

El legislativo versus el ejecutivo en la política exterior estadounidense

Alfonso Cuéllar

***E**l escándalo Irán-contras puso nuevamente de relieve el conflicto latente entre el ejecutivo y el legislativo en lo que se refiere al manejo de la política internacional, tensión que tiene sus orígenes en la propia Constitución. A ello se refiere el autor, primero desde una perspectiva histórica y luego concentrando su análisis en las controversias de los últimos años.*

* * *

“EL CONGRESO HA INHIBIDO LA LIBERTAD del presidente y le ha negado los instrumentos necesarios para la formulación e implementación de la política exterior estadounidense”¹.

La frase anterior la pronunció en 1981 John Tower, ex-senador republicano y presidente de la comisión que investigó el escándalo Irán-contras. Esa posición es compartida por muchos de quienes se oponen a la participación congresista en asuntos internacionales. Pero hay otros que creen que el Congreso tiene el derecho y el deber constitucional de intervenir en la política exterior. En este trabajo se analizará el conflicto que a este respecto ha existido entre las ramas ejecutiva y legislativa, con énfasis específico en los últimos quince años. Se presentarán los argumentos a favor y en contra de la participación del Congreso en esta área. Los casos individuales de Nicaragua y las Filipinas serán examinados. Por último, se expondrán posibles soluciones al debate.

Las relaciones históricas

LA CONTROVERSIAS TIENE ORIGEN EN LA CONSTITUCION de los Estados Unidos. La Constitución le otorga al legislativo el poder de declarar la guerra y la responsabilidad de sostener a las fuerzas armadas. Paradójicamente, el presidente es el comandante supremo de todas las fuerzas militares. No está muy claro el objetivo último de los “padres de la patria” en este respecto, y esta ambigüedad conduce a que haya sobre ello diversas interpretaciones².

IV TRIMESTRE 1987

John Marshall, antiguo presidente de la Corte Suprema de Justicia, sentó el precedente, seguido con relativa consistencia por más de un siglo, cuando dijo: "El presidente es el único órgano de la nación en sus asuntos exteriores y su único representante en las relaciones con otras naciones"¹.

Uno de los pocos ejemplos del Congreso como actor independiente y en conflicto con el ejecutivo ocurrió al final de la Primera Guerra Mundial, cuando el senado no ratificó el tratado de Versalles. Después de la siguiente guerra mundial, hubo un consenso bipartidista en el manejo de la política exterior, y el presidente manejó los asuntos del país en el ámbito internacional sin la intervención del Congreso. Esta cooperación se derrumbó a principio de los años setenta a raíz del conflicto de Vietnam y del escándalo Watergate⁴.

El Congreso como actor internacional

VARIOS FACTORES CONDUJERON AL RESURGIMIENTO del interés del legislativo por las relaciones internacionales. El fracaso de Vietnam produjo un cambio en el pensamiento del Congreso. Era la primera derrota militar decisiva que sufría Estados Unidos. Históricamente, las guerras unían al pueblo y el Congreso siempre apoyaba las acciones emprendidas por el jefe de estado. El declive del consenso popular en la política exterior, reflejado en el movimiento antibélico, motivó al Congreso a involucrarse en el manejo de ésta. Solo así podría defender los intereses nacionales, alterados por causa de Vietnam⁵.

El escándalo Watergate colocó al legislativo al frente del manejo de la política exterior. La caída de la presidencia imperial de Richard Nixon dejó un vacío de poder que el Congreso llenó. Cuando el presidente pierde su popularidad, el pueblo estadounidense espera que el parlamento tome las riendas del gobierno y asuma el liderazgo de la nación. La nueva actividad del legislativo se basó en la suposición de que ya no se podía confiar en el ejecutivo⁶.

Otra razón que explica en parte este cambio de mentalidad, es la cada vez mayor interdependencia entre los países. El ciudadano estadounidense siempre estuvo aislado del mundo. No obstante, ahora los asuntos internacionales han llegado a afectarlo. Un ejemplo de ello es el embargo del petróleo por parte de la OPEP en 1974, lo cual obligó al pueblo norteamericano a hacer colas muy largas para adquirir gasolina. El congresista se

volvió más activo en la política exterior porque sus electores se lo exigieron. Así, cuando los asuntos internacionales se tornaron más económicos, aumentó la participación del Congreso⁷.

Una nueva generación de legisladores ha llegado a Washington. Muchos no vivieron la época de los años 40 y 50 donde hubo cooperación entre el parlamento y el presidente. Acostumbrados a la era de conflicto entre las dos ramas, los congresistas actuales están menos dispuestos a colaborar con el ejecutivo⁸.

El aumento en la nómina congresista ha permitido a los legisladores especializarse en diversos campos sin depender del Departamento de Estado para su información. De esta manera, el Congreso puede competir con el ejecutivo a un nivel más alto y profesional, y los legisladores ya no aceptan incondicionalmente la palabra del presidente ni sus explicaciones de tendencia globalizante⁹.

Los grupos de presión e interés son fuentes primarias de información para los congresistas. La era post-Vietnam se ha caracterizado por un incremento sustancial de estos grupos, los cuales han tomado nota del nuevo vigor del Congreso en asuntos internacionales y lo han aprovechado para avanzar sus intereses. Un excelente ejemplo de ello fue la controversia sobre la venta de aviones sofisticados AWAC a Arabia Saudita. Los grupos pro-árabe y pro-israelí se enfrentaron en su intento por influir sobre los congresistas. Con criterio similar los líderes del mundo, al comprender la renovada importancia del Congreso, han cortejado a sus miembros¹⁰.

Por ejemplo: Canadá explota el sistema político estadounidense al movilizar congresistas, senadores y aliados cuyos intereses son paralelos a los de ese país sobre un asunto particular. Así evita al Departamento de Estado de los Estados Unidos¹¹.

La resolución de poderes de guerra

A PRINCIPIOS DE LOS AÑOS SETENTA EL CONGRESO tomó medidas para restablecer su derecho constitucional de librar la guerra y de restringir la libertad del presidente para enviar tropas al exterior en momentos de crisis, así como vender armas a otras naciones, brindar asistencia extranjera y ocuparse de otros asuntos internacionales. Entre estas medidas se destaca la enmienda Cooper-Church, la cual recortó el presupuesto para operaciones militares en Camboya. La enmienda McGovern-Hatfield estableció límites para el retiro de las fuerzas estadounidenses de Indochina. El proyecto de ley Eagleton exigió la traida a casa de las tropas en Camboya y Laos. Estas acciones legislativas precedieron la resolución de poderes de guerra de 1973¹².

1/ Ver William P. Bundy, "The last dozen years", *Foreign Affairs*, vol. 62, No. 5, Summer 1984, pgs. 1233-4.

2/ Para un informe más completo escrito por un ex-senador, ver John G. Tower, "Congress versus the President: The formulation of American foreign policy", *Foreign Affairs*, vol. 60, No. 2, Winter 1981/2, p. 232.

3/ Tower, *Foreign Affairs*, 230.

4/ Otro buen análisis de las repercusiones de Vietnam y Watergate se encuentra en Hrach Gregorian, "Assessing congressional involvement in foreign policy: Lessons of the post-Vietnam period", *The Review of Politics*, January 1984, p. 95.

5/ Francis O. Wilcox, "Cooperation vs. confrontation: Congress and foreign policy since Vietnam", *The Atlantic Community Quarterly*, vol. 22, No. 3, Fall 1984, p. 267.

6/ Gregorian, *The Review of Politics*, p. 109.

7/ Ver Wilcox, *The Atlantic Community Quarterly*, p. 270.

8/ *Ibid*, p. 269.

9/ Gregorian, *The Review of Politics*, p. 101.

10/ Wilcox, *The Atlantic Monthly Quarterly*, p. 270.

11/ *Idem*.

12/ Tower, *Foreign Affairs*, p. 237.

Este proyecto fue vetado por el presidente Nixon, pero el Congreso, con una votación de dos tercios, logró convertirlo en ley. La resolución obliga al presidente a consultar con el Congreso cuando sea posible o inminente el envío de tropas al exterior para comprometerse en acciones bélicas. El presidente debe notificar al Congreso en el término de las 48 horas de haber emprendido la acción militar. Tiene que presentar un informe en el cual explica las razones, los objetivos y el tiempo aproximado de la estada de las tropas en el exterior. Dentro de un período de 60 a 90 días, el presidente debe retirar las fuerzas o recibir una autorización del parlamento para alargar su permanencia. El Congreso puede demandar el desalojo de las tropas por medio de una resolución concurrente, la cual el presidente está en obligación de obedecer¹³.

Esta resolución ha sido objeto de gran controversia y crítica. Desde su inicio, todos los presidentes han cuestionado severamente su constitucionalidad. Carter y Ford invocaron la ley, pero fue más un gesto de cortesía que un acatamiento a ella. Ambos informaron al Congreso solo después de haber comenzado el operativo. En el caso de Ford fue el incidente del barco Mayagüez en 1975 y el de Carter, el fracasado intento de liberar a los rehenes estadounidenses en Irán en mayo de 1980¹⁴.

La ambigüedad de la redacción de la resolución dificulta la ejecución eficaz de ésta. La ley no obliga al presidente a especificar qué tipo de informe va a someter. Solo una de las opciones disponibles incluye un límite de tiempo. Por ejemplo, el presidente Reagan no aclaró qué clase de reporte presentó al Congreso cuando mandó a los infantes de marina al Líbano. De este modo logró demorar la activación del mecanismo de tiempo, el cual fija un plazo máximo de 60 días¹⁵.

Problemas con la participación del Congreso

LA DECISION CHADHA PROMULGADA POR LA CORTE SUPREMA de Justicia en 1983, que negó el veto legislativo, fue un revés para el Congreso. La Corte declaró que la sección 5(c) de la resolución, la cual otorga al legislativo el poder de exigir el retiro inmediato de tropas por medio de una resolución concurrente, era inconstitucional. El Congreso argumentó que el presidente había consentido y endosado la ley cuando la firmó¹⁶.

La Corte, en su decisión Chadha, dijo: "El asentimiento del ejecutivo a una ley que contiene provisiones contrarias a la Constitución no la protege de la revisión judicial"¹⁷.

Clement Zablocki, el fallecido ex-presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara, manifestó después de la decisión que "[La

13 / Ibid, p. 238.

14 / Wilcox, *The Atlantic Monthly Community Quarterly*, p. 272.

15 / Para un excelente análisis legal de la ley de poderes de guerra ver Michael J. Glennon, "The War Powers Resolution ten years later: More politics than law", *American Journal of International Law*, vol. 78, No. 3, July 1984, p. 572.

16 / Para un resumen sobre la decisión Chadha ver Ellen C. Collier, *Congress and Foreign Policy 1983*, Washington: Congressional Research Service, The Library of Congress, 1984, p. 137.

17 / Glennon, *American Journal of International Law*, p. 573.

Corte] ha anulado con una plumada todo lo que ha hecho el Congreso en los últimos diez años [para restringir el poder presidencial en la política exterior]"¹⁸.

La sección 3 de la resolución ha sido ignorada por los presidentes. Dice que el primer mandatario debe consultar con los líderes del Congreso antes de emprender una iniciativa militar. El presidente Reagan desobedeció la ley cuando invadió a Granada en 1983 sin previa consulta con el parlamento. Solo informó a los líderes del hecho, sin pedir consejos como lo requiere la resolución. Hay evidencia que indica que Reagan tuvo amplio tiempo para cumplir con su deber pero rehusó hacerlo¹⁹.

Tower, el ex-senador de Texas, es un severo crítico de la resolución y de la participación congresista en la política exterior. Según él, la ley compromete la capacidad del presidente de utilizar las fuerzas armadas en secreto de una manera eficaz. El informe del primer mandatario al Congreso podía llegar fácilmente a la luz pública, lo cual beneficiaría enormemente al enemigo y conduciría a una crisis²⁰.

Tower considera que el Congreso es un actor internacional impráctico. La efectividad del legislativo en el campo doméstico no se traslada a la política exterior, afirma el ex-senador. El parlamento es demasiado grande y dividido para poder pronunciarse como un cuerpo unido y participar efectivamente en un intercambio diplomático con otras naciones. Hay evidencia que apoya este argumento²¹.

Las enmiendas de los años setenta, referentes a Indochina, obstaculizaron la política estadounidense en esa área. Dificultaron las posibilidades de los Estados Unidos de negociar una paz constructiva. En algunos círculos se especula que los vietnamitas del norte rompieron los acuerdos de paz porque consideraron que el Congreso obligaría el retiro de las tropas de Vietnam. Y, en efecto, hay que reconocer que la oposición doméstica al conflicto complicó el desarrollo de éste para el gobierno de los Estados Unidos²².

Otros opositores critican la resolución porque le otorga al presidente el derecho inconstitucional de proseguir una guerra sin la declaración formal del Congreso. El ejecutivo tiene rienda suelta por 60 días. Ello significa que el gobierno estadounidense podría pelear con otra nación durante dos meses, frente a lo cual el legislativo sería relativamente impotente²³.

Ventajas de la participación legislativa

LA PARTICIPACION DEL CONGRESO EN LA POLITICA exterior le daría ciertas ventajas a los Estados Unidos. El legislativo puede ser utilizado como foro

18 / I.M. Destler, "Dateline Washington: Life after the veto", *Foreign Policy*, Fall, 1983, p. 182.

19 / Michael Rubner, "The Reagan Administration, the 1973 War Powers Resolution, and the invasion of Grenada" *Political Science Quarterly*, Winter 1985-6, pgs. 632-33. De lo mejor que hay acerca de Grenada.

20 / Tower, *Foreign Affairs*, p. 239.

21 / Ibid, p. 237.

22 / Ibid, p. 241.

23 / Wilcox, *The Atlantic Community Quarterly*, p. 271.

para discutir y debatir opciones políticas. El parlamento está más en contacto con el sentimiento popular y, por consiguiente, puede moderar o rechazar iniciativas que van en contra de la voluntad mayoritaria. Además, algunos congresistas, a través de su historial político, se han convertido en expertos en ciertos asuntos internacionales y tienen conocimientos sólidos en la materia. El senador William Fullbright alcanzó a trabajar con diez secretarios de estado. Legisladores como éste pueden ofrecerle ayuda significativa al presidente y a sus consejeros. El Congreso vigila y sopesa al ejecutivo en la política doméstica y debe hacer lo mismo en el ámbito internacional²⁴. El escándalo Irán-contras es una demostración de excesos perpetrados por el primer mandatario.

Dos recientes polémicas internacionales demuestran las relaciones de conflicto y compromiso entre las dos ramas. Estas son la ayuda encubierta a los contras nicaragüenses que intentan derrocar el régimen sandinista y la política estadounidense en las Filipinas. Ambas regiones son de extrema importancia para la seguridad nacional de los Estados Unidos. Un objetivo primordial estadounidense es mantener gobiernos amistosos en América Latina. Al mismo tiempo, la existencia de dos bases militares (Fuerza Aérea Clark y Bahía de Subic) en las Filipinas hace crítica la estabilidad de las islas para los intereses estadounidenses.

El debate sobre Nicaragua

EN JULIO DE 1979, EL GOBIERNO DE ANASTASIO SOMOZA DEBAYLE fue derrocado por una revolución comandada por los sandinistas. Rápidamente consolidaron su control sobre el país y la recientemente elegida administración Reagan empezó a preocuparse por la orientación izquierdista de los sandinistas. La CIA comenzó a brindar asistencia encubierta a los contras, pero esta actividad se conoció muy pronto²⁵.

Lo anterior es un breve resumen de los hechos que precedieron la enmienda Boland, adoptada a finales de 1982. Esta prohibió el uso de fondos estadounidenses para ayudar a tumbar al régimen sandinista o para provocar una confrontación militar entre éste y su vecino Honduras. En junio de 1983, la Cámara de Representantes votó dos veces en contra de proyectos de ley con fondos para los contras. El mes siguiente votó a favor de dos medidas que frenaban las acciones de la administración Reagan en Centroamérica²⁶.

En 1984 el primer proyecto introducido prohibía la asignación de tropas estadounidenses para ayudar en el derrocamiento del gobierno nicaragüense. Era una extensión de la enmienda Boland que expiró en diciembre de 1983. Los demócratas cuestionaron profundamente la política de Reagan. Añadieron una enmienda al Acta de Autorización de Inteligencia. Esta

legislación recomendó que el gobierno suministrara asistencia económica a las naciones centroamericanas, promoviera negociaciones regionales y/o bilaterales, y apoyara la iniciativa de Contadora. El proyecto enmendado pasó con una votación de 228-195²⁷.

La cámara intentaba influir y afectar la política de la administración Reagan. Su propuesta legislativa era consistente con la posición mayoritaria mundial que deseaba una solución pacífica al conflicto. El plan era sensible a las recomendaciones del Grupo de Contadora y el voto de 243-171 para suspender la ayuda a los contras así lo demuestra²⁸.

Al mismo tiempo, el senado aprobó un paquete de asistencia encubierta a los rebeldes nicaragüenses. Los dos comités de las cámaras entraron en conferencia y llegaron a un compromiso. El proyecto final impuso un límite de 24 millones de dólares de ayuda encubierta y prohibió el uso de la CIA y de otros fondos contingentes para ese fin²⁹.

Esta última disposición seriamente restringió la capacidad de maniobrar del ejecutivo en sus relaciones con los contras. A pesar de este éxito relativo, la cámara fue obligada a renunciar a su proyecto de asistencia económica a los estados de la región. La incapacidad de la cámara y del senado, la primera con mayoría demócrata y la segunda republicana, de llegar a un consenso satisfactorio para las dos, dañó la credibilidad de la institución en el exterior.

La colocación de minas en aguas nicaragüenses por parte de la CIA produjo un acuerdo bipartidista en contra de Reagan. La cámara (281-111) y el senado (84-12) pasaron resoluciones condenando la acción. El parlamento llegó a un acuerdo entre sí sobre la ayuda encubierta. Por medio de una resolución continua, US\$14 millones estarían disponibles hasta el 25 de febrero de 1985. Después de esa fecha, los fondos solo podían ser utilizados si el Congreso lo aprobaba por medio de una resolución conjunta³⁰. Irónicamente para el presidente Reagan, el ansiado bipartidismo se logró en contra de sus objetivos.

Después de haber rechazado la propuesta inicial de US\$14 millones en ayuda militar, el Congreso votó a favor de US\$27 millones para asistencia humanitaria. Este cambio en opinión se produjo a raíz del viaje del presidente Daniel Ortega a la Unión Soviética. Ambas cámaras manifestaron su disgusto mediante resoluciones en las cuales condenaron la apertura de Ortega hacia Moscú. A pesar de todo, Reagan tuvo que llegar a un compromiso para obtener el triunfo³¹.

A finales de febrero de 1986, el presidente solicitó al Congreso la aprobación de un paquete de ayuda de US\$100 millones para los contras. Setenta millones serían de carácter militar y los otros 30 para ayuda humanitaria.

24 / Ibid, p. 277.

25 / Un buen resumen del comienzo de la polémica sobre los contras nicaragüenses se encuentra en Larry K. Stors, *Congress and Foreign Policy, 1983*, Washington: Congressional Research Service, The Library of Congress, 1984, pgs. 44-8.

26 / Ibid, pp. 50-1.

27 / Ibid, pgs. 52-3.

28 / Steven R. Harper, *Congress and Foreign Policy 1984*, Washington: Congressional Research Service, The Library of Congress, 1985, p. 30.

29 / Ibid, pgs. 32-5.

30 / "Contra aid approved", *The New York Times*, June 28, section 1, p. 1.

31 / "Reagan asks Hill to approve arms, other aid to contras", *Congressional Quarterly*, vol. 44, No. 9, March 1, 1986, pgs. 489-90.

Reagan pidió al Congreso levantar las restricciones sobre la entrega y distribución de la ayuda y las prohibiciones del uso de fondos de contingencia. En un acto conciliatorio, Reagan prometió informar al legislativo cada 90 días de los progresos logrados en Centroamérica³².

Esta solicitud radicalizó a los proponentes y a los opositores de la política de Reagan en Nicaragua. Patrick Buchanan, el entonces Director de Comunicaciones de la Casa Blanca, fue el catalizador de una aguda pugna partidista. Acusó a los opositores, particularmente los demócratas, de ser aliados de Ortega y de Moscú, y provocó el enojo de los miembros de ambos partidos³³.

Roberto S. Leiken, del Carnegie Endowment, comentó:

La Casa Blanca está más interesada en aplastar a los demócratas que en desarrollar una política bipartidista en Nicaragua, y los demócratas encuentran más conveniente centrar el debate en el macartismo en lugar de hacerle frente a la realidad³⁴.

La propuesta fue aprobada en octubre de 1986 y, mes y medio después, estalló el escándalo por la diversión de fondos de la venta de armas a Irán a los contras. Parece haber habido una complicidad por parte de funcionarios del ejecutivo para evadir la vigilancia del Congreso. En entredicho está la presunta violación por parte de la administración Reagan de la enmienda Boland, que prohibió la asistencia a los rebeldes nicaragüenses.

La pérdida de influencia ocasionada por el escándalo obligó a Reagan a consultar con los demócratas, particularmente con Jim Wright, el vocero de la cámara, para llegar a un acuerdo sobre América Central. En agosto de este año, días antes de Esquipulas II, el acuerdo a que llegaron los cinco presidentes centroamericanos en Guatemala, propusieron un plan de paz para la región. Esta iniciativa fue descartada al ser acogido mundialmente el Plan Arias. Los demócratas lo apoyan mientras Reagan duda de la sinceridad sandinista. Por eso ha vuelto a solicitar US\$270 millones para los contras. Es difícil que se aprueben dado el interés mundial por el Plan Arias y porque, más importantemente, ambas cámaras tienen ahora mayoría demócrata.

Reagan no ha logrado convencer a la mayoría del pueblo estadounidense de las virtudes de los contras. Cuando el Congreso niega el pedido de asistencia, está representando el punto de vista de sus electores. El legislativo ha restringido el "modus operandi" del ejecutivo en Nicaragua.

La caída de Marcos

LA CRISIS DE LAS FILIPINAS DIFIERE SIGNIFICATIVAMENTE de la de Nicaragua. Ahí, el Congreso defendía al "luchador de libertad" mientras el ejecutivo apoyaba al régimen autoritario de Ferdinand Marcos. Miembros del legislativo habían criticado a Marcos desde que el dictador filipino impuso la ley marcial en 1972. El congresista Tony Hall, demócrata de Ohio, intentó

suspender la ayuda estadounidense a Marcos, pero fue derrotado por la administración Carter. Después del asesinato de Benigno Aquino, el congresista Stephen Solarz, demócrata de Nueva York, logró pasar una legislación que redujo la ayuda militar y aumentó la económica, a pesar de la oposición de la administración Reagan a esta medida³⁵.

El viaje del senador republicano Paul Laxalt, antiguo amigo de Reagan, a las Filipinas en octubre de 1985, motivó a Marcos a llamar a elecciones. Cuando Marcos pidió un equipo estadounidense de observación para los comicios, Reagan designó a Richard Lugar, republicano de Indiana, y a John P. Murtha, demócrata de Pennsylvania. Después de la elección, Lugar suministró plena evidencia de trampa electoral y de represión gubernamental³⁶.

El 19 de febrero el senado pasó una resolución donde condenó los comicios y acusó a Marcos de haber cometido fraude. El día siguiente la subcomisión de asuntos exteriores de la cámara aprobó unánimemente (9-0) una ley que suspendía la ayuda militar a las Filipinas hasta que esa nación tuviera un gobierno legítimo. Cualquier otra asistencia sería distribuida por agencias privadas. El Congreso solo levantaría las restricciones después de que el presidente certificara y el legislativo aprobara una resolución conjunta en que reconocían la existencia de un gobierno representativo. La ley tuvo amplio respaldo en ambas cámaras. El objetivo era persuadir a Marcos de que dejara el poder³⁷.

Lo anterior es un ejemplo del uso del Congreso de su autoridad como filtro monetario para influir sobre la política exterior estadounidense. La administración Reagan se opuso al proyecto públicamente pero hizo poco por derrotarlo. Pero sí objetó la disposición que requería la aprobación legislativa para una acción ejecutiva. El asunto de las Filipinas es una importante demostración de las dos ramas trabajando juntas por una causa común.

Lo más significativo de la crisis de las Filipinas fue el liderato que asumió el Congreso en los asuntos internacionales. El senador Laxalt fue quien le dijo a Marcos "corte, y corte limpiamente. Creo que ha llegado la hora"³⁸. Habló cándidamente porque sabía que la destitución de Marcos era el objetivo de ambas ramas. El Congreso mostró méritos para ser un actor internacional. El voto a favor de 96-1 para una resolución que alababa la restauración de la democracia en las Filipinas es otra prueba de bipartidismo en relación con esta región.

Las Filipinas y Nicaragua son áreas en donde los intereses estadounidenses están en peligro. En el primero las dos ramas pudieron trabajar conjuntamente en busca de un objetivo coherente. Nicaragua ha sido un punto de división en las relaciones del Congreso con el presidente. Esta divergencia

35 / John Felton, "New slate, fresh problems for the Philippines", *Congressional Quarterly*, vol. 44, No. 9, March 1, 1986, pgs. 487-8.

36 / John Felton, "Tying up aid: Sending a signal to Marcos", *Congressional Quarterly*, vol. 44, No. 8, February 22, 1986.

37 / Felton, "New slate", p. 484.

38 / *Ibid*, p. 483.

32 / *Idem*.

33 / "Aid Struggle continues", *The New York Times*, March 12, 1986, section I, p. 5.

34 / *Idem*.

se explica, en parte, porque la opción en las Filipinas era mantener a Marcos y, con eso, aumentar la fuerza de la insurgencia comunista, o bien apoyar el movimiento democrático. Así, ambas ramas buscaban evitar que suieran al poder los izquierdistas.

En Nicaragua hay solo dos opciones: los contras o los sandinistas. La doctrina Reagan se basa en la asistencia a grupos contra-revolucionarios que pelean contra regímenes socialistas como los de Nicaragua. Otros ejemplos son el apoyo estadounidense a los rebeldes en Afganistán, Kampuchea y Angola. Por eso un consenso bipartidista en esta área con el presente gobierno es muy difícil.

Algunas soluciones al conflicto

ESTADOS UNIDOS ES UN ACTOR PROTAGONICO en el escenario mundial. Es imperativo que el gobierno en su totalidad aparezca unido en su política exterior. Una serie de reformas, si fueran implementadas, solidificarían el proceso de toma de decisiones.

Dos aspectos de la participación del Congreso deben ser reformados. Para empezar, la resolución de poderes de guerra tiene que ser clarificada y fortificada. En segundo lugar, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo deben ser menos conflictivas y más encaminadas a la cooperación.

La sección 3 de la resolución necesita ser enmendada para obligar al presidente a consultar 24 horas antes de cualquier despliegue de las fuerzas armadas a la exterior. A la sección le falta un límite de tiempo. Además, el término "consultar", que contiene muchas connotaciones, puede ser cambiado a "discutir a fondo y pedir consejos y ayuda". Es esencial que se identifique plenamente con cuáles líderes congresistas debe consultar el presidente. Podrían ser los jefes de los partidos en cada cámara y los presidentes de las comisiones de relaciones exteriores, inteligencia y fuerzas armadas³⁹.

La frase "resolución concurrente" en la sección (c) sería cambiada a una "resolución conjunta". Esta modificación liberaría a la ley de poderes de guerra de la decisión Chadha. Esta reforma fue ideada por Robert Byrd, el actual líder mayoritario del senado, y fue aprobado por esa cámara 86-11. No obstante, su contraparte no la aceptó⁴⁰.

La palabra "hostilidades" debe ser definida claramente y explicada dentro de la resolución. Además, los poderes del presidente en relación con la guerra tienen que ser enumerados más explícitamente. La versión original del senado contenía esa aclaración. Decía:

Defender contra cualquier ataque a los Estados Unidos, sus territorios o posesiones; repeler cualquier ataque contra las fuerzas armadas en el exterior; proteger a los ciudadanos estadounidenses en peligro en el exterior con el propósito de evacuarlos; todo esto de conformidad con una autorización específica estatutaria del Congreso⁴¹.

39 / Rubner, *Political Science Quarterly*, pgs. 645-6.

40 / Collier, *Congress and Foreign Policy*, 1983.

41 / Para una explicación experta por el promotor de la resolución de poderes de guerra y uno de los líderes de la participación congresista en la política exterior ver Jacob K. Javits, "War Powers reconsidered", *Foreign Affairs*, Fall 1985, p. 139.

La resolución de poderes de guerra fue la primera legislación que se le midió al problema de la autoridad constitucional sobre la guerra. Desafortunadamente, al Congreso le ha faltado determinación y ha sido muy reuente en oponerse al presidente sobre los poderes de guerra. Uno de los problemas es que la presión de un conflicto armado hace que el Congreso tienda a inclinarse hacia el presidente y esté más dispuesto a acomodarse a las sugerencias del ejecutivo⁴².

Si las reformas propuestas fueran implementadas, la resolución de poderes de guerra se vería fortalecida, al igual que la posición del Congreso frente a la política exterior.

Cooperación entre las dos ramas

LAS RAMAS EJECUTIVA Y LEGISLATIVA PUEDEN TRABAJAR juntas más eficazmente que en la actualidad. Primero, debe haber reuniones periódicas entre los líderes del Congreso y la Casa Blanca y el Departamento de Estado. Segundo, el presidente necesita incluir a la dirección en la planeación de iniciativas internacionales⁴³.

Así se pueden evitar fiascos como la venta de armas a Irán. Por medio de un consenso entre el Congreso y el ejecutivo se evitarían los conflictos actuales. Los congresistas tienen que viajar más a menudo a conocer a líderes extranjeros y adquirir de esta manera una visión completa de las controversias (como pasó en las Filipinas y en Nicaragua).

Uno de los problemas más graves en las relaciones entre las dos ramas es el escaso y a veces engañoso flujo de información del ejecutivo hacia el legislativo. Esto se ha visto, particularmente, en el último año de la administración Reagan. En agosto de 1986, los consejeros del presidente dirigieron una campaña de desinformación sobre Libia. Lo mismo ocurrió en la minicumbre de Reykjavik en octubre del mismo año. Nunca se supo a ciencia cierta si fue un triunfo o un fracaso para los Estados Unidos. El ejemplo más representativo fue la política estadounidense frente a Irán. Por un lado, los congresistas apoyaban la retórica de Reagan de no negociar con terroristas. Al mismo tiempo, el ejecutivo vendía armas a Irán.

Una solución a este problema sería la creación de un comité conjunto de asuntos de seguridad nacional, que trabajaría en concordia con el Consejo de Seguridad Nacional. Esta propuesta fue creación del fallecido Clement Zablocki⁴⁴. El establecimiento de tal comité facilitaría la comunicación entre el ejecutivo y el Congreso. Estaría compuesto por los presidentes de las comisiones relativas a los asuntos internacionales y por los líderes mayoritarios y minoritarios de ambas cámaras, incluyendo el vocero. Con estas reformas Estados Unidos podría coordinar una política exterior bipartidista.

El Congreso definitivamente tiene el derecho y el deber de participar en los asuntos internacionales.

42 / *Ibid*, p. 137.

43 / Ver Atlantic Council Policy Paper, "The President, the Congress, and foreign policy", *The Atlantic Community Quarterly*, vol. 23, No. 1, Spring 1985, pp. 100-1.

44 / Wilcox, *The Atlantic Community Quarterly*, p. 271.

*Cualquiera que sea el poder del presidente por falta de acción del legislativo, cuando el Congreso se pronuncia, la extensión de la autoridad del ejecutivo se contrae. El poder de declarar la guerra incluye el derecho de establecer limitaciones específicas sobre el uso presidencial de las fuerzas armadas, posterior a la autorización de la utilización de éstas*⁴⁵.

⁴⁵ / Glennon, *American Journal of International Law*, P. 576. Para otra buena información, ver Cecil Crabb, jr., and Pat M. Holt, *Invitation to Struggle: Congress, the President and Foreign Policy*, Washington: Library of Congress, segunda edición, 1984.