

EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES PRESIDENCIALES EN CASO DE GUERRA EN AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO: DEMANDAS PRESENTADAS POR EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS CONTRA EL PRESIDENTE REAGAN POR INFRINGIR LA RESOLUCIÓN SOBRE FACULTADES PRESIDENCIALES EN CASO DE GUERRA

JESÚS VELASCO

EN FEBRERO DE 2003, ANTE LA POSIBLE INVASIÓN de Estados Unidos a Iraq, Clair Callan, ex congresista por Nebraska, acudió al tribunal federal del estado, en la ciudad de Lincoln, para denunciar la supuesta violación de la Resolución sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra (RFPG) por parte del presidente George W. Bush. Con propósitos similares, 12 miembros de la Cámara de Representantes, tres soldados anónimos y 15 padres de soldados presentaron una reclamación en Boston, Massachussets, para evitar que el gobierno de Bush atacara Iraq sin que el Congreso hubiera hecho una declaración formal de guerra. Aunque el juez Joseph L. Tauro rechazó la demanda, estos casos revelan un interesante fenómeno: los congresistas, los miembros de la sociedad civil o ambos grupos han demandado al presidente en repetidas ocasiones por faltar a sus facultades constitucionales en situación de guerra y, en particular, por haber infringido la RFPG.¹

En fecha reciente, el presidente Bush lanzó una guerra en contra de Iraq sin que el Congreso hubiera hecho una declaración formal al respecto. Aunque este último ha delegado cuando menos parte de su autoridad al jefe del Ejecutivo, nos parece importante revisar algunos casos anteriores, en los que el Congreso entabló demandas contra el presidente por haber faltado a la RFPG. Por ello, en el presente trabajo analizamos esta última en relación con tres casos que ocurrieron durante el gobierno de Reagan:

¹ Véase *The Boston Globe*, 25 de febrero de 2003, y *The Washington Post*, 12 de marzo de 2003.

El Salvador, Nicaragua y Kuwait. Lo que estos casos tienen en común es que en todos ellos un grupo de congresistas de Estados Unidos llevó al presidente ante los tribunales por haber incumplido con la RFPG. En América Latina y el Medio Oriente, el gobierno de Reagan aplicó una política de línea dura para frenar lo que él consideraba el avance del comunismo soviético en esas regiones. Los legisladores estadounidenses reaccionaron entonces con energía ante los excesos de la política exterior de Reagan y emplearon los recursos legales que tenían a su alcance.

La tesis central de este trabajo es que la RFPG es tan deficiente en su diseño que no permite que el Congreso consiga el objetivo básico de la legislación, a saber, evitar que el presidente decida unilateralmente movilizar tropas en el extranjero, sin la autorización del Congreso. Por otra parte, sin embargo, la RFPG es una ley que puede emplearse para presionar al jefe del Ejecutivo para que modifique su política bélica. Así, demandar al presidente Ronald Reagan ante los tribunales fue una de las varias medidas que adoptaron algunos miembros del Congreso para condenar la política de su gobierno hacia Centroamérica y el Medio Oriente, así como un intento infructuoso por restar preeminencia al presidente en la conducción de las acciones bélicas.

En pocas palabras, este documento intenta demostrar que el hecho de que algunos congresistas demandaran al presidente se debió, no a que fueran incapaces de conseguir el número suficiente de votos entre sus colegas para promulgar una ley, como lo han afirmado algunos especialistas,² sino a que se oponían claramente a la política exterior de Reagan. Es decir, el tema de la RFPG y las demandas legales contra el presidente por faltar a la misma deben verse como parte de una discrepancia política, mucho más general, respecto de la política internacional de Reagan en Centroamérica y el Medio Oriente.

Para tal efecto dividiré este trabajo en tres secciones principales. En la primera esbozaré las principales características de la RFPG y sus deficiencias básicas. En la segunda trataré brevemente los casos en los que el Congreso consideró que las acciones presidenciales con respecto a ciertos asuntos externos constituían posibles violaciones de la RFPG, pero no demandó al mandatario ante los tribunales. En la tercera examinaré los tres casos en los que ciertos congresistas efectivamente demandaron al presidente Reagan y a su gobierno por no acatar las disposiciones de la RFPG. Por último, presentaré algunas conclusiones.

² Louis Fischer, *Constitutional Dialogues. Interpretation as a Political Process*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1988, p. 32.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA RFPG: ORÍGENES, DISPOSICIONES Y DEFICIENCIAS

La RFPG fue en esencia el resultado de la reacción del Congreso ante los crecientes poderes del presidente para conducir la política exterior de Estados Unidos. Desde su inicio, la RFPG provocó un acalorado debate y negociaciones entre los que la apoyaban y los que se oponían a ella. Cuando el Congreso finalmente la sancionó, el Legislativo sacrificó el diseño y precisión de la misma, en aras de que fuera apoyada y aprobada.

La RFPG contiene cuatro disposiciones principales: la sección 2(c) estipula que el presidente posee la autoridad de comandante en jefe para “enviar a las fuerzas armadas de Estados Unidos a enfrentar hostilidades o situaciones de hostilidad inminente”, sólo en los siguientes casos: a) cuando el Congreso haya hecho una declaración de guerra, 2) cuando exista una autorización estatutaria específica o 3) en caso de una emergencia nacional, si el país, sus territorios, posesiones o fuerzas armadas son atacados.

La sección 3 establece que, en cualquier caso, el presidente consultará al Congreso antes de enviar tropas para repeler hostilidades o enfrentar situaciones en las que la intervención inminente en las hostilidades resulte claramente pertinente. La sección 4 dispone que el presidente debe informar de sus acciones al Congreso dentro de un plazo de 48 horas, especificando las circunstancias que motivaron la participación de las fuerzas armadas, la autoridad constitucional y legislativa por la que tal despliegue tuvo efecto, y el ámbito y duración estimados de la hostilidad. La sección 5 exige que el presidente retire las tropas dentro de un término de 60 días, a menos que el Congreso declare la guerra o autorice que las fuerzas armadas permanezcan en el extranjero. El periodo de 60 días puede prorrogarse por no más de 30 días adicionales.

Dos aspectos esenciales de la RFPG son particularmente ambiguos, a saber, las disposiciones relativas a la consulta y a la notificación. Con respecto a la primera, no define el término “consulta”. Consultar o no al Congreso es una decisión que queda básicamente en manos del jefe del Ejecutivo y éste puede manejar a su antojo tal aspecto. Así, en ocasiones, como en el caso de la invasión a Granada, el presidente Reagan informó (no consultó) a un distinguido grupo de legisladores sobre la decisión que ya había tomado de enviar fuerzas armadas al extranjero.³ En otros casos, como cuando Carter

³ Richard Whittle afirma que se citó a importantes líderes de ambas cámaras del Congreso (Thomas O'Neill, Jim Wright, Robert H. Michael, Howard H. Baker y Robert C. Byrd) a la Casa Blanca la noche anterior para informarles que la invasión estaba en marcha. Richard Whittle, “Questions, Praise Follow Grenada Invasion”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 14, núm. 43, 29 de octubre de 1983, p. 2221.

decidió rescatar a los rehenes estadounidenses en Irán, el Ejecutivo ignoró al Legislativo, argumentando que se trataba de una "misión humanitaria" y no un ataque directo contra Irán o su pueblo.⁴ En resumen, el presidente decide cuándo y en qué circunstancias permitirá que el Congreso participe en la formulación de las políticas. Como Allan Ides ha señalado justamente: "de acuerdo con esta sección [de la RFPG], la función preponderante de promulgar leyes sigue estando en manos del Ejecutivo".⁵

Por otra parte, la disposición relativa a notificar al Congreso también presenta varias deficiencias. Según ciertos analistas, el problema fundamental es que la RFPG no especifica qué tipo de informe debe presentar el presidente. Según Michael J. Glennon, el informe de hostilidades es sólo uno de los tres tipos de notificación que estipula como requisito la RFPG, y "los otros dos no hacen que el reloj empiece a correr". De esta manera, los párrafos 4(a)(2)⁶ y 4(a)(3)⁷ también requerirían que se presentara un informe de "hostilidades". Ahora bien, en los informes que han presentado los diversos presidentes, no se especificó con base en cuál de los tres requerimientos se hizo el mismo, y por ende "es imposible determinar si con dichos informes se dio inicio al periodo de 60 días."⁸

Además, la sección 5(b), la cual estipula que el presidente debe cesar las acciones militares en un plazo de no más de 60 días, es claramente contraria al propósito global de la RFPG. Según esta cláusula, el presidente puede llevar a cabo una operación armada, sin contar con la aprobación previa del Congreso, durante cuando menos 60 o 90 días. Si bien, de acuerdo con la sección 5(c), el Congreso puede técnicamente desautorizar los 60 días otorgados al presidente, mediante una resolución concurrente, rara vez actúa para frenar una decisión presidencial. Como ha observado un analista:

⁴ Véase "Carter Statement on Rescue Effort", *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 38, núm. 17, 26 de abril de 1980, p. 1137.

⁵ Allan Ides, "Congress, Constitutional Responsibility and the War Powers", *Loyola of Los Angeles Law Review*, vol. 17, núm. 3, 1984, p. 627.

⁶ Este párrafo establece que es necesario notificar cuando se envíen "al territorio, espacio aéreo o aguas de naciones extranjeras [fuerzas armadas estadounidenses] equipadas para combate, excepto en el caso de operaciones cuyo objetivo único sea llevar reemplazos, hacer reparaciones o dar entrenamiento a dichas fuerzas". Véase Senado de Estados Unidos, *War Powers Legislation 1973. Hearing before the Committee on Foreign Relations, Ninety-Third Congress*, Washington, DC, Government Printing Office, 1973, *op. cit.*, p. 213.

⁷ En este apartado la especificación es para el caso en que se envíen efectivos "en una cantidad tal que incremente el número de fuerzas armadas de Estados Unidos, equipadas para combate, que ya se encuentran asentadas en un país extranjero", *idem*.

⁸ Michael J. Glennon, "The War Powers Resolution Ten Years Later: More Politics Than Law", *American Journal of International Law*, vol. 77, núm. 3, julio de 1984, p. 572.

“Sólo en las situaciones más extremas el Congreso se decide a refrenar los poderes excesivos del comandante en jefe.”⁹

Esto es especialmente cierto cuando el presidente, como en el caso de Granada, está en posibilidad de manipular los medios de comunicación y ganarse el apoyo de la mayoría de los estadounidenses. Más aún, en el mejor de los casos, el Congreso sólo puede actuar *a posteriori*. Por tanto, para todo fin práctico —y con la clara anuencia de la RFPG— el presidente de Estados Unidos puede invadir cualquier país, teniendo como único requisito el que retire sus tropas antes de dos meses. En último análisis, lo que hizo la RFPG no fue sino legalizar lo que ha sido la conducta presidencial en materia de asuntos exteriores a lo largo del siglo XX.

En pocas palabras, como señala Theodore Lowi, la RFPG “es en gran medida un fracaso”.¹⁰ Ésta presenta tal número de deficiencias que ni ha mejorado la función del Congreso en la conducción de la guerra ni ha evitado, como habrían deseado sus autores, que el presidente arrastre al país a acciones bélicas sin contar con la aprobación del Congreso. “La Resolución no obedece a las intenciones de sus forjadores —afirman Louis Fisher y David Gray Adler— ni ha garantizado que se cuente con una opinión colectiva. Por el contrario, las acciones presidenciales unilaterales son ahora cosa de rutina.”¹¹

Algunos congresistas han emprendido acciones para hacer que se respete la RFPG, a pesar de sus deficiencias, utilizándola como un instrumento para acotar las acciones presidenciales en asuntos bélicos. Tal fue el caso durante el gobierno de Reagan. La política de línea dura del gobierno republicano hacia Centroamérica y el Medio Oriente suscitó reacciones constantes de parte de ciertos sectores del Congreso, especialmente en la Cámara de Representantes. En los casos de El Salvador, Nicaragua y Kuwait, dichos sectores advirtieron al presidente que esas intervenciones constituían violaciones a la RFPG, propusieron una resolución que se acogiera a la ley e incluso demandaron al presidente por infringir la primera.

Sin embargo, antes de examinar los tres casos mencionados, me gustaría examinar aquellos otros en los que los congresistas no acudieron a los tribunales. Mi propósito fundamental es establecer un patrón de comparación entre los casos que dieron como resultado acciones legales y aquellos que no lo hicieron.

⁹ Allan Ides, *op. cit.*, p. 629.

¹⁰ Theodore J. Lowi, “Presidential Power”, *Political Science Quarterly*, vol. 100, núm. 2, verano de 1985, p. 192.

¹¹ Louis Fisher y David Gray Adler, “The War Powers Resolution: Time to Say Goodbye”, *Political Science Quarterly*, vol. 113, núm. 1, 1998.

PREOCUPACIÓN DEL CONGRESO ANTE LAS POSIBLES INFRACCIONES
DEL PRESIDENTE A LA RFPG: ¿POR QUÉ NO ACUDIÓ A LOS TRIBUNALES?

Dos hechos básicos nos ayudan a explicar el escaso número de demandas del Congreso contra el presidente. El primero de ellos es la duración de la presencia militar en el extranjero. El segundo es el carácter singular de cada suceso, en lo individual. A continuación examinaré brevemente dichos casos para fundamentar mi afirmación.

Durante los gobiernos de Nixon, Ford y Carter, los incidentes más importantes relacionados con la RFPG fueron breves y por lo general se trató de exitosas misiones de rescate. El primer caso fue la evacuación de Chipre. En julio de 1974, en medio de la lucha entre Grecia y Turquía, el embajador de Estados Unidos en Chipre solicitó la evacuación de los ciudadanos estadounidenses atrapados en la zona de hostilidades. En sólo dos días, las milicias rescataron a más de 500 estadounidenses y casi cien ciudadanos extranjeros. No se informó de ninguna baja.

Poco después de esto, el senador Eagleton alzó la principal voz de protesta ante el Congreso, al denunciar que el presidente Nixon no había notificado sobre el despliegue de fuerzas armadas en Chipre. La respuesta del gobierno a su queja fue contundente: en primer lugar, el área donde habían aterrizado los helicópteros estadounidenses no formaba parte de la zona de conflicto; en segundo lugar, la misión era de carácter humanitario y, en tercer lugar, las tropas estadounidenses no estaban armadas.¹² Aunque Eagleton no quedó conforme con la respuesta oficial, ni él ni el Congreso prosiguieron con la demanda.

Más tarde, durante el gobierno de Ford, la RFPG fue debatida en el Congreso en cinco ocasiones (las evacuaciones de Da-Nang, Saigón, Camboya-Phnom Penh- y Líbano, y la misión de rescate del barco *Mayaguez*). La mayor parte de los incidentes que atrajeron la atención de la Legislatura se relacionó con la caída de Indochina y todos tenían que ver con la evacuación de ciudadanos estadounidenses y extranjeros. Cuatro de esos acontecimientos ocurrieron en 1975, durante un periodo muy corto (41 días), y fueron breves: de entre cuatro horas (Phnom Penh) y ocho días (Da-Nang). El último tuvo lugar un año después y no tardó más de un mes en terminar.¹³

La reacción del Congreso ante estos cinco casos fue muy parca. En el caso de la evacuación de Da-Nang, el representante Zablocki expresó su des-

¹² Véase Senado de Estados Unidos, *Congressional Record*, vol. 120, parte 20, LXXIII Congreso, segunda sesión, 2 de agosto de 1974, p. 2650.

¹³ Para un examen general de estos casos véase Pat M. Holt, *The War Powers Resolution. The Role of Congress in U.S. Armed Intervention*, Washington, DC, American Enterprise Institute, 1978, cap. 3.

contento por las omisiones que cometió el Ejecutivo respecto de la consulta y la notificación, y, en el rescate de Phnom Penh, el senador Jacob Javits adoptó una actitud similar. Pero, en ambos casos, el presidente informó de sus acciones al Congreso, con lo que redujo los motivos para que el Legislativo protestara.¹⁴ Esto fue muy evidente en el tipo de objeciones que presentó el Congreso y que se centró en ciertas interpretaciones que de la ley hizo el gobierno (definición de consulta, etc.), más que en la naturaleza del incidente. De manera similar, en el caso de Da-Nang, el presidente Ford arguyó que, dado que el Congreso se encontraba de vacaciones por la Semana Santa, había sido imposible consultarlo. Por último, Ford justificó sus acciones con base en las facultades presidenciales que le otorgaba la Constitución como comandante en jefe de las fuerzas armadas.

En el caso de Saigón, aunque el presidente no consultó al Congreso, los legisladores no querían en esencia objetar sus acciones, quizá por el interés que tenían de romper lazos con Vietnam. En cambio, el incidente del *Mayaguez* fue el que más controversia causó de entre todos. En primer lugar, dado que las tropas estadounidenses habían tenido un enfrentamiento directo e intenso con el ejército camboyano, existía la amenaza de que Camboya tuviera una reacción más fuerte y que se desataran hostilidades militares permanentes entre ambos países. En segundo lugar, 41 estadounidenses habían muerto en el intento de rescatar a 39 miembros de la tripulación del barco. Por todo ello, algunos legisladores consideraron que las acciones del presidente habían sido muy apresuradas y criticaron su forma de realizar la consulta,¹⁵ pues, en su opinión, había notificado, pero no había consultado al Congreso. Por último, la crisis de Líbano no provocó mayores desacuerdos. En términos generales, los legisladores aceptaron la actuación del presidente y el caso no tenía mucha relación con la RFPG.

En cuanto al gobierno de Carter, éste se vio involucrado en dos ocasiones con la RFPG. Al igual que en los casos anteriores, ambos incidentes tuvieron que ver con evacuaciones o misiones de rescate. Al primero de ellos se le conoce como el puente aéreo de Zaire; el segundo fue el intento por rescatar rehenes en Irán.

En el caso de Zaire, el ejército de Estados Unidos participó en la evacuación de estadounidenses de la población minera de Kolwezi, y en el transporte de equipos aéreos a Zaire para apoyar las operaciones francesa y bel-

¹⁴ Véase Cámara de Representantes, *War Powers; A Test of Compliance, Hearing before the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs*, Washington, DC, Government Printing Office, 1975, pp. 4 y 5.

¹⁵ Véase la declaración del representante John F. Siberling, en *idem*, especialmente pp. 43 y 45.

ga. La idea era ayudar a los europeos a que movilizaran a su personal militar, pero las tropas estadounidenses no entraron en las zonas de conflicto ni estaban equipadas para combate. El gobierno consultó con los líderes del Congreso, pero consideró que, dadas las circunstancias, no necesitaba presentar un informe ante el mismo. La primera fase de la operación concluyó el 27 de mayo de 1978, y en junio se realizaron vuelos subsecuentes.¹⁶ Si bien algunos congresistas, como el representante Gerry E. Studds,¹⁷ criticaron la actuación del presidente, la idea de tener una confrontación con el gobierno no halló en general mucho apoyo.

El propósito de Carter de rescatar a los rehenes estadounidenses en Irán no encontró casi ninguna oposición dentro del Congreso. La voz de protesta más airada fue la del presidente del Comité de Relaciones Exteriores, Frank Church, quien alegó que el Ejecutivo había violado la RFPG al iniciar una operación sin notificar previamente al Congreso. Sin embargo, quizá en virtud de la gravedad de la situación en Irán, este último no objetó mayormente la decisión presidencial.¹⁸

En resumen, de la amplia revisión que presentamos resulta claro que el Congreso es reactivo a tener un enfrentamiento con el jefe del Ejecutivo cuando la acción militar es breve y cuando el presidente puede justificarla como una misión de salvamento humanitaria y necesaria. Esto es especialmente cierto cuando es del todo evidente que se trata de una misión de rescate, como en el caso de los rehenes estadounidenses en Irán. En esta ocasión, la tensión en las relaciones entre Estados Unidos e Irán desde la caída del sha y la preocupación entre la opinión pública por la vida de los rehenes estadounidenses influyeron en la postura del Congreso. Al parecer, las situaciones políticas, más que el estricto apego a la letra de la RFPG, son las que determinan la conducta de la Legislatura.

Sin embargo, durante el gobierno de Reagan la situación cambió de manera importante. La política de línea dura del régimen republicano fue causa de constantes discusiones en el Congreso en torno a la participación de Estados Unidos en los asuntos internacionales y, a este respecto, la RFPG fue tema de debate en varias ocasiones. El despliegue de la infantería de marina de Estados Unidos en Líbano y la invasión de Granada son de especial importancia para los propósitos de esta sección.

¹⁶ Véase la declaración de Harbert J. Hansell, asesor jurídico del Departamento de Estado, ante la Cámara de Representantes, *Congressional Oversight of War Powers Compliance: Zaire Airlift Hearing before the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs of the Committee on International Relations*, Washington, DC, Government Printing Office, 1978, p. 16.

¹⁷ Citado por John H. Sullivan, *The War Powers Resolution. A Special Study of the Committee on Foreign Affairs*, Washington, DC, Government Printing Office, 1983, pp. 60 y 61.

¹⁸ *Idem*, p. 242.

El primer caso es similar a los anteriores, en cuanto que algunos legisladores demandaron al presidente por contravenir la RFPG. Por ello, sería interesante dilucidar la razón por la cual los congresistas no aplicaron aquí un criterio similar y llevaron al presidente ante los tribunales. Además, la de Líbano fue la única ocasión en que el Congreso apeló a la RFPG.

En cuanto a Granada, el caso es importante por varios motivos. En primer lugar, porque revela que la RFPG constituye una herramienta política que sólo puede emplearse después de una participación militar. En segundo término, porque nos permite confirmar la idea de que, cuando la movilización de fuerzas armadas es breve –incluso en casos extremos, como son las invasiones–, el Congreso es menos propenso a objetar al presidente. En tercero, el caso es significativo porque en esta ocasión el Congreso casi aprobó la RFPG. Finalmente, el incidente de Granada revela por qué una demanda entablada contra el presidente por incumplir la RFPG debe verse como parte de una discrepancia política más general contra la política exterior de Reagan.

En el verano de 1982, Israel invadió Líbano para acabar con la fuerte concentración de miembros de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en Beirut. En agosto, Israel, la OLP y el gobierno de Líbano llegaron a un acuerdo para evacuar a las fuerzas de la OLP de la zona occidental de Beirut. Como parte del acuerdo, se estipuló que la evacuación se efectuaría en presencia de fuerzas internacionales de Italia, Francia y Estados Unidos. El 24 de agosto, el presidente Reagan dirigió un informe al vocero de la Cámara de Representantes y al presidente interino del Senado sobre el envío de tropas a Líbano. Dicha notificación se hizo “para que, de conformidad con la RFPG, el Congreso esté plenamente informado sobre estos asuntos”.¹⁹ La infantería de marina de Estados Unidos llegó a Beirut el 25 de agosto y se retiró el 10 de septiembre.

Sin embargo, las hostilidades continuaron en la zona y, a finales de septiembre, 1 200 soldados se encontraban nuevamente en Beirut. El 29 de ese mes, Reagan informó al Congreso, conforme a la RFPG, que la infantería de marina no participaría en los combates y que permanecería allí sólo por un tiempo limitado.²⁰

Desde que Estados Unidos empezó a participar en las fuerzas internacionales en Beirut, el Congreso manifestó su preocupación por tal decisión. La primera objeción se debió a la renuencia de Reagan a incluir en su pri-

¹⁹ El informe se reprodujo en un documento de la Cámara de Representantes, Comité de Relaciones Exteriores, *The War Powers Resolution. Relevant Documents, Correspondence, Reports*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1983, pp. 51 y 60.

²⁰ Véase *idem*, pp. 62 y 63.

mer informe algunas cláusulas de la RFG. En efecto, el representante Zablacki afirmó que Reagan debería incluir el inciso 4(a)(1). Sin embargo, la promesa del presidente de que las tropas sólo permanecerían por un periodo breve en Beirut aminoró la disconformidad del Congreso.

No obstante, cuando el presidente Reagan presentó su segundo informe, el 29 de septiembre de 1982, la reacción del Congreso fue más enérgica. Los senadores Clairborne Pell y Charles Percy expresaron en una carta conjunta al presidente que debía acatarse la cláusula 4(a)(1) de la RFG. Percy incluso aseveró que era aplicable el plazo de 60 días, independientemente de que el presidente se acogiera o no formalmente a dicha cláusula. Pero ni el gobierno hizo intento alguno por obtener la autorización del Congreso ni éste presionó al jefe del Ejecutivo.

A principios de 1983 la situación se había deteriorado más en Beirut. Como resultado de ello, las tropas estadounidenses participaron en varios enfrentamientos, que en marzo dejaron cinco soldados muertos. Los miembros del Congreso expresaron su inquietud por que su ejército se encontrara en una situación en la que era inminente el estallido de hostilidades, pero la mayoría de ellos no quería presionar al gobierno, pues el presidente estaba entonces promoviendo las negociaciones entre Líbano e Israel sobre el retiro de las fuerzas israelíes de Líbano.

Al mismo tiempo, en enero de 1983, el gobierno de Reagan solicitó una ayuda económica complementaria de emergencia para Líbano a fin de reconstruir el país. En junio de 1983, el Congreso promulgó la Ley de Emergencia para Líbano, que, además de representar una asistencia económica y militar considerable y autorizada, justificó la presencia de tropas estadounidenses; sin embargo, dicha ley estipulaba que toda ampliación importante del número o funciones de los militares tendría que ser autorizada por el Congreso. Asimismo, el texto especificaba que el apartado 4(b) de la ley no modificaría, limitaría o derogaría las disposiciones de la RFG.²¹

Esta ley fue particularmente importante por dos razones. Por una parte, porque expresaba la venia del Congreso a la presencia y propósitos de la infantería de marina de Estados Unidos, como parte de las fuerzas internacionales en Líbano, cuando menos en esa etapa del despliegue del ejército. En segundo lugar, porque ofrecía indirectamente al Congreso la oportunidad de lograr un objetivo central de la RFG, a saber, participar en la conducción de las acciones militares.

²¹ Véase "Text of Section 4 of Lebanon Emergency Assistance Act of 1983", reproducida como apéndice 4 en Cámara de Representantes, *Statutory Authorization under the War Powers Resolution - Lebanon, Hearing and Mark-Up before the Committee on Foreign Affairs*, Washington, DC, Government Printing Office, 1983, p. 118.

Posteriormente, en el verano de 1983, algunos estadounidenses murieron en enfrentamientos militares en Líbano y el Congreso se inquietó mucho por la creciente participación de la infantería de marina. Por ello, algunos congresistas promovieron la idea de que Reagan debía presentar un informe, de acuerdo con la RFPG, con fecha del 29 de agosto como inicio del periodo de 60 días. Otros congresistas manifestaron que las tropas debían ser retiradas de Líbano.

Bajo cierta presión, el gobierno entró en diálogo permanente con el Congreso, del que se desprendió un acuerdo por el cual se autorizó a la infantería de marina a permanecer en Líbano otros 18 meses. Según este acuerdo, el grado de participación de las tropas sería una decisión conjunta del Ejecutivo y el Legislativo, basándose en la RFPG para lograr tal determinación colectiva. Se estipuló que el presidente habría de informar al Congreso sobre la situación del ejército en Líbano por lo menos cada tres meses.²² Más tarde, el representante Zablocki calificó tal resolución como un equilibrio entre la necesidad de flexibilidad presidencial y el control del Congreso.²³

No faltaron en el Congreso los debates sobre las principales características del acuerdo. Varios legisladores, entre ellos Lloyd Bensten, afirmaron que 18 meses era "un plazo demasiado largo para que nuestra infantería de marina esté involucrada en una guerra".²⁴ Otros miembros de la Cámara propusieron que se estableciera una resolución para suspender todo financiamiento a las tropas de Estados Unidos en Líbano 90 días después del 29 de agosto, a menos que el presidente informara al Congreso de conformidad con el apartado 4(a) (1) o le garantizara a éste que el cese al fuego estaba ya en vigor. Si bien la resolución contó con el apoyo de 146 demócratas y 12 republicanos, fue derrotada por el voto de 154 republicanos y 118 demócratas.

Finalmente, el 29 de septiembre, por primera vez en la historia de la RFPG, fue promulgada la ley. La Cámara de Representantes la adoptó el 28 de septiembre, por 270 a favor y 161 en contra, y el Senado el día siguiente, por 54 votos contra 46. El presidente firmó la Resolución sobre las Fuerzas Internacionales en Líbano el 12 de octubre de 1983.

Sin embargo, durante dicha firma, Reagan expresó su desacuerdo con algunas de sus cláusulas y aseveró que, con esa ley:

²² Véase John Felton, "Congress Crafts 'War Powers' Compromise", en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 41, núm. 38, 24 de septiembre de 1983, pp. 1963-1965.

²³ Cámara de Representantes, *Statutory Authorization under...*, op. cit., p. 1.

²⁴ Senado de Estados Unidos, *Congressional Record*, 29 de septiembre de 1983, p. 26253.

[...] no cedo ni puedo ceder ninguno de los poderes que me confiere la Constitución como comandante en jefe [...] Tampoco la firma de la misma debe interpretarse como la aceptación de que la autoridad constitucional del presidente pueda ser violada de manera inadmisibles por una ley; que se requiera de la autorización del Congreso si y cuando se considere iniciado el periodo especificado en el párrafo 5(b) de la Resolución sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra, y que si se vence el periodo establecido en la sección 6 de la Resolución sobre Fuerzas Internacionales en Líbano pueda ello interpretarse como una revisión de la autoridad constitucional del presidente para desplegar tropas estadounidenses.²⁵

Menos de un mes después de promulgada la resolución, una bomba estalló en el cuartel general de la infantería de Estados Unidos y mató a 241 personas. El ataque volvió a abrir el debate en el Congreso sobre la participación de su país en las fuerzas internacionales en Líbano, considerando la oposición mundial a la presencia del ejército estadounidense en Beirut. Por ello, el portavoz O'Neill expresó, a principios de enero de 1983, que a menos que hubiera un rápido avance hacia una solución diplomática, él y otros miembros del Congreso reconsiderarían la autorización legislativa de mantener a las tropas en Líbano.²⁶

En una tónica similar, los demócratas en la Cámara de Representantes elaboraron una resolución no vinculante en la que se criticaba la política del gobierno y se exigía el retiro rápido y ordenado de las milicias estadounidenses. La resolución tuvo muy pocos efectos políticos, pero al gobierno de Reagan le preocupaba la creciente hostilidad del Congreso hacia su política. Por tanto, dada la mayor oposición interna y las inminentes elecciones presidenciales, Reagan decidió retirar a la infantería de marina a principios de febrero de 1984.

La participación de Estados Unidos en las fuerzas internacionales en Líbano difiere en gran medida de los casos que he mencionado antes. Aquí no se trataba de una misión de rescate de ciudadanos estadounidenses en peligro. La presencia del ejército en la zona duró mucho tiempo y el despliegue de tropas fue el más importante desde la guerra de Vietnam. Por tanto, este caso al parecer ofrecía una buena oportunidad para ceñir la política exterior de Reagan o incluso para entablar una demanda en su contra. Entonces, la pregunta obvia que surge es: ¿por qué el Congreso no acudió a los tribunales?

²⁵ La declaración del presidente Reagan se reproduce en *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 14, núm. 49, 15 de octubre de 1983, p. 214.

²⁶ Véase Marc E. Smyrl, *Conflict or Codeterminant, and the Power to Make War*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company, 1988, p. 133.

Existen varias respuestas. En primer término, el Congreso no lo percibió como un problema militar, sino como una operación de paz, percepción que se corroboró por la discreta presencia de las fuerzas armadas, sobre todo durante el primer año. Esto es importante porque el Congreso podía cuestionar la actuación del presidente si había una participación o amenaza de participación permanente en una conflagración internacional, pero no cuando se consideraba que las fuerzas armadas llevaban a cabo una tarea de pacificación. En este sentido, es interesante observar que algunos representantes que demandaron al presidente por faltar a la Resolución en los casos de El Salvador y Nicaragua (Dymally y Weiss), apoyaron en cambio la ayuda económica a Líbano y la promulgación de la RFPG.

En segundo lugar, resulta más difícil objetar las acciones del presidente cuando otros países están involucrados en la misma causa. La participación de Francia e Italia constituyó una especie de legitimación nacional e internacional de las acciones estadounidenses en el exterior. En tercero, Reagan informó permanentemente al Congreso sobre las actividades de Estados Unidos en Beirut y estos informes se elaboraron de conformidad con la RFPG. Si bien las notificaciones por parte del presidente eran deficientes, expresaban la intención de Reagan de respetar la RFPG. En tales circunstancias, habría sido muy difícil fundamentar la acusación de inobservancia de la misma por parte del presidente.

Además, la Ley de Asistencia de Emergencia a Líbano era un ordenamiento legal que hacía participar al Congreso en el proceso de toma de decisiones, lo cual constituía una de las demandas más importantes de la Legislatura desde que se aprobara la RFPG. En otras palabras, se había logrado indirectamente un objetivo importante de esta última. En resumen, las peculiaridades de este caso ponen de manifiesto que no todos los despliegues de fuerzas militares constituyen un asunto que pueda llevar al Congreso a objetar las actividades del Presidente en el extranjero.

La invasión estadounidense de Granada es un caso muy interesante para los propósitos de esta sección de nuestro trabajo. Granada comenzó a captar la atención de los políticos de Estados Unidos en 1979. El 13 de marzo de ese año, las fuerzas revolucionarias derrocaron a la dictadura militar de Sir Eric Gairy. A partir de ese momento, el Partido de Nueva Jersey, encabezado por el primer ministro Maurice Bishop, estableció importantes contactos con los gobiernos progresistas y nacionalistas de África y Asia, se hizo parte del Movimiento de los Países no Alineados y forjó lazos estrechos con Cuba. De esa manera, la nueva política de Granada se convirtió en un asunto de suma importancia para las autoridades estadounidenses, especialmente tras la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca.

En el diseño original de la política de Reagan hacia Latinoamérica, el Caribe se consideraba como una arteria comercial y estratégica de Estados Unidos. En este sentido, Granada era vista como parte de la confrontación Este-Oeste y como una clara evidencia de la penetración de las fuerzas comunistas en el hemisferio occidental. Para los arquitectos de la política de Reagan, Granada –en especial por sus contactos con Cuba– se convirtió en un lugar peligroso, que amenazaba gravemente los intereses de seguridad de Estados Unidos.

Antes de que tuviera lugar la invasión estadounidense de Granada, hacía tiempo que el Congreso examinaba la situación en la isla. Ya el 14 de julio de 1981, el representante Mervyn M. Dymally expresó que Estados Unidos debería adoptar una “posición más conciliadora con el gobierno de Granada y, entre otras cosas, acreditar al embajador designado de Granada ante Estados Unidos.”²⁷

Entre el 12 y el 15 de marzo de 1982, un grupo de representantes visitó la isla y sostuvo entrevistas con el primer ministro Bishop y otros miembros de su gabinete. Tres meses más tarde, el 15 de junio, el Subcomité de Asuntos Interamericanos de la Cámara de Representantes celebró una audiencia para analizar la política de Estados Unidos hacia Granada. Durante las sesiones algunos congresistas expresaron su animadversión hacia la política de Reagan en Granada.²⁸

Sin embargo, el 25 de octubre de 1983 (dos días después del atentado contra la fuerzas armadas de Estados Unidos en Líbano), el gobierno de Reagan decidió invadir Granada. El presidente justificó su decisión argumentando: 1) que las vidas de muchos ciudadanos estadounidenses estaban en peligro, 2) que debía evitarse un caos aún mayor, y que, 3) Estados Unidos debía ayudar a restaurar las instituciones democráticas de la isla.

Si bien se avisó a algunos congresistas sobre la invasión unas horas antes de que ésta se llevara a cabo, no fue sino hasta el 25 de octubre cuando se notificó oficialmente al Congreso. Ese día el presidente envió una carta al vocero de la Cámara de Representantes y al presidente del Senado. En su comunicado Reagan describía sucintamente la situación en Granada. Asimismo, el presidente afirmaba que presentaba el informe “por [su] deseo de que se informe al Congreso sobre este asunto y de conformidad con la Resolución sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra”. Por últi-

²⁷ *Idem*, pp. 62 y 63.

²⁸ Véanse las declaraciones de George W. Crockett, Ronald V. Dellums y Mervyn M. Dymally en Cámara de Representantes de Estados Unidos, *United States Policy toward Grenada. Hearing before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs. Ninety-Seventh Congress, Second Session*, Washington, DC, Government Printing Office, 1982.

mo, el presidente expresaba que el despliegue de las tropas estadounidense se había decidido de acuerdo con su "facultad constitucional para conducir las relaciones exteriores y como comandante en jefe de las fuerzas armadas de Estados Unidos".²⁹

El despliegue de fuerzas militares en Granada provocó diversas reacciones en el Congreso. Algunos senadores, como Strom Thurmond y Jesse Helms, apoyaron de inmediato la decisión del presidente.³⁰ Otros congresistas, como Dante B. Fascell, apoyaron la acción adoptada por Reagan, pero expresaron su desacuerdo por "la falta de consulta previa al Congreso de conformidad con la Resolución sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra".³¹ Finalmente, algunos legisladores, como el republicano Weiss, condenaron la invasión, calificándola de "inmoral, ilegal y anticonstitucional".³²

Sin embargo, pese a la divergencia de opiniones dentro de la Legislatura, ésta se acogió a la RFPG. El 26 de octubre, el republicano Clement J. Zablocki presentó una resolución en la que se declaraba: "[el Congreso] ha determinado que lo dispuesto en el apartado 4(a) (1) de la RFPG entró en vigor el día 25 de octubre de 1983, fecha en que las fuerzas armadas de Estados Unidos entraron en Granada". La iniciativa fue aprobada por el pleno de la Cámara, por 403 votos contra 23, el 1º de noviembre.³³

Por su parte, en el Senado, Gary Hart envió una propuesta similar el 26 de octubre, la cual fue examinada por el Comité de Relaciones Exteriores al que le fue remitida. Dos días más tarde, Hart volvió a presentarla, pero con una modificación con respecto al límite de deuda que a la fecha se encontraba pendiente. La enmienda de Hart apuntaba a la necesidad de incluir el apartado 4(a) (1) de la RFPG (la idea que se lanzara a las fuerzas armadas a una situación de conflicto), así como también la disposición contenida en la misma de que el presidente debía cesar toda acción militar en Granada, a menos que el Congreso autorizara lo contrario. Ambos partidos adoptaron la enmienda de Hart, con una votación de 64 contra 20.³⁴ Sin embargo, a pesar del acuerdo entre la Cámara y el Senado, ninguna de esas medidas llegó al escritorio del presidente.

²⁹ La carta se reproduce en Senado de Estados Unidos, *Congressional Record*, vol. 129, parte 21, XCVIII Congreso, primera sesión, 26 de octubre de 1983, p. 29277.

³⁰ *Idem*.

³¹ Véase Congreso de Estados Unidos, *Congressional Record*, vol. 129, parte 21, XCVIII Congreso, primera sesión, 26 de octubre de 1983, p. 29453.

³² *Idem*, p. 29400.

³³ Véase Smyrl, *op. cit.*, p. 113.

³⁴ Véase Senado de Estados Unidos, *Congressional Record*, vol. 129, parte 21, XCVIII Congreso, primera sesión, 26 de octubre de 1983, p. 29829.

El impresionante manejo que hizo Reagan de la información y de los medios de comunicación, así como el éxito de la operación, muy pronto dieron por resultado un apoyo generalizado del Congreso. Así, por ejemplo, el senador Joseph R. Biden Jr., quien fuera un crítico constante de la política exterior de Reagan, declaró el 28 de octubre que estaba “dispuesto a respaldar la invasión, con la única condición de que [el presidente] asegure que [no] piensa permanecer ahí una vez que la paz sea restaurada”.³⁵ En una tónica similar, Tip O’Neill afirmó que “enviar al combate a las fuerzas estadounidenses se justifica en estas circunstancias particulares”.³⁶

Sin embargo, no todos los legisladores estaban satisfechos con las medidas que había adoptado el Congreso. Considerando que éste debía involucrarse más, varios representantes adoptaron una posición más radical. Dos días después de que se aprobó la resolución en la Cámara de Representantes, el republicano Dymally y 16 de sus colegas presentaron una resolución concurrente, que expresaba “el sentimiento del Congreso de que Estados Unidos debe reconocer el derecho del pueblo de Granada a su integridad territorial, y exige al presidente el retiro inmediato de Granada de las fuerzas armadas estadounidenses”. Pero la iniciativa no logró pasar más allá del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara. Por su parte, el 10 de noviembre, el republicano Theodore S. Weiss presentó una iniciativa solicitando el juicio de destitución contra Ronald Reagan por el “grave delito de haber ordenado la invasión de Granada en desacato a la Constitución de Estados Unidos, así como por otros delitos mayores y menores relacionados con el mismo”. Esta medida tampoco pasó del Comité Judicial de la Cámara de Representantes.³⁷

Finalmente, 11 miembros del Congreso decidieron entablar una demanda contra el presidente por violar la cláusula constitucional de la RFPG que estipula que el Congreso es el que tiene el derecho a declarar la guerra. El tribunal desechó el caso invocando la doctrina de “equidad discrecional circunscrita” y argumentó que el Congreso contaba con otros mecanismos, como la RFPG, para remediar la improcedencia de las acciones del presidente.³⁸

Este caso ilustra un fenómeno muy interesante. En primer lugar, más legisladores apoyaron la decisión del presidente, obligados por la situación

³⁵ Whittle, “Questions, Praise Follow Grenada Invasion”, *op. cit.*, p. 2221.

³⁶ Cámara de Representantes, *Committee on Foreign Affairs, Congress and Foreign Policy 1983*, Washington, DC, Government Printing Office, 1984, p. 58.

³⁷ Véase Michael Rubner, “The Reagan Administration, the 1973 War Powers Resolution, and the Invasion of Grenada”, *Political Science Quarterly*, vol. 100, núm. 4, invierno de 1985-1986, p. 642.

³⁸ Véase “Conyers vs. Reagan”, *578 Federal Supplement* 324, 20 de enero de 1984.

política del momento. Reagan manejó de manera soberbia la información existente y los medios de comunicación, y gracias a ello la inmensa mayoría de la población estadounidense consideró más sencillo apoyar la invasión. Cuando la gente respalda las acciones presidenciales, al Congreso le resulta difícil objetarlas. En estos casos, las prerrogativas constitucionales son prácticamente irrelevantes. Lo que determina el comportamiento del Congreso es la política, no la teoría constitucional. Pocos días después de la invasión, el senador Daniel P. Moynihan comentó: "La medida es popular y, por tanto, el Senado no tiene la menor intención de oponerse a ella."³⁹

En segundo lugar, el caso de Granada mostró que la RFPG tuvo muy poco o ningún efecto sobre la decisión unilateral del presidente de invadirla. La RFPG es una disposición "de segunda intención" y el presidente cuenta con la licencia para invadir cualquier país durante un periodo de cuando menos 60 días. Asimismo, el caso corrobora la idea de que si el presidente actúa con rapidez, incluso en casos extremos como es una invasión, el Congreso es menos proclive a cuestionarlo.

Por último, la invasión de Granada es un magnífico ejemplo de por qué una demanda contra el presidente por faltar a la RFPG puede verse como parte de una discrepancia política más general con respecto a su política exterior. En este caso, algunos legisladores acudieron a los tribunales para impugnar la intervención militar en Granada. Sin embargo, como ambas cámaras del Congreso habían invocado la RFPG, no podían valerse de esta disposición como instrumento para expresar su rechazo a la invasión de Reagan. Por tanto, recurrieron al argumento de que el presidente había violado el derecho del Congreso a declarar la guerra. En otras palabras, el objetivo fundamental de la demanda era censurar la política exterior de Reagan utilizando el recurso institucional a su alcance.

Una vez descritos algunos de los casos más importantes en los que la RFPG fue tema de discusión en el Congreso, pero no dio por resultado que se demandara al presidente, examinaré ahora los casos en los que algunos congresistas sí consideraron necesario entablar una demanda en contra del jefe del Ejecutivo.

EL SALVADOR, NICARAGUA Y KUWAIT: ACCIÓN LEGAL CONTRA EL PRESIDENTE POR CONTRAVENIR LA RFPG

Tras la victoria de Ronald Reagan en 1980, el nuevo presidente abandonó la política de distensión y decidió reanimar la noción del "choque de civili-

³⁹ Citado por Rubner, *op. cit.*, p. 644.

zaciones”, característica de la visión imperante a todo lo largo de la Guerra Fría. La idea era regresar a un enfoque global, que enfatizaba la competencia entre el “mundo libre” occidental, representado por Estados Unidos, y el bloque comunista, representado por la Unión Soviética.

Según este esquema general, el gobierno republicano veía el Tercer Mundo como el teatro para la confrontación Este-Oeste. Centroamérica, desde siempre el “patio trasero” estratégico de Estados Unidos y una zona histórica de influencia del hemisferio occidental, se convirtió entonces en un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos y en un escenario para su estrategia global de contener la expansión soviética. “Los estadounidenses están siendo atacados”, aseveró el Comité de Santa Fe en 1980, “porque Latinoamérica, el aliado tradicional de Estados Unidos, está siendo penetrada por el poder soviético”.⁴⁰

Algo similar sucedió en los países del Golfo Pérsico. Con respecto a esta zona, el gobierno manifestó la misma intención y propuso un incremento sustancial al gasto militar para hacer frente a la amenaza soviética y garantizar un suministro de petróleo confiable y continuo.

Este enfoque en materia de política exterior dividió al Congreso en dos frentes básicos. Mientras que algunos congresistas apoyaban a Reagan y pensaban que la amenaza del expansionismo soviético era real, otros consideraban que el diagnóstico del presidente era simplista y peligroso, porque podría arrastrar a la nación a enfrentamientos constantes con otros países.

En el Senado la correlación de fuerzas era favorable a las iniciativas del presidente. Las elecciones de 1980 dieron la mayoría a los republicanos en él, tras 26 años de control demócrata. Por otra parte, varios importantes líderes liberales, como Frank Church, Birch Bayh, John Culver y George McGovern, perdieron su curul y los comités más importantes quedaron bajo el control de senadores ultraconservadores. Es interesante notar, además, que el presidente del Subcomité para el Hemisferio Occidental era Jesse Helms, uno de los principales dirigentes de la Nueva Derecha.

Los demócratas siguieron teniendo una sólida mayoría en la Cámara de Representantes, pero el partido estaba dividido. Por una parte, un número importante de representantes apoyaba siempre las iniciativas presidenciales. Tras las elecciones de 1980, 40 demócratas formaron el Foro Democrático Conservador cuyo objetivo era promover políticas conservadoras. Por la otra, la dirigencia de la Cámara de Representantes, en su conjunto, se opo-

⁴⁰ Comité de Santa Fe, *New Inter-American Policy for the Eighties*, Consejo de Seguridad Interamericana, mayo de 1980, p. 3. Sobre la perspectiva internacional de Reagan véase Jeanne J. Kirkpatrick, “The Reagan Doctrine I”, en Jeanne J. Kirkpatrick, *Legitimacy and Force*, vol. 1, New Brunswick, Transaction Books, 1988, pp. 422-431.

nía básicamente al presidente y a esas fuerzas conservadoras, aunque con poco éxito. En términos generales, la tendencia liberal no era la fuerza predominante en el Capitolio.

Esta situación hizo que hubiera una pugna constante dentro de la Legislatura, pugna en la cual el frente contrario a Reagan hizo uso de todos sus recursos para frenar las acciones del gobierno en Centroamérica y el Golfo Pérsico. En las siguientes páginas examinaré por separado los casos de El Salvador, Nicaragua y Kuwait.

EL SALVADOR

Este país representaba el “caso de prueba” más importante de la política belicosa de Reagan en Centroamérica. Cuando el ex gobernador de California ganó la presidencia, tenía ya en mente un objetivo muy claro: atajar, a cualquier precio, el triunfo de las fuerzas revolucionarias en El Salvador. Para tal efecto, una de sus primeras acciones fue pugnar por el restablecimiento de la ayuda militar y económica, y el aumento del número de asesores militares estadounidenses en ese país.

Como era de esperarse, la iniciativa dividió al Congreso de Estados Unidos. En la Cámara de Representantes, Gerry Studs presentó una resolución por la que se prohibían las ventas de ayuda militar a El Salvador, y en el Senado, Edward Kennedy procedió en forma similar. Al mismo tiempo, el representante Michael Lowry presentó una resolución para exhortar a una solución negociada del conflicto.

Cuando, el 29 de abril de 1981, el Comité de Relaciones Exteriores examinó un proyecto de ley para restringir la ayuda militar a El Salvador, 26 legisladores se pronunciaron a favor y sólo siete votaron en otra. Y al someterse este mismo proyecto de ley a la consideración del Senado, el 23 de septiembre, se obtuvieron 54 votos a favor y 42 en contra.⁴¹ El resultado en el Senado fue más significativo, considerando que éste se encontraba dominado por los republicanos.

De manera paralela a este debate, un grupo de congresistas empezó a oponerse a la idea del gobierno de aumentar el número de asesores militares estadounidenses en El Salvador, pues se veía esta medida como algo análogo a la participación de Estados Unidos en Vietnam. “¿Acaso esto no está creando una situación que nos lleve a hacer lo mismo que hicimos en

⁴¹ Juan Onis, “House Committee Votes to Restrict Reagan on Arms Aid to El Salvador”, *The New York Times*, 30 de abril de 1981, p. 1. Bill Peterson, “Reagan Plea Rejected. Senate’s Vote Terms for Salvadorean Aid”, *The Washington Post*, 29 de septiembre de 1981, p. A.5.

Vietnam?”, se preguntaba el congresista Clarence D. Long.⁴² En una tónica similar, quienes apoyaban esta postura expresaron su inquietud por las posibles violaciones a la RFPG.

El 25 de febrero de 1981, Richard L. Ottinger, representante demócrata por Nueva York, dirigió una carta a los miembros de la Cámara de Representantes. En su comunicado, Ottinger intentaba persuadir a sus colegas de que firmaran un telegrama para el presidente en el que manifestaran su protesta por la decisión de aumentar el personal militar en El Salvador. Afirmaba que “alentar el diálogo entre las fuerzas de oposición y la junta militar” sería en beneficio de los intereses de Estados Unidos. Asimismo, señalaba que era importante hacer ver al presidente que toda “participación de personal militar en los conflictos en El Salvador requería el cumplimiento de la Resolución sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra”. El 3 de marzo, Ottinger contaba ya con el apoyo de 48 miembros.⁴³

Mientras tanto, el gobierno republicano continuó con su política pro-militar. El 2 de marzo, y quizá desafiando a la oposición en el Congreso, Reagan envió 20 millones de dólares de ayuda militar a El Salvador, valiéndose de las facultades presidenciales en caso de emergencia no sujetas a la aprobación del Congreso.

El 4 de marzo, un día después de que se hiciera llegar el telegrama al presidente, Ottinger presentó una resolución “exigiendo al presidente Reagan que, en acato al espíritu y la letra de la Resolución sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra, informara al Congreso cómo justificaba su decisión de enviar asesores militares a El Salvador”.⁴⁴ La iniciativa de Ottinger fue apoyada por 37 miembros de la Cámara de Representantes.

Lo que resulta más interesante para los fines de este trabajo es que, en último análisis, el objetivo de la resolución de Ottinger era modesto. El representante sabía que su “resolución no frenaría la decisión del presidente de enviar asesores militares a El Salvador”, y, por ello, su idea básica era: “hacer que el Congreso tome parte en la decisión y que no permitamos, por nuestro silencio aprobatorio, que esta nación sea arrastrada a la ciénaga de

⁴² Citado por Richard Whittle, “Vietnam Parallel Feared: Reagan Weighs Military Aid to Counter Soviet, Cuban ‘Interference’ in El Salvador”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 39, núm. 9, 28 de febrero de 1981, p. 388.

⁴³ El texto del telegrama y los nombres de los que lo apoyaron se reproducen en Cámara de Representantes, *U.S. Policy toward El Salvador. Hearings before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs, Ninety-Seventh Congress*, Washington, DC, Government Printing Office, 1981, p. 17.

⁴⁴ Cámara de Representantes, *Congressional Record*, vol. 127, parte 3, XCVII Congreso, primera sesión, 4 de marzo de 1981, p. 3523.

otro Vietnam".⁴⁵ En cierto sentido, Ottinger no estaba objetando al presidente, sino que pedía sólo poder participar en la toma de decisiones.

En el Senado, varios de sus miembros estaban preocupados por el mismo asunto. John Glenn aseveró que el gobierno no sólo "había omitido consultar al Senado en forma adecuada, sino que también podía estar infringiendo la RFPG. El 17 de marzo, Thomas Eagleton exigió que se hiciera una consulta y notificación conforme a lo que establecía la Resolución".⁴⁶

La respuesta del gobierno fue rotunda: "la Resolución sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra no se aplica a la situación actual en El Salvador". A través del Departamento de Estado, el gobierno de Reagan declaró que el personal estadounidense no estaba siendo enviado "a enfrentar hostilidades o a una situación en la que su participación en las mismas fuera inminente". Asimismo, la dependencia aseveraba que el personal no iba equipado para combate y que sólo portaba armas personales para su defensa. Por último, el personal militar no estaba fungiendo como asesor de guerra ni acompañaba a las fuerzas salvadoreñas en combate.⁴⁷

Resueltos a defender su opinión, 29 miembros de la Cámara de Representantes, encabezados por George W. Crockett, entablaron una demanda contra el presidente Reagan. Los cargos eran que el suministro de ayuda monetaria y equipo militar violaba la Ley sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra de la Constitución, la Resolución sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra, así como la Ley de Asistencia al Extranjero. Unos días más tarde, un grupo de 16 senadores y 13 representantes, estrechamente vinculados con la extrema derecha del Partido Republicano,⁴⁸ presentó una contrademanda expresando que el Poder Judicial no debía intervenir en este caso, pues los legisladores podían votar para poner fin a la ayuda militar.

En sus comunicados, Crockett y otros miembros de la Cámara de Representantes afirmaban que el gobierno salvadoreño enfrentaba una guerra civil y que el personal militar de Estados Unidos estaba participando en la coordinación de las acciones militares y ayudando a diseñar operaciones específicas contra el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN).

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Véase Sullivan, *op. cit.*, p. 249.

⁴⁷ Cámara de Representantes, *Congressional Record*, vol. 127, parte 3, XCVII Congreso, primera sesión, 5 de marzo de 1981, p. 3743. Véase también Richard Whittle, "Congress Unlikely to Reject Increased Military Aid for El Salvador Junta", *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 39, núm. 10, p. 427.

⁴⁸ Entre los que apoyaban esta contrademanda estaban Jesse Helms, Strom Thurmond, Paul Laxalt, John G. Tower, S.I. Hayakawa, Jeremiah Denton, Barry Goldwater, Orrin G. Hatch, Dan Quayle, Paula Hawkins, Larry McDonald, Daniel Lungren y Philip Crane.

Asimismo, consideraban que “el ejército de Estados Unidos está luchando lado a lado con las tropas del gobierno en contra del FMLN”. También citaban un informe de la Contraloría General (General Accounting Office) en el que se decía que el personal militar de Estados Unidos estaba recibiendo “pagos por hallarse en una zona bélica y que se revocó (por motivos políticos) un fallo preliminar del Pentágono en el que se califica a El Salvador como una zona en conflicto bélico, quizá para evitar la necesidad de informar al Congreso, de conformidad con la RFPG”.⁴⁹

El gobierno republicano respondió que “la única función de las fuerzas estadounidenses es la de entrenar al personal militar salvadoreño y jamás han fungido como asesores, unidades militares de compañía ni dado a tales unidades asesoría o colaborado con las mismas en la ejecución de operaciones de combate defensivas u ofensivas”.⁵⁰ Finalmente, el tribunal desechó el caso como una cuestión política, no apta para someterse a juicio.

Dos hechos resultan claros en este caso. Primero, que, a pesar del clima conservador que prevalecía en el Congreso, éste parecía renuente a aceptar una participación prolongada de Estados Unidos en El Salvador. Esto explica en cierto sentido los recortes a la ayuda financiera, cuando menos durante un periodo breve. Sin embargo, la mayoría del Congreso no deseaba presionar demasiado al presidente. La razón de ello era la presencia discreta del ejército o el personal militar de Estados Unidos. Cuando las tropas estadounidenses no participan abierta y prolongadamente en una conflagración, el Congreso suele adoptar una posición flexible.

En segundo lugar, los sectores del Congreso que se oponían a Reagan acudieron a los tribunales después de haber intentado otras medidas institucionales para contener la política exterior del presidente. Si bien ganaron batallas muy importantes —quizá más importantes que exhortar a la aplicación de la RFPG—, no supieron sujetar la política de línea dura de Reagan hacia El Salvador. Por tanto, acudieron a los tribunales como un recurso final para poner freno a la política del gobierno.

NICARAGUA

Nicaragua fue el segundo caso más importante para el gobierno republicano. Desde el inicio del gobierno de Reagan se suscitó un acalorado debate en torno a cuál sería la mejor manera de manejar el problema de Nicaragua. Había, por una parte, quienes estaban a favor de un programa de ope-

⁴⁹ “Crockett vs. Reagan”, 558 *Federal Supplement*, 983, 1982, p. 897.

⁵⁰ *Idem*.

raciones encubiertas para derrocar al gobierno sandinista. Por la otra, algunos funcionarios del Departamento de Estado consideraban que el principal objetivo de Estados Unidos debía ser evitar el tráfico de armas de Nicaragua al movimiento guerrillero salvadoreño.

El gobierno de Reagan atacó el problema de Nicaragua desde dos frentes principales: mediante la presión económica y con la ayuda de las fuerzas contrarrevolucionarias. Unos días después de que Reagan asumió el poder, su gobierno cortó la ayuda económica a Nicaragua y sólo tres meses más tarde Reagan "bloqueó los 15 millones restantes de los 75 millones de dólares que el gobierno anterior había aprobado como ayuda para el extranjero; en abril, canceló una línea de crédito de diez millones para la compra de trigo y, en septiembre, suspendió un crédito de asistencia por siete millones de dólares".⁵¹

A la vez, Washington aplicó presiones económicas, mediante la influencia que tenía sobre las instituciones multinacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A este respecto, en diciembre de 1981 el representante de Estados Unidos ante el BID vetó el préstamo de 500 millones de dólares para desarrollar cooperativas en el sector agrícola de Nicaragua.⁵² Entre 1981 y 1984, Estados Unidos bloqueó alrededor de "200 millones de dólares en créditos de desarrollo no comerciales a Nicaragua y ejerció presión sobre la banca privada para impedir cualquier nuevo crédito".⁵³

Con respecto a la fuerza contrarrevolucionaria, en 1981 el presidente Reagan autorizó a la CIA a que entrenara y proporcionara ayuda financiera y apoyo logístico a un grupo que ya se encontraba en Honduras, justo al otro lado de la frontera con Nicaragua. El objetivo oficial de respaldar a los "contras" era evitar el flujo de armas de Nicaragua a los movimientos guerrilleros de otros países.

El apoyo al bloqueo económico y a los "contras" encontró mucha oposición en el Congreso. En febrero de 1981, después de viajar a Centroamérica, el representante Gerry Studds aseveró que Estados Unidos "debe ser objetivo, paciente y medurado en su política hacia Nicaragua". Consideró que si el Congreso no permitía el programa de ayuda, las relaciones entre Estados Unidos y Nicaragua se tornarían aún más complicadas. Studds pensaba

⁵¹ E. Bradford Burns, *At War in Nicaragua: The Reagan Doctrine and the Politics of Nostalgia*, Nueva York, Harper & Row, 1987, p. 30.

⁵² William LeoGrande, "The United States and Nicaragua: The First Five Years", en *Nicaragua and the United States*, Nueva York, The H.W. Wilson Company, 1987, p. 48.

⁵³ Dennis Gilbert, "Nicaragua", en Morris J. Blachmen *et al.*, *Confronting Revolution. Security Through Diplomacy in Central America*, Nueva York, Pantheon Books, 1986, p. 105.

que sería un error considerar a Nicaragua como una causa perdida y que los desacuerdos entre ambos países debían resolverse sobre una base de mutuo respeto, si no de total confianza.⁵⁴

El apoyo a las fuerzas contrarrevolucionarias se volvió un tema sumamente controvertido en la Legislatura. En diciembre de 1981, el representante Edward Boland envió una carta al director de la CIA, William J. Casey, en la que expresaba su inquietud por conocer “el número y tácticas de los insurgentes a los que se dará apoyo, si éstos estarán bajo el control de Estados Unidos y la posibilidad de que ocurran enfrentamientos militares entre Nicaragua y Honduras”.⁵⁵ Posteriormente, a principios de 1982, el representante Marvyn M. Dymally manifestó su preocupación por que Estados Unidos estuviera realizando operaciones militares y paramilitares encubiertas en contra de Nicaragua.⁵⁶

Ya en esa época se evidenciaba una fuerte oposición dentro de la Cámara, sobre todo en el Comité de Inteligencia. En abril de 1982, éste aprobó un anexo secreto al acta constitutiva de la CIA, por el cual se restringía legalmente el alcance de las actividades de la agencia para impedir el flujo de armas y prohibía explícitamente que se utilizara dinero estadounidense para derrocar al gobierno sandinista.⁵⁷ A lo largo del siguiente mes, la prensa dio amplia difusión a las actividades de los “contras” y al apoyo económico y militar que Estados Unidos les proporcionaba.⁵⁸ En medio de este clima político, el Congreso promulgó, en diciembre de 1982, la primera Enmienda Boland, por la que se prohibió que Estados Unidos apoyara a los grupos militares para derrocar al régimen nicaragüense.

Sin embargo, la Enmienda Boland no tuvo mucho efecto en la política del gobierno. Varios importantes funcionarios seguían criticando al gobierno de Nicaragua y omitían hacer mención del apoyo que Estados Unidos daba a los “contras”. Por ejemplo, el 12 de abril de 1983, Thomas Enders, subsecretario de Relaciones Interamericanas, condenó duramente al gobierno nicaragüense. En su comparecencia ante el Comité del Senado sobre

⁵⁴ Véase Cámara de Representantes, *Central America 1981. Report to the Committee on Foreign Affairs*, Washington, DC, Government Printing Office, 1981, p. 14.

⁵⁵ Citado por John Felton, “Democrats Falter on Nicaraguan Covert Aid Ban”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 41, núm. 20, 21 de mayo de 1983, p. 1009.

⁵⁶ Véase Cámara de Representantes, *The Caribbean Basin Initiative. Hearing and Mark-Up before the Committee on Foreign Affairs, Ninety-Seventh Congress*, Washington, DC, Government Printing Office, 1982, p. 4.

⁵⁷ Citado por Peter Kornbluh, *Nicaragua, the Price of Intervention: Reagan's War Against the Sandinists*, Washington, DC, Institute for Policy Studies, 1987, p. 55.

⁵⁸ Véase John Brecher *et al.*, “A Secret War for Nicaragua”, *Newsweek*, vol. C, núm. 19, 8 de noviembre de 1982.

Relaciones Exteriores afirmó que en ese país se hallaban cientos de asesores cubanos y soviéticos, y que los sandinistas suministraban armas y entrenaban a las fuerzas revolucionarias salvadoreñas. Además se negó a hablar públicamente sobre la operación secreta de Estados Unidos en Nicaragua.⁵⁹

Tres días más tarde, el secretario Shultz hizo declaraciones similares⁶⁰ y el 27 de abril Reagan continuó con sus ataques retóricos. Ante una sesión conjunta del Congreso, el presidente afirmó que “el gobierno de Nicaragua ha impuesto una nueva dictadura”. De manera similar, se refirió a muchos miembros de la oposición (léase “contras”) como “héroes antisomocistas” y aseguró que Estados Unidos no intentaba derrocar a los sandinistas. “Nuestro interés [en Nicaragua]”, concluyó, “es garantizar que no infecte a sus vecinos, exportando subversión y violencia”.⁶¹

Como resultado de esta política, en 1983 varios miembros del Congreso empezaron a denunciar que el gobierno había violado la Enmienda Boland.⁶² En abril, el Subcomité de Relaciones Exteriores para el Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes votó a favor de que se prohibiera toda operación secreta contra Nicaragua por parte de Estados Unidos.⁶³ Asimismo, el 6 y 7 de junio, el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara aprobó, por 20 votos contra 14, una iniciativa de ley para poner fin a la acción encubierta, ahora ya pública, del gobierno de Reagan.⁶⁴ Finalmente, en julio la Cámara de Representantes aprobó un “proyecto de ley presentado por los congresistas Boland y Zablocki para prohibir que Estados Unidos [apoyara] las ‘operaciones militares y paramilitares en Nicaragua, durante el año fiscal 1983-1984’”.⁶⁵

⁵⁹ Véase Senado de Estados Unidos, *U.S. Policy toward Nicaragua and Central America. Hearing before the Committee on Foreign Affairs, Ninety-Eight Congress*, Washington, DC, Government Printing Office, 1983, pp. 12-16.

⁶⁰ Véase George Shultz, “Struggle for Democracy in Latin America”, comparecencia del secretario Shultz ante el Consejo de Relaciones Mundiales y la Cámara de Comercio, Dallas, en Departamento de Estado de Estados Unidos, *Realism, Strength, Negotiation: Key Foreign Policy Statement of the Reagan Administration*, Washington, DC, Departamento de Estado, mayo de 1984, pp. 124-127.

⁶¹ Ronald Reagan, “Central America: Defending Our Vital Interests”, *idem*, p. 129.

⁶² Véase John Felton, “Congress Crafts ‘War Powers’ Compromise”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 41, núm. 38, 24 de septiembre de 1983, pp. 1963-1965.

⁶³ Véase John Felton, “Nicaragua Votes on Nicaragua Covert Action”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 41, núm. 16, 16 de abril de 1983, pp. 734 y 735.

⁶⁴ John Felton, “Full House Approval Doubtful; House Panel Votes to Cut Off Aid to Nicaraguan Insurgents”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 41, núm. 23, 11 de junio de 1983, p. 1174.

⁶⁵ Citado por David Cole, “Challenging Covert War: The Politics of the Political Question Doctrine”, *Harvard International Law Journal*, vol. 26, núm. 1, invierno de 1985, p. 170.

El Senado tenía una posición diferente. En mayo, el senador Goldwater presentó un proyecto de ley al Comité de Inteligencia que contenía la disposición que permitiría al presidente Reagan continuar con sus acciones encubiertas hasta septiembre. El proyecto se aprobó el 6 de mayo.⁶⁶

Así, para julio de 1983 era evidente que la Cámara de Representantes estaba a favor de evitar las operaciones secretas estadounidenses y que el Senado apoyaba al presidente. En medio de este clima político, el 20 de julio 12 miembros del Congreso, 12 ciudadanos nicaragüenses y dos residentes del estado de Florida entablaron una demanda contra el presidente y otros funcionarios públicos. Los cargos eran: violación de la Resolución sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra, de la Ley de Seguridad Nacional y de la Enmienda Boland. Pero el tribunal desechó el caso como un problema de carácter político, no susceptible de ser sometido a juicio.⁶⁷

Podemos extraer dos conclusiones esenciales de esto. En primer lugar, como vimos en el caso de El Salvador, el Congreso es más renuente a aceptar una participación prolongada de las fuerzas armadas de Estados Unidos en el extranjero; la diferencia con el caso salvadoreño fue que Reagan inició una guerra manifiesta, de baja intensidad. Por ello, el Congreso se opuso aún más a apoyar al jefe del Ejecutivo. Esto es evidente si extendemos nuestro análisis a un periodo más amplio. Basta recordar las condenas categóricas del senador ultraconservador Goldwater tras la colocación de minas en los puertos nicaragüenses o el escándalo del asunto Irán-“contras”.

La segunda conclusión, y quizá la más interesante para los propósitos de este trabajo, es que el Congreso nunca invocó la RFPG. Hasta donde sé, entre 1981 y 1983 ningún miembro del Congreso presentó una iniciativa para exigir la aplicación de la misma. La primera vez que se le mencionó fue en la acción legal contra el presidente. Por tanto, es claro que dicha ley sólo se utilizó como instrumento para frenar la política de Reagan hacia Nicaragua.

KUWAIT

Ya durante su campaña presidencial de 1980, Ronald Reagan hablaba de la revolución en Irán, la crisis de los rehenes y la invasión soviética de Afganistán como claras manifestaciones del deterioro de la presencia estadounidense en el Medio Oriente. Por tanto, inició su gobierno con el compromiso pleno de reforzar la imagen del país en aquella región.

⁶⁶ Felton, “Full House Approval Doubtful”, *op. cit.*, p. 1174.

⁶⁷ “Sánchez-Espinoza vs. Reagan”, 568 *Federal Supplement*, 596, 1983, pp. 596-602.

Dado que consideraba esa área como una zona de conflicto entre Oriente y Occidente, al gobierno de Reagan le preocupaba mucho la guerra entre Irán e Iraq, el terrorismo, la seguridad de los países productores de petróleo en esa zona, etc. Por ello, el presidente prometió aumentar significativamente el gasto militar para hacer frente a la amenaza soviética, y esto también explica por qué la primera medida que tomó el jefe del Ejecutivo en Medio Oriente fue vender aviones radar AWAC a Arabia Saudita.

Pero, en el momento en que el gobierno de Kuwait propuso a Estados Unidos que se reabanderaran sus buques cisterna, el presidente Reagan ya había perdido un par de batallas en el Congreso respecto de la venta de armas a Medio Oriente. En marzo de 1986, el gobierno se vio obligado a dar por terminado su programa de venta de armas a Jordania, dada la fuerte oposición del Congreso. Asimismo, en mayo del mismo año, ambas cámaras del Congreso rechazaron el plan de Reagan de vender aviones a Arabia Saudita.⁶⁸ Esta situación, aunada al inicio del problema Irán-“contras” en octubre de 1986, provocó tanto un grave deterioro de la presencia estadounidense en la región, como una creciente oposición del Congreso a la política militar en Medio Oriente.

La petición que hacía Kuwait se debía a los siete años de enfrentamiento entre Iraq e Irán. Temiendo un posible ataque iraní a sus buques cisterna, en diciembre de 1986 Kuwait solicitó la protección soviética y estadounidense de sus embarcaciones. Los soviéticos pronto accedieron a salvaguardar tres buques cisterna, noticia que recibieron con preocupación los funcionarios de Estados Unidos, al suponer que la Unión Soviética podría aprovechar esa oportunidad para extender su influencia en la región. Ese temor, aunado al interés de Estados Unidos en contener la agresión iraní contra las monarquías conservadoras de la zona y asegurar el libre paso del petróleo a través del Golfo,⁶⁹ llevó a que el gobierno de Reagan propusiera, a principios de 1987, que se abanderara los buques cisterna kuwaitíes como embarcaciones estadounidenses.

Pero el plan no atrajo la atención del Congreso, hasta que se produjo el ataque iraquí contra el *U.S.S. Stark*. La muerte de 37 tripulantes hizo que la Legislatura se decidiera a reexaminar la presencia estadounidense en el Golfo Pérsico, así como los riesgos que implicaba abanderar los buques kuwaitíes con el pabellón de su país. Algunos legisladores empezaron entonces a censurar que el gobierno no hubiera consultado debidamente al

⁶⁸ Véase Christopher Madison, “Losing Interest”, *National Journal*, núm. 21, 31 de mayo de 1986, pp. 1308-1312.

⁶⁹ Sobre el interés que tenía Estados Unidos en reabanderar los buques kuwaitíes, véase Barry Rubin, “Drowning in the Gulf”, *Foreign Policy*, invierno de 1987-1988, pp. 120-134.

Congreso respecto de una misión que implicaba riesgos tan elevados de una conflagración armada. Así, en mayo de 1987, el senador Robert Byrd declaró que, de conformidad con la Ley sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra, para escoltar a los barcos kuwaitíes debía necesariamente presentarse un informe formal al Congreso.⁷⁰

De la misma forma, el 21 de mayo el Senado aprobó por 91 votos contra cinco una enmienda al presupuesto del año fiscal de 1987, por la que se prohibía el reabanderamiento de los buques kuwaitíes hasta que el gobierno presentara un informe sobre la seguridad de las tropas estadounidenses en la región. Antes de la votación, el senador Robert Dole recalcó que era necesario definir la política de Estados Unidos en la región antes de adoptar compromiso alguno con Kuwait. Además, sostuvo que el presidente debía presentar informes de manera permanente a la Legislatura sobre lo que estaba ocurriendo en la zona. En esa misma tónica, el senador Sasser expresó que el ataque al *Stark* había significado una importante lección para Estados Unidos y, por tanto, era preciso no “comprometerse con un acuerdo en una cuestión que podría costar más vidas estadounidenses. Debemos tomarnos todo el tiempo necesario para evaluar cuidadosamente la situación, sopesar nuestros intereses y prepararnos para las contingencias”.⁷¹

La respuesta del gobierno fue mixta. Por una parte, estuvo de acuerdo en proporcionar la información que solicitaba el Congreso, pero, por la otra, se negó a reconocer la estructura de la RFPG. Richard Murphy, subsecretario de Estado, expresó claramente las razones de ello durante su comparecencia ante el Comité de Relaciones Exteriores. El 19 de mayo, Murphy aseveró que “nunca [se ha] invocado la Resolución en el caso de un incidente aislado y no intencional [...] y no consideramos que el ataque al U.S.S. *Stark* haya dado lugar a que se aplique la Resolución sobre Facultades Presidenciales en Caso de Guerra”.⁷²

En julio, ambas cámaras intentaron implementar algunas medidas para evitar que el presidente Reagan enviara una escolta naval a los barcos cisterna kuwaitíes. El 8 de julio, la Cámara de Representantes no aprobó una iniciativa –por 283 votos contra 126– que presentó Charles Benett, de Florida,

⁷⁰ Pat Towell, “Reflagging of Kuwait Ships to Follow: Reagan Report to Congress on Plan to Guard Oil Tankers”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 54, núm. 22, 30 de mayo de 1987, p. 1128.

⁷¹ *Congressional Record*, Senado de Estados Unidos, vol. 133, núm. 83, 21 de mayo de 1987, p. 6952.

⁷² Cámara de Representantes, *Overview of the Situation in the Persian Gulf, Hearing and Mark-Up before the Committee on Foreign Affairs and its Subcommittees on Arms Control, International Security and Science and on Europe and the Middle East*, Washington, DC, Government Printing Office, 1987, p. 60.

para prohibir el reabanderamiento;⁷³ en cambio, durante esa misma sesión se aprobó, por 222 votos contra 184, una enmienda al reglamento anual de la Guardia Costera con el fin de retrasar tres meses el reabanderamiento.⁷⁴ De acuerdo con Mike Lowry, autor de la enmienda, la idea no era confrontar al presidente, sino, como señaló el congresista Dante Fascell (coautor de la medida), “desarrollar una visión coordinada e integral con respecto a la defensa del Golfo Pérsico, como una alternativa a la política *ad hoc*, mal diseñada y peligrosa del reabanderamiento”.⁷⁵

El Senado procedió de manera similar. El 9 de julio comenzó a considerar una modificación planteada por Dale Blumbers a un proyecto de ley comercial para paralizar durante 90 días el programa de reabanderamiento que proponía el gobierno. Con una votación de 57 a 42, el Senado se quedó a tres votos de los 60 necesarios para acabar con las medidas obstruccionistas de los republicanos. Seis días más tarde, volvió a evaluarse la misma medida. En esta ocasión, el resultado fue de 54 a 44. Un día antes, el gobierno había comunicado a algunos líderes del Congreso que la escolta se iniciaría el 22 de julio.⁷⁶

El reabanderamiento de los buques cisterna se inició el 21 de julio y, tres días más tarde, en la primera escolta estadounidense, el barco *Bridgeton* fue dañado seriamente por una mina. A ese incidente siguieron otras pérdidas, lo que hizo que se reabriera la polémica sobre el plan. En el Senado, Robert Byrd opinó: “ha llegado la hora de salirnos de esta operación y dejar de ser manejados por el gobierno de Kuwait”.⁷⁷ En la Cámara de Representantes, quienes se oponían al reabanderamiento de los buques empezaron a analizar la posibilidad de acudir a los tribunales para frenar el programa del presidente.

EL 30 de julio, el representante Mike Lowry anunció que él, junto con otros legisladores, entablaría una demanda contra el presidente para obligarlo a notificar al Congreso, de acuerdo con el párrafo 4(a) (1) de la RFPG. En opinión de Lowry, las fuerzas estadounidenses se hallaban en una situación de conflicto inminente y “el presidente se ha negado a acatar la clara obligación que establece la ley. Entonces, dada la negativa del presidente y el hecho de que los republicanos en el Senado se han valido de medidas de

⁷³ Cámara de Representantes, *Congressional Record*, vol. 133, núm. 112, 8 de julio de 1987, p. 6089.

⁷⁴ *Idem*, p. 6017.

⁷⁵ *Idem*, p. 6090.

⁷⁶ Véase Pat Towell, “Moves to Block Ship Reflagging Rejected in Senate”, *Congressional Quarterly Report*, vol. 45, núm. 29, 18 de julio de 1987, p. 608.

⁷⁷ Citado por Pat Towell, “Pentagon Reportedly Beefs Up Role in the Gulf”, *Congressional Quarterly Weekly Report*, vol. 45, núm. 31, 1° de agosto de 1987, p. 1739.

obstrucción para impedir totalmente que se legisle sobre la política del gobierno en el Golfo Pérsico, el único recurso que nos queda son los tribunales".⁷⁸ Unos días más tarde, la demanda fue firmada por 110 representantes y tres senadores. (En una demanda modificada que se presentó el 29 de septiembre, los tres senadores retiraron su apoyo.) El tribunal desechó el caso, argumentando que "las limitaciones impuestas por la equidad discrecional y la doctrina en materia de asuntos políticos hacen que resulte inapropiado el someter a juicio este caso".⁷⁹

Pueden extraerse varias conclusiones de este caso. La primera es que la enmienda que adoptó la Cámara de Representantes para retrasar tres meses el reabanderamiento fue una medida moderada. Es interesante observar que Lowry y Fascell, autor y coautor de la idea, votaron en contra de la resolución de Benett, la cual era evidentemente una medida más radical. Este hecho parece subrayar que el Congreso, en general, y la Cámara de Representantes, en particular, no querían cuestionar al presidente, sino básicamente que se llegara a una decisión más efectiva y completa con respecto al programa de reabanderamiento de Reagan, así como poder participar en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, Reagan se negó en todo momento a que el Congreso interviniera de forma alguna.

Por último, el caso del reabanderamiento de los buques cisterna kuwátíes a primera vista parecería corroborar la hipótesis de Fischer en cuanto a que los legisladores suelen acudir a los tribunales cuando no logran que se apruebe un proyecto de ley. Sin embargo, si analizamos los hechos con más detenimiento, veremos que esa conjetura no es tan cierta. En primer lugar, el gobierno ya había perdido varias iniciativas en el Congreso referentes a su política militar en Medio Oriente, iniciativas que quizá eran más importantes que el hecho de que se aplicara o no la RFPG.

Más aún, si obviamos el tema de la venta de armas y concentramos nuestro análisis en las peculiaridades de la política del reabanderamiento en relación con la RFPG, este caso revela otras aristas del planteamiento de Fischer. Así, contrariamente a lo que sucedió en el caso de Crockett contra Reagan (el caso salvadoreño que cita Fischer para probar su hipótesis), esta vez quienes demandaron al presidente fueron los ganadores, por lo menos en la Cámara de Representantes. Es ésta una diferencia importante, pues nos muestra que se trataba aquí de un enfrentamiento entre las dos cámaras del Congreso, más que de un conflicto en el interior de una de ellas. Y esta idea se confirma si observamos que fueron fundamentalmente los representantes quienes emprendieron la acción judicial. En el mejor de los casos, el

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ "Lowry vs. Reagan", *676 Federal Supplement*, 333, 1988, p. 333.

hecho de que hubiera altercados entre las dos cámaras y no dentro de una sola también podría haber dado pie a que se entablara una demanda contra el presidente.

De igual manera, sería posible aseverar que el hecho de emprender una acción legal contra el presidente podría ser el corolario de las diferencias en la estructura y composición ideológica de ambas cámaras de la Legislatura. Las polémicas dentro del Congreso en torno a la aprobación o rechazo de un proyecto de ley podrían constituir sólo la fachada de un problema más profundo y caracterizado por dichas divergencias.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este trabajo he examinado la RFPG en relación con tres casos en los que algunos congresistas decidieron entablar una demanda contra el presidente por el incumplimiento de la misma.

En mi análisis, he subrayado que el diseño tan deficiente de la RFPG hace que el Congreso no pueda impedir que el presidente decida unilateralmente enviar fuerzas armadas al exterior, sin su autorización. Asimismo, contrariamente al espíritu general de la ley, este ordenamiento ha dado legitimidad al que ha sido el comportamiento tradicional de los presidentes en materia de política exterior y militar, especialmente en el siglo XX. Los presidentes estadounidenses modernos han participado constantemente en conflictos bélicos, y han sido ellos quienes han determinado, en última instancia, cuándo mandar tropas al extranjero. Lo que ha marcado a la historia estadounidense en lo tocante a asuntos militares internacionales ha sido el carácter presidencial, más que la deliberación dentro del Congreso.

También he objetado la idea de Louis Fischer de que algunos legisladores iniciaron acciones legales contra el presidente porque no consiguieron que se aprobara un proyecto de ley. Como lo he planteado, para comprender este tema es necesario tener una perspectiva más amplia, en la que el acto de demandar al presidente debe verse como parte de un desacuerdo político general con la política exterior de Reagan hacia Centroamérica y Medio Oriente. En este sentido, los tres casos que examinamos en este trabajo nos mostraron que, antes de llevar al presidente ante los tribunales, el Congreso manifestó su oposición a la política de Reagan poniendo en obra diversas medidas, quizá más importantes que invocar la RFPG.

En particular, el caso de Nicaragua plantea serios cuestionamientos a la aseveración de Fischer sobre este punto. En efecto, en este caso ni un solo legislador trató de invocar la RFPG y la aplicabilidad de dicha disposición no fue nunca tema de debate en la Legislatura. La primera vez que se le men-

cionó fue durante una acción legal contra el presidente. Por tanto, la RFPG fue sólo un instrumento, una herramienta para dar sustento a la acción legal en contra del jefe del Ejecutivo. El argumento de Fischer no resulta suficiente para explicar este caso.

De igual forma, he afirmado que, antes de la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca, la gran mayoría de los casos en los que la RFPG fue motivo de debate en el Congreso fueron breves incidentes relacionados con misiones de rescate, y en la mayor parte de ellos la Legislatura no adoptó una posición de enfrentamiento al gobierno. Este hecho revela que el Congreso es renuente a confrontar al jefe del Ejecutivo cuando la operación militar es de corta duración y el presidente puede justificarla como una evacuación de carácter humanitario y necesario. Sin embargo, cuando la misión es prolongada o existe la amenaza de un enfrentamiento militar permanente en el extranjero, el Congreso está menos dispuesto a aceptar las iniciativas presidenciales de tipo militar.

En este sentido, el gobierno de Reagan marcó un hito en la historia de la RFPG. La política de línea dura del gobierno republicano en materia de relaciones exteriores causó una fuerte reacción del Congreso. Cuando el presidente se aparta de la principal tendencia del espectro ideológico de Estados Unidos (liberalismo de centro) —en este caso, con una posición ultraconservadora—, es previsible que ello acarree mayor oposición del Congreso, por lo menos entre los sectores más radicales del mismo. Quizá ésa sea la razón de que haya sido durante el gobierno de Reagan cuando algunos miembros del Congreso entablaron demandas contra el presidente por incumplir la RFPG, dos de las cuales se relacionaban con su política exterior hacia Centroamérica, región en la que el gobierno republicano manifestó una de sus posiciones más fuertes.⁸⁰

⁸⁰ Los sucesos del 11 de septiembre modificaron el contexto histórico que prevaleció en los años de Reagan. Desde 1812, Estados Unidos no había enfrentado un ataque extranjero dentro de su territorio continental (salvo la incursión de Pancho Villa en 1910, que fue casi insignificante y, por tanto, en realidad no cuenta). La sensación de vivir una época peligrosa, de ser amenazado por un ejército de fanáticos sin domicilio, de ser vulnerable a pesar de ser la mayor potencia militar, ha hecho que el presidente George W. Bush cuente con un gran apoyo, no sólo del pueblo estadounidense, sino también del Congreso. De ahí que la política estadounidense viva actualmente una gran ironía: George W. Bush, el presidente que menos apoyo electoral ha tenido desde 1880, cuenta con más poderío militar en el extranjero que cualquier otro mandatario en la historia reciente de Estados Unidos. El análisis que hicimos en este trabajo de la RFPG dejó ver la flexibilidad legal de la que goza el jefe del Ejecutivo en lo que se refiere a los asuntos militares en el extranjero. Sin embargo, hoy en día, el comportamiento tanto del presidente como del Congreso trasciende por mucho la mera flexibilidad. La idea del ataque preventivo que propuso el presidente Bush y aprobó el Congreso dio legitimidad a una serie de acciones militares por parte de Estados Unidos que infringen abiertamente el dere-

Por otra parte, es interesante observar que la demanda en contra del presidente fue una medida que tomó la Cámara de Representantes. Sólo en el caso de Kuwait participaron tres senadores, pero éstos, cuando se hizo la enmienda a la demanda, se retiraron de la misma. Este hecho puede explicarse de dos maneras: en términos políticos y estructurales. En cuanto a la ideología, la composición de la Cámara de Representantes durante el gobierno de Reagan fue más liberal que la del Senado. La segunda explicación posible es que, dados los arreglos constitucionales, sería de esperarse que el Senado, con mayores recursos, fuera más proclive a objetar las acciones del presidente en materia de asuntos militares. Sin embargo, no es así. Por ende, quizá sea cierto que la tendencia liberal que impera en la Cámara de Representantes tenga más peso que el actual equilibrio de las fuerzas políticas.

Si bien explorar este tema en detalle rebasaría el alcance de este trabajo, podemos aseverar en principio que una combinación de los dos aspectos antes mencionados brinda la imagen más completa. Como ya señalaba, la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca dio inicio a una nueva era, caracterizada por el predominio de la tendencia conservadora, no sólo en el Ejecutivo, sino también en la Legislatura. La Cámara de Representantes se vio ciertamente afectada por este fenómeno, pero en menor grado que el Senado. La pérdida de representantes liberales clave en las elecciones de 1980 fue, numéricamente, menos importante que en el Senado. De igual forma, en la Cámara predominaron los demócratas, durante todo el gobierno de Reagan, los cuales dieron muestra de una visión más liberal, sobre todo en las relaciones exteriores.

Desde el punto de vista estructural, al parecer es cierto que, desde mediados de la década de los setenta, la Cámara de Representantes ha sido más liberal que el Senado. En 1983, Norman J. Ornstein aseveró que, incluso con los "cambios que trajeron las elecciones de 1980, la Cámara se ha vuelto mucho más 'liberal' que lo que era en los años cincuenta y sesenta [...] Durante los años de 1979-1980 y 1981-1982, la Cámara de Representantes fue y sigue siendo sin duda la cámara más liberal del Congreso".⁸¹ De manera similar, fueron menos las coaliciones conservadoras que se registra-

cho e ignoran a la comunidad internacional. La abdicación del Congreso a su responsabilidad constitucional de decidir el momento en que Estados Unidos ha de ir a la guerra deja al presidente en control absoluto de las facultades en caso de un conflicto bélico. La invasión estadounidense a Iraq (a pesar de la oposición de la ONU y de la sociedad civil internacional) sienta un precedente muy peligroso para otras posibles intervenciones de este país en el mundo.

⁸¹ Norman J. Ornstein, "The House and the Senate in a New Congress", en Thomas E. Mann y Norman J. Ornstein (comps.), *The New Congress*, Washington, DC, American Enterprise Institute, 1981, p. 367.

ron en esta cámara, mostrando un declive constante desde la década de los ochenta.

La historia es muy distinta en el Senado. En 1989, dos analistas mostraron que, en 1975, 45% de los miembros del Senado eran liberales y 35%, conservadores. Estas cifras cambiaron sustancialmente en los siguientes años. En 1979, la proporción era de 28% de liberales y 38% de conservadores. Finalmente, en 1983 y 1987 la relación fue de 20% contra 46%.⁸² De esta manera, el Senado y la Cámara de Representantes han tomado rumbos diferentes, los cuales han abierto la brecha ideológica entre ambas cámaras. Por tanto, explicar las demandas entabladas contra el presidente como meras desavenencias del Congreso con respecto a la legislación implica ignorar elementos más sustanciales, como son los cambios en la composición ideológica del Congreso.

Por último, parecería hasta cierto punto que la aprobación de la RFPG inició una nueva era en las relaciones entre los diferentes poderes del gobierno de Estados Unidos en el terreno de los asuntos militares mundiales. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial se creó un consenso bipartidista en materia de política exterior. Los demócratas, al igual que los republicanos, apoyaron los objetivos nacionales de globalización, anticomunismo y contención de la Unión Soviética. Sin embargo, a mediados de la década de los sesenta y principios de los setenta, la cooperación entre las fuerzas políticas comenzó a resquebrajarse. El fracaso de Estados Unidos en Vietnam marcó el fin del acuerdo nacional de la posguerra con respecto a la política exterior. El consenso había sido creado en torno al designio nacional de contener la expansión comunista. Pero Vietnam mostró tanto al mundo como a la sociedad estadounidense que Estados Unidos era incapaz de cumplir con esa tarea. Fue a raíz de las dificultades militares de Estados Unidos en el sudeste asiático cuando el Congreso empezó a adoptar un papel más activo en los asuntos bélicos.

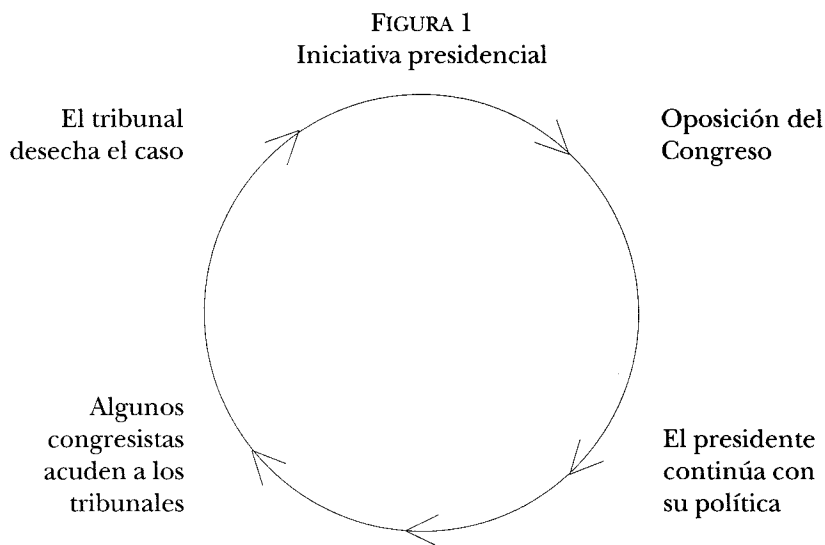
El consenso previo a Vietnam había permitido que el presidente aumentara de manera importante su peso en la conducción de las relaciones exteriores, sin una oposición sustancial del Congreso. Sin embargo, con el resurgimiento del Congreso, a mediados de los sesenta, éste impugnó el predominio del presidente en materia política militar. El modelo de la posguerra se vio amenazado por la creciente participación del Congreso en los asuntos externos. Entonces, para conservar la supremacía del presidente en este ámbito, era necesario reajustar el esquema. Y es esto lo que han

⁸² Véase Norman J. Ornstein, "Change in the Senate: Towards the 1990s", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, 4a. ed., Washington, DC, Congressional Quarterly Inc., 1989, pp. 13-17.

hecho los tribunales. Al abstenerse de conocer de casos que cuestionan la autoridad del presidente en lo tocante a la política bélica, el Poder Judicial se ha erigido como el guardián de la primacía del jefe del Ejecutivo a este respecto.

Así, en el caso de las demandas entabladas contra el presidente por incumplir con la RFG, podemos identificar un círculo vicioso permanente, que consta de cinco pasos.

En primer lugar, tenemos las iniciativas de política de línea dura de Reagan hacia Centroamérica y Medio Oriente. Posteriormente, la oposición del Congreso manifestada de distintas formas. En tercer lugar, cuando el presidente prosiguió con su política, ignorando o burlando a la Legislatura, algunos congresistas buscaron la intervención de los tribunales para frenar las iniciativas presidenciales (cuarto paso). Por último, el tribunal desecha el caso, dando así aún más fuerza y poder al presidente para actuar libremente en asuntos militares (figura 1).



En resumen, durante el gobierno de Reagan observamos una nueva relación entre los tres poderes. En esta relación, el Judicial ha desempeñado una función muy importante, quizá la más importante que se haya dado para mantener el predominio histórico del presidente como el actor principal, la figura central en los asuntos militares de Estados Unidos.

Traducción de LORENA MURILLO S.