en dificultad para expresar, directamente la coyuntura de sus observaciones. La necesidad de que las comunicaciones dirigidas al Ejecutivo sean necesarias y completamente resumidas, provocaría una rapidez en la toma de decisiones.

La toma de decisiones muchas veces acentúa la experiencia como ensayos, para imitar con complejidad de decisiones especialmente en tiempos de crisis. El Presidente muestra una enorme dificultad y complejidad en la tarea de toma de decisiones sobre una extensión de temas. Puede trabajar dentro de un parámetro de prioridades del

gobierno nacional y además de estar limitado por el tiempo, puede dedicar las opciones consideradas así como las informaciones hacia alguna política mostrando un número de riesgos potenciales.

La estructura de organizaciones administrativas será uno de los factores que impedirán el flujo de opciones e informaciones para una toma de decisiones rápida. Sin embargo, su carácter puede demorar el reconocimiento de la información, deforma la calidad y limitar las opciones presentadas por los formuladores.

Al respecto existen diversos instrumentos por los cuales el Presidente toma una decisión rápida y efectiva y dentro de está mencionaremos las instancias principales: Consejo de Seguridad Nacional, Agencia Central de Inteligencia, Operaciones Encubiertas. Estas últimas aún cuando no funge como una institución como la del Consejo, son los principales mecanismos a través del cuál se canalizó una decisión rápida y en ocasiones efectiva.

3.3.1. CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Como lo sugiere el nombre, su función principal, es asesorar al Presidente en la formulación de la política que afecta la seguridad y el interés nacional, asesorar con respecto a la integración de políticas interna, externa y militar relacionadas con la seguridad nacional, permitiendo a, los servicios militares y otros departamentos y agencias del gobierno cooperar con eficacia en asuntos que involucre la seguridad⁶⁹; asesorará al Presidente en relación a cualquier acción inmediata que deba tomar con

⁶⁹. John Fisher, "Masler Plan USA (Nueva York: Harper & Bros. 1951), Cap.I

respecto a crisis nacionales, tales como la conveniencia en el despliegue de fuerzas especiales hacia situaciones conflictivas y militares o que afecten sus intereses internacionales y nacionales, así como asesoría.

Como en el caso de algunas situaciones hipotéticas, existen pocos problemas políticos que afronta el Consejo y que son problemas exclusivamente de Defensa. Asimismo, también, desde el punto de vista del Presidente, casi todos los asuntos de política exterior han estado relacionados de una u otra manera, a la nacional.

Una función esencial que han cumplido el Consejo es la de acercar las posiciones político-militares del gobierno. Los Departamentos de estado y de Defensa constituyen una especie de sociedad en la seguridad nacional. Uno de sus objetivos, es el de otorgar condiciones que aseguren la creación de una posición coordinada del gobierno en el exterior, apoyada por dos oficinas y aprobada por el Presidente. Otra, es agrupar a los funcionarios principales, del gobierno, de mayor rango relacionados con la planeación militar y diplomática, para proponer proyectos nacionales en la política nacional, misma que, una vez aprobada por el Presidente definen las políticas nacionales de manera tal que proporcionen líneas claras y coordinadas para la instrumentación de éstas.

La membresía del Consejo otorga a este grupo, el máximo prestigio y autoridad. este grupo está formado por: el Presidente (Jefe de la Junta), Vicepresidente, Secretario de Estado y de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto y el Director de la Agencia Central de Inteligencia.⁷⁰

⁷⁰ Breckinridge, Scott D. The CIA and the U. S. Intelligence System. Westview Press Boulder and London 1986 pp.2-39

Algunos funcionarios de otras agencias ejecutivas han sido invitados para participar en las reuniones, en la medida en que sus responsabilidades se encuentran relacionadas con los temas programados de la agenda.

Los miembros nunca han votado sobre un tema, ya que el propósito de las reuniones no es la de solidificar un consenso de apoyo a una política particular, sino crear una atmósfera en la cual el Presidente pueda extraer opiniones y consejos que le ayuden a tomar una decisión. En general, aunque esto ha variado de Presidente a Presidente, se ha hecho un esfuerzo para mantener una informalidad como para que él pueda ser testigo de la expresión de perspectivas entre los más altos funcionarios de sus agencias y departamentos. Desde el punto de vista del logro efectivo en la implementación de las decisiones presidenciales, las discusiones otorgan a las agencias, una comprensión más precisa y común del contenido e intención de las decisiones.

La función del Consejo, ha sido siempre, como dice la ley, "aconsejar". Una de sus virtudes es su flexibilidad, razón por la cual la Junta Tower se opusó terminantemente a enmendar la Ley de Seguridad Nacional posterior al caso Irán-Contras. Sin embargo, la experiencia es muy aleccionadora. "Existen determinadas funciones", hacía notar la junta, "que necesitan ser ejecutadas de alguna forma por cualquier Presidente". El reto consiste en extraer "la esencia de tales funciones y la forma en que ese sistema puede operar de manera que minimice la probabilidad de un error grave sin destruir los impulsos creativos del Presidente".

Encontrar el equilibrio, requiere inevitablemente que la estructura del Consejo sea modelada según el estilo personal de gobernar del

Presidente, y renovarla a fin de acomodarse a la clase de miembros e integrantes que el designe. No obstante, la organización y procedimientos básicos instalados a principios de 1987 tienen mucho por lo que deben recomendarse.

Las amplias responsabilidades de política exterior; las capacidades profesionales y la influencia que se deriva de estar asociado con el Presidente, ha permitido que este grupo se transforme en una de las principales fuentes de apoyo y asesoría en la diplomacia. Finalmente podemos deducir el sistema del Consejo en cuatro observaciones:

a) tienen que ver con la amplitud de la base de información de la cual es capaz de extraer tanto opiniones como datos para apoyar las obligaciones de toma de decisiones del Presidente;

b) los Presidentes han utilizado al Consejo de diferentes maneras;

c) en cada administración, varía la influencia sobre los asuntos exteriores ejercidos por el Consejo. La consecuencia de este desarrollo fue por un desplazamiento de la responsabilidad en política exterior; una tendencia que se puede atribuir al hecho de que el departamento de Estado no responde de manera inmediata a las crecientes atribuciones internacionales del Presidente. Como reacción a esta situación, los sucesivos Presidentes sintetizan la necesidad de reforzar su personal;

d) la expansión continua de la influencia del CNS en asuntos exteriores depende de que acciones decide tomar, los futuros Presidentes, en relación al reforzamiento del Secretario de Estado como el Principal asesor del Presidente en asuntos exteriores depende de la decisión presidencial de iniciar un esfuerzo serio y determinado para que esto ocurra. El primer paso hacia la obtención de este objetivo exige una restricción de la autoridad que ha llegado a ser ejercida por el Asesor de Seguridad Nacional.

3.3.2 AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA

La importancia que ha llegado a tener la Agencia en el proceso de la política exterior se debe a:

a) ser responsable de la recolecta y análisis de inteligencia para distribuirla a los formuladores de la política -principalmente al Presidente, al Consejo de Seguridad Nacional y a los Departamentos de Estado y de Defensa;

b) ser encargada de la conducción de acciones encubiertas, primer área en que implementa su política;

c) actuar en el exterior y en la interacción con, la Comunidad de Inteligencia y los formuladores de política. Esto es en la dinámica de las relaciones que la influencia y el papel de la Agencia están determinados. Su efectividad, depende sobre si su evaluación está atendida, si su información es considerada relevante y oportuna, y si la relación con los formuladores, con cada tema o problema esta apoyada o contraria.⁷¹

El Director de la Agencia informa al Jefe de la Comunidad de Inteligencia de los Estados Unidos. Está la incluye: la Agencia de Inteligencia de Defensa, la Agencia de Seguridad Nacional, el F.B.I. y los componentes de la Inteligencia del Departamento de Estado. De todos estos, la A.C.I. es completamente independiente de algún departamento. La Agencia, tiene la facultad para aceptar la solicitud de apoyar con Inteligencia ha algunos miembros del poder ejecutivo. Así, el Director de la Agencia funge como el principal conductor de la información en política exterior. Está, es proporcionada en primera instancia al Presidente y los miembros del Consejo, está dedicada a invalidar la preponderancia de sus fuentes para su análisis y así poder responder a un anteaviso de acciones hostiles desde cualquier posición, y, para pronosticar y monitorear

⁷¹ Ibid. pp. 54-66

desarrollos políticos, económicos y militares del mundo y que tenga efecto potencialmente en los intereses y seguridad del país.

Asimismo, procurará determinar y responder a los formuladores de la política las necesidades más alineadas para su información y análisis. Este debe ser apropiado para la explotación de la inteligencia, la cual es de suma importancia para la política e intereses del país.

Su información encuentra el camino para la creación de diversas rutas: 1) la inteligencia día a día sobre eventos y desarrollos alrededor del mundo, está prevista de altos oficiales con capacidad de decisión muy amplia; 2) la Agencia contribuye a analizar documentos políticos para descubrir eventos y oportunidades potenciales o problemas para Estados Unidos; 3) la inteligencia nacional estimada, puede jugar un papel importante en la formulación de política; 4) los formuladores reciben evaluaciones especializadas por agencias individuales.

Las evaluaciones y búsqueda de documentos son los productos del gran análisis de inteligencia de operaciones en el mundo. La autonomía institucional del Servicio de Inteligencia Americana, es única en el mundo. En tanto esté le confiere con la comunidad con un significativo adversario tan bueno como apoyo satisfecho.

2.4.2.1. OPERACIONES ENCUBIERTAS

Hasta hace dos años, lo que parecería más asombroso de las operaciones "secretas" de Estados Unidos, fue precisamente lo poco secreto en torno a las mismas.

El apoyo a los rebeldes nicaragüenses fue uno de los ejemplos más controvertidos y abiertamente debatidos y financiados. En el caso de Nicaragua, la A.C.I. se convirtió en el agente de las "abiertas" acciones encubiertas.⁷² Sin embargo, el C.S.N. aprobó el NCS 10/2, plan diseñado por el entonces director del Equipo de Planeación Política del Departamento de Estado George Kennan. Este marco un viraje en las acciones encubiertas expandiéndolas de la propaganda a la intervención directa. Según este documento comprende:

- Propaganda; guerra económica; acción preventiva directa incluyendo sabotaje; antiespionaje, medidas de demolición y evacuación; subversión contra naciones conflictivas incluyendo asistencia a movimientos de resistencia clandestina, guerrillas y grupos de liberación de refugiados así como también ayuda a elementos anticomunistas al interior de los países.

El documento también codificó la noción de "negación aparente": las Operaciones deberían ser "planeadas y ejecutadas de tal forma que cualquier responsabilidad del gobierno federal sobre ellas, no pueda ser evidente para el personal federal, no y si a caso fueran descubiertas, podría negar toda responsabilidad en torno a las mismas.

Una evaluación de la operación encubierta en retrospectiva es especulativa, está impregnada de lo que pudo haber sido y no fue, y la historia por supuesto, no permite regresar. Fracasos como Bahía de Cochinos es ejemplo de la "negación aparente" donde se desvaneció por completo.

⁷²ibid. pp. 226-256

A corto plazo las operaciones encubiertas han tenido éxito. Es probable de la acción fuera tan sólo "un poco de apoyo para nuestros amigos" que alteró el balance en la política interna de un país extranjero. Por otro lado, puede ser que el apoyo norteamericano fuera completamente superfluo y que el mismo resultado exitoso se hubiera alcanzado sin su participación. Si éste fuera el caso, toda la acción encubierta llevada a cabo, implicaría necesariamente a los estadounidenses y empañaría el éxito al ponerle la etiqueta "made in U.S.A.", cuando la acción encubierta se hiciera pública.

De las aproximadamente cuarenta acciones encubiertas puestas en marcha a mediados de la década de los ochenta, por lo menos la mitad fueron el tema de algún reportaje periodístico. Sin embargo, sólo algunas fueron lo suficientemente polémicas para que las filtraciones originales se desarrollen como historias continuas. Según lo demostró el escándalo Irán-Contras. De esta manera, los norteamericanos se han mostrado cada vez más escepticos respecto a su gobierno, a su información o a su capacidad, un escepticismo que es el legado de la historia reciente que lleva la etiqueta de Watergate.

El resto de las acciones secretas públicas, más reconocidas que ignoradas, lo fueron debido a que la mayoría de los miembros del Congreso pensaron que tenían sentido, como ocurrió con la mayoría de los estadounidenses que las conocieron o pensaron en ellas. Cuando, Ronald Reagan, el Presidente más popular de muchas generaciones modernas, negó primero que su administración había negado la venta de armas para lograr la liberación de rehenes en Líbano, la gente no creyó en él.

La historia demuestra que las operaciones encubiertas, son fácilmente conocidas. Así, las acciones prácticas conducen a problemas de moralidad, a pesar de ser en estas donde se manifiesta, con frecuencia, el deseo de los formuladores de la política exterior de mantenerlas en secreto.

Aún cuando una acción encubierta pueda enfrentar la prueba de la publicidad, ello es aparente en retrospectiva, ofrece algunas consideraciones obvias antes de los hechos. La prudencia sugiere que el Presidente ponga especial atención a las señales de advertencia así como a la revisión del proceso y de los puntos de vista de los funcionarios del gabinete, de las personas que atienden los intereses del Presidente y los supervisores del Congreso, quienes se encargan de la redacción pública.

Si la operación debe permanecer en secreto todo el tiempo o si sus dimensiones habrán de ser limitadas, las operaciones limitadas con frecuencia han comenzado con grandes propósitos, objetivos desproporcionados en el instrumento. Algunas veces, un objetivo limitado puede ser alcanzado; pero su realización despierta las esperanzas de más lugar donde E.U.A. parece haber alcanzado el objetivo inicial el ministro de ayuda económica, militar, alimenticia, a la guerrilla.

3.4. EL PRESIDENTE Y LA SEGURIDAD NACIONAL

El Presidente como Jefe de estado personifica a los Estados Unidos en sus acuerdos y/o tratos con el mundo. Esta situado en el punto focal de la actividad diplomática. Como Comandante en Jefe está colocado en el ápice de un largo y elaborado de seguridad. Además de, estos factores constitucionales y organizacionales, la congruencia de una continúa crisis y

de expansión de poder presidencial ha operado para crear una contingencia nacional de sistemas alrededor del Presidente.⁷³

La tecnología, también ha asistido al crecimiento de la prerrogativa presidencial. El proceso de seguridad nacional ha llegado a saturarse con información, y es el Ejecutivo quién controla ampliamente los canales de comunicación y a las organizaciones capaces de asimilar esta información. La revolución de la comunicación no sólo ha incrementado la habilidad del Ejecutivo para recibir información, sino también lo ha prevenido con accesos directos a las operaciones.

Ninguno de estos papeles puede ser aislado de algún otro, el Presidente puede satisfacer sus demandas particulares de cada una de las áreas que confronte problemas de seguridad nacional. Sin embargo, en sus varios papeles, puede tratar con una variedad de entidades, cada una con sus propios intereses y puntos de vista.⁷⁴

A pesar de la complejidad y la variedad de obligaciones, existen tres grandes funciones en la conducción de seguridad nacional que pueden ser identificadas.⁷⁵

a) el mantenimiento de la seguridad nacional es costoso, requiere de un gran compromiso de recursos cada año en el presupuesto presidencial, el principal vehículo a través del cual los comunicados se ordenan las prioridades de la nación en el uso de los recursos.⁷⁶

⁷³ Con el advenimiento de la Guerra Fría y, después, el balance del poder nuclear, una atmósfera de constante peligro ha cambiado de procedimientos de operación normal.

⁷⁴ CLINTON, Rosier, "The American Presidency" New York, American Library, 1960 pp.14-40

⁷⁵ CLARK, Keith c. and Laurence s. Legere "The President and the Management of National Security" New York, Frederick A. Praeger, 1969 pp.19

⁷⁶ Ibid. pp22-25

b) la planeación de la política involucra el desarrollo de los diseños de largo alcance, tales como el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial y la O.T.A.N., para dar seguridad a los Estados Europeos del Occidente. Esto incluye también planes radicales y cortos para avanzar los intereses americanos y arreglárselas con problemas salientes.⁷⁷

c) coordinación de operaciones; requiere supervisar día a día las innumerables acciones de política exterior de las organizaciones del gobierno y oficiales de manera que ellos permanescan consistentes con el avance de la política americana. Las funciones de la asociación de monitoreo está diseñada para promover y proporcionar al poder Ejecutivo, para asegurar y aprovechar acciones que están siendo tomadas en la luz de la guía política e informar de las cambiantes condiciones, incrementos, o nueva información.

3.4.2. SEGURIDAD NACIONAL COMO EJE CONDUCTOR Y ARTICULADOR DE LA POLÍTICA EXTERIOR

En este apartado mencionaremos la importancia que tiene la Seguridad Nacional para los Estados Unidos. Incluiremos, dando una serie de conceptos --definiciones que no son exactas ni completas, debido a la amplitud del tema en que puede ser aplicado-- de tema; posteriormente los elementos de que se compone y los actores.

Concepto: Término muy incierto que llega a significar diferentes expresiones. Tradicionalmente, ha sido definido como protección de ataques militares. Sin embargo, involucra más que tratar y aplicar fuerzas militares. El concepto de Seguridad Nacional es mucho más amplio ya que

⁷⁷ La Oficina de Administración y Presupuesto, es uno de los principales instrumentos que el Presidente utiliza en sus asignaciones de funciones.

dentro de su estudio abarca las dimensiones económicas, diplomáticas, sociales, culturales, etc.

KLAUS KNORR define la seguridad nacional como una: "abreviación de Seguridad Militar Nacional", lo denota cómo, "un estudio concerniente primeramente con la generación de poder militar nacional y su empleo en relaciones interestatales".⁷⁸

RICHARD STEADMAN lo define como: "la visión completa de materias relacionadas hacia aspectos militares de seguridad; desde la estructura de las fuerzas y desarrollo, hasta los presupuestos para apoyarlos, en materias individuales de alta política, tal como las decisiones relacionadas con el tratado del Canal de Panamá".⁷⁹

FRANK TRAGER Y FRANK SIMONE lo describen como: "la parte de la política del gobierno que tiene como objetivo la creación de condiciones políticas nacionales e internacionales desfavorables para la protección y extensión de valores vitales nacionales contra la existencia de adversarios potenciales".⁸⁰

No es fácil saber la medida en base a la cual una nación se puede sentir segura de las amenazas del exterior. La Seguridad Nacional es una evaluación basada en percepciones acerca de la realidad del Estado tanto a nivel de sus problemas internos como también con respecto a su

⁷⁸.KNORR, Klaus. "National Security Studies: Scope and Structure on the Field". In Traeger and Kroenberg, "National Security American Society, pp.5-34

⁷⁹.STEADMAN, Richard. "The role of the military in National Security policy formulation In the 1980's. West Point, N.Y. 1980

⁸⁰. TRAGER, Frank N. and Frank Simone. "'An introduction to the study of National Security", in National Security and American Society theory, process and policy. Frank Trager and Phillips Kroenberg. Lawrence University of Kansas Press. 1973. p.36

posición en el ámbito de las relaciones internacionales.⁸¹ Las definiciones que tradicionalmente se manejaban en el ámbito político no aportan todos los elementos necesarios que hoy en su día demanda su estudio, de las definiciones presentadas se puede recoger algunas que contribuyen al enriquecimiento de las nociones modernas. Estas podrían agruparse de la siguiente manera:

a) Con tradición militarista.- Conocidas a nivel latinoamericano, aquí se observa la preocupación de los círculos castrenses por mantener el Estado de manera integral. Definen a la Seguridad Nacional como "la capacidad del estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos básicos."⁸²

En este caso las fuerzas armadas, tienen especial atención en la necesidad de que se proporcionen las condiciones propicias para que el estado pueda alcanzar el desarrollo sin impedimentos en lo interno y con un ambiente favorable en la escena internacional. Junto al carácter global confieren una importancia a la geopolítica; a la que entienden como la ciencia que estudia la influencia de los factores geográficos en la vida y evolución de los Estados a fin de extraer conclusiones de naturaleza política.⁸³

b) De carácter general.-resultan ser las más ilustrativas en la importancia de la Seguridad Nacional para su diseño, la mayoría se encuentran en el realismo político y en la Guerra Fría principales referentes teóricos. Para ellas, la seguridad nacional "incluye la política de defensa tradicional así como también las acciones militares que el Estado toma para asegurar su capacidad total de sobrevivir como entidad política lejos de influencias que pudieran obstaculizar la realización de sus objetivos nacionales e internacionales.

⁸¹ ESCORZA, Enrique Z. "Estudio de la política de Seguridad Nacional de Estados Unidos ante la crisis Centroamericana". Tesis. México. UNAM-ACATLAN, 1988. pp.24-27

⁸² *Ibid.*, pp.35

⁸³ Véase, George E. Atencio. ¿Que es la Geopolítica?. Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1965. pp.42

c) Según su enfoque.- en el estudio de las definiciones sobre seguridad nacional con frecuencia encontramos que en algunas se da preferencia o mayor atención a ciertos elementos; estos asumen el mayor peso a la definición, de tal forma podría hacerse una categorización que obedece al desarrollo actual en materia de Seguridad Nacional:

Defensa de la integridad territorial: su esencia se encuentra en las capacidades del estado para resguardar la integridad y soberanía de la nación, evitando la presencia de fuerzas externas que impidan el desarrollo de los valores nacionales.

Percepción de amenazas: Existe un alto grado de conciencia acerca de las posibilidades de conflicto dado el desorden político internacional. Su base se encuentra en la capacidad del Estado para evitar verse afectado por la pugna entre las superpotencias o por desequilibrios de orden regional.

Con capacidad múltiple: la única forma en que un Estado puede sentirse seguro por medio del mantenimiento de un desarrollo equilibrado en todas las esferas de la vida nacional sean éstas la económica, política, social o militar.

La falta de desarrollo, de acuerdo con este enfoque, en una de ellas constituye una fuente de inseguridad ya que puede convertirse en una vulnerabilidad que en el enemigo puede explorar.

Enfoque desarrollista: vinculado con el anterior, para este supone desarrollo. No hay seguridad en la medida que no se generen las condiciones propicias para el desarrollo de la nación.

Por lo tanto, la misión del Estado es la de fomentar el crecimiento integral de todos los benefactores que contribuyen al desarrollo general

del país, este enfoque se diferencia del anterior en la medida que el aspecto de la fortaleza militar es un factor no prioritario.

Dentro de estas definiciones se puede observar la gran generalidad y la falta de un criterio unificado en torno al problema del concepto de seguridad. Las explicaciones a esta carencia son muchas pero en general, podemos reformar las ideas de *Arnold Wolfers* en el sentido de que la seguridad nacional es en sí misma un concepto ambiguo en la medida que "significa diferentes cosas para la gente, aparte de tener muchas dimensiones y que en sí puede no significar nada en particular".

Las anteriores definiciones nos presentan varios problemas, atribuyendo a la seguridad nacional un carácter absoluto. Si bien es cierto que a nivel semántico lo que es seguro no es inseguro y viceversa, en la actualidad es muy difícil de saber el cómo una nación puede sentirse plenamente segura en un medio internacional que plantea crecientes amenazas y retos para el Estado.

Una definición completa de seguridad nacional puede ser aquella en la cual se integran los siguientes elementos:

Base interna: Donde se asienten las condiciones favorables para el desarrollo de las instituciones y la preservación de los valores y formas de vida a la cual ha accedido una sociedad. Esta debe componerse de la conjunción equilibrada de las esferas económica, política y social, en la que se mantengan los niveles de vida y se logre la armonía de intereses.

Base externa: se debe prestar mayor atención a las condiciones que en el área internacional favorezcan el desarrollo de la nación y la preservación

de la base interna. Asimismo, se debe realizar un balance de las amenazas que plantea para el estado la existencia de conflictos fuera de sus fronteras, las alianzas⁸⁴ que a nivel regional o internacional pueden contribuir a la defensa de la integridad territorial y la soberanía.

Por otra parte, en el estudio de la Seguridad Nacional con frecuencia encontramos en la literatura sobre el tema un error bastante frecuente. Este es considerarla, como política y estrategia de seguridad nacional como una misma cosa. Sin embargo, explicaremos cada uno de estos conceptos que tienen definiciones disímiles.

La Seguridad Nacional, es la percepción que hace el Estado respecto de su situación interna y los problemas que puede afrontar en el exterior. En tanto que, la política gubernamental tienen el objetivo de crear condiciones favorables tanto interna como internacionalmente para extensión y protección de los valores nacionales vitales contra adversarios externos potenciales. esta definición aporta valiosos elementos a considerar: valores nacionales, política gubernamental, condiciones de desarrollo a nivel nacional.

Dichos elementos, proporcionan las bases principales para el diseño de una política donde se incluyan tanto las percepciones como las acciones para evitar que las amenazas internas o externas afecten el desarrollo de la seguridad del Estado. cada estado define a su manera la política de seguridad nacional de acuerdo a la amenaza, ya sea en lo interno o por

⁸⁴Las numerosas alianzas americanas, tratados de garantía, membresía en organizaciones regionales, y acuerdos de bases militares alrededor del mundo constituyen una estructura de alianzas complejas que cualitativamente es una respuesta para percibir la variedad de tratados, para los objetivos de la política exterior que se han incrementado desde la 2ª Guerra Mundial.

los problemas que se manifiesten en el orden internacional y cuyos efectos pongan en predicamento los intereses del estado; de cierta forma de organización política; a su comprensión de política mundial y a la manera en la cual el Estado busque su seguridad en relación con el ambiente inoperante en el ámbito internacional.

Estrategia de seguridad nacional: son las acciones que el Estado toma a fin de reducir su vulnerabilidad para reducir las amenazas o bien para eliminarlas por completo. De esta forma, es el Estado quien define los criterios que habrán de seguirse, la manera en la cual serán atacadas las vulnerabilidades.

La estrategia, se relaciona directamente con la percepción de las amenazas y es precisamente en torno a las mismas que se definen las medidas que habrán de adoptarse al respecto. Sin embargo, debemos señalar que la estrategia de seguridad nacional por definición, privativa para la mayoría de los países que, sin ser superpotencias, no poseen ni los instrumentos ni las capacidades de un conjunto de condiciones y factores que permitan al Estado persuadir a otros de adoptar determinadas acciones que podrían perjudicarlo en la realización de sus intereses nacionales.

Finalmente, supone un nivel de instrumentación de políticas a nivel internacional orientadas para satisfacer los ideales del estado y de esta manera contruir una seguridad nacional "hacia afuera", en donde el ambiente en el que se desarrolle sea propicio y garantice el mantenimiento de los valores del Estado.

3.4.1. ESTRUCTURA DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Debido a la multiplicidad de factores que intervienen en su formación y la gran subjetividad que le es particular, sería casi imposible considerar un sólo esquema o estructura de los elementos que confluyen en el diseño del sistema de seguridad nacional, sin embargo, existen algunos sumamente flexibles y generales que bien pueden utilizarse para dar cuenta de la complejidad e importancia que tiene en el diseño de la política del estado.

Partiendo de la fijación de los valores nacionales, sean estos la libertad, la supervivencia o la prosperidad, así como también los aspectos del desarrollo a nivel nacional e internacional, de interés para el Estado que éste encuentra en condiciones de definir sus propios intereses nacionales de acuerdo a la tradición política que le precede pero también adecuándolos a las características del medio en que se desenvuelve. tanto los valores como los intereses constituyen los principales elementos en el diseño de la política de seguridad nacional. La unión de estos factores forman un concepto muy importante para el análisis político y la acción del Estado: **el interés nacional**

Éste se forma en lo interno del país y constituye una importante herramienta para describir, explicar o evaluar la política exterior de un estado así como para justificar su conducta; antecede a la seguridad nacional, fusiona tanto los valores vitales como la tradición política que el Estado ha seguido a lo largo de la historia, Hans Morgenthau recoge la importancia del interés nacional para la comprensión de la política del estado, señalando que el interés definido en términos de poder es la base

que permite entender la política internacional, por la cual, los objetivos de esta deben definirse en términos de interés nacional.

Su proyección se da a nivel externo, por lo tanto, no debe destacarse el papel que juegan los factores de carácter interno en su formulación y diseño. Estos factores, tienen mucho que ver con la manera en que un Estado percibe la política internacional, las condiciones económicas en las que se desenvuelve, sus problemas sociales así como las dificultades en el terreno político. Asimismo, dentro de dos factores no podemos desconocer la importancia que reviste el hecho de que la sociedad encuentre en las políticas del Estado beneficios que se reflejen en su nivel de vida, en su seguridad individual y la de sus posesiones.

Los factores externos ejercen una influencia mucho mayor en la determinación de los intereses nacionales y por ende, en la política de seguridad nacional. Es a partir de la identificación de las amenazas para los intereses vitales de la sociedad que el Estado siente la necesidad de diseñar una política en torno a la cual pueda articular la respuesta ante las amenazas del exterior, las cuales pueden ser de dos tipos.

a) las que se refieren única y exclusivamente a situaciones que afectan el desarrollo del Estado, la preservación de su estabilidad y la vigencia de sus instituciones ideológicas y valores básicos demanda una política de seguridad nacional;

b) las que se constituyen en una amenaza común a todas las naciones del mundo: una política de seguridad nacional.

Ambas plantean para el Estado la necesidad de políticas y acciones que aminoren o erradiquen tales amenazas. Se conducen en base en patrón definido ya que de hecho, cada Estado determina libremente las acciones

que habrán de seguirse en caso de que la conducta de otro Estado afecte sus intereses nacionales.

El resultado de la unión de estos valores más la interacción entre los factores como consecuencia la determinación del interés nacional; que permite al estado definir una estrategia nacional que condensará las preocupaciones e ideas básicas a fin de proyectar un sistema de seguridad nacional; se encargarán de la instrumentación, ejecución y control de la políticas a seguir.

La política de seguridad nacional es el resultado de la interacción de los desarrollo internos e internacionales, el espectro de interacciones, que varían en grado e intensidad de acuerdo a la dimensión del problema y al impacto del mismo en el conjunto de objetivos e intereses nacionales.

En este sentido, la estructura de la política de seguridad nacional se integra, de acuerdo en Kaufman, McLitrick y Leney, de la forma siguiente:

a) *Política interna.- Encargada de analizar los problemas, que para el Estado representará la existencia, al interior de su territorio, de factores que puedan alterar el orden vigente, la seguridad nacional, no sólo se encontrará en la perpetuación del Estado que si bien, no puede lograrse en la medida que la sociedad vaya perdiendo paulatinamente los valores y condiciones que hacen posible su formación.*

Su impacto en el diseño de una posición frente a la seguridad nacional es incuestionable ya que, además de, ser el resultado de planteamientos subjetivos, en donde se plantean las formas óptimas a través de las cuales el Estado se desenvolverá en la escena mundial, es también de la

confluencia de factores que constituyen el entorno en el que se conduce el quehacer político del mismo.⁸⁵

De esta consideración surgen interesantes elementos. En primer lugar, en la formulación de la política de seguridad nacional vista desde una perspectiva interna, resultan de gran importancia la opinión de los grupos de presión de intereses de partidos políticos y en general de todas aquellas que representan a importantes grupos de opinión ya que el fin último de la seguridad nacional no es tan sólo la preservación del estado sino también de los valores e intereses sustanciales de la sociedad. En segundo lugar, la importancia de los factores internos en el diseño de la política de seguridad nacional tiene que ver con la idea de que no siempre lo ideal es aquello que expresa la conducción del Estado.

b) Política económica.- Relacionada íntimamente con la anterior, está se refleja no sólo a nivel interno sino también en el aspecto externo; como parte del diseño de la política de seguridad nacional, tiene que ver la manera en la cual el estado maneja sus finanzas, la situación económica, la distribución de sus recursos de comercio, la dependencia en el exterior, la forma en la cual los benefactores satisfacen las demandas de los individuos que componen su sociedad así como también la manera en que conduce sus relaciones económicas con otros países.

Esta última es uno de los aspectos más olvidados en el estudio de la seguridad nacional ya que por lo general se presenta mucho mayor atención a los factores de carácter político y militar que a los económicos que, son básicos en la actualidad.

⁸⁵ HUNTINGTON, Samuel P. "The Common Defense", New York, Columbia University Press, 1961 p.1

c) Política militar.- Se consideraba que un Estado debía desarrollar una política militar que le permitiera enfrentar por la vía de las armas las agresiones que otro u otros Estados realizarán en su contra. En la actualidad para la política de seguridad nacional no sólo es importante un desarrollo de las fuerzas armadas que garantice la permanencia del Estado y del orden por él creado ante amenazas que pueden presentarse en el exterior. En la actualidad, las fuerzas armadas cumplen con una doble función; por una parte la defensa del Estado ante agresiones del exterior y en segundo, el control de la subversión interna.

De acuerdo con Kaufman, McKintrick y Leney esta política atiende a la observación de sus componentes principales: la estrategia militar, la cual se refiere a la organización de las fuerzas armadas, el número de soldados, sus equipos y capacidades.

d) Política diplomática.- la cual tiene que ver con el manejo de las relaciones entre los Estados. Dentro de esta esfera se manifiesta el grueso de la interacción que se pone en el diseño de la política de seguridad nacional. Permite al estado buscar la unión con otros para la búsqueda de soluciones a problemas comunes. Hoy en día, no puede afirmarse que los organismos internacionales (Naciones Unidas) o aquellas de carácter regional sean de mucha utilidad para la solución de los problemas, si ofrecen un espacio propicio para la expresión de opiniones y de esfuerzos para influenciar en algo la política de las naciones en conflicto. En ese sentido, las negociaciones internacionales constituyen un valioso elemento dentro de la política de seguridad nacional ya que ofrece la posibilidad de dirimir conflictos por otras vías que no necesariamente son a través del uso de la fuerza.

La combinación de las cuatro esferas, más todo el precedente en el que confluyen los valores, condiciones de desarrollo en lo interno y externo, el

interés nacional, la estrategia y el sistema de seguridad nacional se traducen en la postura de seguridad nacional del Estado, lo que contribuye a determinar la capacidad con la que cuenta para conducir su política en el plano interno o bien en el internacional; a la vez que propicia los elementos adecuados para reafirmar nuevamente todo el proceso en base a la cuál se formuló la seguridad nacional. La formulación de ésta es producto de la fusión de varios factores que intervienen en mayor o menor medida de acuerdo con los criterios fijados por el Estado. La manera en que se diseña la política de seguridad nacional es muy compleja y más aún le resulta en forma que al interior del aparato gubernamental se generen los procesos que dan fin a la misma.

IV. RELACION EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LA POLITICA EXTERIOR

4. EL CONGRESO

Al reconocer que en el sistema norteamericano entran en juego restricciones y nivelaciones, asumimos además que, el Congreso se sentiría especialmente inclinado a ejercer alguna especie de dominio negativo sobre las decisiones del Ejecutivo, ya fuera negándose a aceptarlas o cambiando su sustancia, su dirección o el momento de ejecutarlas. Esto, parece representar la índole y el grado de poder del Legislativo en lo concerniente a la política exterior.

Aunque, su poder, tiene límites específicos, no se puede decir lo mismo acerca de la influencia que ejerce. Por ser generalmente más vulnerable a las mareas de la política electoral de lo que es el Presidente (esto es especialmente cierto si se aplica a la Cámara, cuyos miembros deben enfrentarse a los votantes cada dos años), se inclina a reflejar los cambios en la opinión pública.

Ésta tiene mucho peso en el Ejecutivo, sobre todo si los burócratas responsables están convencidos que los legisladores expresan el consenso de la opinión popular. Este asunto del Congreso, que es tan difícil de medir, suele explicar mejor el impacto legislativo en la política exterior, de los que podrían hacerlo otras consideraciones prolijas acerca de sus facultades legales. Son pocos los aspectos en materia exterior en los que el Presidente puede actuar libremente, sin necesidad de ninguna legislación. Por lo general, es necesario aprobar

alguna ley que permita dar cumplimiento a la política que se haya trazado, antes que ésta pueda ser adoptada eficazmente. Esto significa que casi todos los programas importantes deben ser presentados al Legislativo en forma de proyectos de ley. En esos casos la legislatura suele ejercitar su autoridad para enmendar o rechazar, y es muy raro que una sugerencia del Ejecutivo pase por el matiz del Congreso sin ser modificada en alguna forma.

Un ejemplo típico de la forma como funciona a este respecto lo tenemos en el requisito de que el Presidente informe de su intención de hacer uso de cualesquiera de los fondos autorizados por la ley, por lo menos quince días antes que vayan a hacerse las erogaciones respectivas. Esto proporciona al Congreso varias ocasiones de intervenir, el resultado suele ser una ligera reducción o alguna otra modificación.

El Poder Legislativo se encuentra muy bien dotado para desempeñar sus funciones restrictivas y modificadoras y que lleva a cabo esa labor con bastante éxito. Sin embargo, cuando se aparta de su cometido e intenta trazar una política positiva propia, los resultados generalmente son ineficaces o -en algunos casos- desafortunados. Uno de los motivos de la eficacia se encuentra limitada en el Congreso y la orientación fundamentalmente negativa de ese cuerpo legislador hacia la política exterior.

A causa de la índole del problema y del lugar que éste ocupa en el plan de gobierno, el legislativo se encuentra mejor capacitado para decir "no". Ejercita sus facultades negándosele al Ejecutivo

poniendo condiciones a aquellas que otorga. Sólo en casos especiales, es posible que asuma un papel positivo.

Respecto a la política absolutamente interior, puede asumir la iniciativa, y con frecuencia la asume con el resultado de que la relación que establece con el Ejecutivo se encuentra más próxima a la igualdad. En lo que atañe a la política exterior, el Presidente goza de ciertas ventajas inherentes, por lo que el Congreso; al hacer uso de sus facultades restrictivas, provoca muchas controversias.

En repetidas veces el Ejecutivo ha presentado programas fomentando el concepto generalizado de interés nacional que, aunque sujetos a crítica por sus propios méritos, por lo menos fueron concebidos con toda seriedad. Cuando el Congreso se enfrenta a esos programas y trata de resolver el problema de su cumplimiento, con alarmante frecuencia la preocupación primordial de muchos legisladores no es la de si los programas de que se traten serán ventajosos para la nación. Más bien les preocupa cuál será el efecto que produzca el cumplimiento de la demanda en su propio porvenir político. El Congreso tiende a obrar con lentitud y casi siempre sus actos están basados en informes incompletos e inexactos, tiene la articularidad de funcionar como cuerpo deliberador.

Su responsabilidad la asume con respecto a la democracia norteamericana si este esperara a que el cuerpo legislativo tome sus decisiones rápidamente, evitando la lentitud, innecesaria, sin exponer ningún desarrollo que sea indispensable en el proceso legislativo.

3.1 EL CONGRESO Y LA POLÍTICA EXTERIOR

El Congreso de los Estados Unidos, de acuerdo con la Constitución, está integrado por un Senado y una Cámara de Representantes. Ambas, comparten virtualmente las mismas atribuciones y tienen el mismo peso político. Aunque la Carta Magna, autorizó formular sus propias reglas de procedimiento, se prescriben algunos puntos básicos para las dos; vgr: *invalidar el veto presidencial*.

En política interna, define los pasos por los cuáles un proyecto de ley se convierte en ley; descentraliza la autoridad de los numerosos comités y subcomités especializados, distribuyendo el poder entre sus miembros y permitiendo en forma ordenada las consideraciones políticas hechas por estos en cualquier tema de política interna o externa. Sobre todo, las reglas y organizaciones que provocan numerosas decisiones, a través de las cuales una legislación puede convertirse en ley.

Los poderes legislativos con respecto a la política exterior incorporados en la Constitución parecerán ser más lejanos de alcanzar a los del Presidente. Estos poderes con respecto a tratados, guerra y gastos de defensa en particular, podrán dar una posición cómoda, habilitándolo para colocar sobre toda la política mucho cómo una mesa de directores en una empresa privada

3.1.1 CAMARA DE REPRESENTANTES

Estará formada por miembros elegidos cada dos años por el pueblo de diferentes estados, y los electores de cada estado tendrán las calificaciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de

la legislatura estatal.⁸⁶ No será representante la persona que no haya cumplido los veinticinco años, que no tenga siete años como ciudadano de Estados Unidos, y que al momento de la elección no sea habitante del Estado en que se a elegido.

La expresión "poderes legislativos" connota ciertos poderes de las Cámaras individuales del Congreso que son esenciales para el desempeño satisfactorio de su papel legislativo.

Los representantes y los impuestos directos serán distribuidos proporcionalmente entre los estados que puedan ser incluidos en esta Unión Americana, de acuerdo con su respectivo número, que se determinará sumando al total de personas libres, incluso a las que están obligadas a servir cierto período. La enumeración real se practicará dentro de los tres años siguientes de cada período subsiguientes a diez años, de tal modo que de acuerdo con la ley será directa.

Cuando surgan vacantes en la representación un estado, la autoridad ejecutiva del mismo emitirá decretos que promuevan la elección para llenar dichas vacantes.

La Cámara de Representantes elegira a su presidente y a los restantes funcionarios, y será la única que podrá promover juicio político, y finalmente, todos los proyectos de ley para obtener fondos deberán originarse en esta Cámara.

⁸⁶ Constitución de los Estados Unidos de América. Artículo 1, sección II, Inc. 1

3.1.2. CAMARA DE SENADORES

Para ser Senador los candidatos deberán ser residentes del estado que representarán, tener 30 años cumplidos y haber sido ciudadanos de los Estados Unidos por lo menos 9 años. Cada estado nombra dos senadores por un período de seis años, con posibilidades indefinidas de reelección. El Senado se renueva por terceras partes, es decir, cada dos años un tercio de los Senadores tiene que ser electo (o reelegido) por el Estado de su representación; por tal motivo los miembros del Senado con más frecuencia están en campaña, además, de manera exclusiva aprueba o no ciertos nombramientos presidenciales (Gabinete, Jefes de dependencia, etc.) por mayoría y ratifica los tratados concluidos por el Ejecutivo por el voto de dos tercios. Solo el Senado ejercerá el poder de considerar todos los juicios políticos. Cuando sesiona con ese propósito, sus miembros lo harán bajo juramento o confirmación. Cuando se juzga al Presidente, presidirá el Presidente de la Suprema Corte; y no podrá condenarse ninguna persona sin el acuerdo de dos tercios de los miembros presentes.

Los poderes para realizar tratados descansan en el Senado, cuya asesoría y consentimiento (por dos tercios de voto) es necesaria antes que el Presidente pueda realizar un tratado con otro país. El Comité de Relaciones Exteriores del Senado llevará primeramente la responsabilidad para dirigir las audiencias e investigaciones en las cuales la asesoría senatorial y consentimiento están basados. Una aprobación inicial en la designación de altos funcionarios. Estas funciones tradicionalmente las hace el Comité de Relaciones Exteriores (el más prestigioso de todos los Comités del Senado), de aquí la asignación

más deseada por miembros del Senado. A pesar de la importancia de la cláusula del tratado de la Constitución, el mecanismo preciso por el cual el consentimiento y la asesoría del Senado para ser propuesta al Presidente es ambigua.

La forma de proceso trabaja cuando el Presidente negocia un tratado con otra nación en su capacidad como el diplomático en Jefe de la nación, el cual el Senado solamente vota para aceptar o anular. Asesorar es dar en escritos comunicaciones entre el ejecutivo y el legislativo o a través de la inclusión de miembros del Congreso en la negociación del Tratado. El consentimiento está aún establecido por dos tercios de voto, pero el Senado también ha adoptado la práctica de atacar reservas al tratado los cuales requieren del ejecutivo para renegociar los términos del tratado con otras naciones firmantes —un problema particularmente serio se refiere al incremento en el número de tratados multilaterales. Alternativamente, reservas, o condiciones, puede simplemente incorporar la interpretación del Senado en el tratado y sin alguna obligación realizada sobre algún partido en el tratado. La Carta Magna concede "todos los poderes legislativos", que de acuerdo con ese mismo artículo son la facultad de gravar impuestos, de regular el comercio, de declarar la guerra, de ratificar tratados, y de formar y mantener ejércitos.

3.2 PODERES LEGISLATIVOS

Los poderes legislativos del Congreso pueden clasificarse del siguiente modo: **Primero**; los poderes "enunciados", es decir, los que están definidos de un modo específico entre los párrafos 1 y 17 de la Constitución.

segundo: otros poderes delegados específica o implícitamente en otras partes de la Constitución (véase la sección IV, art. II, III, IV y V y las enmiendas XIII-XX, y XXIII-XXVI).. **tercero:** el poder conferido por el inciso 18⁸⁷, la llamada "cláusula del coeficiente" de la Constitución, que lo autoriza a aprobar todas las leyes "necesarias y apropiadas" para el ejercicio de cualquiera de las atribuciones del gobierno nacional, o de un departamento o un funcionario del mismo; **cuarto:** ciertos poderes "inherentes", es decir atribuciones que le corresponden sencillamente porque es la Legislatura Nacional, y cuyos pueden observarse en el artículo 1°.

a) El Congreso tendrá poder para imponer y recaudar impuestos, gravámenes, tasas al consumo y gabelas, para pagar las deudas y proveer a la defensa común y el bienestar general de Estados Unidos; pero todos los gravámenes, impuestos y tasas serán uniformes en la totalidad del territorio de Estados Unidos.

Este párrafo otorga al Congreso poder total para imponer gravámenes y también considerable discreción en la selección de los propósitos en que se gastarán las rentas nacionales. Pero este poder total de "fijar y recaudar impuestos" está un tanto limitado por la cláusula de que no se aplicarán impuestos a las exportaciones⁸⁸.

b) La Cláusula del Comercio. Reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados, y con las tribus indias. El "comercio" es tráfico, es decir, la compra y la venta de artículos, e incluye como incidente importante el transporte de dichos artículos del vendedor al comprador. Pero el término también ha sido definido mucho más ampliamente. Las emisiones radiales son "comercio" en el

⁸⁷. Al estudiar cada uno de los diecisiete párrafos iniciales del artículo 1., sección VIII, uno debe tener siempre en cuenta el /18, pues esta cláusula suministra a cada uno de los poderes "enunciados" del Congreso lo que podríamos denominar su segunda dimensión.

⁸⁸. Véase la sección IX, /5, de la Constitución de Estados Unidos.

marco de esta definición, y por lo tanto están sujetas a la reglamentación del Congreso.

"Pese a las afirmaciones de que el poder del Congreso para reglamentar el comercio exterior difería en cierto grado de su poder con respecto al comercio Interestadual, el ex-presidente de la Suprema Corte Taney afirmó la opinión que ha prevalecido: "el poder de reglamentar el comercio entre los diferentes estados ha sido otorgado al Congreso en la misma cláusula, y con las mismas palabras, con respecto al comercio con las naciones extranjeras."⁸⁹

"Entre los Estados", es decir, para emplear las palabras del ex-Presidente de la Suprema Corte Marshall, "el comercio que concierne a más de un estado", y no "el comercio exclusivamente de un estado", o para emplear una fraseología más moderna, *Interestadual*, en contraste con *intraestadual* o comercio local.⁹⁰ Por lo tanto tiene la facultad que le permite influir en las decisiones de política interna.

c) El poder de "reglamentar" es el poder de gobernar, es decir, el poder de restringir, prohibir, proteger, fomentar, promover, en la promoción de un propósito público cualquiera, con la condición de que no se transgredan los derechos constitucionales de las personas.

d) El poder sobre la Moneda. Acuñar moneda, determinar su valor y el valor de la moneda extranjera, y fijar el patrón de pesas y medidas. Los Creadores de la Constitución aparentemente supusieron un circulante bimetálico, y el poder de determinar "su valor" probablemente fue concebido principalmente como el poder de regular el valor de las monedas menores en relación con el dólar y con el contenido metálico de los dos tipos de dólar con vistas a mantener en circulación tanto el oro

⁸⁹. Edward S. Corwin, "La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual". Buenos Aires. Ed. Fraterna., Tr. Aníbal Leal. 1978. pp-75.

⁹⁰. Idem

como la plata. "El valor del mismo" viene a significar "valor" en el sentido de poder adquisitivo.

e) El poder de guerra. Declarar la guerra, otorgar patentes de corso y represalias y formular normas acerca de las capturas en tierra y agua. Este párrafo, así como los párrafos del 12 al 16 y 18 subsiguientes del artículo 1, y el párrafo 1 de la sección 2 del artículo 2, comprenden el "Poder de Guerra" de Estados Unidos, pero no son necesariamente la totalidad del mismo. Tres conceptos diferentes de la fuente y el alcance de poder se expresaron durante los primeros años de la Constitución y han continuado rivalizando por la supremacía durante más de un siglo y medio.

En *El Federalista*,⁹¹ Hamilton formuló la teoría de que el poder es una suma de poderes particulares. En 1795 se elaboró la teoría basada en el hecho de que incluso antes de que se adoptase la Constitución los norteamericanos afirmaron su derecho de hacer la guerra como una unidad, y de actuar por preferencia a todas las relaciones exteriores como una unidad, de que estos poderes eran un atributo de la soberanía, y por lo tanto no dependían de las formulaciones afirmativas de la Constitución. En tercer enfoque fue concebido por el ex-Presidente de la Suprema Corte Marshall que incluyó el poder "de declarar y hacer una guerra" como uno de los "poderes enunciados".

Pese a su sencillez y claridad aparente, las palabras "El Congreso tendrá el poder...de declarar la guerra" ha sido motivo de consternación a lo largo de la historia norteamericana. Como hemos llegado a observar, la guerra adopta muchas formas y diferentes estilos. Hemos aprendido que se puede atacar sin advertencia, y avanzar poco a poco hasta enredarse en una auténtica guerra general antes de advertir lo que

⁹¹ Madison, Hamilton and Jay. *El Federalista*, pp-23

sucedió. Un Presidente prudente no siempre puede esperar la declaración del Congreso antes de actuar.

El Congreso superó sus esfuerzos de reafirmación de su propio poder de declarar la guerra superando el veto presidencial, con la Resolución de los Poderes de Guerra, sancionada el 7 de noviembre de 1973. La decisión del Congreso de limitar el uso presidencial de las Fuerzas Armadas se refleja claramente en su enunciado de propósitos: "cumplir la intención de los creadores de la Constitución de Estados Unidos y asegurar que el criterio común del Congreso y el Presidente se aplicará a la entrada de Fuerzas Armadas de Estados Unidos en las hostilidades, o en situaciones en que las circunstancias indican claramente el compromiso inminente en hostilidades, y a la continuación del empleo de dichas fuerzas hostilidades o en situaciones de ese carácter."⁹²

Para alcanzar ese propósito la resolución exige, entre otras cosas, que 1) El Presidente consulte con el Congreso "en todos los casos posibles" antes de comprometer fuerzas, y 2) que retire las fuerzas comprometidas en hostilidades fuera de Estados Unidos sin declaración de guerra o autorización legal "si el Congreso así lo ordena por una resolución concurrente".

Ciertamente dicha legislación no exigió una enmienda constitucional, pues solamente detalla cómo se ejercerá un poder ya otorgado al Congreso. Puede suponerse que un Presidente podría sostener que dicha ley representa una limitación inconstitucional de sus atribuciones como Jefe del Ejecutivo y Comandante en Jefe.

⁹². El estudio sobre el Acta de Poderes de Guerra, se detallara dentro de este capítulo.

Quando son evaluadas las propuestas encaminadas a reafirmar el poder del Congreso, vale la pena considerar un aspecto sugerido por el ex-Presidente Lyndon B. Johnson en sus memorias. Si corresponde al interés nacional librar una guerra limitada, ¿sería posible evitar que una guerra declarada se convirtiese en guerra total?⁹³

f) Reclutar y mantener ejércitos, pero ninguna asignación de dinero destinada a este fin se prolongará más de dos años;

g) Organizar y mantener una marina. El propósito de estas cláusulas es asignar al Congreso los poderes que ellos definen, porque de lo contrario podrían ser reclamadas, or analogía con la Constitución británica, por el Presidente. Cuando a través de la ley de Seguridad Nacional de 1947 el Congreso asignó a la Fuerza Aérea el carácter de un servicio autónomo no mencionado en la Constitución, se reconoció su poder constitucional de proceder así.

El único tipo de ejército permanente conocido por los Creadores de la Constitución era la fuerza mercenaria de voluntarios y el único tipo obligatorio de servicio militar el servicio en la milicia, limitado a propósitos locales y específicos.

El poder de crear un ejército una marina y una fuerza aérea, implica naturalmente el poder de adoptar medidas destinadas a salvaguardar la salud, el bienestar y la salud moral, de su personal, y dichas medidas son aplicables en el territorio de los estados.

h) Formular normas para el gobierno y la reglamentación de las Fuerzas terrestres y navales., El Congreso tiene el poder de atender el proceso a los delitos militares y navales del modo practicado entonces y ahora por las naciones civilizadas., y el poder en este sentido se otorga sin relación

⁹³. Johnson explicó que la razón por la cual no acudió al Congreso a pedir grandes sumas de dinero, las convocatorias de las reservas y la prolongación de un estado de guerra fue que incondicionalmente quiso mantener limitada la contienda. Lyndon B. Johnson, Vantage Point (Nueva York, 1971), pag. 149.

entre él y el artículo III de la Constitución que define el poder Judicial de Estados Unidos.

"La Sexta Enmienda afirma que en todas las acusaciones penales el acusado tendrá derecho de que se le siga un proceso rápido y público, con la presencia de un jurado imparcial", es decir, un lenguaje suficientemente amplio para abarcar a todas las personas y las cosas, pero la Quinta, que reconoce la necesidad de una acusación o declaración antes de que pueda obligarse a nadie a responder por un crimen grave, "exceptúa los casos originados en las fuerzas terrestres o navales, o en la milicia, cuando prestan servicios, en tiempo de guerra o peligro público," y es indudable que los creadores de la Constitución se propusieron limitar el derecho de juicio por el jurado en la Sexta Enmienda a las personas que estaban sujetas a acusación o declaración de la Quinta".

No puede sorprender que los jueces profundamente comprometidos con las libertades civiles consideraran inconstitucional durante los años 50's que el Congreso otorgase a los tribunales militares jurisdicción sobre ciertos civiles. Y, de acuerdo con la descripción se "formuló una serie de fallos de acuerdo con los cuales la jurisdicción de la corte marcial no puede ampliarse para incluir a nadie que no sea miembro de las Fuerzas Armadas en el tiempo tanto del delito como del juicio"

1) Organizar la convocatoria de la milicia para aplicar las leyes de la Unión, reprimir las insurrecciones y repeler invasiones; El Congreso aprobó esta ley en 1795, y básicamente la misma perdura en los códigos. Deja a cargo del Presidente el derecho de decidir si existe una insurrección o se afronta la amenaza de invasión.

2) Arreglar la organización, el armamento y la disciplina de la milicia, y el gobierno de la parte de la misma que pueda emplearse al servicio de

Estados Unidos, reservando a los respectivos estados el nombramiento de los oficiales y la autoridad necesaria para instruir a la milicia de acuerdo con la disciplina establecida por el Congreso; La milicia fue considerada durante mucho tiempo un asunto puramente estadual, pero la ley de la Defensa Nacional del 3 de junio de 1916, afirmó que la milicia de Estados Unidos estaba formada por los ciudadanos varones aptos de Estados Unidos y todos los individuos en condiciones análogas entre los 18 y los 45 años. La misma ley contempló la nacionalización de la Guardia Nacional, a la cual se reconoció como parte de la milicia de Estados Unidos, y estableció que en ciertos casos la misma sería incorporada al servicio militar de Estados Unidos. La Ley de basaba en el principio de que el derecho de los estados a mantener una milicia siempre está subordinada al poder del Congreso de "reclutar y mantener ejércitos", doctrina que mereció la aprobación de la Suprema Corte.

k) Dictar todas las leyes que sean necesarias y aprobadas apropiadas para ponder en ejecución los poderes mencionados y todos los restantes poderes conferidos por la Constitución al gobierno de Unidos Estados Unidos, o a cualquiera de sus departamentos o funcionarios.

¿Qué es una ley "necesaria y apropiada" de acuerdo con este párrafo? La base de esta declaración fue aprobada por tres ideas: primero, que la Constitución fue ordenada por el pueblo, y por lo tanto tiende a buscar el beneficio del pueblo; segundo, que estuvo destinada a durar mucho tiempo, y por consiguiente a adaptarse a las diferentes crisis de los asuntos humanos; y tercero, que si bien el gobierno nacional es uno de los poderes enunciados -una fórmula que hoy puede aplicarse incondicionalmente sólo a sus atribuciones internas- aquél es soberano por referencia a esos poderes. A la opinión de Marshall se opuso la teoría de que la Constitución era un conglomerado de estados soberanos, y por lo tanto debía interpretársela rigurosamente, en beneficio de la salvaguardia de las atribuciones de dichos estados. Desde este punto de vista, se destacó el papel de la Cláusula de lo Necesario y lo Apropiado como una limitación de los poderes del Congreso, y se interpretó que en

sustancia significaba que el Congreso no podía aprobar más leyes que las que eran "absolutamente necesarias" para aplicar las atribuciones del gobierno federal.

En párrafos anteriores se enunciaron ciertos poderes "inherentes del gobierno nacional reclamados por éste como concomitantes de la nacionalidad", como inherentes a la soberanía, o sencillamente a partir de la necesidad del caso. De acuerdo con las palabras de la Corte, "no debe suponerse a la ligera que en las cuestiones que requieren acción nacional, no se hallará un poder que debe pertenecer a todos los gobiernos civilizados, y de un modo o de otro residir en ellos", incluso el poder constitucional puede ser afirmado por el uso, tanto en el caso del Congreso, como en el caso del Presidente.

Las observaciones precedentes pueden haber suscitado la impresión de que actualmente es muy poco que el Congreso no puede hacer con arreglo a la Constitución según la interpreta la Suprema Corte apruebe la legislación, debe existir en la Constitución una base razonable del ejercicio del poder, y sobre todo ese ejercicio no debe recortar arbitrariamente los derechos protegidos constitucionalmente del tipo de los derechos de la Primera Enmienda. A pesar del enorme poder que el Congreso ha ejercido con la aprobación de la Corte, ésta todavía encuentra ocasión para declarar inconstitucionales ciertas leyes del Congreso. El hecho que esos casos hayan formado un número relativamente reducido los últimos años puede ser tanto prueba de la

prudencia del Congreso como de la tolerancia de la Corte, o de los temores del Congreso de ver sus actos anulados por la Corte.⁹⁴

2.3.4 COSTUMBRE Este análisis se inicia, en términos de lo que llamamos la "tradicición" de la política exterior norteamericana: esas ideas, impresiones y sentimientos acerca de las relaciones exteriores de EUA que tienen sus raíces muy adentradas en la historia y que el consenso del actual pueblo norteamericano comparte, siente profundamente y considera evidentes, representando un factor relativamente constante y fijo. La imagen del papel internacional de los Estados Unidos, al igual que cualquier otra tradición se modifica con lentitud y a regañadientes. La existencia de actitudes, compiten entre sí para ganarse la preferencia del pueblo. Aunque modificada hasta cierto grado por las circunstancias; la tradición perdura, robusteciendo y desacreditando, alternativamente, los esfuerzos del gobierno por resolver los problemas internacionales. Los norteamericanos han mostrado la tendencia a interesarse principalmente en aquellas cosas próximas a sus intereses en lo que se refiere a espacio o que los afectan directamente; para la mayoría de ellos el resto del mundo se encuentra muy lejos de sus intereses. Ahora, quizá no estén alejados como antes, ya que en la mente de la mayoría de los norteamericanos la importancia de estos problemas internacionales rara vez superará los problemas internos. Por tradición, en las campañas presidenciales se debate esencialmente sobre temas nacionales y los norteamericanos no captan fácilmente el significado

⁹⁴ Hay una lista de leyes declaradas inconstitucionales en U.S. 88 Cong; 1st Sess. Senate, Document 39 (1964), 1387-1402.

supranacional de sus luchas políticas. La "Política Exterior" ha sido un asunto en las elecciones que aprovechan ambos partidos para manejarlo en forma tal, que obtengan de él el mayor número de productos que sea posible. Otra explicación que tiene el lugar relativamente secundario y que ocupa la política exterior en el pensar norteamericano es su desconfianza, del mundo exterior, tienen afinidad por las culturas extranjeras, con un complemento político de esa curiosidad de la sospecha, la reserva y desconfianza. Como grupo, se han inclinado a enfrentarse al mundo protegidos por verdadero escepticismo respecto a los motivos y a la conducta de otros pueblos y estados. Desconocedores de la variedad cultural de los hombres o para decirlo con exactitud, conocedores de esa diversidad pero no insensibles a la diferencia que tal variación cultural pueda producirse, los norteamericanos han exhibido la tendencia de juzgar al mundo por sus propias normas. En su contactado con otros estados introdujeron un segundo elemento de su tradición evolutiva: la conjunción profunda de ser un pueblo singular frente a diferentes normas de conducta y criterio mundial. La historia de los EUA los llevó a la conclusión de considerarse diferentes a cualquier otra nación separada en lo cultural, con determinación propia en el aspecto político, con una sociedad fluida y autosuficiente en lo económico, EUA estableció desde un principio una distinción muy clara frente a otros países. Consideraba que nadie era completamente igual a ellos, por lo que resultaba injusto que ellos se condujeran en forma igual a los demás. Esta diferencia, no llegó a ser considerada popularmente como la medida de lo que faltaba a los extraños para alcanzar las elevadas normas murales norteamericanas. La

moralidad se convirtió en el índice de la singularidad. Uno de los puntos de partida de la política exterior norteamericana no declarado pero que se encuentra en todas partes, es el que EUA siempre ha tratado moralmente inferiores a sus contrapartes. En lo general, mientras más se asemejaran a los EUA, más convicción moral se les reconocía. Siendo diferentes y hallándose esa diferencia epitomada y demostrada con toda claridad por la preeminencia moral, el siguiente paso era que los norteamericanos sostuvieran que debían ser juzgados sobre la base de un conjunto de normas distinto del aplicado a estados inferiores. De esta forma consideran injusto, el esperar que los EUA se sujetaran a reglas concebida a pueblos ordinarios. Durante mucho tiempo los norteamericanos hicieron caso omiso de la trampa moral que ellos mismos propugnaron como norma doble. La evolución constante de la singularidad y de la superioridad moral, preparó el camino para la peligrosa doctrina de que los fines siempre justifican los medios. Finalmente, la forma norteamericana de considerar la política exterior fue esencialmente utópica, suposición que ha sido uno de los componentes más durables y versátiles de la tradición norteamericana. Se ha llamado utópicos a los norteamericanos porque han reconocido y aceptado el sentido de tener una misión que desempeñar. La actitud popular hacia la política exterior, cuando los EUA entraron de lleno a la palestra internacional generalmente fue el anhelo de "solucionar las cosas". Ha existido marcada preferencia popular por aquellos propósitos expresados como fines morales absolutos: los norteamericanos han tratado de "poner fin a la guerra" y permitir que "la democracia reine en el mundo", "resolver las disputas por medios pacíficos", "establecer el Imperio de la ley". El utopismo también se ha manifestado en el

deliberado esfuerzo de que los norteamericanos parecen haber supuesto en que todos los problemas internacionales tienen una solución correcta, que es posible descubrir si los hombres dedican a ello todos sus recursos de razonamiento y de buena voluntad.

3.3 LIMITACIONES DE PODER AL CONGRESO

Por otro lado, podríamos mencionar como ciertas limitaciones, principales, a los poderes del Congreso tales como:

a) La migración o la importación de las personas que cualquiera de los estados ahora existentes considere apropiado admitir y no ser prohibido por el Congreso, pero puede ser aplicada a una importación o un gravamen o derecho que no excederá los diez dólares por persona. Este párrafo aludía al tráfico de esclavos africanos, y por supuesto ahora es obsoleto. De todos modos, todavía es interesante porque demuestra la creencia de los Creadores de la Constitución en que "al amparo del poder de reglamentar en favor de los grandes principios de la humanidad y la justicia", y también de su creencia en el sentido de que "tales personas" no eran "ciudadanos" en un sentido constitucional".

b) No se aplicarán impuestos o derechos a los artículos exportados por cualquiera de los estados. Se ha entendido que esta cláusula era aplicable incluso a los gravámenes generales aplicados a los artículos en el proceso de venta para la exportación. Aunque las condiciones que determinaron esta cláusula han desaparecido hace mucho, es bueno estar informado de que todavía existe algo que el Congreso no puede gravar.

c) Ninguna reglamentación del comercio o las rentas otorgará preferencia a los puertos de un estado sobre los de otro; y los buques

provenientes de un estado o que se dirigen al mismo no serán obligados a ingresar, defenderse o pagar derechos en otro. En 1931 la Suprema Corte resumió el significado de esta cláusula: "Las limitaciones específicas del poder del Congreso fueron formuladas para impedir que hubiese preferencia por los puertos de unos estados respecto de otros o en relación con la entrada y la estada de los navíos. No prohíbe la discriminación entre puertos. En su actuación con arreglo a la cláusula comercial, el Congreso determina que se hagan muchas cosas que benefician grandemente a determinados puertos del mismo estado o de estados vecinos.

d) Del Tesoro se extraerá dinero únicamente como u consecuencia de asignaciones establecidas por ley; y de tanto en tanto se publicará una declaración regular y un resumen de los ingresos y las erogaciones de todos los dineros públicos. Es evidente que este parágrafo está dirigido al Ejecutivo, cuyo poder por lo tanto abarca presuntamente el de fijar las erogaciones. En el curso de la historia norteamericana el Congreso ha tenido ocasión de asignar elevadas sumas globales a destinos como la obras públicas y los programas de ayuda, sin hablar de los términos generales en que dichas asignaciones se realizan en tiempo de guerra para el uso de las Fuerzas Armadas. Parece evidente que tales asignaciones al organismo ejecutivo no infringen la norma que se opone a la delegación del poder legislativo, en primer lugar porque la función de realizar gastos es históricamente una función del Ejecutivo; segundo, porque las leyes de asignaciones no son "leyes" en el verdadero sentido de la palabra, en cuanto no formulan normas generales de acción para la sociedad en general. Son más bien normas administrativas, y pueden ser detalladas o generales, según la decida el organismo que práctica la asignación, es decir, el Congreso.⁹⁵

El Presidente siempre puede vetar las medidas del Congreso destinadas a limitarlo directamente, y su veto será eficaz nueve veces de cada diez. Pero un presidente no puede resistir mucho tiempo sin fondos, y

⁹⁵ Edward S. Corwin. "Constitutional Aspects of Federal Housing". 84 University of Pennsylvania Law Review, 131-156 (1935).

el Congreso puede retener esos fondos sencillamente mediante la inacción.⁹⁶

El poder del Veto. El proyecto que haya sido aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado, antes de convertirse en Ley será presentado al Presidente de Estados Unidos; si él lo aprueba, lo firmará, pero en caso contrario lo devolverá, con sus objeciones, a la Cámara en la cual se originó, que transcribirá las objeciones a sus actas y procederá a reconsiderar el proyecto. Si después de dicha reconsideración dos tercios de dicha Cámara coinciden en aprobar el proyecto, lo enviarán, con las objeciones, a la otra Cámara, que también lo reconsiderará, y si dos tercios de esta Cámara lo aprueban se convertirá en ley. Pero en todos estos casos los votos de ambas Cámaras se determinarán por sí y no, y los nombres de las personas que votan por y contra el proyecto se asentarán en el acta de cada Cámara, respectivamente. Si el Presidente no devuelve un proyecto dentro de los diez días (exceptuados los domingos) de habersele presentado, el mismo será ley tal como si lo hubiera firmado, amén que el Congreso con la suspensión de sus sesiones impida la devolución en cuyo caso no será ley.

Un proyecto aprobado debidamente por las Cámaras puede convertirse en ley de acuerdo con uno de estos tres modos: primero, con la aprobación del Presidente, que según se supone en general debe otorgarse dentro de los diez días calendaros, después de habersele

⁹⁶. Por supuesto, los principales problemas relacionados con el gasto gubernamental son complejos, pero no representan cuestiones de carácter constitucional. Véase Aarón, Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston, 1964); Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington, D.C., 1968).

presentado el proyecto --no después de su aprobación--; segundo, sin la aprobación del Presidente, si éste no le devuelve con su firma dentro de los diez días calendarios, después de dicha presentación; tercero, si es aprobado nuevamente con los dos tercios del quórum de cada Cámara.

Los proyectos que fueron aprobados dentro de los diez días anteriores a la terminación de un período de sesiones en ocasiones no convierten en ley a causa de un "veto de bolsillo", es decir, si el Presidente se abstiene de devolverlos hasta que se inicia el período de aplazamiento de las sesiones del Congreso, y no importa que el aplazamiento no sea definitivo para el Congreso que aprobó el proyecto, sino sencillamente una pausa *ad interim* entre dos períodos de sesiones.

El Presidente puede firmar en efecto un proyecto en un momento cualquiera dentro de los diez días calendarios a la presentación, e incluso si el Congreso entretanto suspendió sus sesiones, sea definitivamente o por el período en cuestión; y por otra parte; puede devolver un proyecto con sus objeciones a la Cámara de origen, por mano de un funcionario adecuado, mientras la Cámara está en receso.

A veces se ha preguntado si al incorporar cláusulas o agregados a sus asignaciones el Congreso está autorizado por la Constitución a imponer condiciones a las cuales el Presidente tiene que sujetarse si acepta la asignación, incluso cuando dé no existir la cláusula agregada el Congreso no hubiera podido controlar la discreción presidencial, por ejemplo cuando despliega las fuerzas terrestres y navales. Parece posible esgrimir argumentos lógicos en favor de cada una de las posiciones; pero

como el asunto tiene carácter político, parece que la decisión final ha quedado a cargo del juego de las fuerzas políticas.

e) Estados Unidos no otorgará títulos de nobleza; y una persona que desempeñe un cargo remunerado o de confianza bajo su gobierno no podrá, sin el consentimiento del Congreso, aceptar regalos, emolumentos, cargos o títulos de ninguna clase de un monarca, príncipe o Estado extranjero.

Consciente de la tendencia de los funcionarios extranjeros a ofrecer regalos y condecoraciones, el Congreso ha aprobado leyes que "consienten" que los empleados (definidos de manera que incluyen a todos los funcionarios, y específicamente al Presidente) acepten y conserven regalos de "valor mínimos ofrecidos.. como recuerdo o señal de cortesía" y a aceptar regalos probablemente provocaría ofensa o una situación embarazosa... Pero se entiende que un regalo de valor superior al mínimo ha sido aceptado en nombre de Estados Unidos, y será depositado por el beneficiario para uso y disposición como propiedad de Estados Unidos.

Ejerce también autoridad sobre los otros dos poderes gubernamentales. Tiene el poder de confirmar las candidaturas de los funcionarios públicos y de investigar, de llevar a cabo juicio de residencia⁹⁷ (impeachment) y de condenar al Presidente, a los jueces

⁹⁷. Impeachment, término que significa juicio político a un alto funcionario del gobierno por traición, soborno y otros gravámenes. Dentro de este capítulo abordaremos el tema con lujo de detalle.

federales y otros funcionarios por concepto de traición, cohecho y otros delitos.

3.4 COMITES DE RELACIONES EXTERIORES

Cada Congreso dura dos años y tiene dos periodos de sesiones, uno por uno, debiendo comenzar el 3er día de Enero (20a Enmienda Constitucional) aunque puede fijarse otra fecha. Dos factores reales de poder se pueden distinguir claramente en el desempeño de las funciones del Congreso de los Estados Unidos: los Comités y la consolidada jerarquía partidista de líderes, que son especialmente influyente en los Comités de los que son Presidentes. El hecho más significativo en la estructura del Congreso es, entonces, su sistema de Comités, los cuales consideran las proposiciones Iniciales de ley, las enmiendas si el caso lo amerita y, sobre todo, determinan (con decisiva ingerencia del Presidente) si determinado proyecto de ley es digno de ser considerado por el pleno de la Cámara de que es parte. Los miembros de los Comités son designados por las Cámaras en pleno y sus áreas específicas por los Comités de Partido (CAUCUS) dominados generalmente, aunque no necesariamente, por los legisladores de mayor antigüedad. Esta antigüedad es calculada en relación a los miembros de un mismo partido político y únicamente a miembros del partido mayoritario. Desde febrero de 1977, el Senado, dentro de la corriente reformista que adoptó, ha reducido el número de sus comités y limitado a tres (más ocho subcomités) el número en los que el Senador puede servir. Además, ningún miembro puede ser presidente de más de dos. Las atribuciones del Congreso en materia de política exterior se desprenden de las facultades específicas del Senado para aprobar la

ratificación de tratados y el nombramiento de representantes diplomáticos y consulares; así como de las facultades delegadas al Congreso para proveer de todo lo necesario para el bienestar común y defensa nacional, regular el comercio exterior, y declarar la guerra. La ratificación de tratados es competencia exclusiva del Senado. Las constantes fricciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en este campo, han llevado a este último a recurrir a convenios o acuerdos ejecutivos que no requieren de la aprobación del Senado. El Congreso, frustrado por su escasa influencia sobre la intervención de Estados Unidos en Indochina, aprobó en 1973, por encima del veto del propio Presidente Nixon, una legislación diseñada a limitar el poder del Presidente para enviar fuerzas armadas al extranjero sin la aprobación previa del Congreso. Conocida como Ley de Poderes de Guerra, esta iniciativa permitió al Congreso recuperar algunas de sus facultades en esta área. Además de estas atribuciones, el Congreso puede utilizar un elemento indirecto para intervenir en la implementación de la política exterior, derivada de su exclusiva competencia para autorizar las asignaciones del gasto público. En virtud de ésta, el Congreso puede introducir restricciones o condicionar las partidas de ayudar al extranjero y de gasto militar. Por último, el Congreso puede por su facultad de vigilancia, actuar en forma indirecta sobre las decisiones del Ejecutivo. Esto es evidente en la constante supervisión que se hace de las actividades de la CIA y en las resoluciones de Opinión (Sense Resolutions). Estas últimas son importantes, porque a través de ellas el Congreso puede expresar su punto de vista sobre una determinada política presidencial, y aunque no poseen obligatoriedad jurídica,

ejercen una presión considerable sobre el Ejecutivo. Las principales funciones de los Comités de Relaciones Exteriores en el Congreso de los EUA, son la de analizar, recomendar y llevar a cabo discusiones con el Poder Ejecutivo sobre los diversos aspectos de la política exterior. A pesar de la amplia gama de temas que tratan estos comités en ambas Cámaras, cabe destacar el rubro de la asistencia al exterior, área en la que dichos comités centran su atención la mayor parte del período de sesiones. La razón fundamental es que éste órgano, comparte su jurisdicción con el Comité de Asignaciones en virtud de que en este último se presentan las discusiones partidistas sobre partidas presupuestarias al extranjero. A diferencia de las funciones que realiza el Comité de Relaciones Exteriores en la Cámara de Representantes, al Senado se le confiere la facultad constitucional de confirmar o rechazar las nominaciones de los Embajadores y Cónsules Generales además de tener la prerrogativa de aprobar la ratificación de tratados internacionales. Cabe destacar que actualmente esta facultad se ha politizado. Diversos senadores miembros de éste panel obstruyen las nominaciones presidenciales por diferencias políticas, pero sobre todo, como en el caso del ex-senador Jesse Helms, (R-N.C.), para atraer la atención pública. Después del fracaso de los EUA en la guerra de Vietnam y el escándalo Watergate, -el Congreso sufrió una serie de reformas internas a partir de 1970. En el caso particular de los Comités de Relaciones exteriores, -se notó visiblemente una permanencia más activa en materia de política exterior. Aún cuando el Congreso recuperó algunas de sus facultades en esta materia, la ley fue insuficiente para limitar el poder del Ejecutivo, como lo demostró recientemente el escándalo Irán-Contras, en el que se utilizaron canales

no institucionales para llevar a cabo operaciones encubiertas. Algunos comentaristas políticos coinciden en señalar que ultimamente, los Comités de relaciones Exteriores han sido utilizados por los congresistas para ganar una mayor presencia política entre su electorado, pero no para discutir los asuntos concernientes a la política exterior y a la seguridad nacional de Estados Unidos

3.5 RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO

El Congreso tiene también dos responsabilidades relacionadas con la elección del Presidente y Vicepresidente. Aunque el Presidente es el jefe Administrativo, el Vicepresidente, el Gabinete (Secretarios de Estado) y otros altos funcionarios también forman parte del poder Ejecutivo. Tanto el Presidente como el Vicepresidente son electos por cuatro años y pueden ser reelectos por un periodo adicional. El Presidente, quien también es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, deberá ser norteamericano por nacimiento, haber cumplido, en el momento de elección, 35 años de edad, y haber residido en el país por los menos 14 años (Artículo II Constitucional).

En teoría, el Poder Ejecutivo es el encargado de administrar las actividades del Gobierno Federal, sin embargo, hoy en día nadie discute el papel real de gobernante y eje central del proceso de toma de decisiones que desempeña el Presidente de los Estados Unidos. Sus decisiones son implementadas por las Secretarías de Estado, cuyo número aumentó con el establecimiento de dos nuevas dependencias: la Secretaría de la Energía (1978) que se encarga de dirigir la política y los programas energéticos de la Nación anteriormente dispersos en otras

oficinas gubernamentales; y la Secretaría de Educación (1979), originalmente parte de la antigua Secretaría de Salubridad, Educación y Bienestar. Los Secretarios son designados por el Presidente y en términos generales actúan como consejeros presidenciales en sus respectivos campos. Estos, así como otros altos funcionarios del gobierno norteamericano (directores de agencias semi-autónomas, asesores, etc.) requieren de la ratificación del Senado. El Secretario de Estado actúa como el representante y el decano del Gabinete. Un rango similar de precaución puede ser usado en asignar poder legislativo para hacer la guerra. La Constitución aparece para ser clara sobre temas por condición (art. I; secc. 8) que el "Congreso tendrá poder.. para declarar la guerra. Sin embargo, (art.II,secc.2). la Constitución especifica que "el Presidente será Comandante en Jefe de la Armada y Naval de EUA. Pasos más concretos para limitar las prerrogativas presidenciales en la formulación de la guerra están incluidos en el Acta de Poderes de Guerra pasadas por el Congreso sobre el veto presidencial en 1973. Está Acta provee el que tropas encargadas por el Presidente no puedan extenderse más allá de sesenta días sin autorización legislativa, aunque este período puede ser extendido hacia arriba por noventa días si la seguridad de las tropas americanas están en riesgo. La ley también provee que en algún tiempo fuerzas americanas están empleadas en conflictos sin una declaración de guerra o una autorización legislativa específica, el Congreso puede dirigir al Presidente desocupar tales tropas por una resolución concurrente de las dos Cámaras del Congreso --una medida en la cual no requiere la firma presidencial para tomar efecto. Si la constitucionalidad del Acta de Poderes de Guerra está comprobada en las cortes, la probabilidad judicial se refugiara para su

posición tradicional que los temas reunidos son fundamentalmente políticos, no jurídicos, en natural. Al mismo tiempo, aunque otra manifestación de un acertado Congreso, es improbable para afectar seriamente la buena voluntad del Presidente para usar la fuerza cuando lo perciva necesario. El Congreso tiene el poder exclusivo para apropiar fondos hacia el exterior también así, cómo programas internos. El Programa de ayuda al extranjero ha sido un blanco favorecido por el Congreso muchas veces substancialmente incrementando la ayuda requerida por el Presidente. El Programa de Ayuda al Exterior tiene también capacidad para escrutinizar periódicamente la conducta en política exterior del Ejecutivo por el Congreso, a través del escrutinio empleará una estampa legislativa sobre ciertos aspectos de la conducta en ultramar de EUA. La influencia es ejercida por los dos poderes del gobierno: el Congreso impone algunas restricciones sobre la política exterior de la nación, y el Presidente rellena un elemento de la flexibilidad el ejecutivo a muy alto precio. El veto legislativo en donde el Congreso escribió dentro del Acta de Poderes de Guerra y el cuál aplica para otros instrumentos de política exterior, notablemente las ventas militares en el exterior y ciertos aspectos del programa de ayuda, también sirve cómo un camino para el Congreso para ejercer influencia en el trato con el Ejecutivo. Las acciones legislativas sobre la Ayuda al Exterior y defensa del Presupuesto demuestra que el Congreso no está indispuerto para ejercer su poder. El Control del Presupuesto y Embargo pasado al Congreso en 1974 fue un intento para consolidar el poder sobre alguna extensión, para lo que requiere el Congreso en especificar gastos sobre todo normas y de otro modo extendiendo la habilidad del

Congreso para escrutinizar el presupuesto requerido por el Presidente. Aunque no es miembro formal del Gabinete, el representante norteamericano ante la Organización de las Naciones Unidas participa en sus reuniones.

El Presidente, además, de asesorado por la Oficina Ejecutiva del Presidente, que lo auxilia en el desempeño de sus funciones y está integrada por una variada gama de Consejeros Presidenciales que asesoran a título personal al Presidente en igual variedad de temas, que van desde asuntos burocráticos en la Casa Blanca, pasando por los de tipo científico, urbano, comercial, marítimo, intergubernamental, etc, hasta la crítica consideración del presupuesto y la economía nacionales y los problemas de política exterior. El Comité de Consultores Económicos (tres miembros) asesora al Presidente en cuestiones relativas a la economía del país y otros temas relacionados. Otras oficinas igualmente importantes comprenden a la Oficina de Administración y Presupuesto que asiste al Presidente en la preparación del Presupuesto y en el manejo eficiente del aparato gubernamental. La Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos se encarga de negociar, concluir y administrar los acuerdos comerciales y de coordinar la política comercial de los Estados Unidos. El Representante tiene rango de Embajador.

3.4. INSTRUMENTOS

3.4.1. ACTA DE PODERES DE GUERRA

Antecedentes: El 7 de noviembre de 1973, el Congreso de Estados Unidos, una vez superado el veto del Presidente Nixon, adoptó la Resolución de

Poderes de Guerra (RPG), Public Law 93-148, con la que se aseguraba el juicio conjunto del Congreso y del Presidente en las decisiones sobre introducir o no a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos en hostilidades, o donde la participación en hostilidades es inminente, claramente indicadas por las circunstancias y la continuación en el uso de tropas, ya involucradas en hostilidades.⁹⁸

La RPG pretende la intervención del Congreso para evitar decisiones unilaterales del Poder Ejecutivo, ante las innumerables intervenciones del ejército estadounidense en el exterior, desde la posguerra y, principalmente, en los conflictos de larga duración en el Sudeste Asiático, en particular en la Guerra de Vietnam; considerando que en todos esos casos no se cumplían tres condiciones establecidas por la Constitución de ese país: 1) una declaración de Guerra; 2) autorización estatutaria específica, y 3) una emergencia nacional creada por un ataque sobre EUA, sus territorios, o sus fuerzas armadas. La RPG contiene 9 secciones, siendo las más relevantes para efectos de la adopción de una resolución conjunta la 2a. secc. sobre los propósitos de la RPG y la delimitación de las provisiones constitucionales sobre el uso de las fuerzas armadas de EUA; la 3a. secc. se refiere a un aspecto importante: el requerimiento del Presidente de consulta e información al Congreso, antes de introducir fuerzas armadas en un conflicto externo; las secciones 4 y 5 son las centrales en este sentido de consulta y resolución conjunta. La sección 4(a)(1) demanda al Presidente informar al Congreso de cualquier introducción de fuerzas armadas de EUA, la referencia a

⁹⁸ Sofaer, Abraham D. "The War Power Resolutions", United States, Department of State, Bureau of Public Affairs, Sep. 1988

esa parte de la sección 4 implica automáticamente el requisito 5(b), en el sentido de que el uso de tales fuerzas deberá ser concluido dentro de un periodo de 60 a 90 días, a menos de que el Congreso autorice a permanecer o por más tiempo. Conviene señalar, respecto de hechos como los ejercicios militares, que la sección 4(a)(2) requiere de un informe de la Introducción de tropas en el territorio, espacio aéreo o aguas territoriales de una nación extranjera, equipadas para el combate, excepto en los casos de desplazamientos que se refieren solamente al suministro, remplazo, reparación o entrenamiento de esas fuerzas.⁹⁹

Efecto de la decisión de la Suprema Corte contra el veto legislativo: Desde el Presidente Nixon, el Poder Ejecutivo ha puesto entredicho la constitucionalidad de la RPG, sobre la base de que es obstructora, en términos militares, la posibilidad de que el Congreso dirija el retiro de tropas por una resolución de ambas Cámaras, así como por el periodo de 60 a 90 días en que se prescribe la intervención. La SCJ, en el caso *INS vs. Chadha*, validó la opinión presidencial en lo relativo a la inconstitucionalidad de la posibilidad de una orden de retiro de tropas por el Congreso. Sin embargo, la decisión de la SCJ se refería sólo al veto de una sola de las Cámaras, en referencia a los procedimientos de votación establecidos en el Congreso para determinar una decisión de mayoría. El Subfiscal general de EUA, en 1983, no obstante, reafirmó la capacidad constitucional de la Cámara de representantes en lo relativo a los mecanismos de procedimientos contenidos en la RPG. Intervenciones formalmente informadas, bajo la

⁹⁹ Holl. Pat M. "The War Power Resolution", The role of Congress in U.S. armed Intervention. Washington. American Enterprise Institute for Public Policy Research. 1976 pp. 3-10

RPG: Desde su creación, el Presidente de EUA ha remitido informes, bajo la RPG, en 19 ocasiones. Estos incluyen tres asuntos relativos a evacuaciones al final de la guerra de Vietnam, el caso Mayaguez en 1975 (referido al rescate de la tripulación del barco *Mayaguez*), el intento de rescate de los rehenes iraníes, en 1980, la participación en la fuerza multinacional en Sinaú, otras tres ocasiones en ese cuerpo internacional en Líbano, en 1982 y 1983, el apoyo a Chad y la intervención en Granada, en 1983, dos informes relativos a Libia, en 1986, y seis más concernientes a las actividades en el Golfo Pérsico, en 1987 y 1988. El Presidente sólo hizo mención a la sección 4(a)(1) en el caso *Mayaguez*, en ninguno de los 18 restantes se la cita, debido a que hubiera sejetado la decisión del Ejecutivo o la limitación temporal prescrita en la sección 5(b).¹⁰⁰

Cabe señalar que junto a estas intervenciones han habido doce acciones donde ha existido participación de tropas estadounidenses y que no fueron formalmente informadas al congreso, conforme a la RPG. La razón aducida fue la corta duración de las mismas y de la justificación que se tratan de ejercicios militares convenidos por medio de convenios con naciones extranjeras, antes de la entrada en vigor de la RPG. De entre estos casos destacan los referidos a Bolivia, Panamá, el Salvador y Honduras.

En el caso de Bolivia, en julio de 1986, personal y aparatos de la fuerza aérea de EUA fueron enviados a Bolivia como parte de una acción de asistencia entidroga. En marzo y abril de 1988, el Gobierno

¹⁰⁰, *Ibid.*, pp.3136

estadunidense envió 1,900 elementos adicionales de tropas a Panamá, en un momento considerado por ese país como de inestable y de crecientes presiones creadas por las disputas panameñas entorno de la figura del General Manuel Noriega. Normalmente, están estacionadas en Panamá 10,000 hombres que forman parte del Comando Sur del Ejército de EUA.

Los casos de El Salvador y Honduras son controvertidos, pues al consistir en envío de asesores, en el caso salvadoreño, y de ejercicios militares conjuntos, en el hondureño, ponen de relevancia dos aspectos centrales: "cuando están los asesores ante una situación de inminente hostilidad", tratándose de una zona de alto conflicto, y "cuándo los ejercicios militares son más que un ejercicio". Al número de asesores en El Salvador, que durante la Administración Carter era de 19, se agregaron 20 más, en febrero de 1981, para sumar en marzo de ese año, un total de 54 asesores, que incluía expertos en inteligencia, en entrenamiento de combate, en mantenimiento de helicópteros, comunicaciones y contrainsurgencia, con objeto de ayudar al gobierno salvadoreño en su lucha contra la guerrilla, bajo el argumento de que la insurgencia era organizada y armada por los soviéticos.

En un memorándum del Departamento de Estado se dice que el Presidente no informó, de acuerdo con la RPG, debido a que el personal enviado no había sido introducido para participar en hostilidades o en inminentes hostilidades. A partir de 1983, respecto a los ejercicios hondureño-estadunidense, se ha hecho el cuestionamiento en el sentido de cuándo éstos se tornan en más que un enfrentamiento, y pueden implicar la intervención del ejército de EUA en un conflicto regional

armado. De acuerdo con la sección 4(a)(2) se requiere un informe del Congreso sobre el envío de tropas equipadas para combate en cualquier caso, excepto cuando se trata de desplazamientos relacionados solamente con entrenamiento. En Honduras, desde el 8 de agosto de 1983, con las maniobras "Big Pine II", se han desarrollado ejercicios de entrenamiento conjunto, que han continuado hasta 1988.

El Presidente Reagan no ha informado sobre estos desplazamientos de tropas, por considerar que se trata de "maniobras de rutina" que EUA lleva a cabo regularmente con países de América Latina desde 1965. Miembros del Congreso rechazaron la afirmación señalando que tales ejercicios pueden formar parte de una política de apoyo a los "contras" en su lucha contra el gobierno sandinista. En 1985, ante informes de prensa en el sentido de que una opción de invasión a Nicaragua había sido discutida, la Ley de Autorización de Defensa para el Año Fiscal de 1986, convalidaba lo señalado por el Congreso sobre la no intervención de tropas de combate de EUA contra Nicaragua. Aún más el Congreso prohibió que personal estadounidense llevar a cabo maniobras de asistencia a Honduras o Costa Rica en un área de 120 millas de la frontera con Nicaragua.

Casos de mayor controversia: Bajo la RPG, tres han sido los casos de mayor controversia: Líbano, Libia y el Golfo Pérsico. En el primero, la RPG enfrentó una gran prueba ante los atentados de que durante 1982, fueron objeto los miembros de la Armada de EUA, integrantes de la Fuerza Multinacional de Paz. Aun cuando el Presidente Reagan no hizo

mención a la RPG, sección 4(a)(1), el propio Congreso pasó, en 1983, una resolución aplicando la sección mencionada.

La resolución fue un compromiso entre los líderes del Congreso, el Presidente y los congresistas que apoyaban a aquél. Fue la primera vez que se obtenía la firma del Presidente en una resolución que invocaba implícitamente la RPG, con una autorización del Congreso para que las tropas de EUA se mantuvieran en Líbano por 18 meses.¹⁰¹

En el caso de Líbano, el uso de las fuerzas de EUA se enfocó entorno al problema de cómo se podría aplicar la RPG en el caso de la lucha contra el terrorismo Internacional, en particular aquel promovido por los Estados conflictivos. Con motivo del aumento de la tensión entre EUA y Líbano, por actos de sabotaje y terrorismo en contra del primero y en especial por el atentado en el aeropuerto de Viena del 27/12/85, la Administración Reagan adoptó la decisión de llevar a cabo acciones de represalia contra el gobierno de Kadhafí, sin una declaración formal de guerra. Entre marzo y abril de 1986, se llevaron a cabo dos acciones en contra de Líbano, ambos casos fueron informados al Congreso, sin embargo, en ninguno se hizo referencia a la sección 4(a)(1) o mención a la RPG, además de tener un carácter limitado y de muy corta duración. Este caso abrió el debate acerca de si debía o no fortalecerse la capacidad presidencial, por encima de las regulaciones existentes, incluyendo la RPG, en el combate contra el terrorismo, considerando sobre todo el saldo de vidas e intereses estadounidenses. En el Golfo Pérsico, en donde la Marina de EUA cumplía labores de escolta de buques kuwaitíes, el hundimiento accidental" de la fragata de

¹⁰¹ .Ibid. pp. 11-22

EUA "Stark", con un saldo de 37 marinos muertos, el 17/V/87, por un misil iraquí, planteó la cuestión de si el Golfo Pérsico era o no una zona de hostilidades o de inminente hostilidad para las fuerzas armadas de EUA, con la consecuente posibilidad de acciones de guerra.

Aspecto que fue adquiriendo mayor intensidad e importancia, en la medida en que los actos de agresión de Irán se incrementaron y que, en 1988, provocaron la destrucción de un avión comercial de ese país por la Armada de EUA. Después de diversos incidentes el 23/III/87, el Presidente Reagan envió informes "consistentes" con la RPG y el 13/VII/88 envió el sexto informe relativo al Golfo Pérsico, pero ninguno en referencia a la sección 4(a)(1). La razón de su omisión fue argumentada en función de tratarse de incidentes aislados que implicaban reacciones defensivas. El Congreso intentó algún mecanismo fuera de la RPG para asegurar su participación en las decisiones en el Golfo sin éxito aparente, emergiendo nuevamente las diferencias en contra de la RPG.

Enmiendas Propuestas:

Aun cuando existen opiniones favorables al papel jugado por la RPG en términos de crear un mecanismo de consulta e informe del Ejecutivo al Congreso en relación con la intervención de las fuerzas armadas de EUA en el exterior; otros consideran que el hecho de que sólo en una ocasión se haya hecho referencia a los informes del Ejecutivo a la sección 4(a)(1) es un reflejo de su inoperancia, pues los Presidentes han autorizado la participación de fuerzas armadas sin consulta ni autorización del Congreso. Cinco son las principales propuestas de enmienda:

1) el retorno a la versión del Senado: la enumeración de las excepciones para el uso de emergencia de fuerzas armadas, que elimina la limitación

de plazo;2) recorte o eliminación de la limitación de tiempo en el que el Presidente puede mantener tropas en situaciones de hostilidad, sin autorización del Congreso;3) el remplazo del requisito de retiro automático, principal objeción de la rama ejecutiva, pues supone la resolución conjunta para el retiro de tropas y ello entorpecería con gestiones legislativas acciones de guerra inmediatas;4) reducción de los fondos para acciones de las fuerzas armadas que violen la RPG;5) grupo de consulta, con base en la actual RPG, se propone crear un grupo de consulta permanente de miembros de mayoría y minoría del Congreso de los Comités de Relaciones Exteriores, Servicios Armados e Inteligencia que determinaría cuando el Presidente debería informar e introducir la sección 4(a)(1).¹⁰²

La RPG ha sido controvertida desde los días en que fue adoptada sobre el veto del ex-Presidente Nixon. Desde, 1973, funcionarios del Ejecutivo y algunos miembros del Congreso han criticado varios aspectos, repetidamente, de la resolución. El Presidente disputa su constitucionalidad en ciertos aspectos fundamentales, y el Congreso ha fracasado para imponer sus provisiones más cuestionables. El debate sobre la Resolución se ha enfocado sobre las necesidades particulares de la resolución más bien que sobre las principales relaciones que el gobierno legislativo-ejecutivo, el cual ha tendido a desviar la atención del Congreso desde la sabiduría y efectividad de las políticas a las precisiones legales de este sujeto.¹⁰³

Esto ha conducido, y continuará dirigiendo, la innecesidad e indeseable orientación legal entre el Congreso y el Presidente en tiempos cuando la nación más necesite para formular, e implementar prudente y efectivamente la política. La pregunta crucial en alguna situación de poderes de guerra será cómo los poderes políticos pueden cooperar mejor en los intereses de la nación, no cuáles poderes son mejores o

¹⁰² ibid. pp. 37

¹⁰³ ibid. pp. 39

peores sobre temas legales particulares. La RPG no ha hecho una contribución positiva para la cooperación ejecutivo-legislativo en esta área que justifique la controversia e incertidumbre acusando y aparentando ciertos motivos en el futuro. Esto incorpora una visión de los poderes relativos de los poderes ejecutivos del gobierno, y de sus propios papeles, que está en desigualdad con el esquema de la Constitución y con 200 años de experiencia relativamente consistente.¹⁰⁴

Sobreestimado el poder del Congreso en el sentido de que esto no necesitará hacer claro que el Congreso tenga poder substancial bajo la Constitución en materia concerniente a la guerra. La Resolución también es innecesaria en lo que esto no puede garantizar al Congreso más poderes que la Constitución le permite. El Congreso tiene poderes que le permite contener alguna pretensión ejecutiva, incluyendo el poder de declarar la guerra, incrementar y apoyar fuerzas armadas, impuestos y gastos para regular el comercio y adaptar medidas necesarias y apropiadas para implementar sus poderes.¹⁰⁵

La RPG tiene la intención de prevenir al Presidente de actuar unilateralmente, más allá de un período de tiempo limitado, incluso cuando el Congreso no le ha ordenado detenerse y hasta aún pensando que el Presidente está actuando por propósitos tradicionalmente vistos como apropiados. En diversas instancias, durante los 200 años, los presidentes han usado la fuerza militar primero

¹⁰⁴ W. Taylor, Reveley II, "War Powers of the President and Congress", Who Holds the Arrows and Olive Branch. Press University Virginia, 1981. pp. 170-189

¹⁰⁵ Ibid. pp. 190-195

obteniendo autorización legislativa específica y explícita. La aprobación explícita para usos y fuerzas particulares nunca han sido necesarias y en la RPG no puede y no será permitida para hacerlo necesarios. El Congreso y el pueblo americano, suponen que el Presidente usará las fuerzas militares reconocidas por el Congreso en su desaprobación para grandes propósitos reconocidos, incluyendo la defensa de EUA, sus bases, sus fuerzas, sus ciudadanos, su propiedad, sus intereses fundamentales y sus aliados. Asimismo, ha reconocido, que el Presidente puede tener la autoridad para usar sin previa autorización para detener un ataque enemigo efectivo; puede reconocer y respetar el papel en el cual el Presidente tiene el esquema constitucional, cómo depositario del poder ejecutivo de EUA, cómo Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y oficial a cargo de los recursos diplomáticos y de inteligencia americanos.

3.6.2 JUICIO POLITICO (IMPEACHMENT)

Por primera vez, en más de un siglo, y por segunda vez en la historia americana, en 1974 EUA afrontó la posibilidad real de que, de acuerdo con los términos de la Constitución, el Presidente puede "ser removido del cargo en juicio político, convicto de traición, soborno y otros graves delitos e inconductas".¹⁰⁶

La Presidencia es un símbolo fundamental de la unidad nacional norteamericana. La elección del Presidente es el único acto político

¹⁰⁶ Charles Black, "Juicio político", Ediciones economía y empresa, México, Prolam. 1975. Cap. II pp. 11

que la nación ejecuta unificadamente; la votación en la elección presidencial es sin duda la decisión política más importante del pueblo norteamericano, y la que concentra su principal atención. Por lo tanto, nada puede tener mayor importancia política que considerar si en el caso dado debe anular esta decisión, y el Presidente elegido separado del cargo con deshonra. En rigor, la expresión "juicio político"¹⁰⁷ significa "acusación" o "cargos". La Cámara de Representantes tiene "exclusivo poder de promover juicio político" --es decir, el poder de formular cargos por la comisión de una o más ofensas imputables. Estos cargos se denominan convencionalmente "artículos de juicio". La Cámara "inicia juicio político" por simple mayoría de votos de los presentes. El Senado "trata" todas las acusaciones --determina, sobre las bases de las pruebas presentadas, si la acusación de cada artículo del juicio político es válida, y en caso afirmativo, si los actos demostrados constituyen una ofensa imputable. Esta comprobación afirmativa es la "convicción" relativa al artículo de juicio político votado. Para obtener una convicción se necesita la mayoría de dos tercios de los senadores presentes. El papel de la Cámara de Representantes.- Aunque la Constitución no lo exige, la Cámara siempre utiliza una de sus comisiones (generalmente la Comisión Judicial) para investigar e informar acerca de los cargos que pueden llevar al juicio político; en el caso presidencial de la época, varias resoluciones que reclamaban juicio político, fueron remitidas a la Comisión Judicial con el fin de que se practicará una investigación completa y se formulacen recomendaciones.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Ibid. pp. 13

¹⁰⁸ Ibid. pp. 14-16

La función de la Cámara de Representantes es designar "administradores" que expongan ante el Senado los artículos de juicio político, destinados a obtener una convicción y remoción del cargo. La Cámara es la parte acusadora en el proceso que se realiza en el Senado, y los administradores son los abogados de la Cámara. Funciones del Senado.- Después de recibir los artículos de juicio político votados por la Cámara el Senado debe convertirse en tribunal procesal. Cuando se acusa al Presidente, preside el Jefe de la Suprema Corte de EUA; en este caso, lo mismo que en el proceso de todos los juicios políticos, los senadores presentan un juramento especial, en el sentido de que "impartirán justicia imparcial de acuerdo con la Constitución y las leyes". La función del Senado en los juicios políticos debe asimilarse en gran parte a la de un tribunal judicial. La Constitución afirma en el Artículo III (artículo judicial), que el proceso de todos los delitos, excepto en caso de juicio político, se hará por jurados, lo cual implica que el proceso de juicio político se asemeja en general a los restantes juicios, excepto que no se utiliza jurado. El Senado debe fallar, todos los juicios políticos, y no limitarse a votarlos; la palabra "fallar" es un término utilizado casi invariablemente en relación a los procesos judiciales. Las reglas de procedimiento del Senado establecen que puede designarse una "comisión de doce" para oír pruebas en el proceso de juicio político e informar al Senado en pleno; el número de "doce" ha sido tomado del sistema de jurados. Después de oídas las pruebas y atendidos los argumentos, el Senado debe votar. Se vota por separado cada uno de los artículos de juicio político. Si ningún artículo obtiene la aprobación de los dos tercios de los votos, se enuncia y registra un juicio absolutorio. Si uno o más artículos del juicio político obtienen dos

tercios o más de los votos, se condena al Presidente, y el Jefe de la Suprema Corte pronuncia la sentencia condenatoria y determina la remoción. La Constitución dice que el funcionario sometido a juicio político será "removido" una vez convicto de "traición, soborno, y otros delitos graves o inconductas".

Desde el punto de vista político EUA no puede soportar a un Presidente efectivamente convicto de traición, soborno y otros delitos e inconductas." Aparentemente queda a discreción del Senado la imposición del castigo adicional a la descalificación del cargo. No puede imponerse ningún tipo de cargo "ulterior", aunque el funcionario removido, incluso un ex-Presidente, luego puede ser juzgado y castigado en los tribunales comunes, por los mismos delitos que fueron causa de remoción. Finalmente, puede destacarse que la función del Senador es exclusivamente la de actuar en relación con las acusaciones votadas por la Cámara de Representantes. El Senado legalmente no puede hallar culpable al Presidente de algo que no está incluido en la acusación de la Cámara, del mismo modo que el jurado en un proceso no puede hallar culpable al acusado de algo que no está incluido en la acusación.¹⁰⁹

Algunos puntos esenciales de Procedimiento.-- El Presidente puede ser sometido a juicio político por "traición, soborno y otros delitos graves e inconductas". La traición, es un delito. El soborno también, parecería que un delito grave debe ser en cierto sentido un delito.¹¹⁰

¹⁰⁹. *ibid.*, pp. 17-21

¹¹⁰. *ibid.*, pp. 22-31

La Traición contra EUA consistirá únicamente en hacer la guerra contra él, o adherir a sus enemigos prestándoles ayuda y confortamiento. El concepto de traición, permite desechar muchos elementos eruditos acerca de las formas de traición en la ley inglesa, excepto, en la medida en que la contemplación de estos factores arroja luz sobre la interpretación de la definición norteamericana muy estrecha. Soborno.- Lo primero que debe destacarse aquí es que la palabra "soborno" puede significar tanto recibir como dar soborno. Otros graves delitos e inconductas.--Tercera frase general de la fórmula que designan las ofensas de juicio político. Casi no es necesario explicar que la misma debe originarse y ha originado graves dificultades de interpretación.¹¹¹

4. POSIBILIDADES DE INFLUIR EN LA TOMA DE DECISIONES

Ha sido este un gran conflicto entre el Presidente y el Congreso en política exterior. El Congreso cada vez más ha prevenido a los Presidentes de hacer lo que ellos creen que es mejor para el país. A principios y mitad de los 70s, forzó a realizar un plan en el Sur de Vietnam, recomendando cambios en las reglas; ha impuesto condiciones a sobre ayuda a gobiernos en el exterior; ha establecido condiciones sobre la venta y construcción de armas; ha jugado un papel muy importante en los tratados de control de estas. Como resultado, su papel en la toma de decisiones de política exterior ha llegado a ser el objeto de controversia considerable. En el centro de esta controversia desmiente dos temas: el primer tema es constitucional, e involucra la competencia relativa de

¹¹¹ John Labovitz, "Presidential Impeachment", Yale University Press. 1978. pp. 132-165

los poderes de formulación de política exterior entre el Ejecutivo y Legislativo; el segundo, es sustantivo, y concierne al papel que EUA jugará en los asuntos internacionales; el último tema es disminuir abiertamente las discusiones, y es más difícil para especificar, pero intensamente divide las élites liberal y conservador. Las raíces del conflicto entre el Presidente y el Congreso desmiene la Constitución. Los estructuradores de la Constitución asignaron al Congreso poderes para declarar la guerra, ratificar tratados, incrementar impuestos y asignar fondos para diferentes propósitos en el exterior, como implementar tarifas al comercio; así como poder para confirmar o rechazar el nombramiento de los funcionarios propuestos por el Ejecutivo, incluyendo Embajadores y Directores de Agencias y Departamentos, los cuales son una forma de control sobre política tanto interna o externa. El poder para apropiar fondos tiene una fuerzapolítica para crear diferentes géneros de fuerzas militares estructuradas, permitiendo participar sobre las misiones de las fuerzas armadas y sobre el equipo bélico que utilizarán. Mientras la Constitución da al Presidente poderes de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, estos en teoría son muy limitados con respecto a los del Congreso.

El poder de Comandante en Jefe lo utiliza sólo para desplazar fuerzas armadas, para combatir en el exterior. Aún la Constitución es sólo un factor en el papel de la Presidencia en la formulación de la política exterior. El control total sobre los recursos de poder ejecutivo que da a los departamentos da al Presidente la capacidad para actuar rápidamente y en secreto. El Congreso rotundamente observa al Presidente en su actuación en asuntos exteriores. Sólo una

representación presidencial será capaz de lograr un beneficio sobre una compleja y extensa negociación en las oportunidades presentadas en el exterior sobre temas de interés de los Estados Unidos. Tan grande como una mayoría en el Congreso y el apoyo de la opinión pública el Presidente, puede conducir los asuntos exteriores sin afectar la seguridad nacional ni los intereses. Las cortes son más reacias para interferir en el ejercicio del poder presidencial en asuntos exteriores como en asuntos internos, donde específicamente estructura o constitucionalmente autoriza más apoyo para acciones presidenciales.

En crisis de política exterior, el público también observa al Presidente en su actuación. Sin embargo, los líderes del mundo y líderes internos usualmente observan como los discursos presidenciales sobre la posición de EUA sobre eventos políticos, da el prestigio de la administración en turno. Los Presidentes son muy cuidadosos en su forma de evitar la oposición activa del electorado.

En algunas ocasiones la mayoría de los Congresistas tienden a persuadir y desprestigiar al Presidente cuando una política exterior tiende a fracasar. Las principales palancas del Congreso son el rechazo para apropiar fondos y rechazar tratados, para introducir proyectos de leyes forzando las acciones presidenciales, por ejemplo, a la mitad de los años 80's el Congreso adoptó la Enmienda Boland, prohibiendo al poder Ejecutivo ayuda militar a los Insurgentes nicaraguenses o contras. A finales de los 60's, el Congreso cada vez más limitó la conducta presidencial en asuntos exteriores. El límite más controvertido sobre el poder presidencial fue la Resolución de Poderes de Guerra de 1973.

Bajo esta ley, la cuál fue una respuesta a la Guerra de Vietnam, un Presidente no puede desplazar o enviar fuerzas militares en un área de combate por más de 30 días sin recibir autorización legislativa para continuar el despliegue. Algunos observadores y líderes concedores deploran el rumbo hacia tales límites sobre la conducta presidencial en asuntos exteriores. Aun la tendencia es muy favorable para seguirlo.

CONCLUSIONES

En los capítulos precedentes hemos esbozado a lo largo del sistema político norteamericano, la participación del Presidente en la toma de decisiones. A pesar de que no fueron dirigidos ni a determinar lo que ha ocurrido ni a suministrar las razones por las cuales ha actuado de tal o cual manera el Presidente, se han desplegado a lo largo de los mismos Infinidad de detalles que previamente fueron subestimados. Al mismo tiempo, los tres modelos presentados ofrecen considerables evidencias sobre la naturaleza de las explicaciones que producen los distintos analistas, limitándose a descubrir acontecimientos.

Al intentar explicar lo ocurrido, cada uno de los modelos distingue ciertos aspectos, considerándolos determinantes de relevancia. Ello les exige englobar los numerosos detalles y factores dentro de un grupo limitado de instancias causales que mostrarían las "razones" de un acontecimiento particular. En su intento de explicar los problemas en el proceso de política exterior que nos ha ocupado, enfatizan factores muy diferentes. A esta altura podemos afirmar que las fuentes de las diferencias se hallan en los modelos conceptuales empleados por cada analista.

Los modelos conceptuales en cuestión son algo más que simples enfoques o puntos de vista. Cada trama conceptual consiste en un grupo de supuestos y de categorías que influyen en lo que el analista considera problemático, en el modo en que formula sus interrogantes, en la forma

utilizada para la búsqueda de evidencias y en lo que produce como respuesta.

Al generar hipótesis referidas al proceso de toma de decisiones en política exterior desde ángulos conceptuales alternativos, estos capítulos han mostrado la existencia de diversas diferencias de énfasis y de interpretación. Tales incongruencias podrían constituir el punto de partida para un prolongado estudio de dicho tema.

El analista del Modelo I examina el cálculo estratégico estadounidense: el problema planteado por el interés nacional, los valores norteamericanos relevantes y la capacidad norteamericana. Explicar significa situar el interés nacional en un patrón de respuesta intencional a un problema estratégico.

La contribución del modelo clásico (Modelo I) a nuestras explicaciones, predicciones y análisis en materia de asuntos exteriores, es, decididamente, considerable. Viendo tales asuntos desde esa óptica se reducen las complicaciones políticas y organizacionales de un gobierno a la simplificación de un actor unitario. Los detalles se acomodan en torno a los rasgos generales que ostenta una acción dada. A través de esta visión, los factores confusos, e incluso contradictorios, que influyen sobre un acontecimiento determinado aparecen ordenados a partir de una dinámica única: la elección de la alternativa capaz de consumir determinado fin. Operando de esta manera el Modelo del Actor Racional Unificado nos permite traducir la pregunta básica "¿Por qué esta nación hizo x?" Pero inmediatamente se forja una nueva formulación: "¿Qué tipo

de problema estaba resolviendo la nación (o que fin estaba tratando de consumir) al elegir X?"

El modelo empleado en este tipo de explicaciones no sólo coincide con el marco básico que habitualmente utilizan los hombres comunes y los analistas profesionales para explicar los acontecimientos en la esfera de los asuntos internacionales. Así explicamos nuestras conductas a nosotros mismos y a los otros: "*quería X*", "*elegí Y*".

Cuando se trata de explicar y predecir la conducta, este enfoque orientándolo a la elección racional y a los propósitos parece el mejor, entre los disponibles. Por cierto, la racionalidad de las elecciones humanas está "limitada" por casos tales como la accesibilidad de la información y la dificultad del cálculo. Pero parece un buen punto de partida: si sabemos cómo determinado individuo ha definido su problema y cuáles son sus recursos, el conocimiento de sus objetivos suministra una significativa clave para entender su conducta.

Las dificultades surgen cuando no se trata ya de entender la conducta de un individuo sino la de una organización, o incluso, de un gobierno. Personificando a las naciones, perdemos de vista características que ostentan las conductas, cuando es una organización la que está operando.

Si pensamos en una nación como si fuera un persona, descartamos las diferencias considerables que existen entre los líderes individuales, dentro

de un gobierno dado; y como ya sabemos, la posición y el poder de esos líderes los lleva a tener percepciones y preferencias muy distintas. Por ende cuando el actor es un gobierno, es necesario modificar la concepción que atiende a la acción en base a sus objetivos.

Para el modelo II, esta solución surge como un sub-producto de procesos de organización básicos. Enfatiza las exigencias de estos, y que juegan en la elección y las rutinas que gravitan en la implementación. Los procesos, señalan las rutinas definiendo las alternativas; los procedimientos implementan el interés nacional. Esta caracterización ensombrece las "decisiones" adoptadas por el grupo unificado de líderes.

Este modelo enfatiza por una parte el problema y el contexto que crean incentivos y presiones para que un gobierno adopte un curso de acción determinado, y por la otra, los valores y axiomas nacionales (o gubernamentales) que crean propensiones a responder de cierta manera. Presentando los problemas y axiomas pueden sintentizarse las importantes diferencias existentes entre las tendencias que cada nación tiene al adoptar determinadas conductas.

El Modelo III acentúa la acción de los jugadores en los juegos relevantes que producen las piezas en el **collage** denominado "bloqueo" Los pactos entre jugadores que compartían el poder pero que veían distintos problemas desembocaron en el manejo distinto del concepto de política exterior, en una definición del problema que demandó una acción fuerte, en una coalición entre los íntimos del Presidente que se unieron para unificar la decisión. De no existir toda una serie de características

particulares, en los jugadores y en los juegos, la acción no habría sido la misma.

El Modelo III examina dos sub-problemas. Primero, haber perdido no es suficiente. El gobierno debe saber que el balance de costos y beneficios es negativo. Pero ni las categorías ni la posición negativa del balance estratégico son claros. Las fuentes de esa información hay que buscarlas en organizaciones cuyas prioridades y percepciones parroquiales no facilitan la disponibilidad de informaciones o estimaciones adecuadas.

El Modelo III sugiere que la rendición no sobrevendrá ni en el momento que los costos excedan a los beneficios, ni cuando el grupo que ejerce el liderazgo reconozca que la guerra está perdida. Más bien, hay que tener cuatro proporciones adicionales.

- ⇨ Los que defienden la guerra de manera decidida, aquellas cuyas carreras están estrechamente vinculadas a la guerra, difícilmente arriban a la conclusión de que los costos han superado a los beneficios;
- ⇨ desde el comienzo mismo de la guerra suele haber algunos miembros del gobierno, (particularmente aquellos cuyas responsabilidades los sensibilizan frente a otros problemas, por ejemplo, los que se dedican a planificar la economía o los expertos en inteligencia, que están convencidos de que la guerra es útil;
- ⇨ es probable que la rendición acontezca como resultado de un corrimiento político que refuerce el poder efectivo de ese último grupo, y que aumente la cantidad de individuos que pertenecen a él;
- ⇨ el curso de la guerra especialmente, las acciones del vencedor, puede influenciar las ventajas y desventajas de los jugadores del gobierno perdedor.

Aunque preliminares y parciales, los paradigmas presentados dan base para un examen serio de muchos problemas relativos a la política exterior y

las relaciones internacionales. Enfocando los problemas tratados habitualmente con el Modelo I desde los Modelos II y III, se obtendrían considerables progresos.

Los Modelos del Proceso Organizacional y de la Política Gubernamental iluminan factores que dan la base requerida para empezar a formular el problema burocrático.

En la actualidad, pocas cuestiones son más críticas para el gobierno norteamericano que la relativa a la capacidad operativa del gobierno federal. Para decirlo de manera más concreta, se trata de saber si el gobierno estadounidense es capaz de traducir las intenciones en resultados.

El marco de referencia clásico encuentra difícil formularlo, pues los supuestos y categorías del Modelo I parecen reclamar al analista que señale malos resultados o malas intenciones y que explique todo esto como si fueran aberraciones de los procesos normales de gobierno. Pero aun cuando algún analista del Modelo I trata de ir más allá de los supuestos inherentes al modelo clásico e identifica a la "burocracia" como fuente del problema, su orientación limita la comprensión que tiene de tal fenómeno.

En efecto, los desarrollos propuestos por esta obra indican que la burocracia es la fuente peor entendida de los resultados adversos producidos por el gobierno estadounidense. Sin embargo, la eliminación de la burocracia no es una solución. Las grandes organizaciones que

funcionan de acuerdo a rutinas y la existencia de juegos políticos entre los individuos que comparten poder. Son rasgos inevitables del ejercicio de la autoridad pública en las sociedades modernas.

Pero si se van a destruir algunas organizaciones, hay que reemplazarlas por otras. De lo contrario, no podrían llevarse a cabo diversas funciones públicas que los ciudadanos esperan del gobierno federal. Esas nuevas organizaciones desarrollarán objetivos que, en parte, serán sólo suyos y establecerán programas y SOP para poder operar. Asimismo, es probable que sus patrones de conducta se muestren como cristallizados e incapaces de cambiar, a los ojos de los extraños que, instalados durante una temporada en el seno de esas organizaciones, tratan de encarar una solución.

En consecuencia, no se puede escapar a la necesidad de entender mejor a la burocracia. Pero para ello se requiere entender mejor los factores considerados por los Modelos II y III; factores que ocasionen los resultados adversos que produce el presente sistema y que deben modificarse, con gran cuidado, tomando como base una profunda comprensión de los mismos. Sólo así los cambios en el mencionado sistema incrementarán la posibilidad de obtener resultados satisfactorios.

El mejoramiento de las capacidades de los analistas y los operadores, para consumir las acciones y los resultados deseados, reclama: a) estrechar la "brecha analítica"; b) elevar el nivel de análisis político vigente.

y c) encontrar nuevas maneras de pensar el "sistema" de solución e implementación de acciones.

En la actualidad tenemos muchas soluciones buenas, pero pocas acciones apropiadas. Por ende, debemos encontrar la manera de pensar más seriamente el problema de la "implementación", es decir, el camino que lleva de la solución preferida a la conducta global concreta.

Un análisis desde el Modelo I suministra, en el punto de partida, el mejor enfoque para la resolución de un problema dado. Ciertamente en el estudio de las distintas alternativas y en la selección de la propuesta preferida, no poseemos un sustituto claro para este esquema conceptual básico, pero para hacerlo manejable, los que utilizan ese modelo simplifican el problema abstrayendolo de la situación concreta.

Al examinar el bloqueo norteamericano, un analista puede estar interesado no sólo en hallar una explicación en saber si el Presidente y sus seguidores estuvieron o no justificados al elegir un curso de acción con una probabilidad tan alta de llegar a una guerra nuclear.

La mayor parte de las evaluaciones de las acciones relativas a la política internacional se realiza en base a una suerte de análogo del modelo conceptual que hemos denominado Modelo I. El análisis racional del problema, sus alternativas y consecuencias, suministran el parámetro a partir del cual se verifica la conducta de los gobiernos.

En su forma actual, los tres modelos constituyen un primer paso. Hay que refinarlos, aclarar su aplicación e identificar otras variantes. Dada una acción, un analista imaginativo debería ser capaz de proponer algunas razones a partir de las cuales se eligió una opción gubernamental. Más aún, en un sistema democrático, es necesario dar las razones acerca de todo lo que se realiza. Imponiendo y reajustando los parámetros de la elección racional los analistas pueden construir una serie de versiones que exponen a un acto dado como si constituyera una elección racional.

El Modelo II se concentra en la conducta agregada de las organizaciones y desatiende a los individuos dentro de ellas.

El Modelo III relata una historia fascinante, pero sumamente compleja. EL uso de este modelo reclama reseñas más satisfactorias acerca de la posición de cada jugador, caracterizaciones más precisas de los variados canales de acción. En su forma actual, se concentra en la maquinaria gubernamental, pero ampliándolo podrían llegar a incluirse grupos externos al gobierno. Permite la formulación de una serie de proposiciones restringidas acerca de la conducta de los jugadores, o acerca de su probable postura frente a determinadas cuestiones. Pero es difícil ver cómo estas proposiciones pueden combinarse para generar otras más generales, referidas a las acciones gubernamentales agregadas.

Los tres modelos en cuestión no representan las únicas alternativas. Más aún, podría decirse que los paradigmas iluminan la parcialidad de los énfasis que hace cada marco conceptual. Cada uno se concentra en

una clase de variables, relegando otros factores importantes y reuniéndolos bajo una cláusula *ceteris paribus*. Estos modelos deberían entenderse como bloques útiles para la construcción de un modelo más amplio, referido a los determinantes de ciertos resultados.

No es difícil ensayar un esbozo de modelo general. Los conceptos de cada modelo pueden surgir como los factores relevantes para la acción gubernamental en el área de los asuntos exteriores. Y la colección de factores en cada uno de esos modelos podría entonces combinarse dentro de una función completa, que representarían los determinantes de esas acciones. Sin embargo, dado el actual desarrollo de nuestro conocimiento de los factores involucrados y en nuestra falta de comprensión de las relaciones existentes entre ellos, este "gran modelo" es en realidad una metáfora.

Desde el punto de vista constitucional, pareciera no existir una gran base para el poder ejecutivo en la política exterior. Sin embargo, es importante reconocer que si bien el marco constitucional, el marco legal para la toma de decisiones del Ejecutivo en política exterior es muy limitado, hay que señalar que también lo que es la formulación de la diplomacia es poco reglamentada en el caso estadounidense. De ahí el porque la labor del Congreso ha sido la de evitar la extralimitación del poder presidencial; es importante señalar que ha sido precisamente el Presidente el principal cobertor de los principales huecos que ha dejado la ley sobre la materia.

La Constitución parece más bien señalar lo que no puede hacer el Presidente, y habla muy poco de lo que puede y debe hacer en materia de política exterior. El Presidente ha llenado huecos sobre los cuales no había mayor legislación, y es aquí en donde podemos identificar una de las principales bases de lo que actualmente constituye su poder real en la toma de decisiones en política exterior.

Independientemente de los votos electorales hay también una serie de leyes que han fungido como limitantes al poder presidencial. Específicamente nos referimos a la Ley de Embargo de Armas y a la Ley de Poderes de Guerra, estos Instrumentos también se han constituido en limitaciones importantes al poder presidencial promovidas por el Congreso ante decisiones tomadas por el Ejecutivo sin aprobación del mismo. El origen de estas leyes se puede entender a partir del hecho de la presunta estrolimitación del poder presidencial.

Constitucionalmente, cabe resaltar lo que redondea la base formal del Presidente en la toma de decisiones. Específicamente, las labores que puede y debe hacer ante la inminencia de un peligro exterior. En este particular, se pone de manifiesto a partir de 1947 el como el Presidente está llamado a ocupar un lugar predominante en el diseño de la política exterior, cuando se presenten situaciones que pongan en peligro la seguridad del Estado.

A partir de la Ley de 1947, la Ley de Seguridad Nacional y la creación del Consejo de Seguridad Nacional, se establece que es el Presidente el

responsable de tomar las decisiones en momentos de crisis. Esta situación ha ampliado notablemente el poder del Presidente.

La razón de lo anterior, es que el propio gobierno de Estados Unidos reconoce la existencia de una burocracia muy grande, muy amplia que no puede ni facilita la toma de decisiones pronta. En ese sentido, el Presidente debe actuar muchas veces sin el consentimiento del Congreso, pero procurando saciar los intereses de seguridad de la nación.

Este elemento es uno de los que más ha ampliado la base del poder presidencial, y de hecho, muchas de las decisiones actuales se consideran como un elemento que se inserta en el marco de la salvaguardia de la seguridad nacional.

El segundo elemento que también ha ampliado la base presidencial independientemente de que el Presidente llene espacios y tome decisiones en política exterior cuando se trate de situaciones de seguridad nacional, es precisamente el fenómeno de la burocracia.

La creciente burocracia estadounidense ha tornado más complejo el proceso, no es posible tomar decisiones que requieren en un corto período de tiempo, y recurrir para ello a una estructura amplísima que no coadyuva en la formulación de decisiones de manera rápida.

Esto es lo que constituye la base formal del poder presidencial, sin embargo es fundamental analizar también la existencia de una base real que difícilmente se puede cuestionar.

La base real, surge a partir del vacío de leyes. Ante la falta de leyes es posible comenzar a identificar una serie de atribuciones las cuales los padres fundadores habrían podido imaginar que existieran, o que el Presidente pudiera en un momento dado tomar una decisión y que ellos estuvieran conscientes de cual sería la decisión misma. El constituyente no avizoró temas nuevos. Resulta difícil que los padres fundadores previeran un tipo de temas que ameritarían otro tipo de respuestas.

Respecto a la Constitución de Estados Unidos cabe resaltar que es una legislación prácticamente muerta, ya que no se renueva. Prácticamente el texto constitucional sigue inmóvil, no ha sufrido cambios desde su adopción en el siglo XVIII, lo único que se le ha hecho, es aumentarle enmiendas.

Las enmiendas no son otra constitución, no acusan revisión de los artículos constitucionales, son añadidos que se le hacen al texto y que pretenden heredar cierto tipo de principios, leyes y prácticas.

Todo lo anterior, ha dado origen a una serie de posibles interpretaciones a la Constitución en torno a lo que es y debe ser la labor del Presidente, que consecuentemente han jugado en favor de un incremento de sus actividades o por sobre el Congreso.

Cabe señalar aquí cual es la estructura del Congreso. Este regularmente funciona con base en un concepto de consenso bipartidista en cuanto a

las iniciativas en política exterior se refiere, en el cual ambos partidos (Republicano y Demócrata) armónicamente emiten sus puntos de vista sobre un tema en particular, y de esta forma adoptan una decisión conjunta.

No obstante, en los últimos años hemos visto como la idea del consenso se ha fracturado notablemente, ya el Congreso no presenta tantas bases consensuales como las había antes. De hecho, el que el Presidente sea de un partido casi siempre implica que en el Congreso el Partido opuesto contradiga las las iniciativas presidenciales. Por lo tanto, al no haber consenso, existe una parálisis en el proceso de decisiones en política exterior.

Es en ese sentido que el Presidente, ante la inmovilidad del Congreso, tenga que hacer por resarcir los intereses que en ese momento busca en cuanto al diseño de su política exterior, y decide realizar las cosas por su propia vía, sin consulta del Congreso. Conforme al paso de los años, el Presidente ha ido fortaleciendo de manera total su imagen en el contexto de la formulación de política exterior.

Uno de los pasos más importantes que se han dado por consiguiente, la creación del Consejo de Seguridad Nacional. Este, que entra en contradicción con el Departamento de Estado, ha provisto al Ejecutivo de una base más ágil y menos burocrática para el diseño de una decisión.

Esto ha dado lugar a lo que muchos autores (particularmente Nelson Polsby) consideran el surgimiento de una rama presidencial, esto es, un

poder que se constituye por encima del propio poder Ejecutivo. Esta es una oficina más de pertenencia del Presidente, que originalmente tenía la función de brindar asesoría al Presidente, en materia política, ecológica, económica, y que actualmente se ha convertido en mucho más que eso. Se ha tornado una instancia prácticamente de toma de decisiones cercanas al Presidente.¹

Es apartir de la creación de estos órganos que se ve como se ha configurado el marco a través del cual se toman las decisiones en Estados Unidos.

Los motivos que han dado origen a la creación de una rama presidencial son: por un lado la necesidad de tomar decisiones rápidas; el enorme burocratismo que existe al interior de la rama ejecutiva.

EJEMPLO: para tratar un asunto con México hay que turnarlo al Departamento de Estado, este a su vez lo turna a la Subsecretaria del Hemisferio Occidental, de ahí se turna a una área de América Latina y de ahí al área de México, y ya cuando la decisión se toma puede ser demasiado tarde, puede haber perdido totalmente el sentido de oportunidad que se requiere.

Por tal motivo, el Consejo de Seguridad Nacional se ha constituido en una fuente importante de asesoría de decisiones.

¹. Nelson Polsby, "The rise of presidential branch", En The Atlantic Monthly, Autumn 1987.

De todo lo anterior se deduce que existe un proceso alarmante de pérdida de espacios, de deterioro muy importante de la rama ejecutiva, que ha dado lugar a que el Presidente se vea en la necesidad de valerse de sus propios asesores, de sus propios métodos para llegar a alcanzar una decisión. Surge así la idea de una rama presidencial más como la rama decisora y efectiva en el proceso de toma de decisiones dejando los aspectos meramente operativos a lo que es la rama ejecutiva. Esto se traduce en un enorme proceso de crisis que ha dado lugar también a un proceso colateral de creación de órganos paralelos. Estos se encuentran aglutinados en la oficina de coordinación del Presidente, en la "*White House Staff*" han entrado en contradicción con la rama ejecutiva.

Existen problemas de toda índole, no sólo en el ámbito de la política exterior, sino en el económico, comercial, etc. Se dan entonces varias fuentes de controversia importante que cuestiona al Poder Ejecutivo frente al propio poder presidencial. En la política de ingresos el eje central no es el Secretario del Tesoro, es la Oficina de Administración y Presupuesto.²

Por todo lo anterior vemos como el Presidente se ha valido gradualmente de toda una estructura al margen de la Rama Ejecutiva que

² Así se podría avanzar en una enorme lista de funcionarios que desempeñan funciones paralelas: *Oficina de Coordinación* (Jefe de la Casa Blanca), Oficina de la política fiscal y de gasto público en contradicción con el Departamento del Tesoro; Agencia de Protección Ambiental en contradicción con las políticas del Departamento del Interior en temas tales como contaminación, urbanización, etc; el NSC es la fuente más importante de asesoría en materia de política exterior, así como también en la determinación de criterios militares, entra en contradicción con algunos asuntos del Departamento de Estado y el de Defensa; el Consejo de Asesores Económicos en contradicción también con el Departamento del Tesoro; US Trade Representative cuestiona al Departamento de Comercio, CIA y FBI también dependen de la oficina Ejecutiva del Presidente.

ha contribuido a fortalecer su imagen dentro del proceso de la toma de decisiones.

La constitución no proscribe la creación de agencias, ni opina nada sobre el tema, es por ello que el Presidente ha cubierto ese vacío magistralmente. De los elementos importantes con los que cuenta es el de tomar criterios en caso de emergencia nacional, ante eso, él puede justificar una acción de política exterior con base en él. Puede mandar tropas a algún lado sin tener que informar al Congreso de lo que va a llevar a cabo, porque atenta contra la seguridad nacional. La constitución le impone que no puede declarar la guerra, y la ley de poderes de guerra establece que él debe avisar 60 días antes de cualquier tipo de iniciativa de esta naturaleza, pero lo que no establece esta ley es que el Presidente puede actuar en caso de seguridad nacional. El puede capturar a Noriega porque era ávida cuenta en atención de la seguridad nacional.

En síntesis, existen dos bases del poder presidencial en política exterior: a) una base formal que es la que otorga la Constitución y la Costumbre, todo lo que está establecido en el marco legal e histórico, de lo que puede hacer el Presidente y b) una base informal o real, que es la existencia de un Presidente que prácticamente lo puede todo en materia de política exterior justificando razones de seguridad nacional, a través de terceras vías. En la Constitución no se ven los límites reales del Presidente.³

³No se habla de una política imperial que sojuzga a los pueblos, se habla más bien de una política imperial en cuanto a la enorme centralización que existe del proceso, no

Todo apunta hacia una mayor fragmentación, es muy probable que en corto plazo esta persista. La política exterior de EUA se torna cada vez más especializada, son más las oficinas que se crean para atender asuntos más específicos (en la frontera por ejemplo se aplican políticas de racismo, de drogas, ambientales, de seguridad, de narcotráfico, de violencia y es donde confluyen muchos problemas).

El fenómeno de fragmentación y particularismo de la política exterior tiende a prevalecer. La burocracia ha crecido, y entre más crezca es más probable que se retarde una decisión en materia de política exterior. Para tomar una decisión estrictamente comercial de un T.L.C. entran los intereses del Departamento de Comercio, de Estado en la parte de política, del Departamento de Trabajo, del Propio Presidente, en fin una serie de factores que hacen cada vez más burocrático el proceso.

Gradualmente hemos visto como se ha alterado la base del poder presidencial, como se ha alterado la base que anteriormente existía; se hablaba de una base tripartita de poder ejecutivo, legislativo y judicial, hoy es difícil esta consideración. Actualmente desde el punto de vista real son cuatro ramas concretas de poder.

Ante este cuarto poder la Constitución no ha dicho nada. Lo que ha hecho el Congreso es tratar de limitar lo más posible al Presidente, existen

hay que olvidar que ante la mayor fragmentación corresponde al presidente cada vez una mayor concentración del Presidente en las decisiones, todo esto manifiesta que la base real ha sido una fuente ilimitada de poder, puede vender armas, invadir Panamá, entrar en guerra con Irak, puede todo en materia de política exterior ya que las limitaciones son cada vez menores por las pugnas que existen.

formas como el Fast Track, la negociación de un texto de tratado con aprobación del Congreso, si se aprueba es un éxito para el Presidente, sino puede volver a presentarlo en otra ocasión. Otra limitante es el derecho del veto que tiene el Congreso sobre el Presidente, pero el Presidente tiene también derecho de veto, y puede esperar que el Congreso le rechace una decisión, pero si la vuelve a mandar el Congreso se puede ver forzado para aceptar la decisión.

Todo esto ha alterado el balance de poder, ha tornado el escenario más complejo, y el Presidente se ha visto en la necesidad de llenar esos espacios que las otras instancias de poder no pueden llenar. En el futuro cercano todo esto tiende a mantenerse, ya que si se considera que actualmente hay una división del Congreso de Estados Unidos, la tendencia natural es el voto dividido, votos diversos para un Presidente por un partido y otro para el Congreso (mayoría demócrata en el Congreso y Presidente republicano). El resentimiento por la derrota electoral siempre ha fracturado el consenso bipartidista en política exterior.

Se mantendrá la tendencia a la fragmentación por la especialización de temas, y se verá una ausencia de consenso que ameritará la imperiosa necesidad de fortalecer más su figura en el proceso mismo de la decisión. En la figura de Bush vemos todo lo que un Presidente que conoce la política exterior puede hacer; ha estado encargado del manejo de la política exterior; 8 años de vicepresidente con Reagan, Director de la CIA; embajador en China; invadió Panamá; se fue a una guerra; acuerda una paz en Medio Oriente y en CA a través de las Naciones Unidas; participa

en la reunión de los 7 Industrializados; asiste al ocaso de la URSS, realiza relaciones con las nuevas naciones.

Todas las decisiones de importancia que se han tomado en política exterior dan cuenta de la existencia de un Presidente fortalecido en los asuntos internacionales, y de un Congreso sin importancia opacado, que muy poco o nada ha podido realizar en el manejo de los asuntos internacionales.

Se avanza en dirección al mayor fortalecimiento de la figura presidencial como eje central de toma de decisiones a manos de un notable deterioro del Congreso que ha renovado sus prácticas y ha mostrado su incapacidad para contrapesar la creciente influencia del Presidente en esta materia.

BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, Will Paul. "Los Estados Unidos de America" México, Editorial Siglo XXI, 1980.
- ALEXIS, Marcus. Organizational Decision Making. Cliffs N.J. Prentice Hall, 1967 447p.
- ALLISON, Graham T. "La esencia de la decisión" Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. GEL-RIAL Argentina 1988 pp-11-387
- ARBATOV, G.A. "La política exterior de Estados Unidos en el umbral de los ochenta". Cuadernos semestrales N°12 2º semestre 1982 p.387
- ARON, Raymond. "La república Impetal" Buenos Aires. EMECE 1973
- BACCHUS, Williams "El Contexto de la elaboración de política exterior". Cuadernos semestrales del CIDE 1981.
- BAKER, James Adison. "power for good: American Foreign Policy in the era". United States Department of State. Bureau of Public Affairs. Washington D.C.
- BALDRIGE, J. Victor. Academic governance, research on institutional politics and decision making. Berkley Calif. McCutchan Pub. 1971. 579p.
- BLACK, Charles "Juicio Político" Ediciones economía y empresa. México Prolam. 1975 Cap. II pp.11
- BRAMS, Steven J. Rational politics, decision games and strategy. Washington D.C., Congressional Quaterly. 1985. 233p.
- BRIM, Gilbert. Personality and decision processes studies in the social psychology of thinking. Stanford California; Stanford University Press. 1962. 336.p
- BROWN, Richard. "Towar coherence in Foreign Policy: Greater Presidential control of the Foreign Policymaking Machinery" Department politics. New York University, 1988.

BURNHAM, Walter Dean. "La elección de 1984 y el futuro de la política norteamericana". México. CIDE Cuadernos Semestrales N°. 19 pp.41 1986

CAMPBELL, John. "The United States in World Affairs, 1947-1948" New York. Harper and Bros. 1948

CHEEVER, Daniel and H. Field. American Foreign Policy and the separation of powers". Cambridge, Mass. Harvard University Press. 1952.

CLARK, Keith C. and Lawrence S. Legere "The President and the Management of National Security". New York, Frederick A. Praeger, 1969 pp.19

COMBS, Jerald A. "American Diplomatic History" Los Angeles, University of California Press, 1986 pp.20-33

---- "Origins and development of Congress". Congressional Quarterly pp.331

CONWAY, Margaret. "La participación política en los Estados Unidos" México. Ediciones Gernika, 1986.

CORWIN, Edward S. "La Constitución Política de los Estados Unidos y su significado actual" Buenos Aires Ed. Fraterna., Tr. Aníbal Leal 1978.

CRABB, Cecil. "Invitation to the Struggle: Congress, the President and Foreign Policy" Washington, CQ Press, 1989

CRABB, Cecil. "American diplomacy and the Pragmatic Tradition". Louisiana State University Press. 1989 pp.228

CUTLER, Robert. "The development of the National Security Council". Foreign Affairs. abril 1956

DAHL, Robert. Congress and Foreign Policy. New York. Alfred A. Knopf, ed. 1983.

DALY, Margaret. "Dimensiones de seguridad de los intereses de Estados Unidos en América Latina. México, CIDE Cuadernos Semestrales. N°. 10 1981.

DEIBEL, Terry. "La política exterior de Bush: supremacía e inacción" Panorama Internacional N° 93 oct-29-1991 mimeo

ELLIOT, Jeffrey M. and Sheikh R. Al. "The Presidential Congressional Political Dictionary" CLIO Dictionaries in Political Science. ABC-CLIO Information Service Santa Barbara, California, Denver Colorado, Oxford, England 1984 pp.365

ENDICOTT, John E. (ed.) American Defense Policy'. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1981 pp.65-67

ESCORZA, Zamudio Enrique E. "Estudio de la política de Seguridad Nacional de Estados Unidos ante la crisis centroamericana", Tesis. México, UNAM-ACATLAN 1988 pp.24-27

FEINBEGA Richard E. Centroamérica, opciones para la política estadounidense en la década de los ochenta. Trad. Ulises B

FERRAT, Carlos rico. "Las dimensiones de la crisis política norteamericana y sus perspectivas en los ochenta:una revisión de la literatura" Cuadernos semestrales Nº14 CIDE 2º semestre 1983 p.215.

FERRIS, Elizabeth G. "El movimiento neoconservador y la política exterior norteamericana".

FINGER, Seymor Maxwell "U.S. policy in the International Institutions: defining reasonable options in an unreasonable world" Boulder, Westview Press 1978

FISCHER, John. "Master plan U.S.A." New York, Harper and Bros. chap. I 1951.

FISCHER, Louis "Constitutional Conflicts between Congress and the President". University Princeton Press, 1985 pp.354

FORSYTHE, David P. "American Foreign Policy In an Uncertain world". Lincoln, Nebraska, University of Nebraska Pens. 1984

FREEMAN, David (ed). The politics of making in Americ. Five case studies, c 1977 189p.

FORESTER, John. La estadística en la toma de decisiones. Bilbao ediciones 1973. 237p.

GEORGE, Alexander. "Presidential Decision-Making in Foreign Policy: the effective use of information and advice" Boulder Colorado, Westview Press, 1980.

GIFFROD, Prosser. "The National Interest of the United States in Foreign Policy" Wilson Center University Press of America, Diciembre de 1980-febrero de 1981. 1988

GRAJALES, Jesús Velsco. "Las tendencias ideológicas de la nueva derecha" Cuadernos semestrales N°19 1986 p.313

GREENSTEIN, Fred I (ed). Policie and policymaking. Reading Mass. Addison, Wesley Pub. c. 1975

GRUNWALD, Henry. Foreign policy under Reagan II. Henry Grunhald p.219-239. Foreign Affairs. vol 163, n2. 1984

HALPERIN, Morton. "Bureocratic politics and Foreign Policy". The Brookings Institution, Washington D.C. 1974

HAMILTON, Alexander, John Jay y James Madison. "el Federalista" México, Fondo de Cultura Económica, 1942.

HERSON, Lawrence J.R. the politics of ideas political theory and american policy homewood. Dorsey Press. 1984. 358p.

HESS, STEPHEN. "La Campaña Presidencial en los Estados Unidos de América". Méxioc, Ediciones Gernika, 1988 pp.163

HOFFMANN, Stanley. Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War". Nueva York, McGraw-Hill Book Co., 1978. primera parte, cap.II

HOFSTADTER, Richard. "La Tradición Política norteamericana y los hombres que la formaron" México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

HOLBORN, Frederick. "El Congreso y la política exterior administración Reagan" Cuadernos Semestrales N°19 1er. semestre 1986 p.351

HOLT, Paul M. "The War Power Resolutions". The role of Congress in U.S. armed intervention. American Enterprise Institute Washington, D.C. p.1-41

HOROWITZ, Ira. Decision making and theory of the firm. New York Holt Rinchant and Wilson. 1970 408p.

HUNTINGTON, Samuel P. "The Common Defense" Nueva York, Columbia

University Press, 1961.

HUGHES, Barry. "El Contexto de la política norteamericana" San Francisco, W. H. Freeman and Co., 1978

INSULZA, José Miguel "Elecciones presidenciales y política exterior" Cuadernos semestrales N°14 CIDE 2º semestre 1983 p.87

INSULZA, José Miguel. "La política exterior de Estados Unidos en los años ochenta y su impacto en el sistema internacional cuadernos Semestrales N°19 1er semestre 1986 p.99

JORDAN, Amos A. y William Taylor Jr. "American National Security Policy and Process" Baltimore, the Johns Hopkins University Press, 1981. 604pp.

KAUFMAN. Daniel, Jeffrey McKittrick y Thomas Leney (eds.) "U.S. National Security: a framework for analysis" Lexington, Lexington Books, 1985.

KNORR, Klaus. "National Security Studies: Scope and structure on the field", en Traeger and Kroenberg, "National Security American Society, pp.5-34

KURT, London. "How Foreign Policy is Made", Nueva York. Van Nostrand, 1949 pp.47-52

LABOVITZ, John "Presidential Impeachment", Yale University Press. 1978. pp.132-165

LERCHE "Principles of International Law". New York, Princeton University Press. pp.17-21

LERCHE "Principles and Proposits of Foreign Affairs", Princeton, Princeton University Press, 1982. pp.73

LEVIN, Erwin L. y Elmer Cornwell. "An Introduction to American Government" Londres, The Open University Press, 1973. pp.270

LIEBER, Robert J. "La política exterior de los Estados Unidos en las postrimerías del escándalo Irán-Contras" Cuadernos semestrales N°22 2º semestre 1987 p.13

LINDBLOM, Charles Edward. The policy-making process. 2ed. Englewood Cliffs N.J. Prentice Hall. 1980.

LIPPMAN, Walt. "U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic" Boston, Little, Brown and Co., 1943

LIPSET, Seymour Martin. "Más allá de 1984: el futuro de la política norteamericana" Cuadernos semestrales N°19 1er. semestre p.83

LORD, Carnes. "The Presidency and the Management of National Security". The Free Press. N.Y. 1988 p.147

LOWENTAL, Abraham F. Ronald Reagan y Latinoamérica, enfrentamiento con la hegemonía declinante. trd. Tomás Segovia.

MACK, Ruth. Planning on Uncertainty; decision making in business, and government administration. New York. Wiley Interscience, 1971. 233p.

MAIRA, Luis. Estados Unidos: una visión latinoamericana. México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

MAIRA, Luis. "La formación de la política exterior en Estados Unidos hacia América Latina: algunas consideraciones metodológicas". Cuadernos Semestrales N° 22 2º semestre 1987 p.85

MARCOS, Patricio. "El Sistema político de los Estados Unidos de Norteamérica." Grandes tendencias políticas contemporáneas UNAm N°1 1985 p.3-31

McFARLAND, Andrew S. "common Cause" Lobbying in the Public Interest. Chatham House Publishers, New Jersey 1984 pp.206

MAYNES, Williams. "La política exterior de la administración Reagan: dos interpretaciones" Cuadernos semestrales N°19 1er semestre 1986 p.345

MERLE, Marcel. "Sociología de las Relaciones Internacionales" Ed. Alianza XXI

MILLER, Linda B. The foreign policy of Reagan II. Linda B. Miller 71-74p. The world today. vol.41 no. 4 april 1985.

MORRISON, Samuel Elliot et. al. Breve Historia de los Estados Unidos. México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

MORGENTHAU, Hans. "La lucha por el Poder y la Paz" Buenos Aires, editorial Sudamericana, 1963.

NICHOLAS, H.G. La naturaleza de la política norteamericana. México, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular N°. 261. 1984

OLESZEK, Walter J. "Congressional Procedures and the Policy Process". A division of Congressional Quarterly Inc. Washington D.C. pp.306

OROZCO, José Luis. "El Estado Norteamericano" Grandes tendencias políticas contemporáneas". UNAM N°34 1986 p.3-29

PATTERSON, Thomas G. (ed) "Major problems in American Foreign Policy: documents and essays" dos tomos. Massachusetts, D.C. Heath and Co., 1978.

POLSBY, Nelson W. Political Innovation in America: the politics of policy initiation. New Haven Yale University Press. 1984. 185p.

POLSBY, Nelson. "Thoughts on Congress, National Security, and rise of the Presidential Branch" The Atlantic Community Quarterly, primavera 1986.

PRANGER, Robert y R. Labrie. "Nuclear Strategy and National Security" Washington, American Enterprise Institute, 1977.

REVELEY II, W. Taylor "War Power of the President and Congress" Who holds the arrows and olive branch. Press University Virginia 1981. pp.170-189

RIPLEY Randall B, Grace A. Franklin. (ed). Policymaking in the federal executive branch. New York, Free Press. 1975

RIOS, Patricia de los. "1984: ¿Realineamiento electoral o cambio en los términos del debate político norteamericano? Cuadernos semestrales N° 19 1er. semestre 1986 p.15

RICO, Carlos "El impacto de la crisis de consenso sobre la toma de decisiones en política exterior de Estados Unidos" Cuadernos semestrales N° 10 2° semestre 1981. CIDE

ROSSITER, Clinton. "Parties and Politics in America", Cornell, Cornell University, 1971.

ROSSILER, Clinton. "The American Presidency" New York, American Library, 1960. pp.14-40

ROSTOW, Walt W. "Estrategia para un mundo libre". Buenos Aires, ediciones Troquel pp.333-391

SKIDMORE, Max J. "American Government" A briel Introduction. St. Martin's Press New York. 1981 pp.255

SMITH, Daniel M. "Realism and National Security" en Patterson, THOMAS (ed) op.cit. pp.39-48

SNYDER, Richard, H.W. Bruck y Burton Sapin (eds.) "Foreign Policy Decision Making: an Approach of the study of international relations" Nueva York, Free Press, 1962.

SOSA, Pricila. "El largo camino de las elecciones presidenciales" Cuadernos Semestrales N°. 14, CIDE, 2° semestre de 1983.

SOSA, Pricila. "La creciente presencia de los Comités de Acción Política (PAC'S) en el proceso norteamericano" Cuadernos semestrales N°19 1er. semestre 1986 pp.293

SPANIER, John. "American foreign Policy since World War II" Nueva York, Holt Rinehart and Winston. pp.50-70

SPANIER, John. "How American policy is Made?". Krieger Publishing Company, 2° ed. 1981

SPITZER, Robert. "The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency". Nueva York, SUNY, 1988.

---- "The Washington Lobby". Congressional Quarterly Washington D.C. pp.196

TOCQUEVILLE, Alexis de. "La Democracia en América". México. Siglo XXI 1957 p.47

WESTERFIELD, Bradford "Aproximaciones al estudio de la toma de decisiones de política exterior de Estados Unidos". Cuadernos Semestrales CIDE 1981.

WILHELMY, Manfred y otros. "política internacional: enfoques y realidades" CINDA-GEL Argentina 1988 Cap.6

WILLIAMS, William Appleman. "Manifiesto of the American Empire" en Patterson, THOMAS. op. cit. pp. 177-179.

WILSON, James Q. "American Government" Lexington, D.C. Heath and Co., 1987.

WOLFERS, Arnold y Lawrence Martin (eds.) "The Anglo-American Tradition in Foreign Affairs" New Heaven, Yale University Press, 1972.

W. Taylor Reveley III. "War Power of the President and Congress. Who holds the arrows and olive branch". University Press of Virginia 1981 p.225-287

YATES, Douglas. "Análisis de la Burocracia". Argentina. Fraternal 1985 pp.155

YERGIN, Daniel. "Shattered Peace: the origins of the Cold War and the National Security State" Boston, Houghton Mifflin and Co., 1977. 526pp.