

EL CONGRESO Y EL PRESIDENTE: UN ESTUDIO DE LA POLITICA EXTERIOR BIPARTIDISTA DE LOS ESTADOS UNIDOS

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos ha sido absolutamente necesario seguir una política exterior bipartidista en los Estados Unidos. Las grandes luchas para sobrevivir y la constante amenaza de la Rusia comunista han sido la causa de esta necesidad. La guerra moderna y el desarrollo de las comunicaciones han empequeñecido al mundo, y los asuntos internacionales se conocen a la vez que los acontecimientos que originan. Para que un Gobierno presente un frente unido, al menos ante los ojos del mundo, hay que establecer primero una comprensión mutua en el propio país entre las facciones políticas rivales, antes de que se pueda presentar a los Gobiernos extranjeros una política exterior fuerte y digna de confianza, sin dejar por eso de ser flexible. Alcanzar esta meta ha constituido un problema importante para los Estados Unidos.

A causa de la naturaleza del sistema americano de gobierno, los partidos políticos desempeñan un papel extraordinariamente importante en los asuntos nacionales e internacionales. El partido que está en el poder —normalmente considerado como el que controla la rama ejecutiva del Gobierno— puede ser entorpecido, desacreditado o simplemente molestado por sus propios miembros indisciplinados o, más generalmente, por el partido de la oposición, la minoría, de manera tan extraordinaria que podrían llegar a romperse las relaciones diplomáticas normales entre ellos. Esto ocurría en épocas pasadas. En las actuales condiciones del mundo, una consideración despreocupada de la política exterior, debida a los conflictos partidistas, puede ser muy peligrosa.

Las batallas más importantes de la política de partidos en lo que respecta a los asuntos exteriores se ha centrado principalmente alrededor del Presidente y del Congreso o, básicamente, del Senado.

En un sistema bipartidista, el partido con mayor número de miembros en una cámara del Congreso constituye la llamada «mayoría», y el partido de la oposición es denominado «minoría». Normalmente, el Presidente puede contar con el apoyo en el Congreso de los miembros de su propio partido. Como el partido del Presidente no mantiene siempre el control del Congreso, durante estos períodos suelen producirse frecuentemente importantes conflictos entre el ejecutivo y el cuerpo legislativo. Hasta épocas recientes, y a partir de 1789, la historia de la política de partidos ha sido prácticamente la de una lucha continua cuando el control del Congreso y la presidencia no estaban en manos del mismo partido. Incluso sin tener el control del Congreso, la minoría, cuando se oponía al ejecutivo, ha intentado impedir los programas legislativos de la Administración y desprestigiar a los presidentes, sobre todo por motivos políticos.

Hasta comienzos de la segunda guerra mundial, los asuntos internacionales eran enfocados de la misma manera que los internos. Esto llevaba consigo constantes disputas y mala interpretación de los hechos para obtener ventajas políticas. Con la segunda guerra mundial, las enseñanzas de los hechos pasados demostraron perfectamente que no podían esperarse éxitos en las relaciones internacionales si las políticas de partido continuaban considerándose primordiales. Para hacer frente a la amenaza de las guerras de conquista se necesitaba una cooperación entre los partidos. Estaba en juego algo más que las simples maniobras de partidos. Era necesario crear un fuerte frente diplomático. Consecuencia: se evolucionaba lentamente hacia una política exterior bipartidista.

A pesar de sus notables ventajas, una estricta política exterior bipartidista no puede considerarse como una panacea. Han surgido otros problemas. Entre otras cosas hay tendencia a relegar a una posición secundaria al grupo minoritario del Congreso, sin tener en cuenta el control normal de la oposición. Al tomar parte en una política bipartidista, por poco importante que sea el papel desempeñado, se tiene tendencia a suprimir los análisis críticos de la política exterior.

Posteriores dificultades internas han surgido en lo referente a los posibles roces entre el Presidente y el Senado. Para asegurar un desarrollo ordenado de las relaciones internacionales, el ejecutivo ha prescindido muy a menudo de la colaboración del Senado. Como el Congreso tiene siempre en cuenta la autoridad que posee, ha habido una marcada tendencia hacia la creación de conflictos concretos con el Presidente (y un movimiento hacia una cooperación bipartidista más estrecha). Durante los períodos de crisis grave siempre «se han apretado las filas». Pero desde que las crisis exteriores se han sucedido para los Estados Unidos sin interrupción desde 1940,

la política exterior bipartidista ha tenido una profunda influencia en la política de partidos en general. Este y otros hechos serán examinados en el presente estudio.

II. LECCIONES DEL PASADO

Aunque la política exterior bipartidista pudo haber sido muy útil en el pasado, su necesidad auténtica no se sintió hasta la segunda guerra mundial. Como la actual dirección de los asuntos exteriores se encuentra en manos del Presidente, es el ejecutivo quien debe preocuparse de conseguir que el Congreso, y sobre todo el Senado, trabajen de acuerdo. Cuando el Presidente no consigue obtener el apoyo del Senado, sus planes y políticas corren grave riesgo de fracaso. Algunos notables ejemplos de la historia americana confirman este hecho.

Periodo de Grant.—Durante su mandato, Ulysses S. Grant no contó siempre con la plena cooperación de los miembros del partido republicano, al que pertenecía. En especial, un senador, Charles Sumner, criticó y desaprobó varias de las proposiciones de Grant.

Cuando Grant propuso la anexión de la isla de Santo Domingo, el senador Sumner se opuso a este proyecto. Como Presidente del Comité de Relaciones Exteriores, posición de enorme poder, Sumner pudo frustrar los esfuerzos de Grant para la anexión. Como comentaba Henry Adams, además del Departamento de Estado encabezado por el Secretario Hamilton Fish, «ha surgido un Departamento de Relaciones Exteriores dirigido con mano dura en el Capitolio por el senador Sumner» (1).

Al no consultar o no conseguir el apoyo del senador Sumner y, consecuentemente, el del Senado, el Presidente Grant intentaba llevar a cabo un proyecto «partidista» con apoyo únicamente personal, lo que condujo al fracaso final.

El fracaso de Wilson.—El mayor fallo de la política exterior americana puede ser adjudicado al Presidente Woodrow Wilson. Debido a una falta de perspicacia política dispuso al Senado contra sus planes de paz. Como resultado, el daño que produjo la equivocación de Wilson contribuyó a destruir al mismo Presidente y a debilitar la posición de los Estados Unidos en el período de entreguerras. Wilson cometió dos grandes errores. Su primera equivocación tuvo lugar durante las elecciones nacionales de 1918. En vez

(1) HERBERT AGAR: *The Price of Union* (Boston, Houghton Mifflin Corporation, 1950). pág. 506.

de pretender la firma de la paz de la primera guerra mundial sobre bases bipartidistas, abogó por un Congreso democrático como único medio para alcanzar la paz. El partido republicano, que obtuvo un gran éxito en las elecciones para el Congreso de 1918 y se hizo con el control de ambas Cámaras, no tuvo en cuenta para nada la posición de Wilson como Presidente. El mensaje que Wilson dirigió al pueblo antes de las elecciones y que fué objeto de una violenta reacción por parte de los diarios de la nación, fué el siguiente:

«Compatriotas: Ha llegado el momento de las elecciones para el Congreso. Tienen lugar en el período más crítico con que nuestro país se ha enfrentado, o va a tener que enfrentarse, en la época actual. Si habéis aprobado mi jefatura y deseáis que continúe siendo vuestro firme portavoz en los asuntos extranjeros y del interior del país, os ruego insistentemente que manifestéis vuestro seguro deseo votando una mayoría demócrata tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. Soy vuestro servidor y aceptaré vuestro juicio sin vacilación; pero mi poder para cumplir la gran misión que me asigna la Constitución se vería seriamente afectado si vuestro juicio me fuera adverso, y debo deciros esto francamente, puesto que muchos problemas críticos dependen de vuestro veredicto. En tiempos difíciles como los actuales no hay que permitir que ningún escrúpulo obstaculice el camino al manifestar toda la verdad» (2).

En efecto, el mensaje de Wilson solicitaba un voto de confianza tal como podía hacerlo un primer ministro de la Gran Bretaña. Wilson ansiaba el visto bueno del Congreso para aprobar su pretendida legislación y la conclusión del tratado. Cualquier intento de aplacar la oposición, en este caso, de los republicanos, estaba muy lejos de su pensamiento (3).

La segunda gran equivocación de Wilson en política exterior fué el nombramiento de los delegados para la conferencia de paz de Versalles de 1919. Wilson no nombró para esta Delegación a un solo miembro del Senado. Y ni siquiera un solo republicano importante y de peso político fué escogido para delegado de la conferencia de paz (4).

(2) JOSEPH P. TUMULTY: *Woodrow Wilson as I Know Him* (New York, Doubleday, Doran and Company, 1925), pág. 330.

(3) PENDLETON HERRING: *The Politics of Democracy-American Parties in Action* (New York, W. W. Norton and Company, 1940), pág. 220.

(4) HOLLIS W. BARBER: *Foreign Policies of the United States* (New York, The Dryden Press, 1953), pág. 43.

El ruego de Wilson al electorado en las elecciones de 1918 no fué tenido en cuenta y los republicanos obtuvieron el control del Congreso. Y a causa de sus desaciertos políticos, los republicanos se pusieron en contra suya. Sin el apoyo del Senado, Wilson defendía una causa perdida; porque sin ayuda ni cooperación del Congreso, el tratado que Wilson negociaba en Francia estaba destinado a no ser ratificado nunca.

En el caso de Grant, su antagonista fué el senador Sumner. Con Wilson, el senador Henry Cabot Lodge desempeñó el mismo papel. Al igual que Sumner, el senador Lodge es presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado. Al ocupar esta influyente posición, Lodge podía dirigir la acción del Senado en lo referente a los asuntos exteriores. Un hombre que odiaba la Administración y era, al mismo tiempo, muy popular entre sus colegas, constituía en la presidencia de este importante Comité un escollo para el ejecutivo. Como se dijo después refiriéndose a Lodge, «tenía poder sin responsabilidad ni conocimiento de ello» (5).

La dirección de las relaciones exteriores por la rama ejecutiva del Gobierno está garantizada por la Constitución. Pero sin una mutua cooperación entre el Presidente y el Senado se pueden hacer muy pocos avances. Cuando sucede esto, los aspectos políticos de las querellas partidistas son muy importantes. El senador Lodge no estudió los informes del Departamento de Estado sobre todos los países; no conversó oficialmente con los representantes de los Gobiernos extranjeros, ni tampoco negoció tratados. Sembrando odios y temores en el interior y en el extranjero, los tratados propuestos por la Administración tenían pocas posibilidades de llegar a ser ratificados, y así sucedió en este caso (6).

Cuando Wilson y su Delegación de paz embarcaron para Francia en diciembre de 1918 para asistir a la conferencia de paz, el antiguo presidente Teodoro Roosevelt anunció a «nuestros aliados, nuestros enemigos, y al mismo Mr. Wilson», que:

Mister Wilson no tiene autoridad ninguna para hablar en esta ocasión en nombre del pueblo americano. Su jefatura ha sido abiertamente rechazada por el pueblo. Mr. Wilson y sus catorce puntos, y todo lo que diga en cualquier sentido, ha dejado de tener la más mínima posibilidad de ser aceptado como expresión de los deseos del pueblo americano (7).

(5) AGAR: Op. cit., pág. 507.

(6) *Ibid.*

(7) *Ibid.*, pág. 670.

El resto es historia. El Presidente Wilson no consiguió, ni siquiera intentó obtener, el apoyo del partido republicano, lo que situó sus esfuerzos para la paz en el terreno de la política de partidos. En las elecciones de 1918 no se produjo el más mínimo movimiento de reconciliación, y la política exterior dirigida por un solo partido no obtuvo el apoyo del país. Además, los aislacionistas, en número cada vez mayor, deseaban la debilitación de la Administración por medio de la confusión del pueblo, y eran capaces de conseguirlo.

III. EL CRECIMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR BIPARTIDISTA

Los fracasos de Wilson constituyeron importantes lecciones para los tratadistas políticos de los Estados Unidos. Como Stuart Perry señaló oportunamente:

«La trayectoria del Senado al deshacerse del tratado de las cuatro potencias confirma las conclusiones sacadas de su actitud para con el Tratado de Versalles, de que el requerimiento de un voto de los dos tercios combinado con las operaciones normales de la política del partido ha perjudicado al *treaty-making power* de este país de una manera muy peligrosa» (8).

Una nueva era de ilustración, un generoso movimiento hacia una auténtica política exterior bipartidista con plena cooperación entre el Presidente y el Senado comenzó con la Administración de Franklin D. Roosevelt. El bipartidismo iba a transformar la política de aislacionismo de los años 1920 y 1930, a medida que los Estados Unidos iban entrando cada día más en la política mundial.

La era de Roosevelt.—Como estudiosos de la historia, el Presidente Roosevelt y sus consejeros conocían el fracaso de Wilson para ganar la paz, después de haber contribuido a ganar la guerra. Para evitar estos errores, Roosevelt hizo un abierto esfuerzo para inclinar el apoyo del Senado hacia su política en el momento de la guerra, y para mirar al futuro y obtener todo el apoyo del Congreso cuando se tratase de la firma de la paz. Uno de los primeros pasos dados por Roosevelt en los años inmediatamente anteriores

(8) ESTES, KEFAUVER y JACK LEVIN: *A Twentieth Century Congress* (New York, Duell, Sloan and Pearce, 1947), pág. 86.

a la segunda guerra mundial, fué invitar a varios distinguidos republicanos a formar parte de su Gabinete (9).

El Senado estaba en contacto con los planes para la política exterior, según iban siendo formulados en el Departamento de Estado y en la Casa Blanca. En abril de 1944, el Secretario de Estado, Cordell Hull, dispuso la constitución de un Comité bipartidista de ocho senadores para mantener consultas con el Presidente y con el Departamento de Estado sobre asuntos de política exterior. La serie de conferencias que se celebraron ayudaron mucho al mantenimiento de cordiales relaciones entre el ejecutivo y el Senado. Esto suponía la posible aprobación del Senado de la mayoría de las propuestas que se le enviaban para ser ratificadas (10).

Incluso las elecciones presidenciales de 1944 demostraron el aumento de los esfuerzos bipartidistas realizados en nombre de los dos grandes partidos. Este hecho logró el apoyo de los miembros del partido republicano en los delicados y controvertidos problemas internacionales. El candidato republicano a la Presidencia, Thomas E. Dewey, aprobó sustancialmente la política de Roosevelt en tiempo de guerra para no dañar a la nación o a sus aliados (11).

Con la terminación de las hostilidades se hicieron planes para el establecimiento de un Gobierno mundial y para la conclusión de la guerra (12).

Al contrario que Wilson, Roosevelt no quería oponerse a las susceptibilidades del Senado; así hizo un esfuerzo especial para obtener el apoyo de los respetados líderes republicanos en el Senado y fuera de él. Además del Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado Tom Connoly, demócrata, se seleccionó al senador Arthur S. Vandenberg, dirigente de la minoría del mismo Comité (13). Se nombraron también otros republicanos para crear un nuevo equilibrio de los dirigentes de ambos partidos. La consecuencia fué que el senador Vandenberg se convirtió en la fuente de poder para conseguir del Senado la aprobación y ratificación de la mayor parte de las leyes propuestas a dicho cuerpo por la Administración.

(9) Henry L. Stimson fué nombrado Secretario de Guerra (con la denominación de Defensa a partir de entonces) y Frank Knox fué confirmado como Secretario de Marina.

(10) THOMAS A. BAILEY: *A Diplomatic History of the American People* (New York, Appleton-Century-Crofts, Inc., 1955), pág. 839.

(11) BAILEY: *Op. cit.*, pág. 840.

(12) Como muchas decisiones secretas de la época de la guerra se tomaron por Roosevelt, Churchill y Stalin, no constituyeron acuerdos bipartidistas, puesto que fueron acuerdos ejecutivos que no necesitan aprobación del Senado.

(13) HOLLIS W. BARBER: *Foreign Policies of the United States* (New York, The Dryden Press, 1953), pág. 44.

Truman y Eisenhower.—Durante la Administración de Truman, la política extranjera bipartidista que comenzó durante la segunda guerra mundial, continuó siendo la misma. A pesar del hecho de que el control del Senado cambió de un partido a otro, la política exterior básica y el apoyo del Senado continuaron siendo prácticamente iguales. En 1946, los republicanos consiguieron el control del Senado, pero la poderosa voz del senador Vandenberg continuó apoyando la política exterior de Truman, como había hecho con la de Roosevelt (14). Las conferencias de la Casa Blanca con los líderes del Capitolio acentuaron este sentimiento de cooperación mutua.

En 1952, los dos candidatos presidenciales, juntamente con sus respectivos partidos, acordaron de antemano lo que consideraban como amenaza mundial y los modos de remediarla (15). Con la elección de Dwight D. Eisenhower, la cooperación bipartidista entre los demócratas y los republicanos continuó. En lugar del senador Vandenberg fueron las respetadas opiniones del senador George (de Georgia) las que marcaron la pauta, una vez más, para la acción bipartidista en las proposiciones de la Administración Eisenhower. Como presidente del Comité de Relaciones Exteriores y como demócrata, George fué llamado para celebrar conferencias sobre asuntos políticos con otros líderes que realizaban también esfuerzos bipartidistas (16). Con la retirada del senador George, el nuevo presidente del Comité de Relaciones Exteriores, senador Mike Mansfield, se ha dedicado, como los otros en el pasado, a olvidar las políticas quisquillosas y dedica un gran esfuerzo para conseguir una política extranjera estable y fidedigna, que solamente puede alcanzarse a través de la cooperación bipartidista.

IV. EL CONGRESO, EL PRESIDENTE Y LA POLÍTICA EXTERIOR BIPARTIDISTA

La Constitución de los Estados Unidos concede autoridad específica al Congreso y al Presidente. Entre otras cosas, el Congreso tiene autoridad para organizar y mantener un ejército y una armada; para hacer las expropiacio-

(14) Según documentos privados del senador Vandenberg, el Presidente Truman le pidió «que se colase por la puerta trasera» de la Casa Blanca durante la campaña presidencial de 1948, para que se pudiese continuar haciendo una política exterior bipartidista, «fuese quien fuese elegido Presidente». A. H. VANDENBERG (Jr.): *The Private papers of Senator Vandenberg* (Boston, Houghton Mifflin, 1952), pág. 452.

(15) WILLIAM ANDERSON y EDWARD W. WEIDNER: *American Government* (New York, Henry Holt and Company, 1954), págs. 775-6.

(16) HENRY M. WRISTON: *Diplomacy in a Democracy* (New York, Harper and Brothers, 1956), pág. 105.

nes necesarias e imponer impuestos, y para declarar la guerra. El Senado, por sí solo, tiene poder para aprobar nombramientos y ratificar tratados (por una votación de dos tercios). Aunque se otorga al Congreso tanta autoridad, es el Presidente, como comandante en jefe quien debe ejecutar las leyes. Esto comprende la estipulación de tratados, la formulación de la política exterior y el envío de tropas a diferentes partes del mundo. Como Presidente tiene que tener en cuenta que muchos acuerdos con los Gobiernos extranjeros deben ser hechos de antemano, y el envío de fuerzas militares a diferentes sitios del mundo puede, incluso, ser equivalente a la guerra. Como se vislumbró, originalmente, por los Padres Fundadores, el Senado sería un cuerpo pequeño y actuaría como consejo asesor del Presidente. La negociación de tratados con Gobiernos extranjeros, sin embargo, es una operación muy delicada. Para cubrir las sensibilidades de la soberanía, casi todas las negociaciones de tratados tienen que ser hechas en secreto. El Secretario de Estado o el Presidente se encuentran en una posición mucho mejor para negociar en privado, y con la confianza necesaria, que se encontraría un cuerpo legislativo como el Senado. A pesar de esto, la aprobación de los tratados, al menos en la mayoría de los casos, requiere una aprobación de dos tercios del Senado.

En la dirección diaria de los asuntos extranjeros, el Presidente puede asumir ciertos riesgos. Al enfrentarse con tales riesgos en un mundo revuelto, puede que el Presidente no obtenga siempre un apoyo manifiesto por parte del Congreso. El Congreso tiene medios de debilitar la posición y el prestigio del Presidente; al mismo tiempo, el Presidente tiene posibilidades de crear una política exterior favorable con independencia del Congreso por medio de *executive agreements*. En una palabra, la dirección de los asuntos extranjeros tiene una mayor estabilidad cuando depende de unos esfuerzos bipartidistas.

En el campo de la política exterior corresponde un papel especial a la minoría, o más exactamente, a aquel sector de la misma más conforme con la política de la Administración. La expresión «política exterior bipartidista» es algo inadecuada. Sin embargo, a veces la consecución de algunos objetivos de política exterior requiere necesariamente la concurrencia de una parte sustancial del grupo minoritario senatorial y, por tanto, tiene lugar la adecuada relación consultiva entre los partidos (17).

(17) V. O. KEY (Jr.): *Politics, Parties and Pressure Groups* (New York, Thomas Y. Crowell, Company, 1958), pág. 248. La traducción española, editada por el Instituto de Estudios Políticos, será publicada próximamente.

En los asuntos referentes a problemas internos probablemente importa poco que haya retrasos o no en la acción concreta. En los asuntos exteriores, sin embargo, no se puede obrar de este modo. Un prolongado retraso puede tener serias consecuencias. El Presidente debe tener un mínimo de libertad de acción cuando se comprometa en relaciones internacionales; esto hay que aplicarlo fundamentalmente al Departamento de Estado. Entre los presupuestos necesarios se encuentran los siguientes:

- 1) Una política flexible, cuando sea necesaria.
- 2) Una política de tipo estable, siempre que se requiera.
- 3) Un grado básico de poder ejecutivo para negociar desde posiciones fuertes.
- 4) Firmeza en la adhesión constante a antiguas promesas (18).

El Presidente debe contar con el apoyo del Congreso para esperar éxitos en la conclusión de sus negociaciones y en su política extranjera. Esto supone una comprensiva cooperación entre los portavoces de ambos partidos. La colaboración entre partidos políticos debe tener las siguientes características:

- 1) La plena participación de los líderes minoritarios más destacados durante todas las negociaciones importantes.
- 2) Una amigable y abierta consulta con los líderes de la minoría en las sesiones en que se trate algún problema político.
- 3) La limitación del debate por parte de los candidatos presidenciales para evitar cuestiones delicadas de política exterior.
- 4) El recurso de la rama ejecutiva del Gobierno al Congreso, en especial al Senado, para obtener apoyo en las cuestiones importantes de política exterior (19).

En algunos casos, el partido minoritario tiene que aprobar todo lo que presentan el Presidente y la mayoría, incluso en lo referente a asuntos exteriores; manteniendo con ceguera una política exterior bipartidista, no conseguiría los fines principales de un partido de oposición. El papel de la minoría en un sistema dual es el siguiente:

- 1) Presentar periódicamente a votación pública alternativas políticas de tipo intermedio respecto a las de los grupos parlamentarios.
- 2) Participar activamente en el Gobierno por medio de la crítica responsable.

Generalmente, la minoría no es tan eficaz como podría ser. La minoría está por lo general mal organizada cuando carece de la influencia de alguno de sus miembros en calidad de presidente. El candidato presidencial derro-

(18) *Ibid.*, págs. 737-8.

(19) *Ibid.*, pág. 738.

tado es normalmente el jefe titular del grupo minoritario; pero como rara vez es miembro del Congreso, es muy probable que no tenga allí ninguna influencia sobre su partido (20). Por esta razón, solamente un grupo minoritario bien dirigido puede encontrar la adecuada oposición o apoyo, según el caso, para llevar a cabo una auténtica política (en lugar de ir siempre de acuerdo con el ejecutivo: política exterior bipartidista).

La regla de los dos tercios del Senado.—El principal obstáculo con que se enfrenta el Presidente para conseguir la ratificación de los tratados es la regla de los dos tercios del Senado.

Incluso con apoyo bipartidista hay a veces bastantes grupos con interés especial en bloquear, y a veces impedir, que tratados importantes sean aprobados en el Senado. Para Grant y para Wilson, que no consiguieron ganar la necesaria colaboración de los líderes del Senado, el intento de obtener la aprobación por la fuerza de su personalidad no fué suficiente. Ha habido algunas ocasiones durante las Administraciones de Truman e Eisenhower en que el Senado ha vacilado o se ha negado a ratificar los tratados.

La posibilidad de dañar al prestigio del Presidente, tanto en el interior como en el extranjero, es lógica. Esta fuente potencial de entorpecimiento en la dirección de los asuntos exteriores puede afectar seriamente la posición de los Estados Unidos ante la opinión mundial (21). Y obtener el apoyo de los dos tercios del Senado es una labor difícil.

De vez en cuando ha habido intentos de revisar la regla de los dos tercios del Senado. Una encuesta pública de Gallup, realizada el 16 de junio de 1945, indicó que el 58 por 100 de la gente estaba de acuerdo en que los tratados negociados por el Presidente debían ser ratificados por una simple mayoría del Congreso (22).

Para rechazar un tratado, la oposición del Senado tiene que obtener la ayuda de un tercio más uno de los senadores que voten contra la ratificación. Normalmente esto no representa un tercio de la población o de los Estados, puesto que los 18 Estados más pequeños tienen menos habitantes que un solo Estado, Nueva York. También estos 18 Estados representan menos del 10 por 100 de la población total del país (23). En muchos casos una minoría bien organizada puede inmovilizar la política exterior americana.

(20) *Ibid.*, pág. 248.

(21) ARTHUR W. MACMAHON (ed.): *Federalism Mature and Emergent* (Garden City New York, Doubleday and Company, 1955); pág. 260.

(22) BAILEY: *Op. cit.*, pág. 839.

(23) ANDERSON: *Op. cit.*, pág. 783.

Esto sucede cuando la mayoría no está bien disciplinada y a causa de la regla de los dos tercios (24).

Como los senadores representan Estados donde predominan ciertos grupos y clases, y puesto que, poco hombres pueden superar los intereses locales en la política cuando se trata de los asuntos exteriores, los grupos de presión pueden constituir poderosas influencias (25).

Para equilibrar la distribución de los senadores según el partido, el Estado y los intereses especiales, el cruce de las líneas de partido, según la naturaleza de los temas en cuestión, ha creado los elementos necesarios para ratificar tratados y para establecer lo que podría ser un bipartidismo mezclado con otras consideraciones políticas. Roosevelt y Truman hallaron la mayor parte de su apoyo político del Senado para las cuestiones de política exterior entre los demócratas del Norte y del Sur. Las sanciones y las recompensas de la Administración constituían un factor importante. Los republicanos del Este eran también responsables de gran parte de su apoyo. La mayoría de la oposición republicana provenía del interior, con la importante excepción del senador Vandenberg (26).

Debido a la desconfianza de los aislacionistas, la Administración Eisenhower ha tenido que apoyarse considerablemente en los demócratas. Tal ayuda demostró ser un factor decisivo en la mayor parte de las medidas que requerían la aprobación de los dos tercios del Senado. Si el Presidente hubiese sido demócrata, su apoyo hubiese sido aún mayor (27).

Controversias usuales.—Hay dos tipos de controversias entre el Presidente y el Congreso en época de paz. Uno se refiere a la autoridad del Presidente para enviar tropas a los lugares del mundo donde existan conflictos, sin aprobación del Congreso. El otro hace referencia al ámbito de poder concedido al Presidente para estipular tratados (*Treaties*) y acuerdos (*executive agreements*) (28).

Envío de tropas.—El envío de tropas por el Presidente siempre ha sido un punto delicado en la política interna. Según la acción emprendida puede o no recibir la aprobación y el apoyo del pueblo. Hay casos como los del Presidente McKinley, que mandó tropas a Pekín durante la rebelión de los Boxer en 1900, y Wilson, que en 1916 envió tropas a Méjico para reprimir

(24) KEY: Op. cit., pág. 738.

(25) ANDERSON: Loc. cit.

(26) KEY: Loc. cit.

(27) GEORGE L. GRASSMUCK: *Sectional Bases in Congress on Foreign Policy* (Baltimore, The Hopkins Press, 1951), pág. 254.

(28) JOHN H. FERGUSON y DEAN E. MCHENRY: *The American System of Government* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1953), pág. 521.

los ataques hechos por mejicanos a súbditos americanos. El peligro de guerra no fué tan aparente en estos casos como, por el contrario, pudo haber sido en tiempos recientes. Cuando Truman envió fuerzas americanas a Corea, para la llamada «acción de policía», fué acogido con vociferantes aclamaciones. Eisenhower ordenó a los «marines» que desembarcasen en el Líbano durante los disturbios del Oriente Medio. Naturalmente, el envío de tropas a diferentes lugares del mundo lleva implícitos algunos riesgos. Si el traslado de las tropas es rutinario y la situación moderadamente localizada, normalmente no se dice nada. Pero si la situación puede llevar consigo una guerra como los disturbios en el Líbano o la defensa de los estrechos de Formosa, entonces hay fuertes facciones que critican la autoridad del Presidente en tales asuntos. En todo caso, cuando el Presidente carece del fundamental respaldo político del Congreso y del público, se ve expuesto a la impugnación. Las limitaciones a los envíos de tropas son, por tanto, en una gran escala, más políticas que legales.

La llamada «acción de policía» en Corea puede apoyar esta afirmación. En 1945, el Congreso aprobó el acta de participación de las Naciones Unidas y dió autoridad al Presidente para actuar en aquella guerra a través de las Naciones Unidas. Pero en 1950 Truman envió tropas a Corea sin aprobación del Congreso; más tarde, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas recomendó a otras naciones que siguiesen el ejemplo de los Estados Unidos y enviasen unidades militares a Corea, el Congreso aprobó y apoyó firmemente al Presidente (29).

"Executive agreements".—Hay algunas maneras de esquivar la regla de los dos tercios del Senado. Normalmente sucede esto con los *executive agreements*. Como las relaciones internacionales requieren muy a menudo acciones legales rápidas, el Presidente puede utilizar este privilegio de cuando en cuando. El Senado, siempre celoso de su autoridad constitucional, no se ha entusiasmado demasiado por el crecimiento de los *executive agreements*, pues es rara vez consultado y no tiene voto en tales acuerdos (30).

Como el Presidente tiene que depender de la ayuda del Congreso para la financiación y otros apoyos legislativos, los *executive agreements* pueden ser fuente de posibles complicaciones. Al contrario que Roosevelt e Eisenhower, Truman buscaba deliberadamente la cooperación del Congreso, a pe-

(29) *Ibid.*, págs. 520-1.

(30) Durante la segunda guerra mundial, Roosevelt negoció sin pleno conocimiento del Senado; despachar asuntos en casos de extrema emergencia, siguiendo el lento proceso de la acción del Congreso, podría haber tenido graves consecuencias. Como decía Quincy Wright: «No solamente está permitido legalmente saltarse la regla de los dos tercios, sino que es políticamente práctico.» BAILEY: *Op. cit.*, pág. 382.

sar de que podía haber utilizado *executive agreements* que hubiesen sido más seguros y, desde luego, más rápidos. Esto es auténtico en el caso de los «pactos regionales de defensa»; por ejemplo, el Pacto del Atlántico Norte (31).

Para algunas personas, sin embargo, el hecho de que un tratado suscrito por el Presidente y aprobado únicamente por una Cámara del Congreso, tenga fuerza para prevalecer sobre cualquiera otra acta que pueda haber pasado por ambas Cámaras y haber sido aprobada por el Presidente, no es lógico (32).

Para contrarrestar este poder del Presidente en la estimación de tratados por medio de los *executive agreements*, el senador John W. Bricker retó abiertamente al Presidente Eisenhower. Se puso en marcha una enmienda constitucional, comúnmente conocida como «la enmienda Bricker», que pedía la limitación del *treaty-making power* del Presidente y la necesidad de aprobación por el Senado o por el Congreso de todos los *executive agreements*. Una versión modificada de esta enmienda fué votada en el Senado en 26 de febrero de 1954. No consiguió ser aprobada por el margen de un solo voto. La enmienda Bricker está todavía considerada como fuerte y puede ser presentada a una nueva votación (33). Si la opinión de los miembros del Senado se pusiese en favor de esta proposición de enmienda, el poder del Presidente podría debilitarse extraordinariamente en lo referente a la dirección de la política exterior y las negociaciones.

V. CONCLUSIONES

Un aspecto importante de la política exterior americana de postguerra (segunda guerra mundial) ha sido el bipartidismo. Pero hay que pagar un precio por ello. El Departamento de Estado debe preocuparse de consultar con los dirigentes minoritarios del Congreso (34). Cuando no se hace esto, y el Presidente no requiere la cooperación del Congreso en los asuntos exteriores, pueden surgir complicaciones. No es nada nuevo para el Presidente chocar con el Congreso en lo referente a los asuntos extranjeros. Incluso con esfuerzos bipartidistas, la nueva posición de los Estados Unidos con relación

(31) BAILEY: Op. cit., págs. 282-3.

(32) HARVEY WALKER: *The Legislative Process—Lawmaking in the United States* (New York, The Ronald Press Company, 1948), pág. 28.

(33) BAILEY: Op. cit., pág. 119.

(34) ERNEST S. GRIFFITH: *The American System of Government* (New York, Frederick A. Praeger, 1954), pág. 142.

al resto del mundo puede crear complicaciones, crisis y obstáculos que no siempre pueden ser resueltos en completa armonía. Recientemente ha habido choques entre el Congreso y el Presidente —hay tendencia a una tensión. Con las enseñanzas de la era de Wilson, los problemas presentes y futuros pueden ser modificados por dirigentes del Congreso prudentes y eficaces y por los Presidentes. El roce puede ser reducido al mínimo (35).

Sin embargo, hay debilidades al seguir una estricta política exterior bipartidista, excepto en épocas de extrema emergencia. Se tiene la idea de que la mayoría, para seguir un bipartidismo eficaz, debe consultar regularmente con los dirigentes minoritarios para conseguir una determinada y, en algunos casos, fuerte política exterior. Hay todavía una desventaja: participando activamente en la formulación de la política exterior, la minoría no está en posición de criticar una política que ella misma contribuye a crear. Si es verdad que la crítica forma parte del sistema político americano, entonces la minoría no defiende su puesto en el equilibrio político. En época de guerra se necesita virtualmente un frente sólido; en tiempo de paz, sin embargo, un tipo de política exterior estrictamente bipartidista, significa poco más que una actitud pasiva por parte de la minoría. Un apoyo incuestionable a todas las proposiciones de la administración puede ser tan malo como bueno. Se necesita una minoría crítica para mantener al partido mayoritario en estado de alerta y de responsabilidad con respecto a la opinión pública. Al mismo tiempo, la minoría no debe ser siempre admitida a las deliberaciones privadas de la mayoría.

Para asegurar una política exterior eficaz tiene que haber algunos elementos de bipartidismo. En las cuestiones importantes que comprometen a la nación como un todo deben ser consultados los líderes de la minoría. Su apoyo ha de ser solicitado y esperado; pero al pedir el apoyo de los grupos minoritarios o del partido de la oposición tiene que mantenerse un equilibrio del buen sentido político, capaz de permitir argumentos constructivos a la Administración para la dirección de la política exterior. Solicitar el apoyo completo sin sombra de oposición con respecto a la política exterior puede cerrar las puertas a otras soluciones que podrían resultar beneficiosas. La política exterior debe ser flexible. Como dicen los ingleses, la política exterior americana no ha sido suficientemente flexible. Las relaciones internacionales no son nunca estáticas. Los asuntos extranjeros cambian constantemente. Por esta razón, la política exterior americana tiene que estar en una posición desde donde puedan hacerse los cambios necesarios en cada mo-

(35) FERGUSON: Op. cit., págs. 520-1.

mento. Es decir, evitar los extremos: el no bipartidismo, caracterizado por las luchas políticas, o el completo bipartidismo (sin oposición); sugerimos una posición intermedia: bipartidismo, en caso de emergencia; crítica constructiva, en época de paz.

DONALD A. OLESON

(Traducción de ANTONIO ORTIZ.)

R É S U M É

La politique extérieure des Etats-Unis a eu en ces derniers temps un caractère bipartite, comme conséquence de la tension mondiale constante. Ceci n'a pas toujours été ainsi, car dans le passé le désaccord entre le Président et le Congrès a été fréquent. Grant n'obtint pas l'annexion de l'île de Santo Domingo et Wilson n'obtint pas la ratification du Traité de Versailles, comme conséquence de l'opposition du Sénat, dominé par le parti opposé. Roosevelt au contraire collabora étroitement avec les leaders républicains, et il obtint ainsi un appui important dans sa politique extérieure. Truman et Eisenhower ont agi de la même façon.

Selon la Constitution, le Président a besoin de l'accord du Sénat pour certaines actions extérieures, signer des traités par exemple. Ce qu'on appelle les "executive agreements", au contraire, n'ont pas besoin de cette ratification, bien que, pour obtenir une plus grande stabilité de la politique extérieure, l'accord entre les deux partis soit à conseiller, mais avec un minimum de liberté et d'action pour le Président, qui garantisse à l'exécutif une flexibilité, une stabilité, et des positions solides pour négocier et pour avoir de la fermeté dans l'adhésion à d'anciennes promesses. La collaboration entre les partis doit mener à obtenir la participation des leaders minoritaires dans les décisions politiques extérieures, à éviter les problèmes délicats de politique extérieure dans les campagnes électorales et à obtenir l'appui du Sénat.

L'obstacle principal pour le Président dans le Sénat, est la règle des deux tiers exigés pour la ratification des traités, qui a été très combattue (amendement de Bricker), car étant donné les caractéristiques du système politique des Etats-Unis, il est difficile d'obtenir la majorité nécessaire.

Les deux problèmes qui ont produit le plus de controverses entre le Président et le Sénat sont: la faculté présidentielle d'envoyer des troupes dans les endroits du monde où il y a des conflits, et l'étendue du pouvoir du Président pour stipuler des traités.

L'auteur termine en défendant une politique extérieure qui évite aussi

bien un système non bipartite, caractérisé par les luttes politiques, que le système bipartite complet sans opposition, et in propose une position intermédiaire: système bipartite en cas d'émergence; critique constructive en temps de paix.

S U M M A R Y

The foreign policy of the United States has had a bipartisan nature during recent times, as a result of the constant world tension. This has not always been so, occurring frequent disagreements in the past between the President and the Congress. Grant failed to carry out the annexation of the island of Santo Domingo and Wilson did not succeed in ratifying the Treaty of Versailles because of opposition from the Senate, which was dominated by the opposing party. Roosevelt, on the contrary, collaborated closely with the Republican leaders and in this way obtained full support in his foreign policy. Both Truman and Eisenhower acted in the same way.

According to the Constitution, the President need approval from the Senate in order to fulfill certain exterior actions, such as the signing of treaties. On the contrary, the so-called executive agreements do not require this ratification, although in order greater stability in foreign affairs the agreement of both parties would be better, granting the President a minimum confidence which guarantees to the executive flexibility, stability, strong positions from which to negotiate and firmness in constantly adhering to former commitments. Collaboration between the parties should include the full participation of the minority leaders in foreign policy decisions, avoidance of delicate foreign policy questions in electoral campaigns and the appeal for support from the Senate.

The main obstacle the President faces in the Senate is the two-thirds rule required for the ratification of treaties, which has been much fought against (Bricker's amendment) because, owing to the structure of the American political system, it is a difficult task to win the support of such a qualified majority.

The two problems which have produced most controversies between the President and the Senate are:— the authority of the President to commit troops in world trouble spots, and the extent of power granted to the President to make treaties.

The author concludes by supporting a foreign policy which avoids the two extremes of no bipartisanship, as characterized by political fights, or complete bipartisanship with no opposition, and he suggests an intermediate position should be adopted, namely, bipartisanship in emergencies and constructive criticisms in times of peace.

