

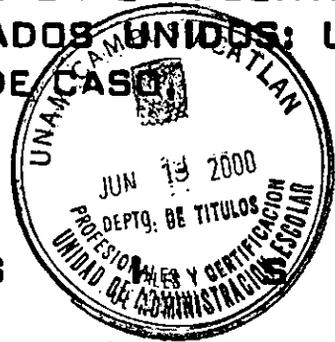
29



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN

EL INDIVIDUO Y LOS SILENCIOS CONSTITUCIONALES EN LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS: UN ESTUDIO DE CASO



T E S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:

SERGIO EMILIO SAENZ RIVERA



DIRECTOR DE TESIS:  
LIC. RAFAEL FLORES BAÑUELOS

Sta. Cruz Acatlán, Edo. de Méxi.

Junio del 2000

279899



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

## DEDICATORIA

El hecho de terminar un trabajo tan extenso y laborioso como es una tesis, no es nunca mérito propio. Considero que el esfuerzo personal sólo es resultado del impulso que brindan algunas personas muy especiales. No tengo manera de pagar este impulso, pero a ellas dedico mi esfuerzo. Soy muy afortunado por tenerlas en mi vida y en este momento tan importante. Todas ellas han dejado huella en mi y para todas tengo un lugar en mi corazón...

A mi papá le debo todo. Me angustia no poder expresar mejor toda mi admiración y mi deuda con él. Pero aunque no pueda pagarle nunca, quiero decirle que este esfuerzo no hubiera brillado sin su ejemplo. Su tenacidad, generosidad, bondad, cariño y profunda amistad fueron siempre mi inspiración y lo seguirán haciendo por el resto de mis días.

A mi mamá le debo todas sus preocupaciones y sus desvelos. Siempre estuvo detrás como un ángel guardián, pendiente de mi bienestar y mi progreso. Su lucha constante ante los contratiempos de la vida, me hacen reconocer ahora que la más difícil profesión es la suya, y que no hay nadie mejor que mi mamá para ejercerla. Mi mamá es la mejor mamá y le debo su apoyo y amor. Esta tesis, que es resultado de su impulso, es sólo una pequeña recompensa por todo el bien que me hizo y que me hace.

A Rocío, le debo un amor que no se paga con nada. A pesar de su reciente aparición, es la luz más brillante de mis días. Sus sonrisas, sus cuidados y su amor sirven de corona a mis esfuerzos. Mi profunda admiración por TODO lo que ella es y hace, me inspira para seguir. Como esposa, le debo todo su esmero para formar nuestro hogar. Como amiga, le debo mucho más. Siempre compartida, me tendió la mano en los momentos más desafortunados y está conmigo siempre que la necesito. La amo en sus dos facetas, como esposa y como amiga. Sin su apoyo material y moral esta tesis no hubiera existido.

A mi hija Natalia le debo haberme descubierto un rincón inexplorado del corazón, que lo pensaba lleno con Rocío. Su presencia en este mundo me alienta como nadie. Esta tesis se la debo en gran parte a ella, porque es el mayor objeto de mi esfuerzo.

Mis suegros, Jaime y Tere, y su familia se han portado conmigo como sólo un amigo lo haría. Nos han tendido la mano y han sido nuestros protectores. Para ellos mi más profundo agradecimiento por estar con nosotros en este transe difícil. Sin su apoyo, esta tesis no hubiera sido posible. Con mis hermanas, Sandra y Sonia, mi deuda mayor es de amistad. Les debo haber sido mis cómplices y haber compartido, sufrido y gozado los mejores y peores días de mi vida. Le dan sentido al concepto de amistad porque están para mi y conmigo y saben que yo estoy para ellas y con ellas. Esta tesis es otro de los momentos felices que yo sé que compartimos.

A mis abuelitas Chelo y Tola (q.e.p.d.), dedico esta tesis por su enorme estatura moral para conducir a sus familias. Todos nosotros estamos en deuda con ellas por su entrega y devoción. Pero yo, personalmente, me siento con una deuda impagable: por haberme dado a

los papás que tengo. A mis tíos y primos de la familia Sáenz, que son muchos pero cada uno muy especial para mí, dedico esta tesis. A los que están y a los que ya no, les debo lo que soy pues crecí en su seno y su herencia es invaluable. Su cariño, que siempre he sentido, me hace muy afortunado.

Pienso que los amigos son como los hermanos que uno escoge. A mí me han tocado los mejores y me siento orgulloso de corresponderles.

Mi amigo y hermano mayor, Rafael (q.e.p.d.), fue un ejemplo en todos los sentidos de mi vida. Su coraje, madurez y sencillez, dejaron una huella perenne en mí, y su luz y amistad permanecen siempre conmigo. Dedico esta tesis a su mamá y a sus hermanos como gesto de admiración por su valentía, y por el gran cariño que les tengo. A mi amigo y hermano más antiguo, Fernando Rojas, le debo el compartir conmigo los dolores del crecimiento. Su presencia y amistad enriquecen mi vida. A él le dedico esta tesis por el cariño que siempre me ha profesado y por la profunda amistad con que siempre me ha distinguido. A mi amigo y hermano más reciente, Fernando Ruíz, le debo el estar conmigo en los dolores del crecimiento profesional. Nuestros proyectos comunes nos acercaron y nos hicieron madurar juntos. Ahora que otros dolores empiezan, también lo siento conmigo. Le dedico esta tesis por mi admiración y mi gran cariño. A mis amigos y hermanos, Abraham, Alberto y Vanessa les debo haber compartido la gran experiencia que es la universidad. Con ellos experimenté las alegrías y los sinsabores del estudio. Pero también compartimos y seguimos compartiendo momentos muy personales, que siguen estrechando constantemente nuestra amistad.

A Rafael Flores también le dedico mi tesis con mucho cariño por estar pendiente del curso de mi vida. Sus consejos, a veces como de hermano mayor, a veces en su papel de profesor y en un tiempo como jefe, me han hecho dar algunos de los pocos pasos acertados que he dado en mi vida después de la universidad. Es una de las personas que más admiro por su voluntad férrea y por su inteligencia.

A José Antonio Aguilar, que me ha brindado su amistad y ejemplo, le dedico esta tesis. También hablándome como hermano mayor, como jefe o como amigo, me ha ayudado a tomar muchas decisiones importantes. Estando juntos en los momentos tan difíciles por los que hemos atravesado, ha nacido una amistad que siento cada vez más profunda.

A mis amigos y compañeros del CIDE, les dedico mi tesis por su amistad y por estar pendientes de mí. Ellos hicieron del trabajo un lugar de donde no me hubiera querido ir nunca. A María Amparo Casar y a Ignacio Marván también dedico esta tesis por los muchos gestos amables que han tenido conmigo.

Sandra Sepúlveda y Karla Pérez Ascencio fueron y siguen siendo grandes amigas, a ellas también dedico mi tesis porque fueron, en muchos sentidos, la guía de mis pasos inseguros. Su liderazgo siempre me inspiró para seguir con nuestro gran proyecto. A todos los demás miembros de la CE-AMEI, también dedico esta tesis por compartir conmigo su esfuerzo generoso. A mis queridas amigas, Beatríz, Adriana y Marcela, les dedico esta tesis por estar conmigo en uno de mis peores momentos. Ellas hicieron que éstos no lo fueran tanto, iluminando mis inolvidables Miércoles del Diablo. A todos los que se me van de la memoria pero no del corazón ...gracias.

**EL INDIVIDUO Y LOS SILENCIOS CONSTITUCIONALES EN LA POLÍTICA  
EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS: UN ESTUDIO DE CASO.**

**Índice**

<b>Introducción</b>	<b>i</b>
<b>1.</b>	
<b>El individuo y la toma de decisiones de política exterior en Estados Unidos: aproximaciones teóricas</b>	
Introducción	1
1.1. Modelos de Simulación	3
1.2. Modelo Burocrático	5
1.3. Estudios Históricos	9
1.3.1. NoamChomsky	10
1.3.2. Paul Kennedy	11
Conclusiones del capítulo	13
<b>2.</b>	
<b>El diseño de la constitución y las decisiones en la política exterior de Estados Unidos</b>	
Introducción	15
2.1. El espíritu de la Constitución de Estados Unidos	
2.1.1. Antecedentes históricos	17
2.1.2. El pensamiento de Montesquieu	22
2.1.3. El pensamiento de James Madison: la praxis de Montesquieu	24
2.1.4. La división de poderes: la interpretación de Madison	28
2.2 El contenido y los silencios constitucionales	
2.2.1 El contenido	30
2.2.2 Los vacíos o silencios constitucionales	32
2.2.3. Los vacíos o silencios constitucionales y su función	37
Conclusiones del capítulo	39

### 3.

#### **El Senado estadounidense y su evolución de acuerdo con los silencios constitucionales**

Introducción	41
3.1. Antecedentes históricos y evolución de algunas facultades del Senado	41
3.2. La organización y estructura del Senado	
3.2.1. El liderazgo en el Senado	51
3.2.2. El sistema de comisiones	53
3.2.3. Los presidentes de las comisiones	59
3.3. La facultad senatorial de ratificar embajadores	
3.3.1. Los debates constitucionales sobre el proceso de ratificación	60
3.3.2. El proceso de ratificación en la práctica	66
Conclusiones del capítulo	71

### 4.

#### **Jesse Helms y su importancia en la política exterior de Estados Unidos.**

Introducción	72
4.1. ¿Quién es Jesse Helms?	73
4.2. Helms en la Comisión de Relaciones Exteriores	76
4.3. Los compromisos políticos de Helms	
4.3.1. Las campañas y estrategias electorales del Senador	81
4.3.2. Los patrocinadores de Helms	84
4.3.2.1. Helms y la industria tabacalera	89
4.3.2.2. Helms y la religión	91
Conclusiones del capítulo	94

### 5.

#### **El silencio constitucional y los individuos en la política exterior de Estados Unidos: un estudio de caso.**

Introducción	96
5.1 William Weld	97
5.2 El proceso de nominación de Weld y su fallida ratificación	101
5.3 El individuo y las decisiones de política exterior: Helms y los silencios constitucionales.	109
Conclusiones del capítulo	114

<b>Conclusiones de la tesis</b>	<b>119</b>
---------------------------------	------------

## **Tablas y gráficas**

<b>Tabla 1.</b>	
Contribuciones netas a la campaña electoral de Helms por sector (1996)	<b>87</b>
<b>Gráfica 1</b>	
Total de contribuciones por sector (1996)	<b>87</b>
<b>Tabla 2</b>	
La industria tabacalera en las campañas de Helms (1996)	<b>91</b>
<b>Tabla 3</b>	
Diez principales grupos conservadores en la campaña de Helms (1996)	<b>93</b>

## **Apéndices**

<b>I.-</b> Cronología de la nominación de William Weld como embajador de EUA en México	<b>124</b>
<b>II.-</b> Transcripción de la junta o audiencia concedida por Jesse Helms el 12 de septiembre de 1997	<b>128</b>
<b>III.-</b> Transcripción parcial de la conferencia de prensa de Weld para renunciar a la nominación.	<b>132</b>
<b>Referencias</b>	<b>135</b>

## Introducción

El 12 de septiembre de 1997 el cauce de las relaciones políticas entre México y Estados Unidos tuvieron un episodio más en el Congreso estadounidense. Jesse Helms, Senador del Partido Republicano por el estado de Carolina del Norte y Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, rompió con el procedimiento formal para la ratificación de un nuevo embajador. William Weld, conforme a lo establecido en la Constitución de ese país, fue nominado por el Presidente Clinton para ocupar la embajada en México. El Senado es la instancia que constitucionalmente tiene la facultad de ratificar los nombramientos del Ejecutivo. Sin embargo, el candidato a embajador no tuvo ni siquiera la oportunidad de ser evaluado por el Senado: el Senador Jesse Helms utilizó su jerarquía dentro de la comisión para obstruir la ratificación, contraviniendo al espíritu de la Constitución.

El asunto podría haber pasado desapercibido ya que no son raras las veces en que el Senado se niega a ratificar las nominaciones. Las nominaciones del Ejecutivo son evaluadas primero por la comisión pertinente de esa institución.

Ese año, 1997, fue especialmente difícil para el Presidente Clinton en lo que a nombramientos se refiere: 54 de sus nominados para distintos puestos del gobierno no obtuvieron la aprobación del Senado. Sin embargo, en el caso de la ratificación de William Weld ocurrió una peculiaridad: la nominación no tuvo siquiera la oportunidad de ser considerada por la Comisión y mucho menos por el pleno del Senado. Jesse Helms y su personalidad determinaron el destino de la nominación.

Para comenzar a desentrañar el caso, debemos entender que la política exterior de cualquier país, como es el caso de la estadounidense, comprende numerosas acciones simultáneas de, también, numerosos agentes. Estas acciones pueden ser tan trascendentes

como el envío de tropas a algún lugar del mundo o tan poco relevantes como un simple intercambio estudiantil. En consecuencia, “las relaciones internacionales de cualquier país - particularmente de uno que goza de desarrollo económico y poderío semejante al de Estados Unidos- son de índole diversa y multidimensional”.<sup>1</sup> Como parte de esta multidimensionalidad, las instituciones políticas trabajan de manera rutinaria en la toma de decisiones sobre muy diversos asuntos que conforman la vida política de aquel país. Uno de estos es el caso de la ratificación de embajadores. La nominación y ratificación de embajadores es un tópico que pertenece a la rutina burocrática entre el Ejecutivo y el Senado de los Estados Unidos. Así lo establece la Constitución.

Como decíamos, no todas las nominaciones le resultan favorables al Presidente. El Senado recibe anualmente unas 54,000 propuestas de nombramientos para ser consideradas, destacando que el 80% de ellas pertenecen a las fuerzas armadas.<sup>2</sup> La cantidad de nominaciones que recibe el Senado para su ratificación es tan numerosa que anualmente dos o tres casos se politizan porque afectan el interés particular de uno o más de los actores políticos envueltos en el proceso de ratificación. Uno de ellos, el caso de la ratificación de Weld, nos será útil para analizar el papel del individuo y los silencios constitucionales en las decisiones de política exterior.

Para la presente tesis encontramos tres variables que dan marco a nuestro estudio:

#### I.- La Constitución:

Según el artículo II, sección 2, párrafo 2 de la Constitución, el Presidente es el único facultado para nominar y el Senado el único facultado para ratificar el nombramiento de embajadores (además de todos los otros puestos importantes en la burocracia nacional).

---

<sup>1</sup> R.J., Rummel, “Relaciones exteriores de los EE.UU.: conflicto, cooperación y distancias cualitativas.”, en John A. Vazquez, *Relaciones internacionales, el pensamiento de los clásicos*, Limusa, México, 1994, p. 220.

Esta circunstancia evita la “contaminación” del estudio de caso, ya que *idealmente* son únicamente dos actores los directamente involucrados en la contienda: el Senado y el Presidente. Por lo demás, la Constitución *guarda silencio* sobre la forma en que este procedimiento se lleva a cabo en la práctica.

## II.- Las facultades de la Comisión de Relaciones Exteriores y el sistema de comisiones:

De acuerdo con la organización interna del Senado, la nominación de embajadores es el único caso en que la comisión presidida por Helms tiene plena y exclusiva jurisdicción sobre algún asunto de política exterior. En otros asuntos de política exterior, la jurisdicción *puede no ser* exclusiva de la Comisión de Relaciones Exteriores. De hecho, cualquier otra comisión puede reclamar jurisdicción sobre cualquier otro asunto si lo considera pertinente. Si este es el caso, todas las comisiones involucradas discuten por separado el asunto y la decisión es compartida.<sup>3</sup> Sin embargo, como ya se dijo, la ratificación de un embajador le concierne única y exclusivamente la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado.

A otras comisiones les toca decidir, también exclusivamente, sobre otro tipo de nominaciones. Por ejemplo, la Comisión de Asuntos Judiciales decide sobre la ratificación de los jueces federales y sobre del Procurador General; la de Agricultura, Nutrición y Recursos Naturales decide sobre los guardabosques en jefe o sobre el Secretario de Agricultura; la Comisión Selecta de Inteligencia decide sobre la ratificación del director de la CIA; la de Asuntos de las Fuerzas Armadas decide sobre la ratificación de todos los puestos en las cuatro ramas del ejército, y así sucesivamente. En este sentido, la comisión

---

<sup>2</sup>United States Information Agency, USIA, *The US Foreign Policy*, Government Printing Office, Washington, E.U.A., s.f., p. 6.

<sup>3</sup>Entre las comisiones que con mayor frecuencia reclaman jurisdicción por la naturaleza de sus funciones y que institucionalmente tienen un mayor peso en la toma de decisiones del Senado, están la de Asignaciones, que otorga los fondos necesarios para cualquier proyecto; y la de Reglas, que dictamina por distintos medios la forma en que alguna propuesta se va a debatir en el pleno del Senado. Congressional Quarterly Inc., *El Congreso de los Estados Unidos, estructura y funcionamiento*, Limusa, México, 1992, p. 37.

presidida por Helms es casi autónoma, es decir, independiente del pleno del Senado en la ratificación de embajadores. Visto de este modo, en un proceso de ratificación *realmente* se traba una contienda solitaria entre el Ejecutivo y dicha Comisión.

### III.- La posición de un legislador en su partido político:

En general, los partidos políticos en los Estados Unidos no tienen mucho poder sobre sus candidatos una vez que resultan electos. Muchos de ellos, por lo menos los más importantes, tienen bajo su mando maquinarias electorales de recolección de fondos de campaña que les permiten ser independientes del partido al que representan. Esto permite a los senadores y a otros políticos asumir sólo los compromisos partidistas que convengan a sus intereses. Al ser independientes del financiamiento de sus campañas, todo compromiso que adquieren con el partido que los postula son casi voluntarios. Por lo que respecta al Senador Helms, cabe señalar que además del gran poder que goza como presidente de la importante comisión, también posee autonomía en lo que respecta al Partido Republicano, al que pertenece.

Cabe señalar que cada uno de los partidos en Estados Unidos afilia a personas de todas las corrientes ideológicas. Las diferencias entre los partidos tradicionales eran de forma y no de fondo. Sin embargo, a medida que ingresan a los partidos miembros más jóvenes, la distancia generacional y la forma de ver las cosas abren un abismo ideológico al interior de los mismos: ni el Partido Demócrata es todo liberal ni el republicano conservador. Hoy las diferencias intrapartidistas son agudas. Helms, por convicción propia y por sus intereses políticos, forma parte del ala conservadora del Partido Republicano. Sin embargo, aunque no se siente obligado con este partido, su voto corresponde, en general, a los principios básicos del su partido.

El propósito principal de esta tesis no es el de estudiar el caso de la nominación de William Weld en sí, sino demostrar, con el caso de estudio, la importancia que tiene un individuo y los vacíos o silencios constitucionales en política exterior dentro del sistema político estadounidense. Como no es posible evaluar el papel del individuo en todas las decisiones de política exterior, nos concentraremos en un solo aspecto de ella: ¿cómo intervienen los individuos utilizando los vacíos o silencios constitucionales en la ratificación de embajadores, que es un aspecto poco estudiado de la política exterior estadounidense?

Con estos factores como marco podemos plantear la siguiente pregunta general: Dentro del sistema político de Estados Unidos ¿puede un solo individuo contraponerse al Ejecutivo en sus decisiones de política exterior a pesar de que la Constitución *no* lo estipula así? Asimismo, podemos establecer la siguiente pregunta particular: ¿Funciona adecuadamente el sistema de pesos y contrapesos de acuerdo con el propósito del diseño constitucional?

Este trabajo pretende demostrar que, debido a la conformación del diseño constitucional, las decisiones individuales de un legislador pueden hacer contrapeso directamente a las decisiones del mismo Ejecutivo. Veremos cómo la decisión de ratificar a William Weld como embajador de Estados Unidos en México no fue colegiada como lo establece la Constitución, sino que la decisión, que compromete a la política exterior de aquel país, fue tomada unilateralmente por el Senador Helms. También veremos cómo a veces el sistema de pesos y contrapesos no funciona de acuerdo con su propósito original. Comprobaremos que, en ocasiones, el entramado constitucional de Estados Unidos es muy escueto y que esto permite a otros individuos, distintos al Presidente, tomar una decisión sin que medie el interés general o el consenso de un cuerpo colegiado.

Trataremos de establecer cómo la historia ha cambiado el propósito original de los constitucionalistas. Veremos también cómo, debido a los silencios o vacíos constitucionales, el sistema de comisiones y el poder de los individuos que ocupan su presidencia han anulado, casi por completo, el poder de decisión del pleno del Senado. Se deducirá de todo esto que el individuo también tiene importancia en la política exterior y que no necesariamente las instituciones emiten decisiones anónimas. Es decir, que detrás de cada decisión institucional en política exterior se encuentra un individuo que en primera o última instancia tomó la decisión. En el aspecto individual, observaremos cómo los intereses reeleccionistas de algunos individuos del sistema juegan un papel decisivo en la política exterior de los Estados Unidos.

En resumen, probaremos que si un individuo no tiene restricciones para tomar sus decisiones, tendrá más incentivos para obrar en favor de sus intereses que incentivos para obrar en favor del bien común. Si a Helms no lo restringe la Constitución, la disciplina partidista, las reglas del Senado, y si además encuentra mucha libertad de tomar sus decisiones gracias al beneplácito, la indiferencia, conformidad o los intereses de sus colegas, entonces habrá que encontrar el origen de sus decisiones en su fuero interno.

Para el desarrollo del presente trabajo de tesis describiremos primero el marco teórico en el que se basa la discusión. En esta primera parte, veremos cómo es que algunos enfoques teóricos y otros artículos de opinión de la comunidad académica estadounidense rechazan la visión de que las instituciones emiten decisiones como entes únicos.<sup>4</sup> Para ello,

---

<sup>4</sup>Para un estudio del papel de las instituciones en la toma de decisiones véase: R. Kent Weaver y Bert A. Rockman, eds., *Do Institutions Matter?, Government Capabilities in the United States and Abroad*, The Brookings Institution, Washington, D.C., E.U.A., 1993, 498 p. y Art, Robert C. y Robert Jervis, *International Politics, Enduring Concepts and Contemporary Issues*, 4ta. edición, Harper Collins, E.U.A., 1996, 553 p. Vale la pena también revisar un estudio sobre cómo influye el diseño institucional sobre la conformación de los mercados económicos. Este es de Douglass North y Barry Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England, en Lee Alston, et al., eds., *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, Inglaterra, 1996, p. 134-165.

se enfatiza en la influencia de un solo individuo en algunas decisiones trascendentes de algunas instituciones políticas de los Estados Unidos.

En los siguientes dos capítulos se intenta explicar el marco en que un individuo puede tomar decisiones en el sistema político estadounidense. En el segundo capítulo haremos un balance histórico de los orígenes de la Constitución estadounidense. Primero hablaremos del espíritu de la misma y veremos que, a través de las ideas de Charles de Secondat Baron de la Brede et de Montesquieu (en adelante Montesquieu) y de James Madison, el sistema político estadounidense toma en cuenta los intereses individuales en las decisiones políticas. Asimismo, estudiaremos el propósito de los constitucionalistas al permitir que el diseño constitucional tomara en cuenta el entramado de intereses individuales. Posteriormente, hablaremos del principio de la división de poderes, del diseño de las instituciones y el equilibrio entre ellas, haciendo énfasis en el equilibrio del Senado con el Ejecutivo. Se hablará de cómo los vacíos o silencios del diseño constitucional dan forma a este juego entre dichas ramas de gobierno. Se establecerá que el proceso de ratificación queda enmarcado en este juego de poder entre el Senado y el Ejecutivo.

El tercer capítulo está dedicado al Senado. Explicaremos la estructura interna de la institución y el proceso de ratificación. Abordaremos las posibilidades de acción que tiene una comisión y un presidente de comisión dentro del sistema de pesos y contrapesos. Observaremos cuáles son las reglas formales a las que Helms debe someterse como individuo para tomar una decisión de política exterior. Veremos con ello las posibilidades normativas que tiene de sobreponerse un individuo a las decisiones del Presidente de Estados Unidos.

La tesis pretende aislar la decisión individual analizando en este capítulo cómo el diseño del Senado, a través de su sistema de comisiones, reproduce el juego de poder que establece la Constitución para el gobierno en general. Asimismo, busca explicar cómo este

diseño permite que los individuos alcancen sus metas o objetivos por medio de arreglos institucionales, a pesar de las restricciones formales e informales. Observaremos cómo aprovechan la estructura de incentivos y oportunidades que resultan de estas reglas.<sup>5</sup>

Por último, procederemos a nuestro estudio de caso. Para esto, presentaremos primero un esbozo de la personalidad de Helms. Intentaremos demostrar cómo, a través de la Presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, puesto que ocupa desde 1994, ha hecho sentir su influjo individual en la conformación de la política exterior estadounidense. Veremos cómo distorsiona el propósito original del diseño de la Constitución y cómo por medio de ellos influye en la política exterior. También definiremos cuáles son los intereses del Senador y los incentivos individuales que tuvo para obrar en uno u otro modo en la ratificación de Weld.

En una última parte, teniendo ya la descripción de los elementos que enmarcan el caso, desentrañaremos el caso de la ratificación de William Weld. Aislaremos, de entre todos los factores, la parte que le corresponde al individuo en una decisión de política exterior. Posteriormente, en un apartado, daremos las conclusiones obtenidas de la tesis.

Como podemos ver, la parte expositiva ocupa la mayor parte de la tesis. Esto se debe a que cada uno de los factores que influyen en las decisiones de Helms debe ser estudiado detenidamente. De todas maneras, como ya se ha dicho, la exposición del caso no tiene el propósito de explicar la conducta de Helms en uno u otro sentido, sino de explicar cómo un individuo puede tomar una decisión de política exterior, contraviniendo al espíritu

---

<sup>5</sup> Con respecto a la bibliografía para esta parte de la tesis, cabe destacar que no existe una historia completa de la Comisión de Relaciones Exteriores. Se pueden encontrar algunas breves monografías sobre periodos históricos determinados o sobre algún asunto en particular. Periódicamente, el personal permanente de la comisión emite un documento con todos los aspectos de las decisiones que se tomaron en años recientes. El último de ellos fue *el S. Doc. 21, 99th Cong. 1st sess.*, que contiene una extensa bibliografía del papel del Congreso en política exterior. Sin embargo, es muy difícil acceder a los documentos que ahí se detallan para quien no se encuentra en la Biblioteca del Congreso en Washington, que es donde se guardan los 541 pies cúbicos de documentos de la comisión. Ante esta dificultad nos atrevimos a reconstruir la actuación de Jesse

de la Constitución misma. Estas decisiones se suponen deben ser institucionales porque tienen repercusiones para todo el país. Siguiendo los principios de la democracia representativa, misma que funciona como baluarte ideológico del sistema estadounidense, las decisiones de este tipo no deben nunca ser individuales y menos cuando se mezclan intereses personales. Esta distorsión de la Constitución merece un estudio más detenido.

## Capítulo 1

### El individuo y la toma de decisiones en política exterior: aproximaciones teóricas

#### Introducción

¿Quién toma en última instancia las decisiones en un sistema? ¿Las toman los individuos o las instituciones? El dilema no es exclusivo de la competencia de nuestra disciplina. El debate ha dado lugar a varias teorías que, con distintos enfoques, estudian la manera en que las instituciones evolucionan y funcionan en respuesta a incentivos, estrategias y decisiones individuales, y cómo afectan al funcionamiento de los sistemas políticos y económicos.

El presente estudio se contrapone implícitamente a la corriente estructural de las relaciones internacionales. Esta corriente, atribuye a los estados u organizaciones, y en el mejor de los casos a las instituciones internas u órganos de dichos entes, el carácter único y exclusivo de actores en las tomas de decisión. Dicha postura disminuye el papel que tienen los individuos que las conforman.

Jesse Helms constituye una figura de gran importancia dentro del esquema institucional de los Estados Unidos. Es, entre otras cosas, el encargado del Senado para coordinar el contrapeso y evaluación de las propuestas del Ejecutivo en la toma de decisiones en materia de política exterior. Para estudiar su figura debemos entonces escapar de las restricciones teóricas del estructuralismo, es decir, aislar al individuo de las estructuras y delimitar su papel en una decisión. Si siguiéramos el método estructuralista, su figura pasaría desapercibida como si no fuera uno de los hombres más importantes en la política interna (y externa) de Estados Unidos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>The National Journal, "The Decision Makers", *The National Journal*, 14 de junio de 1997, vol.4, no. 30, p. 1170.

El presente estudio es de suma complicado. Sería más fácil analizar la importancia y el liderazgo de un individuo que ocupa puestos claves como el Ejecutivo o algunos de sus secretarios o ministros. Aun cuando la personalidad de Helms se desvanezca al pertenecer a un cuerpo colegiado, la trascendencia de sus decisiones merece un estudio más detenido. Consideramos que la mayoría de los académicos evitan el estudio de estas figuras individuales de las instituciones. Los que confrontan el problema de manera más frecuente, son los historiadores y los biógrafos. Tal vez esto suceda porque al pertenecer estas figuras (más oscuras pero no menos importantes) a cuerpos colegiados, se torna complicado aislar a los individuos para su estudio. Por el contrario, bastante se ha analizado, por ejemplo, a Nixon y la gran importancia que tuvo Henry Kissinger en su gobierno como su Secretario de Estado.<sup>2</sup> Ambos son individuos importantes y sus decisiones han sido muy estudiadas.<sup>3</sup>

El análisis de este estudio difiere de lo acostumbrado, ya que el Senador Jesse Helms, aunque pertenece a la institución legislativa, que en teoría no permite individualidades, podría ser más autónomo que el mismo Kissinger en sus decisiones. No podemos olvidar que, finalmente, Kissinger estuvo siempre supeditado al Ejecutivo en su calidad de colaborador. Por el contrario, fuera de las reglas y costumbres políticas del sistema estadounidense que vamos a delinear, el Senador Helms se encuentra en una posición mucho más independiente que otras figuras muy estudiadas. Esta independencia le permite estar en una mejor posición para conseguir lo que desea, ya sea para el provecho público o personal. El diseño institucional del sistema político de Estados Unidos provee de estas ventajas a quien las sabe encontrar.

---

<sup>2</sup> Véase Henry Kissinger, *Mis Memorias*, 2a. edición, Editorial Atlántida, Buenos Aires, Argentina, 1979, 1032 p.

<sup>3</sup> Véanse Ken Booth y Steve Smith (eds.), *International Relations Theory*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, E.U.A., 1995, 367 p. y James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzglaff, *Contending Theories of International Relations; A comprehensive Survey*, Harper & Row, Nueva York., E.U.A., 1990, 607 p.

En el presente capítulo, describiremos brevemente algunos enfoques en los que se analiza el papel del individuo en la toma de decisiones de política exterior y trataremos de insertarlos en el caso que nos ocupa. No obstante la existencia de varias teorías y escritos sobre el tema, la mayoría se remiten al individuo para demostrar el funcionamiento de las instituciones en vez de remitirse a las instituciones para estudiar al individuo. Asimismo, todos estos estudios ubican al individuo en lugares de indiscutible poder, sin tomar en cuenta, en general, la participación del individuo en los órganos colegiados. Es decir, utilizan las resoluciones del Congreso como si fuera un ente monolítico de toma de decisiones, sin tomar en cuenta las poderosas individualidades que lo conforman. Estos enfoques podrían cumplir con el doble propósito de estudiar al individuo por una parte y por otra explicar el motivo de sus decisiones.

### 1.1 Modelos de Simulación

Existen pocos artículos sobre la importancia de los individuos en la toma de decisiones en política exterior. Uno de ellos es el de Harold Guetzkow y Joseph Valadez.<sup>4</sup> Más que un estudio, los autores hacen una compilación. Sin embargo, el artículo de compilación es ya un clásico de la teoría de las relaciones internacionales. En éste se describen una serie de estudios de naturaleza psicológica sobre el papel del individuo en la toma de decisiones. En cada uno de los estudios compilados se utilizan distintas variables de la personalidad y evalúan las circunstancias a las que se ven sometidas las personas al momento de tomar una decisión.

El primero de los estudios es el de Michael Driver, realizado entre 1967 y 1977. En él se analiza la personalidad de 336 individuos. Entre las cosas que encontró el autor,

---

<sup>4</sup>Harold Guetzkow y Joseph J. Valadez, "Some correspondences between simulations and realities in international relations", en J. A. Vazquez, *Relaciones Internacionales...*, *Ibid.*, pp. 179-189.

destaca que “las características personales [esto es, según las variables manejadas: su 'amor propio' y su 'actitud defensiva'] se relacionan íntimamente con los procedimientos que los individuos adoptan para enfrentar las crisis internacionales”.<sup>5</sup> A este estudio le llaman de “sustitución” ya que las situaciones de crisis y los actores se encuentran simulados.

Más adelante, hacen una comparación entre el modelo de sustitución y otro efectuado por Michael Shapiro. Este autor estudió la relación del Presidente Woodrow Wilson con su Secretario de Estado, John Foster Dulles. El estudio destaca que la relación entre estas distintas personalidades, Wilson un moralista y Dulles un pragmático, estaba destinada a lograr pocos cambios en su entorno. El estudio concluye en que el modelo de sustitución tiene numerosas desviaciones al no considerar más variables que el amor propio, la actitud defensiva, la moralidad o el pragmatismo. “Ciertamente” afirma Guetzkow, “el individuo está compuesto de más características que pueden definir una toma de decisión”.<sup>6</sup>

En otro artículo de esta compilación muestran los efectos de la organización de las instituciones sobre los individuos que toman las decisiones en el ámbito militar.<sup>7</sup> Esto es, “el nivel de respuesta militar que se emplea para controlar una insurrección simulada.”<sup>8</sup> Los resultados arrojaron que los individuos más audaces respondían con atención. Sin embargo, la respuesta positiva disminuía al momento de llevarlos a simular que la guerra estaba ganada y que tenían que consensar con otros tres comandantes de alto rango los términos del fin de la guerra.

Este último artículo causó gran revuelo en la academia estadounidense. Algunas interpretaciones del estudio sostienen que un sistema de comités o comisiones (cuerpos

---

<sup>5</sup>*Ibid.*, p. 179.

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>William J. Crow y Robert Noel, “Readings on Defense”, en M.G. Hermann y T. Milburn, *A Psychological Examination of Political Leaders*, Macmillan, Nueva York, E.U.A., 1977, p. 385-405.

<sup>8</sup>*Ibid.* p. 385.

colegiados) tiende a "inhibir la innovación, la audacia y la creatividad, lo cual da como resultado que toda decisión se convierta en un consenso o en un compromiso fundamentado en el mínimo común denominador de concertación".<sup>9</sup> Otra crítica a este estudio sobre la respuesta de los militares, esta vez de Henry Kissinger, dice que "el sistema (de comisiones) da prioridad a la evasión al riesgo y no a la audacia de concepción".<sup>10</sup> Otros, como contraparte, aseguran que una decisión colectiva permite la toma de mayores riesgos porque ningún individuo se atreve a enfrentar el fracaso de una estrategia por sí mismo.

En general, estos modelos son simulaciones computarizadas para la toma de decisiones en asuntos internacionales cuyo objetivo es formular y refinar de manera individual los diversos componentes que integran las relaciones internacionales. Los modelos de simulación constituyen un intento de incorporar la tecnología en los procesos de decisión. Los experimentos, que se llevan a cabo en la Universidad Northwestern de Estados Unidos, llevan consigo la misión de simular por computadora situaciones de crisis y por otro la de medir las capacidades de los individuos en la toma de decisiones. Sin embargo, dicen los autores de la compilación, no se ha presentado la oportunidad de evaluar a ningún Presidente ni a otras de las personalidades que toman decisiones fuera del ámbito militar y mucho menos en una crisis real. Es por ello que los modelos sólo pretenden ser propositivos más que explicativos.

## 1.2 Modelo Burocrático

Uno de los más importantes e interesantes estudios en la teoría de relaciones internacionales es el modelo burocrático. Esta explicación es desarrollada por Graham T.

---

<sup>9</sup>*Ibid.* p. 386.

<sup>10</sup>"The system emphasizes on avoiding risks, but much less on audacious conceptions", en Henry Kissinger, *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy*, Harper & Row, Nueva York, E.U.A., 1961, en *Ibid.* p. 386.

Allison en su célebre análisis del conflicto de los misiles entre la entonces Unión Soviética y los Estados Unidos.<sup>11</sup> Allison, un politólogo, estudia los incentivos que tiene un "actor" para actuar de una manera y no en otra. La base de sus argumentos es que presupone que el individuo actúa siempre de acuerdo a sus intereses. A la decisión tomada en función de los intereses de los actores-- ya sean instituciones o individuos-- la llama "decisión o elección racional".<sup>12</sup> El concepto de racionalidad estudia las decisiones tomadas por las instituciones o los individuos, los actores, dependiendo de las circunstancias en que se encuentren y los objetivos que los actores persigan. En este sentido, presupone que la intencionalidad del actor --sea institución o individuo-- estará siempre dirigida a obtener el máximo beneficio para quien tome la decisión. El autor afirma que "la decisión supone que alguien elige entre alternativas que guardan referencia a algún fin".<sup>13</sup> Esto se puede esquematizar a partir de un árbol de decisiones, instrumento que cada vez más se utiliza para estudiar los costos de una decisión.

Según Allison, en un modelo burocrático la toma de decisiones pasa por varios procesos. En el primero, "los analistas profesionales dedicados a los asuntos internacionales (otro tanto puede decirse de los hombres comunes) piensan los problemas de política internacional y militar en términos que implican, en gran medida, modelos conceptuales que no son necesariamente comprobables empíricamente".<sup>14</sup> Con estos marcos conceptuales mentales, los actores dan coherencia lógica a los acontecimientos y los explican. Posteriormente, predicen y formulan un plan de acción. Esto es lo que él llama "la

---

<sup>11</sup> Graham T. Allison, *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Gel, Colección Estudios Internacionales, México, 1988, 615 p. Véase también, Graham T. Allison y Morton Halperin, *Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones políticas*, en J. A. Vazquez, *Ibid.*, pp. 198-205.

<sup>12</sup> Este concepto de racionalidad deriva de la nueva teoría llamada elección racional cuya parte matemática es la teoría de juegos. Existe numerosa bibliografía sobre el tema. Dos de los más importantes autores son: Jon Elster, *An Introduction to Rational Choice*, Columbia University Press, E.U.A., 1985, 342 pp. y Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", en *International Organization*, vol. 42, no. 3, verano 1988, pp. 64-83.

<sup>13</sup> Allison, *La esencia de la...*, *Ibid.*, p. 57.

esencia de la decisión”, título de su libro. Los tres modelos que propone son distintos acercamientos a este proceso de toma de decisiones.

En el modelo I, los actores son monolíticos. Es decir, cada entidad nacional es percibida por los analistas de la otra entidad como un único actor sin contar su conformación interna. Todo esto dentro del mismo proceso mental. Este primer modelo de toma de decisiones, afirma Allison, sólo es útil para situaciones de emergencia. Como podemos deducir, en tales ocasiones resulta lógico pensar que a los analistas les resulta más fácil tomar decisiones en función de las circunstancias de emergencia, sin evaluar a profundidad, por lo menos en el momento inicial, los movimientos estratégicos internos del otro actor con el que se compite.

En el segundo modelo, Allison se acerca a las presiones organizacionales internas para que la decisión se de en un sentido y no en otro. En este segundo modelo, “considera a la acción gubernamental como un *output* (resultado) organizacional, parcialmente coordinado por un grupo de líderes”.<sup>15</sup> En este modelo la élite de líderes es monolítica.

El tercer modelo se plantea como un enfoque alternativo al segundo. En este tercer modelo ni el grupo de líderes que coordina el *output* ni los estados que participan son monolíticos. Este último modelo analiza los resultantes de los diversos acuerdos establecidos por los participantes que operan desde el gobierno nacional. “Los resultados que intentan explicar estos modelos son esencialmente las conductas de los gobiernos nacionales, es decir, la suma de la conducta oficial de todos los individuos miembros de gobierno para una cuestión dada”.<sup>16</sup> Allison trató de explicar las decisiones nacionales y su instrumentación. Para hacer más claro su propósito, Allison traduce su modelo a un juego de ajedrez:

---

<sup>14</sup>*Ibid.*, p.23-24.

<sup>15</sup>*Ibid.*, p. 213.

“El modelo I supone que los movimientos proceden de un actor individual o nacional de acuerdo a tácticas y planes orientadas al logro del triunfo como objetivo. El modelo II el jugador dejaría de ser un individuo o nación para ser sustituido por una difusa alianza de organizaciones semi-independientes (...) El modelo III parte del siguiente supuesto: un número determinado de jugadores, con objetivos específicos, pero compartiendo cierto poder sobre las piezas, determinarían los movimientos como resultantes de acuerdos colegiados”.<sup>17</sup>

Las conclusiones que obtuvo de este análisis de la toma de decisión son las siguientes:

1. Las decisiones presidenciales serán fielmente llevadas a cabo sólo si la participación de un Presidente es precisa, sus palabras exactas, su orden recibe amplia publicidad, si los hombres que reciben la orden tienen control sobre cada uno de los aspectos necesarios para cumplirla y si estas personas no revelan duda alguna sobre la autoridad del Presidente respecto a la decisión.

2. Los nuevos rumbos de la política exterior surgen normalmente de alguna decisión de los actores centrales, pero los detalles específicos de la acción emprendida están determinados en gran parte por procedimientos operativos reglamentarios y por programas vigentes en ese momento en las organizaciones.

3. Tanto los embajadores como jefes de área se sienten menos obligados a cumplir fielmente las decisiones, porque generalmente no se han involucrado en la toma de las

---

<sup>16</sup>*Ibid.*, p. 26.

<sup>17</sup>*Ibid.*, p. 27.

mismas. Creen saber mejor qué tipo de acciones debe uno demandar de otro gobierno, y en que forma lograrlas.

4. Entre mayor sea el número de actores que puedan proceder independientemente en algún asunto, menor será el grado en que la acción del gobierno reflejará las decisiones de éste sobre el asunto.

5. Siempre que una decisión otorgue libertad para actuar a la organización que la está llevando a cabo, ésta procederá a fin de maximizar sus intereses, aún dentro de las restricciones del sistema.<sup>18</sup>

El enfoque de Allison resulta muy ilustrativo ya que contempla a los actores nacionales y evalúa a las instituciones como la suma de los individuos que las componen. No es extraño pensar entonces que detrás de cada decisión se encuentra, en mayor o menor medida, el interés de uno o más individuos, y que no necesariamente las decisiones políticas responden pura y totalmente al interés nacional.

### 1.3 Estudios Históricos

Estos modelos son los que más frecuentemente se encuentran en la literatura académica. Nos referiremos a ellos aclarando que, aunque tienen algo de propositivos para este estudio, pretenden seguir el modelo de la historia que es el de la "singularidad".<sup>19</sup> Por otra parte, cualquier historiador o biógrafo que incursione en la vida de un personaje de la historia contemporánea abordará, a veces inevitablemente, algunos temas pertinentes en las relaciones internacionales. Pensamos que un biógrafo de Hitler no podrá llevar muy lejos su biografía si no analiza las circunstancias históricas que determinaron sus actos o sus

<sup>18</sup>Allison y Halperin, "Política burocrática: un...", *Ibid*, p. 199.

<sup>19</sup>"Singularidad" es el concepto que utilizan los historiadores para denotar que han obtenido el hecho aislado de su contexto. Véase al respecto: Richard Horowitz, *History Though History: The Shape of a Discipline*, Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, 1978, 560 p.

decisiones. Con estas características existen varios ensayos pertinentes para el análisis del individuo en materia de política exterior. Aquí se muestra a dos de ellos.

### 1.3.1 Noam Chomsky

El filósofo Noam Chomsky hizo una célebre crítica a los intelectuales, a algunos de manera individual, por su participación ideológica en las guerras.<sup>20</sup> En ese artículo acusa a varios intelectuales de manipular con sus ideas a quienes toman las decisiones políticas, sin pagar ningún costo por los errores o riesgos que pueda traer consigo cada una de las decisiones.

Entre los intelectuales que acusa se encuentran: Martin Heidegger, por apoyar en sus publicaciones la política antisemita de Hitler; Arthur Schlesinger, por apoyar a Kennedy en el episodio de Bahía de Cochinos; Woodrow Wilson, por las justificaciones morales que puso a la política exterior intervencionista de su país hacia Latinoamérica; Kissinger, por su papel en Vietnam, y otros periodistas que manejan a la opinión pública de acuerdo con sus ideas.<sup>21</sup>

En esta reflexión, Chomsky pondera el papel del individuo en las relaciones internacionales para enfatizar la pérdida de valores intelectuales y la distorsión que se puede generar cuando un intelectual expresa sus ideas sin asumir algún tipo de responsabilidad por sus consecuencias. El ensayo fue un llamado a la cordura para varios de los intelectuales de la época, ya que estos influyeron a los que tomaron las decisiones respecto a la intervención de Estados Unidos en Vietnam. Chomsky representa una corriente de pensamiento que también se opone tajantemente al estructuralismo. La

---

<sup>20</sup>Noam Chomsky, "American Powers and the New Mandarins", en J.A. Vazquez, *Relaciones Internacionales*, *Ibid*, pp. 84-94.

<sup>21</sup>Chomsky, *Ibid*, p. 86.

importancia de el artículo es que Chomsky reconoce implícitamente que el individuo si influye en la conformación de la política exterior estadounidense.

### 1.3.2 Paul Kennedy

En su artículo “The Kaiser and German Weltpolitik...” reflexiona esencialmente sobre la relación que existe entre la personalidad del individuo y su época.<sup>22</sup> El estudio aborda el papel personal del Káiser en la configuración de la política exterior de Alemania. Kennedy nos introduce con las siguientes preguntas: “¿Percibiremos el expansionismo alemán como la suma y la consecuencia de grandes fuerzas impersonales (...)? O, ¿atribuiremos la mayor responsabilidad a las ideas y los actos de ciertos individuos, cuyos pensamientos y prejuicios son entonces de la mayor importancia histórica?”<sup>23</sup>

El historiador afirma que para los estructuralistas importan más los factores y conceptos que los personajes quienes fueron los que finalmente tomaron las decisiones.<sup>24</sup> En este sentido, el método que utiliza rebate algunas de las premisas estructuralistas. Primero, asevera que ninguna de las causas a la que los historiadores estructuralistas atribuyen la guerra se encuentran aisladas de las decisiones que tomaron los individuos. Por ejemplo, argumenta que el expansionismo alemán o los problemas domésticos no determinaron *per se* la conducta del Imperio. Por el contrario, afirma que existieron algunas fuerzas individuales que se oponían a esta conducta y de hecho describe la conducta individual de algunos intelectuales y políticos que se oponían al régimen. En este sentido

---

<sup>22</sup> Paul Kennedy, “The Kaiser and the German Weltpolitik: Reflexions on Wilhelm II's Place in the Making of German Foreign Policy”, p. 144, s/f.

<sup>23</sup> “Should we see German expansionism as the sum and consequence of great impersonal forces? (...) or should we give more responsibility to the ideas and actions of certain individuals, whose thoughts and prejudices have then the greatest historic importance?”, Mi traducción. Kennedy, *Ibid*, p. 157.

<sup>24</sup> *Ibid...*, p. 146.

argumenta que si Guillermo II hubiera cedido a estas presiones para tomar sus decisiones hubiera cambiado el curso de la historia.

Por otra parte, considera que resulta más cómodo hacer un análisis histórico desde el punto de vista estructuralista ya que no compromete. "Estos estudios estructuralistas", afirma Kennedy, "son más fáciles de probar y por ello más atractivos de elaborar".<sup>25</sup> De acuerdo con el autor,

"Si existe alguna debilidad en el impersonal argumento estructuralista, no parece derivar de alguna implausibilidad o algún razonamiento ilógico; más bien (la debilidad) se encuentra, debido a su naturaleza, en todo su esquema en general. Nos dicen por qué la Alemania de Guillermo fue expansionista en cierta época. Sin embargo, tienen mucho menos poder explicativo cuando nos acercamos a preguntas igualmente importantes como ¿cuáles políticas de expansión se escogieron? y ¿por qué?(...) En otras palabras, ¿por qué el gobierno del Káiser tomó una decisión y no la otra?"<sup>26</sup>

Más adelante nos explica, "Las respuestas se pueden encontrar en los eventos y circunstancias fuera del sistema político alemán, (...) en las preferencias personales hacia la ideología predominante de expansionismo, mostrada también por quienes tomaron las decisiones, y *esencialmente por el hombre que estaba en el centro del sistema de toma de decisiones*- El mismo Káiser Guillermo II".<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 153.

<sup>27</sup> *Se añaden cursivas.* "The explanations to such questions have to be sought elsewhere. In part, explanations will be found in certain events and circumstances outside the German political system (...) namely the personal preferences within the general ideology of expansionism which were displayed by the decision-makers themselves, and more especially by the man who was the center of the political decision making system - Kaiser Wilhelm II himself", *Ibid.*, pp. 152-153.

Por medio de estas palabras el autor nos señala otro enfoque de la historia. No basta con señalar los acontecimientos, sino los actos de las personas que intervinieron para que los acontecimientos sucedieran. Otro de sus razonamientos es que se deben tomar en cuenta todos los factores internos y externos para analizar un hecho. De esta manera se aislará al individuo de su contexto y se obtendrá el origen de la decisión en su forma más pura.

Cabe aclarar que Kennedy utiliza el enfoque historicista no para probar el papel del individuo en materia de política exterior, sino el papel del individuo en la historia. Sin embargo, su artículo se incorpora al presente análisis para probar el argumento de que el individuo tiene importancia en la toma de decisiones, ya sea dentro de la historia o la misma política exterior.

### **Conclusiones del capítulo**

El individuo como actor de la toma de decisiones es uno de los temas menos estudiados dentro de nuestra disciplina. En el camino de la presente investigación encontramos también algunos otros enfoques pero consideramos que no eran relevantes para la naturaleza del estudio de la presente tesis. Entre ellos encontramos la visión de Kelsen sobre el individuo como sujeto y actor del derecho<sup>28</sup> y el sociológico o conductista desarrollado por Parsons.<sup>29</sup> Otro de los enfoques que no se describen aquí es el psicológico que estudia a los individuos y a sus estímulos para obrar y tomar decisiones dentro de la sociedad.

En contraste, encontramos en los estudios arriba expuestos algunos elementos comunes que nos ayudan a encontrar un marco para el estudio del individuo en la toma de

<sup>28</sup>Hans Kelsen, *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, 2a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, 209 pp.

<sup>29</sup>Véase: George C. Homans, "El conductismo y después del conductismo", en Anthony Giddens, *et.al.*, *La teoría social hoy*, Conaculta/Alianza Editorial, México, 1987, pp. 81-111.

decisiones. De ellos obtuvimos las siguientes conclusiones: 1. Las instituciones se componen, en última instancia, de individuos. Por ende, las instituciones no son un grupo monolítico, sino que estas son el reflejo de la suma de los individuos y los intereses que las componen. Aunque cada uno de los individuos tiene sus propias ideas e intereses sobre las cuestiones con que trata la institución, tiene también intereses inmersos en el destino de la institución a la que pertenece. Por ello, no les conviene lesionar los intereses de la institución. 2. El individuo, para preservar su lugar en el poder, tendrá que hacer un análisis de los costos de sus decisiones, sobre todo cuando se corre el riesgo de perjudicar los intereses de otros actores con una decisión demasiado personal. 3. Idealmente cada individuo miembro, debe trabajar con otros individuos para conciliar sus intereses y después emitir una decisión en conjunto. 4. Las decisiones, en su formulación y ejecución, llevan el sello de la suma de intereses individuales, ya que se supone que las decisiones deben ser consensadas por los miembros de la institución. 5. Sabemos que existen casos en los que no está en juego el interés individual sino el de la nación. Sin embargo, en tales casos extremos, las decisiones tienen que tomar en cuenta a los actores nacionales y no sólo los institucionales. Lo deseable en estos casos es mantener la unidad de la nación en tales momentos de emergencia y evitar que se abran dos frentes de conflicto: el interno y el externo. 6. Lo más importante es que los actores de la decisión tienden a maximizar sus propios intereses.

Estas situaciones ideales para la toma de decisiones, no se presentaron en el caso de William Weld. Como veremos, el interés de un individuo no siempre responde al interés general. En este sentido, estudiaremos cómo el sistema político de los Estados Unidos permite que algunas decisiones no sean consensadas y que prevalezca el interés del individuo.

## Capítulo 2

### El diseño de la Constitución y las decisiones en la política exterior de Estados Unidos

#### Introducción

En una democracia representativa, la Constitución es el marco en el que los individuos de un sistema político se encuentran constreñidos para tomar sus decisiones. Es por ello que el capítulo está dedicado a explicar el diseño de este documento. En este capítulo se hablará de dos aspectos de la Constitución de Estados Unidos: su espíritu y su "contenido".

En el primer apartado, abordaremos las ideas que inspiraron su redacción. Además de un breve esbozo histórico, nos acercaremos a las ideas de Montesquieu y de James Madison, quienes veían en el individuo el eslabón último de un sistema político. Veremos la construcción filosófica de la Constitución de Estados Unidos y encontraremos que está diseñada deliberadamente para que una decisión sea el resultado de la suma de intereses de los agentes tomadores de decisiones, es decir, de los individuos.

En cuanto al "contenido", además de elaborar una descripción general de las facultades de política exterior que se le otorgan constitucionalmente a cada rama del gobierno de Estados Unidos, veremos los orígenes de las controversias constitucionales ya que también analizaremos lo que *no contiene* la Constitución. Los vacíos del documento son tan importantes como el contenido mismo. Ellos permiten la flexibilidad y la adaptación de la Constitución a nuevas circunstancias. Nuestra intención será explicar cómo estos vacíos son aprovechados por un individuo para obrar en favor de sus intereses y no en pro del bien nacional. Así, observaremos que las ambigüedades del texto constitucional, provocan que el texto funcione de manera distinta a la intención de los

constitucionalistas. Louis Henkin, reconocido especialista en derecho constitucional estadounidense afirma que:

La política exterior de los Estados Unidos no puede ser comprendida a la luz de la Constitución. Sin embargo, no puede ser entendida sin ella ya que sigue dando forma a las instituciones y a las acciones que la determinan. Si la conducta de la política exterior se ve dominada más por factores políticos que por las leyes, de todos modos son las leyes las que dan forma a la política y también mucho de su contenido. Incluso las instituciones y los procesos extraconstitucionales [los vacíos constitucionales], que parecen dominar en el manejo de la política exterior, por lo menos se apegan a la intención de la Constitución por el diseño de las instituciones.<sup>1</sup>

Nuestra posición es contraria a la de Henkin. En efecto, el juego de poder en política exterior y todos los otros asuntos del gobierno, cumple con la intención de los constitucionalistas. Sin embargo, el propósito principal de los constitucionalistas no era el juego de poder. Establecieron este juego de poderes para solventar el principio de la representación y de la legitimidad de las decisiones. Pensamos que el exceso de libertad para las instituciones y los individuos no dejan margen a que se aplique la intención de los constitucionalistas. Este trabajo, pretende justamente demostrar lo contrario: las instituciones y los procesos constitucionales no se apegan a la intención de la Constitución. El explicar el caso de la decisión de Helms es una manera de ejemplificar nuestro argumento.

---

<sup>1</sup>Louis Henkin, *Foreign Affairs and the Constitution*. The Norton Library, Toronto, Canadá, 1972, p. 7.

## 2.1 El espíritu de la Constitución de Estados Unidos

### 2.1.1 Antecedentes históricos.

Desde los inicios de la Guerra de Independencia contra Inglaterra en 1775, los líderes revolucionarios abrieron un proceso constituyente con el objeto de dotar a sus respectivas colonias de instrumentos para organizar su convivencia política.<sup>2</sup> En algunos casos, las cartas coloniales, con sus respectivos retoques, se convirtieron en las cartas supremas. En algunos otros, se redactaron nuevas constituciones que incluían declaraciones de los derechos del hombre y del individuo (Virginia, 1776; Massachussets, 1780).<sup>3</sup> Los revolucionarios conocían las ideas de los intelectuales ilustrados de Francia. El *derecho natural* había permeado en sus ideas y habían pugnado para que sus derechos inalienables fueran incluidos en estos documentos. Todos ellos creían que habían nacido libres y que ninguna institución podía arrebatarles esta libertad. Sin embargo, también estaban concientes de que, a pesar del palabrerío revolucionario, para proteger esta libertad se requería de un gobierno eficaz que la garantizara y de individuos libres, pero obedientes a él. Este sería el gran reto que enfrentarían al obtener *de facto* la independencia en 1781, después de la batalla de Yorktown.

Aunque la batalla fue decisiva, la guerra aún no concluía y tendrían que enfrentar el celo de las colonias para vertebrar en un esfuerzo de guerra común la multiplicidad de intereses de las elites coloniales. Ya para 1776 habían redactado de común acuerdo una Declaración de Independencia. Sin embargo, hasta el año de 1781, los esfuerzos

---

<sup>2</sup> Francis O. Willcox y Richard Frank (eds.), *The Constitution and the Foreign Policy Making*, Praeger Publishers, Nueva York, E.U.A., s.f., pp. 6-7.

independentistas de las colonias habían estado descoordinados. El único eslabón que les unió durante el conflicto fue el ejército comandado por George Washington desde 1775. Por lo demás, cada colonia mantuvo el completo control sobre sus asuntos internos.

La experiencia de guerra los había hecho ver la debilidad del esfuerzo individual. Para ello, se dieron a la tarea de formar una confederación cuyos principios fueron recogidos en los llamados "Artículos de la Confederación". Estos eran una especie de carta magna que a nadie obligaba, pero que al mismo tiempo intentaba coordinar a las trece colonias. Reflejaban que la autonomía era el mejor medio para preservar la libertad ganada por la independencia.

El contenido de estos artículos lo ilustra mejor: no contemplaba ningún poder Ejecutivo; el Congreso estaba conformado por representantes de las trece colonias pero estos no tenían poder de decisión ya que las decisiones se tomaban en su lugar de origen. Más aún, el *impasse* estaba a la puerta de todas las decisiones porque cada estado tenía un voto, pero se requería sólo un voto para vetar una propuesta de ley. Además, cada propuesta requería de una mayoría de dos tercios para ser aprobada.

Al no existir una ciudadanía común, el Congreso no tenía poder sobre ningún individuo. Sólo los gobiernos locales podían actuar en contra de ellos. Si una ley en contra de algún individuo era aprobada en el Congreso, esta quedaba a merced del estado que la quisiera ejecutar. Nada los obligaba a cumplirla. Tampoco podía aprobar impuestos al comercio. Tal vez ésta sea la razón por la que los Estados Unidos comenzaron en bancarrota. No había manera de imponer un impuesto que solventara los esfuerzos de guerra y de desarrollo comunes.

---

<sup>3</sup>*Ibid.*, pp. 14-15.

Esta debilidad gubernamental provocó varias pérdidas económicas. Muchos individuos prestaron dinero al Gobierno Confederado para la guerra, y al no poder solventar su pago, se agotó el crédito para el proyecto de gobierno común. Tampoco había manera de garantizar los esfuerzos de colonización más allá de los Apalaches. La debilidad del Estado provocó que el gobierno careciera de medios legítimos para conjurar rebeliones. Todo esto afectaba el comercio y la prosperidad futura de la Confederación.

Ante esta situación, a mediados de 1786 el Congreso envió a los gobiernos de los miembros de la confederación una iniciativa para que enviaran representantes plenipotenciarios a Filadelfia, la antigua capital, con el solo propósito de revisar los Artículos de la Confederación. Sin embargo, los cincuenta hombres que se reunieron en mayo de 1787, hicieron mucho más que revisar los artículos. Tan pronto como llegaron acordaron mantener el secreto del contenido de sus reuniones y escribir una nueva Constitución. Sabiendo que no todos los estados aceptarían el nuevo documento, decidieron que entraría en vigor una vez que nueve de los trece estados la ratificaran. Tal vez fueron más allá de sus atribuciones, pero cada colonia mandó a sus mejores hombres para representarla. Todos los constitucionalistas tenían autoridad moral (y poder económico) en sus lugares de origen y por ello se atrevieron a dar ese paso.<sup>4</sup>

La redacción del documento duró sólo cuatro meses. Durante la investigación del presente trabajo pudimos establecer dos razones generales por la que la negociación duró tan poco tiempo:

1.-Todos estaban de acuerdo, *básicamente*, en lo que se quería para el nuevo país. Los conservadores (antifederalistas) fueron, en general, excluidos de la convención. Todos

---

<sup>4</sup> Nevins Allan, Henry Steele y Jeffrey Morris, *Breve historia de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 82-123.

estaban conscientes de la necesidad de instituciones fuertes que salvaguardaran la libertad del individuo. Todos desearon establecer un Congreso general y todos tenían nociones de la división de poderes y la filosofía de Montesquieu que la acompañaba.

2.-Todos estuvieron de acuerdo en *no abordar* los puntos en que pudiera suscitarse un desacuerdo. Entre los puntos que no abordaron estuvieron el poder del gobierno central frente al de los estados y si un estado tenía derecho de secesión, hecho que causó una guerra civil 70 años después. Los constitucionalistas omitieron muchas otras cosas en aras de no caer en un conflicto y dividir el ambiente de armonía liberal que reinaba durante la redacción de la nueva Constitución. Este es uno de los motivos del presente trabajo. El silencio constitucional o los vacíos constitucionales siguen dando motivos de discordia entre los poderes en que se compone el sistema político de los Estados Unidos. Entre ellos está el de la toma de decisiones.

El espíritu de la Constitución se puede percibir en las palabras del constitucionalista John Adams, quien llegaría a ser Presidente de Estados Unidos:

Los apetitos humanos, las pasiones, los prejuicios y el amor propio nunca serán conquistados con la benevolencia y el conocimiento...Se dice que 'el amor a la libertad es inmanente a el alma humana'. También es para el lobo; y tengo mis dudas sobre quien de los dos será más racional, generoso y sociable. Por lo tanto, creo que no debemos confiar en el amor a la libertad que tiene el hombre para garantizar nuestra preservación. Necesitamos preparar algunas instituciones políticas que ayuden a preservar este amor en contra de sus enemigos.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Wilcox, *Ibid*, p. 67.

En otras palabras, sin instituciones políticas, el hombre no sería de fiar. Rompería su palabra, y sus deseos, intereses y ambiciones superarían su buena voluntad. En este sentido, la minoría estaría expuesta a merced de los deseos de unos cuantos poderosos. Sin embargo, si la autoridad y el gobierno eran necesarios, también tendría que tener límites. *Ninguna minoría, ningún grupo dentro o fuera del gobierno, y mucho menos un solo individuo debía tener el control absoluto.* Los constitucionalistas temían tanto a la ambición de los líderes políticos como a los excesos del pueblo. Fueron tan cuidadosos en imponer límites a aquellos investidos con un poder como lo fueron al dar suficiente poder para garantizar la gobernabilidad. Esto se hizo a través de tres principios: el gobierno representativo (elecciones libres, abolición de títulos nobiliarios y el derecho a votar y ser votados), la división de los poderes gubernamentales (que veremos más adelante por ser pertinentes a nuestro estudio) y la idea de un gobierno limitado (este principio liberal radica en que el Estado garantiza al individuo su libertad, su igualdad jurídica, su propiedad y su seguridad).

Estos principios no fueron ideados por los constitucionalistas. Más bien, el espíritu de la Constitución sólo sintetiza el pensamiento político de su época. El mérito de los redactores del documento es que supieron interpretar y adecuar estas ideas a sus circunstancias. En este documento se pueden encontrar rastros de la influencia de varios intelectuales de la Ilustración, sin embargo, para efectos del presente trabajo, nos enfocaremos en la filosofía política de Montesquieu y de Madison, quien hizo una adaptación del primero. Montesquieu ideó el equilibrio y la división de poderes, y Madison lo llevó a la práctica.

### 2.1.2 El pensamiento de Montesquieu

Antes de la Independencia de los Estados Unidos, durante el periodo de la Ilustración surgieron varios pensadores políticos cuyo primordial interés era, en general, mejorar la situación de los gobernados respecto de sus gobernantes. Los abusos de la monarquía provocaron la reacción de algunos hombres que idearon formas de limitar el poder terrenal. Uno de ellos, Charles de Secondat Baron de la Brède et de Montesquieu (1689-1755), es el creador del concepto de la división de poderes. Estableció con este concepto que los poderes del gobierno -- ejecutar, legislar y juzgar-- no deberían estar depositados en una sola persona, pues esto era sinónimo de tiranía: el individuo con poder siempre está expuesto a la tentación de abusar sus facultades. Esto no era debido a la naturaleza del poder, sino a causa de la "naturaleza humana".

El concepto de la división de poderes, uno de los más importantes en los sistemas democráticos modernos, fue establecido en su célebre libro *El Espíritu de la Leyes*, escrito en 1748. En esta obra, Montesquieu, a través de una complicada filosofía, establece que las leyes subyacen en todas las cosas --humanas, naturales y divinas-- y que una de las principales misiones de la filosofía era encontrar estas leyes. Pensaba que el estudio del hombre era muy difícil porque las leyes que gobernaban su naturaleza eran sumamente complejas. Sin embargo, creía que estas leyes podrían ser descifradas con métodos empíricos de investigación. El conocimiento de estas leyes, pensaba, curarían los males de la humanidad y mejoraría las condiciones de vida de los humanos.

En el aspecto de lo humano, lo más importante era la preservación. Esta tenía que ser garantizada por un gobierno. Montesquieu afirmó que existen tres formas básicas de gobierno: la monárquica, la republicana y la despótica. En cuanto a la forma democrática dijo que esta se subdividía en una aristocracia (su favorita) o en una democracia. Aunque reconoce que los sistemas legales deben variar de acuerdo con cada una de ellas, siempre deberían estar diseñados para respetar la libertad.

Consideró que no era posible que la libertad subsista si todas las funciones del gobierno recaen en una sola persona porque esto impediría la justicia y la libertad del ciudadano. El gobernante sería un tirano. En este sentido, Montesquieu establece que lo ideal es dividir en tres los poderes del estado --Legislativo, Ejecutivo y Judicial.<sup>6</sup>

El primero de los poderes que describe es el Legislativo mismo que “deberá encargarse de hacer leyes temporales y de corregir o abrogar aquellas que hayan caído en desuso”.<sup>7</sup> El segundo de ellos, el poder Ejecutivo, estaría depositado en una persona que, entre otras cosas, estaría facultada para “hacer la guerra o la paz; enviar o recibir embajadores; establecer la seguridad y prevenir las invasiones”; y por último el Judicial que sería el encargado de “castigar el crimen y deliberar sobre las disputas entre los individuos”. Más adelante afirma también que el Ejecutivo no podría verificar la actuación del legislativo, ya que esto sería despótico, pero tampoco el legislativo podría verificar la actuación del Ejecutivo con la excepción de la manera en como ejecuta las leyes.

Aquí yace el principio de la división de poderes entre estas dos instituciones. Para evitar la tiranía del Ejecutivo, el Legislativo podría verificar la ejecución de las leyes por

---

<sup>6</sup>Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, “The Spirit of the Laws”, parte 2, libro 11, capítulo 6, en Arendt Lijphardt, ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra, 1990, p. 48-60.

<sup>7</sup>Montesquieu, *The Spirit of...*, *Ibid*, p. 60.

parte del Presidente.<sup>8</sup> Como veremos, este concepto de la división de poderes sirvió de impulso a Madison para su propia concepción de gobierno.

### 2.1.3 El pensamiento de James Madison: la praxis de Montesquieu

James Madison (1751-1836), es llamado por los estadounidenses “el padre de la Constitución”. Después de una larga carrera política en su natal Virginia, fue delegado para la Convención Constitucional de 1787.<sup>9</sup> Más adelante, cuando la Constitución estuvo redactada, llegó la parte más difícil: faltaba la aprobación del documento en cada una de las trece legislaturas coloniales. Durante este periodo Madison, junto con John Jay y Alexander Hamilton, escribe el periódico *El Federalista*. La publicación periódica fue la guía constante de las acciones de su partido, el Federalista, que abogaba por un poder central. En él, proveyó muchos de los argumentos más valiosos usados por los defensores de la Constitución en todas las legislaturas estatales donde se discutió el nuevo documento.

James Madison fue un pionero y visionario en la ingeniería constitucional. “Durante la Convención de 1787, vislumbró muchos de los aspectos prácticos de las instituciones que diseñaron, incluso antes de que estas funcionaran”.<sup>10</sup> Atinó el camino a seguir en el diseño de las instituciones, aunque paradójicamente, pensaba que no existía forma de predecir el comportamiento de ellas. Al respecto decía que “el conocimiento sobre las organizaciones políticas y la conducta humana siempre sería impreciso, por lo tanto, habría

---

<sup>8</sup>*Ibid.* p. 50.

<sup>9</sup>Field Enterprises Educational Corporation. *The World Encyclopedia*, vol. 13, Nueva York, EUA, 1965, p. 30.

<sup>10</sup>Bernard Grofman y Donald Witmann, eds., *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Agathon Press, Nueva York, E.U.A., 1989, p. 12.

que observar como operan las instituciones y modificarlas paulatinamente cuando se requiriera”.<sup>11</sup>

Conviene citar sus reflexiones sobre la naturaleza humana, las cuales son como una extensión del pensamiento de Montesquieu. Decía que “la naturaleza humana es ingobernable por sus intereses y ningún tipo de convicción moral o religiosa puede servir para controlarla”.<sup>12</sup> En este sentido, afirmó, “el propósito de la organización de un gobierno es el de regular estos variados y entrecruzados intereses”.<sup>13</sup>

“Montesquieu”, decía Madison, “es el oráculo de la división de poderes”.<sup>14</sup> El principio de la división de poderes no era, en manera alguna, difícil de entender para los constitucionalistas del continente americano. Sin embargo, al ser interpretado por los constitucionalistas de las nuevas repúblicas de América, la lectura de Montesquieu dio lugar a dos formas del diseño institucional: por un lado el sistema de límites funcionales y por otro el sistema de pesos y contrapesos.

El sistema de límites funcionales fue adoptado por las repúblicas emancipadas del Imperio Español, entre ellas México. Este es un sistema en el que ninguno de los poderes tiene la facultad de entrometerse en los asuntos del otro poder. El sistema resulta de una muy estricta lectura de Montesquieu en cuanto a la división de poderes: no existe forma de que los poderes se controlen entre sí.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, p. 15.

<sup>12</sup>James Madison, *et. al.*, *The Federalist Papers*, no. 10.

<sup>13</sup>*Ibid.*

<sup>14</sup>*Ibid.*, no. 47.

<sup>15</sup>Para el sistema de límites funcionales y la lectura de Montesquieu que hicieron los constitucionalistas en la América española véase: José Antonio Aguilar Rivera, *En pos de la quimera, reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, por publicarse, Fondo de Cultura Económica, mayo de 1998.

Por otro lado, se encuentra el sistema de pesos y contrapesos.<sup>16</sup> Esta lectura madisoniana de Montesquieu aduce que cada poder puede verificar los actos del otro, con la salvedad de que ninguno puede tener dos poderes a la vez. En *El Federalista* Madison dice explícitamente. "Él [Montesquieu] no quiso decir que cada departamento [Legislativo, Ejecutivo y Judicial] no tuviera injerencia parcial o ningún control sobre los actos de los otros".<sup>17</sup> Tomando el modelo inglés, decía que, "observando bien a la Constitución inglesa, debemos percibir que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial no están totalmente separados ni son totalmente distintos entre sí".<sup>18</sup>

Esta interpretación de Montesquieu, en contraste con la lectura hispanoamericana, no es tan rigurosa y por lo visto tuvo mayor éxito en la práctica. La estabilidad política del sistema estadounidense se contrapone a la inestabilidad política que priva hasta hoy en América Latina. "De hecho, una de las cualidades que distinguen al sistema político de Estados Unidos es su notable continuidad. Si bien el sistema ha cambiado en varios aspectos durante los dos siglos en que ha funcionado, lo ha hecho en forma gradual y en su mayor parte sin cambios constitucionales formales. Nos atrevemos a afirmar que mucha de la estabilidad del sistema político estadounidense se debe a la acertada adaptación que Madison hizo de Montesquieu para las particulares circunstancias de las entonces colonias.

La Convención Constitucional fue precedida y seguida por una era de intensos debates. Durante ellos, se concibió un sistema institucional basado en la competencia entre las ambiciones particulares, mismas que se controlarían y encauzarían por medio de un

---

<sup>16</sup>Esta traducción del inglés "checks and balances" -- cuya traducción literal podría ser "vigilancia y equilibrio"-- es la más utilizada por la literatura académica y por lo tanto será la que utilizaremos en adelante.

<sup>17</sup>Madison, *The Federalist...*, no. 11.

<sup>18</sup>*Ibid*, no. 47.

sistema de “pesos y contrapesos”. En apego a este “principio estructural”<sup>19</sup>, los fundadores, encabezados por Madison, establecieron un sistema de tal manera que ninguna de las instituciones ni los individuos tuvieran todas las herramientas necesarias para emitir decisiones políticas. Este es un ejemplo admirable de la ingeniería constitucional.<sup>20</sup>

Madison, de acuerdo con las ideas de Montesquieu, escribe en *El Federalista*, que el motor de la sociedad es el interés individual. Más aún, considera que toda forma de gobierno debe respetar este interés. Así, asevera que “el interés de los hombres debe estar en conexión con los derechos que se le otorguen en cualquier circunstancia”.<sup>21</sup> El respeto al individuo y a la propiedad privada sería el marco en el que se diseñaría la Constitución de los Estados Unidos. Consciente de esos intereses, Madison ideó una forma de que los poderes fueran interdependientes mas que separados. Este sistema se llama de “pesos y contrapesos” ya que los intereses de cada poder y de cada individuo (los funcionarios y los representados) son tomados en cuenta y confrontados.

Madison inspiró un diseño que no pecaba de ingenuo. El diseño constitucional, decía el ideólogo, “no era para formar una nación de filósofos”<sup>22</sup> ni para dejar el gobierno “en manos de ángeles”,<sup>23</sup> si no para que “el gobierno se mantuviera en su lugar por medio de la lucha de intereses contrarios”.<sup>24</sup> En palabras de él mismo, “se debe fomentar la ambición para confrontar a la ambición.”<sup>25</sup> Esta es la máxima adaptación que hizo Madison de Montesquieu. Supo, filosóficamente, dar a la división de poderes, a través de su interpretación de los intereses institucionales e individuales, un mecanismo para que los

<sup>19</sup>Matthew McCubbins y Terry Sullivan, (eds.) *Congress: Structure and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York, E.U.A., 1998, p. 6.

<sup>20</sup>McCubbins, *Ibid.*

<sup>21</sup>Madison, *The Federalist...*, *Ibid.*, no. 51.

<sup>22</sup>*Ibid.*, no. 49.

<sup>23</sup>*Ibid.*, no. 51.

tres poderes se equilibraran entre sí. Congruente con su pensamiento, en la práctica estableció varios principios constitucionales para dar rienda suelta a lo que llamó “la naturaleza humana”. Al mismo tiempo enmarcó esta naturaleza humana en un esquema institucional que la mantendría en su sitio.

#### **2.1.4 La división de poderes: la interpretación de Madison.**

La Constitución es una búsqueda de los medios con los que un gobierno puede gobernar sin excederse. Es una búsqueda de un equilibrio entre la libertad individual y la autoridad. Vimos ya cómo los constitucionalistas buscaron la forma de establecer un gobierno lo suficientemente fuerte como para sostener unidas a trece partes separadas. Al mismo tiempo estaban temerosos de que este gobierno fuera demasiado poderoso. El primer límite al gobierno fue la elección directa de sus representantes por medio de votaciones periódicas, el segundo fue la institución de un sistema federal por medio del cual se le concedían numerosas facultades a cada una de las ex colonias y el tercero fue la división de poderes en tres ramas gubernamentales.

Una vez establecido que los poderes deberían estar divididos en tres, y en que cada uno tendría la facultad de verificar al otro, surgió el debate sobre la supremacía de cada uno.<sup>26</sup> Como ya vimos, la mayoría de los padres fundadores eran de origen británico, pero su vida había transcurrido, en su mayor parte, dentro de la estructura colonial. Dominaba entre ellos un sentimiento de hostilidad a la institución del Ejecutivo, representado en la

---

<sup>24</sup>Grofman, *The Federalist...*, *Ibid.*, p. 35.

<sup>25</sup>Madison, *The Federalist...*, *Ibid.* no. 51

<sup>26</sup>*Ibid.*

figura del Rey, y en varias de las colonias por los gobernadores nombrados por él.<sup>27</sup> La desconfianza se hizo evidente cuando, en 1776, ocho de los estados redactaron su Constitución. Todos ellos, excepto Nueva York, adoptaron un sistema con un Congreso fuerte y un Ejecutivo débil, casi totalmente subordinado. Sin embargo, pasado el tiempo se dieron cuenta de que el sistema basado en un Congreso fuerte no era la solución. La falta de una figura decisiva puso en peligro el destino individual de cada una de las colonias. En cambio, la figura de un Gobernador fuerte, como en el caso de George Clinton de Nueva York, le dio al estado una estabilidad política que no tenían las demás.<sup>28</sup> Durante el Congreso Continental de 1776, se hizo evidente la división entre los partidarios de uno y otro sistema. Asimismo, durante la Guerra de Independencia, tanto el recién nombrado Presidente, George Washington, como el propio Congreso vieron la incapacidad de cada una de las instituciones para obrar correctamente pero de manera separada ante la Guerra contra la metrópoli.

Tal vez el esmero de los constitucionalistas de Estados Unidos por evitar que una institución fuera superior a la otra, paradójicamente los llevó a aniquilar el poderío de cada una de ellas. Al tener el poder centralizado, la generalidad de las asambleas coloniales o legislaturas estatales estaban sometidas a una inmensa presión pública. Muchos de los constitucionalistas pensaron que los legisladores resultaban intimidados por individuos o por grupos con demasiada facilidad. Madison concluyó que “la pasión no cesa de arrancar el cetro a la razón”. En este sentido decidió fortalecer a las instituciones nacionales aislando a ese gobierno lo más posible de las presiones populares. A pesar de que estaba en favor de la preponderancia del Ejecutivo, reconoció el papel de la autoridad parlamentaria como

---

<sup>27</sup>Edmund Muskie, *et.al.*, *The President the Congress and Foreign Policy Making*, University Press of America, Washington, E.U.A., 1986, p.37.

“necesariamente dominante”<sup>29</sup> y expuso argumentos a favor de una legislatura fuerte. De ahí que los estadounidenses consideren al Congreso como “primero entre iguales” (*first among equals*).<sup>30</sup>

Tomando la experiencia de Nueva York, los constitucionalistas en 1787 decidieron fortalecer al Ejecutivo de varias maneras. Entre ellas, la que nos ocupa, fue concederle la facultad de nombrar a su equipo de trabajo, que en aquel tiempo se reducía únicamente a 3 secretarías de estado. Asimismo, se le concedió la facultad de nominar a los representantes de su país en el exterior, condicionado a la aprobación del Senado. Sin embargo, en general, podemos concluir que ninguna rama del gobierno es superior a la otra porque los vacíos o silencios constitucionales permiten la competencia del poder entre ellas.

## 2.2. El contenido y los silencios constitucionales

### 2.2.1 El contenido

Si Montesquieu fue muy escueto en lo que se refiere al diseño del sistema de división de poderes, sus lectores, los constitucionalistas de Estados Unidos, no fueron menos. La Constitución consta de sólo 7 artículos y 26 enmiendas en las que resumen el sistema político del país. La brevedad de las explicaciones de los constitucionalistas dieron lugar a la muchas veces ambigua Constitución de los Estados Unidos.<sup>31</sup> Esta vacuidad en el diseño provocó una rivalidad para obtener poder de entre cada rama del gobierno. La

---

<sup>28</sup> Muskie, *The President...*, *Ibid.*, p. 38.

<sup>29</sup> Madison, *The Federalist...*, no. 10.

<sup>30</sup> Bernard Manin, “Checks, balances and boundaries: the separation of powers in the constitutional debate of 1787”, en Biancamaria Fontana, ed., *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, Nueva York, E.U.A., s.f., pp. 27-62.

solución a estas ambigüedades la ha dado la Suprema Corte y en algunos casos han sido más bien las circunstancias históricas, más que el diseño constitucional, las que han determinado la supremacía de un poder sobre otro.

Sólo diremos que la Constitución establece que, en general, son la Presidencia y el Senado quienes hacen las más importantes decisiones en materia de política exterior: negocian tratados, aprueban los montos para ayuda a países extranjeros, o envían a representantes diplomáticos. *No* quiere decir esto que sean los únicos agentes que participen en política exterior. Por el contrario, son numerosos los actores que intervienen en ella, pero son los *únicos* dos actores a los que la Constitución confiere poderes de política exterior. Los otros actores del proceso de toma de decisiones en política exterior ni siquiera fueron imaginados por los constitucionalistas, nos referimos en particular a las comisiones del Congreso. Sin embargo, dado la gran cantidad de asuntos que el Senado tiene en sus manos, es imposible aislar la política exterior de las agencias gubernamentales, las secretarías y la Cámara de Representantes que es la que finalmente aprueba el presupuesto para que cualquier compromiso del Senado sea llevado a cabo. No obstante, es el Senado el que maneja la mayoría de estos asuntos y el que tiene preeminencia sobre los demás actores.

La Constitución no es muy específica en lo que respecta a la toma de decisiones de política exterior entre el Ejecutivo y una parte del Congreso que es el Senado. El mecanismo de decisión básico de la política exterior de Estados Unidos es que el Ejecutivo decidirá la conducta de la política exterior con el consentimiento y consejo del Senado. El

---

<sup>31</sup>Jean-Marie Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 154.

mecanismo, que se desprende del sistema de "pesos y contrapesos", da marco a las decisiones y a la negociación institucional.

### 2.2.2 Los vacíos o silencios constitucionales

La Constitución de Estados Unidos es muy escueta en la delineación de las instituciones. Como ya dijimos, los silencios constitucionales juegan un papel tan importante como el mismo contenido. El documento sólo enuncia, en un panorama muy general, las funciones de cada institución.<sup>32</sup> Los constitucionalistas dejaban al libre arbitrio de los gobiernos por venir la organización de sus funciones.

Como ya explicamos, Madison quería que la ambición confrontara a la ambición. Con este propósito dio rienda suelta a la naturaleza humana, y porqué no, a la institucional. Pero el breve documento constitucional tiene muchos vacíos y ambigüedades en su diseño que permiten ciertas libertades a esta naturaleza y no las restringe en beneficio de todos, como era el propósito original.

---

<sup>32</sup> No nos extenderemos aquí sobre lo enunciado en la Constitución, pues nuestro estudio de caso se explica más por el silencio constitucional que por el contenido de la misma. Sin embargo, en resumen, las facultades del Congreso, compartidas entre el Senado y la Cámara de Representantes, son: fijar impuestos; pagar las deudas de la nación; vigilar la defensa y el bienestar de los ciudadanos; hacer préstamos; regular el comercio internacional y nacional; legislar sobre las leyes de naturalización y de quiebra; acuñar moneda y establecer su valor; determinar el estándar oficial de pesos y medidas; establecer el servicio postal; regular e impulsar la construcción de caminos; promover la cultura y las artes y vigilar el respeto a los derechos de propiedad intelectual; establecer los tribunales inferiores a la Suprema Corte; declarar la guerra; levantar ejércitos y marina para la defensa; establecer las milicias que han de suprimir desórdenes internos; gobernar la región donde el poder del Congreso se asiente (Distrito de Columbia); admitir nuevos estados y territorios a la Unión; y legislar sobre todo aquello que requiera la buena marcha del gobierno y sus instituciones. *Constitución de los Estados Unidos*, artículo 1, sección 8, "Los poderes del congreso". Por su parte, las facultades del Ejecutivo son enumeradas en el artículo 2 sección 2 de la Constitución: funcionar como jefe de las fuerzas armadas, la marina y la guardia nacional; establecer su gabinete; conceder amnistías y perdones; establecer, con el consentimiento del Senado, tratados, nombramientos de todo representante y funcionario del gobierno de Estados Unidos, y ejecutar las leyes que mande el Congreso.

Sin embargo, tal era el deseo de los constitucionalistas por redactar la Constitución que omitieron los asuntos insalvables. Esta vacuidad sigue siendo objeto de las grandes decisiones de la Suprema Corte de Justicia que aún tiene que delimitar muchas de las facultades que la Constitución otorga vagamente o por lo menos no claramente a cada una de las instituciones.

Decía Jefferson, que "la Constitución pertenece a los vivos y no a los muertos". Como tal, el documento se adapta a nuevas circunstancias y se mantiene vigente con el paso de los siglos. Sin embargo, esta flexibilidad también se ha pagado con arbitrariedades como en el caso de nuestro estudio. Tal vez sean tres las causas de su flexibilidad: 1) su lenguaje vago y general, 2) su silencio en muchos puntos y 3) el proceso formal de enmienda.

En cuanto al lenguaje vago, la Constitución parece ser, en algunas de sus partes, intencionalmente ambigua. Tal vez esta fue la manera en que los constitucionalistas concluyeron las negociaciones para aprobarla. De cualquier manera, esta ambigüedad permitió que las generaciones futuras reinterpretaran la Constitución de acuerdo con sus circunstancias.

Esto lo podemos ejemplificar con la historia de la Suprema Corte de Justicia. La Constitución solamente la menciona como un órgano necesario para el equilibrio de poderes y no es explícita en cuanto a las facultades que se le confieren. La Constitución no especifica (ni niega) el poder de la Suprema Corte para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes. No fue si no la gran habilidad de los primeros *Chief Justice* (el equivalente del Presidente de la Suprema Corte de Justicia en México) lo que permitió

que las legislaturas estatales y las otras ramas del gobierno federal le reconocieran este poder a la mencionada institución.<sup>33</sup>

La Constitución fue tan escueta que la misma Suprema Corte tuvo que otorgarse a sí misma la facultad de decidir la constitucionalidad de las leyes. Antes de que esto sucediera, eran los tribunales estatales y sus interpretaciones las que daban validez a las leyes. En un célebre caso, el de *Marbury vs. Madison*, el *Chief Justice* John Marshall sentó las bases del Poder Judicial en los Estados Unidos. El caso estriba, casualmente, también en una nominación. Resulta que el Presidente Adams, federalista, fue derrotado en las elecciones por Thomas Jefferson, figura prominente de los antifederalistas. El día anterior al que Jefferson tomaría el poder, Adams nombró a varios funcionarios federalistas, y fueron ratificados por el Senado inmediatamente (en aquellos días el proceso legislativo del Senado funcionaba de manera eficaz). Esa misma noche, muchos de los ratificados no habían recibido formalmente el puesto. Al día siguiente, una vez que llegó Jefferson al poder, ordenó que la entrega de puestos se detuviera.

Uno de los que no recibieron su cargo, William Marbury, había sido nominado para juez federal por el Distrito de Columbia. Marbury intentó poner a prueba la autoridad presidencial y presentó una apelación a la Suprema Corte de Justicia para que obligara a Marshall, *Chief Justice* de Jefferson, que le otorgara su encargo. Marshall había sido, hasta el día anterior, el Secretario de Estado (que entonces era el encargado de los asuntos interiores y exteriores) de Adams, y por lo tanto había sido el encargado de entregar las comisiones. Finalmente, la Suprema Corte, en la voz de Marshall, se manifestó a favor de que se le otorgara su puesto a Marbury.

---

<sup>33</sup>Véase, Henry J. Abraham, *Judiciary: The Supreme Court in the governmental process*, 6a. edición, Allyn Bacon, Newton, Massachussetts, E.U.A., 1983, 231 p.

La decisión era lo menos importante, pero al pronunciarse sobre el asunto, la Suprema Corte se ganó su lugar en el poder de los Estados Unidos ya que se había superpuesto a la autoridad del Ejecutivo al pronunciarse sobre la validez de las leyes y las decisiones de los poderes federales. Marshall había dado un fallo en contra del Presidente en turno y a favor de la ratificación senatorial. Con éste fallo, la Suprema Corte se convirtió en la instancia suprema de jurisprudencia constitucional ante todos los estados. Es decir, la habilidad de Marshall ganó un espacio en aquel vacío legal de la Constitución y se apropió del poder de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las leyes.

Tampoco la facultad ejecutiva del Presidente está explícita en la Constitución. Por ejemplo, el crecimiento de la institución del Ejecutivo, de una pequeña cantidad de funcionarios hasta la enorme burocracia de hoy en día, ha estado fundamentada en una sola oración contenida en el documento: "El Ejecutivo vigilará que las leyes sean fielmente ejecutadas". Esta pequeña línea da lugar a que el Ejecutivo justifique la creación de distintas agencias gubernamentales para la ejecución de las leyes. De ahí el gigante aparato burocrático de Estados Unidos.

El lenguaje general permite nuevos significados a las palabras que los constitucionalistas usaron. Por ejemplo en la cuarta enmienda se establece que "ningún ciudadano podrá ser sujeto de 'cateos o registros injustificados' (*unreasonable searches*)". Esto se puede traducir al lenguaje de nuestros días en que el gobierno no puede utilizar ni siquiera medios electrónicos para coartar la libertad a sus ciudadanos.<sup>34</sup>

Por lo que toca a los silencios constitucionales en sí, la Constitución omite (o rehusa) referirse directamente a la organización interna de cada rama del gobierno y a los

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 96.

estrictos límites de sus facultades. Es decir, la Constitución enuncia claramente las facultades que le otorga a cada rama y también enuncia qué aspectos de la decisión deben ser compartidos. Sin embargo, no aborda sobre los aspectos del procedimiento para compartir funciones.

Estos vacíos constitucionales son los que dan rienda suelta a la naturaleza humana e institucional, y son los que permiten que un poder compita con el otro. También han permitido que, a través de la historia, sea el Congreso quien tenga un poder superior al Ejecutivo o viceversa.

Los vacíos han dado pie para que cada una de las instituciones se organice internamente y tome para sí todo el poder del que es capaz, ya sea quitándosela a las otras ramas del gobierno o abrogándose el derecho exclusivo para la toma de decisiones en algunos asuntos en particular.

Cabe destacar que los partidos políticos, las comisiones y subcomisiones en el Congreso, así como la burocracia, operan fuera del marco constitucional. No quiere decir que estén fuera de la ley, pero sí fuera del texto constitucional.

Por último, resta decir que el tercer factor de su flexibilidad es el proceso de enmienda, que permite modificar la Constitución cada vez que es necesario. Sin embargo, el genio de la Constitución es también su propia debilidad. El documento divide el poder en tantas partes sin ser explícita que a veces provoca conflictos entre los distintos niveles de gobierno. ¿Cómo es que funciona entonces?

### 2.2.3 Los vacíos constitucionales y su función.

Thomas Schelling<sup>35</sup>, politólogo de la Universidad de Harvard, pretende explicar, por medio de sus teorías de acción colectiva, la aparente contradicción entre la vacuidad legal y el adecuado funcionamiento de los sistemas políticos. En su libro, *La estrategia del conflicto*, expone la idea de que en algunas sociedades suficientemente cohesionadas existen “puntos focales” que hacen innecesaria la explicación detallada de cada uno de los aspectos del sistema.

Los puntos focales los explica en el sentido de que cada individuo que conforma la institución sabe a dónde se dirigen los otros sin la necesidad de reglas escritas. De acuerdo con Schelling, este es el principio que permite el funcionamiento adecuado de las sociedades. En estas sociedades abunda la confianza y todos comparten la visión de lo que se quiere de la sociedad. Esto sucedió con los constitucionalistas: todos estaban de acuerdo en lo que iban a querer de sus instituciones. Tenían puntos focales.

En contraste con el caso de la Suprema Corte, la Constitución fue más explícita en las facultades que se le confirieron al Congreso y en cuanto a la división de éste en dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Representantes. Incluso, es la primera institución delineada por ella.<sup>36</sup> Sin embargo, nada dice respecto a la forma en que estarían organizadas internamente cada una de ellas.

---

<sup>35</sup>Thomas Schelling, *La estrategia del conflicto*. Era, México, 1989, 283 p.

<sup>36</sup>Norman J. Ornstein, ed., *Congress in Change*, Praeger Publishers, Nueva York, E.U.A., 1975, p. 8.

Fueron las circunstancias externas y, en muchos casos, las deficiencias operativas las que modelaron las reglas y la estructura interna de cada cámara.<sup>37</sup> Pero sin duda los “puntos focales” estuvieron presentes al hacer estas modificaciones. Casi inmediatamente después de redactada la Constitución, el Congreso se dio cuenta de que los silencios en las leyes iban a causar serias controversias constitucionales. Por ello, en noviembre 1791, tres años después de su ratificación, la Constitución tuvo diez enmiendas.

La enmienda que nos interesa ejemplifica como las lagunas legales dieron al gobierno federal problemas de jurisdicción desde los primeros tiempos. Al principio, los estados aún reclamaban sus derechos pero no todos estaban escritos. Con el propósito de corregir estas lagunas o controversias, el Congreso redactó: “Todos aquellos poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ella a los estados, están reservados a los estados respectivamente o al pueblo”.<sup>38</sup>

Esto es un ejemplo de cómo dieron fin a una controversia constitucional: la de los estados y el gobierno central. Sin embargo, nunca tuvo lugar una enmienda que solucionara los problemas de límites entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Tal parece que la historia fue la que dio la solución o por lo menos aclaró el proceso de sus relaciones o sobre la preponderancia de alguno de estos. Resulta que los “puntos focales” de que nos habla Schelling hacían innecesaria esta separación tajante. Por el contrario, como ya explicamos, los constitucionalistas quisieron que el conflicto diera como resultado un mejor gobierno. No obstante, tal parece que la ausencia de puntos focales y el aumento del conflicto de intereses en el interior del Congreso de Estados Unidos, a veces, llevan al país en una dirección distinta a la propuesta por los constitucionalistas.

---

<sup>37</sup>*Ibid.*, p.ix.

<sup>38</sup>The Constitution of the United States, X ammdment, en Louis Henkin, *Foreign Affairs...*, *Ibid.*, p.75.

## Conclusiones del capítulo

Este capítulo está dedicado a revisar el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos a la luz de los silencios constitucionales y cuál fue el sentido que los constitucionalistas dieron a la Carta Magna. En teoría, el sistema de pesos y contrapesos en Estados Unidos debería funcionar adecuadamente, ya que se toma en cuenta a los intereses de los individuos y de cada una de las instituciones. Con ésto dejaron que compitan en un libre juego de poder. Los constitucionalistas confiaban en los contrapesos que podía ejercer una institución sobre otra. Sin embargo, nunca se imaginaron que las circunstancias desvirtuarían las instituciones. Tampoco pensaron en que un individuo se podría salir de los cauces institucionales y hacer contrapeso como individuo a otra institución.

Tal vez era muy temprano para pensar que, dentro de cada órgano del gobierno, el poder se divide y se subdivide hasta llegar a la responsabilidad y el papel del individuo. En cada uno de estos niveles, se compete por el poder. Sin embargo, el poder es un recurso limitado tanto por leyes como por la misma cantidad poder. El sistema de pesos y contrapesos precisamente trata de evitar que algún individuo, órgano o institución se adueñe de todos los recursos de poder y de toma de decisiones. El diseño constitucional e institucional circunscribe al individuo a tomar decisiones en determinada forma.

Sin embargo, los constitucionalistas no imaginaron que la historia llevaría el papel del individuo a extremos inusitados. Lo grave del asunto es cuando en las decisiones de política interna o externa predomina el interés individual sobre el de una nación. Esto sucede muy frecuentemente en el Senado y en menor medida en la Cámara de Representantes. Los individuos que componen al Congreso se encuentran cada vez más

ligados a intereses ajenos al nacional y responden cada vez menos a los intereses de la nación.

Como podemos deducir, es válido el interés en el sistema de pesos y contrapesos de Estados Unidos. Pero, ¿qué pasa cuando este juego es llevado a la toma de decisiones en política exterior? ¿Justificarían los constitucionalistas una decisión individual que comprometiera los intereses nacionales? Ciertamente no. Pero la realidad es otra. El Senado de los Estados Unidos, encargado de hacer contrapeso al Ejecutivo en materia de política exterior, ya no funciona como lo pensaron los constitucionalistas. La división interna del poder del Senado, como consecuencia de la división del trabajo legislativo, se ha originado por las circunstancias históricas, pero en mucho también de los individuos que la presiden. La división del trabajo, representado en el sistema de comisiones, permite la conformación de feudos de poder en el Congreso y cada uno de sus actores toma para sí el poder que otros dejan.<sup>39</sup>

Las instituciones no sólo responden a la naturaleza humana, como apuntaba Montesquieu, sino que también responden al modo en que estas instituciones permiten dar rienda suelta a esta naturaleza, como Madison lo pronosticó acertadamente. A nuestro parecer, la intención de Madison y de los constitucionalistas es que, cada asunto por resolver se convirtiera en una “manzana de la discordia”. Por esta manzana, o las que hubiesen, las instituciones librarían una Guerra de Troya tomando para sí la parte que les corresponde en el asunto.

---

<sup>39</sup> Esta es una aplicación muy burda que nos permitimos hacer de la escuela del realismo. Morgenthau habla de Estados, pero hacemos el símil con los individuos. Hans Morgenthau, “Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace”, en John A. Vazquez, *Relaciones Internacionales...*, *Ibid.* p. 53.

## Capítulo 3

### El Senado estadounidense y su evolución de acuerdo con los silencios constitucionales

#### Introducción

En virtud de que el caso de Jesse Helms se lleva a cabo dentro del Senado, nos limitaremos a hablar de esta institución. Veremos cómo el diseño constitucional se distorsiona en la práctica y cómo el propósito original de los constitucionalistas se distorsiona por la parquedad del lenguaje constitucional.

La primera característica del proceso de decisión en el Senado es que muchas de las decisiones tienen que ser aprobadas también por la Cámara de Representantes, su contraparte en el Congreso. Sin embargo, nos abstendremos de hablar de ésta debido a que la facultad de ratificar nominaciones del Ejecutivo corresponde únicamente al Senado y es el caso que nos ocupa.

#### 3.1 Antecedentes históricos y evolución de algunas facultades del Senado

El bicameralismo tiene sus orígenes recientes en Montesquieu, quien además de separar el poder Legislativo y Ejecutivo, también afirmó que el poder Legislativo tendría que estar dividido en dos. Una de las partes representaría los intereses de la nobleza y otra los del pueblo.<sup>1</sup> Manufacturar una nobleza para emular al sistema británico o encajar en la teoría de Montesquieu resultaba impensable para los constitucionalistas. Además, la mayor parte de ellos temía enormemente el poder de un legislativo absoluto por la experiencia con el Parlamento inglés. La minoría proponía una cámara con tintes aristocráticos. Entre ellos

---

<sup>1</sup>Montesquieu, *The Spirit of...*, *Ibid.*, 61.

John Dickinson, delegado por Delaware, dijo que el Senado tendría que ser lo más parecido posible a la Cámara de los Lords. Asimismo, Hamilton propuso que los senadores fueran vitalicios.<sup>2</sup> Pero, ante esta controversia en la Convención Constitucional apareció la delegación de la Colonia de Virginia, que tuvo las mejores propuestas. Además de contar con Madison entre sus miembros, la delegación contó con la presencia de Edmund Randolph, quien propuso que los estados, en vez de una nobleza, tuvieran voz por medio del Senado. A esta solución se le conoce como el Plan Randolph.<sup>3</sup>

El Plan Randolph no sólo dio solución al problema del bicameralismo, sino al sometimiento de las legislaturas estatales al gobierno central. Por aquellos tiempos, los estados no aceptaban con entusiasmo la idea de unirse para formar una nación. Es por ello que faltaba un cuerpo en el que los estados dieran voz a sus demandas y estuvieran representados independientemente del tamaño y la población con que contaran. El plan Randolph fue la clave del asunto. Los estados aceptaron delegar muchos de sus poderes a cambio de esa representación en el gobierno central. A partir de entonces quedó asentado en la Constitución que: "Todos los poderes aquí concedidos invertirán al Congreso de los Estados Unidos, que consistirá de Senado y Cámara de Representantes"<sup>4</sup>

Las dos cámaras del Congreso de los Estados Unidos derivan del compromiso soberano entre los diferentes estados de la Unión, alcanzado en la Convención Constitucional de 1787. A diferencia de la Cámara de Representantes, en donde el número de miembros está determinado por la población de cada distrito electoral, en el Senado cada estado tiene la misma representación y el mismo poder de voto. La Constitución otorga a ambas cámaras la misma responsabilidad para declarar la guerra, mantener las fuerzas armadas, emitir impuestos, otorgar préstamos, acuñar moneda, regular el comercio y

---

<sup>2</sup>Harris, *Deadlock...*, *Ibid.*, p. 12

<sup>3</sup>Baker, *House and...*, *Ibid.*, p. 32.

<sup>4</sup>*The Constitution of the United States*, Art. 1 secc. 1, en Henkin, *Foreign Affairs...* *Ibid.*, p.537.

legislar sobre todos aquellos asuntos que hacen posible las operaciones del gobierno. La Cámara de Representantes tiene la facultad exclusiva de legislar sobre el presupuesto, sin embargo, el Senado tiene la facultad exclusiva de aprobar y ratificar tratados, *así como aprobar las nominaciones enviadas por el presidente.*<sup>5</sup>

La Constitución estipula que los senadores tengan como mínimo la edad de 30 años, sean ciudadanos de los Estados Unidos (ya sea por nacimiento o naturalización) y residan en el estado al que representan. Originalmente, la Constitución requería que las Legislaturas Estatales eligieran a los senadores, pero en 1913 la decimoséptima enmienda constitucional estableció la elección directa de estos. Esta enmienda dio al Senado una imagen de mayor legitimidad ante el pueblo estadounidense. Los senadores, a pesar de la responsabilidad que conlleva su cargo, no sabían cuál era su función exacta. Incluso la organización interna de la Cámara era incierta.

Allá por 1789, las sesiones del Senado se conducían a puerta cerrada. Además, se reunían en Nueva York o en Filadelfia, la antigua capital, por dos razones: eran las únicas ciudades lo suficientemente grandes para garantizar la secrecía de sus reuniones y eran las mejor comunicadas de aquél entonces. Sin embargo, la opinión pública los obligó a abrir un recinto para los visitantes, mismo que abrieron en 1795.<sup>6</sup> En 1800, los poderes se asentaron definitivamente en el recién creado Distrito de Columbia, en donde se construyó el edificio que alberga a las Cámaras del Congreso.<sup>7</sup>

Los primeros senadores estaban convencidos de que debían funcionar como un consejo de asesores para el Presidente y como miembros expertos para perfeccionar, a través de enmiendas, las leyes emitidas por la Cámara de Representantes. La Constitución

---

<sup>5</sup>Ver Art. III constitucional, *Ibid.*

<sup>6</sup>Véase Richard Streb, *The First Senate of the United States, 1789-1795*, Bronx County Historical Society, Nueva York, E.U.A., julio 1995, p.11.

no había delimitado claramente sus funciones. Pero la historia les daría el rumbo a seguir. Para 1830, el Senado tuvo en su seno a las figuras más prominentes de su época y a los mejores oradores. Con ello cambió el concepto de las funciones del Senado, en adelante se discutirían los grandes temas del país. Alexis de Tocqueville, quien visitó en aquella época al Senado, lo calificó como un cuerpo de "elocuentes abogados, distinguidos generales y sabios magistrados, cuyas palabras ensombrecen a los mejores debates parlamentarios de Europa."<sup>8</sup>

Durante los años siguientes, el Senado debatió el asunto de la autoridad federal sobre los derechos estatales, así como la expansión de la esclavitud en los distintos territorios. Los constitucionalistas habían "omitido" el problema al diseñar la Constitución. Tarde o temprano ese silencio constitucional costaría una guerra civil. A pesar de los grandes esfuerzos que los senadores realizaron en torno de la situación de la población negra en los estados del sur, no se pudo evitar la guerra que estuvo a punto de acabar con la Unión. Los miembros sureños del Senado abandonaron sus escaños tan pronto su territorio se separaba de la federación. Durante la guerra, el Senado se ocupó sólo de los asuntos que concernían a los estados del norte. Así fue como en 1861, el nuevo Partido Republicano se convirtió en mayoría de un Senado notablemente reducido.<sup>9</sup>

Después de la Guerra, algunos senadores que favorecían la rápida reconstrucción de los estados del sur se enfrentaron con el Presidente Andrew Johnson, quien adoptó las políticas más indulgentes pero no las más vigorosas del Presidente Lincoln. Estos enfrentamientos con los sureños llevaron a juicio político (*impeachment*) al Presidente,

---

<sup>7</sup> The Senate of the United States, 104 legislatura, S.PUB 104-5, *Learning About the Senate, a Brief History of Senate*, documento de distribución gratuita preparado por la dirección del Comité Senatorial de Reglas y Administración presidido por el Senador John Warner, 1997.

<sup>8</sup>Baker, *House and...*, *Ibid.* p. 37.

<sup>9</sup>The Senate, *Learning...*, *Ibid.*, p. 4.

quien por un momento pareció obligado a renunciar por una votación en su contra en el Senado. Sin embargo, lo salvaron los votos de algunos senadores independientes.<sup>10</sup>

Cabe destacar que el juicio político, aunque poco frecuente, es uno de los instrumentos del equilibrio entre los poderes. El Congreso puede levantar cargos legales en contra del Ejecutivo. La Cámara de Representantes puede votar a favor del juicio y esta iniciativa es enviada al Senado. Sin embargo, a pesar de que la iniciativa provenga de la otra Cámara es el "Senado quien tiene la facultad exclusiva de llevar a cabo un juicio político".<sup>11</sup> El juicio es presidido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y el jurado lo componen los miembros del Senado. El Presidente no puede ser juzgado si no están presentes dos tercios de la totalidad de sus miembros.

Después del juicio contra Johnson, la fuerza del Ejecutivo se vio minada durante el resto del siglo XIX. Con ello, el Senado se convirtió en la más importante institución del gobierno federal. Los senadores renovaron el antiguo debate de la Convención de 1787, al convenir que el Ejecutivo debía estar subordinado al Legislativo y que sus funciones se deberían limitar a ejecutar las leyes promulgadas en el Congreso. Sin embargo, nunca resultaron estas maniobras de enmendar la Constitución para tal efecto. La única reforma importante de ese periodo es que en 1913 se enmendó la Constitución para que los senadores fueran electos por medio de votación popular.<sup>12</sup>

Ciertamente, ninguna de las personalidades que ocuparon la presidencia ejercieron gran liderazgo para recuperar el poder que anteriormente otros ganaron para esta institución. Sin embargo, a principios del siglo veinte, las figuras de Theodore Roosevelt y Woodrow Wilson desafiaron el poder del Senado y restablecieron el poder de la Casa Blanca. Con todo, el Senado asestó un gran golpe a Wilson al final de su presidencia

---

<sup>10</sup>Nevins, *et.al.*, *Breve historia*, *Ibid.*, p. 109.

<sup>11</sup>*The Constitution...*, *Ibid.*, Art. secc. 3.

<sup>12</sup> Enmienda XVII. 31 de mayo de 1913.

cuando por un voto de la mayoría se rechazó la ratificación del Tratado de Versalles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial y creó la Liga de las Naciones.<sup>13</sup>

En los más oscuros años de la “Gran Depresión”, el Senado respondió de manera entusiasta al *New Deal* del Presidente Roosevelt, programa por medio del cual se pretendía la recuperación y la reforma del sistema financiero y político.<sup>14</sup> Por estos años, la gran actividad legislativa y la gran diversificación de los asuntos del Estado alteraron el tamaño, configuración y propósitos del gobierno federal. Para 1937, el Senado no había roto con el aislacionismo que privaba en la ideología de muchos de sus miembros. Esta postura limitaba muchas de las acciones del Presidente en el contexto internacional. Sin embargo, el ataque a Pearl Harbor marcó definitivamente a la opinión pública estadounidense, por lo que los senadores, buscando su aprobación, compitieron por encabezar el esfuerzo de guerra.<sup>15</sup>

En 1946, ocurrió una de las grandes reformas del Senado. La aprobación de la ley de reorganización legislativa reformó el sistema de comisiones y le otorgó al Senado fondos monetarios específicos para contratar de manera permanente a expertos en los temas de interés legislativo. Esta ley trajo como consecuencia que el trabajo de las comisiones se especializara aún más, consiguiendo estas instituciones tener la última palabra en los temas de su competencia.<sup>16</sup> Otra vez intervenía en la historia un silencio constitucional. Cabe destacar que la Guerra Fría trajo consigo la aceleración de los trabajos del Congreso, ya que ahora se tenían que debatir temas como la expansión de las fuerzas armadas, los sistemas de defensa, la ayuda internacional, así como la asistencia económica y militar a sus aliados.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup>Véase, Henry Kissinger, *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 214-242.

<sup>14</sup>Nevins, *et.al.*, *Breve historia...*, *Ibid.*, pp. 335-354.

<sup>15</sup>Véase Henry Kissinger, *La Diplomacia...*, en especial el capítulo XV, *Ibid.*, pp. 353-378.

<sup>16</sup>Para una mejor explicación de los cambios en el sistema de comisiones en la historia, véase Barbara Sinclair, *The Transformation of the US Senate*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, E.U.A., 1990, 478 pp.

<sup>17</sup>Véase Kissinger, *Mis Memorias...*, *Ibid.*

Asimismo, ésta fue la época de oro del Senador Joseph McCarthy quien desató una exacerbada cacería de “comunistas” por todo el sistema político de Estados Unidos. Bien valiera hacer una tesis de su influencia individual sobre la política exterior de Estados Unidos. El Senador desató un terror tal que el Partido Comunista fue prohibido en los Estados Unidos por considerar que sus actividades eran “anti-estadounidenses” (*unamerican activities*). Este pánico ayudó a la “satanización” del comunismo y de las ideas socialistas en la opinión pública de su país. La principal consecuencia de la influencia individual del Senador fue que se deterioraron aún más las relaciones con la Unión Soviética.<sup>18</sup>

Durante la década de 1950, el Senado también se enfrascó en intensos debates sobre los derechos civiles que se vieron obstruidos con la práctica del filibusterismo.<sup>19</sup> De acuerdo con las reglas internas del Senado, a ninguno de sus miembros se le puede arrebatar la palabra, ya que representa a los intereses de un estado de la federación. Esto les permite justificar que no tengan límite de tiempo para sus discursos. Se le llama filibusterismo u obstruccionismo al abuso de este privilegio del Senado. La prerrogativa senatorial ha sido utilizada como arma política para obstruir el trabajo legislativo. Puede usarse también, y se usa frecuentemente, para impedir la aprobación de una iniciativa que lesiona los intereses del estado o del electorado al que representa un Senador. Esta facultad es otra de las grandes diferencias que tiene el Senado con la Cámara de Representantes. Sería imposible homologar esta facultad por la enorme dificultad que implicaría ceder la palabra ilimitadamente a los 435 miembros de la Cámara.<sup>20</sup> Los miembros del Senado sólo son 100, dos por cada estado de la federación.

---

<sup>18</sup>Robert Griffith y Joseph R. McCarthy, *The Politics of Fear: Joseph R. McCarthy and the Senate*, 2a. edición, University of Massachusetts Press, E.U.A., 321 p.

<sup>19</sup>Sarah Binder y Steven S. Smith, *Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate*, Brookings Institution, Washington, E.U.A., 1997, 403 p.

<sup>20</sup>Baker, *House and*, *Ibid...*, p. 49-81.

Actualmente, el filibusterismo puede ser derrotado por medio de una moción que requiere de una mayoría simple en el Senado. A esta moción se le llama *clouture* o moción de cierre de debate. Pero aún con ello, los senadores todavía pueden hablar treinta horas sin parar. El obstruccionismo llegó a ser tan grave durante los debates sobre los derechos civiles de la población negra, que entre el 28 y 29 de agosto de 1957, el Senador Strom Thurmond de Carolina del Sur<sup>21</sup>, habló sólo con una breve interrupción, durante 24 horas y 19 minutos en contra de estos derechos.<sup>22</sup> Sin embargo, los debates derivaron en la Ley de Derechos Civiles de 1964 y la Ley Electoral de 1965, por medio de las que se le otorgaron iguales derechos políticos y sociales a los ciudadanos negros de aquel país y se garantizaba el derecho a voto a los mismos.<sup>23</sup>

Asimismo, en la década de 1960, los debates se centraron en Vietnam. A pesar de que la mayoría aprobó la Resolución del Golfo de Tonkin en 1964, posteriormente muchos de ellos renegaron de la forma en que se aplicó y promovieron su derogación.<sup>24</sup> Este debate llevó a promulgar la Ley de Poderes de Guerra de 1973, en la que se requiere al Presidente notificar al Congreso y la aprobación del mismo cada vez que envía tropas al extranjero. Este asunto es considerado como un aspecto clave del equilibrio entre el Presidente y el Senado en materia de política exterior.

Al igual que todas las leyes, la Ley de Poderes de Guerra (*War Powers Act*), que se desprende de la facultad constitucional del Congreso para declarar la guerra, goza del privilegio de interpretación y no se aplica con la intención original de sus redactores. La

<sup>21</sup>Strom Thurmond, nacido en 1902, por aquel entonces pertenecía al Partido Demócrata y es considerado como el miembro con el voto más conservador del Senado junto con Jesse Helms. Ahora, es el republicano de más edad en el Congreso. En 1997 declaró que en el año 2000 se retiraba. Véase *The Almanac of American Politics*, 1998, p. 938.

<sup>22</sup>*Libro Guinness de los Récords de 1992*, Producciones Jordan, 38 edición, Madrid, España, 1991, p. 93.

<sup>23</sup>Para las circunstancias históricas del proceso, Véase, Nervins, *Breve Historia...*, p. 297.

<sup>24</sup>Resolución con la que se autorizó al Presidente Johnson para hacer uso y enviar discrecionalmente tropas a Vietnam. Véase Henry Kissinger, *La Diplomacia...*, *Ibid.*, p. 651 y Ezra Y. Siff, *Why the Senate Slept? The Gulf of Tonkin Resolution and the Beginning of America's Vietnam War*, Praeger, Nueva York, E.U.A., 1998, 441 pp.

reciente ley permitía al Presidente que “en casos de emergencia” desplegara tropas donde se necesitaran. Se supone que a partir de ese momento, el Congreso tiene 90 días para decidir si la emergencia es tal que lesiona los intereses nacionales. En caso contrario las tropas deben volver inmediatamente. En la Guerra del Golfo, Bush consiguió el apoyo de varias naciones, consiguiendo la victoria sobre Iraq en unas cuantas semanas, antes de que se cumpliera el plazo de 90 días. Con ello se hizo innecesaria la intervención del Congreso y el Ejecutivo actuó por su cuenta.<sup>25</sup> El Senado, lejos de protestar o intentar devolver a las tropas, se unió en su mayoría, como convenía políticamente, a los vitores populares para el Presidente. Por supuesto, a los noventa días se aprobó el envío de tropas.

Otro episodio importante es el asunto de las irregularidades de la campaña presidencial de 1972. El robo en el edificio Watergate, que era a la sazón el cuartel general del Partido Demócrata, provocó una investigación encabezada por el Senador por Carolina del Norte, Samuel Ervin, (colega del mismo estado que Jesse Helms). Los testimonios y la evidencia recolectados por Ervin llevaron a la renuncia del Presidente Nixon, quien se encontraba ante un inminente juicio político.<sup>26</sup> A partir de entonces, el Senado se ha restringido a mantener el equilibrio con el Presidente, apoyando sus acciones pero manteniendo una estrecha vigilancia de sus actos. Durante los años ochenta, el Presidente Reagan tuvo mucho poder durante su periodo porque el Senado era tan conservador como él en sus posiciones sobre los asuntos en el exterior.

Entre los casos actuales en donde interviene la institución son el asunto del financiamiento de campañas y el caso Whitewater, en donde el Senado ha encabezado las investigaciones. En el primer caso, varios senadores y el Presidente han sido acusados de financiar sus campañas gracias a las aportaciones de gobiernos extranjeros o utilizando su

---

<sup>25</sup> Bárbara Driscoll y Mónica Vereca, (coords.), *La administración Clinton*, CISAN/UNAM, México, 1995, p. 108.

posición política privilegiada. La Senadora Republicana por California, Dianne Feinstein, se encuentra bajo sospecha de recibir fondos de campaña por parte del gobierno de China, destacando que California es el más beneficiado por las relaciones comerciales con ese país.<sup>27</sup> Por otro lado, en el caso Whitewater, el Presidente Clinton fue acusado y exonerado por el Senado al lucrar con la Casa Blanca: en 1996 obtuvo fondos para su campaña al vender los lugares para una cena en la mansión oficial y alquilar cuartos en ella por una noche. Recientemente, el Presidente Clinton también fue acusado de perjurio por su relación con la becaria Monica Lewinski, y enfrentó un juicio político (*impeachment*) por parte del Senado del que salió apenas librado.

Éste y otros asuntos como el "veto selectivo en materia presupuestal" (*Line Item Veto*) y el equilibrio del presupuesto (*Balanced Budget Amendment*) en este año (2000) ocupan la atención de los senadores. El veto selectivo se debate en las dos Cámaras del Congreso, pues quiere decir que le otorgan al Presidente la facultad de vetar sólo algunas partes del presupuesto, en vez de que lo vete en su totalidad. Sería mucho más fácil, con este tipo de veto, terminar con el largo proceso presupuestal. Sin embargo, hay un bando mayoritario que piensa que esta facultad minaría al Congreso el poder de "la bolsa" (*the power of the purse*) que le otorga exclusivamente la Constitución. Es decir, el Presidente tendría manera de intervenir directamente en la forma en que se gasta el dinero de la federación.

Por otra parte, el equilibrio presupuestal es una consecuencia del excesivo endeudamiento de la administración Reagan. Este Presidente se lanzó a una febril campaña de nuclearización y gastos de defensa durante la década de 1980. Como tenía a su favor una

---

<sup>26</sup> Véase, entre otros, a Gerald Ford, *Tiempo de Conciliar. La Autobiografía de Gerald R. Ford*, Lasser Press Mexicana, México, febrero de 1980, 314 pp.

<sup>27</sup> Bruce Stokes, "The China Challenge", *National Journal*, 15 de marzo de 1997, vol. 4, no. 27 y Greg D. Kubiak, *The Gilded Dome: The U.S. Senate and Campaign Financing Reform*, University of Oklahoma Press, E.U.A., junio de 1994, pp. 127-190.

mayoría en el Senado, misma que aprobaba los programas de política exterior, no hubo quien se le opusiera significativamente en sus gastos. Incluso, se le reconoce como un verdadero líder republicano ya que logró unificar a su partido en distintos rubros sociales y económicos. Esta cohesión partidista le permitió obtener del Congreso la autorización para endeudarse desmedidamente. Por ello, los congresistas actuales han lanzado una ofensiva en cuanto al gasto público y han tratado de obligar a Clinton que equilibre el presupuesto para el año 2000.

### 3.2 La organización y estructura del Senado.

#### 3.2.1 El liderazgo en el Senado

El Senado circunscribe a sus miembros a determinados patrones de conducta. En tanto que es la Constitución que nos da el marco de sus acciones. En general, el Senado es una institución informal en la que sus miembros funcionan en un ambiente de deferencia. Buena parte de los asuntos procedimentales se manejan por acuerdo unánime.<sup>28</sup>

A pesar de la deferencia y la igualdad de trato entre sus miembros, de acuerdo con la carta constitucional, el Senado tiene varios líderes. El primero, nombrado por la Constitución, es el Vicepresidente de los Estados Unidos. Nominalmente, de acuerdo con la sección 3 del Artículo I, "El Vicepresidente de los Estados Unidos será el Presidente del Senado pero no tendrá voto excepto en caso de empate".<sup>29</sup> Sin embargo, casi nunca esta presente en las sesiones.

Previsoramente, este mismo artículo de la Constitución establece que, en ausencia del Vicepresidente o cuando este ocupe la presidencia de Estados Unidos, el Senado nombrará de entre sus miembros al Presidente *pro tempore*. También establece que

---

<sup>28</sup>Congressional Quarterly, *El Congreso...Ibid.*, p. 48-49.

nombrará a otros funcionarios internos.<sup>30</sup> En la práctica es el Presidente *pro tempore* quien preside las funciones del Senado.

Otros líderes no menos importantes, pero que no contempla la Constitución, son los líderes de la mayoría y de la minoría de los partidos políticos. La Constitución tampoco habla de los partidos, por lo que estos liderazgos son de aparición relativamente reciente en el Senado. Sin embargo, desde el principio de sus funciones, en el Cámara Alta han aparecido senadores que tienen particular relevancia en su partido y agrupan a algunos otros senadores que comparten su ideología, intereses o que les unen vínculos geográficos. Inclusive, les puede unir sólo una cuestión legislativa en particular. Pero no fue hasta entrado este siglo que los líderes partidistas en el Senado fueron oficialmente reconocidos como funcionarios legislativos.<sup>31</sup>

El Líder de la Mayoría (*Majority Leader*) representa los intereses del partido mayoritario en la Cámara. El de la minoría (*Minority Leader*) trata de coordinar los esfuerzos de la oposición. Cada uno trata de dar coherencia a la labor legislativa de los senadores electos de su partido. A pesar de que estos funcionarios de partido son reconocidos por las reglas del Senado cada vez resulta más un formalismo el que los senadores acudan a su partido para ganar las elecciones. Por lo general, la mayoría de ellos, como Jesse Helms, tienen maquinarias de procuración o recolección de fondos de campañas que les exime prácticamente de cualquier obligación con su partido.<sup>32</sup>

De cualquier manera, los líderes de partido siguen siendo funcionarios importantes porque devuelven los favores recibidos. Es decir, si uno de los líderes obtuvo el apoyo de un senador para una cuestión en particular, este senador puede esperar a cambio el apoyo

---

<sup>29</sup>*The Constitution of.... Ibid.* p. 589.

<sup>30</sup>*Ibid.*

<sup>31</sup>Floyd M. Riddick, *Majority and Minority Leaders of the Senate*, Government Printing Office, Washington, D.C., E.U.A., 3 de abril de 1997, p. 2.

del líder para promover su propuesta dentro de las filas del partido, mientras la propuesta sea congruente con su ideología. De hecho, el líder se encuentra en posición de ayudar a cualquier senador en aquellos casos en que no pudiera hacerlo solo. "Algunos senadores en lo individual consultan a los líderes sobre las siguientes cuestiones: cuándo participar en el debate; cuestiones a someter en una comisión; nombramientos particulares que desee el partido; la aprobación de determinadas legislaciones; y la ratificación de determinadas nominaciones por parte del Ejecutivo".<sup>33</sup> Existen muchos otros funcionarios dentro del Senado, pero sin duda, los más importantes líderes del Senado son los presidentes de las comisiones.<sup>34</sup> Para describirlos, veamos primero el sistema de división del trabajo legislativo.

### 3.2.2 El sistema de comisiones

Existe mucha y muy variada literatura sobre el sistema de comisiones en Estados Unidos. Dentro de ésta, algunos investigadores han tratado de modelar ciertos arreglos institucionales a partir de modelos que se basan en el supuesto de actores racionales que buscan maximizar su bienestar, restringidos por la escasez de poder y por procedimientos institucionales. Estas explicaciones hacen énfasis en el problema de acción colectiva – el proceso de asignación a comisiones, los mecanismos de toma de decisión y la designación de los legisladores a varias comisiones simultáneamente – y los procesos diseñados para reducir la incertidumbre sobre la jurisdicción en los temas que el Congreso maneja. Estos arreglos institucionales, como es el caso de la cortesía senatorial, que será descrita

---

<sup>33</sup>Larry Sabato, *PAC Power, Inside the World of Political Action Committees*, WW Norton and Co., Nueva York, E.U.A., 1984, p. 59.

<sup>33</sup>Riddick, *Majority...*, *Ibid*, p. 2.

<sup>34</sup>David E. Price, *Who makes the Laws?: Creativity & Power in the Senate Committees*, Transaction Publishing, E.U.A., 1972, 316 pp.

posteriormente en el apartado referente a las ratificaciones, son producto de la decisión colectiva de los legisladores que tienen motivaciones distintas.

Una parte de la literatura usa la elección racional y la teoría de juegos para modelar algunos de los procesos relacionados al sistema de comisiones. Maltzam,<sup>35</sup> por ejemplo, utiliza estas herramientas para identificar los principales agentes contra quien compite cada comisión en determinados temas. Asimismo, con su modelo analiza las motivaciones de las comisiones y de sus competidores.

Otra parte de la literatura trata sobre el poder de las comisiones. Las comisiones legislativas tienen la capacidad de controlar cuales iniciativas serán tratadas en el pleno (*gatekeeping*) e influir así en la oportunidad de los legisladores de conseguir sus metas en las áreas políticas de su interés.

También se discute el monopolio sobre la información. Como órganos especializados, las comisiones tienen acceso a información que, generalmente, está fuera del alcance de legisladores individuales. Por otra parte, argumentan que la fuente institucional del poder de las comisiones se encuentra en la secuencia del proceso legislativo.

La deferencia de los miembros del pleno frente a las decisiones de una comisión se basa en la capacidad de ésta de vetar una iniciativa después de que ha pasado por el pleno. Los legisladores respetan las decisiones de las comisiones no sólo porque respetan su experiencia y su control de la agenda de debates, sino por el modo en que está diseñada la secuencia de toma de decisiones en el Congreso.

En general, los estudiosos del sistema político estadounidense coinciden que la mejor forma de explicar la estructura y el funcionamiento de Senado (y del Congreso) es a través del sistema de comisiones. Una referencia obligada sobre los comisiones en Estados

Unidos es el estudio de Woodrow Wilson quien, en su tesis de licenciatura, asevera que el gobierno de los Estados Unidos se lleva a cabo por medio de las comisiones en el Congreso.<sup>36</sup> Decía Wilson que las comisiones son como “pequeñas legislaturas”.<sup>37</sup> La mayoría de las actividades del Congreso son realizadas por estas comisiones que se dividen la pesada carga legislativa.<sup>38</sup> Sus procedimientos se asemejan en mucho a los del pleno.

Los padres fundadores analizaron el efecto que tiene el diseño institucional en el comportamiento de los miembros de la institución y viceversa. Estas preguntas se pueden trasladar al estudio del Congreso: ¿Por qué existen las comisiones? y ¿por qué los miembros del Congreso coordinan sus votos a través de un sistema de comisiones y no a través del simple voto mayoritario? Si extendemos el alcance de este planteamiento podemos preguntarnos: ¿qué peso tienen los individuos en la institución de la que forman parte?

Desde los primeros tiempos, el Congreso encontró que la división de su trabajo legislativo en comisiones era necesario para los numerosos asuntos que tenía pendientes la nación que recién surgía. En 1800, comenzaron con cuatro comités permanentes en la Cámara de Representantes. El número de sus comisiones creció rápidamente al mismo tiempo que el país se expandía geográfica y económicamente. Para 1909, en la Cámara existían 61 comisiones que versaban sobre temas tan inútiles como el de “ventilación y acústica.” En contraste, hasta 1889 el Senado debatía sólo los asuntos que escogía y estos los resolvían rápidamente porque sólo eran 13 estados, es decir, 26 senadores. Las comisiones no crecieron en número durante un siglo en esta institución.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup>Forrest Maltzam y Steven Smith, “Principals, Goals, Dimensionality, and Congressional Committees”, en *Legislative Studies Quarterly*, XIX, 4 de noviembre de 1994, pp. 457-476.

<sup>36</sup>Woodrow Wilson, *College and State: Educational Literary and Political Papers*, Kraus Reprint Co., Nueva York, E.U.A., 1970, 214 pp.

<sup>37</sup>Woodrow Wilson, “Committee or Cabinet Government?”, en Arendt Lijphardt, ed., *Parliamentary...Ibid.* pp. 72-74.

<sup>38</sup>*Congressional Quarterly*, *El Congreso*, *Ibid.*, p. 93.

<sup>39</sup>*Ibid.*

Sin embargo, también el Senado eligió para sí el sistema de comisiones que tiene múltiples consecuencias en cuanto a la división de poderes. En este sentido, debe entenderse que el sistema de comisiones, al dividirse el trabajo legislativo, también se divide el poder para tomar decisiones en cuestiones específicas.<sup>40</sup> Es decir, los centros de decisión están muy dispersos. Cada comisión tiene jurisdicción sobre ciertos temas específicos y por lo tanto, el Ejecutivo tiene que negociar con estas legislaturas en pequeño, en vez de negociar con un solo Senado en pleno.

Ya que la elaboración de leyes muchas veces requiere de conocimientos en materias complejas, el sistema de comisiones constituye un medio para que los legisladores logren un alto grado de especialización en ciertos campos. La reelección consecutiva de los senadores y su larga pertenencia a las mismas comisiones legislativas provocan la especialización de los senadores en los temas de la comisión. “Tradicionalmente, un comité (comisión) que ha sometido una iniciativa a este escrutinio especializado, espera que sus decisiones sean sostenidas en la sala de debates del pleno”.<sup>41</sup> Los miembros de la comisión y su personal cuentan, en general, con una gran experiencia en los temas que se discuten. Es aquí donde se somete al mayor escrutinio cualquiera de los asuntos con que trata el Senado.

Las comisiones del Congreso estadounidense se pueden dividir en dos clases con base en dos criterios: uno temporal y otro funcional. En el primer caso existen comisiones permanentes que funcionan durante toda la legislatura, estas incluyen a las comisiones conjuntas (*Joint Committees*) en donde sus miembros pertenecen a la Cámara de Representantes y al Senado por igual, como es en el caso de la Comisión Económica Conjunta donde se establecen acuerdos entre las dos Cámaras relativas al presupuesto. En el segundo, son comisiones creadas para coyunturas muy específicas y son disueltas una

---

<sup>40</sup>Price, *Who makes the...*, *Ibid.*, p. 47.

vez que termina el propósito para el que fueron creadas. Este fue el caso de la Comisión Especial del Senado para la celebración del Bicentenario, creada y disuelta en 1976 para organizar distintas actividades relativas al aniversario de la independencia de aquel país.

La importancia de estas “pequeñas legislaturas” es que casi todas las iniciativas de ley son enviadas ahí para su escrutinio. El proceso puede variar, pero en general una iniciativa sigue el siguiente camino para su aprobación en el Senado:

El Presidente *pro tempore* lee el título de la iniciativa de ley y la envía la comisión pertinente. Este formalismo se le llama “Primera Lectura” aunque sólo se leen los títulos de las iniciativas. El envío de cada iniciativa a las comisiones responde a la costumbre o a las reglas. La jurisdicción de las comisiones permanentes del Senado se encuentran establecidas en la Regla 25 de la Cámara; en la Cámara de Representantes se establecen en la regla 10. En caso de que varias comisiones tengan jurisdicción sobre un asunto en particular, el Presidente del Senado lo envía a comisiones en el orden que él considere apropiado (¿otra forma de sacar provecho personal o partidista?). A veces lo somete a más de una comisión al mismo tiempo o a veces primero a una y luego a las demás.

Una vez que las iniciativas llegan a la comisión, ésta la coloca en su calendario. La mayoría de las comisiones permanentes tienen calendarios de actividades que se publican periódicamente. Es aquí donde comienza el trabajo legislativo.

Una comisión tiene varias opciones sobre una iniciativa. La puede poner en consideración del Senado en pleno, puede llamar a audiencias con testigos, académicos o especialistas en el tema que les ayuden a emitir sobre el asunto. Pueden también enmendarlos, reescribirlos, rechazarlos o dar un informe desfavorable al pleno con lo que se emite automáticamente una recomendación de rechazo al pleno. Otras veces dejan que el pleno tome la decisión o lo someten a un escrutinio más minucioso en una subcomisión. Si

---

<sup>41</sup>Congressional Quarterly, *El Congreso...*, *Ibid.*, p. 95.

una comisión no actúa sobre una iniciativa equivale a dejarla por completo. Existe una forma de que la iniciativa no pase a comisión, y esta es que la mayoría de los senadores firmen una petición de descargo, aunque rara vez prospera.

Casi nunca vuelve al pleno la iniciativa original que entró a comisión. Las iniciativas sufren innumerables modificaciones y existen incluso diccionarios técnicos que hablan de los términos para designar cada una de las modificaciones que se les hacen en las comisiones. Una de las más curiosas son la del "Arbol de Navidad" (*Christmas trees*). Así se les llama en el lenguaje legislativo a aquellas iniciativas a las que se le anexan muchas y disímolas iniciativas secundarias. Por ejemplo, si una iniciativa de ley versaba sobre educación y algunos no quieren que se apruebe, los senadores pueden añadir al texto incluso reformas constitucionales sobre el comercio interestatal. Como la iniciativa tiene que aprobarse en su totalidad, resulta muy difícil que se apruebe de este modo. En realidad este un mecanismo que los senadores emplean para bloquear la propuesta inicial.

Si un senador no pertenece a una comisión pero se discuten en ella algunos temas de su interés, tendrá que buscar aliados entre los miembros de esa comisión, o en su defecto, acudir al líder de su partido, quien tiene la obligación de interceder por él. Si pierde su caso ante la comisión, siempre habrá múltiples recursos en el pleno. Puede apelar a la Comisión de Reglas del Senado para que cambien los términos en los que se va a discutir en el pleno la iniciativa que le perjudica. Puede también utilizar el obstruccionismo, que es el último recurso para un senador.

Son tantas los rumbos que puede tomar una iniciativa que es muy complicado enumerarlas aquí. Lo que queda claro es que los constitucionalistas no tenían la intención de hacer tan complicado el proceso de toma de decisiones.

El sistema de comisiones provoca que el Ejecutivo no tenga un sólo interlocutor y que sus iniciativas o decisiones tengan que pasar por múltiples actores y tenga que negociar con cada uno de estos. Cada vez que una iniciativa presidencial llega al Congreso, tiene que pasar por lo menos por cuatro comisiones de las dos Cámaras del Congreso: las Comisiones de Reglas y Procedimientos de cada una de las cámaras y las dos comisiones, una en cada cámara, que tengan jurisdicción sobre el tema. Si la iniciativa contiene temas que caen en la jurisdicción de otras comisiones el destino de la iniciativa es incierto. Para ello, el Ejecutivo va despacio y envía iniciativas muy específicas que no involucren a más de dos comisiones. Para su fortuna, las nominaciones sólo pasan por el escrutinio Senado.

### **3.2.3 Los presidentes de las comisiones**

A la cabeza de cada una estas pequeñas legislaturas se encuentran los presidentes de comisión. Estos funcionarios son elegidos por medio de un proceso relativamente complejo. Como primer factor se toma en cuenta su antigüedad (*seniority*) en los asuntos de la comisión. Esto cuenta mucho en materia de decisiones, ya que su opinión es considerada la más docta. Cabe señalar que el cargo no trae consigo el poder de manera automática, sino que el individuo deberá ser el adecuado tanto para obtener lo que desea como para saber explotar las atribuciones que le confiere el cargo dentro de su comisión.

Los presidentes de comité (comisión) siguen siendo cruciales en el proceso legislativo... convocan a reuniones y establecen agendas, contratan y despiden al personal del comité, actúan como directores de debates, nombran a los conferenciantes, controlan los fondos y oficinas del comité, presiden las audiencias y

sesiones de redacción de iniciativas, y regulan los asuntos internos y la organización de su comisión.<sup>42</sup>

Adicionalmente, el presidente de una comisión tiene muchas facultades de procedimiento. Puede incluso convocar a una reunión cuando sabe que los proponentes u oponentes de una iniciativa no pueden asistir. Es el que dicta lo que se va a discutir en cada sesión y nadie puede modificarlo. La autoridad de un presidente proviene del apoyo de la mayoría de la comisión y de una variedad de recursos informales.<sup>43</sup> A los presidentes de comisión se les llama “barones en miniatura” porque la división del trabajo les permite mantener sus cotos de poder.

Lo más importante de esto es que ni las comisiones y mucho menos los feudos autocráticos que crea el sistema de comisiones se encuentran delineados por la Constitución. Es aquí donde el individuo, con sus intereses cobra importancia en materia legislativa. Es aquí también donde el Ejecutivo se encuentra en desventaja en asuntos de no poca trascendencia. Tal es el caso de las nominaciones.

### **3.3 La facultad senatorial de ratificar embajadores**

#### **3.3.1 Los debates constitucionales sobre el proceso de ratificación**

Lo que nos ocupa en el presente trabajo es una decisión individual en el proceso de ratificación de embajadores. La ratificación de embajadores es un asunto de suma importancia para la política exterior de los Estados Unidos. “El poder de recibir o enviar embajadores implica el poder para reconocer (o desconocer) gobiernos y para establecer (o

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 93.

no establecer) relaciones con ellos. Asimismo, sirve para modificar o terminar las relaciones cuando se retira al embajador o se expulsa a un embajador del país”.<sup>44</sup>

Durante la revolución de independencia, los gobierno coloniales se dieron cuenta que la unión entre ellos llevaría su causa por buen camino. En los Artículos de la Confederación convinieron que:

Art. II: Cada estado retiene su soberanía, libertad, independencia, así como los poderes, jurisdicción y derechos que no estén expresamente concedidos al Congreso instaurado por esta confederación.<sup>45</sup>; Art. IV. Ninguno de los estados, sin el consentimiento de los Estados Unidos reunidos en el Congreso, enviará o recibirá embajadas, entrará a un concilio, acuerdo alianza o tratado con ningún Rey.<sup>46</sup>

Cuando sólo existían los Artículos de la Confederación, “no existía el Ejecutivo, y el Congreso lo era todo: nombraba embajadores, los instruía, recibía sus informes, observaba sus actividades y aprobaba los tratados que negociara”.<sup>47</sup> La Confederación todavía mantenía mucha de la independencia de los estados. Estos tenían sus propios agentes en el extranjero ya que “frecuentemente renegaban de los tratados convenidos por el Congreso.”<sup>48</sup> En cambio, a la llegada de la Constitución, el poder de negociación de los estados se suprimió y los poderes del Congreso se vieron disminuidos por la llegada de la figura del Ejecutivo fuerte.

La Convención Constitucional consideró el poder de concertar tratados junto con el de la nominación de embajadores mientras debatían el papel del Ejecutivo en la

<sup>44</sup>Henkin, *Foreign Affairs...*, *Ibid.* p.75.

<sup>45</sup>James Madison, *The Articles of Confederation*, en <http://www.inform.umd.edu/> Esta página electrónica es una fuente valiosa ya que contiene numerosos documentos relativos a la historia temprana de Estados Unidos.

<sup>46</sup>*Ibid.* Traducción del autor.

<sup>47</sup>Henkin, *Foreign Affairs...*, *Ibid.*, p. 33.

formulación de la política exterior.<sup>49</sup> “Desde los primeros debates, le concedieron al Congreso, o al menos al Senado, el exclusivo control sobre cada una de las nominaciones del Presidente.”<sup>50</sup> Sólo Hamilton, otro de los autores de *El Federalista*, argumentó en favor de que el Ejecutivo tuviera toda la independencia posible en estos casos.<sup>51</sup> Sin embargo, casi todos los constitucionalistas estuvieron de acuerdo (vuelven los puntos focales) que si dejaban la facultad de nominar al Congreso o al Ejecutivo solos, a la manera en que lo venían haciéndolo en sus respectivos estados, todo esfuerzo de igualdad sería inútil. Consideraban que el procedimiento de nominación en los estados obedecía a “criterios particulares y a otras consideraciones excepto a las capacidades idóneas (del candidato)”.<sup>52</sup>

Una de las más importantes facultades del Senado, de hecho su propósito principal, es el de “aconsejar y consentir” (en inglés *advise and consent*). Algunos constitucionalistas quisieron que el Senado “fuera una especie de ‘consejo para el Ejecutivo’<sup>53</sup> a la manera de la Cámara de los Lores en Inglaterra, y por un momento lo pareció. Como ya dijimos, la cámara alta del Congreso, según Tocqueville, tenía en sus filas a los mejores hombres de Estados Unidos en su tiempo. Si estos eran los mejores hombres, era lógico pensar que no habría mejores jueces para elegir a los que ocuparían los puestos públicos. Por ello, aunque le concedieron al Ejecutivo la facultad de nominar embajadores, le pusieron el “contrapeso” de que el Senado fuera quien ratificara el nombramiento. En este sentido la Constitución dice:

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>49</sup> Madison, *The Articles...*, *Ibid.*

<sup>50</sup> Muskie, *The President...*, *Ibid.*, p. 42.

<sup>51</sup> Hamilton, a pesar de estar en favor de la unión de los Estados, no convenía con Madison en que el poder principal debería ser dejado al Congreso. Por el contrario, él abogaba por los poderes del Ejecutivo. Véase Madison, *The Federalist...*, *Ibid.*, no. 70.

<sup>52</sup> Palabras de Edmund Randolph, constitucionalista por la colonia de Virginia en James Madison, *Debates in the Federal Convention of 1787*: Sábado 21 de julio en la Convención, en [http://www.constitution.org/dfc/dfc/dfc\\_0721.htm](http://www.constitution.org/dfc/dfc/dfc_0721.htm).

<sup>53</sup> Robert S. Baker, *House and Senate*, WW Norton, Nueva York, E.U.A., 1989, p. 34.

(El Presidente) tendrá el poder, por y con el consejo y consentimiento del Senado, de celebrar tratados, con la aprobación de dos tercios de los senadores presentes; y nominará, por y con el consejo y consentimiento del Senado, Embajadores, otros funcionarios públicos y Cónsules, los Jueces de la Suprema Corte, y todos los otros funcionarios de los Estados Unidos, cuyas funciones no se expresan aquí, pero que tendrán que ser establecidas en la ley: Pero el Congreso podrá, en su facultad, nombrar a otros funcionarios menores...<sup>54</sup>

En aquellos días, como ahora, la cuestión de las ratificaciones era polémica. El Senado y el Presidente siempre se confrontaron y se confrontarán en cuanto a las nominaciones. La siguiente cita es muy ilustrativa:

El Senado rechazó algunas de las primeras nominaciones de George Washington, el primer presidente. La facultad de “aconsejar al presidente en cuanto a las nominaciones, no siempre funcionó tan bien como quería esta institución. Tan pronto como recibieron por escrito las lista de nominados del Presidente Washington, el Senado le notificó que dicha comunicación debía ser oral y que el Presidente visitara personalmente al Senado, tal vez en un salón especial aparte, para dicho propósito. En este sentido pensaban los senadores que en realidad podían aconsejar al Presidente y no sólo consentir. Sin embargo, Washington se apegó a la práctica de someter por escrito sus nominaciones. Por lo general, [el Presidente] buscaba consejo en otra

---

<sup>54</sup> *The Constitution of the United States*, Art. II, sección 2 párrafo 2. Traducción y cursivas del autor. “He shall have Power, by and with the *Advice and Consent* of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the *Advise and Consent* of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court...”.

parte, aunque los senadores individualmente son capaces de ejercer su influencia sobre ciertas nominaciones.<sup>55</sup>

La práctica política común es que el Senado puede imponer informalmente sus condiciones si no consiente con el nombramiento de un embajador. "(El Senado) pospone la ratificación hasta que el Ejecutivo da satisfacción a sus demandas."<sup>56</sup> Sin embargo, en el caso que nos ocupa, Jesse Helms ni siquiera pospuso la ratificación: ni siquiera la consideró. Como ya vimos antes, el vacío constitucional provocó la creación de procedimientos, que luego también se convirtieron en facultades. El procedimiento para la ratificación de embajadores también se modeló de manera histórica conforme a la estructura interna del Senado y su Comisión de Relaciones Exteriores.

La separación de poderes provee los pesos y contrapesos necesarios para que cada una de las instituciones contribuya a las decisiones en común del gobierno. Por ejemplo, el Presidente puede contrapesar al Congreso con su poder de veto, pero también el Congreso puede superar el veto presidencial con el voto de 2/3 de cada una de las Cámaras. (Art. I, secc. 7). El contrapeso que aquí nos ocupa es el requerimiento del Senado para ratificar sus nominaciones.

Todavía los académicos debaten quién es superior en materia de política exterior, el Presidente o el Congreso. Aparentemente es el Presidente quien dirige la política exterior. De hecho la Constitución es más explícita en las facultades que en este rubro se le confieren. Sin embargo, en la práctica el Presidente se ve atado de manos por el Congreso cuando quiere formalizar un tratado que concertó o lograr una nominación que le interesa.

---

<sup>55</sup>Fred Harris, *Deadlock and Decision. The US Senate and the Rise of National Politics*, Oxford University Press, Inglaterra, 1993, p. 17.

<sup>56</sup>Henkin, *Foreign Affairs...*, *Ibid*, p. 116.

Es aquí donde entra en el juego del equilibrio de poderes la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado.

Esta institución, que aunque no fue delimitada por la Constitución, tiene un poder formidable en hacer contrapeso al Presidente. Depende de la individualidad, o en palabras de Montesquieu la "naturaleza humana" de quien ocupe la presidencia de la Comisión para decir quién tiene, por el momento, más poder.

Existen varias maneras en que el Senado tenga la supremacía en las nominaciones. Entre otras, aún persiste desde aquellos tiempos el concepto de "cortesía senatorial". Esta regla, un vacío constitucional, no está escrita y permite que una nominación del Presidente sea rechazada por el pleno del Senado. Si un senador es del mismo estado que el nominado y éste senador tiene objeciones en su ratificación, el pleno rechaza al nominado.<sup>57</sup> Esto sucede especialmente con los jueces.<sup>58</sup>

Esta regla es aplicada en otros casos. La cortesía senatorial se traduce en que un senador puede abusar de las reglas del Senado cuando sea de su interés, siempre y cuando permita que otros abusen en otra ocasión. Esta regla implícita en la conducta del Senado nunca ha sido rota pues a todos les es conveniente. Es una poderosa distorsión de lo que significa el equilibrio de poderes y la negociación. En palabras de un senador: "la aprobación de una iniciativa no estriba en la justicia o injusticia de lo que contienen sino estriba en cuál de los senadores está dispuesto a llevar las reglas hasta sus últimas consecuencias para que se apruebe o no".<sup>59</sup> La informalidad y la familiaridad con que los senadores discutían los asuntos de la nación en los primeros tiempos permanecen hoy en el Senado. Sin embargo, esta "cortesía senatorial" es una deformación de la familiaridad.

---

<sup>57</sup>Baker, *House and...*, *Ibid.*, p. 134.

<sup>58</sup>Véase J. Myron Jacobstein y Roy M. Mersky, *The Rejected: Sketches of the 26 Men Nominated for the Supreme Court but not Confirmed by the Senate*, Toucan Valley Pubs., E.U.A., 1993, 172 pp.; y Norman Vieira y Leonard Gross, eds., *Supreme Court Appointments: Judge Bork and the Politization of Senate Confirmations*, Southern Illinois University Press, E.U.A., 1997, 352 p.

Por lo general el Ejecutivo se esmera en que sus nominaciones se ratifiquen. Para evitar el uso de estas reglas intra-senatoriales, antes de someter la nominación al Senado, el Presidente los consulta informalmente. A veces las nominaciones son una carta política que el Presidente juega como el caso de la ratificación de William Weld.

### 3.3.2 El proceso de ratificación en la práctica

Como ya vimos, la separación de poderes en el sistema de pesos y contrapesos implica que las decisiones son a veces tomadas por el Congreso, a veces por el Presidente, y a veces por los dos. Algunas veces, como es en el caso de los tratados y las nominaciones, "las decisiones las toma el Presidente y el Senado".<sup>60</sup> Sin embargo, al no existir una línea clara para la ratificación de las nominaciones, tampoco existe ningún manual que se refiera a ello. El procedimiento formal lo podemos deducir a partir de las reglas de procedimiento del Senado y de su Comisión de Relaciones Exteriores del mismo, así como en algunos documentos dispersos de la burocracia estadounidense.

Ya dijimos que en el artículo 2 constitucional se concede al Presidente la facultad de nominar embajadores por y con el consejo y consentimiento del Senado. Sin embargo, en la actualidad, es imposible que el Presidente en persona se ocupe del envío de embajadores. Por el contrario, siendo tantos los asuntos que debe manejar, el Presidente delega muchas de sus facultades en su gabinete. Previendo la multiplicidad de los asuntos a tratar por el Ejecutivo, el Congreso autorizó la creación del Departamento de Estado en 1789, mismo que sucedió al Departamento de Asuntos Internacionales. El Secretario de Estado, cabeza del Departamento, es el equivalente al Secretario de Relaciones Exteriores de nuestro país.

---

<sup>59</sup> William Armstrong, "Senatorial courtesy and law approval", en <http://allpolitics.com/1997/08/18/cq/>.

<sup>60</sup>Henkin, *Foreign Affairs...*, *Ibid.*, p. 32.

Este funcionario “nombrado por el Presidente con el consejo y consentimiento del Senado es el principal consejero del Presidente en asuntos de política exterior”.<sup>61</sup>

“Desde su creación, las facultades del Secretario de Estado en asuntos internacionales no han cambiado significativamente. Más bien se han vuelto sumamente complejas al mismo tiempo que se multiplican los asuntos internacionales”.<sup>62</sup> Entre estas facultades se encuentra la de “aconsejar al Presidente en el nombramiento de Embajadores, Ministros, Cónsules y otros representantes diplomáticos y supervisar el Servicio Exterior de los Estados Unidos”.<sup>63</sup> En la práctica, el Secretario o Secretaria se reúne con el cuerpo de consejeros del presidente, mismos que nos están sujetos a la ratificación del Senado. Es este cuerpo de consejeros el mismo que sondea al Senado y a la Comisión de Relaciones Exteriores para someter una nominación.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los embajadores eran seleccionados por su posición social o como compensación por los servicios prestados al partido político en el poder. Pudiéramos encontrar el ejemplo más clásico en Joseph Kennedy, padre del Presidente John Kennedy. Este personaje emprendió con vigor la promoción del *New Deal* del Presidente Demócrata Roosevelt en Massachusetts. Con este mérito, aunado a su privilegiada posición social, el padre del futuro presidente fue enviado como Embajador de los Estados Unidos en el Reino Unido, poco antes de que estallara el conflicto. Sirvió de 1937 a 1940.<sup>64</sup>

Una ley promulgada en 1924 dio el primer paso para el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera para el Exterior. Cabe destacar que antes de este servicio civil ya

<sup>61</sup>The State Department, *Duties of the Secretary of State*, Folleto emitido por la oficina de relaciones públicas del Departamento de Estado, octubre de 1997 en <http://www.state.gov/secretary/lw/duties.html>.

<sup>62</sup>US Code, Title 22 "Foreign Relations and Intercourse", Chapter 52, "Foreign Service", SubChapter V-"Classification of Positions and Assignments", Sec. 3981, "Authority of Secretary", 26 de enero de 1998, en [http://www.thomas.loc.gov/uscode/2252\\_V3981.html](http://www.thomas.loc.gov/uscode/2252_V3981.html).

<sup>63</sup>*Ibid.*

<sup>64</sup>Field Enterprises, *The World, Ibid.*, vol. 11, p. 212.

funcionaban otros servicios civiles en otras dependencias gubernamentales desde 1884.<sup>65</sup> Esta Ley, originada en el Senado, causó que la mayoría de los representantes en el extranjero fueran designados por sus méritos en el Servicio Exterior y ya no tanto por sus méritos sociales.<sup>66</sup>

Sin embargo, después de una extensa revisión de la bibliografía, percibimos que el Ejecutivo no pierde aún la facultad de nombrar a los representantes de Estados Unidos en el exterior por los servicios prestados a su partido político o por su posición social.<sup>67</sup> Ejemplo de recompensas partidistas es el de ex Senador Demócrata por Arizona, Bill Richardson, quien defendió la política social de la primera administración de Clinton. Por estas circunstancias y por su carácter conciliador, Richardson fue ratificado por Helms, sin muchas trabas, como embajador de los Estados Unidos en la ONU.<sup>68</sup> El caso de William Weld es otra nominación de motivos no necesariamente partidistas pero sí políticos como explicaré en el capítulo correspondiente.

Pero lo normal es que sea el Secretario de Estado quien someta a consideración del Presidente los nombres de los posibles candidatos para ocupar embajadas vacantes. Una vez hecho esto, el Presidente envía los nombramientos al pleno del Senado que antes de revisarlos los manda para su evaluación a la Comisión de Relaciones Exteriores.

De acuerdo con la Regla XXV del Senado, "La jurisdicción de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado se debe extender a todas las propuestas de legislación, mensajes, peticiones, memorias y otras materias relacionadas con "...II.- El Servicio Diplomático...".<sup>69</sup> Asimismo, la Regla XXVI.8 del Senado tiene una cláusula específica

<sup>65</sup> Congressional Quarterly, *El Congreso...*, *Ibid.*, p. 81.

<sup>66</sup> Field Enterprises..., *The World*, *Ibid.*, vol. 1, p. 385.

<sup>67</sup> Véanse por ejemplo Seyom Brown, *The Faces of Power: Constancy and Change In the United States Foreign Policy: From Truman to Reagan*, Columbia University Press, Nueva York, E.U.A., 1983, 672 pp. y Cecil Crabb V. y Mulcahy, *Presidents & Foreign Policy Making: From FDR to Reagan*, Louisiana University Press, E.U.A., 1986, 359 pp.

<sup>68</sup> Edwin Roth, "Not so United" en, *The National Journal*, no. 35, vol. 4, junio de 1996, pp. 28-34.

<sup>69</sup> The US Senate, *The Rules of the Senate*. En [http:// access.gpo.gov /congress/senate/srules/](http://access.gpo.gov/congress/senate/srules/)

sobre la facultad de aconsejar y consentir (*advise and consent*) de la comisión: “La Comisión tiene la responsabilidad especial de asistir al Senado en su facultad constitucional de “consentir” con los tratados concertados por los Estados Unidos y con todas las nominaciones para los principales puestos de la rama ejecutiva en materia de política exterior y diplomática”.<sup>70</sup> Para responder a estos deberes que el Senado le confiere, la Comisión tiene sus propias reglas internas.<sup>71</sup> La regla 10 de la comisión se titula precisamente “nominaciones”. Por ello es preciso describir aquí su contenido.

1. El requerimiento de espera. La Comisión de Relaciones Exteriores no considerará una nominación si no hasta seis días naturales después de que haya sido enviada al Senado por el Ejecutivo.<sup>72</sup> Este requerimiento de espera responde a que el Senado, por medio de la Comisión de Reglas y Procedimientos, evalúe que el candidato haya cumplido con su declaración patrimonial y con otros requisitos que se mencionan más adelante. Cabe destacar que el Presidente de la comisión, o a petición del miembro más antiguo del partido minoritario en la comisión (*Ranking Minority Member*), se puede adelantar o aplazar el caso.<sup>73</sup>
2. Audiencia Pública. Esta regla dice que todos los candidatos a ser ratificados y que sean invitados a una audiencia en la comisión serán escuchados en sesiones públicas, *a menos que la mayoría de los miembros de la comisión convenga en lo contrario*.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup>Mi traducción, “ ‘Advice and Consent’ Clauses.-- The Committee has a special responsibility to assist the Senate in its constitutional function of providing “advise and consent” to all treaties entered into by the United States and all nominations to the principal executive branch positions in the field of foreign policy and diplomacy” en The US Congress, *Rules of the Senate*, *Ibid.* p. 2

<sup>71</sup>The US Congress, *Rules of the Committee on Foreign Relations*, adoptadas el 30 de enero de 1997. En <http://www.access.gpo.gov/congress/senate/rules/srules.11.txt>

<sup>72</sup>The US Senate, *Rules of...* *Ibid.*, p. 6

<sup>73</sup>*Ibid.*

3. Datos requeridos. Dispone que ninguna nominación puede ser considerada a menos que: el nominado haya satisfecho una investigación llevada a cabo por las agencias de Ejecutivo (normalmente el FBI y la Agencia de Seguridad Nacional);<sup>75</sup> haya, en ciertos casos, hecho una declaración patrimonial; y la comisión haya verificado que el nominado no pudiera obstruir los intereses del gobierno en el ejercicio de su puesto.<sup>76</sup>
  
4. Otros requisitos. Si el candidato está nominado para encabezar una misión diplomática, este deberá presentar a la comisión una lista completa y detallada sobre todas las contribuciones de él y su familia inmediata a cualquier campaña política federal de los últimos 4 años. Asimismo, deberá entregar un informe sobre las capacidades que tiene para desempeñar el puesto al que está nominado.

Una vez que la comisión se pronuncia a favor o en contra del nominado, difícilmente el pleno cambiará de parecer. Si se aprueba la nominación por la comisión, el candidato normalmente será ratificado en el pleno a través de un documento llamado "Resolución Senatorial", al que le acompaña un número de clasificación interno.<sup>77</sup> En caso contrario, el nominado difícilmente podrá apelar al pleno para que se apruebe su nominación.<sup>78</sup>

Existe una regla senatorial en la que la autoridad del presidente de la comisión puede ser superada a través del voto de la mayoría simple de la comisión. Pero esta circunstancia es mucho menos probable por lo mencionado en el apartado que se refiere a los presidentes de comisión. Los senadores que pertenecen a la comisión son los menos propensos a

---

<sup>74</sup>Cursivas del autor. *Ibid.* p. 7

<sup>75</sup>Bill Clinton, "From the White House: Concern for Security on Taiwan Straits", <http://www.taiwandc.org/>

<sup>76</sup>The US Senate, *Rules of...*, *Ibid.* p.8.

<sup>77</sup>Congressional Quarterly, *El Congreso...* *Ibid.* p. 51.

<sup>78</sup> Sin embargo, el nominado puede apelar a la Suprema Corte de Justicia a la que la Constitución le otorga la facultad de pronunciarse sobre "embajadores, ministros y cónsules" ver artículo III de la Constitución de los Estados Unidos. Esta disposición sirvió como base para la defensa del célebre caso *Marbury vs. Madison*. Para una breve exposición de este caso judicial véase el capítulo 2 del presente trabajo.

desafiar al presidente de la misma. Como veremos, a ningún senador le conviene enemistarse con un presidente de comisión pues no sea que en un futuro próximo necesite de él para aprobar una ley que verdaderamente le beneficie.

### **Conclusiones del capítulo**

Como establecimos en este capítulo, la ley no es muy clara. Esta dice que el Senado debe aconsejar y consentir, pero no dice cómo. Las ambigüedades de la ley y el diseño deliberado para dar rienda suelta a las ambiciones de los distintos actores políticos pueden cambiar el rumbo de las cosas. De esta manera, la realidad no corresponde siempre a lo establecido en la Constitución. Las leyes, cuando tienen tantos silencios, se deforman pues están sujetas a la interpretación.

Si bien es cierto que los silencios constitucionales permitieron al Senado obtener algunas de sus facultades y permite el juego de poderes entre el Ejecutivo y ésta institución, los constitucionalistas nunca pensaron que las comisiones serían prácticamente los órganos de decisión del Congreso. Pensaron al Senado como un órgano de decisión colectivo y nunca multicéfalo. Nunca pensaron que esta institución iba a delegar la mayor parte de sus asuntos a estas sublegislaturas. No era su intención permitir que el juego de poder se efectuara entre el Ejecutivo y las comisiones. Mucho menos pensaron que el proceso de decisión interna iba a estar tan dividido y que iba a permitir que algunos de sus miembros hicieran peso a la institución del Ejecutivo.

En los dos últimos capítulos hablaremos de cómo Helms utilizó los vacíos constitucionales y consiguió salirse con la suya en una ratificación. Dicho de otra manera: utilizó, como individuo, una parte del diseño institucional *que no existe* y ganó en el juego de pesos y contrapesos frente al Ejecutivo de la nación.

## Capítulo 4

### Jesse Helms y su importancia en la política exterior de Estados Unidos

"O most renowned senator,  
Your influence is grand  
You rave and rant your moral chant  
And Castro fears your mighty hand.  
O most despised senator  
Your glories do amount  
To comforting the ignorant  
And eliminating doubt!"<sup>1</sup>

"Dicen que en una democracia, cada país tiene el gobierno que se merece. Supongo que, entonces, nosotros los estadounidenses podríamos calificar la presidencia de Jesse Helms en Relaciones Exteriores como inevitable - tal vez sea una especie de castigo divino por, digamos, la Guerra de Vietnam..."<sup>2</sup>

#### Introducción

Jesse Helms es una de las figuras más controvertidas del ámbito político estadounidense. Muchas de sus decisiones parecen escandalosas y hacen percibir a Helms como un político caprichoso y poco serio. Sin embargo, consideramos que más que escandaloso o caprichoso, Jesse Helms es un político poco convencional que, tras años de experiencia, ha sabido encontrar y aprovechar los vacíos constitucionales para llevar a cabo sus proyectos. Más allá de una mera descripción biográfica, es necesario explicar la formación ideológica y los intereses políticos de Helms para explicar su importancia en la política exterior estadounidense.

Helms, ha sido por largo tiempo reconocido como el "icono conservador del Senado".<sup>3</sup> Como conservador radical, se opone a los derechos de los homosexuales, a Fidel

<sup>1</sup> "Nuestro más distinguido Senador/Tu influencia es grande/Exageras y vociferas tu canto moral/Y Castro teme tu poderosa mano/Nuestro más aborrecido Senador/tus glorias se acumulan/Para confortar al ignorante/y acabar con las dudas." *The gratuitous J.H. ode*, anónimo, encontrado en una de las múltiples páginas electrónicas en oposición al Senador Helms, que en su mayoría son de autoría individual. [http://ourworld.compuserve.com/homepages/jmvree/Jesse\\_Helms/index.html](http://ourworld.compuserve.com/homepages/jmvree/Jesse_Helms/index.html).

<sup>2</sup> Traducción del autor. Michael Moran, en *NBC News on line*, <http://msnbc.com/110341.asp>.

<sup>3</sup> Sen. Jesse Helms: Profile", en *Congressional Quarterly*, en [http://voter.cq.com/plweb/cgi/cq\\_jprof.pl?so0660+profile+](http://voter.cq.com/plweb/cgi/cq_jprof.pl?so0660+profile+)

Castro, a ayudar a los enfermos de SIDA y a los movimientos sociales de las minorías raciales. Como es natural, sus opositores son numerosos.

A pesar de lo que afirman sus críticos, durante su gestión al frente de la comisión se ha caracterizado por ser un obstáculo para el Ejecutivo, así como también un conciliador de intereses dentro de las fuerzas políticas de los Estados Unidos. Incluso, un analista del Senado considera que Helms es más un senador de la tradición de McCarthy que un típico político sureño conservador.<sup>4</sup>

Después de casi un cuarto de siglo en el Senado, Helms ha comprendido cómo la determinación de una *minoría de uno* puede influir en la agenda de los asuntos internacionales, ya sea sugiriendo que el comandante en jefe de las fuerzas armadas necesita un guarda espaldas si visita su estado<sup>5</sup> o exigiendo la salida de Castro de Cuba.<sup>6</sup>

#### 4.1. ¿Quién es Jesse Helms?

El Senador Jesse Helms nació en Raleigh, Carolina de Norte, en 1921. Su formación podemos deducirla a partir de las condiciones en que el hijo de un jefe de policía, blanco, sureño de clase media y protestante pudo vivir. Los valores sociales de su clase pueden resumirse en el respeto a los mayores, las leyes y el orden, en un contexto de exacerbada tradición religiosa, sólidos principios morales, patriotismo y un orden impuesto por la

---

<sup>4</sup>Steve Neal, "Tailgunner Helms" *The New York Times*, 2 de noviembre de 1996, p. A1.

<sup>5</sup>Este comentario lo hizo ante el *New York Times*, *Ibid*, cuando Clinton iniciaba una gira de campaña electoral en Carolina del Norte.

<sup>6</sup>Eric Bates, "What you need to know about Jesse Helms", *Mother Jones*, Foundation for National Progress, p.2.

segregación racial. En aquellos momentos, los estados del sur subsistían primordialmente de la agricultura (tabaco y algodón principalmente), y existía una mentalidad segregacionista que aún persiste. Pese al ambiente predominantemente rural de Carolina del Norte, su capital, Raleigh, era un centro urbano extraordinariamente politizado, en donde se ventilaban todos los asuntos nacionales.

Hasta hace veinte años no existía una gran ciudad en la entidad. Aún hoy el estado se compone de numerosas poblaciones de menos de 150,000 habitantes. Incluso, para 1996, el 50% de la población del estado vivía en zonas rurales.<sup>7</sup> La religión tiene un papel cada vez más importante en la sociedad estatal. La mayoría de la población pertenece a las iglesias protestantes, mismas que huyeron de los estados cuáqueros del norte y colonizó lo que después conformaría el territorio. En este ambiente conservador y rural creció Helms.

Helms es una persona muy religiosa y pertenece a la Iglesia Bautista, la más importante en el estado. Asistió a la universidad local (Wake Forrest University), pero dejó trancos sus estudios para dedicarse al periodismo y a la política. Durante la Segunda Guerra Mundial sirvió en la marina, volviendo a su ciudad natal para continuar con su carrera periodística. De 1951 a 1953 trabajó como asistente legislativo para dos senadores federales de corte conservador.<sup>8</sup> Este puesto le dio la oportunidad de colocarse como miembro del Consejo Local de Raleigh. Posteriormente, encabezó la asociación bancaria del estado, y de 1960 a 1972 fue comentarista para la televisión local. Asimismo, trabajó para la Red Radiodifusora de la Industria del Tabaco en el estado. Al ser una voz familiar para los votantes, en 1972 Jesse Helms ganó la elección al Senado, obteniendo su puesto por un margen de 54% a 46% sobre su contrincante demócrata. Desde entonces, todas las

---

<sup>7</sup>The National Journal, *The Almanac of American Politics 1998*, "State of North Carolina", *National Journal*, 1997, p. 942.

elecciones las ha ganado por un estrecho margen de victoria. Como consecuencia de su primera contienda electoral, decidió formar un equipo de recaudación de fondos de campaña que le asegurara triunfos más contundentes. Sin embargo, este primer grupo fue acusado de romper las leyes federales de financiamiento de campañas.<sup>9</sup>

Durante sus primeros 20 años en el Senado, Helms estuvo casi siempre en la oposición ya que la mayoría de los escaños en el Senado estaban ocupados por demócratas. Sin embargo, desde el Comité de Agricultura, en el que sirve desde sus inicios como legislador, impulsó numerosos programas a beneficio de la industria tabacalera. Ha combatido numerosas veces en el terreno cultural y ha ganado. Helms está por la oposición al aborto, la prohibición para utilizar tejido fetal en investigaciones científicas, la integración racial en los autobuses escolares, los fondos para enfermos de SIDA y en pro la desaparición del Fondo Nacional para las Artes. Además, ha sido un patrocinador vigoroso de leyes para prohibir la quema de la bandera en actos de protesta (asunto considerado como una violación a la quinta enmienda constitucional que permite la libre expresión) así como de la ley para hacer obligatoria la oración en las escuelas públicas. Es natural que un político importante que tome posiciones particulares, sobre todo en asuntos tan espinosos, polarice la simpatía de sus representados. Helms, sin embargo, utiliza esta polarización en su beneficio. Apela a los sentimientos de los votantes y cabe destacar que sí obra en consecuencia.

---

<sup>8</sup>Bates, "What you...", *Ibid.*, p. 2.

<sup>9</sup>*Ibid.*, p. 3.

## 4.2 Helms en la Comisión de Relaciones Exteriores

La Comisión de Relaciones Exteriores fue instituida el 10 de diciembre de 1816, cuando el Senado adoptó una resolución de James Barbou de Virginia dirigida a crear 11 comisiones permanentes, incluyendo la que nos ocupa. Existían varias razones prácticas para instituir la comisión. Durante los primeros 27 años del Senado, más de 200 comisiones se encargaron de los asuntos de política exterior. No existían reglas uniformes para que el Senado tratara estos asuntos.<sup>10</sup> Pero, como ya vimos, la Constitución dejó un vacío procedimental que pudo ser llenado por el Senado con el sistema de comisiones.

La práctica general era establecer una comisión especial para estudiar cada tratado o nominación. El Senado elegía entre sus miembros para que conformaran un pequeño grupo que se ocupara de cada uno de los asuntos. Por lo general, se elegía a aquellos miembros que tuvieran un interés personal en el asunto o por lo menos alguna experiencia en materia de política exterior. Sin embargo, una vez electos para dirimir algún caso de esta naturaleza, se les llamaba cada vez más para que consideraran otros casos similares, especializándose así en ciertos temas. A veces, incluso, este pequeño grupo se quedaba integrado durante todo el periodo de sesiones del pleno.<sup>11</sup>

Para 1816, sin embargo, el aumento del trabajo legislativo del Senado puso en evidencia la necesidad de crear una comisión permanente en asuntos exteriores.<sup>12</sup> Desde la segunda sesión de la XIV legislatura, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos se ha reunido ininterrumpidamente para pronunciarse sobre política

---

<sup>10</sup>*Records of the Committee on...*, *Ibid.*, p. 1.

<sup>11</sup>*Ibid.*

exterior, tratados (excepto con las tribus indígenas), ratificación de representantes diplomáticos, cooperación internacional, entre otras cuestiones.

En la presidencia de esta comisión han desfilado numerosos individuos con las más distintas ideologías. En ella se han dibujado todas las corrientes del pensamiento político estadounidense. Se promovió tanto el aislacionismo como la internacionalización; se fomentó la entrada a conflictos internacionales y se intentó mantener a los Estados Unidos fuera de estos. Se adoptaron políticas tanto de cooperación como de dominación. En fin, las decisiones de la comisión han oscilado de acuerdo con los intereses e ideología de sus integrantes, de los cuales su presidente es el miembro principal.

Actualmente, la Comisión de Relaciones Exteriores está integrada por una mayoría de republicanos. Al ganar las elecciones en 1994, el partido retomó las riendas de esta importante comisión senatorial. Con esa situación se le abrieron las puertas a Jesse Helms para ocupar la presidencia de la misma. El Senador era el miembro más antiguo del Partido Republicano en la comisión, y por el sistema de antigüedad le correspondía el puesto.

En palabras de uno de sus críticos, "Helms ha utilizado su escaño en la comisión para conducir algo así como su política exterior". En los años de Reagan y Bush, él y sus ayudantes, "desarrollaron sus propias fuentes de información e intentaron manipular los nombramientos en el Departamento de Estado para ayudar a la Contra nicaragüense y a la derecha en El Salvador".<sup>13</sup> Esta declaración hecha por uno de sus críticos liberales locales no responde sólo a una pasión política exacerbada. De hecho, Helms tuvo mucho que ver en el escándalo Irán-Contras. Helms tuvo que comparecer dos ocasiones por su participación en el caso, aunque nunca fue acusado formalmente. De estas comparencias

---

<sup>13</sup>Véase, John Hibbing, ed., *The Changing World of the U.S. Senate*, Institute of Governmental Studies Press, 1997., E.U.A., 228 pp.

se ventiló a la opinión pública el hecho de que Helms tuviera sus propios servicios de información en Centroamérica.<sup>14</sup>

Por otra parte, la gran causa de Helms en la década de 1970 fue el derogar los Tratados del Canal de Panamá --una causa que ayudó a derrotar a varios senadores liberales. Además, le valió obtener para Reagan la candidatura en las elecciones primarias de Carolina del Norte, en donde no gozaba de mucha popularidad".<sup>15</sup>

En 1987, Helms se convirtió en el miembro más importante de su partido en el seno de la Comisión de Relaciones Exteriores pues se convirtió en el republicano más antiguo.<sup>16</sup> En 1984, había prometido no aceptar la presidencia de esa comisión [en ese momento presidía el Comité de Agricultura], pero al perder el Partido Republicano la mayoría en el Senado en 1986 lo consideró, dada la inminencia de la caída del bloque soviético y la conducta progresista de Gorbachev.<sup>17</sup>

Para entonces, Helms había contratado un nuevo equipo de colaboradores y procedió a extender su influencia rápidamente. En este sentido, favoreció el levantamiento del embargo de armas a Bosnia, se opuso a la intervención militar en Haití; se opuso a la utilización de fuerzas armadas estadounidenses en los Altos del Golán, se manifestó en contra de restablecer relaciones diplomáticas con Corea del Norte y Vietnam; y se opuso a otorgar fondos para las operaciones de paz de las Naciones Unidas.<sup>18</sup>

Al inicio de su gestión, "prometió no obstruir demasiadas nominaciones". Pero, cuando el Secretario de Estado Warren Christopher propuso reorganizar, de común acuerdo

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>14</sup> The National Journal, *The Almanac...*, *Ibid.*, p. 938.

<sup>15</sup> Bates, "What you...", *Ibid.*, p. 4.

<sup>16</sup> Este título, en inglés, *ranking minority member*, es otorgado al miembro del partido minoritario con mayor antigüedad en el comité. Se encarga de organizar en la medida de lo posible, y entre otras cosas, la oposición en contra de la mayoría. Véase capítulo 3.

<sup>17</sup> Bates, "What you...", *Ibid.*, p.2.

con Helms, las agencias federales en el exterior, Helms no cumplió con su palabra. Obstruyó numerosos procesos de ratificación.<sup>19</sup> Desde siempre, numerosas agencias y departamentos del gobierno federal cuentan con representación propia en el extranjero, sin que medie el Departamento de Estado. La propuesta de reorganizarlas iba en el sentido de centralizar y coordinar mejor las operaciones del gobierno en el exterior. Sin embargo, Clinton veía mermado su poder con ello, ya que gran parte de los asuntos que manejan las agencias no están sometidos a la aprobación del Congreso, como lo estarían si todos los asuntos en el exterior se condujeran a través de la Cancillería Secretaría de Estado.

Como Clinton se opuso a la reforma, Helms detuvo la nominación de 18 embajadores, retrasó los acuerdos de SALT II y la ratificación de la convención sobre el uso de armas químicas. Además, pretextando la inutilidad de sus funciones debido a la gran dispersión del manejo de los asuntos en el exterior, recortó 1.7 mil millones de dólares en cinco años al presupuesto del Departamento de Estado.<sup>20</sup>

Se opuso terminantemente al envío de tropas a Bosnia. Al respecto dijo: "acepto que el Presidente tiene el derecho constitucional de enviar tropas. No hay duda sobre ello. También tiene el derecho constitucional de cometer muchos otros errores".<sup>21</sup>

Por otra parte, salió victorioso en la aprobación de la Ley Helms-Burton, misma que fue firmada en un año de elecciones.<sup>22</sup> Dicha ley codificó el embargo comercial contra

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.3.

<sup>19</sup> Véase, Richard A. Johnson, *The Administration of United States Foreign Policy*; University of Texas Press, U.S.A., 1971, 415 p.

<sup>20</sup> *The National Journal*, *The Almanac...*, *Ibid.*, p. 2

<sup>21</sup> Jesse Helms, "I certainly agree that the President has the constitutional right to send troops there. There's no question about that. He also has the constitutional right to make other mistakes.", en *On Line News Hour*, "Clinton's World Order", transcripción, 18 de septiembre de 1996, en <http://web-cr05.pbs.org/newshour/bb/politics/july-dec97/helms18-9.html>.

<sup>22</sup> La firma de dicha ley por el Presidente Clinton en un año electoral significaba una maniobra política para ganarle votos al Partido Demócrata en el estado de Florida, tradicionalmente republicano por la gran cantidad de opositores al régimen de Castro. Como se vio más adelante, una vez pasadas las elecciones, Clinton retrasó su aplicación, pero sólo después de asegurar que ganaría en Florida.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Cuba y permitió a las compañías nacionales demandar a aquellas empresas que lucraren con bienes expropiados a Estados Unidos por la Revolución Cubana. No obstante que la aplicación de la misma fue retrasada indefinidamente por Clinton, Helms consiguió fama internacional.

Durante esa época, observó con beneplácito el papel jugado por Madeleine Albright, entonces Embajadora de los Estados Unidos en la O.N.U. Ella, al igual que Helms, se oponía a la reelección de Boutros Ghali al frente de la Organización. El Secretario General del organismo pasó por alto el poder de Helms y presionó a través del Ejecutivo para que Estados Unidos liquidara sus deudas con el organismo. Sin embargo, al Secretario se le olvidó que, por una parte Helms preside la Comisión que autoriza el pago de deudas a organismos internacionales, y por otra que se había opuesto a Helms en el levantamiento del embargo de armas a Bosnia. Esto costó a Ghali su reelección al frente de la O.N.U. Este periodo le granjeó una estrecha amistad con la actual Secretaria del Departamento Estado (equivalente a la de Canciller en nuestro país), lo cual nos lleva a pensar que no fue accidental que Clinton la nominara para ese puesto, a sabiendas de que Helms, como presidente de la comisión pertinente, no se iba a oponer.<sup>23</sup> Así, la actual Secretaria es la primera mujer en ocupar ese puesto y fue ratificada con el beneplácito de Helms.<sup>24</sup>

El estilo contencioso de Helms surgió de nuevo en 1997, cuando Clinton escogió al Gobernador de Massachusetts, William Weld, para ser Embajador en México. Incluso antes de que Clinton hiciera oficial la nominación en el Senado (julio de 1997). Helms mostró una vehemente oposición vociferando ante los medios que Weld era muy "suave" en la

---

<sup>23</sup>Existen varios artículos en los que se habla de la estrecha relación entre la Secretaria de Estado y el Senador, muchas de ellas en tono sarcástico. Véase "Foreign Affair", *The New York Times*, p. 1B, 1 de febrero de 1997.

<sup>24</sup> Kwame Holman, "Madame Secretary", transcripción de la audiencia para la ratificación de Madeleine Albright como Secretaria de Estado, ante la Comisión de Relaciones Exteriores, en <http://web-cr05.pbs/newshour/bb/politics/jan-june97/albright2-2.html>

lucha antidrogas. Argumentó que Weld tenía un pobre registro en cuanto a convicciones por tráfico de drogas durante su gestión como fiscal federal. Además lo criticó por el apoyo que dio durante su gubernatura para el uso medicinal de la marihuana. Sin embargo, como veremos más adelante, existen factores detrás de la explicación que dio para su negativa. Estos factores los podemos encontrar en la ideología de los que se encuentran respaldando a Helms.

### **4.3 Los compromisos políticos de Helms**

En una encuesta sobre las elecciones de 1994, se le preguntó al público de todo el país que quién de los candidatos le gustaría que perdiera. El 32% de los 587 encuestados puso a la cabeza de esta lista a Jesse Helms.<sup>25</sup> ¿Cómo es que siempre gana las elecciones entonces?

#### **4.3.1 Las campañas y estrategias electorales del Senador**

Uno de los temas más controvertidos en la democracia estadounidense son las campañas electorales. Helms es uno de los que más llaman la atención porque siempre toma en consideración a sus votantes para la reelección a la hora de tomar una decisión. Además, Helms fue pionero en darle importancia a los medios masivos de comunicación. Helms, al haber sido locutor de radio, sabe del poder de la prensa sobre la opinión pública. Sabe que las palabras fuertes utilizadas en su campaña, dirigidas sobre todo a la mayoría blanca de su estado, son un arma muy poderosa.

---

<sup>25</sup> Aparecido en *The Mother Jones Poll*, en <http://bsd.moiones.com/news-wire/soapbox/results101196.html>

Sin embargo, dado su extremado conservadurismo, Helms nunca ha ganado holgadamente una sola de sus contiendas electorales. Radicaliza las posiciones de su electorado y siempre gana por estrechos márgenes. Sus tácticas de campaña y el uso que hace de los medios de comunicación han llamado la atención de algunos especialistas en opinión pública.<sup>26</sup> Un especialista afirmó: “Se sabe muy bien que el 45% de los carolinios del norte quieren a Helms y votarán por él, el otro 45 % votara en contra de él, no les gusta, y por lo tanto, sus batallas son por ese 10% restante”.<sup>27</sup>

Por ejemplo, en 1990 ganó las elecciones ante su rival demócrata Harvey Grantt, candidato negro liberal, por el uso de los medios de comunicación. Es importante hacerlo notar ya que Helms ha sido acusado de segregación por muchos grupos minoritarios. Un hecho que marcó su racismo, fue que su destacada oposición a la creación de un día nacional conmemorativo de Martin Luther King. Esto le ganó muchas simpatías y enemigos, pero también le ganó notoriedad en sus inicios como Senador en 1972.<sup>28</sup> Como ejemplo de una campaña electoral de Helms y el uso de propaganda, vale la pena transcribir las palabras de un observador:

La historia personal de Grantt (quien volvió a oponerse a Helms en 1996) era notable. Educado en una escuela segregacionista gracias a una orden judicial, se convirtió en un victorioso arquitecto; fue electo dos veces alcalde de Charlotte, y buscó conciliar en vez de saldar cuentas raciales (...) Sin embargo, Helms se armó

<sup>26</sup>Uno de estos estudios es el de Montague Kern y Marion Just, *How voters construct images of political candidates: The role of political advertising and televised news*. Research Paper R-10, The Joan Schorenstein Barone Center., Harvard University, Press Politics, JFK School of Government, 1994. 56 pp.

<sup>27</sup>“The old saw is that 45% of North Carolinians love Helms and will vote for him and 45% will vote against him, they don't like him, and therefore his fights are over that other 10 percent.” *On Line News Hour*, “Challenging Helms”, transcripción, 18 de octubre de 1996, en <http://web-cr05.pbs.org/news/bb/politics/july-dec96/helms10-18.html>.

con dinero recolectado por una campaña de correo a nivel nacional y su publicidad fue de corte racial. (...) En la campaña acusó a Grantt de sacar provecho financiero de una ley que otorga licencias de radiodifusión con preferencia para las minorías. Al salir el asunto a la luz del día en cadena nacional (2 semanas antes de la jornada electoral) Grantt cayó en las encuestas, ganando Helms 53%-47%. Cabe añadir que una mayoría demócrata se unió a los republicanos para derogar esta ley de radiodifusión en 1995, aunque nunca se le demostró nada a Grantt.<sup>29</sup>

Para esta campaña de 1996, Helms era ya un anciano y había roto con sus antiguos organizadores de campaña. Sin embargo, como ya vimos, ganó volviendo a utilizar sus tretas raciales que convencieron a la mayoría blanca sureña de Carolina del Norte. En sus mensajes publicitarios utilizaba manos blancas y caballos blancos en un ambiente de pureza.<sup>30</sup> También usaba unas manos blancas para tirar al papelero una hoja en donde decía que había sido rechazado del trabajo por causa de las cuotas raciales que imponen las leyes en Estados Unidos.<sup>31</sup>

Desde que fue electo por primera vez en 1972, Helms se ha hecho notar introduciendo en el Senado numerosas iniciativas sabiendo que no van a ser aprobadas, pero que le redituarán publicidad. Estas iniciativas se refieren por lo general a los temas que defienden sus patrocinadores de campaña. Cabe mencionar que estas leyes o iniciativas en el Congreso llevan el nombre de sus patrocinadores. Es el caso de la célebre Ley Helms - Burton. Aunque oficialmente las iniciativas de ley lleven otro nombre y estén clasificadas

---

<sup>29</sup>Mother Jones, "Helms behind the scenes", en <http://www.moiones.com/news/040498/>.

<sup>29</sup>The National Journal, *The Almanac...*, *Ibid.*, p.3

<sup>30</sup>*Ibid.*, p.3

según el catálogo del Senado, es costumbre que al salir al público en la prensa lleve el nombre de sus patrocinadores en el Congreso. La publicidad que proporciona una propuesta de ley es gratuita, por lo que muchas veces hacen pasar al pleno numerosas propuestas sabiendo que no van a ser aprobadas.

Es importante decir que muchas de estas propuestas de ley o incluso algunas declaraciones se refieren a México, por ser siempre un tema polémico. Esto ocasiona que nuestras autoridades y la opinión pública del país se escandalicen por las declaraciones que hacen los congresistas buscando sólo la publicidad gratuita para sus próximas elecciones.<sup>32</sup> Helms hace sus declaraciones siempre en un tono dirigido a sus votantes y patrocinadores de campaña, con quienes tiene el mayor de los compromisos: el de servir a su causa, la causa conservadora. México es uno de sus principales blancos en torno al asunto de las drogas.

#### 4.3.2 Los patrocinadores de Helms

Hablar de los grupos e individuos que apoyan sus consecutivas reelecciones, nos dice en qué sentido estará determinado su voto en el Senado. No es obra de la casualidad que su voto sea uno de los más conservadores del Senado. En un círculo simbiótico, Helms, y todos los Senadores en general, responden a sus patrocinadores impulsando sus intereses en el Senado. Mientras el Senador trabaja para ellos, los patrocinadores recolectan fondos para su próxima campaña.

---

<sup>31</sup>Por cierto el publicista encargado de diseñar esta propaganda fue el mismo que uso Bob Dole para su campaña presidencial en 1996, ver James A. Barnes, "A new crew for Dole's troubled ship", en *National Journal*, no. 37, 14 de septiembre de 1996, p. 14.

<sup>32</sup>Como ejemplo véase Ernest Hollings, "Reform Mexico First", en *Foreign Policy*, no. 93, invierno de 1993-1994, pp. 91-103.

La forma de recolectar fondos monetarios para las campañas electorales en Estados Unidos es uno de los temas más discutidos por los analistas políticos de la actualidad.<sup>33</sup> El factor que más cuestionan es que los congresistas utilicen sus privilegios para reelegirse. El franqueo postal, la publicidad de su trabajo, el acceso a información y a los medios de comunicación, privilegios a que tienen derecho por ser miembros del Congreso, son sólo algunas de las herramientas que utilizan para no gastar su propio dinero.

Pero existen también otros medios: los llamados PACs, por sus siglas en inglés *Political Action Committees*, cuya traducción literal sería "comités de acción política". Estas organizaciones tienen distintos motivos de existir, pero su principal función es la de recolectar fondos de campaña. Sin menoscabo de los *lobby* o cabilderos y otros grupos de interés, sería muy extenso y complicado enumerar aquí todas las características de estos grupos. No obstante, cabe señalar que cada PAC es una poderosa maquinaria de contacto con los votantes y de promoción de la imagen de quien los utiliza.

Es importante mencionar que un PAC puede ser fundado, por ejemplo, para una campaña contra las drogas. La promesa que el PAC hace a los que contribuyen con dinero es que el congresista, si llega al poder, promoverá una iniciativa de ley que termine de una vez con la adicción. Sobra decir que los motivos y temas utilizados son distintos, pero cada uno está diseñado para satisfacer las demandas de distintos sectores del electorado y por ello los PAC usan temas que les pueden ganar votos y dinero. El dinero recolectado se utiliza en una mayor difusión de la campaña de cada Senador. Aunque la forma de contribuir monetariamente no esta exenta de reglas, éstas son más bien laxas. Por ejemplo, un individuo no puede contribuir con más de 1000 dólares por congresista, pero puede dar

---

<sup>33</sup>Sachs, Richard, "Regulating Interest Groups and Lobbyists: Issues in the 104<sup>th</sup> Congress", en *Congressional Research Brief*, Congressional Research Service, 18 de septiembre de 1995.

hasta otros 10,000 a cada campaña a nombre de su empresa. Las empresas no pueden dar más de 10,000 dólares pero pueden contribuir con más a nombre de sus empleados. El PAC que recopila el dinero directamente de los contribuyentes de campaña es el "National Congressional Club", del cual el miembro más prominente es el PAC de Helms.<sup>34</sup>

Los incentivos para que un senador utilice los PACs para reelegirse son muchos. Primero, cada senador puede disponer de fondos federales para sus campañas, no obstante, los requisitos son muchos y el dinero que otorgan es poco. Por otro lado, el aceptar fondos federales significa que no adquiere ningún compromiso y se aísla de los grupos de interés que, finalmente, son los mejores recolectores de votos. Aunque llegara a ganar, no estaría garantizando su reelección en el futuro. Segundo, se verá en desventaja con su contrincante ya que seguramente utilizará mayores recursos en un medio electoral donde la publicidad es primordial. Estas circunstancias los inhibe a utilizar estos fondos que el gobierno otorga a quien los desee tomar. En la historia electoral de Helms se encuentran varios PACs que el mismo ha fundado. <sup>35</sup>El más importante de ellos, "y la maquinaria electoral más fuerte para un sólo congresista"<sup>36</sup>, es el "North Carolina Congressional Club". Esta organización le permitió independizarse de su partido y de la prensa gratuita para llegar los votantes. Este PAC recauda numerosos fondos para la causa conservadora de Helms, en quien encuentran un gran aliado en el Congreso. Las tablas siguientes muestran las subvenciones a Helms durante 1996. Este año fue la última elección en la que participó. Cabe destacar que la recolección de fondos es permanente. Por lo tanto, las cifras sólo reflejan lo que obtuvo en contribuciones en un solo año.

---

<sup>34</sup>*Congressional Quarterly, El Congreso...*, *Ibid.*, pp. 161-168. La oficina de correos no puede comprobar si la correspondencia es de uso personal o político pues no puede abrirla. En teoría, el envío de correspondencia político-electoral es ilegal. Sin embargo, todos los congresistas dependen de esta irregularidad para reelegirse.

<sup>35</sup>The National Journal, *The Almanac...*, *Ibid.*, p. 3.

<sup>36</sup>Bates, "What you...", *Ibid.*, p.2.

Tabla 1

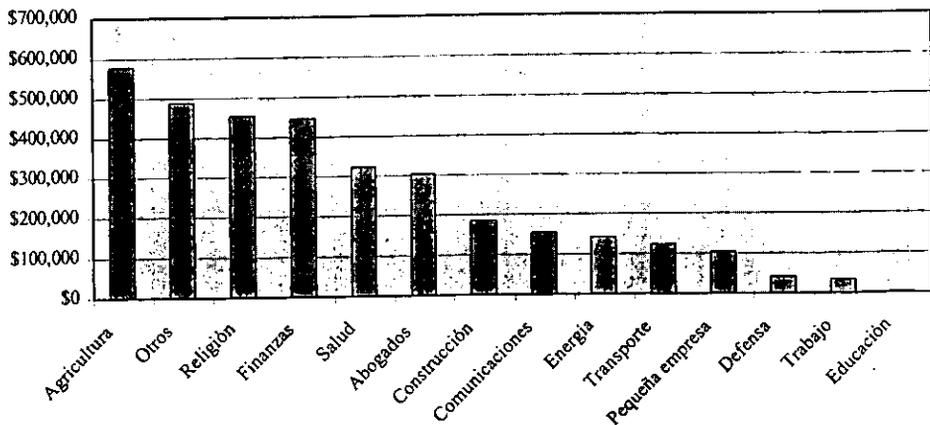
## Contribuciones netas a la campaña electoral de Jesse Helms por sector (1996)

Sector	Monto de contribución
Agricultura	\$577,001
Otros (contribuciones individuales)	\$486,753
Religión/Grupos conservadores	\$453,281
Finanzas	\$444,950
Salud	\$323,061
Abogados/Cabilderos (lobby)	\$303,625
Construcción	\$184,474
Comunicaciones	\$152,224
Energía	\$142,033
Transporte	\$121,980
Pequeña empresa	\$104,950
Defensa	\$44,224
Trabajo/Sindicatos	\$34,500
Educación	\$5,259
<b>Total</b>	<b>\$3,378,315</b>

Fuente: Open Secrets, <http://www.opensecrets.org/politicians/sector/S8NC00015.htm>, 1998.

Gráfica 1

## Total de contribuciones por sector (1996)



Fuente: Open Secrets, <http://www.opensecrets.org/politicians/sector/S8NC00015.htm>, 1998. Elaboración propia.

Como podemos observar en las gráficas, encontramos que la religión y la agricultura son los dos principales sectores que donan fondos para las campañas de Helms. Otros sectores muy importantes son las contribuciones individuales y el sector financiero. No es obra de la casualidad que las causas que defienden estos sectores se discutan en las comisiones a las que pertenece Helms.

Todos los que contribuyen tienen la certeza de que en Helms tendrán un aliado en el Congreso. No sólo comparte su ideología, sino que, al ser el financiamiento de campañas en Estados Unidos un asunto muy serio, el senador tiene incentivos para promover las causas de sus patrocinadores en el Senado: su reelección para el siguiente periodo depende del dinero que estos le proporcionen.

Otro recurso que utiliza Helms para llegar a sus electores es la franquicia de correo ilimitada que le otorga el Congreso. Por medio de esta franquicia promueve la causa de su PAC. Es decir, con su sola autorización, el mensaje del candidato que se quiere reelegir puede llegar a todos los hogares sin costo alguno para su campaña ya que se utilizan fondos públicos. Esto abarata los costos de reelección de los congresistas, pero pone en desventaja al candidato que los desafía.<sup>37</sup> En este uso del franqueo postal se envían cartas para pedir una contribución a las campañas políticas. Helms, quien se dirige al público conservador, es extrañamente persuasivo en sus cartas: "Sus impuestos están siendo usados para pagar por una educación que enseña a nuestros hijos que el canibalismo, el intercambio sexual de parejas y el asesinato de niños y ancianos es una conducta aceptable..."<sup>38</sup>

<sup>37</sup>Sabato, *PAC Power...*, *Ibid.*, p. 19. Tabla I-V.

<sup>38</sup>"Your tax dollars are being used to pay for grade schools classes that teach our children that CANNIBALISM, WIFE-SWAPPING, and the MURDER of infants and the elderly are acceptable behavior". Parte de una carta de campaña política enviada por Helms a través de su PAC, en *Ibid.*, p. 87.

A pesar del mal gusto de sus cartas, tal parece que el PAC de Helms se dirige a públicos receptivos de este tipo de mensajes. Estas cartas, dirigidas a ciudadanos comunes ayudan a recaudar buena parte de lo que gasta durante su campaña (refiérase a las gráficas). Este tono conservador es, en parte, el reflejo de su propia ideología. La otra parte del tono conservador que utiliza viene de sus patrocinadores de campaña. Ellos son tan conservadores como él y están fuertemente organizados en grupos de presión.

Debido a su posición estratégica en las Comisiones de Relaciones Exteriores y en la de Agricultura, Helms es uno de los senadores que más recolecta fondos para sus campañas. Estos fondos se ven aumentados por su actuación en el pleno del Senado que es muy conservadora.

A continuación analizamos brevemente la importancia que tienen para Helms los sectores del tabaco y de religión y las causas conservadoras. Como pudimos comprobar en las gráficas, estas son las más importantes contribuidoras a sus campañas. Encontramos así, la conexión entre el dinero y el sentido de sus votos en el Senado.

#### **4.3.2.1 Helms y la industria tabacalera**

La Comisión de Agricultura es otro de los feudos importantes para Helms. Ya ocupó la presidencia de esa importante comisión, pero la dejó por la de Relaciones Exteriores. Ahora Helms ocupa en ella el segundo puesto, que también es muy influyente. El estado de Carolina del Norte, como hemos visto, vivía hasta hace poco de la Agricultura. De este sector, el más importante es el ramo tabacalero, siendo el primer productor de tabaco en Estados Unidos. A Helms se le considera el gran protector de esta industria. Es por ella el senador más patrocinado, y por lo mismo, es el que más defiende su causa en el

Senado.<sup>39</sup> Helms es un conservador de una rara especie. Mientras por un lado es duro en el combate al narcotráfico, por otro es muy blando en cuestiones de tabaco, que finalmente es una adicción que causa tantas o más muertes que los narcóticos "duros" en Estados Unidos.

Podemos obviar las cuestiones tabacaleras en la Comisión de Agricultura e indagar sobre una no muy clara conexión entre la Comisión de Relaciones Exteriores y esa industria. A pesar de no ser muy clara si es muy ilustrativa. En uno de los artículos, encontramos que Helms ha promovido desde la Comisión una estrategia para que las industrias tabacaleras de su país crezcan en ventas en el extranjero, para así disminuir el consumo en los Estados Unidos.<sup>40</sup> Encontramos que promueve una doble política exterior. Por un lado vota en contra de restablecer las relaciones con Vietnam. Por otro, en abril de 1996, guió personalmente en su estancia en Washington a un representante de ese país. Dos semanas después, se anunciaba la inversión de 21 millones de dólares de la compañía tabacalera RJR-Nabisco en Vietnam. Cabe señalar que ésta es la mayor de las compañías con sede en el estado del senador. El articulista respalda sus acusaciones con una declaración de Helms "recientemente estuve con algunos vietnamitas y algunos de ellos fumaban hasta dos cigarrillos consecutivos. Este es el tipo de clientes que necesitamos".<sup>41</sup> Otra vez, sirvió de guía a siete embajadores de la ASEAN por las instalaciones de RJ Reynolds's Winston-Salem otra tabacalera importante.

Esta ambigua posición se le critica mucho a Helms. Pero la verdad sea dicha, no encontramos en la bibliografía otra alusión a las razones por la que el Senador dejó a la presidencia de la Comisión de Agricultura por la de Relaciones Exteriores. Por lo demás,

---

<sup>39</sup> Base de datos de Project Vote Smart, "Jesse Helms voting record sampler", Corvallis, Oregon, E.U.A., en <http://vote-smart.org/congress/104/nc/nc-sr-a/votes/index.html>.

<sup>40</sup> Nicholas Pastore, "Who is really soft on drugs?, Tobacco-stained Helms" en *The Hartford Courant*, 15 de agosto de 1997, Hartford, CT, E.U.A., p. A19.

<sup>41</sup> *Ibid.*

toda la bibliografía y las deducciones que hemos hecho sobre Helms confirman sus nexos con el tabaco.

La siguiente tabla muestra las principales empresas tabacaleras que contribuyen a la campaña de Helms.

**Tabla 2**

**La industria tabacalera en las campañas de Helms (1996)**

<b>Empresa</b>	<b>Monto de contribución</b>
Philip Morris*	\$172,250
RJR Nabisco	\$23,350
US Tobacco	\$23,350
AFALC (sindicato del tabaco).	\$22,000
Burlington Industries	\$21,500
RJ Reynolds	\$20,600
Wachovia Corp.	\$19,800
Brown & Williamson Tobacco	\$16,000
Florida Crystals Inc	\$14,500
<b>Total</b>	<b>\$333,350</b>

\*Philip Morris no es la más importante tabacalera en su estado. Sin embargo, de entre todos sus contribuidores en todos los sectores que contemplamos en la tabla 1, es el mayor donador individual a sus campañas. Fuente: Open Secrets, <http://www.opensecrets.org/politicians/contrib/S8NC00015.htm>, 1998

Haciendo una comparación, podemos observar en la tabla 1, el sector agricultura contribuyó con \$577,001 dólares en 1996 a la causa de Helms. De acuerdo con los datos de la tabla 2, estas nueve empresas colaboran por sí solas con el 57.72% de lo que corresponde al sector, y con un 9.86% del total de contribuciones para 1996.

#### **4.3.2.1 Helms y la religión**

Estos grupos conservadores tienen una gran importancia en la toma de decisiones del sistema político estadounidense. Los grupos de interés que más importancia tienen por

el dinero que aportan a las campañas electorales en su estado, son los grupos religiosos. Fueron estos quienes forzaron al Congreso en 1919 a enmendar la misma constitución para declarar ilegal la venta y fabricación de bebidas alcohólicas. Esta enmienda sólo pudo ser superada en 1933 cuando el crimen que desató la prohibición era más grave que el daño de estas bebidas en los habitantes de su país.<sup>42</sup> Helms aprovecha la circunstancia de que uno de los más importantes líderes de estos grupos, Billy Graham, reside en su estado. Como líder nacional de la Iglesia Bautista, Graham es líder de la Christian Coalition en su estado y éste es uno de los principales grupos de interés que operan en el Congreso. Graham es una de las figuras más respetadas en todos los círculos políticos y sociales estadounidenses. Está de más decir que, efectivamente Helms pertenece a esa denominación religiosa.

Sus nexos con Helms están a la vista pública. Helms es uno de los principales agentes de estos grupos en el Senado. Sus iniciativas son muchas en contra del derecho al aborto, en contra de los derechos de los homosexuales y de los enfermos de SIDA. Se opone a la utilización de residuos fetales para la investigación científica y del uso medicinal de las drogas. Impulsa la oración religiosa en las escuelas públicas y la pena de muerte para los homicidas.

Cabe señalar que su posición es ambigua pues también recibe dinero de los productores de armas y los defensores del derecho a usarlas. Todos sabemos que el uso de armas es uno de los factores que aumentan la criminalidad. Para los grupos religiosos, el uso de armas es anatema. Pero para muchos otros conservadores, entre ellos la "National Rifle Association", el cual es el lobby más importante en el Congreso, el uso de armas y su libre distribución es su causa política.

---

<sup>42</sup>*The Constitution...*, *Ibid.* Ver enmienda XVIII declarando ilegal la manufactura, venta y transporte de bebidas alcohólicas. La enmienda XXI abroga en 1933 dicha enmienda.

Al parecer Helms no se involucra en la contienda ideológica. Patrocina el uso de armas lo mismo que combate al crimen. Somete al Senado iniciativas para que los productores de armas que lo financian tengan facilidades para producir, al igual que promueve la despistolización de las escuelas. Cabe señalar que la industria de la defensa no está dentro de sus principales contribuidores, pero Helms no parece tener motivos para rechazar su dinero, al igual que no lo hace de los grupos religiosos. A pesar de esta dualidad, Helms recibe dinero de las dos partes sin ninguna aparente contradicción.

En la siguiente tabla mostramos a los 10 principales grupos conservadores que contribuyen a la campaña de Helms.

**Tabla 3**

**Las diez principales agrupaciones conservadoras en la campaña de Helms (1996)**

<b>Grupos Conservadores</b>	<b>Monto de contribución</b>
National Congressional Club	33,800
American Conservative Union	23,400
Christian Voter's Victory Fund	22,000
Christian Vote Moral Government Fund	14,506
Christian Voice PAC	14,300
National Conservative Political Action Committee (NCPAC)	14,000
Fund for a Conservative Majority	\$13,150
Committee for American Principles	\$13,000
American Family PAC	\$12,340
<b>Total</b>	<b>\$160,496</b>

Fuente: Open Secrets, <http://www.opensecrets.org/politicians/conserv/S8NC00015.htm>, 1998.

Comparando esta tabla con la tabla 1, podemos establecer que sólo estas 10 agrupaciones contribuyeron con 35.37% del total recabado por el sector religioso. Si bien no es la mayoría, cabe mencionar que la mayoría de las donaciones por cuestiones ideológicas se hacen a través de donaciones individuales, que es el segundo sector que más contribuye a las campañas del senador (véase tabla 1).

Estos grupos conservadores son los que, de entre todos los PACs que existen, más fondos colectan. Los grupos ideológicos encabezan las listas por los fondos que consiguen y ningún otro sector se les acerca. Sólo por mencionar al principal de estas agrupaciones, la NCPAC, consiguió diez millones de dólares en un solo año (1981) para ser repartidos entre sus candidatos.<sup>43</sup> Esta agrupación, es la número uno de las listas de recolectores. En la lista le sigue inmediatamente la National Congressional Club, de la que la North Carolina Congressional Club es la principal afiliada y de la que Helms es el beneficiario absoluto. Helms ocupa el primer lugar entre todos los recolectores de campaña en el Congreso.<sup>44</sup> Las causas ideológicas que defienden estos grupos donadores son las mismas que apoya Helms en el Senado.

### **Conclusiones del capítulo**

Hemos establecido ya cómo un solo individuo puede ejercer su influjo en la política exterior de un país. Aunque no hemos discutido aquí todas las ocasiones que Helms utilizó su poder para influir en este tema, podemos asegurar que fueron muchas más. Hemos demostrado también como Helms es un miembro muy conservador del Senado y que en este sentido obra. Pero lo más importante de todo es que se establece la conexión entre sus patrocinadores y su voto conservador en el Senado.

El financiamiento de campañas es otro vacío que deja la Constitución. Cada político puede vincularse con distintos intereses. Muchos de los que son favorecidos por este sistema de financiamiento argumentan que acerca al electorado con los políticos. Pero, a

---

<sup>43</sup> Sabato, *PAC Power...*, *Ibid.*, p. 16.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 17.

nuestro parecer, no es lo mismo acercarse a los grupos de interés que al electorado directamente porque no siempre los electores están afiliados a un grupo de interés. De esta manera, pierde sentido la participación democrática que tanto pregonan las instituciones estadounidenses.

Además, argumentan sus detractores, las contribuciones tienen un historial de corrupción, pues estos grupos compran la voluntad y el voto de un senador. Así, por ejemplo, Jesse Helms, tiene comprado su voto por los compromisos que adquiere al aceptar dinero de estos grupos. Por lo mismo, Helms defiende lo mismo a las compañías tabacaleras que a los grupos antidrogas. Lo mismo aboga por leyes en contra del crimen que apoya medidas para impulsar la distribución de armas de fuego. De esta contradicción, deducimos que la posición conservadora de Helms puede ser más retórica que ideológica; que utiliza a sus patrocinadores de campaña para reelegirse y que ellos lo utilizan para promover sus causas en el Senado. Sabemos que Helms es, en efecto, un individuo conservador, pero no sabemos dónde terminan sus convicciones personales y dónde empieza a surtir efecto el dinero de sus patrocinadores.

## Capítulo 5

### El silencio constitucional y los individuos en la política exterior de Estados Unidos: un estudio de caso.

#### Introducción

El presente capítulo describe cómo fue que el voto conservador de Helms y sus diferencias ideológicas con el nominado Weld dieron lugar a lo que muchos explicaron como “una *vendetta* personal”<sup>1</sup> más que como una decisión senatorial.<sup>2</sup> En este apartado se trata de demostrar cómo Helms utiliza el silencio constitucional para sortear una determinada circunstancia política, sin que intervinieran otros actores en su decisión que, se supone, debe ser colegiada y no individual. Con este capítulo se ejemplifica cómo es que los silencios constitucionales permiten que un individuo, no autorizado directamente por la constitución, puede echar por tierra las decisiones del Ejecutivo en aras de su interés personal.

Cabe destacar que uno de los factores que más influyeron en el tono de la ratificación fueron los medios de comunicación. Weld es muy popular frente a las cámaras y fue tal vez el gobernador más popular de su época. Por el contrario, Helms es siempre el blanco de las críticas de los medios. Ambos son figuras muy conocidas por la opinión pública estadounidense y por eso la prensa le dio una cobertura inusual en estos casos.

Expondremos el caso haciendo antes un breve esbozo de la personalidad del nominado. Así podremos descubrir las motivaciones del individuo. Después aislaremos la parte que le corresponde al individuo en esta trascendente decisión de política exterior.

---

<sup>1</sup> *The New York Times*, Editorial, 12 de septiembre de 1997 y Scotty Kowall en <http://www.comedyzine.com/tirade32.shtml>.

<sup>2</sup> Véase la cronología en el Apéndice III.

## 5.1 William Weld

William Floyd Weld nació el 31 de julio de 1945 en un suburbio de Boston Massachusetts, hijo de una acaudalada y antigua familia del estado. Obtuvo su licenciatura en la Universidad de Harvard y su Doctorado en Derecho en Oxford. En 1967, después de salir de la universidad, trabajó en varios prestigiosos buffetes jurídicos y se afilió al Partido Republicano. Debido a sus nexos familiares, Weld consiguió trabajar como asistente del Procurador General de Estados Unidos durante el escándalo de Watergate (1972-1974).

Cabe señalar que su amistad con la familia Clinton procede de esa época, pues la actual primera dama, Hillary Clinton, trabajaba también en la oficina del procurador. Más tarde, su personalidad desenvuelta y las ligas de su familia con los grupos de poder en el estado, lo llevaron a ascender dentro del escalafón del Departamento de Justicia, donde se desempeñó distinguidamente. En 1983, fue nombrado Director de Justicia Criminal, una especie de Subprocurador, con jurisdicción sobre algunos delitos federales.

Durante su encargo, sucedió el célebre caso Irán-Contras. Weld, entre otros, fue responsable de perseguir a los culpables de la desviación irregular de fondos a la guerrilla centroamericana. Las armas vendidas subrepticamente a Irán, redituaban enormes cantidades de dinero para patrocinar a la contra nicaragüense. El escándalo involucró a numerosos políticos y llegó casi a provocar un juicio político contra el Presidente Reagan. Las cosas fueron complicadas para Weld en este caso. Entre los actores involucrados estaban algunos de los principales funcionarios del Banco de Boston, el más grande de Massachusetts. En 1986, fueron acusados infructuosamente, por el mismo Procurador General Edward Meesse, de lavar parte del dinero proveniente de Irán. Sin embargo, la

opinión generalizada es que Weld no los persiguió como debía hacerlo.<sup>3</sup> Tal vez haya influido la posición política de su familia que estaba muy ligada con este banco. La presión que ejerció Meesse sobre Weld resultó en su renuncia en 1987.<sup>4</sup> Por cierto, Weld fue encargado de hacer comparecer a Helms por su papel en el escándalo, pero no hubo acusaciones formales. Como ya dijimos, sólo salió a la luz pública las fuentes privadas de información de Helms en Centroamérica.<sup>5</sup> Puede ser que de aquí se desprenda la animadversión mutua.

Tras su renuncia al Departamento de Justicia, Weld buscó la candidatura de su estado en 1988. Su elección fue relativamente fácil, ganó con el 53% sobre su contrincante demócrata, John Sliber.<sup>6</sup> Cabe destacar que Massachusetts es el estado más liberal de Estados Unidos. A este pertenece el clan de los Kennedy, quienes son los iconos liberales de los Estados Unidos. La legislación del estado ha sido siempre benigna para las minorías y es aquí donde se instrumentan las leyes más vanguardistas en materia social. Weld no fue a la zaga.

El mayor éxito de su gestión fue su impulso a varias iniciativas en torno al medio ambiente. Por medio de ellas consiguió limpiar los ríos más importantes del estado, gracias a una colaboración entre numerosas organizaciones civiles, empresarios y universidades. Su figura creció en popularidad rápidamente. Cuando estuvo en la cúspide de aprobación popular, consiguió que la legislatura estatal aprobara algunas controvertidas leyes: el uso medicinal de la marihuana; la distribución de agujas hipodérmicas gratuitas para prevenir la expansión del SIDA; una la ley de contra la discriminación de los homosexuales y una para conceder el derecho al aborto.

---

<sup>3</sup> Carmen Álvarez, "Las muchas caras de Weld", en *Reforma*, miércoles 3 de septiembre de 1997, México, D.F., p. 12A.

<sup>4</sup> Ruth Marcus, "Meesse Aides Stayed Close to Inquiry After Its Shift to Criminal Division", en *The Washington Post*, 3 de agosto de 1987, p. 3A.

<sup>5</sup> Peter Baker, "Weld to Resign As Governor To Pursue Post", en *The Washington Post*, 28 de julio de 1997, p. 1A.

Las reacciones no se hicieron esperar. Numerosas organizaciones se opusieron a estas medidas. Sin embargo, Weld contaba con el apoyo de quienes patrocinaron sus campañas, entre los que se encontraban ambientalistas, grupos gay, asociaciones civiles pro-aborto y organizaciones liberales de muchos tipos. La aprobación de estas medidas dieron lugar a encarnizados debates que antagonizaron incluso a los partidos políticos en su interior y trascendieron a nivel nacional.<sup>7</sup> Resta decir que Weld consiguió la aprobación de cada una de estas propuestas. Sin embargo, muchas organizaciones conservadoras no se lo perdonaron, como se demostró durante el proceso de su ratificación como embajador en México.

A raíz de estos debates, Weld se vio proyectado como uno de los mejores candidatos para la presidencia dentro del sector liberal del Partido Republicano. Algunos analistas pensaban que su posición política era ambigua. ¿Cómo era posible que un republicano apoyara la agenda política de los demócratas que son, en su mayoría, liberales? ¿Cómo era posible que se enemistara con importantes sectores de su partido al apoyar cambios en temas tan delicados?

Los liberales ven a Weld como un moderado y los conservadores como un liberal. La prensa es la única que lo califica de manera uniforme. Lo categoriza como un populista y como un adicto a las cámaras. Como ejemplo, un artículo asegura que durante una conferencia de prensa Weld se lanzó al agua de un río para comprobar que su política ambiental había tenido éxito, probando que los ríos estaban limpios.<sup>8</sup> Tal vez, esta imagen de ambigüedad, se deba a las profundas divisiones al interior del Partido Republicano. Su postura hace parecer a Weld como un demócrata, cosa que no agrada a muchos miembros prominentes de su partido.

---

<sup>6</sup> The National Journal, *The Almanac...*, *Ibid.*, p. 601.

<sup>7</sup> En <http://www.mnbc.com/news/110645.asp#BODY.html>.

<sup>8</sup> The National Journal, *The Almanac...*, *Ibid.*, p. 602.

Cuando buscó el escaño de Senador por su estado en 1995, de nuevo salieron a la luz algunos indicios de ruptura con el ala conservadora de su partido. Por ejemplo, durante un debate televisado entre John Kerry, el senador, y Weld que competía por la senaduría del primero, se les cuestionó sobre política exterior. Una de las preguntas que se les dirigieron fue: "En caso de ser llegar al Senado, ¿estarían de acuerdo que Helms retuviera el puesto en la Comisión de Relaciones Exteriores?"<sup>9</sup> La respuesta de los dos fue que no. La respuesta de Kerry era de esperarse siendo de otro partido, pero la de Weld no. Esto desagradó a Helms y la relación entre ambos se hizo más tensa.<sup>10</sup> Nunca imaginaria que alguna vez estaría en manos de Helms.

Ese mismo año la relación con Helms y el Partido Republicano se hizo más áspera: la prensa publicó que la esposa de William Weld, también miembro del Partido Republicano, donó \$1,000 dólares para la campaña demócrata de Harvey Grantt, el rival electoral de Helms.<sup>11</sup> Como veremos Helms y algunos sectores del partido republicano tampoco lo olvidarian.

Por cierto, Weld perdió la senaduría contra Kerry. De todas formas, su buen desempeño en la gubernatura de Massachusetts hizo que fuera considerado como posible candidato para la presidencia por el sector liberal del Partido Republicano. Una embajada en México sería perfecta para sus planes, pues lo aislaría de las críticas de sus opositores por lo menos dos años.<sup>12</sup> Esto le haría llegar "limpio" a la candidatura.

Antes de buscar este encargo, Weld pugnó por su nominación para ser el Procurador General del Gobierno de Clinton.<sup>13</sup> Sin embargo, la procuradora en funciones, Janet Reno, había cuidado a muchos senadores demócratas y al mismo Presidente, minimizando el

---

<sup>9</sup> Ralph Hallow, en "A slap in the face to Helms", en *The Washington Times*, 12 de julio de 1997, p. 17B.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Kevin Bertram, "Bill and Jesse Dance the Tango", 21 de agosto de 1997, en <http://www.journalx.com/columns/kevin/kb082197.html>.

<sup>12</sup> Mark Shields, "Intra-party Politics?", en *The Boston Globe*, 28 de julio de 1997, p. 2A.

<sup>13</sup> Ralph Hallow, en "A slap in the face...", *Ibid.*

hecho de que recolectaron dinero de países extranjeros para sus campañas. Esta hubiera sido una jugada peligrosa para el régimen de Clinton. Los antecedentes de Weld no eran perfectos dentro del Departamento Justicia y, por añadidura, era de otro partido. Weld comentó que entonces se iba a reelegir por su estado.

Clinton se apresuró a nominarlo para una embajada, aunque al principio no dijo cuál. El Presidente no quería que Weld, un republicano, volviera a ocupar la gubernatura de tan importante estado, por más afín que fuera a su ideología. Los gobernadores juegan un importante papel en las elecciones presidenciales y no quería correr riesgos en aquel estado. Entonces, los mismos senadores demócratas de su estado.<sup>14</sup> Edward Kennedy y John Kerry, de los miembros más liberales del Partido Demócrata, de pronto se convirtieron en su principal apoyo en el Senado para que se convirtiera en embajador. También este apoyo era para dejarle las puertas abiertas a un demócrata para la gubernatura, tal como sucedió. Al ver este apoyo, Clinton se apresuró en ofrecerle tres embajadas: Egipto, India y México. Weld optó por la última. Mientras tanto Helms, entrevistado al respecto, sólo declaró: "¿Weld?, creo que no deberían nominarlo. Es muy débil en el combate a las drogas".<sup>15</sup> El senador hacía alusión al uso medicinal de marihuana que Weld había aprobado en Massachusetts. Aquí comienza la odisea del exgobernador y la decisión de Helms.

## 5.2 El proceso de nominación de Weld y su fallida ratificación

La relación bilateral con México, es una de las más complicadas e importantes para los Estados Unidos y viceversa.<sup>16</sup> Aunque algunos actores políticos en aquel país se

---

<sup>14</sup> Véase Michael Glennon, *When no majority rules: The Electoral College and Presidential Succession*, Congressional Quarterly Inc., Washington, 1992, 162 p.

<sup>15</sup> John Goodman, "Helms Dismisses Weld On Drug Issues", en *The Washington Post*, 27 de abril de 1997, p. 2B.

<sup>16</sup> Véase Garza Elizondo, Humberto. *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1986, 278 p.

empeñan en negarlo, México forma parte indisoluble del futuro de Estados Unidos.<sup>17</sup> Es por ello que la designación de un embajador en nuestro país reviste tanta importancia. Después de su embajada en Canadá, la de México es la más grande que tiene Estados Unidos en el exterior. Han llegado a trabajar en ella hasta 2,500 personas, mismas que manejan asuntos de muy diversa índole: económicos, culturales y hasta de seguridad.

Para México, la designación de un embajador adecuado tiene también mucha importancia. La historia de nuestra relación bilateral ha encontrado numerosos altibajos y en ellos se encuentra detrás la figura del embajador de Estados Unidos. No se pueden olvidar las figuras del Embajador Joel R. Poinsett que, con todo, en 1822 representó un papel importante para el reconocimiento de la independencia de México por el gobierno de su país. Tampoco se olvida al Embajador Henry Lane Wilson que tuvo un papel nefasto para la revolución maderista. El Embajador Charles B. Warren, que negoció los acuerdos de Bucareli con Obregón en 1925 y el Embajador Dwight Morrow, que con sus buenos oficios consiguió llamar al diálogo a los bandos de la guerra cristera en 1927, son otras de las figuras diplomáticas estadounidenses que han dejado huella en la historia de nuestro país.<sup>18</sup>

Sin duda las circunstancias han cambiado. La manera de hacer política maquiavélicamente con México tampoco es ya tan abierta. La relación requiere de cooperación y en este sentido se han pronunciado los últimos presidentes de los Estados Unidos.<sup>19</sup> Aunque esto no es perfecto, la relación es mucho menos desgastante que en años anteriores.

---

<sup>17</sup> Véase Jorge Castañeda y Robert Pastor, *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1989, 499 p.

<sup>18</sup> Véase Daniel Cosío Villegas, coord., *Historia General de México*, Tomo 2, 3ra. Edición, El Colegio de México, México, 1981, 1583 p.

<sup>19</sup> Véase William Clinton, y Al Gore, *El Pueblo es Primero: Estrategia para el cambio*, Diana, México, 1993, 249 p. y Bárbara Driscoll y Mónica Vereas, coords., *La Administración Clinton*, CISAN-UNAM, México, 1995, 404 p.

De acuerdo con esta estrategia, Clinton decide nominar al individuo que ocuparía la Embajada de México, una vez que el Embajador James Jones renunciara a ésta el 1 de marzo de 1997, para ocupar un importante puesto en una prestigiada firma de abogados. Su favorito era William Weld pues quería quitarlo del camino en Massachusetts. Además se encontró con que el mismo Weld estaba dispuesto.

Nada indica que tomaran en serio la oposición inicial de Helms. Hemos deducido que Clinton pensaba que Helms, como era la costumbre, quería algunas concesiones a cambio de la ratificación. Incluso se adelantaron parte de las discusiones para la ampliación de la OTAN y la Convención Internacional para la prohibición de las Armas Químicas y Clinton se mostró flexible para encontrar lo que Helms quería en estos rubros.<sup>20</sup>

Ese mismo mes, Clinton había tenido un encuentro con el Presidente de la Comisión de Inteligencia del Senado. Esta reunión tenía la finalidad de conseguir la ratificación de un nuevo director de la CIA. Ya habían rechazado a uno de sus nominados por razones muy legítimas. Fue sólo cuando Clinton ofreció algunas concesiones al presidente de comisión, que logró ratificar a George Tenet como nuevo director.<sup>21</sup> Pensó que su estrategia podría también servir con Helms, pero no funcionó.

Antes de nominar oficialmente a Weld, Clinton utilizó los buenos oficios del Vicepresidente con el Senador Jesse Helms. Al ver que no funcionaban sus estrategias buscó apoyo con los otros miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores. Los de la bancada demócrata se aprestaron a apoyarlo. Los republicanos fueron más renuentes a pesar de ser del mismo partido que el nominado.

Por ese entonces comenzó el acoso de la prensa contra Helms. En un intento por terminar con el asunto, Helms declaró que Weld no tenía "la calidad para ser embajador y

---

<sup>20</sup>Margaret Warner, "First Clashes On Nato Expansion: Clinton Approaches the Senate", en <http://www.pbs.org/newshour/bb/march1997/NATO.html> y Paul Gigot en "The ramifications of the Chemical Weapons Treaty" en <http://web.cr05.pbs.org/plweb-cgi/bb/newshour/042597.html>

<sup>21</sup> Jim Lehrer, "CIA Facelift", en *The New York Times*, 19 de marzo de 1997, p. 1A.

que no valía la pena que Clinton se molestara en mandar al Senado a su nominado". Aseveró que "no iba a conceder audiencia a ningún promotor del uso de narcóticos". Asimismo, advirtió a sus colegas en el Senado que estaba dispuesto a llegar a las últimas consecuencias con el fin de no ratificar a Weld. Alegó que, en su calidad de Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, iba a obstaculizar la audiencia.

A pesar de esta declaración, la más larga que Helms hizo sobre el asunto ante la prensa, Clinton envió al Senado la propuesta oficial de nominación.<sup>22</sup> El Ejecutivo pensaba contar con el apoyo de otros senadores. Entre ellos estaba Edward Kennedy, Senador Demócrata por Massachusetts. Kennedy dijo que Helms "abusaba de las reglas del Senado y lo calificó de dictatorial."<sup>23</sup> Mientras tanto, el archirival republicano de Helms, Richard Lugar, Presidente de la Comisión de Agricultura y segundo en rango de la de Relaciones Exteriores, también amenazó con bloquear las iniciativas de Helms en la Comisión de Agricultura si no concedía la audiencia de Weld.<sup>24</sup> Por su parte Clinton también amenazó con revisar algunas regulaciones sobre el tabaco.<sup>25</sup>

Recordemos que éstas amenazas pudieron ser bastante significativas para Helms ya que, como hemos visto, la agricultura, y sobre todo la industria tabacalera, le dan a Helms la mayoría del dinero para sus campañas. Sin embargo, por lo visto las amenazas no surtieron efecto porque Helms sabía que eran retóricas. Lugar bloqueó por una semana las discusiones sobre el tabaco, pero las reanudó la semana siguiente.<sup>26</sup> Clinton no hizo nada. Tal vez porque no iba a meter las manos al fuego por un republicano. Helms seguía empeinado en bloquear la audiencia a Weld.

---

<sup>22</sup> 23 de julio de 1997.

<sup>23</sup> Katherine Q. Seelye, "Weld Goes to Washington to Make His Case", en *The New York Times*, 1 de agosto de 1997, p. 1B.

<sup>24</sup> *Tribune-Star*, Editorial, "Lugar's Challenge, Someone needs to stand for a principle", 12 de agosto de 1997.

<sup>25</sup> Jonathan Weissmann, "Clinton May Break His Silence With a Few Revisions to Tobacco Deal", en *Congressional Quarterly*, 16 de agosto de 1997, p. 15.

<sup>26</sup> Maribel González, "Endurece la disputa por Weld", en *Reforma*, 13 de septiembre de 1997, México, D.F., p. 12A.

Mientras, al renunciar a la gubernatura de Massachussetts, Weld declaró que "no iba a ser blanco de la extorsión ideológica de Helms". Asimismo dijo, que "los ancianos no están acostumbrados a los cambios, y que si era necesario lanzaría una guerra por aire y tierra en contra del sector conservador del Partido."<sup>27</sup> Esta declaración antagonizó también al líder del partido Republicano en el Senado, Trent Lott. Este preguntó que cómo pretendía ser diplomático si su misión era acabar con los conflictos y no provocarlos. Aseveró que Weld estaba equivocado al pretender dividir a su partido.

A partir de estas declaraciones, Weld casi se convierte en una agente libre (*freelance*) sin apoyo real de su partido. Mucha de la opinión pública estadounidense y mexicana estaba de su lado<sup>28</sup>, pero esta opinión no estaba coordinada. Sólo algunos grupos organizados contra el SIDA y algunos grupos de interés en pro de los derechos de los homosexuales hicieron una apología pública de Weld.<sup>29</sup> Helms, por el contrario, no estaba solo. Numerosos grupos organizados, a pesar de la opinión pública a favor de Weld, se unieron para combatir la nominación de Weld. Sobra decir que eran los mismos grupos que patrocinan las campañas de Helms.<sup>30</sup>

Para entonces el asunto había trascendido los límites de una simple audiencia y se convertía en un asunto entre conservadores y liberales. Cabe destacar que el esfuerzo conservador que apoyaba a Helms estuvo muy bien coordinado por el dirigente de la "American Conservative Union", uno de los más acaudalados grupos de interés que patrocinan a Helms (Véase tabla 3). A esta se le sumaron numerosas organizaciones conservadoras que están en contra del aborto, las drogas y los derechos de los homosexuales.<sup>31</sup> Ante tal *impasse*, Clinton ofrece de nuevo a Weld la Embajada en la India.

<sup>27</sup> Katherine Q. Seelye, "Weld Goes to...*Ibid.*

<sup>28</sup> María Elena Medina, "Preocupa tardanza de EU", en *Reforma*, 10 de septiembre de 1997, p. 11A y Miguel Pérez, "Esperaremos: Gurria", en *Reforma*, 16 de septiembre de 1997, p. 12A.

<sup>29</sup> Joyce Price, "Groups Gear Up to Battle Weld", *The Washington Times*, 7 de agosto de 1997, 1B.

<sup>30</sup> Véase Republican National Coalition "We endorse Helms", en <http://www.rnc.org/forums/010997.html>.

<sup>31</sup> Joyce Price, "Groups...", *Ibid.*

Pero Weld se empeñó en conseguir la de México. Desconocemos la razón por la que lo hizo. Tal vez fuera por el prestigio y la propaganda que hacía la ratificación para su nombre. Desde el punto de vista de la prensa, Weld era el héroe y Helms el villano.

El evento que le dio salida a este embrollo sucedió meses más tarde y después de muchas declaraciones a favor y en contra de Weld. El Senador Richard Lugar, encabezó un movimiento en el Senado (5 de septiembre) invocando la regla 3, que permite a los otros miembros del Senado, no de la comisión, a forzar una audiencia. Pero el contenido de la audiencia y de los temas a tratar no pueden ser forzados más que por los miembros de la misma comisión y con la autorización del Presidente. Esta regla es sumamente rara en su aplicación. Sin embargo, Helms se vio obligado a aceptar las reglas del Senado. Concedió una audiencia para el 12 de septiembre.

Durante los días previos a la audiencia numerosos políticos enviaron cartas de apoyo a Weld, incluyendo a varios miembros del Senado, para que Helms reconsiderara su posición pero estas no prosperaron. Y el día tan anhelado llegó.

Justo antes de la audiencia Weld fue entrevistado por numerosos medios y dijo que la idea de que un solo individuo obstruyera una nominación tan importante, sin audiencia ni una discusión abierta, "era una noción completamente antiamericana".<sup>32</sup> Aseveró que "la última vez que había visto al Senado tenía todavía cien miembros, no sólo uno."<sup>33</sup>

La audiencia que concedió Helms<sup>34</sup>, con la presencia de Weld, fue casi el punto final a la discusión. Al principio Helms dijo a sus colegas que el propósito de la audiencia era discutir la historia de cuántas nominaciones habían sido rechazadas por un presidente de comisión en los últimos 10 años. Aclaró que de ninguna manera se iba a discutir la nominación. Recalcó que, según la regla 3 del Senado, nadie podría forzar el contenido de

---

<sup>32</sup>Craig Staats, "Helms Scolds His Colleagues On Weld Nomination", 12 de septiembre de 1997, en <http://allpolitics.com/1997/09/12/helms.html>,+

<sup>33</sup>*Ibid.*

<sup>34</sup>Véase al final la transcripción completa de la audiencia en el Apéndice II.

la audiencia mas que los miembros. Pero nadie se levantó para hacerlo. Helms mostró una lista de 154 nominaciones fallidas por voluntad del presidente de la comisión. Después Joseph Biden, de manera muy respetuosa, dijo que Helms estaba claramente dentro de los límites de sus atribuciones, aunque señaló que "nunca había oído de un caso en que la mayoría de los miembros de la comisión desearan una audiencia para ratificar y el presidente de ella la obstruyera."<sup>35</sup> Dijo también que la responsabilidad de la comisión era únicamente dar una opinión calificada. "La Constitución establece que el Senado dará su consejo y aprobación, no una comisión."<sup>36</sup>

Helms no se inmutó y empezó a perder los estribos. Acuso a los medios de comunicación y a Weld de hacer declaraciones equivocadas. Dijo que "no se doblaría ante la presión y que si Weld quería una guerra al interior del Partido -- lo que da alguna pista de sus motivos-- lo retó a que lo intentara."<sup>37</sup> En total la reunión duró treinta minutos y Helms se sostuvo firme. Sin embargo, para calmar los ánimos reveló que un mes antes había tratado de llegar a un acuerdo con Clinton. Dijo que en una misiva le hizo saber que, si Weld se postulaba para la embajada a otro país, él mismo llamaría a la audiencia. Asimismo, advirtió que si continuaba con este "maltrato", otras iniciativas del Presidente podrían verse obstruidas.<sup>38</sup> Con esta declaración, Helms desarmó a sus colegas de la Comisión. La prensa no dio mucha cobertura a este acuerdo entre Helms y Clinton, pero es justo decir que Helms trató de conciliar.

Al salir de la comisión, la prensa abordó a los distintos personajes de la sesión. Weld declaró: "El espectáculo de la junta ha sido triste. Parece que Helms trató de demostrar que el Senado de Estados Unidos es una institución despótica. Pienso que la

<sup>35</sup> Craig Staats, Helms Scolds..., *Ibid.*

<sup>36</sup> Kwame Holman en, Online Newshour, transcripción del programa televisivo, en <http://www.pbs.org/newshour/bb/latinamerica/july-dec97/helms9-12.html>.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.* Esto no fue mencionado por Helms durante la audiencia.

gente común no va a entender cómo es posible que una sola persona tome una decisión que constitucionalmente le corresponde al Presidente y a los cien miembros del Senado."<sup>39</sup>

Por su parte, Joseph Biden, quien forzó la reunión, dijo que la segunda manera en que la nominación podría llevarse a cabo era atrayendo el caso al pleno del Senado, haciendo una petición de descargo con la firma de 51 senadores. Sólo había que conseguir el apoyo de los líderes de los partidos en el Senado. El líder demócrata no quiso hablar del asunto. Trent Lott, el líder de la bancada republicana en el Senado declaró que no iba a hacer nada al respecto instó a terminar con esta "comedia política".<sup>40</sup> Clinton, escogiendo sus palabras cuidadosamente, declaró que iba a convencer a Lott porque Weld merecía una audiencia. El Presidente añadió que su desavenencia con Helms era pasajera, pues la relación entre ambos era de franqueza, y que no afectaría otras áreas de la política exterior.<sup>41</sup>

Miembros del personal de la Casa Blanca dijeron que mientras el Congreso estaba en receso, el Presidente podía nombrarlo embajador temporal por un año, pero al término de este debía pasar otra vez por el Senado. Coincidieron que esto sería una afrenta para Helms. Esta afrenta hubiera sido muy inconveniente ya que se avecinaba la discusión de la ampliación de la OTAN y Clinton necesitaba del apoyo de Helms.<sup>42</sup>

Weld trató de buscar el apoyo de Trent Lott, el líder republicano, tal como lo sugería Biden. Sin embargo, Lott apareció en un importante noticiero urgiendo a Clinton que retirara al nominado y buscara otro que no confrontara a las instituciones.<sup>43</sup> Esta declaración puso prácticamente un punto y final al caso. Sin el apoyo del líder republicano,

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> En All politics, "Lott Urges Withdrawal of Weld Nomination", 14 de septiembre de 1997, en <http://allpolitics.com/1997/09/14/weld/1997>

<sup>41</sup> The White House, Office of the Press Secretary, William Clinton en conferencia de prensa, Washington, 17 de septiembre de 1997 en <http://www.whitehouse.gov/Press/170997.html>.

<sup>42</sup> John King, "White House Sources: Bleak Chances for Weld", en <http://allpolitics.com/1997/09/13/weld/index.html>, 13 de septiembre de 1997.

<sup>43</sup> CBS Online, en <http://www.cbs.com/news/nightline/130997.html>, 13 de septiembre de 1997.

que es mayoría en el Senado, Weld había llegado a un callejón sin salida. Dos días después William Weld presentó su renuncia.<sup>44</sup>

Clinton aceptó la renuncia de Weld "con un gran pesar porque él hubiera sido un soberbio embajador para México. Mientras hacemos el intento por elaborar una política exterior bipartidista, el tratamiento que recibió mi nominado revela las profundas divisiones que no hacen ningún bien para servir a nuestro pueblo".<sup>45</sup>

Cuando se le preguntó a Weld sobre el apoyo que recibió de Clinton, contestó que había sufrido con él toda la presión. Pero un diario cuestionó. "...no sabemos que tipo de presiones haya sufrido Clinton por su nominado. Miembros del personal de la Casa Blanca estuvieron diciendo todo este mes que, aunque Clinton apoyaba totalmente a su nominado, no haría nada que desconociera la autoridad de Helms, de quien depende el éxito de su política exterior."<sup>46</sup>

Weld terminó por regresar a la iniciativa privada y Clinton envió en febrero de 1998 la nominación del actual Embajador en México, Jeffrey Davidow, quien fue ratificado sin muchas trabas por el mismo Helms. Davidow pertenece al cuerpo diplomático. No era un nominado político como lo era Weld.

### **5.3 El individuo y las decisiones de política exterior: Helms y los silencios constitucionales.**

Como afirmamos anteriormente, existen numerosas aristas en el problema. Por un lado encontramos a un senador cuya personalidad y sus intereses personales se reflejan en la decisión. Por otro encontramos a un partido dividido y por otro más a un Presidente

---

<sup>44</sup> Ver el apéndice III donde se hace una transcripción parcial de la conferencia de prensa que ofreció Weld al renunciar.

<sup>45</sup> Thomas Moore, "Weld Quits Nomination Fight", 15 de septiembre de 1997, en [http://allpolitics.com/1997/09/15/weld\\_quits.html](http://allpolitics.com/1997/09/15/weld_quits.html)

<sup>46</sup> Katherine Seelye, "Weld Ends Fight Over Nomination by Withdrawing", en *The New York Times*, 1B, 16 de septiembre de 1997.

interesado en dividir más al partido contrincante, pero a la vez necesitado de llevar adelante su política exterior, tema en donde ha sido más criticado. De estas circunstancias se desprenden las decisiones de los actores involucrados en la contienda por la ratificación de Weld.

Encontramos que Helms utiliza argumentos que corresponden totalmente a la línea política que siempre ha seguido. El tema de las drogas es muy socorrido en la retórica conservadora. Los principales grupos religiosos que patrocinan a Helms son los más empeñados en subsanar este grave problema que aqueja a la población estadounidense. Un hecho es terminante: para estos grupos, las drogas no son aceptables sin importar el uso que se les dé. Independientemente de que Helms crea o no crea en su fuero personal que las drogas no deben usarse con fines medicinales, sus decisiones sobre el tema deben estar de acuerdo con quien patrocina sus reelecciones. Seguramente, una decisión favorable a Weld hubiera repercutido en su próxima reelección. Algunos de sus patrocinadores no se lo hubieran perdonado.

No podemos negar tampoco que rehusar la ratificación por el tema de las drogas es un argumento legítimo. Todo el sistema está en contra de las drogas. Incluso Helms, quien suele ser muy demagógico, ha introducido iniciativas en contra de su uso, ya sea a instancias de sus patrocinadores o a *motu proprio*. Sin embargo, consideramos que este no es argumento, válido o no, no era suficiente para negar la audiencia a Weld. Detrás de ese argumento "antidrogas" estaba en la mesa un juego de poder entre Helms y la creciente ala moderada del partido republicano al que pertenece.

Helms ponderó este elemento partidista. El Partido Republicano arrastra una crisis desde hace varios años, cuando comenzaron a llegar al Senado los llamados "baby

*boomers*”, que representan un salto generacional y una corriente más moderada.<sup>47</sup> Aunque, la diferencia ideológica no se puede observar por la simple etiqueta partidista, por un momento fue notable la cantidad de miembros conservadores que tenía en sus filas el republicano. De hecho era el partido conservador de los Estados Unidos. Sin embargo, en los últimos años, muchos viejos senadores se han jubilado o han perdido su escaño y han dado paso a otra generación, que muchas veces se opone con el ala más tradicional del partido que sigue ahí. Esta división se hace evidente en la sala de debates. Ahí los conservadores conservan su línea política y los liberales aceptan mejor algunos cambios de percepción. Tal es el caso del tema de las drogas. Todos están en contra de su uso lúdico, pero la diferencia estriba entre quienes están en favor del uso medicinal (lo que implicaría una aceptación tácita de su circulación) y quienes no. También es el caso del aborto, de la quema de bandera, la oración en las escuelas oficiales, la adopción del inglés como idioma oficial, el incremento del gasto de defensa, etc. La división del partido estriba, según los expertos en que desde el fin de la guerra fría los republicanos no tienen un enemigo claro.<sup>48</sup> Las drogas tal vez se conviertan en el enemigo para ellos porque es un tema muy popular en las elecciones.

Consideramos que Helms prefirió dividir al partido, que dar credenciales a un posible candidato presidencial del ala moderada de su partido. Además de la posible antipatía personal que ambos pudieran tener, las circunstancias políticas los empujaron al enfrentamiento y Helms reaccionó con su personalidad, a veces más impulsiva que reflexiva. Helms no quería que un miembro del ala moderada de su partido obtuviera alguna concesión, si es que las drogas iban a ser un asunto que motivara a sus futuros electores. Ratificar a Weld sería traicionar a sus votantes y patrocinadores. Asimismo, la

---

<sup>47</sup> Expresión, a veces peyorativa, usada para referirse a jóvenes instruidos que traen vientos de renovación y cambio generacional.

<sup>48</sup> Margaret Warner, en *OnLine News Hour*, 6 de junio de 1997, transcripción, en <http://www.allpolitics.com/1997/Online/news/060697/>.

ratificación significaría un vínculo, aunque sea indirectamente, con las drogas. Esto fácilmente cuesta una reelección en la política interna de Estados Unidos.

Helms se refugió en una de las reglas no escritas del Senado, esto es, en el respeto interesado, pero consensado, de la investidura de un presidente de comisión. Helms sabía perfectamente que, ante la agenda de política exterior que se aproximaba, ninguno de los senadores, con sus matices, iba a pasar por encima de su autoridad.

El senador calculó todas las movimientos en el tablero de juego. Si por algún motivo "saltaban" su autoridad, tendría varias opciones a la mano: hacer difíciles los debates en otros temas de mayor interés para los senadores de su comisión o, si se decidía a enfrentarlos hasta sus últimas consecuencias, podría haber recurrido al filibusterismo u obstruccionismo sabiendo que una moción de cierre de debate (*clouture*) es muy difícil de conseguir en el Senado.

El juego lo tenía ganado desde el principio. Clinton, a pesar de sus declaraciones, no se confrontó nunca con Helms sabiendo que su política exterior depende en gran parte de su aprobación. Trent Lott, el líder de su partido no estaba dispuesto a hacer divisiones al interior de la agrupación a su cuidado y los senadores no estarían dispuestos a romper la valiosa regla no escrita, por que un día les podría facilitar a ellos mismos las cosas. En caso de que Helms decidiera bloquear la nominación, como sucedió, tal vez perdería algo de reputación (lo cual, como hemos observado no le preocupa mucho) y tal vez también una división momentánea del partido a la que ya tendría tiempo de reparar. A la vez, Weld, que no era de su agrado, perdería credenciales para una futura contienda presidencial, misma que estaba buscando. Recordemos que Helms no estaba en absoluto interesado que un político como Weld representara a su partido.

Por otro lado, Helms endureció su decisión dado el comportamiento de Weld durante el proceso de ratificación. Weld jugó mal. Las posibles divergencias personales de Helms y Weld salieron a flote durante el proceso de ratificación. El candidato a la Embajada mexicana hizo una mala jugada al declarar los "abusos" de Helms, sabiendo que el presidente de la comisión contaba con muchos medios de obstruir su objetivo. Como se dijo en la prensa, "el asunto tiene sus raíces en la naturaleza humana, Weld no es del agrado personal de Helms".<sup>49</sup>

También Weld jugó mal frente a los senadores de su partido que lo apoyaron. Ninguno de ellos estaba dispuesto a enemistarse con Helms por esa nominación. Dos factores influyeron para que estos le retiraran su apoyo al hablar mal de Helms: no querían dividir al partido dado que las elecciones intermedias de 1998 estaban en puerta y no deseaban que sus relaciones con el Senador Helms quedaran lesionadas, pues su influencia se extiende a varias comisiones y subcomisiones del Senado.

Huelga decir que los legisladores miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores no se atrevieron tampoco a "brincarse" a Helms. Por un momento, e instigados por Joseph Biden, Senador Republicano por Indiana, el segundo de a bordo de la Comisión, vacilaron entre sobrepasar la autoridad de Helms y no hacerlo. Si lo hubieran hecho, seguramente hubieran pagado las consecuencias más adelante.

Si algo ganó Weld fue aparecer como "el bueno", desligándose ante la opinión pública de la burocracia de Washington, que es muy impopular en Estados Unidos. Pero es muy improbable que Weld jugara a perder la nominación para ganar en su imagen. En todo caso, quería el combate político para obtener la embajada, la buena imagen pública y con ello una candidatura a la presidencia.

---

<sup>49</sup> Ralph Hallow, en "A slap in the face... *ibid*

También, las declaraciones de tinte personal de Weld en contra de Helms hicieron que Clinton le retirara su apoyo hacia las últimas fechas. Clinton no quería enemistarse con Helms con toda la agenda de política exterior que tenía pendiente, entre ellas la importante ratificación de la Convención Internacional contra las Armas Químicas y la ampliación de la OTAN.

El juego de Clinton era simple. Si aprobaban la nominación de Weld, este tendría que renunciar y abría camino a la gubernatura a un demócrata: Paul Celucci. Este personaje ocupó interinamente la gubernatura que Weld dejó, ya que era el vicegobernador y tenía muchas posibilidades de reelegirse. Lo mejor de todo es que Celucci era del mismo partido del Presidente y Massachusetts es una pieza clave en la política estadounidense. Además, enviaría un Embajador muy de su estilo a México. En contraparte, si Weld, que de todas formas tendría que renunciar a la gubernatura, no resultaba nominado, dividiría más al Partido Republicano; obtendría ventajas en la elección de su candidato demócrata para Massachusetts; eliminaría a un posible oponente de Al Gore en las elecciones presidenciales y debilitaría a Helms en futuras negociaciones. Además, distraería por un momento la atención de la opinión pública por el caso Whitewater y el caso de Lewinski que ya se empezaba a ventilar en la prensa. Clinton salía ganando de todas formas.

### **Conclusiones del capítulo**

Declaraciones más o declaraciones menos, el punto es que Helms, al ponderar una decisión de política exterior, lo hizo con un sello muy personal. Tomó la decisión de acuerdo con su propia situación política y la visión que tenía de la situación de su partido. Es cierto que utilizó las reglas del Senado, pero también es cierto que utilizó algunos vacíos

constitucionales. Sabía que, bajo el principio de reciprocidad que priva en el Senado, nadie se iba a oponer.

Por otro lado, la opinión pública se dividió por la actitud del senador. Unos, los menos, opinaban favorablemente por el argumento en torno a las drogas que hizo Helms.<sup>50</sup> Otros, los más, tacharon de "contraria a la democracia" la decisión de no conceder una audiencia a Weld. Estos consideraron que un nombramiento, como es el de Embajador en México, debía ser tratado con otros criterios distintos a los intereses personales o partidistas. Criticaron la forma en que el Senado está constituido, de forma que algunos senadores puedan tener feudos personales de poder y señalaron que la reforma del sistema de antigüedad (*seniority*) que se había hecho en el Senado en 1973 no servía. En este sentido, llamaron a modificar la estructura del sistema de comisiones y a *eliminar las reglas no escritas de la institución*.<sup>51</sup>

Lo cierto de todo, es que la nominación fue manipulada por los medios de comunicación. En vez de echar los reflectores a las "llamativas" personalidades que jugaron al héroe o al villano, debieron echar luces a la realidad institucional detrás de ellas. El poder de ciertos individuos y sus intereses particulares prevalecen, a pesar de las instituciones. Las leyes y su retórica de igualdad. Los vacíos constitucionales, a nuestro parecer, son la causa.

En este sentido, aprovechando las ventajas que el sistema le ofreció, Helms obstruyó la ratificación de Weld porque era de su interés personal. Helms representa solamente los intereses del estado por el que fue electo. En nombre de la tan proclamada democracia representativa, la decisión debió ser considerada por un cuerpo colegiado. Las

---

<sup>50</sup> Véanse, Bob Garr, "Statement of Congressman Bob Barr (GA-7) before the National Security Subcommittee", 18 de septiembre de 1997 y Michael Reagan, "Jesse Helms Knows What It Takes To Stand For a Principle", citado en "Helms Lashes Back at Critics", en *Congresional Quarterly*, 18 de septiembre de 1997, p. 32. Cabe señalar que Bob Garr, es demócrata conservador y Michael Reagan es hijo del expresidente.

<sup>51</sup> Mis cursivas. Reagan, *Ibid.*, p. 33

decisiones de política exterior no pueden ser individuales porque las consecuencias de este tipo de decisiones repercuten en todo el país.

Muchos factores distorsionan la política exterior de aquel país y todos ellos se deben, en última instancia, a los vacíos o silencios constitucionales, que omitieron la forma en que funciona en la práctica el sistema político de Estados Unidos.

La política exterior se distorsiona al entrar en conflicto con intereses al interior del país. Es cierto que las decisiones de política exterior deben ser idealmente emitidas a raíz de un consenso al interior. Pero no podemos decir que en Estados Unidos haya un consenso *per se*. Por otro lado, las decisiones de política exterior no están marcadas por intereses democráticos, están marcadas más bien por intereses muy específicos y responden con el nombre de los mayores cabilderos en el Congreso.<sup>52</sup> Estos grupos de interés, grandes compañías u organizaciones sociales, son quienes financian la reelección de los congresistas o del mismo Ejecutivo. Con ello compran, en cierto modo, la conducta de los individuos dentro de una institución. Cabe señalar que muchos de los grupos más importantes ni siquiera son nacionales de Estados Unidos; entre ellos está el grupo o *lobby* judío, que promueve en el Congreso la causa de Israel con mucho dinero para las elecciones de sus partidarios. Lo mismo el *lobby* árabe que promueve la causa petrolera. Todos entran en el sistema con su dinero y de esta forma modifican o dan forma a la política exterior de Estados Unidos.

Para el Ejecutivo funciona de modo similar, durante su primera campaña presidencial se involucrará con algunos de estos intereses porque son los más organizados para recolectar fondos, es dinero fácil o como dicen los mismos estadounidenses es "*soft money*". Para su reelección hará lo mismo. Sin embargo, no es tan fácil como la primera

---

<sup>52</sup>Véase Margaret Conway, *La participación política en los Estados Unidos*, Ediciones Gernika, México, 1986, 220 pp.; Leon Dion, *Leon, Los grupos y el poder político en los EE.UU.*, Editorial Grijalbo, México,

vez. En la primera administración lo pueden amenazar con no apoyarlo para su reelección. Durante toda su primera administración estos grupos lo evalúan y lo apoyaran de nuevo si y sólo si los apoyó. Durante la segunda administración no es posible que lo amenacen con no apoyarlo en la próxima reelección, pues la posibilidad no existe. Imaginamos que la manera de obligarlo es por medio de su gestión en el Congreso. Estos grupos pueden facilitar en mucho su última administración y, en consecuencia, su papel en la historia. Como podemos ver, el Presidente también puede distorsionar la política exterior si pierde de vista el interés general.<sup>53</sup>

Otra distorsión en la política exterior de Estados Unidos es el proceso de toma de decisiones. Al intervenir tantos agentes en su conformación, se corre el riesgo una vez más de que el interés general se vea sustituido por el interés de un actor individual o de toda una institución. Los actores individuales, en este caso, pueden ser los congresistas o el mismo presidente, de acuerdo a lo establecido en la presente tesis.

Entran en esta categoría también entran los partidos políticos, que con el sistema de financiamiento de campañas vigente no tienen manera de controlar a sus miembros individuales para que voten en cierto sentido. Los partidos tienen sus plataformas oficiales en cuestiones de política exterior, pero en realidad no se llevan íntegramente a la práctica por la independencia de sus senadores.<sup>54</sup> La única manera de obligarlos es apelar a su ideología o a sus mismos patrocinadores de campaña, ya que estos generalmente se alinean con un solo partido. Aún así, los líderes partidistas en el Congreso se ven en dificultades y siempre están haciendo labor de cabildeo entre sus copartidarios.

---

1967, 158 pp. y William Greider *Who Will Tell The People; The Betrayal of American Democracy*, Touchstone, Nueva York, E.U.A., 1993, 464 p.

<sup>53</sup> Véase a Thomas Chronin, *Para entender las elecciones presidenciales de 1992*, Conferencia no. 4 del curso "Proceso de política exterior; La política interna de Estados Unidos y sus repercusiones en las relaciones con México", IMRED, México, 1992, 2 p.

<sup>54</sup> Para la plataforma más reciente de política exterior del Partido Republicano véase Newt Gingrich, *The Renewal of America*, Prentice Hall, Nueva York, E.U.A., 1993, 437 p.

En adición a los partidos, otros agentes también conforman la política exterior. Estas son las agencias dependientes del Ejecutivo y los Ministerios o Secretarías. El Congreso no tiene poder sobre las primeras pues su personal no es ratificado por el Senado, ya que tienen calidad de "asesores". Estas tienen representaciones propias en muchos países y no dependen de ninguna manera de las embajadas. Tal es el caso de la DEA. Las segundas que son las secretarías, como ya se mencionó, también tienen a sus agentes, que sí son ratificados por el Senado, pero usan su discrecionalidad para imponer su sello, ya que incluso las Secretarías de la Defensa, Comercio y Agricultura tienen sus propias representaciones en el extranjero.

Como podemos observar, el sistema de toma de decisiones en política exterior en Estados Unidos es un monstruo de muchas cabezas. Tal vez a esta división del proceso puedan atribuirse los éxitos de su política exterior, pero también pueden atribuirse sus múltiples y sonados fracasos. La falta de cohesión y de dirección unificada son las causas de ellos. En cada uno de los fracasos podemos ver la mano de alguno de estos actores, y detrás de los actores encontraremos un silencio constitucional.

Un columnista se refirió a que la más importante de las reglas del Senado no estaba escrita: "la indulgencia con los otros se te retribuirá en indulgencia."<sup>55</sup> Esta regla, tal vez sea la que explique el caso en pocas palabras: Helms se sentía inmune para actuar como le viniera en gana, al amparo de esta regla de "cortesía" senatorial. Consideramos que la consecuencia más grave, a final de cuentas, es la distorsión perversa del afán de los constitucionalistas en dar a Estados Unidos una verdadera representación.

---

<sup>55</sup> Ronald Elving, "Weld Against Helms: Senate's Original Sin", en *Congressional Quarterly*, 18 de agosto de 1997, p. 12.

## Conclusiones de la tesis

En la introducción nos planteamos las siguientes preguntas: dentro del sistema político estadounidense ¿puede un solo individuo contraponerse a la Presidencia en sus decisiones de política exterior, a pesar de que la Constitución no lo dice así? Asimismo, establecimos la siguiente pregunta particular: ¿funciona adecuadamente el sistema de pesos y contrapesos?

El caso de Jesse Helms y la ratificación de William Weld nos sirve de ejemplo para ver cómo todos los silencios constitucionales se traducen en defectos del sistema de pesos y contrapesos. Éstos silencios se conjugan para que un individuo tome una decisión contraria a los propósitos de los constitucionalistas. Vimos en el ejemplo cómo los silencios constitucionales provocan decisiones de este tipo. El caso es, ciertamente, poco usual, pero la excepción hace la regla: un individuo *sí* puede influir en una decisión presidencial de política exterior aunque no lo diga así la constitución.

Mucho más allá de caer en el sofisma de quién es primero si los silencios constitucionales o el individuo, la tesis argumenta que es el diseño constitucional el que permite que los individuos obren. Por lo tanto, no existe el absurdo. En este sentido, lo que es importante destacar es cómo el diseño constitucional está conformado de tal manera que los intereses individuales se confronten con los de los otros y de esta manera se produzcan mejores decisiones. Son los silencios constitucionales y la ambigüedad en la redacción del documento los que enmarcan el quehacer político y, por lo tanto, el quehacer y las decisiones individuales.

Los poderes de la Presidencia de Estados Unidos se depositan en un solo individuo. Al ser electo, indirecta pero democráticamente, los habitantes del país invisten al individuo con el poder de tomar decisiones. El individuo asume el control de una institución que *es* independientemente de quien la ocupe. Las características del individuo ciertamente matizaran a la institución, pero la esencia de la institución permanece. En este sentido, con el cargo de Presidente, el individuo deja, por lo menos en

teoría, de ser individuo para convertirse en una institución. En contraste, un Senador y presidente de una comisión del Senado sólo es electo por el estado al que representa y es investido presidente de la comisión por la organización interna del Senado. Esto con la sola finalidad de dividir el trabajo legislativo, no las decisiones ni el poder, como era el propósito del sistema de comisiones. Los Senadores tienen representatividad, pero no se comparan a la representatividad de un Presidente.

El Ejecutivo es un individuo, cierto, pero está investido con los poderes de una institución a nivel nacional. El presidente de una comisión es un individuo al que no lo inviste ningún poder constitucional. En este sentido, demostramos que un presidente de comisión no es comparable en poder ni en legitimidad al Ejecutivo y, sin embargo, el sistema de los Estados Unidos permite que un individuo, aunque sea presidente de comisión, como lo es Jesse Helms, rechace una decisión presidencial. Si esta decisión hubiera sido colegiada, probablemente no nos causaría tanta curiosidad. En todo caso, los contrapesos constitucionales están diseñados para que funcionen entre la Presidencia y el Senado, no entre la Presidencia y una comisión o el individuo que la presida.

En el caso de los nombramientos, la Constitución establece que el Presidente nomine y el Senado ratifique al candidato. Es decir, la Constitución establece que este debate se debe llevar a cabo por dos instituciones, no por dos individuos en igualdad de circunstancias. Si el Senado está dividido en su trabajo, no obsta para que no se cumplan los principios de representación y democracia que establecieron los constitucionalistas. Seguramente, no era su intención permitir que un solo senador pudiera hacer contrapeso a la institución del Ejecutivo. Es nuestro sentir que el hecho que el Senado tenga múltiples cabezas no los exime de cumplir la Constitución. A la luz de lo anterior, queremos ser

enfáticos en la respuesta para la pregunta general: los individuos sí influyen en política exterior gracias al diseño constitucional, con sus silencios, y al entramado institucional.

Respecto a la pregunta particular, sobre si funciona adecuadamente el sistema de pesos y contrapesos. Es nuestro parecer que no funciona tal como lo preveían los constitucionalistas. Por un lado, por lo menos en cuanto a las ratificaciones se refiere, el Senado en pleno no representa un contrapeso real para el Ejecutivo; este contrapeso se encarna formalmente en el presidente de una comisión. Por otro lado, constitucionalmente no hay manera de evitar que un senador vincule e introduzca su interés personal a una decisión de interés nacional. El sistema de contrapesos se ve lesionado por el hecho de que el pleno del Senado ya no cumple su función original. Todo lo delega a las comisiones. Pensamos que, si los presidentes de esta importante comisión van a tomar una decisión de política exterior, misma que repercute en todo el país, deben ser contrapesados al interior del mismo Senado.

Los contrapesos no parecen funcionar muy bien tampoco en el interior de la institución. A pesar de las múltiples reformas en este sentido, aún persisten prácticas muy antiguas en cuanto al poder de los presidentes de comisión. La falla en si se debe a que la Constitución fue muy escueta en el diseño de las instituciones. Pero la responsabilidad de no corregir este defecto podemos atribuirlo a los mismos senadores. Ellos piensan que obrar en contra de un presidente de comisión, equivale a obrar en contra de ellos mismos, ya que todos esperan ser presidentes de comisión algún día. Todos desean que al llegar a serlo se les respete de la misma forma en que ellos lo hacen. Esta conducta obliga a que los senadores aprueben *de jure* o *de facto* alguna conducta inapropiada de los jefes de comisión.

Todo se discute en comisiones, y difícilmente el pleno boicotea la decisión de los miembros de la comisión experta. De este modo, el pleno del Senado ya no funciona como un filtro entre las decisiones de una comisión y el Presidente de la nación; este último tiene que negociar con cada uno de los individuos que ocupan la presidencia de cada comisión. En última instancia, lo pernicioso no es que el Ejecutivo tenga que negociar con un individuo para conseguir su aprobación, sino que a veces estos individuos ponen por encima del bienestar general, su propio bienestar y el de sus patrocinadores de campañas.

En otro orden de ideas, la discusión teórica sobre el individuo y los silencios constitucionales es un tema que es, las más de las veces, pasado por alto. La tendencia actual entre los académicos de las relaciones internacionales actuales es la de dar mayor preeminencia al método que a las explicaciones. Este trabajo empírico pretende estudiar con alguna sencillez fenómenos que pasan de largo para muchos otros. Es cierto que todos los analistas toman en cuenta las reglas del sistema político que están enunciadas en la Constitución. Sin embargo, existen muy pocos estudios al respecto, incluso dentro de la bibliografía jurídica. Los silencios constitucionales merecen una mayor atención por su importancia, no sólo en la política exterior, sino en el juego de poderes en Estados Unidos.

Por lo que respecta a los individuos, la experiencia histórica y el mismo diseño constitucional nos dicen que ninguno, en el ejercicio de sus funciones públicas, dejará de supeditar el interés nacional por el particular. Madison decía: "el propósito de la organización de un gobierno es el de regular estos variados y entrecruzados intereses".<sup>1</sup> Tal parece, según el caso de nuestro estudio, que su propósito no se cumplió cabalmente.

El Senado es una institución fue diseñada con el propósito de dar voz a unas excolonias celosas de su libertad. Creemos que esta institución, en algunos aspectos, ya

cumplió con su objetivo. Sin ánimo de entrar en discusiones ajenas a la tesis, la percepción general es que el federalismo no funciona en términos de política exterior: las decisiones son tomadas por el gobierno central. Los estados de la federación carecen casi totalmente de facultades en la materia, pero sus facultades en asuntos de política exterior se encuentran depositadas precisamente en el Senado. De ahí la importancia de la institución en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, su diseño permite la intrusión de intereses ajenos al nacional.

Para fortuna de muchos, y para desgracia de otros, el silencio constitucional sobre el diseño interno de las instituciones vulnera el equilibrio de poderes y el ejercicio de la vida democrática del país. Más grave aún, pone en juego la seguridad y los intereses del Estado. En nuestro estudio pudimos detectar la forma en que se utilizan estos "huecos" para que un individuo introduzca sus intereses personales en una decisión que compromete a todo el país. Mientras no haya control sobre estos intereses, y mientras la legislación no "rellene" esos vacíos constitucionales, las decisiones de política exterior de Estados Unidos podrán tomar un matiz arbitrario y unilateral.

---

<sup>1</sup>James Madison, *et. al.*, *The Federalist Papers*, no. 10.

## APÉNDICES

## APÉNDICE I

## Cronología de la nominación de William Weld como embajador de EUA en México

Fecha (1997)	Evento	Comentarios
26 de abril	<ul style="list-style-type: none"> <li>El gobernador de Massachusetts, William Weld, declaró que había aceptado una invitación del presidente Clinton para asumir la embajada de EUA en México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se tuvo conocimiento de la invitación de Clinton por una filtración periodística aparecida en el <i>Boston Globe</i>. Dicha información fue confirmada posteriormente por diversos diarios, entre ellos, el <i>New York Times</i></li> </ul>
2 de junio	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Senador Helms, manifiesta por primera vez su oposición al nombramiento de Weld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En declaraciones hechas a la cadena televisiva "Fox News", el Senador Helms señaló que Weld no tenía la calidad para ser embajador y anticipó que no abriría una audiencia para considerar su ratificación.</li> </ul>
4 de junio	<ul style="list-style-type: none"> <li>En conferencia de prensa Mike McCurry, vocero de la presidencia, confirma la decisión de la Casa Blanca de nominar a Weld como Embajador en México.</li> <li>Distintas figuras políticas hacen declaraciones en relación con la controversia que suscitó la nominación de Weld como embajador en México</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>McCurry indicó que Weld sería un excelente embajador y que la oposición de Helms tenía más que ver con la política intra-republicana. Informó que Clinton comisionó a la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, para reunirse con el legislador.</li> <li>El Embajador saliente, James Jones, comentó que lo mejor sería que Weld y Helms discutieran personalmente el asunto. El Líder de la Minoría demócrata en el Senado, Tom Daschle, aseguró que Weld merecía cuando menos la oportunidad de ser escuchado.</li> </ul>
2 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>El vocero de la Casa Blanca confirma la determinación de Clinton de sostener la nominación de Weld. Informa que las negociaciones entre Albright y Helms fueron infructuosas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La declaración del vocero se suscitó en respuesta a los comentarios realizados por el Senador John Kerry en el sentido de que la confirmación de Weld era tan incierta que el Presidente Clinton debería intervenir personalmente en su favor.</li> </ul>

15 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durante una conferencia de prensa, el vocero McCurry sostiene que Clinton no se ha retractado de nominar a Weld. Sin embargo, no niega que se esté considerando otra posibilidad para el gobernador.</li> <li>• A través de un comunicado, Weld confirma su decisión de ser Embajador en México. Insta al Presidente Clinton a apoyar su candidatura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta declaración responde a una nota de prensa del <i>Journal of Commerce</i>, la cual señala que la Casa Blanca se retracta de nominar a Weld para ser Embajador en México, ofreciéndole la Embajada en la India.</li> <li>• Los rumores sobre la reubicación de Weld siguen apareciendo en el <i>Boston Globe</i></li> </ul>
16 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• McCurry asegura que están dispuestos a librar una batalla por la ratificación de Weld y que su nominación sería enviada al Senado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la prensa se cuestiona la verdadera disposición de Clinton para defender su nominación, pues enemistarse con Helms es boicotear sus propios planes de política exterior en el Senado. Entre ellos están la ampliación de la OTAN y la Convención de Armas Químicas.</li> </ul>
18 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como respuesta a la nota diplomática no. 963, enviada el mismo día por la Casa Blanca a la Cancillería Mexicana, la SRE comunica la aceptación del Gobierno de México a la designación de Weld como Embajador en México, en caso de que fuera ratificado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La nota señala que dicha designación contribuir al fortalecimiento de los vínculos de cooperación y amistad entre los dos países.</li> </ul>
23 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clinton presenta al Senado, de manera oficial, a William Weld como candidato a ocupar la embajada en México.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con lo anterior comienza el proceso formal de ratificación.</li> </ul>
24 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediante una carta, 45 senadores demócratas solicitaron a Helms que programe a la brevedad posible una audiencia para Weld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La carta repunta la estrategia de la Casa Blanca de aislar a los republicanos en este tema. Así, se puede responsabilizar a Helms y al Partido Republicano del fracaso de la ratificación. Los demócratas se desligan pues finalmente, Weld, quien aunque es liberal, es republicano.</li> </ul>
25 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helms emite un comunicado en el que recuerda que ya se había manifestado en contra de la nominación antes de la petición oficial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helms responde a distintos artículos periodísticos que lo acusan de retrasar las nominaciones.</li> </ul>

28 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weld renuncia a la gubernatura de Massachusetts.</li> <li>• 8 senadores republicanos solicitan al Senador Helms, mediante una carta, la realización de una audiencia para la confirmación de Weld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La renuncia de Weld le permite tiempo para diseñar su estrategia para ratificarse. Esta será diseñada junto con funcionarios del Departamento de Estado y de la Casa Blanca</li> </ul>
30 de julio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• McCurry señaló que el presidente Clinton espera que el debate público en torno a la nominación modifique la postura de los senadores reticentes a la nominación.</li> <li>• El Senador Biden, miembro de la Comisión externó la posibilidad de forzar al presidente a conceder una audiencia mediante la solicitud de tres miembros (regla XXVI del Senado).</li> <li>• En caso de que la petición no se lleve a cabo en los 7 días posteriores a la petición, una mayoría simple de los miembros de la comisión pueden convocar la audiencia.</li> <li>• En un esfuerzo bipartidista, 38 gobernadores, a través de su Asociación Nacional, envían una carta a Helms instándolo a convocar la audiencia para su ratificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En la misiva indican que Weld es una persona altamente capacitada para la Embajada y que merece la oportunidad de ser escuchado.</li> </ul>
1 de agosto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helms envía una carta conciliatoria a Clinton, ofreciendo ratificar a Weld para otra embajada, pero advirtiéndole de los peligros de una confrontación con los otros debates de política exterior que se avecinaban.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La existencia y contenido de esta carta, fue revelada por Helms durante la audiencia del 13 de septiembre.</li> </ul>
5 de septiembre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richard Lugar hace uso de una regla poco usual que fuerza al presidente de la comisión a tener una reunión del pleno de la misma, aunque sin posibilidades de inervenir en el contenido de la sesión. Helms acepta la regla y concede la audiencia para el 12 de septiembre, pero afirma que la audiencia no es para ratificar a Weld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los medios de comunicación entendieron que se trataba de la audiencia para ratificarlo. No entendieron que sólo se trataba de una sesión en donde ninguno tendría el control de la sesión mas que el mismo Helms por ser el presidente de la comisión y su prerrogativa.</li> </ul>
12 de septiembre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helms, controlando el poder de la agenda de discusiones de la comisión y utilizando algunos antecedentes en el senado, obstruye la nominación de Weld.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunos senadores buscan el apoyo de los líderes de su partido, pero estos se rehusan expresamente a sobrepasar la autoridad del presidente de comisión..</li> </ul>

15 de septiembre	<ul style="list-style-type: none"><li>• Weld presenta su renuncia a la nominación.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Clinton no aparece en la conferencia de prensa en la que Weld renuncia. Esto es cuestionado por la prensa.</li></ul>
17 de septiembre	<ul style="list-style-type: none"><li>• Clinton aparece en conferencia de prensa y "lamenta la decisión de Weld"</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La prensa presionó para esta declaración.</li></ul>

## APENDICE II

## Transcripción de la junta o audiencia concedida por Jesse Helms el 12 de septiembre de 1997.

Todos los miembros de la comisión se encuentran presentes. Otros asistentes fueron William Weld, Richard Lugar, Presidente de la Comisión de Agricultura y Líder de la minoría dentro del la Comisión de Relaciones Exteriores y 10 miembros más del Senado ajenos a esta comisión.<sup>1</sup>

SEN. JESSE HELMS, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores: La comisión entra en sesión. Todos sentados.

HELMS: *La regla 3 autoriza al Senado Lugar y sus seguidores a solicitar una audiencia de otra comisión distinta a la que pertenecen. Pero la regla 3 no los autoriza a poner restricciones en la agenda de discusión o sobre la junta, ni sobre los procedimientos que se usarán en ella.*<sup>2</sup>

Les diré que nunca había visto tal conjunto de injurias, de declaraciones equivocadas o de especulaciones equivocadas, pero que de hecho fueron publicadas. Por ejemplo, los reporteros y editores jamás se dignaron a verificar los hechos y publicaron que negar una audiencia no tiene precedente en el Senado y es una falta grave a las reglas del mismo. Cualquiera que sepa algo sobre el Senado sabe que nada está más lejos de la realidad. Por ello les demostraré con hechos que esto no es cierto.

HELMS: Señor Biden. (este había alzado la mano para pedir la palabra)

SEN. JOSEPH BIDEN (D) Delaware, Líder de la Minoría Demócrata en la Comisión. Nuestro trabajo como comisión, no necesito decírselo ya que probablemente usted conoce

---

<sup>1</sup> Traducción del autor.

<sup>2</sup> Cursivas del autor.

mejor las reglas y procedimientos mejor que nadie excepto, tal vez por el Senador Byrd, es el de dar al Senado nuestra opinión calificada. *La Constitución dice que el Senado dará su aprobación y consentimiento, no una comisión.*<sup>3</sup> Por lo tanto, creo que se les está negando a nuestros colegas la oportunidad de juzgar. Creo que esta posición no los deja ejercer la responsabilidad constitucional que se les ha llamado a desempeñar.

UN SENADOR:<sup>4</sup> Sr. Presidente---¿Puedo hacerle sólo una pregunta? (Biden fue al único que se le concedió la palabra)

HELMS: No, Señor. (los miembros de la comisión se exaltan). Orden en la comisión por favor. Ustedes convocaron a esta audiencia, que por cierto no es una audiencia, es una junta. Ahora insisto, compórtense con algún decoro. (Helms continúa después de una pausa).

Han habido varios reportes que alegan que mi decisión y el no conceder una audiencia para la ratificación de Weld, de alguna manera se aleja radicalmente de los procedimientos del Senado. Algunos, han recurrido, desafortunadamente, a calificarme con adjetivos. Por ejemplo, "dictatorial". *He sido instruido sobre la Constitución y lo que dice sobre las audiencias. Y no dice nada...*<sup>5</sup> También he estudiado las tradiciones del Senado de Estados Unidos y la democracia en general. El mismo Señor Weld ha ingresado al desfile de los que tienen concepciones erróneas, apareciendo la semana pasada en "This Week", noticero de la cadena televisiva ABC. No tenía ni la más remota idea de lo que estaba diciendo. Decía al conductor del programa que: "usted no podría encontrar, dentro de los precedentes del Senado de los Estados Unidos, una caso en que a un nominado presidencial le fuera negada una audiencia". Bueno, esto lo veremos.

---

<sup>3</sup> Cursivas del autor.

<sup>4</sup> El nombre de estos senadores no aparece en el texto de la transcripción.

<sup>5</sup> Nótese el conocimiento de Helms sobre los silencios constitucionales. Cursivas del autor.

He encargado al Servicio de Investigaciones Legislativas una lista de todos y cada uno de los nominados por el Presidente que no han obtenido una audiencia para su ratificación en los últimos 10 años. (En este momento un miembro del personal de Helms despliega un cartel con una lista de 154 nominados que fueron rechazados a instancias de un presidente de comisión).

El hecho es que el Servicio de Investigaciones Legislativas (Congressional Research Service) me informó que existen 154 casos en que no se les concedió una audiencia. Si esto no es un precedente, por favor, reconsiderénelo. *Nuestro distinguido Senador por el estado de Indiana (Joseph Biden) ha decidido desafiar mi autoridad como presidente de comisión y, por ende, a todos los demás presidentes ahora y en el futuro.*<sup>6</sup> Me siento obligado, en aras de la verdad, basarme en hechos concretos. (A continuación Helms citó de entre la lista, 44 nominaciones para juez que el mismo Senador Biden obstruyó mientras era presidente de la Comisión de Asuntos Judiciales y citó otra nominación obstruida por el Senador Lugar en la Comisión de Agricultura. (El Senador Lugar permaneció callado pero otros querían que tomara la palabra).<sup>7</sup>

UN SENADOR: Sr. Presidente, ¿puede el Senador Lugar responder a esto?

HELMS: No. No permitiré que...(murmullos).

UN SENADOR: ¿Es que no tiene el derecho de hacerlo? (suben los murmullos).

HELMS: Orden en la comisión. Déjenme decirles que, mientras el Señor Weld decidía si lanzaba, en sus propias palabras, "una guerra por aire y tierra", Jesse Helms trabajaba detrás de la escena con la Casa Blanca para encontrar otra solución. El día primero de agosto, primer día de receso del Congreso, envié al Presidente Clinton una carta de cuatro páginas. La escribí en mi casa. En esa carta le explico mis objeciones para ratificar al Sr. Weld para

---

<sup>6</sup> Cursivas del autor.

<sup>7</sup> Las palabras textuales de Helms no aparecen en el texto de la transcripción.

el puesto en México e hice una amplia oferta al Presidente de Estados Unidos. Esta oferta era que yo, inmediatamente, convocaría a una audiencia para nombrar como Embajador a Weld en otro país que el mismo presidente escogería, en donde el principal problema de la relación no fuera el asunto de las drogas. Ahora parece que el Señor Weld amenaza con desatar una guerra al interior del Partido Republicano. ¡Hágalo! He estado tentado a decirle, pero no lo he hecho, que yo, Señor Weld, no me doblo ante extorsiones ideológicas. La junta ha concluido.

### APÉNDICE III

#### **Transcripción parcial de la conferencia de prensa de Weld para renunciar a la nominación.<sup>1</sup>**

Dada en la sala de prensa de la Casa Blanca el 15 de septiembre de 1997.

Oradores: Mike McCurry, Secretario de Prensa de la Casa Blanca y William Weld.

MIKE McCURRY: Buenas tardes, señoras y señores. El Presidente acaba de concluir una junta en la oficina oval sobre la nominación para un nuevo embajador en México. Es un placer para mí presentarles al exgobernador de Massachusetts, quien dirigirá a ustedes unas palabras sobre el asunto.

WELD: Gracias a todos por venir. No los voy a entretener mucho. Pensé en tomarme un minuto para contarles como pasé mis vacaciones. Tuve un verano divertido. A fines de abril, el Presidente Clinton brincó los obstáculos del partidismo y me pidió que fuera Embajador en México, y yo acepté. Más tarde, en junio, vi a este señor en televisión diciendo que "el Gobernador Weld no tiene cualidades para ser embajador". "El Gobernador es blando con el tema de las drogas". "No permitiré que el Senado de Estados Unidos lleve a cabo una audiencia para su ratificación."

Pregunté que quién era este hombre y me dijeron que era el Senador Jesse Helms. Entonces pedí a un Senador, amigo mutuo, que le dijera si podía tener una cita conmigo cualquier día, a cualquier hora. También pedí la intercesión de otras personas, amigos personales de él y míos. Pero la respuesta fue siempre la misma. "no hay cita".

---

<sup>1</sup> Traducción del autor. En All politics , "Former Massachusetts Governor, William Weld, Holds News Conference to Withdraw His Nomination as Ambassador to Mexico". 15 de septiembre de 1997, en [http://allpolitics/1997/09/15/fdch\\_weld\\_withdraw.html](http://allpolitics/1997/09/15/fdch_weld_withdraw.html).

Estaba desconcertado porque pensé que tenía muy buenos antecedentes en el combate al narcotráfico durante mi gestión en el Departamento de Justicia en la presidencia de Ronald Reagan. Además el mismo director de la DEA del presidente Clinton también lo pensaba así. Incluso escribió una nota en mi favor en *Los Angeles Times*. Entonces pensé que el tema de las drogas no era el verdadero motivo para la oposición del Senador Helms. Aunque así lo fuera, pensé, en la audiencia resolvería cualquier preocupación que Helms o cualquiera otro de los 17 miembros de la comisión pudieran tener.

Así, en julio dejé mi oficina en Boston y vine aquí (a Washington)--me dije quiero una audiencia justa. Me encontré con mucha gente experta en la forma en que Washington funciona. Ellos me dijeron: "No puedes tener una audiencia justa así como así". Primero tienes que llegar de rodillas y besar muchos anillos. (risas) Bueno, mis padres me enseñaron que no soy mejor que nadie pero tampoco soy peor. Por eso me dije que no iría de rodillas a besar nada. (risas)

En esto tenía el firme apoyo del Presidente Clinton que también pensaba en una audiencia como el camino correcto. Entonces encontré a varios senadores que pensaban lo mismo. De hecho eran mayoría en la comisión que el Senador Helms preside. Estos le dijeron que debería llevarse a cabo una junta. Fui a la junta, ¿pero saben que encontré? *Encontré que en Washington la regla es que los senadores no deben dar su consejo y consentimiento (advise and consent), aunque la Constitución así lo diga. Encontré que en Washington tienes que ir de rodillas, aunque sea solo para pedir que se haga lo que dice la constitución.*<sup>2</sup> Aprendí mucho este verano. Washington es un lugar muy divertido.

Como lo anunció Mike, acabo de encontrarme con el Presidente, y le pedí que quitara mi nombre de la lista de discusiones del Senado para así volver a Nueva Inglaterra,

---

<sup>2</sup> Cursivas del autor.

donde nadie tiene que arrodillarse ante nadie para pedir al gobierno que cumpla con sus responsabilidades. (...) Pienso que un esfuerzo adicional pudiera haberme conseguido la audiencia e incluso la ratificación, pero ¿a costa de qué?. Tal vez el curso de las cosas nos hubieran llevado a más peticiones, o incluso hubiera tomado forma de filibusterismo.

Tengo la certeza de que en dos meses más hubiéramos cambiado la opinión del Senado. Muchos de sus miembros piensan así. También mi partido, en el que pienso seguir participando activamente, cree en que una lucha política debe ser abierta. Esto, es lo que une a los republicanos. Esta convicción es lo que me acerca con Helms.

Pero una obstinación de mi parte, forzando mecanismos y confrontando a las instituciones, hubiera dañado los mecanismos que permiten que este país funcione para que coopere con otros países. Mi intención al ir a México era encontrar nuevos caminos para la cooperación en muchos aspectos, entre ellos en el combate a las drogas. Sería irónico que al forzar a mis aliados en el Congreso y en la Casa Blanca para conseguir mi nominación, me convirtiera en el instrumento para hacer daño a esta cooperación tan deseada. La agenda de política exterior del Presidente Clinton es amplia. Por eso espero que mi renuncia sirva para que la concordia vuelva a surgir entre el Congreso y el Presidente. Estoy convencido que mi nominación no vale la pena frente a los grandes temas de política exterior como es la expansión de la OTAN (...) Pero, de todas maneras, hago un llamado a nuestro pueblo para que verifique como funciona su gobierno. Este es la única solución para que exista la justicia para todos. Todo esto pasó en mis vacaciones de verano. Lo disfrute muchísimo. Muchas gracias.

## Referencias

### Libros

- Abraham, Henry J., *Judiciary: The Supreme Court in the Governmental Process*, 6a. edición, Allyn Bacon, Boston, E.U.A., 1983, 189 p.
- Aguilar Rivera, José Antonio, *En pos de la quimera, reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, en prensa, Fondo de Cultura Económica, septiembre del 2000.
- Allison, Graham T., *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Gel, Colección Estudios Internacionales, México, 1988, 615 p.
- Alston, Lee, *et.al.*, eds., *Empirical Studies in Institutional Change*, Cambridge University Press, Inglaterra, 1996, 369 p.
- Art, Robert C. y Robert Jervis, *International Politics, Enduring Concepts and Contemporary Issues*, 4ta. edición, Harper Collins, E.U.A., 1996, 553 p.
- Baker, Robert S., *House and Senate*, WWW Norton, Nueva York, E.U.A., 1989, 167 p.
- Binder, Sarah y Steven S. Smith, *Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate*, Brookings Institution, Washington, E.U.A., 1997, 403 p.
- Booth, Ken y Steve Smith (eds.), *International Relations Theory*, The Pennsylvania State University Press, Philadelphia, E.U.A., 1995, 367 p.
- Brown, Seyom, *The Faces of Power; Constancy and Change in the United States Foreign Policy; From Truman to Reagan*, Columbia University Press, Nueva York, E.U.A., 1983, 672 p.
- Castañeda, Jorge y Robert Pastor, *Limites en la amistad; México y Estados Unidos*, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1989, 499 p.
- Clinton, William y Al Gore, *El Pueblo es primero; Estrategia para el cambio*, Diana, México, 1993, 249 p.
- Congressional Quarterly Inc., *El Congreso de los Estados Unidos; Estructura y funcionamiento*, Congressional Quarterly Inc./LIMUSA/Noriega Editores, México, 1992, 248 p.
- Conway, Margaret, *La participación política en los Estados Unidos*, Ediciones Gemika, México, 1986, 220 p.

- Cosío Villegas, Daniel, coord., *Historia General de México*, Tomo 2, 3ra. Edición, El Colegio de México, México, 1981, 1583 p.
- Crabb, Cecil V. y Mulcahy, *Presidents & Foreign Policy Making; From FDR to Reagan*, Louisiana University Press, E.U.A., 1986, 359 p.
- Dion, Leon, *Los grupos y el poder político en los EE.UU.*, Editorial Grijalbo, México, 1967, 158 p.
- Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzglaff, *Contending Theories of International Relations; A Comprehensive Survey*, Harper & Row, Nueva York., E.U.A., 1990, 607 p.
- Driscoll, Bárbara y Mónica Vereá (coords.), *La Administración Clinton*, CISAN-UNAM, México, 1995, 404 p.
- Elster, Jon, *An Introduction to the Rational Choice*, Columbia University Press, Nueva York, E.U.A., 1985, 342 p.
- Field Enterprises Educational Corporation, *The World Book Enciclopedia*, vol. 11, Chicago, E.U.A., 1976, 513 p.
- Fontana, Biancamaria, ed., *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press, Nueva York, s.f., E.U.A., 254 p..
- Ford, Gerald, *Tiempo de conciliar. La autobiografía de Gerald R. Ford*, Lasser Press Mexicana, México, febrero de 1980, 314 p.
- Garza Elizondo, Humberto. *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1986, 278 p.
- Giddens, Anthony, *et.al.*, *La teoría social hoy*, Conaculta/Alianza Editorial, México, 1987.
- Gingrich, Newt, *The Renewal of America*, Prentice Hall, Nueva York, E.U.A., 1993, 437 p.
- Glennon, Michael J., *Constitutional Diplomacy*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, E.U.A., 1991, 353 p.
- When no majority rules; The Electoral College and Presidential Succession*, Congressional Quarterly Inc., Washington, E.U.A., 1992, 162 p.
- Greider, William. *Who Will Tell The People; The Betrayal of American Democracy*, Touchstone, Nueva York, E.U.A., 1993, 464 p.
- Griffith, Robert y Joseph R. McCarthy, *The Politics of Fear: Joseph R. McCarthy and the Senate*, 2a. edición, University of Massachussetts Press, E.U.A., 1978, 321 p.

- Grofmann, Bernard y Donald Witmann, eds., *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Agathon Press, Nueva York, E.U.A., 1989, 319 p.
- Groom, A.J.R. y Margot Light (eds.), *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, Printer, Nueva York, E.U.A., 1994, 267 p.
- Hagan, Joe D., *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective*, Lynne Rienner Publishers/Boulder & London, Nueva York, E.U.A., 1990, 274 p.
- Harris, Fred *Deadlock and Decision. The US Senate and the Rise of National Politics*, Oxford University Press, Inglaterra, 1993, 186 p.
- Hart, John, *The Presidential Branch*, Pergamon Press, E.U.A., 253 p.
- Henkin, Louis, *Foreign Affairs and the Constitution*, The Norton Library, W. W. Norton, Nueva York, E.U.A., 1975, 569 p.
- Hermann, M.G. y T. Milburn, *A Psychological Examination of Political Leaders*, Macmillan, Nueva York, E.U.A., 1977, 567 p.
- Hibbing, John, ed., *The Changing World of the U.S. Senate*, Institute of Governmental Studies Press, Washington, E.U.A., 1997, 228 p.
- Hooveler, J. David, *Watch on the Right: Conservative Intellectuals in the Reagan Era*, The University of Wisconsin Press, Madison, E.U.A., 1991, 333 p.
- Horowitz, Richard, *History Through History: The Shape of a Discipline*, Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, 1978, 560 p.
- Hunt, H. Michael, *Ideology and US Foreign Policy*, Yale University Press, New Haven, E.U.A., 1987, 237 p.
- Inis L. Claude, *Power and International Relations*, Random House, Nueva York, E.U.A., 1962, 310 p.
- Jacobson, Gary C., *Money in Congressional Elections*, Yale University Press, New Haven, E.U.A., 1980, 251 p.
- Jacobstein, J. Myron y Roy M. Mersky, *The Rejected: Sketches of the 26 Men Nominated for the Supreme Court but not Confirmed by the Senate*, Toucan Valley Pubs., E.U.A., 1993 172 p.
- Johnson, Richard A., *The Administration of the United States Foreign Policy*, University of Texas Press, E.U.A., 1971, 415 p.
- Josephy, Alvin M., *On the Hill*, 2a. edición, Simon and Schuster, Nueva York, E.U.A., 1979, 414 p.

- Kelsen, Hans. *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, 2a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, 209 p.
- Kessler, Ronald. *Inside the White House*, Simon & Schuster Pocket Books, Nueva York, E.U.A., 1993, 305 p.
- Kiewiet, Roderik D. y Mathew McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the appropriations process*, University of Chicago Press, Chicago, E.U.A. 1991, 286 p.
- Kissinger, Henry. *Mis memorias*, 2a. edición, Editorial Atlántida, Buenos Aires, 1979, 1032 p.
- La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 919 p.
- Kratochwil, Friederich V., *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*, Cambridge University Press, Nueva York., E.U.A., 317 p.
- Kubiak, Greg D., *The Guilded Dome: The U.S. Senate and Campaign Financing Reform*, University of Oklahoma Press, E.U.A., 1994, 212 p.
- Lijphardt, Arendt, ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra, 1990, 106 p.
- Loomis, Burdett, *The Contemporary Congress*, St. Martin's Press, Nueva York, E.U.A., 1996, 196 p.
- Madison, James, John Jay y Alexander Hamilton, *The Federalist Papers*.
- Mann, Thomas E. (ed.), *A Question of Balance; The President, The Congress and Foreign Policy*, The Brookings Institution, Washington, E.U.A., 1990, 265 p.
- McCubbins, Matthew y Terry Sullivan, *Congress: Structure and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York, E.U.A., 1987, 563 p.
- Merriam, Charles E., *Prólogo a la Ciencia Política*, 2a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, 167 p.
- Muskie, Edmund, *et al.*, *The President, the Congress and Foreign Policy Making*, University Press of America, E.U.A., 1986, 311 p.
- Nicholson, Michael, *Formal Theories in International Relations*, Cambridge Studies in International Relations, vol 3, Cambridge University Press, Nueva York, E.U.A., 1989, 254 p.

- Neumann, Iver B. y Ole Waever (eds.), *The Future of International Relations, Masters in the Making?*, Routledge, Londres, 1997, 380 p.
- Nevis, Alllan, et.al., *Breve historia del los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 718 p.
- Newsom, David D., *La Diplomacia y la democracia norteamericana*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1988, 233 p.
- Ornstein, Norman J. (ed.), *Congress in Change*, Praeger Publishers, Nueva York, E.U.A., 1975, 230 p.
- Poole, Keith y Howard Rosenthal, *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*, Oxford University Press, Inglaterra, 1997, 297 p.
- Price, David, E., *Who makes the Laws?: Creativity & Power in the Senate Committees*, Transaction Publishing, E.U.A., 1972, 316 p.
- Riddick, Floyd M., *Majority and Minority Leaders of the Senate*, Government Printing Office, Washington, E.U.A., 3 de abril de 1997, 14 p.
- Sabato, Larry J., *PAC Power, Inside the World of Political Action Committees*, WW Norton, Nueva York, E.U.A., 1985, 259 p.
- Salant, Johnathan. *Presidential Campaign Financing*. Congressional Quarterly, Washington, E.U.A., 19 de agosto de 1995, 248 p.
- Seara Vázquez, Modesto. *Derecho Internacional Público*, 14a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1993, 741 p.
- Seckler, David, *Thornstein Veblen y el Institucionalismo*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, 262 p.
- Siff, Ezra Y., *Why the Senate Slept? The Gulf of Tonkin Resolution and the Beginning of America's Vietnam War*, Praeger, Nueva York, E.U.A., 1998, 441 p.
- Sinclair, Barbara, *Majority Leadership in the U.S. House*, The John Hopkins University Press, Baltimore, E.U.A., 1983, 263 p.
- The Transformation of the US Senate*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, E.U.A., 1990, 478 p.
- Speakes, Larry, *Sin pelos en la lengua; La presidencia de Reagan criticada por el ex-voceero presidencial*, Editorial Grijalbo, México, 1988, 447 p.
- Streb, Richard, *The First Senate of the United States, 1789-1795*, Bronx County Historical Society, Nueva York, E.U.A., julio de 1995, 131 p.

- Suganami, Hidemi, *The Domestic Analogy and World Order Proposals*, Cambridge University Press, Nueva York., E.U.A., 1989, 238 p.
- Sundquist, James L., *The Decline and Resurgence of Congress*, The Brookings Institution, Washington, E.U.A., 1981, 500 p.
- The National Journal, *The Almanac of American Politics 1998*, The National Journal, Washington, E.U.A., 1997, 973 p.
- Thurber, James A. (comp.), *La Democracia Dividida, Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1995, 346 p.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 751 p..
- Toinet, Jean Marie, *El Sistema Político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 623 p.
- Valdés, Raúl y Loaeza Tovar, Enrique, *Derecho Diplomático y Tratados*, Terminología Usual en las Relaciones Internacionales núm. 3, Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993, 87 p.
- Vazquez, John A., *Relaciones Internacionales: El pensamiento de los clásicos*, Limusa/Noriega Editores, México, 1994, 420 p.
- Vieira, Norman y Leonard Gross, eds., *Supreme Court Apointments: Judge Bork and the Politization of Senate Confirmations*, Southern Illinois University Press, E.U.A., 1997, 352 p.
- Weaver, Kent R. y Bert A. Rockman, eds., *Do Institutions Matter?, Government Capabilities in the United States and Abroad*, The Brookings Institution, Washington, D.C, EUA, 1993, 498 p.
- Wilson, Woodrow, *College and State: Educational Literary and Political Papers*, Kraus Reprint Co., Nueva York, E.U.A., 1970, 214 p.
- Willcox Francis O. y Richard Frank (eds.), *The Constitution and the Foreign Policy Making*, Preaeger Publishers, Nueva York, s.f., E.U.A., 145 p.

#### Artículos en revistas

- Barnes, James A., "A new crew for Dole's troubled ship", en *National Journal*, no. 37, 14 de septiembre de 1996, p. 14-15.
- Elving, Ronald, "Weld Against Helms: Senate's Original Sin", en *Congressional Quarterly*, 18 de agosto de 1997.

- "Helms Lashes Back at Critics", en *Congresional Quarterly*, 18 de septiembre de 1997, p. 32.
- Hollings, Ernest, "Reform Mexico First", en *Foreign Policy*, no. 93, invierno de 1993-1994, p. 91-103.
- Maltman, Forrest y Steven Smith, "Principles, Goals, Dimensionality, and Congressional Committees", en *Legislative Studies Quarterly*, XIX, 4 de noviembre de 1994, pp. 457-476.
- Putnam, Robert, "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". *International Organization*, vol. 42, no. 3, verano de 1988, pp.64-83.
- Roth, Edwin, "Not so United", en *The National Journal*, no. 35, vol. 4, junio de 1996, pp 28-34.
- Strokes, Bruce, "The China Challenge", en *National Journal*, 15 de marzo de 1997, vol. 4, no. 27, pp. 31-38.
- "The Decision Makers", *The National Journal*, 14 de junio de 1997, vol.4, no. 30, 89 p.

#### Artículos periodísticos

- Alvarez, Carmen "Las muchas caras de Weld", en *Reforma*, Miércoles 3 de septiembre de 1997, México, D.F., p. 12A.
- Baker, Peter, "Weld to Resign As Governor To Pursue Post", en *The Washington Post*, 28 de julio de 1997, p. 1A.
- González, Maribel, "Endurece la disputa por Weld", en *Reforma*, 13 de septiembre de 1997, México, D.F., p. 12A.
- Goodman, John, "Helms Dismisses Weld On Drug Issues", en *The Washington Post*, 27 de abril de 1997, p. 2B.
- Hallow, Ralph, en "A slap in the face to Helms", en *The Washington Times*, 12 de julio de 1997, p. 17B.
- Lehrer, Jim, "CIA Facelift", en *The New York Times*, 19 de marzo de 1997, p. 1A.
- Marcus, Ruth, "Meese Aides Stayed Close to Inquiry After Its Shift to Criminal Division", en *The Washington Post*, 3 de agosto de 1987, p. 3A.
- Medina, María Elena, "Preocupa tardanza de EU", en *Reforma*, 10 de septiembre de 1997, México, D.F., p. 11A

- Neal, Steve, "Tailgunner Helms" *The New York Times*, 2 de noviembre de 1996 p. A1.
- Pastore, Nicholas, "Who is really soft on drugs?, Tobacco-stained Helms" en *The Hartford Courant*, 15 de agosto de 1997, Hartford, CT, E.U.A., p. A19.
- Pérez, Miguel, "Esperaremos: Gurriá", en *Reforma*, 16 de septiembre de 1997, México, D.F., p. 12A.
- Price, Joyce, "Groups Gear Up to Battle Weld", *The Washington Times*, 7 de agosto de 1997, p. 3A.
- Seelye, Katherine Q., "Weld Goes to Washington to Make His Case", en *The New York Times*, 1 de agosto de 1997, p. 1B.
- "Weld Ends Fight Over Nomination by Withdrawing", en *The New York Times*, 16 de septiembre de 1997, p. 1B.
- Shields, Mark, "Intra-party Politics?", en *The Boston Globe*, 28 de julio de 1997, p. 2A.
- The New York Times, Editorial, "Foreign Affair", *The New York Times*, 1 de febrero de 1997, p. 1B.
- Tribune-Star, Editorial, "Lugar's Challenge, Someone needs to stand for a principle", 12 de agosto de 1997.
- Weissmann, Jonathan, "Clinton May Break His Silence With a Few Revisions to Tobacco Deal", en *Congressional Quarterly*, 16 de agosto de 1997, p. 15.

## Documentos

- Barr, Bob, "Statement of Congressman Bob Barr (GA-7) before the National Security Subcommittee", Documento, 18 de septiembre de 1997.
- Cronin, Thomas, *Para entender las elecciones presidenciales de 1992*, Conferencia no. 4 del curso "Proceso de política exterior; La política interna de Estados Unidos y sus repercusiones en las relaciones con México", IMRED, México, 1992, 2 p.
- Kern, Montague y Marion Just, "How voters construct images of political candidates: The role of political advertising and televised news", Documento de Investigación, R-10, JFK School of Government, Harvard University, E.U.A., abril de 1994.
- Paul Kennedy, "The Kaiser and the German Weltpolitik: reflexions on Wilhelm II's place in the making of german foreign policy ", fotocopia, s.f., 144 p.
- Leepson, Marc, *Las convenciones políticas nacionales*, estudio preparado por la Biblioteca Benjamin Franklin, México D.F., 1992, 6 p.

Sachs, Richard S. *Regulating interest groups and lobbyists: Issues in the 104th Congress*, Congressional Research Service Issue Brief/Library of Congress, Washington, E.U.A., 1995, 15 p.

The Senate of the United States, 104th Congress, S.PUB 104-5, *Learning About the Senate, a Brief History of Senate, prepared by the board of the Senate Committee on Rules and Administration, Presided by Senator John Warner*, 1997, 11 p.

United States Information Agency, (USIA), *The US Foreign Policy*, Government Printing Office, s.f., USA, 26 p.

### Páginas electrónicas

All politics, "Lott Urges Withdrawal of Weld Nomination", 14 de septiembre de 1997, en <http://allpolitics.com/1997/09/14/weld/1997>

"Former Massachusetts Governor William Weld Holds News Conference To Withdraw His Nomination As Ambassador to Mexico", transcripción 15 de septiembre de 1997, en [http://allpolitics/1997/09/15/fdch/wh\\_weld\\_withdraw.html](http://allpolitics/1997/09/15/fdch/wh_weld_withdraw.html)

American Diplomacy, Editor's Corner, *Ambassadors, Senators and the System*, en <http://www.unc.edu/depts/diplomat/amdip15/helmsedit.html>

Anónimo, *The gratuitous J.H. ode*, [http://ourworld.compuserve.com/homepages/jmvree/Jesse\\_Helms/index.html](http://ourworld.compuserve.com/homepages/jmvree/Jesse_Helms/index.html).

Armstrong, William, "Senatorial courtesy and law approval", en <http://allpolitics.com/1997/08/18/cq/>

Associated Press, "Helms predicts NATO expansion to sail though Senate", 4 de marzo de 1998. [http://www.search.nando.net/AP/plweb-cgi...nt\\_newframes+nt\\_frames+29084](http://www.search.nando.net/AP/plweb-cgi...nt_newframes+nt_frames+29084)

Bates, Eric, *What you need to know about Jesse Helms*, MojoWire, Foundation for National Progress, en [http://www.mojones.com/MOTHER\\_JONES/MJ95/bates.html](http://www.mojones.com/MOTHER_JONES/MJ95/bates.html)

*On the Record*, MojoWire, Foundation for National Progress, en [http://bsd.mojones.com/mother\\_jones/MJ95/bates\\_sidebar.html](http://bsd.mojones.com/mother_jones/MJ95/bates_sidebar.html)

Bertram, Kevin, "Bill and Jesse Dance the Tango", 21 de agosto de 1997, en <http://www.journalx.com/columns/kevin/kb082197.html>

Capitol Broadcasting Company, "Kissinger endorses Helms", WRAL On Line. en <http://www.wral-tv.com/news/wral/1996/1020-kissinger-endorses/>

CBS Online, en <http://www.cbs.com/news/nightline/130997.html>.

Clinton, William, "From the White House: Concern for Security on Taiwan Straits" en <http://www.taiwandc.org/>

Congressional Quarterly, "Senator Jesse Helms: Profile.", en [http://www.voter.cq.com/plwebcgi/cq\\_iprof.pl?S0660+profile+](http://www.voter.cq.com/plwebcgi/cq_iprof.pl?S0660+profile+)

Gigot, Paul en, "The ramifications of the Chemical Weapons Treaty" en <http://web.cr05.pbs.org/plweb-cgi/bb/newshour/042597.html>

Helms, Jesse, *It finally happened: federal debt burden exceeds \$5 trillion*, discurso pronunciado ante el Congreso de los Estados Unidos el 27 de febrero de 1996, en <http://www.senate.gov/~helms/debt.html>

OnLine Newshour, "Clinton's World Order", transcripción, 18 de septiembre de 1996, en <http://web-cr05.pbs.org/newshour/bb/politics/july-dec97/helms18-9.html>

Kwame Holman, Kwame, "Madame Secretary", transcripción de la audiencia para la ratificación de Madeleine Albright como Secretaria de Estado, ante la Comisión de Relaciones Exteriores, 2 de febrero de 1997, en *On Line News Hour*, "Clinton's World Order", transcripción, 18 de septiembre de 1996, en <http://web-cr05.pbs.org/newshour/bb/politics/jan-june97/albright2-2.html>

Online Newshour, transcripción del programa televisivo, en <http://web-cr05.pbs.org/newshour/bb/latinamerica/july-dec97/helms9-12.html>.

Johnston, Michelle Dally, *The Ice Man: Harold & Annette Simmons*, MojoWire, Foundation for National Progress, en [http://bsd.mojones.com/mother\\_jones/MA96/simmons.html](http://bsd.mojones.com/mother_jones/MA96/simmons.html)

King, John, "White House Sources: Bleak Chances for Weld", en <http://allpolitics.com/1997/09/13/weld//index.html>

Kowall, Scotty, en <http://www.comedyzine.com/tirade32.shtml>.

Madison, James, *The Articles of Confederation*, en <http://www.inform.umd.edu/>.

*Debates in the Federal Convention of 1787*: Sábado 21 de julio en la Convención, en [http://www.constitution.org/dfc/dfc/dfc\\_0721.htm](http://www.constitution.org/dfc/dfc/dfc_0721.htm).

Moran, Michael en *NBC News on line*, en  
<http://msnbc.com/110341.asp>

Moore, Thomas, "Weld Quits Nomination Fight", 15 de septiembre de 1997, en  
<http://allpolitics.com/1997/09/15/weld.quits.html>

Mother Jones, en *The Mother Jones Poll*, en  
<http://bsd.mojones.com/news-wire/soapbox/results101196.html>

"Helms behind the scenes", abril de 1998, p. 21, en  
<http://www.mojones.com/news/040498/>.

On Line News Hour, "Challenging Helms", transcripción, 18 de octubre de 1996, en  
<http://web-cr05.pbs.org/newshour/bb/politics/july-dec96/helms10-18.html>

Open Secrets, Foundations for democracy.

Conservative donors

<http://www.opensecrets.org/politicians/conserv/S8NC00015.htm>

Top Industries

<http://www.opensecrets.org/politicians/contrib/S8NC00015.htm>

Contributions by Sector

<http://www.opensecrets.org/politicians/sector/S8NC00015.htm>

Project Vote Smart, "Jesse Helms voting record sampler", Corvallis, Oregon, EE.UU., en  
<http://vote-smart.org/congress/104/nc/nc-sr-a/votes/index.html>.

"Jesse Helms campaign funding", en

<http://vote-smart.org/congress/104/nc/nc-sr-a/funds/index.html>, Corvallis, Oregon..

Republican National Coalition "We endorse Helms", en

<http://www.rnc.org/forums/010997.html>.

Staats, Craig, "Helms Scolds His Colleagues On Weld Nomination", 12 de septiembre de 1997 en

<http://allpolitics.com/1997/09/12/helms.html>

The State Department, *Duties of the Secretary of State*, Folleto emitido por la oficina de relaciones públicas del Departamento de Estado, octubre de 1997, en

<http://www.state.gov/secretary/lw/duties.html>.

The US Congress, *The Rules of the Senate*, en

<http://access.gpo.gov/congress/senate/srules/>

*Rules of the Committee on Foreign Relations*, adoptadas el 30 de enero de 1997. En

<http://www.access.gpo.gov/cojngress/senate/rules/srules11.txt>

The US Senate: *Records of the Committee on Foreign Relations, 1816-1968*,  
en [gopher://gopher.nara.gov/chapt10.txt](http://gopher://gopher.nara.gov/chapt10.txt)

The White House, Office of the Press Secretary, William Clinton en conferencia de prensa,  
Washington, 17 de septiembre de 1997, en  
<http://www.whitehouse.gov/Press/160997.html>

US Code, Title 22 "Foreign Relations and Intercourse", Chapter 52, "Foreign Service",  
SubChapter V-"Classification of Positions and Assignments", Sec. 3981, "Authority  
of Secretary", 26 de enero de 1998, en  
[http://www.thomas.loc.gov/uscode/2252\\_V3981.html](http://www.thomas.loc.gov/uscode/2252_V3981.html).

Warner, Margaret, "First Clashes On Nato Expansion: Clinton Approaches the Senate", en  
<http://www.pbs.org/newshour/bb/march1996/NATO.html>

en "OnLine News Hour", 6 de junio de 1997, transcripción, en  
<http://www.allpolitics.com/1997/Online/news/060697/>