

8

LIMITACIONES EN LA CONFECCION DE LA POLITICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

George Reedy

GEORGE REEDY

Exsecretario de Prensa de la Casa Blanca. Profesor de periodismo en la Universidad Marquette, Milwaukee, Wisconsin, Estados Unidos.

En una época en que las decisiones rápidas se equiparan con la efectividad, los instrumentos de la política exterior establecidos por la Constitución de Estados Unidos parecen a veces anacrónicos y desconcertantes. Son procedimientos que le permiten al Senado, tras meses de delicadas y difíciles negociaciones a cargo de expertos de primera clase, desaprobar un convenio internacional y decirle al Presidente de la República que comience de nuevo. A los dirigentes en otros países todo este proceso les resulta confuso.

La calificación de "anacrónico", sin embargo, descansa sobre una supersimplificación, y las frustraciones son compensadas por la mayor validez concedida a los tratados en virtud de este procedimiento. Sería posible mejorar el sistema existente, pero esto sólo se puede hacer si se comprende la lógica interna y si se tiene cuidado de que la "mejoría" tenga las mismas normas. En realidad, tan pronto como se comprende el sistema, es frecuente que el de-

seo de un cambio se desvanezca.

El concepto de la "división de poderes" de la Constitución norteamericana no ha sido adoptado en muchas partes del mundo, y allá donde se le ha incorporado en otros sistemas gubernamentales se ha convertido, en virtud de un proceso evolucionista, en algo muy distinto del modelo de Estados Unidos. La realidad de una sociedad cualquiera no se puede comprender solamente con la lectura de sus leyes fundamentales.

En lo que se refiere a la política exterior, una simple lectura de la Constitución de Estados Unidos ayuda poco. Lo que se puede aprender, más o menos, es que el Presidente tiene el derecho exclusivo de concertar tratados, que tienen que ser ratificados por las dos terceras partes del Senado, y que estos tratados se consideran como ley de la nación. Poco más se añade si estudiamos las obras de Locke y Mos-

tesquieu, los dos filósofos que parecen haber tenido más influencia en el pensamiento de los fundadores de Estados Unidos.

La realidad de hoy es un mosaico complejo de acuerdos ejecutivos, alianzas económicas, distribución de fuerzas armadas e iniciativas de "información", procedimientos ni siquiera citados en los documentos aludidos. Es una cuestión simple, en el estudio de la política exterior, el olvido de la Constitución. El lenguaje de la Carta Fundamental parece algo inadecuado para explicar la complicada estructura que existe. El olvido probablemente explica la sorpresa de los dirigentes de otros países cuando descubren que el Congreso de Estados Unidos puede intervenir y cambiarlo todo cuando parece que ya se ha llegado a las ceremonias finales.

La situación se hace menos confusa cuando se examina la Constitución en relación con el desenvolvimiento histórico de las instituciones políticas y gubernamentales norteamericanas. Los fundado-

res, y los filósofos de quienes extrajeron su inspiración, escribían en términos de conceptos idealizados que no se habían probado en la práctica. No hicieron constar demasiadas cosas específicas, porque comprendían que las futuras generaciones necesitarían libertad para hacer frente a los problemas que no pudieron preverse en 1789. Esto no obstante, el sistema tenía su fuerza, aunque expuesto vagamente, y todavía rige en los Estados Unidos de hoy.

Lo que ha ocurrido en la práctica no ha sido muy distinto de lo que se pensó en teoría. Estados Unidos es gobernado por el Presidente de la República, sobre la base de acuerdos políticos obtenidos por el Congreso. Nos resulta confuso sólo porque en la mayoría de los otros países el jefe del gobierno usualmente es parte de la rama legislativa. En Estados Unidos, el Ejecutivo y el Legislativo están separados, lo que significa que a menudo se enfrentan uno con otro. Con frecuencia ocurren en Estados Unidos extrañas maniobras. Hay, sin embargo,

una cierta compensación. En el sistema participa todo el pueblo, por medio del Senado y la Cámara de Representantes, hasta un grado que garantiza una buena parte de apoyo popular.

Si sólo se examina un pequeño segmento de la historia, puede parecer que el sistema fue pobremente concebido. Por ejemplo, un observador de la escena contemporánea podría llegar a la conclusión que el único papel del Congreso es el de interferir con el Presidente de Estados Unidos en el manejo de las relaciones exteriores. Esto dista mucho de ser cierto. Históricamente, el Congreso se mantiene tan alejado de la política exterior como le es posible. La mayoría de los senadores y representantes han aprendido con amargas experiencias que su vida política está mejor asegurada en el campo nacional, donde pueden "hacer cosas por sus compatriotas". Las gentes de los áridos estados del Oeste, por ejemplo, es mucho más probable que voten por un legislador que haya demostrado su habilidad para lograr la construcción de una represa en el río Snake, que por aquel que demuestre especial sagacidad en los asuntos del Medio

Oriente. Y la aprobación de una ley que reduzca las tasas de las hipotecas para las viviendas significa más en el juego de la política, que el brillante dominio del tema del Mercado Común Europeo. Mejor es dejar esas cosas a la Casa Blanca.

La mayor parte del tiempo, la política exterior de Estados Unidos la dirige el Presidente de la República, con sólo una revisión congresional. Los miembros de la rama legislativa por lo común actúan en la creencia de que no es posible que pierdan si en ese campo respaldan al Ejecutivo. Y si la política presidencial tiene éxito, reclaman parte del mismo. Pero si fracasa, siempre pueden decirles a sus electores que ellos tenían sus objeciones en el asunto, pero que pensaron que era un deber patriótico el respaldar al Presidente. Por otra parte, también hay sanciones políticas si se hace oposición. Un miembro del Congreso que se oponga a la política que tiene éxito, parecerá un tonto. Y el que se oponga a la política que culmina en un fracaso, será atacado por el Presidente a causa de eso.

Llega un momento, no obstante, en que el acuerdo político con el cual un presidente ha estado funcionando, llega a su

fin. El fracaso se hace tan evidente que el respaldo popular desciende al punto crítico. Cuando esto ocurre, no hay modo de evitar el debate congresional, que es el mecanismo por el cual el pueblo llega a acuerdos sobre los límites permisibles de una política. Eso es precisamente el punto crítico en que podemos encontrarnos ahora. Los entendimientos nacionales logrados en los debates del pasado naufragaron con motivo del desastre de Vietnam. Esto no significa que todas las instituciones creadas por esos debates serán desechadas, o que todas las medidas que se adoptaron serán repudiadas. Pero sí significa que todas ellas han sido reexaminadas o lo serán, que muchas se cambiarán y que se añadirán nuevas instituciones y disposiciones.

En cuanto a la "imagen pública", es algo infortunado que el debate congresional sobre la política exterior sea raramente ordenado o que siquiera lo parezca, aunque a veces es pomposo. No es un debate entre expertos, a pesar de que algunos congresistas están bien informados sobre la materia, como cualquier miembro del gabinete, sino que es más bien un choque de voluntades políticas. Los senadores y los representantes están en el Congreso para servir a las gentes que ellos representan y esto, en una nación del tamaño de Estados Unidos, con muchas dife-

rencias seccionales y económicas, hay que reconciliarlo de alguna manera. A menudo estas diferencias excitan las pasiones, y esto conduce a la violencia en el lenguaje y a expresiones que producen graves tensiones en las relaciones con otros países.

La atmósfera del debate congresional está muy lejos de las salas tranquilas en las que diplomáticos en extremo hábiles conciertan los tratados. Pero por eso mismo, hay que comprender que esas salas están igualmente lejos de la vida turbulenta del promedio de los ciudadanos, sin cuyo apoyo, o por lo menos su aquiescencia, el tratado puede ser inocuo. Un ambiente político muy tirante no es el adecuado para negociar con éxito un tratado, pero sí es el medio en el cual la aceptación de lo que se ha acordado llega a ser realmente válida.

La gran virtud del debate congresional, que probablemente sobrepasa a sus desventajas, es que el pueblo norteamericano apoyará lo que se apruebe.

Sin embargo, hay que considerar otro aspecto de la cuestión. El Congreso, en su totalidad, no es un cuerpo irresponsable,

aunque puede que tenga algunos miembros irresponsables. Y cuando una tercera parte del Senado de Estados Unidos rehúsa aprobar un tratado, o parte de un tratado, hay una probabilidad aplastante de que ese tratado sea retirado. Esto no es porque el tratado haya sido negociado de mala fe, o porque sus estipulaciones sean intrínsecamente malas. En pocas palabras: lo que sea inaceptable para una tercera parte del Senado, ha de ser igualmente inaceptable para un grupo importante de ciudadanos de Estados Unidos. No hay persona sensata que haya pasado muchos años de su vida cerca del Senado, sin darse cuenta de que los senadores consideran los tratados seriamente. Un voto negativo refleja poderosas presiones en la circunscripción electoral.

La proporción aritmética puede parecer algo extraña para aquellos que creen que los asuntos deben decidirse por una simple mayoría. Pero en realidad, una oposición de una tercera parte del Senado significa un grado mucho mayor de oposición por parte de la nación, si tenemos en cuenta la propensión de los senadores a hacer causa común con el Presidente en cuestiones de política exterior, si pueden hacerlo así. En las mejores condiciones, un voto afirmativo proviene de muchos senadores que en realidad tienen reservas, pero que estiman que no deben estorbar al Presidente en un sector en el cual él tiene responsabilidades específicas. El deseo de salvar el prestigio internacional del Presidente es tan fuerte, que algunos tratados que evidentemente van camino de la derrota de raramente llegan al hemiciclo del Senado. Hay una especie de acuerdo tácito de que nadie quiere humillar al jefe del Ejecutivo.

Por supuesto, es evidente que el diario manejo de la política exterior no

podría sobrevivir a este proceso de manera continuada. Si el Presidente tuviese que acudir al Congreso para la aprobación de todo tipo de acuerdo, por trivial o inocuo que fuese, Estados Unidos se paralizaría. En la práctica, sin embargo, esto no es lo que ocurre. El procedimiento actual es que el Presidente no se sienta estorbado, mientras que las cosas van bien y en tanto que él se mantenga dentro de los límites del último debate. Si el mundo se halla tranquilo, no es necesario involucrar a la rama legislativa dentro del proceso, excepto para la aprobación de los fondos necesarios.

Desdichadamente el mundo no está tranquilo. Nuevos problemas y diversas circunstancias surgen de continuo, y even-

tualmente llegan a un punto donde los presidentes ya no pueden improvisar soluciones sobre la base de los acuerdos políticos existentes. Cuando tal ocurre, Estados Unidos se encuentra lanzado a las incertidumbres del debate político.

Es como una paradoja el que las incertidumbres lleven a las certidumbres. Nadie puede predecir ahora el desenlace del debate senatorial sobre el Tratado de Limitación de Armas Estratégicas o SALT II. Pero se puede vaticinar que cualquiera que sea el desenlace, probablemente durará como una guía por muchos años del porvenir. Cuando se termine el debate, se hará mucho más difícil modificar el curso de la política exterior norteamericana que lo que habría sido si los procedimientos fuesen más fáciles y "eficientes". Al fin y a la postre, esto lleva a un grado de estabilidad que hace descartar las frustraciones. Es improbable que el sistema se cambie. El hecho es que si hacemos el balance, funciona demasiado bien.