



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

3A  
2ej.

"LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO EN  
LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN  
LA DÉCADA DE LOS OCHENTA: EL CASO IRÁN-CONTRAS."

TESINA QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA:

héctor iturbe flores

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1994



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.

## INDICE

	Página
INTRODUCCION.	1
1. El marco internacional de los ochenta. De la nueva Guerra Fría al fin de la Guerra Fría.	3
2. El marco nacional. La declinación económica de los Estados Unidos de América.	9
3. Las Relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo.	15
3.1. El Marco Formal.	17
3.1.1. El Poder Ejecutivo.	17
3.1.2. El Poder Legislativo.	22
3.1.3. El papel del Poder Judicial.	26
3.2. La Práctica.	27
3.2.1. Los Poderes Constitucionales de Guerra en la Práctica.	31
3.2.2. Los Tratados Internacionales y las Designaciones.	33
3.2.3. El Control del Presupuesto.	34
3.2.4. Los Instrumentos No Constitucionales.	35
4. Un conflicto de poderes: el Escándalo Irán-Contras.	38
4.1. La Supervisión del Congreso sobre las Actividades Encubiertas.	38
4.2. El Caso Irán-Contras.	40
CONCLUSIONES.	46
BIBLIOGRAFIA	50

*'it is especially in the conduct of foreign relations that democracies appear ... decidedly inferior to other governments.'*

*Alexis de Tocqueville.*

## INTRODUCCION.

La relación entre el Congreso y el Presidente de los Estados Unidos de América se supone basada en los principios republicanos de división y equilibrio de poderes, contenidos en la Constitución de este país. Dado que en ella se establece la política exterior como una atribución de ambos poderes, se presume que tal política está definida en términos democráticos (porque tanto el Presidente como los legisladores son electos y representan a la sociedad que los eligió).

Según lo anterior, ninguno de los poderes puede actuar sin el concurso del otro. Sin embargo, la diversidad de intereses que se mueven en el interior del sistema político de este país origina que la relación propenda al conflicto, lo que es particularmente común cuando se trata de las relaciones con el exterior.

El análisis de los diferentes ángulos de la relación entre los dos poderes, especialmente en materia de política exterior, establece que es posible que sea el poder Ejecutivo el que pueda "ganar" dicho conflicto la mayoría de las veces; en términos de capacidad de imponer, por la vía legal o no, sus concepciones, decisiones y acciones en la relación con el ámbito internacional.

Las actividades encubiertas en el extranjero, vinculadas necesariamente a la política exterior, representan un claro ejemplo de los que se afirma en el anterior párrafo. Tal vez el caso más notorio en el período objeto de análisis es el caso Irán-contras.

La investigación que se presenta pretende demostrar lo anterior.

Para poder contextualizar adecuadamente la investigación es necesario revisar, así sea someramente, cuál es el marco político y económico en el que se desarrolló dicha relación en el período indicado, con sus principales características a nivel interno y externo. A ello se dedican los capítulos 1 y 2.

El capítulo 3 se dedica al análisis, en términos formales y en términos reales, de la relación entre el Congreso y el Ejecutivo, en materia de política exterior. En este capítulo se concluye que esa relación propende al conflicto; y también, que es posible que la Presidencia pueda actuar con independencia respecto del Legislativo, lo cual le da ventaja para "ganar" ese conflicto.

Para demostrar esa afirmación en el capítulo 4 se revisa el ejemplo de las actividades encubiertas, en particular, el caso Irán-Contras. Este caso se refiere a la decisión del Ejecutivo de vender armas al gobierno iraní a cambio de que éste intercediera ante grupos terroristas islámicos que mantenían rehenes norteamericanos en Líbano. El dinero obtenido fue utilizado para ayudar a los grupos de la contrarrevolución en Nicaragua. Todo ello se hizo sin el conocimiento y por ende sin el consentimiento del Congreso.

## 1. El marco internacional de los ochentas. De la nueva Guerra Fría al fin de la Guerra Fría.

Estados Unidos emergió de la II Guerra Mundial con una economía no solamente intacta sino fortalecida: de un producto nacional bruto de 88.6 billones de dólares en 1939 a uno de 220 en dólares corrientes en 1945; no tuvo pérdidas materiales en su territorio; y, poseía más del 40% del producto mundial bruto<sup>1</sup>. Entre 1945 y 1949 fue una potencia mundial sin ningún rival poderoso enfrente. Esta posición permitió que los Estados Unidos se percibieran a sí mismos como los responsables y promotores de una economía internacional en la que el centro era Norteamérica.

Su relación con el mundo se caracterizaba por ser asimétrica: la economía internacional dependía del dólar, de la tecnología norteamericana y de sus productos; pero, los flujos comerciales o de capitales externos eran sólo una parte muy pequeña de la actividad económica de los Estados Unidos. Por lo tanto, su política económica estaba basada en consideraciones domésticas. Para apoyar su desarrollo interno su política económica externa se fundamentó en la apertura de fronteras y en el multilateralismo.

A fin de fortalecer su posición y poder garantizar que el sistema capitalista sería viable a futuro, el gobierno en Washington se vio precisado a fomentar la estabilidad y el crecimiento económico internacional con iniciativas como: el sistema financiero surgido en Bretton Woods, el GATT, el Plan Marshall y subsecuentes programas de ayuda bilaterales y multilaterales. Mostró asimismo voluntad de trabajar para la recuperación de los enemigos vencidos: Japón y Alemania.

Para facilitar la evolución a un sistema internacional de carácter planetario, basado en la dominación norteamericana, los gobiernos de la Casa Blanca apoyaron un ordenado

---

<sup>1</sup>KENNEDY, Paul *The rise and fall of the great powers. Economic change and military conflict from 1500 to 2000*. Glasgow, U.K., Fontana Press. 1989. Págs 460,461 y 475

proceso de descolonización en las áreas bajo el control imperial de occidente, se ocuparon de que la independencia política no conllevara la independencia económica, a través de proporcionar ayuda condicionada a gobiernos afines e instrumentando el envío de tropas cuando lo consideraban necesario.

El surgimiento de la Unión Soviética como el principal opositor de la hegemonía mundial de los Estados Unidos requirió de una estrategia dirigida a resistir la expansión del comunismo internacional que, bajo la guía soviética, amenazaba los intereses de Norteamérica. Para ello, elaboró diferentes estrategias de contención y aplicó políticas de seguridad colectiva como la creación de la OTAN y otros pactos multilaterales. Además, la amenaza del comunismo dió el pretexto ideológico que permitía aglutinar bajo la protección norteamericana a las fuerzas del poder económico mundial. Al enfrentamiento de carácter ideológico-militar entre las dos potencias de la posguerra se le conoce como la Guerra Fría.

En ese conflicto el desarrollo de las estrategias políticas y militares siempre tuvieron una relación directa con la capacidad económica norteamericana, la cual tuvo que enfrentarse al dilema de minimizar costos y al mismo tiempo minimizar riesgos. Ambas estrategias tienen algo de excluyentes. Si se quiere disminuir los riesgos, esto implica que se esté dispuesto a cubrir los costos, si se quieren disminuir los costos se tendrán que afrontar los riesgos.

Aun cuando la industria militar impulsada por los gastos de defensa era una importante fuente de desarrollo económico, el exceso de tareas en las que se involucraban los Estados Unidos propiciaba que poco a poco la economía se fuese erosionando. Es posible encontrar un paralelismo entre la disminución de los gastos de defensa con las periódicas crisis a las que hubo de hacer frente la economía norteamericana.

El desgaste del modelo de la Guerra Fría se traducía en ganancias para otros actores del poder internacional. Entre otras consecuencias, la preocupación norteamericana por garantizar un mercado de alcance mundial propició fenómenos tales como la aparición de

la empresa multinacional como el eje de la estructura capitalista global o el resurgimiento de Europa y de Japón. Estos dos países se volvieron capaces de desafiar en términos económicos a Norteamérica.

En los setenta, Estados Unidos hubo de enfrentar una nueva realidad: como se mencionó, la recuperación de los adversarios en la Guerra los convirtió en competidores; la productividad norteamericana se estancó y afectó su competitividad mundial; paralelamente, sus lazos con el resto del mundo se profundizaron y ampliaron, permitiendo al comercio exterior crecer hasta un 20% de su Producto Nacional Bruto, pero, también empezó a crecer su déficit comercial<sup>2</sup>; aunque el capital internacional fluía con extremo dinamismo en los mercados financieros de Nueva York, estaba claro que la competencia por atraer estos capitales era mayor.

De hecho, la creciente necesidad de recursos por parte de los Estados Unidos, para financiar sus crecientes déficits comercial y fiscal, los obligó a "chupar hacia el país tremendas cantidades de fondos líquidos desde Europa y (especialmente) Japón convirtiendo a los Estados Unidos en el mayor país deudor en el mundo por mucho"<sup>3</sup>. La política económica se vió acosada por consideraciones o decisiones tomadas mas allá de sus fronteras.

La política de distensión con la URSS, instrumentada por Nixon y sus Consejeros, se da en un contexto clave: la crisis global de los setenta que orillaba a una política de disminuir costos. La salida de Estados Unidos de Vietnam fue vista como un fracaso. Las marcas que dejó el conflicto en Indochina durante mucho tiempo evitaron que Washington intentara una nueva intervención directa .

---

<sup>2</sup>El porcentaje de las exportaciones de los Estados Unidos con respecto a su PNB fue de 3.5% en 1960 y 8.4% en 1980, mientras que los mismos datos para Alemania Occidental son 8.5% y 23.5% y para Japón son 5.6% y 12.5%. Sin embargo, el porcentaje de las exportaciones de cada país en el total de las exportaciones mundiales en 1960 fue de 16.7%, 3.3% y 1.3% y para 1980 fue de 11.9%, 10.4% y 7.0%, respectivamente. Gill, Stephen y Law, David. *The Global Political Economy. Perspectives, problems and policies*. Hertfordshire, U.K. Ed. Harvester. 1988. pág 231.

<sup>3</sup>KENNEDY, Paul *Op. Cit.* Pág. 682.

El escándalo Watergate sacó a los republicanos de la Casa Blanca y trajo a los demócratas. Sin embargo, una combinación entre la crisis económica, una política "liberal" y el síndrome de Vietnam, obligaron a Carter a seguir una política exterior de menores costos pero que permitió que los riesgos se incrementaran en un enorme grado. La forma en que enfrentó este jefe del Ejecutivo la guerra civil en Nicaragua, la revolución en Irán, y la invasión soviética a Afganistán son ejemplos de la titubeante actitud que tomó el Presidente y que hicieron crecer un sentimiento de debilidad en las filas de los políticos y de los grandes hombres de negocios de los Estados Unidos.

Por lo tanto, en 1980, llevaron a Ronald Reagan y a sus republicanos a la Presidencia, con el voto ampliamente mayoritario en su favor.

Para recuperar el protagonismo de los Estados Unidos en el escenario internacional, Reagan intentó minimizar los riesgos y financiar el alto costo de ello con sus reaganomics. Su política externa propugnaba: un impresionante crecimiento de la capacidad de armamentos, ningún compromiso en materia de desarme hasta verificar concesiones soviéticas, la Guerra de las Galaxias como intimidación, la Doctrina Reagan: responder a cualquier amenaza soviética en el Tercer Mundo pero con fuerzas locales y no norteamericanas, y negociar con el Kremlin sólo desde una posición de fuerza.

Esta política, a la que Noam Chomsky caracteriza como la "Nueva Guerra Fría", tensó las relaciones internacionales pero sólo demostraba lo que este autor señala: "el ocaso de la capacidad de los Estados Unidos para imponer su voluntad"<sup>4</sup>. Según Chomsky, lo que se vendía como un intento dirigido a frenar el expansionismo soviético era en realidad una estrategia para obligar a los aliados, Europa y Japón, a abandonar sus crecientes desacuerdos con la política internacional de Washington y a someter los intentos de insurrección en el mundo en desarrollo.

---

<sup>4</sup>Chomsky, Noam. *Towards a new Cold War. Essays on the current crisis and how we got there*. Nueva York, 1984. Ed. Pantheon books, pág 10.

Los acontecimientos de la segunda mitad de los ochenta parecieron demostrar que la estrategia había funcionado, en virtud de la desintegración del bloque comunista y la declinación de la Unión Soviética como potencia hegemónica.

Sin embargo, es necesario matizar que, como lo señala Christopher Lasch, "el colapso del comunismo representa una victoria para occidente, pero no tanto para los Estados Unidos y ciertamente no para las ideas y políticas prevaletientes en la Norteamérica de los ochenta", es decir "no es una victoria para la ideología de libre mercado que busca privatizar todo. Tampoco es un logro de la diplomacia americana, excepto en un sentido muy provisional"<sup>5</sup>. La idea central de este autor es que los modelos a seguir para un desarrollo capitalista son los que han tenido un fuerte gobierno interventor como en Japón o en Europa.

La renuncia del Kremlin a distraer los recursos necesarios en la reforma interna, para utilizarlos en un conflicto que empezaba a perder de sentido, propició un acercamiento con la Casa Blanca para resolver los asuntos pendientes del armamentismo (que le valió a Gorbachov el premio Nobel de la Paz), que si bien se publicitó como un éxito de Reagan, en realidad lo dejó sin el principal motivo ideológico de su programa político y económico. A éste y a los eventos posteriores en el bloque oriental se les considera el fin de la Guerra fría.

John L. Gaddis afirma que el superar el mundo de la Guerra Fría no implica el fin del involucramiento americano, cualquiera que sea la forma que adopte el futuro orden mundial, sino que la naturaleza y extensión de ese involucramiento todavía no está claro. Según este autor la división entre las fuerzas del totalitarismo y la democracia, servía a modo de mapa para la explicación de la Guerra Fría. Con la misma intención indicativa él vislumbra que la rivalidad del nuevo ambiente internacional es entre las fuerzas que tienden a la integración

---

<sup>5</sup>"The American 80's, disaster or triumph? A Symposium". Organizado por el Harry Elson Commentary Fund y publicado en la Revista *Commentary* en su número de septiembre de 1990. Christopher Lasch es Profesor de historia en la Universidad de Rochester.sfpág.

y las que prefieren la fragmentación<sup>6</sup>. Los primeros buscan hacer al mundo el escenario de una economía sin fronteras a los negocios; los segundos representan las fuerzas del nacionalismo que buscan la preservación del estado nación y sus intereses, bajo una perspectiva proteccionista.

La posición nacionalista-proteccionista en los Estados Unidos se vio fortalecida por el desplazamiento que sufrió el país en los mercados internacionales, principalmente de bienes tecnológicos, agrícolas y de manufacturas<sup>7</sup>. En el espectro político, la oposición de este grupo a cualquier involucramiento directo del país en ultramar estuvo mucho tiempo anclada en el "Síndrome de Vietnam".

Sin embargo, la tradición de apertura, obviamente ligada a intereses específicos de las grandes corporaciones y del gobierno, constituía una enorme fuerza. La promesa de resurgimiento de Ronald Reagan y el gran poder económico que lo sustentaba permitieron que su visión internacionalista prevaleciera.

Este era el escenario internacional para los Estados Unidos en los ochenta. El mundo era visto por la Casa Blanca como el lugar donde debían dirigirse los esfuerzos nacionales para superar los problemas que aquejaban a su hegemonía. Dentro de esa visión, la adecuación de la política interna resultaba determinante.

---

<sup>6</sup> Gaddis, John Lewis. "Toward the post cold war world", en *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 2. Washington D.C. Council of Foreign Relations, Inc. Primavera de 1991, Pág. 102

<sup>7</sup> Kennedy Paul. *Op cit.* "En 1986, por ejemplo, un estudio del Congreso reportó que el superávit en bienes de tecnología de punta había decrecido de 27 billones de dólares en 1980 a tan sólo 4 billones en 1985". Págs. 679-681.

## 2. El marco nacional. La declinación económica y la organización social de las fuerzas productivas.

En un ilustrativo texto sobre la forma en que ha evolucionado la organización social de la economía en los Estados Unidos, Galambos y Pratt encuentran que los grandes momentos de acomodamiento entre sector público y privado, que dan origen a lo que ellos denominan el Orden Corporativo Norteamericano, tienen lugar en momentos de grandes crisis<sup>8</sup>.

El momento que se vive durante los ochenta en los Estados Unidos, que se caracteriza por una nueva embestida de fusiones y consolidaciones entre las empresas y la retirada de gobierno hacia una actuación más discreta, es la respuesta a la crisis de los setenta del modelo que comenzó en la Gran Depresión.

El Orden Corporativo<sup>9</sup> que surgió del New Deal y de las cenizas de la Guerra permitió años de entendimiento entre el sector privado, el gobierno y la fuerza de trabajo, merced a un inusitado éxito del modelo económico que generó.

Al quedar los Estados Unidos como la primer potencia económica, política y militar, al término de la Segunda Guerra Mundial, se proveyó de un estupendo marco para la consolidación del Orden Corporativo. Como ya se mencionó, la Guerra Fría fue el argumento para mantener ese Orden Corporativo que se había establecido. Durante tres décadas, el gobierno añadió la conducción de las políticas macroeconómicas y un gasto público en expansión (defensa, carreteras y programa espacial, entre otras) a la labor regulatoria y a la intervención directa, que ya ejercía.

---

<sup>8</sup>Galambos, Louis y Pratt, Joseph. *The Rise of the Corporate Commonwealth. U.S. Business and Policy in the 20th Century*, New York. Basic Books, Inc. Publishers. 1989. 286 págs.

<sup>9</sup>Esta noción se refiere al sistema a través del cual los diferentes factores económicos se organizan para la producción, a través de ensambles institucionales y la adquisición de ciertos compromisos los cuales pueden ser explícitos o no. En el esquema norteamericano el centro de esta organización es la empresa corporativa.

Para la Gran Corporación, la participación del gobierno significó la posibilidad de superar los límites que tenía para enfrentar los problemas del mercado. A partir de la Segunda Guerra Mundial sufrió transformaciones que le permitieron liderar no solo la economía norteamericana sino la global. Fruto de esta expansión, y de la preminencia adquirida mundialmente por los Estados Unidos, surge la empresa multinacional, capaz de operar en cualquier parte del planeta donde encuentre ganancias.

El Orden Corporativo de la postguerra se rompe a partir de la crisis de los setenta, debido a cuatro causas principales: la recuperación de los países dañados por la guerra, la cuestión de los energéticos, problemas en el liderazgo empresarial norteamericano y la decadencia de la actividad regulatoria del gobierno.

El gobierno empezó a tener fallas en las actividades que el Orden Corporativo le había asignado: en el manejo de las políticas macroeconómicas, permitiendo altas tasas de inflación y de desempleo; en la participación económica directa a través de los gastos de defensa y de seguridad social, donde propició un severo crecimiento en el déficit presupuestal; y, en el manejo de la regulación, creando un estado obeso e ineficiente por las incoherencias en la aplicación de diversas regulaciones.

La respuesta del Orden Corporativo se empezó a generar en los últimos años de los setenta y sus principales acciones fueron:

Por el lado de las empresas corporativas se tomaron medidas en aras de una mayor flexibilidad, eficiencia e innovación y, de esta manera, hacer frente a la competencia externa creciente. Por el lado del gobierno la respuesta fueron los 8 años de presidencia de Reagan, en donde el Laissez-Faire, la desregulación, los cortes fiscales y el abultamiento selectivo del gasto público pretenden dejar a los agentes económicos la iniciativa perdida en los últimos años.

Los acomodamientos de los primeros años de la década pasada permitieron en efecto un mejoramiento en variables macroeconómicas, tales como la disminución de la inflación y el desempleo, así como años sucesivos de crecimiento económico, pero tras esta prosperidad se hallaban problemas que no tardarían en evidenciarse. Como mencionan Harrison y Bluestone, "todo el crecimiento en la economía desde la última recesión (1981-82) fué tomado prestado del futuro" es decir, no fué posible gracias al ahorro y a la inversión sino al endeudamiento público y privado.<sup>10</sup>

El rol desempeñado en el Orden Corporativo por el gobierno de Reagan, basado en el apoyo a la oferta, seguía el siguiente credo, según Harrison y Bluestone: "profundos cortes en los impuestos para estimular trabajo, ahorro, e inversión y una masiva desregulación para impulsar la innovación y el gasto productivo del capital. Si la medicina era tragada, los defensores de la oferta prometían, la economía crecería y Norteamérica ganaría otra vez su lugar privilegiado en los mercados internacionales".<sup>11</sup>

Aparentemente, la medicina era solo una aspirina y tras 5 años de crecimiento la sombra de la recesión aparecía de nuevo. En lugar del ahorro prometido, los Estados Unidos concentraron el mayor endeudamiento que haya tenido país alguno<sup>12</sup>; en lugar del pleno empleo, las tasas de desocupados alcanzan niveles similares a los de 1982; en lugar de inversiones productivas, la especulación fué el gran negocio de los ochenta; en lugar de la competitividad internacional, la balanza comercial deficitaria se vuelve constante; a cambio de la desregulación gubernamental, los gastos de defensa se incrementaron y con ellos el déficit del gobierno, mientras que la seguridad social se contraía a pasos agigantados; en

---

<sup>10</sup>Harrison, Bennet y Bluestone, Barry. *The great U-turn, the corporate restructuring and the polarizing of America*. New York. Basic Books, Inc. Publishers, 1988. pág 35

<sup>11</sup> *Ibidem*. Pág. 73

<sup>12</sup> Déficit público de 202.8 billones de dólares, deuda de 1823.1 billones e intereses por 129.0 billones en 1985. Kennedy, Paul. *Op. Cit.* Pág 681.

vez de un sistema financiero facilitador de la recuperación, éste se convirtió en uno de los mayores problemas actuales de la sociedad y us gobierno.

La fuerza laboral norteamericana sufrió una doble embestida: por un lado, de la empresa que para procurarse competitividad redujo sus costos en mano de obra y, por otro lado, del gobierno que disminuyó su participación en la economía, o más bien de la parte de la economía que tenía un sentido social. De 1969 a 1983, 20 ramas de la industria manufacturera disminuyeron consistentemente su empleo y en 1984 apenas se recuperan los niveles anteriores a 1980. Las razones fundamentales que provocan la disminución salarial y el desempleo, son los cortes de personal llevados a cabo por las empresas para reducir costos y enfrentar la competencia externa.<sup>13</sup>

En su análisis, Harrison y Bluestone afirman que con la era Reagan el credo en el fortalecimiento de la demanda se vuelve el credo del fortalecimiento de la oferta, aplicando las siguientes medidas.<sup>14</sup>:

En primer lugar, inició la batalla por la desregulación, permitiendo a las corporaciones desarrollar su "competitividad", así muchas actividades que las regulaciones exigían pudieron disminuirse y con ellas el personal que las realizaba, sin considerar el daño en otros frentes como el ecológico.

Limitó la estructura de la base legal de protección al trabajo, mediante las interpretaciones de la Ley Wagner o la actuación conservadora de la NLRB (instancia que regula los aspectos laborales en EUA). Enfocó su actividad antilaboral a los Sindicatos respaldando las medidas adoptadas por las empresas para debilitar esas organizaciones.

---

<sup>13</sup>Harrison, Bennet y Bluestone, Barry. Op. Cit. Pág 82

<sup>14</sup>Ibidem. Pág. 97

Disminuyó sustancialmente los niveles de la seguridad social e incluyó drásticos recortes al gasto público destinado a ese fin.

Con un crecimiento vacilante en los primeros 5 años de la administración Reagan, estas políticas permitieron una recuperación, sobre todo apartir de 1983, pero ello tuvo costos sociales.

Pese a la recuperación lograda y al aumento en el empleo que generó, la mala distribución del bienestar y el nivel de los salarios estancados, continuaron. Los 26 millones de empleos no mejoraron el 14% de disminución del poder adquisitivo de 1980. Para empeorar la situación surge una gran polarización en el salario, donde el 60% de los trabajadores recibe salarios bajos o muy bajos y solo el 10% recibe salarios altos, socavando la tradicional estructura de clases medias que caracteriza a la sociedad norteamericana.<sup>15</sup>

Para 1987, la nueva recesión vuelve a empujar los índices de desempleo a tasas alarmantes.

Para el estudio que nos interesa hay que dividir en dos la era Reagan: los primeros seis años en los cuales la recuperación económica y el supuesto triunfo en la Guerra Fría dan al Presidente un gran apoyo popular y la segunda, al final de su gestión, donde resurgen los problemas y aparecen escándalos como la quiebra de las instituciones financieras conocidas como Savings and Loans, los bonos chatarra y el asunto Irán-Contras.

En la consulta que la revista Commentary hizo a diferentes académicos sobre los años ochenta, los detractores de Reagan como George Willer, Paul Berman, Charles Murray y Paul Starr, entre otros, lo acusan de haber creado con sus políticas una cultura de avaricia y egoísmo. En efecto, el ingreso como clave del ascenso social se volvió una religión, amparado por una política que, según estos detractores, hizo más ricos a pocos y muy

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, Pág 112

pobres a muchos<sup>16</sup>. El saldo de las "reaganomics" no fue bien conocido sino hasta los noventa y la factura no fue pagada por Ronald Reagan sino por su sucesor, George Bush.

No obstante, Reagan, quien fue el Presidente más popular de la postguerra, puede ser visto como el centro de la removilización de poderosos elementos dentro de la cultura política norteamericana y de la reconstrucción interna de la hegemonía estadounidense<sup>17</sup>. Sus dotes de "Gran Comunicador" le dieron siempre ventaja sobre el Capitolio.

Sin embargo, dado que la política de Reagan tendía a privilegiar a unos cuantos, ésta provocó una gran tensión con el Congreso, a partir de las diferentes opiniones sobre la forma y la profundidad de las reformas. Sólo su gran popularidad y la certeza por parte de los congresistas de que algo debía hacerse para sacar al país de la crisis le dieron un margen de maniobra a la Casa Blanca para imponer su forma de ver las cosas, al menos durante la gestión de Reagan.

---

<sup>16</sup>"The American 80's...", en la Revista *Commentary* ya citada.

<sup>17</sup>Gill, Stephen y Law, David. *Op. Cit.* pág. 349

### 3. Las Relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo.

La mayoría de los analistas que estudian las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo en los Estados Unidos coinciden en señalar que la Constitución de 1787, base jurídica del sistema político norteamericano, establece un equilibrio entre las tres ramas de gobierno: la ejecutiva, la legislativa y la judicial, el cual impide la excesiva concentración del poder. Sin embargo, dicho equilibrio constituye, también, una invitación al conflicto entre ellas; sobre todo entre el ocupante de la Casa Blanca y los huéspedes del Capitolio.

La descripción que hace Sundquist al respecto es ilustrativa: "La Constitución, en efecto, pone a dos contrincantes en el ring y suena la campana que los envía a una batalla interminable. La 'separación de poderes', de la que hablaban frecuentemente los Padres Fundadores, no llegó a eso. Las ramas del gobierno están separadas pero no los poderes del gobierno, los cuales son compartidos. Mientras el Congreso es la rama legislativa, el Ejecutivo tiene un rol que jugar en la legislación. Y mientras el Presidente es la cabeza de la rama ejecutiva, el Congreso tiene un papel en la administración. En las cuestiones esenciales que definirían las fronteras entre las dos ramas y las relaciones entre ellas, la Constitución no decía nada o era ambigua. Los combatientes tendrían que resolverlas a través del combate."<sup>18</sup>

En una visión más optimista, Roger Davidson señala que "el llamado sistema de separación de poderes es en realidad un arreglo de instituciones separadas compartiendo funciones"; ello propiciaría que exista la inevitable necesidad de lograr consenso para la eficiente toma de decisiones."<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>SUNDQUIST, James L. *The Decline and resurgence of Congress*. Washington, D.C. The Brookings Institution, 1981. Pág 16

<sup>19</sup>DAVIDSON, Roger H. "Invitation to struggle. An overview of legislative-executive relations". En *Annals*, No. 499. Washington, D.C. Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales. Septiembre de 1988. Pág. 9

Sin embargo, la visión madisoniana de instituciones diferentes compartiendo funciones se ha traducido, en la práctica, en un frecuente traslape de funciones. La Constitución arroja pocas luces sobre como se debe dar la relación entre las tres ramas del poder. Por esta razón, las interpretaciones sobre las funciones de cada una y el propio ejercicio de éstas han establecido la forma como trabajan las relaciones entre ellas en la realidad.

Formalmente, a través de un sistema de contrapesos muy singular, cada uno de los tres poderes tiene capacidad de controlar de alguna manera a los otros. Así, el Congreso puede negar al Ejecutivo los recursos presupuestales necesarios para el desarrollo de las políticas presidenciales, cuando éstas tienen oposición de la mayoría legislativa; en contrapartida, el Ejecutivo puede vetar las leyes producidas por el Congreso; y, de la misma manera, la Suprema Corte de Justicia tiene el poder único de juzgar si las acciones del Ejecutivo o la legislación emitida por el Congreso tienen legalidad fundada en la Constitución y sus enmiendas.

La importancia de analizar esto nos la dice Davidson, "La relación de las ramas ejecutiva y legislativa yace en el corazón de los éxitos -y de los fracasos- del gobierno de los Estados Unidos"<sup>20</sup>. Por lo tanto, la interrelación de poderes, entre el consenso y el conflicto, se expresa en todos los ordenes de la actividad gubernamental. Tal vez es en el ámbito de la política exterior donde las características de aquella son más manifiestas.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> *Ibidem*. Pág. 10

<sup>21</sup> Entendida la política exterior en el sentido más simple de Hoyt Purvis: "los objetivos externos de una nación y los medios adoptados para conseguirlos". PURVIS, Hoyt (Editor). *Legislating Foreign Policy*. Washington, D.C. West View Press. 1982. Pág. 1

### 3.1 El marco formal

El marco formal, la Constitución y la legislación referente, imponen una participación conjunta de los poderes Ejecutivo y legislativo en la elaboración y práctica de la política exterior. Según afirma Louis Fisher, "La Constitución no aísla la política exterior en una rama del gobierno. Algunos componentes de la política exterior son asignados al Congreso, al Presidente y al Presidente conjuntamente con el Congreso"<sup>22</sup>. A continuación se indicarán cuáles son las atribuciones que la Constitución le concede a uno y otro.

#### 3.1.1 El Poder Ejecutivo.

Desde las discusiones en torno a cómo se organizaría el Gobierno después de la Independencia, Alexander Hamilton pregonaba que "la energía en el Ejecutivo es una característica principal del buen gobierno"<sup>23</sup>

En su artículo II, la Constitución señala que el poder Ejecutivo será concedido a un Presidente, el cual deberá cuidar que las leyes sean fielmente ejecutadas<sup>24</sup>. Para ello se le dotaron de las atribuciones que se consideraron pertinentes para ese objetivo central.

Fue hasta la consolidación del sistema federal que el Ejecutivo se erigió como la entidad capaz de dotar de cohesión al tratamiento de los diferentes temas que demandaban una atención nacional. Por esta razón se entiende que, al pasar el tiempo, los presidentes llegaron a dominar el sistema político. Lo que se ha denominado el sistema Jacksoniano da supremacía al Ejecutivo con base en las siguientes consideraciones:

---

<sup>22</sup> FISHER, Louis. "Foreign policy powers of the President and Congress". En *Annals*, No. 499, Washington D.C. Septiembre de 1988. Pág. 149

<sup>23</sup> Citado por DAVIDSON, Roger H. *Op. Cit.* Pág. 13

<sup>24</sup> Texto de la Constitución que aparece en CORWIN, Edward S. La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual. Buenos Aires, Editorial Fraterna. 1978. Pág. 725.

1. Los grupos no representados efectivamente en la legislatura o en lo judicial pueden ser representados efectivamente por el Ejecutivo.
2. El proceso electoral confiere por lo menos tanta legitimidad a la representatividad del Ejecutivo, como a la de la legislatura.
3. Tal vez, el Presidente tiene una mejor opción para representar a una mayoría nacional.<sup>25</sup>

La forma como opera ese liderazgo que ha alcanzado la Presidencia como institución en la realidad del sistema político norteamericano se discutirá más adelante. Por el momento, sólo es necesario mostrar cuáles son las atribuciones vinculadas a la política exterior que la Constitución ofrece al Presidente.

La posición constitucional del Presidente en asuntos externos descansa sobre varias previsiones importantes. El artículo II, sección 1<sup>26</sup>, dota al Presidente del poder Ejecutivo del gobierno. También especifica que el Presidente jure "preservar y proteger la Constitución de los Estados Unidos" lo que implica una responsabilidad en la preservación de la seguridad.

La Constitución otorga al poder Ejecutivo la función de Comandante en Jefe del Ejército y la Armada (Artículo II, sección 2)<sup>27</sup>. Esto significa que el Presidente tiene la capacidad de dirigir la forma y la intensidad con que los Estados Unidos harán frente a las amenazas reales o potenciales provenientes de exterior, garantizando de esta manera la coherencia que lleve al éxito ante esa amenaza.

En su análisis, Crab y Holt notan que la posición del Presidente como Comandante en Jefe de las fuerzas armadas ha llegado a ser uno de sus más influyentes poderes en el campo

---

<sup>25</sup> DAHAL, Robert A. Un prefacio a la teoría democrática, México. Ed. Gemina. 1977. Pág. 186

<sup>26</sup> CORWIN, Edward S., Op. Cit. Pág 726

<sup>27</sup> *Idem.*

de la política exterior, ya que, como ellos señalan, "en el curso de su historia los Estados Unidos han estado envueltos en aproximadamente 125 guerras no declaradas y otras clases de conflictos violentos en el exterior conducidos por la autoridad presidencial"<sup>28</sup>. Su control sobre las fuerzas armadas incluye la facultad de nombrar a los altos oficiales y al propio Secretario de Defensa, aun cuando requiera la aprobación del Senado.

También en la Constitución se señala que el Presidente tiene la facultad de celebrar tratados con otros países, con la aprobación de tres cuartas partes del Senado (artículo II, Sección 2)<sup>29</sup>; es decir, que los compromisos a establecer en la persecución de los objetivos de política exterior son seleccionados y negociados por el Ejecutivo y sancionados por el Legislativo en su instancia senatorial. Más aún, un Tratado aprobado por el Senado requiere para incorporarse como ley en Estados Unidos que el Presidente lo haya proclamado, lo cual bien puede no ocurrir. De la misma manera, no hay previsión constitucional que implique al Presidente dar por concluido un Tratado (como ocurrió con la decisión de Carter de terminar con el Tratado que unía a Estados Unidos con Taiwan)<sup>30</sup>

Una tercera función de política exterior para el Ejecutivo, señalada en la Constitución, es la que permite al Presidente nombrar a los embajadores y otros ministros y cónsules, con el consejo y aprobación de Senado (artículo II, sección 2)<sup>31</sup>. Esto le da la posibilidad de designar a personas que compartan sus puntos de vista sobre las relaciones exteriores.

El Ejecutivo también tiene la función constitucional de recibir embajadores y otros ministros públicos extranjeros (artículo II, sección 3)<sup>32</sup>, lo que de facto se traduce en una capacidad

---

<sup>28</sup> CRAB, Cecil Van Metter y HOLT, *Pat M. "Invitation to struggle, Presidency and the foreign policy. Congressional Quarterly*, No. 276. Washington, D.C., 1989. Pág. 11.

<sup>29</sup> CORWIN, Edward S. *Op. Cit.* Pág. 727

<sup>30</sup> CRAB, Cecil Van Metter y Holt, *Pat M. Op. Cit.* Pág.13-15

<sup>31</sup> CORWIN, Edward S. *Op. Cit.* Pág. 727.

<sup>32</sup> *Idem.*

para reconocer a gobiernos extranjeros, porque él es quien decide a quien se recibe o no. El uso político de esta prerrogativa es ampliamente conocido porque, más allá de la costumbre internacional de reconocer gobiernos por sus características de estabilidad y autoridad, los Estados Unidos la han usado para presionar a gobiernos que no son de sus simpatías.

Además de estas prerrogativas constitucionales, el Ejecutivo cuenta con recursos que le permiten establecer y llevar a cabo la política exterior. Según Crab y Holt, "estos pueden ser incluso más importantes que sus poderes constitucionales, para reforzar la posición dominante del Jefe del Ejecutivo en materia de política exterior".<sup>33</sup>

Los Acuerdos Ejecutivos constituyen un medio para dar la vuelta al complicado sistema de aprobación senatorial.<sup>34</sup> Esta alternativa permitió que entre 1946 y 1976 Estados Unidos suscribiera 7,201 de estos Acuerdos.<sup>35</sup>

Otros de estos recursos, mencionados por Crab y Holt se refieren a la capacidad del Ejecutivo para:

Ejercer un liderazgo legislativo. Esto significa que el Presidente envía un sinúmero de recomendaciones al Congreso para ser legisladas. La mayoría de las veces la actuación del Congreso es más una reacción a las iniciativas del Ejecutivo que propuestas propias, lo cual implica una ventaja presidencial en el diseño de las agendas legislativas.

---

<sup>33</sup> CRAB, Cecil Van Metter y HOLT, Pal M. *Op. Cit.* Pág. 18

<sup>34</sup> Los acuerdos ejecutivos son un entendimiento entre jefes de estado o realizado con su autorización; que puede ser escrito u oral y que solo debe ser reportado al Congreso.

<sup>35</sup> *Ibidem*, Pág. 15

Manejar con cierta discrecionalidad el Presupuesto Federal, una vez que éste ha sido aprobado por el Congreso<sup>36</sup>.

Obtener y procesar de las más diversas fuentes la información necesaria para la toma de decisiones. Incluso, bajo la doctrina de Privilegio Ejecutivo esta información puede no ser revelada al Congreso<sup>37</sup>

Adicionalmente, el Presidente tiene una poderosa arma en su capacidad para manipular la opinión pública, no sólo por la mayor cobertura que recibe por parte de los medios, sino por cierto convencimiento popular que atribuye liderazgo en asuntos externos a la Casa Blanca. Esto implica que una vez que el Presidente decide un curso de acción, es muy difícil encontrar un rival político que lo defenga.

Finalmente, la capacidad del Ejecutivo para llevar adelante sus funciones de política exterior está cimentada en la disposición de diferentes agencias gubernamentales: El Departamento de Estado con sus 150 embajadas y 140 puestos consulares; el Consejo Nacional de Seguridad, cuyos miembros no requieren aprobación del Senado; la "Comunidad de Inteligencia" que incluye a la CIA, el FBI, los servicios de inteligencia del ejército o la armada, etc.; los Programas de Ayuda al Exterior; los Programas de Información y Propaganda; las Fuerzas Militares; y, muchas otras dependencias del Ejecutivo que en mayor o menor medida tienen que ver con cuestiones externas, en las cuales se incluyen las áreas especializadas de los diferentes departamentos del Ejecutivo -Tesoro, Comercio, Agricultura, etc.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibidem*. Pág 19

<sup>37</sup> *"Bajo esta doctrina el presidente y sus ayudantes no pueden ser compelidos para testificar ante el Congreso, o para hacer del conocimiento público papeles u otros registros, si ello pone en riesgo la confidencialidad del consejo dado al presidente o la seguridad nacional. Algunas veces los miembros del Congreso se oponen a aplicaciones en particular de esta doctrina o acusan al presidente y a sus subordinados de abusar de ella. No obstante, el Congreso generalmente ha reconocido la necesidad de esta doctrina para la operación exitosa, ordenada y segura del gobierno federal". CRAB, Cecil Van Meter y HOLT, Pat M. Op. Cit. Pág. 19*

<sup>38</sup> *Ibidem*, págs. 24-26

### 3.1.2 El Poder Legislativo.

La forma representativa del sistema político norteamericano confiere al Congreso la distintiva de ser el órgano que mejor puede atender los reclamos y necesidades de una sociedad altamente plural y diversificada en intereses. La razón de ello es que los representantes son elegidos por distritos y los senadores por estados; puede suponerse entonces, que es en el Capitolio donde todas las opiniones son escuchadas y sobre ellas se logran los entendimientos para que cada parte de la sociedad satisfaga sus necesidades en materia legislativa.

Para los Padres Fundadores, el Congreso era visto, de manera incuestionable, como el órgano dinámico de gobierno, como la voz del pueblo y como el depositario de los ideales democráticos. Por varias razones - la principal su experiencia colonial- eran profundamente suspicaces acerca del poder Ejecutivo.

El primero de los artículos de la Constitución está dedicado al Congreso.<sup>39</sup> En él, sus funciones se explican con mayor especificidad y detalle que las del Ejecutivo o el poder Judicial. Al recapitular las funciones relacionadas con la política exterior encontramos que de las dieciocho atribuciones dadas al Congreso en el artículo I, sección 8, siete afectan directamente la política exterior; otras están establecidas en el artículo II.<sup>40</sup>

Cabe decir que el Senado tiene una mayor injerencia en los asuntos internacionales habida cuenta que es la cámara garante del federalismo de los Estados Unidos. Cuatro de los poderes en política exterior del Congreso son especialmente importantes. Dos de esos poderes son atribución solamente del Senado. Esto le confiere un rol único en el proceso de la política exterior: ser consultado y dar su aprobación a los tratados internacionales, y confirmar los nombramientos del Presidente. Las otras dos son ejercidas por el Senado y

---

<sup>39</sup>CORWIN, Edward S. *Op. Cit.* Pág 719.

<sup>40</sup>*Ibidem.* Págs. 719-728

la Casa de Representantes en forma conjunta: el poder de crear y asignar fondos, y el poder para declarar la guerra.

Acorde con la percepción que del Congreso tenían los Padres Fundadores, la Constitución establece sus funciones en materia de política exterior como contrapeso a las otorgadas al poder Ejecutivo, ya sea que estén localizadas en el Senado o en la Casa de Representantes.

En congruencia con lo anterior, la Constitución otorga el Título de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas al Presidente, pero otorga al Congreso la facultad exclusiva de declarar la guerra y establecer y mantener los ejércitos (Artículo I, sección 8)<sup>41</sup>. Lo que permite una intervención directa del Capitolio sobre la capacidad de respuesta del ejército norteamericano a los desafíos externos.

Esta función fué reforzada en 1973 a través de la Resolución de Poderes de Guerra. Esta resolución se dió a fin de asegurar que el juicio conjunto del Congreso y el Presidente se aplicará para que las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos entren en hostilidades, o en situaciones en las cuales las hostilidades se consideren inminentes. Por tanto, se requiere del consentimiento de Congreso para el uso prolongado de tropas en conflictos externos; de otra manera, se podría requerir al Presidente el retiro de las tropas.<sup>42</sup>

Como ya se mencionó, el Senado tiene la función constitucional de aprobar los tratados internacionales y la designación de embajadores y de otros funcionarios públicos, evitando así la unilateralidad del Presidente, y permitiendo que los intereses locales sean tomados en cuenta. Como menciona Louis Fisher, esto es particularmente importante en lo que se

---

<sup>41</sup>CORWIN, Edward S. *Op. Cit.* Pág 723

<sup>42</sup>CRAB, Cecil Van Metter y HOLT, Pat M. *Op. Cit.* Pág 54

refiere a acuerdos comerciales, donde puede existir un gran conflicto entre intereses internos y externos.<sup>43</sup>

Vale la pena aclarar que el Senado actúa sobre los tratados que se someten a su consideración pero no, como se cree frecuentemente, "los ratifica". El solo da (o retiene) su "consejo y consentimiento" pero los tratados llegan a ser parte de la "suprema ley de la nación", como se les designa en el artículo VI de la Constitución, solamente cuando han sido aprobados por el voto de dos tercios del senado y proclamados por el Presidente<sup>44</sup>.

El Congreso tiene, además, una función constitucional que impone su influencia en el conjunto de políticas seguidas por el Gobierno, cualquiera que éstas sean: La de autorizar el presupuesto federal. Comúnmente, a esta atribución se le llama el Poder del Bolso.

La norma establece que cualquier utilización de los recursos presupuestales requiere ser aprobada por una ley del Congreso (artículo I, sección 9)<sup>45</sup>. Como es fácil deducir, esta prerrogativa permite que el Legislativo pueda incidir en las decisiones del Ejecutivo, pues las actividades que se requieren para realizarlas necesitan de los recursos que el Congreso aprueba.

Esta prerrogativa del Congreso es muy importante para la política exterior, pues las iniciativas que carezcan de fondos autorizados tienen muy pocas esperanzas de llegar a concretarse. Como veremos más adelante los intentos por dar la vuelta al Congreso, a través del uso de fondos privados por ejemplo, puede ser contraproducente, pues como dice Fisher, "para preservar el sistema de frenos y contrapesos, la política exterior debe ser llevada a efecto con fondos asignados por el Congreso ...[el uso de otros tipos de recursos]

---

<sup>43</sup>FISHER, Louis. Op. Cit. Pág. 149

<sup>44</sup>CRAB, Cecil V. Op. Cit. Pág 44

<sup>45</sup>CORWIN, Edward S. Op. Cit. Pág. 724

subvertiría fundamentalmente la Constitución y disminuiría los poderes del Congreso como rama de gobierno<sup>46</sup>

Adicionalmente, la Constitución también establece que el Congreso tiene poder para recaudar impuestos, establecer tarifas arancelarias y regulaciones comerciales y monetarias.

Existe un medio de control último que es la posibilidad de que el Congreso desaluzere al Presidente (llamado en inglés impeachment). Pero el riesgo político de este recurso es muy alto por lo que sólo ha sido utilizado en dos ocasiones en toda la historia de los Estados Unidos.<sup>47</sup>

Al igual que el Poder Ejecutivo, el Congreso tiene otros medios extraconstitucionales para hacerse presente en la definición de la política exterior:

Ejerce una función de Supervisión constante sobre el Presidente, mediante investigaciones y audiencias públicas. Esta función ha llegado a ser muy importante con el paso del tiempo. Actualmente, representa una de las mayores oportunidades que tiene el Congreso para influir en la formación de opiniones en torno a diferentes temas de política. La cobertura que los medios realizan a estos eventos ha contribuido en forma significativa a este desarrollo. Aun cuando las conclusiones de tales consultas no tienen un carácter coercitivo al Presidente, de las investigaciones y audiencias pueden obtenerse resultados en las decisiones que tome el Ejecutivo. A título de ejemplo, se puede señalar la investigación que realizó el Congreso sobre el caso Watergate, la cual propició la renuncia de Richard Nixon ante la posibilidad de desafuero.

Además, el Legislativo expresa opiniones sobre temas de política exterior; organiza misiones legislativas al extranjero; y es el cauce para diferentes grupos de presión de la sociedad.

---

<sup>46</sup> FISHER, Louis. *Op. Cit.* Pág. 157

<sup>47</sup> POLSBY, Nelson. *Congress & the Presidency*. New Jersey. 3ª Ed. Prentice Hall, 1974, Pág. 187

### 3.1.3 El papel del Poder Judicial.

En sus respectivos textos, Crab y Holt y Hoyt Purvis concuerdan en que el poder Judicial tiene una función marginal en el tema de política exterior ya que, generalmente, la Suprema Corte de Justicia ha afirmado y litigado que esta política es una función compartida del Ejecutivo y el Legislativo; además, cuando ha sido el caso, el más alto tribunal ha considerado que no se trata de un asunto legal sino político y, por lo tanto no es de su competencia. Sin embargo, aceptan que la intervención de los jueces en otros temas, que sin ser de política exterior tienen que ver con ella, puede influir en su definición.<sup>48</sup>

Por el contrario, Fisher asegura que el Poder Judicial es determinante para fortalecer el liderazgo de una de las dos ramas y que en terminos generales ha tendido a dar preeminencia al Presidente. Por ejemplo, el Juez Jackson observó que el Presidente "puede actuar en los asuntos externos sin la autorización del Congreso, pero no puede actuar contrario a una ley del Congreso"<sup>49</sup>. Simplificando, lo que no esté expresamente prohibido, está implícitamente aceptado.

---

<sup>48</sup>CRAB, Cecil Van Meller y HOLT, Pat M. Op. Cit., Pág. 1 y PURVIS, Hoyt. Op. Cit. Pág 3.

<sup>49</sup>FISHER, Louis. Op. Cit. Págs. 151-153

### 3.2.- La Práctica.

Como se insistió en el apartado anterior, la política exterior es una función compartida entre el Congreso y la Presidencia. Sin embargo, en la realidad es muy difícil que esa coordinación ideal ocurra. Ello se debe a factores que no tienen nada que ver con el orden legal, sino con los intereses que se mueven en ambos lados de la avenida Pennsylvania.

Para una corriente de pensamiento en Estados Unidos, definidos por Huntington como pluralistas, "la característica central de la política norteamericana es la competencia entre grupos de interés...(pero) el rol dominante de un reducido número de grandes y bien organizados grupos moldea la política pública"<sup>50</sup>. Robert Dahl sostiene que "no podemos describir correctamente las verdaderas operaciones de las sociedades democráticas en términos de los contrastes entre las mayorías y las minorías, sólo podemos diferenciar grupos de varios tipos y tamaños, todos buscando de diversas maneras la forma de alcanzar sus metas, por lo general a expensas de los demás."<sup>51</sup>

No es el propósito de este trabajo escudriñar como funciona el aparato político norteamericano; sin embargo, es conveniente precisar que los conflictos entre el Congreso y el Ejecutivo son una consecuencia de ese funcionamiento porque, como expresa Dahl, "en la política estadounidense como en todas las demás sociedades, el control sobre las decisiones está distribuido en forma muy irregular; ni los individuos, ni los grupos tienen el mismo peso político"<sup>52</sup>. Por lo tanto, nos dice el mismo autor, "la toma de decisiones gubernamentales no es la marcha majestuosa de grandes mayorías unidas con respecto a ciertos asuntos de política básica. Es la tranquilización de grupos relativamente pequeños...[pues] la mayoría numérica es incapaz de una acción coordinada. Son los

---

<sup>50</sup> HUNTINGTON, Samuel P. *American Politics: the promise of disharmony*, Cambridge Mass. Harvard University Press, 1981. Pág. 7

<sup>51</sup> DAHL, Robert A. *Op. Cit.* Pág. 172

<sup>52</sup> *Ibidem.* Pág. 187

diferentes componentes de la mayoría numérica los que tienen los medios para realizar la acción.<sup>53</sup>

Estas definiciones son muy importantes en el sentido de que marcan cómo va a ser la actuación de los poderes de frente a la sociedad. Por ello, nos dice Dahl: "necesariamente, todos los políticos y funcionarios preocupados por la elección o reelección de un Presidente, y por lo tanto por los caprichos del colegio electoral, deben responder a un conjunto de grupos que de alguna manera es dirigente...En general los políticos presidenciales deben responder ante estados populosos con grandes volos electorales; ante grupos importantes en los estados clave; a grupos relativamente grandes a nivel nacional; y ante áreas urbanas e industriales densamente pobladas. [Estos grupos] son diferentes de los que predominan en el Congreso, y a menudo tienen metas que están en contra de estos últimos. Las burocracias son mucho más complejas. En diversos grados deben responder ante las políticas presidenciales y las del Congreso...También deben responder ante sus propios clientes especializados"<sup>54</sup>

Lo anterior quiere decir que la actuación de los presidentes o los legisladores va a estar condicionada, en primer lugar, por su deseo de permanecer y, por tanto, de dar respuesta a los grupos que los sostienen. Esta circunstancia por sí sola propende al conflicto.

Según analiza N. Polsby, "las presiones de tiempo y los eventos, la múltiple competencia de demandantes en el gobierno nacional significan que, inevitablemente, los hacedores de las políticas sean menos sistemáticos, menos ordenados en sus decisiones de lo que serían si pudieran controlar completamente su entorno. Aun así, ellos toman decisiones. Ellos persiguen políticas en parte por su propia cuenta y pueden resolver muchas de las demandas que les hacen. Pero, deben perseguir sus objetivos en un mundo complicado que establece limitantes y obstáculos y que continuamente los fuerza a comprometerse no

---

<sup>53</sup> *Ibidem.* Pág. 188

<sup>54</sup> *Ibidem.* 189-190

solamente en sus preferencias políticas sino también en la manera en la cual distribuirán su tiempo y atención<sup>55</sup>.

Si lo que se afirma en los párrafos anteriores es cierto, entonces es más fácil entender que el conflicto entre el Congreso y el Ejecutivo no sólo se da porque la Constitución falle al precisar sus atribuciones, sino porque es un reflejo de la sociedad en que están inmersas las instituciones políticas.

A lo largo de este siglo, en Norteamérica se ha conformado un sistema político donde es muy evidente la preeminencia del Presidente en la toma de decisiones. Sin que esto signifique una supeditación absoluta del Congreso. Simplemente, pareciera que la Casa Blanca ofrece a sus ocupantes mayores medios que los que tienen sus vecinos de Capitol Hill.

Para efectos de este análisis podemos dar por sentado que en la actualidad existe una Presidencia fuerte y un Congreso tratando de recuperar algo de su poder perdido. Esto es particularmente cierto en el caso de la política exterior, pues, como expresa Polsby, "...debido a la gran cobertura de los medios masivos, el inmenso crecimiento de las burocracias federales, y, particularmente, la presión que ejercen los asuntos internacionales, la Presidencia claramente domina el sistema Federal."<sup>56</sup>

Si queremos revisar que ha ocurrido en los últimos años en las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, debemos empezar por señalar algunas características generales que la definen. Los análisis revisados para este trabajo, como Crab, Purvis y Rourke, parecen coincidir en las siguientes afirmaciones, una vez que han verificado los hechos de esta relación:

---

<sup>55</sup> POLSBY, Nelson W. *Op. Cit.* Pág. 7

<sup>56</sup> *Ibidem.* Pág. 2

- En la historia norteamericana existe una especie de péndulo que oscila entre una mayor participación del Congreso en los asuntos externos y una alineación al liderazgo presidencial. En épocas de crisis ese péndulo oscila hacia un Congreso fuerte (por ejemplo en los 30 de la gran depresión y los 70 de postvietnam).
- La relación entre Ejecutivo y Legislativo está condicionada en política exterior por la emergencia de Norteamérica como potencia hegemónica, por el crecimiento de la estructura y las actividades gubernamentales y por una creciente influencia de la opinión pública.
- El Congreso por sus características (amplia diversidad de intereses, muchos de ellos contrapuestos) resulta menos eficiente que el Ejecutivo para conducir y decidir en asuntos externos.
- La Presidencia ha tenido, pese a los esfuerzos legislativos, más margen de acción para llevar a efecto la política exterior gracias al despliegue de recursos con que cuenta. Sin embargo, es frecuente que cuando comete errores, el Congreso es muy oportuno en señalarlos y exigir cuentas.
- Los últimos 20 años han sido marcados por el síndrome de Vietnam, ergo, toda actividad externa tiene una referencia directa a esta condicionante.

La teoría del Péndulo parece demasiado simplista al aseverar que a una Presidencia fuerte le sigue automáticamente un Congreso fortalecido; más bien, como afirma John Rourke, existe una tendencia histórica a la preeminencia del Ejecutivo en materia de política exterior y en todo caso, el péndulo se limita a oscilar en el cuadrante del Ejecutivo.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup>ROURKE, John. *Congress and the presidency in U.S. foreign policy making*. Washington D.C. West View Press. 1983. Pág. 294

El síndrome de Vietnam se ha exagerado como referencia al actual modelo político norteamericano al hablar de política exterior. Esto es evidente si atendemos al hecho de que en los últimos diez años, las intervenciones militares exitosas han provocado la casi desaparición de este síndrome.

Las referencias a Vietnam deben contextualizarse en el marco de la declinación del poder hegemónico norteamericano en el plano universal, que ha provocado el aumento de un sentimiento de vulnerabilidad de sectores nacionales, los cuales tienden a expresarse con más fuerza a través de los grupos de legisladores más vinculados a grupos nacionalistas-aislacionistas.

Como vimos en el primer capítulo, eso ha llevado a un conflicto de mayor envergadura entre un Proyecto Nacional, encabezado por la Presidencia y los sectores dominantes más cercanos a ella, y los sectores nacionalistas representados en el Capitolio.

Este conflicto se vive día a día y se expresa principalmente en la aplicación de los medios formales y no formales que tiene cada rama para influir en las decisiones. Resulta útil, entonces, revisar como se han aplicado en tiempos recientes los instrumentos formales con que cuentan las instituciones de ambos lados de la calle Pennsylvania.

### **3.2.1 Los Poderes Constitucionales de Guerra en la Práctica.**

La Constitución señala que el Capitolio y la Casa Blanca tienen una responsabilidad compartida en la conducción de los asuntos militares. Sin embargo, como ya se mencionó, los Estados Unidos han estado envueltos en varias guerras no declaradas y otras acciones de conflictos violentos en el exterior, uno de ellos fué la Guerra en Vietnam. Después de analizar algunos casos sobre decisiones presidenciales de enviar tropas, Rourke señala que "la Declaración de Poderes de Guerra existe solo en la teoría, no en la práctica."<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibidem*. Pág. 292

Cuando el Congreso establece una declaración de Guerra, lo cual ha hecho en raras ocasiones, la declaración simplemente reconoce que una condición de estado de guerra existe de hecho y ya no es esa una ocasión para debatir si las hostilidades deben existir. De los más de 125 encuentros violentos en que han participado los Estados Unidos sólo cinco han incluido una declaración de Guerra (los conflictos contra Inglaterra, México, España y las dos Guerras Mundiales). La mayoría de estos incidentes armados han involucrado episodios mayores y menores en los cuales el Presidente o un oficial local de los Estados Unidos usaron las fuerzas armadas para fines de política exterior.<sup>59</sup>

El Congreso, por sus características, resulta ser ineficiente para actuar con celeridad en casos de emergencia. Este es un factor que ayuda a la discrecionalidad con que actúa el Presidente en el envío de tropas.

Además, existe el principio ideológico de "la defensa del mundo libre" con el que se ha recubierto a la actividad que han desarrollado los Estados Unidos, como potencia hegemónica después de la II Guerra Mundial. Este principio condiciona las decisiones del Congreso. En el mismo sentido actúa la Doctrina de Seguridad Nacional.

Es lógico pensar que en el Capitolio nadie quiere ser acusado de permitir que se pierda una porción del "mundo libre" o de poner en riesgo al país. Como lo demostró la Guerra contra Iraq y otras aventuras bélicas, los congresistas tienden a plegarse al Presidente cuando están en riesgo intereses considerados vitales para Norteamérica.

Una forma de resolver el problema de involucrar al poder Legislativo en este tema ha sido el uso frecuente de consultas previas a los líderes del Congreso, particularmente en el Senado.

---

<sup>59</sup>CRAB, Cecil Van Meter y HOLT Pat. M. Op. Cit. Pág. 52

### 3.2.2 Los Tratados Internacionales y las Designaciones.

Como se vió anteriormente, los presidentes han encontrado en los Acuerdos Ejecutivos una alternativa para evitar el proceso legislativo de aprobación de Tratados, lo cual les permite hacer frente a compromisos políticos con otros Estados. De ello resulta que tratados sin la mayor relevancia son turnados al Senado (de intercambios culturales, por ejemplo), mientras que diversos acuerdos ejecutivos se han constituido en trascendentales (los de Yalta y Posldam, entre otros).

Crab y Holt señalan que por esa razón, "en 1972, el Congreso aprobó la Ley Case, la cual requiere que todos los acuerdos ejecutivos sean reportados al Congreso. Si éste tiene objeción a alguno de ellos, puede actuar como se estime necesario. No obstante tal legislación, sería difícil demostrar que el Congreso ha sido capaz de imponer límites efectivos al poder presidencial de concertar acuerdos con otros gobiernos".<sup>60</sup>

Se debe considerar que no hay evidencia histórica de que el Senado recurra frecuentemente a rechazar Tratados que le presente el Ejecutivo, sino todo lo contrario. Esto es debido a que el Ejecutivo establece cierta coordinación con el Congreso haciéndole participe de la negociación de Tratados de mayor importancia (en los Tratados Torrijos-Carter se dió una amplia participación del Senado)<sup>61</sup> o, simplemente porque se considera y acepta el liderazgo presidencial en este tema.<sup>62</sup>

En lo que respecta a los nombramientos, en este caso diplomáticos, tampoco es frecuente la desaprobación del Senado. Purvis atribuye una de las razones por las cuales los

---

<sup>60</sup> *Ibidem.* Pág. 17

<sup>61</sup> *Ibidem.* Pág. 13

<sup>62</sup> PURVIS, Hoyt. Op. Cit. Pág. 47

nombramientos presidenciales son rutinariamente aprobados, a que senadores claves son informalmente consultados con antelación<sup>63</sup>.

Aun así, cuando hay posibilidades de que se dé un conflicto por un nombramiento, los presidentes deciden no presentar la nominación o, recurren a argucias como la designación de embajadores interinos o representantes personales en lugar de embajadores formales. Algunas cifras que nos ofrecen Crab y Holt para 1981, un año nada alíptico, indican que de 106,616 nominaciones para nombramientos hechas por el Presidente y que se recibieron en el Senado, 105,284 fueron confirmados, 33 fueron retenidos y 1,299 fueron dejados 'inconfirmados' al final de las sesiones legislativas<sup>64</sup>.

### 3.2.3 El control del presupuesto.

La siguiente definición de Crab y Holt nos describe claramente la influencia del poder del bolso en las decisiones de política exterior: "Dado que todo gasto federal debe ser aprobado por el Congreso, éste puede incrementar fondos para programas particulares sobre las recomendaciones de la Casa Blanca; puede rehusar conceder los fondos necesarios para llevar a cabo ciertos programas y políticas; puede proveer los fondos requeridos con la reserva de que se cumplan ciertas condiciones; puede terminar programas ya existentes; y puede ejercer supervisión legislativa de los programas, investigando cuestiones tales como si ellos están logrando sus objetivos o si continúan siendo del Interés Nacional"<sup>65</sup>.

Este poder ha sido utilizado para modificar o recortar los presupuestos de programas que tienen que ver con la política exterior (los de defensa o los de ayuda internacional, por

---

<sup>63</sup> *Ibidem*. Pág. 7

<sup>64</sup> CRAB, Cecil Van Metter y HOLT, *Pat M. Op. Cit.* Pág. 46

<sup>65</sup> *Ibidem*. Pág. 47

ejemplo), alterando la política presidencial. Sin embargo, incluso en años recientes, es dudoso que el Congreso haya tomado plena ventaja de esta arma en su lucha con la Casa Blanca por el control de la política externa. En parte, esto se debe a que el procedimiento de autorización de los programas y la posterior asignación de los recursos tiene que recorrer un largo camino en el que se cruzan muchos intereses, a grado tal que, al final, el producto no sólo es resultado de las negociaciones entre la oficina del Presidente y el Capitolio sino de concertaciones al interior del propio aparato legislativo.

Adicionalmente, el Presidente tiene capacidad para modificar las decisiones sobre presupuesto que toma el Congreso, simplemente optando por no gastar en los programas autorizados que no son de su interés.

### 3.2.4 Los Instrumentos No Constitucionales.

Según coinciden los autores estudiados, existe una creciente disposición por parte del Ejecutivo y el Legislativo para usar sus medios no constitucionales de control. Aquí solo nos referiremos a las que se consideran las armas extraconstitucionales más poderosas en el arsenal de cada rama de gobierno.

Se afirma que el contar con una amplia burocracia permite al Ejecutivo manejar su política exterior con mejores fundamentos, sin embargo, no es menos cierto que tratar de hacer mover a una burocracia donde participan tantos actores (secretarías, departamentos, agencias, embajadas, etc.) hacia una sola dirección resulta muy difícil, sobre todo, si se considera que cada uno representa intereses específicos. Influye también el lugar que cada Presidente asigne a sus diferentes oficinas (por ejemplo, Nixon confió más en su Consejo Nacional de Seguridad y Truman le dió todo su apoyo a su Secretario de Estado).<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> *ibidem*. Pág. 30-33

Por el lado del Congreso ha venido cobrando importancia cada vez mayor la actividad de supervisión, sobre todo cuando ésta toma la forma de audiencias públicas o de investigaciones. Cabe la aclaración hecha por Sundquist en el sentido de que "en ninguna parte de la Constitución se atribuye al Congreso el poder específico de investigar la conducta del Ejecutivo, pero la investigación era reconocida, desde el origen como un poder ampliado, necesario para apoyar la legislación y la asignación de fondos. Sin embargo, si el Ejecutivo está justificado en retener información, impidiendo la labor de los investigadores, ello no ha sido claro, como el caso Watergate evidenció dramáticamente. Los presidentes han tenido diferentes opiniones sobre la clase de asuntos que deben ser sujetos del privilegio ejecutivo y hasta donde es apropiado mantener ese privilegio".<sup>67</sup>

Si el Presidente se empeña en ocultar información, bajo la doctrina del privilegio ejecutivo resultará muy difícil para el Congreso llevar adelante sus investigaciones.

Por otro lado, se dice que el Congreso tiene la posibilidad de ser el representante más directo la opinión pública y por tanto sus deliberaciones y consensos tienen mayor legitimidad. Sin embargo, los diversos intereses que cruzan el Capitolio, la dependencia de grupos políticos organizados (que presionan a través de PACs o de lobbies), la búsqueda constante del voto (el votante se fija más en sus intereses inmediatos que en una política exterior que le es confusa), hace proclive al Congreso a la inmovilidad y la ineficiencia, factores negativos en la política exterior que es esencialmente dinámica. Con ello se contrarrestan los efectos positivos de las audiencias públicas o las labores de supervisión.

Vale decir que en el conjunto de relaciones entre el Capitolio y la Casa Blanca existen numerosas posibilidades de entrecruzamientos, los cuales escapan al control del Presidente o los líderes de las cámaras. Por ejemplo, el rechazo a una apertura indiscriminada en el comercio agrícola y la permanencia de una política de subsidios agrícolas que buscan agricultores norteamericanos, cuenta con el apoyo de representantes y senadores vinculados

---

<sup>67</sup> SUNDQUIST, James L. *Op. Cit.* Pág 18

al tema, así como de autoridades del Departamento de Agricultura; mientras que los objetivos contrarios son auspiciados por los consumidores, los congresistas internacionalistas y los que se oponen al déficit gubernamental y seguramente por los departamentos de Comercio y del Tesoro.

#### 4.- Un Conflicto de Poderes: el Escándalo Irán-Contras.

Muchos son los temas en los que de forma recurrente aparece el debate de la relación entre el Congreso y la Presidencia. En el caso de la política exterior, las preguntas centrales que se formulan desde ambos extremos de la calle Pennsylvania son: ¿cuál es el grado de autonomía de la Presidencia para lograr los objetivos que dicta el interés nacional? o, ¿hasta donde debe llegar el Congreso en su labor de supervisión de la tarea ejecutiva, a fin de que sean preservados los valores democráticos de la sociedad norteamericana?

Cuando ha habido un incremento de la actividad en el exterior, también se ha intensificado el debate en torno a ambas cuestiones, por ejemplo, en la participación en las dos Guerras Mundiales, la guerra de Corea o la guerra de Vietnam, en el comercio internacional, en la ayuda a países en desarrollo y, particularmente, en el conflicto que por casi medio siglo sostuvo el país con la Unión Soviética. En este último, el uso de diferentes recursos de política exterior siempre mereció especial atención por parte de ambas ramas de gobierno. Tal vez uno de los temas más debatidos ha sido la utilización de los medios con que cuenta el Ejecutivo para realizar operaciones de inteligencia, muchas de ellas encubiertas.

... ..

##### 4.1. La Supervisión del Congreso sobre las Actividades Encubiertas.

A partir de la definición de Crab y Holt se puede entender por una actividad encubierta al esfuerzo secreto y teóricamente sin posibilidad de ser descubierto para influir [algunas veces subvertirlos o deponerlos] a gobiernos, grupos o economías extranjeros. Cualquiera que sea la técnica usada, la actividad encubierta es secreta porque la identificación pública del gobierno de los Estados Unidos con la actividad en particular podría ser contraproducente y embarazosa<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> CRAB, Cecil Van Metter y HOLT, *Pat M. Op. Cit.*, Pág. 165

Siempre se ha argumentado que las operaciones de este tipo persiguen el fin de proteger la Seguridad Nacional, cuya doctrina es clave para entender la política exterior de Norteamérica. La justificación, si hay alguna, es que capacitan a los Estados Unidos para alcanzar un objetivo de política exterior que no se podría lograr por otro medio<sup>69</sup>.

Resulta una labor que se mueve en tinieblas y valores encontrados, explicar como se da la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo sobre este tema, ya que las acciones encubiertas requieren de ser secretas, pero, su financiamiento debe ser aprobado por el Congreso. La negociación de los recursos para sostenerlas conlleva el riesgo de que tales actividades dejen de ser secretas y, más importante aún, ¿cómo puede el Congreso aceptar que una sociedad en la que los valores de apertura política, libertad y democracia son esenciales, apoye actividades que contradicen por su naturaleza esta concepción?

La solución a esta pregunta, entre 1947 (año en que se emite el Acta de Seguridad Nacional y con la que se crea el Departamento de Defensa y la Agencia Central de Inteligencia -CIA) y 1960, fué que el Congreso hacía como que supervisaba y el Ejecutivo instrumentaba las actividades de inteligencia que consideraba pertinentes.

Sin embargo, a raíz del derribo de un avión espía norteamericano en la URSS y la frustrada operación de Bahía de Cochinos, el Congreso empezó a involucrarse cada vez más en tales actividades, ya no sólo a través de los Comités de Defensa, sino también de Relaciones Exteriores.

Es hasta 1974 que con la Enmienda Hugues-Ryan se establece que las operaciones encubiertas en que se involucrara la CIA debían ser informadas a los Comités pertinentes de ambas Cámaras. Posteriormente, se especificó que tales acciones debían ser avaladas por el Presidente en un tiempo razonable.

---

<sup>69</sup> *Ibidem*. Pág. 168

En 1976 y 1977 se crean Comités de Inteligencia en ambas Cámaras y de esta manera, poco a poco se fué tejendo una red de contactos entre la Casa Blanca y el Capitolio que permitían un cierto control de las actividades encubiertas, por cierto con no mucho entusiasmo por parte del Congreso, debido al alto riesgo político que encierran tales actividades. Ello no significó que las operaciones clandestinas desaparecieran o se redujeran sustancialmente.<sup>70</sup>

Además de la creación de los Comités especializados para el control del Congreso, también es clave su prerrogativa constitucional de asignar fondos a las actividades encubiertas. Las reglas congresionales requieren que los fondos hayan sido autorizados antes de asignarlos, lo que se aplica fielmente a las actividades encubiertas, excepto por el hecho de que el debate tiene lugar en sesión secreta.

#### 4.2. El Caso Irán-Contras.<sup>71</sup>

El caso Irán-Contras es notable porque a diferencia de otros (al menos los que se conocen), no solo se evadió la supervisión del Congreso, sino que se actuó en contra de leyes establecidas por éste y contraviniendo políticas nacionales. La anécdota es la siguiente:

Desde el arribo de Ronald Reagan a la presidencia comenzó un sistemático hostigamiento al recién triunfante gobierno en Nicaragua. Se acusaba a los sandinistas de permitir que Cuba y la Unión Soviética ayudaran a la desestabilización en el resto de Centroamérica y de adoptar medidas socialistas.

---

<sup>70</sup> *Ibidem.* Pág. 169-180

<sup>71</sup> La reconstrucción de los hechos que se narran en este capítulo se realizó con base en la información contenida en el libro de Crab y Holt, ya ampliamente citado, y de HENDERSON, Philip G. Managing the Presidency. The Eisenhower Legacy from Kennedy to Reagan. Boulder, Colorado. Westview Press. 1988. 212 pp.

Para impedir lo anterior, el gobierno de Reagan decidió apoyar a los grupos nicaragüenses que se oponían al Sandinismo y que operaban principalmente en la frontera con Honduras, los así llamados "Contras". Adicionalmente, minó los puertos de Nicaragua, sin conocimiento del Senado. Para todas estas actividades requería la aprobación presupuestal del Congreso. En diciembre de 1981, el plan de William Casey, Director de la CIA había evolucionado hacia un programa de 19 millones de dólares para entrenar y apoyar a cinco mil efectivos contras<sup>72</sup>.

No obstante la presión de la Casa Blanca en favor de los "Luchadores por la Libertad", para el año fiscal 1993 la ley de autorización para el presupuesto de inteligencia tuvo una enmienda secreta en donde expresamente se prohibía el apoyo militar a los Contras y en 1985, se prohibió toda ayuda que no fuera humanitaria. La famosa Enmienda Boland que se convirtió en ley.

En 1986, funcionarios de la Casa Blanca, específicamente el Vicealmirante Jonh Poindexter Asesor del Consejo Nacional de Seguridad y el Teniente Coronel de Marines Oliver North, miembro de staff del Consejo, con participación de funcionarios de la CIA y del Departamento de Estado, negociaron con particulares la venta de armas a Irán, con la intermediación de Israel, a cambio de apoyo a la liberación de rehenes occidentales en poder de grupos extremistas islámicos en Líbano. Con el dinero obtenido de esa venta, depositado en cuentas secretas en Suiza, ayudaron financieramente a los "Contras" en su lucha contra el Gobierno Sandinista.

Con esas acciones se violó la prohibición para vender armas a un país considerado hostil, se hizo caso omiso de la decisión de no pactar con terroristas, se dispuso de fondos particulares por parte de funcionarios públicos y se violó la enmienda Boland que, como se ha mencionado, prohibía el suministro de fondos para fines militares a los Contras.

---

<sup>72</sup>CFAB, Cecil Van Metter y Holt Pal M. *Op. Cit.* Pág. 183-184

Al descubrirse la operación (cabe decir que hubo indicios de la misma desde 1985 y numerosas filtraciones, tanto de exguerrilleros contras y de las facciones más extremistas del gobierno iraní proporcionaron los datos para la prensa) hubo una gran movilización de los medios, del propio Congreso y de los hombres de la Casa Blanca, pues era evidente que los controles que el Congreso había establecido fallaron. Cabe decir que Poindexter y North llevaron adelante la operación aun cuando existieron enormes reticencias por parte del Secretario de Estado y del Director de la CIA, las cuales, supuestamente, no llegaron a oídos del Presidente.

Ante esta vergüenza, surgieron varias investigaciones: la primera dirigida por el Titular del Departamento de Justicia, Edwin Meese; después una por la Casa Blanca que encabezó el Senador John Tower, designado para ese fin por el propio Reagan; una más por el Comité de Inteligencia del Senado y, finalmente, cada Cámara designó un Comité especial cuyas resoluciones fueron conjuntas. Adicionalmente, se nombró un Consejo Independiente, con un fiscal especial, en cumplimiento del Acta de Ética en el Gobierno, para investigar cualquier crimen que se hubiera cometido en el caso.

Las conclusiones a que llegaron las investigaciones fueron muy parecidas. Como ejemplo se extraen las siguientes citas textuales del reporte de los Comités Congresionales que aparecen en el libro de Crab y Holt:

"El caso [Irán-Contras] estuvo caracterizado por una perversa deshonestidad y un excesivo secreto. Todos los procedimientos establecidos por el gobierno fueron ignorados o eludidos. El procedimiento regular para considerar actividades encubiertas en el NSC no fue seguido. El asunto continuó a pesar de la firme oposición de los Secretarios de Defensa y de Estado"<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> *Ibidem*. Pág. 186.

"Las acciones encubiertas deben ser consistentes con la política exterior norteamericana públicamente definida. En virtud de que las operaciones encubiertas son secretas por definición, no son abiertamente debatidas o públicamente aprobadas. En tanto que las políticas que ellas promueven sean conocidas y en tanto que sean conducidas de acuerdo a la Ley, las operaciones encubiertas son aceptables. Sin embargo, la operación encubierta Contra era efectuada violando la política pública del País, expresada en la Enmienda Boland; y la operación encubierta en Irán se hizo violando la política pública del país en contra de vender armas a Irán o hacer concesiones a terroristas. Estas no fueron actividades encubiertas, fueron políticas encubiertas y las políticas encubiertas son incompatibles con la democracia".<sup>74</sup>

Las principales conclusiones de la Comisión Tower se dirigieron a establecer qué controles habían fallado dentro del poder Ejecutivo; por ello enfatizaron que se debía mantener la integridad del proceso de elaboración de políticas y garantizar el rol de un asesor de seguridad nacional de asegurar que el Presidente tuviera el beneficio de opiniones disidentes<sup>75</sup>

Curiosamente, ninguna de las investigaciones descubrió que hubiera involucramiento directo del Presidente Reagan en la comisión de estos actos. En marzo de 1988, el abogado especial para el caso obtuvo acusaciones penales, por varios cargos, en contra de Poindexter y de North, así como para dos personas fuera del gobierno que participaron en la operación: el general retirado Richard V. Secord y su asociado Albert Hakim. Anteriormente Robert McFarlane, antecesor de Poindexter, y Carl Chaneil fueron hallados culpables de cargos relacionados con el caso. Con la oportuna muerte de William Casey, Director de la CIA, en mayo de 1987, muchas interrogantes quedaron sin respuesta.

---

<sup>74</sup>*Ibidem.* Pág. 187

<sup>75</sup>*Idem.*

Aun cuando se dieron recomendaciones al respecto, todavía no ha surgido un caso similar que nos permita verificar si hubo modificaciones notables en el modo en que se conduce la supervisión de parte del Congreso sobre las actividades de inteligencia desplegadas por el Ejecutivo (las aventuras bélicas de Bush fueron abiertas y con amplio apoyo). Dado que todas las investigaciones indicaron que el Presidente tuvo poco o no tuvo conocimiento de la operación no produjo la renuncia de Reagan, ni la derrota de los Republicanos en 1988.

La ayuda a los Contras disminuyó notablemente después del escándalo. La aceptación de la Casa Blanca al Plan de Paz para Centroamérica del Presidente Costarricense Arias y el declive de la Guerra Fría dieron un respiro político a Washington.

Lo más relevante, para efectos de este análisis, es que el caso Irán-Contras evidenció todas las características actuales, que se han enunciado en capítulos anteriores, de la relación entre el Congreso y el Ejecutivo.

Como señala Roger H. Davidson, en el caso "vimos el desdén con el que fanáticos como el Teniente Coronel Oliver L. North y el Vicealmirante John Poindexter veían los trabajos del Legislativo nacional".<sup>76</sup>

En sus declaraciones ante los legisladores, North aseguraba que el Presidente podía actuar en política exterior sin compartir información con el Congreso, citando a resoluciones de la Suprema Corte de Justicia.<sup>77</sup>

Otro de los argumentos de los acusados era que la restricción de presupuesto no limitaba al jefe del Ejecutivo de buscar sus objetivos en política exterior. El Presidente era libre -así

---

<sup>76</sup>DAVIDSON, Roger H. *Op. Cit.* Pág. 20

<sup>77</sup>FISHER, Louis. *Op. Cit.* Pág. 152

argumentaban- de gastar los fondos de contribuciones hechas por particulares y por gobiernos extranjeros y por esa razón tendría el derecho de no informar al Congreso<sup>78</sup>.

Fisher sostiene que "La teoría de North-Poindexter destruiría el sistema de frenos y contrapesos. El uso del Ejecutivo de fondos obtenidos por fuera del proceso de asignaciones crearía un gobierno como al que más temían los constitucionalistas: la unión de la espada y el dinero"<sup>79</sup>

De manera notable, los involucrados dieron la vuelta al máspreciado de los controles de los legisladores: el Control del Presupuesto, y tomaron acciones que involucraban a los poderes de guerra sin la participación del Senado. Además quebrantaron leyes en una supuesta tarea de protección del interés nacional. Según concluye Fisher "los testigos ante los comités del caso Irán-Contras describieron una extraordinaria historia de iniciativas de política exterior que operaron al margen de los canales regulares de gobierno. Las políticas fueron formuladas e instrumentadas sin el conocimiento del Congreso o de muchos de los principales funcionarios del gabinete. En lugar de depender de los fondos asignados por el Congreso, los proyectos fueron financiados con contribuciones de fuentes privadas y gobiernos extranjeros. Estas operaciones plantearon una amenaza mayor al gobierno democrático, al control legislativo y la contabilidad pública".<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> *Ibidem.* Pág.156

<sup>79</sup> *Idem.*

<sup>80</sup> *Ibidem.* Pág. 159

## CONCLUSIONES.

### **Primera Conclusión.**

La Constitución de los Estados Unidos de América es el principal marco legal del sistema político norteamericano. Ella establece sin duda que la instrumentación de la política exterior requiere de la participación conjunta de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Con esta base no debería ser posible que cualquiera de ellos logre imponer unilateralmente sus decisiones en esta materia al otro.

Sin embargo, los mayores recursos institucionales con los que cuenta el Ejecutivo tienden a poner la balanza de su parte. Además, en virtud de que las previsiones constitucionales tienen un carácter normativo muy general, resulta difícil que cubran todas las posibilidades de relación entre ambos poderes que se dan en la realidad.

La forma en que se den esas relaciones dependerá de factores tales como el momento histórico, el caso particular de que se trate, las fuerzas políticas que se muevan detrás y, por qué no, de las personalidades encargadas de materializar las decisiones en uno y otro lado.

### **Segunda Conclusión.**

Las peculiaridades del sistema político norteamericano corresponden a los de una sociedad altamente diversificada en intereses, lo cual se refleja en la conformación del Congreso y en los grupos que llegan a la Presidencia.

Las disposiciones formales de una responsabilidad compartida en materia de política exterior, con igualdad de condiciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, son negadas en la práctica. Existe una tendencia histórica a que sea la Presidencia quien dirija los asuntos con el exterior. No obstante, regularmente existen períodos de mayor activismo del Congreso,

asociados con momentos de crisis, pero nunca se rebasa lo que podríamos caracterizar como una marca de agua.

Puede decirse que el Congreso y el público se sienten más a gusto con una presidencia fuerte y líder, como lo comprobó Carter, siempre y cuando no se llegue a los excesos de la Presidencia Imperial de Johnson y Nixon (curiosamente a estos se les critica más por sus fracasos que por su prepotencia: Johnson con Vietnam y Nixon con Watergate).

En la práctica, a los poderes constitucionales se les da la vuelta y se intenta sacar mayor provecho de los Instrumentos no-constitucionales. Dado que el Presidente cuenta con recursos más numerosos y de mayor peso que el Congreso es frecuente que logre imponer sus decisiones en materia de política exterior.

### **Tercera Conclusión.**

La ventaja que hemos anotado para la Casa Blanca en la conducción de la política exterior se vuelve más notoria en aspectos que son en extremo delicados para la percepción que los Estados Unidos tienen sobre sí mismos como potencia mundial.

Esto se expresa en la Doctrina de Seguridad Nacional y las acciones para la defensa norteamericana, incluyendo las actividades encubiertas en el exterior. Ante el evidente riesgo político de estas actividades, el Congreso prefiere que sea el Presidente quien "se la juegue", pero respetando ciertas reglas de control que ha ido estableciendo en los últimos 20 años.

Durante las investigaciones realizadas por en el Congreso en torno a la cuestión Irán-Contras se exacerbó las discusiones sobre cuál es el límite de las atribuciones de cada poder sobre el otro.

El caso Irán-Contras levantó un gran escándalo que obligó a una actuación enérgica del Congreso para encontrar culpables, no para cambiar las reglas del juego establecidas en torno a las cuestiones de inteligencia. El hecho de que el Presidente y su Partido hayan salido ilesos del asunto, convirtió en derrota algo que pudo ser un logro del Congreso en sus esfuerzos por tener mayor presencia en las decisiones palaciegas que se toman en la Casa Blanca.

¿Cómo contextualizar las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo?

La relación entre la Casa Blanca y el Capitolio no debe verse únicamente como un lucha entre instituciones, ni explicarse en términos solamente jurídicos. En realidad, los fenómenos que ocurren en un sistema político no son sino reflejo de las fuerzas que se desarrollan en una formación social dada, las cuales logran -o no- hacerse presentes en dicho sistema.

En general, aceptamos que las decisiones tomadas por el Ejecutivo o el Legislativo son la síntesis de los intereses de sectores sociales que se han logrado hacer del control político -o parte de él- traduciendo sus aspiraciones y necesidades en actos de gobierno, a través de los cuales son impuestos al resto de la sociedad.

De esta manera, cuando las Instituciones se mueven en un ambiente favorable, porque diferentes grupos sociales pueden realizar sus intereses, los conflictos interinstitucionales disminuyen sensiblemente, aunque no desaparecen. Al revisar la historia norteamericana del último siglo, se constata que en tiempos de crisis se refuerza la tendencia al conflicto entre Instituciones. Esto ocurre porque es más difícil para los grupos sociales realizar sus aspiraciones, acentuándose la lucha por el poder político.

Esto es importante mencionarlo porque el futuro de las relaciones entre Congreso y Ejecutivo se dará en el marco de lo que se ha caracterizado como la declinación del poder norteamericano en el mundo, dicho sea con reservas. Si esto es cierto la pugna se agudizará en los términos siguientes:

Un Ejecutivo deseoso de instrumentar las medidas que eviten tal declinación, apoyada por los grupos nacionales con un mayor peso, cuyos intereses se privilegiarán, aún a costa de otros. Frente a él, un Congreso donde también están representados estos grupos, pero donde a la par existe una numerosa representación de otros sectores que tratarán de no perder su parte en el juego, los cuales demandarán una mayor injerencia del Legislativo en las decisiones del Presidente, a fin de que no lesionen sus intereses particulares.

En estas condiciones, la sociedad se enfrascará, más allá de una discusión sobre cuáles serán las participaciones en una economía con menores recursos para repartir, en un debate más amplio que tiene que ver con cuál es el proyecto nacional que deberá aplicarse.

En la medida que los diferentes grupos busquen influir estas discusiones a través de la forma que su sistema político les proporciona; es decir, a través de sus representantes en el Ejecutivo y en el Congreso; si además la Presidencia continúa siendo el canal preferente para que los intereses más poderosos se expresen y el Congreso la alternativa para los demás sectores, la relación entre ambas instituciones será de conflicto.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

1. BREMENT, Marshall. "Reaching Out of Moscow". en Foreign Policy. Editada por Camegie Endowment for Intmational Peace. No.80, Otoño de 1990. Pags. 56-76
2. CRAB, Cecil Van Metter y HOLT, Pat M. "Invitation to struggle: congress, the presidency and foreign policy". en Congressional Quarterly. No. 276, Washington D.C. 1989. Págs. 1-69 y 163-260.
3. CHUBB, John E. y PETERSON, Paul E. (Eds), The New Direction in American Politics. Washington, D.C., The Brookings Institution, s/l. págs. 203-271.
3. CORWIN, Edward S. La Constitución de los Estados Unidos y su significado actual. Buenos Aires. Editorial Fratema. 1987.
4. DAHL, Robert A. Un Prefacio a la teoría democrática. México. Ed. Gernika. 1977. Págs. 165-193
5. DAVIDSON, Rogër H. "Invitation to struggle: an overview of legislative-executive relations". En Annals, no. 499. Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales. septiembre de 1988. Págs 9-21.
6. DIAMOND, Martín. "The Declaration and the Constitution: liberty, democracy, and the Founders". En Glazer, Nathan y Kristol, Irving: The American Commonwealth. 1976. New York. Basic Books, Inc. Publishers. Págs. 1-55
7. FISHER, Louis. "Foreign policy powers of the president and congress". En revista Annals no. 499. Asociacion Norteamericana de Ciencias Políticas y Sociales. septiembre de 1988. Págs. 149-159.

8. GADDIS, John Lewis. "Toward the Post Cold War World". en Foreign Affairs. Vol.70 No.2. Editada por Council of Foreign Relations Inc. Primavera de 1991. Págs. 102-122
9. GALAMBOS, Louis y PRATT, Joseph. The Rise of the Corporate Commonwealth-U.S. Business and Public Policy in the 20th Century. New York. Basic Books, Inc. Publishers. 1988. 286 pp.
10. GERSHMAN, Carl. "The United States and the World Democratic Revolution", en The Washington Quarterly, s/e, invierno de 1989. Págs. 127-138.
11. GILL, Stephen y LAW, David. The global political economy. Perspectives, problems and policies. Hertfordshire, U.K. Harvester. 1988. 394 pp.
12. HARRISON, Bennett y BLUESTON, Barry. The great U-turn. Corporate Restructuring and the Polarizing of America. New York. Basic Books, Inc., Publishers. 1988. 290 pp.
13. HENDERSON, Philip G. Managing the Presidency The Eisenhower legacy-from Kennedy to Reagan. Boulder, Colorado. Westview Press. 1988. 212 páginas.
14. HUNTINGTON, Samuel P., American Politics: The Promise of Disharmony, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981. Págs. 1-30
15. KENNEDY, Paul, Rise and Fall of the Great Powers-Economic Change & Military Conflict from 1500 to 2000. London. Fontana Press, 1989. 898 pp.
16. LEFFLER, Melvyn P. "Was the Cold War Necessary?". en Diplomatic History. Vol.15 No.2. Editada por The Society for Historians of American Foreign Relations. Primavera de 1991. Págs. 265-275

17. POLSBY, Nelson. Congress & The Presidency, Englewood Cliffs, New Jersey. 3ª Edición. Prentice Hall, 1974. Págs. 1-13 y 177-198.
18. PURVIS, HOYT (editor). Legislating Foreign Policy. Washington D.C. West View Press. 1982. Págs. 1-21, 197-218 y 284-310
19. ROURKE, John. Congress and the presidency in U.S. foreign policy making. Washington D.C. West View Press. 1983. Págs. 285-311
20. s/a, "The american 80's: Disaster or Triumph? A Symposium" en Commentary, Septiembre 1990. Págs. 13-52
21. STEIBRUNER, John D. (editor) Restructuring American Foreign Policy. Washington, D.C. The Brookings Institution. 1989.
22. SUNDQUIST, James L. The Decline and Resurgence of Congress, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1981. Págs. 1-36.
23. TULIS, Jeffrey K. The Rhetorical Presidency. New Jersey. Princeton University Press, s/f. Págs. 3-23 y 173-204
24. ULLMAN, Richard. "Enlarging the Zone of Peace". en Foreign Policy. No.80. Carnegie Endowment for International Peace. otoño de 1990. Págs. 102-120
25. WARNEKE, Paul C. "Can NATO survive success?". en Journal of International Affairs. Vol.43 No.1. School of International & Public Affairs, Universidad de Columbia, 1989. Págs. 47-55
26. WILSON, James Q., American Government (brief edition), Lexington, Massachusetts, D.C. Heath & Company, 1987. Págs. 77-101.