



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

GEORGE W. BUSH Y EL 107º CONGRESO DESPUES DEL 11-S:
UN ANALISIS DE LOS EFECTOS DE UNA CRISIS DE SEGURIDAD
NACIONAL EN LA LEGITIMIDAD Y EL PODER PRESIDENCIAL
ESTADOUNIDENSE

TESIS PRESENTADA POR
ANTONIO DE JESUS DE LA CUESTA COLUNGA
PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE TESIS: JESUS VELASCO GRAJALES

MEXICO, D. F.



AGOSTO 2008

“En la adversidad, una persona es salvada por la esperanza”
Menandro (342 – 292 a.C.)

PREFACIO

Han transcurrido doce años desde que recibí la emocionante noticia de haber sido aceptado como estudiante en El Colegio de México. Ya han pasado ocho años desde la última ocasión en que tuve el privilegio de educarme en un aula de esta noble institución. Sinceramente, nunca pensé que el aprendizaje adquirido por haber estado bajo la tutela del gran cuerpo docente del programa de Relaciones Internacionales en la promoción 1996-2000, iba a trascender el ámbito de lo académico y habría de dejar en mí un legado más relevante: el aspecto formativo de la educación superior.

Finalmente, ha concluido una etapa de mi vida. Si bien esta tesis es un esmerado trabajo de investigación y un reflejo de mis capacidades profesionales adquiridas hasta este punto de mi carrera, sus implicaciones simbólicas son de gran valor para mi persona. A un año de ocurrido uno de los momentos más complicados de mi experiencia profesional y de sentir la zozobra de un sueño truncado, hoy puedo estar feliz de haber aprendido algo que me impulsará por el resto de mis días. A diferencia de lo postulado en la célebre frase de Ortega y Gasset, siempre podré ser más que mi circunstancia. Esto es posible porque la adversidad –no sólo en lo profesional—me ha regalado el descubrimiento del verdadero significado de la esperanza. Sin embargo, ha sido aún más bello percibir cuál es la esencia de la misma.

La flama interna que no pudo apagarse con el viento más violento de la desesperanza, siempre me prodigaba la luz que requería en los instantes de mayor oscuridad. Una oscuridad que te hace sentir solo porque te impide ver las flamas de esperanza a tu alrededor y, sobretodo, se alimenta del peligrosamente convincente espejismo de la extinción de los anhelos propios, aquellos que animan el espíritu de lucha de todo ser humano. En algún punto del tiempo, me pareció inconquistable el escarpado risco que acabo de escalar. Hoy, eso queda atrás, y estoy más preparado que nunca para superar nuevos imposibles, abrir el horizonte, imaginar sueños distintos y, lo más importante, con la certeza de tener la capacidad y el empuje a fin de conseguirlos.

En lo adverso, he sido capaz de contemplar la existencia de esa flama de esperanza característica en los humanos. A veces invisible, por ratos menos cálida, menos luminosa, aunque encendida eternamente. Acaso lo que sentí fue el alma. Es probable. No obstante, de lo que sí estoy convencido es del poder y la belleza de esa fuerza; de su unicidad; de su valor inconmensurable; de su facultad de compartirse; del misterio de su origen; de la abundancia y complejidad de sus afluentes.

En el espíritu feliz producto de los frutos cosechados por y a pesar de la adversidad; en conmemoración de esos momentos con horribles máscaras que ocultan el rostro de la vida que se embellece con el paso del tiempo; en un profundo agradecimiento a quienes han avivado esta flama hasta hacerla inextinguible, dedico esta tesis a todos ellos:

A mis padres, María Elena y Antonio,
el origen de todo, quienes acudieron de inmediato para ayudar a incorporarme,
los responsables de haber fomentado los valores que mantienen el brillo incontestable de mi flama, quienes alguna vez me mostraron la viabilidad de ser feliz.
Gracias a ustedes, la esperanza de la felicidad siempre estará viva.
Mi meta es mostrarles que vale la pena vivir.

A mi familia,
ese lindo sitio donde podía acudir en toda situación e invariablemente salía con las herramientas para buscar mis respuestas. Un lugar donde toda mi vida han estado mis abuelas Elena y Ernestina; mis tías Alma Rosa, Guadalupe, Leticia, Lucila, Maricela y Pupi; mis tíos, mis primas, mis primos.

A mis maestros en el aula universitaria,
Marco Palacios, Horacio Crespo, Lorenzo Meyer, Soledad Loaeza, Carlos Alba,
Martha Elena Venier, Mauricio Merino, Ana Covarrubias, Rafael Segovia,
Francisco Gil Villegas.

A mis maestros en el aula profesional,
Bruce Bagley, Francisco Calderón, Charles Cameron, Jorge Chabat, Guadalupe González,
Farid Kahhat, Arvid Lukauskas, Jean Meyer, Antonio Ortiz Mena, Lorena Ruano,
Jorge Schiavon.

A mis amigos,
Óscar Aguilar, Gloria Álvarez, Rogelio Carbajal, Maricármén Cárdenas, José Carranco,
Diego Galer, Rolando García, Lorenzo Gómez Morín, Alberto Hernández, Claudio Jones,
José Loyola, Coral Macías, Alejandra Martínez, Alfonso Martínez, Jaime Martínez,
Marco Antonio Mecalco, José Luis Miranda, Rubén Monroy, José Alberto Moreno,
Yolanda Muñoz, Milagros Recioy, Fernando Rodríguez Doval, Publio Rivera,
Fidencio Ruiz, Gabriela Sánchez, José Antonio Sánchez, Ricardo Téllez, Ninett Torres,
Julia Turbiner, América Uribe, María Fernanda Vázquez.

A mis condiscípulos,
Rafael Aguirre, Carlos Bravo, Álvaro Castro, Alfonso Cortés, Lucero Fragosó,
Jorge Laguna, Jacobo Le'Vinsón, Jaime López Aranda, Carlos Maldonado,
Marusia Mussachio Armando Orduña, Karen Vázquez, Pilar Zazueta.

A mi Maestro,
Jesús Velasco Grajales

A mi máximo impulso y fuente de confianza,
Sigrid Arzt Colunga

A quien me dio el ejemplo de integridad, inteligencia, buena voluntad y humanidad
imborrable en mi memoria y en mi corazón,
Eduardo Cordero Gutiérrez

A quien me enseña el camino de la autenticidad a pesar de lo adverso,
Graciela Arzt Colunga

A quien me enseña que la vida es trabajo constante,
Enrique Sánchez Mitre

A quienes se mantuvieron cerca, toleraron y comprendieron mi zozobra,
Beatriz Cabrera, Guadalupe Gómez, Paulina Lomelí, Irma Tello, Nora Zavala.

A quienes son nítida evidencia de calidad humana, enorme inteligencia, pasión por la vida y
por hacer entender a los demás lo hermoso que es vivirla,
Alejandra Isibasi, Selvia Larralde, Amalia Mena, Marta Tawil.

A quien por el maravilloso hecho de ser quien es y como es, provoca en mí el sentimiento
que inexorablemente convierte la esperanza en certeza, la acción en éxito, la vida en luz,
Gabriela Legorreta

**George W. Bush y el 107º Congreso después del 11-S:
Un análisis de los efectos de una crisis de seguridad nacional
en la legitimidad y el poder presidencial estadounidense**

Antonio De la Cuesta Colunga

ÍNDICE

Introducción	1
 Capítulo 1	
Marco teórico de las relaciones ejecutivo-legislativo	19
1.1 Las precisiones al término tiempos de guerra (wartime)	23
1.2 Revisión teórica de las relaciones ejecutivo-legislativo	30
<i>1.2.1 Discusión sobre el poder presidencial estadounidense</i>	34
<i>1.2.2 Discusión sobre las relaciones del presidente con su partido político</i>	47
<i>1.2.3 Discusión sobre las relaciones del presidente con la oposición en el Congreso</i>	55
1.3 Panorama de las relaciones entre George W. Bush y el 107º Congreso antes del 11-S	64

Capítulo 2	
Discusión sobre la legitimidad de la figura presidencial estadounidense	74
2.1 El concepto de legitimidad aplicado al presidente de Estados Unidos	78
2.2 La controvertida elección presidencial estadounidense de 2000	86
2.3 La elección presidencial de 1876: el clímax de una crisis de legitimidad	96
2.3.1 <i>Contexto histórico previo a la elección de 1876</i>	96
2.3.2 <i>Andrew Johnson: el presidente al que se le arrebató su legitimidad</i>	102
2.3.3 <i>Ulysses Grant: el presidente que dilapidó su legitimidad</i>	106
2.3.4 <i>La turbulenta elección presidencial de 1876</i>	111
2.4 La perspectiva presidencial sobre las crisis de legitimidad de 2001 y 1877	121

Capítulo 3	
La reorganización del aparato de seguridad interna	132
3.1 Evolución del proceso de reorganización del aparato de seguridad interna	137
3.1.1 <i>La Oficina de Seguridad Interna (OSI)</i>	137
3.1.2 <i>Cambio de estrategia presidencial: el Departamento de Seguridad Interna (DSI)</i>	150
3.2 Efectos del tema de la reorganización del aparato de seguridad interna en las elecciones de medio periodo de 2002	171
3.2.1 <i>La autorización legislativa al uso de la fuerza en Irak</i>	173
3.2.2 <i>La parálisis de la Ley de Seguridad Interna y sus efectos en las elecciones senatoriales</i>	176
3.3 Conclusión	188
 Conclusiones	 191
 Bibliografía	 200
 Hemerografía	 218

Apéndices

A	Índices de aceptación popular de George W. Bush en el periodo septiembre 2001 – noviembre 2002 (concentrado de encuestas)	220
B	Abreviaturas de referencia para las entidades de Estados Unidos de América	223
C	La “boleta mariposa” usada en la elección de 2000 en Florida	225
D	Departamentos de Estado de Estados Unidos y sus titulares en 2001	226
E	Composición de la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP)	227
F	Las 22 agencias incorporadas al Departamento de Seguridad Interna	228
G	Porcentajes de aceptación del presidente y su influencia en el éxito de su partido en comicios de medio periodo	230

George W. Bush y el 107º Congreso después del 11-S: Un análisis de los efectos de una crisis de seguridad nacional en la legitimidad y el poder presidencial estadounidense

INTRODUCCIÓN

11 de septiembre de 2001 (11-S). Nueva York. 8:48 de la mañana. Un gran estruendo sorprende a los habitantes del Bajo Manhattan, el área financiera más importante y poderosa del mundo. El vuelo 11 de *American Airlines* que cubría la ruta entre Boston y Los Ángeles se estrellaba en una de las torres del *World Trade Center*. A las 9 en punto, el mercado de valores neoyorkino abría titubeante sólo para volver a cerrar minutos después ante el choque del vuelo 175 de *United Airlines* contra otra de las Torres Gemelas. Esa trágica jornada todavía ocurrieron dos aviones más, uno en el Pentágono y otro en un bosque cercano a Shanksville, Pennsylvania. De acuerdo con el reporte de la Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas contra Estados Unidos,¹ diecinueve terroristas adscritos a la organización Al-Qaeda de Osama bin-Laden participaron en los cuatro aereosequestros fatídicos del 11-S. En mayo de 2007, la alcaldía de Nueva York aún continuaba ajustando el número de decesos producto de los atentados y fijó dicha cifra en 2750 personas (incluidos los diez terroristas en las dos naves).² En Shanksville murieron 44 personas (cuatro terroristas) y en Washington hubo 189 víctimas mortales (64 en el avión y 125 en el edificio del Pentágono).

¹ Este órgano independiente y no partidista fue creado por intercesión del Congreso y del presidente Bush, tras la promulgación de la P.L. (*public law*) 107-306, el 27 de noviembre de 2002; (*cfr.*, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, Washington, 2004, p. xv). El resultado de sus trabajos se publicó en un reporte final presentado ante la opinión pública el 22 de julio de 2004.

² *Cfr.*, “NYC adds post-9/11 death to victims toll”, *The Washington Post*, 28 de mayo de 2007.

El pueblo de Estados Unidos se encontraba atónito, asustado, con incertidumbre y dolor, preguntándose cómo y por qué se habían suscitado los eventos que se repetían sin cesar en televisión mundial. Al día siguiente, tras reunirse con su gabinete de seguridad nacional, el presidente George W. Bush subrayó que los acontecimientos del 11-S eran más que actos de terrorismo; eran actos de guerra.³ El 14 de septiembre de 2001, Bush declaró el estado de emergencia nacional.⁴ Ese mismo día, el 107º Congreso de Estados Unidos—el Senado bajo control del Partido Demócrata (50 escaños contra 49 republicanos y un independiente proclive a adherirse a los demócratas) y la Cámara de Representantes dominada por los correligionarios del presidente del Partido Republicano (222 curules contra 211 demócratas y 2 independientes)— aprobó una resolución conjunta (S. J. Res. 23, convertida con la firma del presidente en ley pública (*public law*) P.L. 107-40)⁵ para autorizar al mandatario estadounidense “utilizar toda la fuerza pertinente y necesaria en contra de aquellas naciones, organizaciones, o personas que él determine hayan planeado, autorizado, cometido o ayudado a perpetrar los actos terroristas [del 11-S]”.⁶

Los ataques terroristas del 11-S originaron una *crisis de seguridad nacional* sin precedente en Estados Unidos. Más allá del impacto anímico y psicológico provocado en el pueblo estadounidense, la seguridad de la Unión Americana había sido transgredida por un agente externo desde el interior de su territorio. El mito de la invulnerabilidad

³ Cfr., The White House, Office of the Press Secretary, *Remarks by the President in Photo Opportunity with the National Security Team*, 12 de septiembre de 2001, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010912-4.html>).

⁴ Cfr., George W. Bush, *Declaration of National Emergency by Reason Of Certain Terrorist Attacks*, 14 de septiembre de 2001, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010914-4.html>).

⁵ Para mayores detalles del corto proceso legislativo de esta resolución, refiérase a, Richard F. Grimmett, “Authorization For Use Of Military Force in Response to the 9/11 Attacks (P.L. 107-40): Legislative History”, *CRS Report for Congress (RS22357)*, Washington, Congressional Research Service, 16 de enero de 2007.

⁶ Extracto de la P.L. 107-40 cit. en Gary C. Jacobson y Samuel Kernell, *The Logic of American Politics*, Washington, CQ Press, 2003, p. 224.

norteamericana caía al mismo tiempo que miles de toneladas de metal y concreto en el centro neurálgico de Nueva York. La idea del Estado con un aparato de seguridad capaz de vigilar y controlar casi todo, se derrumbaba junto con las paredes de uno de los lados del edificio del Pentágono. El 20 de septiembre de 2001, en un mensaje dirigido al Congreso en Washington, el presidente Bush indicó: “[Estados Unidos] ha sido puesto en evidencia. Ya no somos inmunes a ser atacados. Tomaremos las medidas defensivas necesarias a fin de proteger a los estadounidenses contra el terrorismo”.⁷

En la inmediatez de los hechos, la mayoría de los estadounidenses consideraron imperativo que su gobierno se enfocara en dos objetivos primordiales. Primero, emprender las acciones necesarias para buscar y castigar en cualquier lugar del mundo a todos aquellos que hubieran estado involucrados de algún modo con la agresión. En este sentido, Bush sentenció que la justicia se haría presente, “ya sea llevando a los enemigos [de Estados Unidos] ante su justicia, o bien, enviando su justicia hasta donde se encontrasen sus enemigos”.⁸ El mandatario advirtió que la persecución contra la organización Al-Qaeda sería sólo el inicio de un esfuerzo sin precedente para detener y derrotar al terrorismo internacional. Esto es el origen de la denominada *guerra contra el terrorismo*.⁹ Segundo, reforzar la seguridad dentro de sus fronteras y así prevenir la eventualidad de actos terroristas futuros. La respuesta del presidente en este tema fue la creación de la modesta

⁷ G. W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, 20 de septiembre de 2001, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>).

⁸ *Ibid.*

⁹ Parte de la inexactitud de este término radica en que el terrorismo es un fenómeno complejo y opera con distintas motivaciones y características en muchas regiones del mundo. Por *guerra contra el terrorismo* debe entenderse únicamente el conjunto de políticas de seguridad y operaciones militares y de inteligencia del gobierno estadounidense y sus aliados encaminadas contra aquellos regímenes, organizaciones, o individuos que planifiquen, patrocinen, ayuden, financien o protejan terroristas hostiles a los intereses de Estados Unidos.

Oficina de Seguridad Interna (OSI),¹⁰ la cual estaría —en teoría y en principio— a cargo de coordinar desde el más alto nivel a las distintas dependencias estatales y locales dedicadas a labores de prevención y respuesta frente a desastres, con un énfasis especial en aquellos generados por el terrorismo. Si bien la OSI no sobreviviría mucho tiempo como tal,¹¹ su relevancia reside en ser el antecedente directo del actual Departamento de Seguridad Interna (DSI), la secretaría de Estado de más reciente creación en el organigrama burocrático estadounidense y cuyo nacimiento representó la mayor reorganización dentro del poder ejecutivo de Estados Unidos desde la Ley de Seguridad Nacional de 1947 que dio origen al Departamento de Defensa (DoD), a la Agencia Central de Inteligencia (CIA), y al Consejo de Seguridad Nacional (NSC).¹²

En su calidad constitucional de jefe del poder ejecutivo, comandante supremo de las fuerzas armadas, y cabeza de la diplomacia del país,¹³ George W. Bush asumió el liderazgo de su país en la respuesta ante la emergencia nacional. Esto dio la oportunidad al mandatario de resarcir su legitimidad al frente de la Casa Blanca, la cual había sido severamente lesionada por su cerrado triunfo en los comicios presidenciales de 2000. De esta manera, la *crisis de seguridad nacional* emanada de los eventos del 11-S tuvo por lo menos dos grandes efectos en la política de Estados Unidos, uno en materia de política exterior y otro en lo concerniente a la dinámica de los actores políticos internos de ese país.

¹⁰ *Office of Homeland Security* (OHS) por sus siglas en inglés.

¹¹ La OSI desapareció del organigrama de la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP) con la creación del Departamento de Seguridad Interna. Sin embargo, dentro de la OEP se constituyó el Consejo de Seguridad Interna (CSI), el cual se fundó a la par de la OSI el 8 de octubre de 2001. Este consejo era dirigido por el jefe de la OSI y ahora está bajo la tutela del asesor presidencial para asuntos de seguridad interna y contraterorismo; (cfr., <http://www.whitehouse.gov/hsc/> y apéndice E).

¹² Referidos por sus siglas en inglés: *Department of Defense* (DoD), *Central Intelligence Agency* (CIA) y *National Security Council* (NSC), respectivamente.

¹³ Cfr., *Constitución de Estados Unidos de América*, artículo II, sección 1, inciso 1; sección 2, incisos 1 y 2; (las referencias al texto constitucional estadounidenses fueron extraídas de la versión en español de dicho documento publicada por el Departamento de Estado de Estados Unidos, (http://usinfo.state.gov/esp/home/topics/us_society_values/fundamental_documents/constitution.html)).

En primer lugar, en el ámbito de la política exterior, la *guerra contra el terrorismo*. Desde el instante en que Al-Qaeda se adjudicó la autoría de los atentados del 11-S, la administración Bush había obtenido la justificación *ad hoc* para iniciar una estrategia de intervención militar a gran escala en aquellos países señalados por las autoridades estadounidenses como “refugios seguros” de dicha organización terrorista en el Medio Oriente. En los meses posteriores, Estados Unidos lanzó dos efectivas ofensivas militares – ambas, por cierto, sin el respaldo explícito de alguna resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, pero con la intervención de efectivos de varios aliados estadounidenses (*e.g.*, Gran Bretaña, España, Australia, Italia, Japón entre otros)¹⁴— contra regímenes identificados por ese país como patronos de Al-Qaeda. Primero, en octubre de 2001, la Operación Libertad Duradera (*Enduring Freedom*) consiguió derrocar al gobierno del movimiento islámico radical conocido como Talibán en Afganistán, cuyo liderazgo se ha declarado aliado de Al-Qaeda en diversas oportunidades. Después, tras el triunfo militar en Afganistán, la *guerra contra el terrorismo* daría un salto hacia una nueva era en la conceptualización de la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos.

Tal como señala John Lewis Gaddis, el presidente Bush “insistía en que la precaución (*preemption*) debía añadirse –si bien no necesariamente reemplazar en todos los casos— a las tareas de contención y disuasión [surgidas durante la Guerra Fría]”.¹⁵ En septiembre de 2002, en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos se planteó el concepto de *ataque precautorio* (*preemptive strike*) como modelo de autodefensa legítima

¹⁴ Estos cinco países se caracterizaron, junto con otras 17 naciones, por haber participado activamente en ambas ofensivas al lado de Estados Unidos; (*cf.*, nota al pie 17).

¹⁵ John Lewis Gaddis, “A Grand Strategy of Transformation”, en *Foreign Policy*, n. 133 (noviembre-diciembre), 2002, p. 52.

contra una presunta amenaza.¹⁶ Esta noción de defensa preventiva, referida con frecuencia como “Doctrina Bush”, fue el centro de la justificación estadounidense para emprender la invasión a Irak en 2003. En abril de ese año, una rápida incursión militar en el marco de la Operación Libertad Iraquí (*Iraqi Freedom*) logró deponer al régimen del partido Ba’ath iraquí que presidía Saddam Hussein. La administración Bush fundamentó la decisión de intervenir en Irak en los supuestos vínculos operativos de Hussein con Al-Qaeda, así como en la supuesta posesión de armas de destrucción masiva por parte de los iraquíes.¹⁷ A la fecha, ninguna de estas “fundamentaciones” se ha podido comprobar.

En lo referente a las consecuencias en la política interna de la *crisis de seguridad nacional* posterior al 11-S, de acuerdo con Gary Jacobson y Samuel Kernell, “un estado de guerra... fortalece de manera importante a la Casa Blanca en relación con otras instituciones de gobierno –el Congreso, las agencias administrativas y las cortes. Los tiempos de guerra (*wartime*) crean oportunidades para que los presidentes puedan cambiar el equilibrio de poder a su favor [...] El liderazgo de Bush en respuesta a los ataques terroristas había terminado con las dudas más persistentes acerca de la legitimidad de su presidencia,

¹⁶ “[Estados Unidos] desmembrará y destruirá las organizaciones terroristas por medio de [...] la identificación y aniquilación de [dichas] amenazas antes de que lleguen a [sus] fronteras. Aunque Estados Unidos invariablemente buscará atraer el respaldo de la comunidad internacional, [...] no dudará en actuar por sí solo, de ser necesario, para ejercer [su] derecho a la legítima autodefensa y actuar de forma precautoria contra tales terroristas, y así prevenir que ellos hagan daño al país y al pueblo [estadounidense]”; (*cfr.*, *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Washington, septiembre de 2002, p. 6, (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>).

¹⁷ En la Operación Libertad Duradera, países aliados de Estados Unidos dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como Francia, Alemania, Canadá y Bélgica, enviaron tropas y/o equipo de apoyo a la invasión bajo el artículo V de la Carta de la OTAN sobre seguridad colectiva en caso de una agresión armada contra alguno de los miembros del organismo. En la Operación Libertad Iraquí (*Iraqi Freedom*), las naciones arriba mencionadas optaron por no respaldar militarmente a los estadounidenses si no había una resolución en ese sentido avalada por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (CSONU). En total, 25 países (miembros y no miembros de OTAN) participantes en la invasión a Afganistán se negaron a intervenir en Irak. Por otro lado, 17 naciones que no habían tomado parte en la Operación Libertad Duradera, sí lo hicieron en la Operación Libertad Iraquí.

además de haber consolidado su imagen pública como un líder fuerte y decidido”.¹⁸ Para fines de esta tesis, es necesario hacer precisiones al término *tiempos de guerra* y cambiarlo por *tiempos de crisis de seguridad nacional*. Esto se hace en la primera parte del capítulo 1. Por lo pronto, es del interés de este trabajo tomar dos puntos relevantes del argumento de Jacobson y Kernell, y aplicarlos en el caso de la administración de George W. Bush tras los atentados terroristas del 11-S. Primero, que en *tiempos de crisis de seguridad nacional* se crean oportunidades para que el ejecutivo incline el equilibrio de poder institucional a su favor. Segundo, que la coyuntura del 11-S —una *crisis de seguridad nacional*— incidió de manera directa en la restauración de la legitimidad de la figura presidencial de Bush. Esto fortaleció la capacidad de influencia de sus recursos políticos como jefe del ejecutivo dentro del sistema de gobierno de Estados Unidos, en especial frente a su relación con el poder legislativo. Aquí, es esencial subrayar cómo tanto la lastimada legitimidad del presidente al inicio de su gestión, como su impulso en las horas posteriores al 11-S, no respondían a un factor de evaluación de su desempeño en su calidad de mandatario.

El objetivo de esta tesis es mostrar cómo incidió la *crisis de seguridad nacional* derivada del 11-S en la legitimidad y el poder de la figura presidencial de George W. Bush en Estados Unidos. Después de los acontecimientos del 11-S y del subsecuente posicionamiento de Bush como líder de la *guerra contra el terrorismo*, se incrementó el prestigio popular del mandatario, es decir, según la tipología clásica de Richard Neustadt,¹⁹

¹⁸ Gary Jacobson y Samuel Kernell, *The Logic of American Politics in Wartime. Lessons from the Bush Administration*, Washington, CQ Press, 2004, pp. 3-4.

¹⁹ El estudio de Neustadt. *Presidential Power and Modern Presidents: The Politics of Leadership*, cuya primera edición data de 1960, es considerado como un texto clásico del cual se generó buena parte de la metodología para el estudio de la presidencia contemporánea de Estados Unidos. Es importante precisar que aunque la obra original de Neustadt (1919-2003) se publicó en 1960, este historiador y politólogo actualizó su texto con una nueva edición en 1990. Para fines de esta tesis se utilizó este último trabajo: Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, Nueva York, McMillan-The Free Press, 1990.

aumentó la imagen de la eficiencia de Bush en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales –en muchos sentidos, aun sin haber movido un dedo. Para el presidente, el súbito ascenso de su prestigio popular fue factor clave tanto en el resarcimiento de su legitimidad, como en el fortalecimiento de su influencia en el equilibrio de poder institucional estadounidense. De acuerdo con Neustadt, el prestigio popular del presidente en el sistema político de Estados Unidos es un concepto subjetivo producto de la percepción que tenga la ciudadanía del desempeño de quien ocupa la Casa Blanca.²⁰ En este sentido, las encuestas de opinión acerca de los índices de aceptación popular del desempeño presidencial, llevadas a cabo y difundidas de forma periódica por agencias noticiosas, instituciones académicas y empresas especializadas en la Unión Americana, constituyen una referencia interesante. En los meses posteriores al 11-S, los niveles de aprobación popular de Bush alcanzaron cifras no vistas durante sus primeros meses en el cargo –y, por cierto, jamás vueltas a ver en los siguientes años de su mandato. Hacia octubre de 2001, su porcentaje de aceptación entre los estadounidenses llegó a superar el 90 por ciento; antes del 11-S apenas llegaba a 55 por ciento.²¹

Cabe recordar que la mediocre popularidad de Bush en sus primeros meses al frente de la Casa Blanca (enero-septiembre de 2001) respondía en buena medida a las dudas respecto a la legitimidad de su triunfo en los comicios presidenciales de 2000. Tras las

²⁰ R. Neustadt, *op. cit.*, p. 73.

²¹ En una encuesta llevada a cabo entre el 6 y el 9 de septiembre de 2001 por *ABC News* y *The Washington Post*, Bush tenía un nivel de aprobación de 55 por ciento. Del mismo modo, en la encuesta de *Gallup* y *USA Today* de entre el 7 y el 10 de septiembre de 2001, la aprobación del mandatario era de 51 por ciento. En levantamientos posteriores –*Gallup/USA Today* a fines de septiembre de 2001 y *ABC News/The Washington Post* a principios de octubre de ese mismo año—, Bush logró superar la barrera del 90 por ciento de aprobación, algo sin precedente desde que se registran estas cifras; (cfr., <http://www.pollingreport.com/BushJob1.htm> (esta página contiene los resultados de levantamientos de opinión acerca de la aprobación o desaprobación de la población estadounidense respecto al desempeño gubernamental del presidente George W. Bush realizados por *Newsweek*, *Associated Press/Ipsos*, *ABC News/The Washington Post*, *Los Angeles Times/Bloomberg* y *Gallup/USA Today*). En el apéndice A se presenta una gráfica comparada de estas cinco encuestas en el periodo 2001-2002 –este lapso corresponde a los asuntos tratados en esta tesis).

elecciones de noviembre de 2000, el resultado entre los candidatos presidenciales Al Gore (vicepresidente de Estados Unidos en la gestión de William Clinton y abanderado del Partido Demócrata) y George W. Bush (quien ocupaba la gubernatura de Texas y representaba al Partido Republicano) se decidió por la cuestionada ventaja de 537 sufragios del republicano sobre su oponente demócrata en las votaciones del estado de Florida. Gore había garantizado una ventaja insuperable en el conteo nacional de votos ciudadanos (el denominado voto popular), pero el sistema de elección presidencial indirecta estadounidense todavía daba a Bush la posibilidad de vencer al demócrata en el Colegio Electoral, el órgano de decisión en primera instancia de los comicios.²² Si el aspirante republicano lograba la victoria en Florida, la mayoría de delegados al Colegio Electoral estarían a su favor. Cuando los conteos oficiales estatales marcaron una tendencia positiva hacia Bush, los abogados de Gore denunciaron diversas irregularidades en el proceso de votación y escrutinio de sufragios en Florida. Esto, como se detallará en el capítulo 2, desencadenó una serie de procedimientos legales cuyo desenlace dictado desde la Suprema Corte de Justicia —un actor no previsto como tal en la Constitución para influir en las elecciones presidenciales— preservó el resultado a favor del republicano. Entonces, Bush se convirtió en apenas el cuarto candidato en la historia —y el primero desde 1888— en haber obtenido la presidencia de Estados Unidos tras no tener la mayoría del voto popular y sí tenerla en el Colegio Electoral. De esta forma, no sólo quedaron en el aire los cuestionamientos de la campaña demócrata sobre lo ocurrido en Florida, también se sumó al escenario político el factor de un triunfo avalado por un sector no mayoritario del

²² De acuerdo con el artículo 2, sección I, fracciones 2 y 3, así como con la XII Enmienda de la Constitución de Estados Unidos de América, existen tres instancias decisorias para nombrar al presidente de ese país, las cuales se activarían sucesivamente en caso de que la instancia anterior no haya podido determinar quién encabezará el poder ejecutivo estadounidense. Estas instancias son, en orden de preeminencia, el Colegio Electoral, la Cámara de Representantes, y el Senado; (*cfr.*, *Constitución de Estados Unidos de América*, artículo II, sección 1, fracciones 2 y 3; XII Enmienda; *loc. cit.*).

electorado. Con el 11-S, las discusiones acerca de las repercusiones del proceso electoral de 2000 en la legitimidad del presidente Bush entrarían en un periodo de letargo.

En tan sólo dos días, del 11 al 13 de septiembre de 2001 —un día antes de que se hicieran públicas tanto la declaratoria presidencial de emergencia como la autorización de los congresistas a Bush para hacer lo necesario a fin de castigar a los culpables de los ataques—, el índice de aprobación popular del desempeño de George W. Bush escaló de un no muy satisfactorio 55 por ciento, a un más aceptable 86 por ciento.²³ ¿Cómo se explica este fenómeno? ¿Por qué se elevó el prestigio popular de un mandatario cuyos servicios de inteligencia y seguridad nacional pasaron por alto todo indicio de acontecimientos tan masivos y tan cuidadosamente planificados como los del 11-S? Desde el punto de vista de la ciencia política, Neustadt recalca el carácter subjetivo del prestigio popular, es decir, delega el análisis a otras disciplinas o a otras categorías. Con el propósito de acercarme a una explicación de por qué alguien con mediocres índices de aceptación ciudadana pudo convertirse en cuestión de horas en el líder indiscutible de la nación estadounidense en la *guerra contra el terrorismo*, tomo en cuenta una categoría sociológica implícita en cierto grado dentro del concepto de prestigio popular: la legitimidad. Paradójicamente, a pesar de cargar todavía con el estigma de las dudas acerca de su triunfo electoral en 2000, los acontecimientos del 11-S invistieron al presidente Bush como el líder legítimo de la *guerra contra el terrorismo* en su calidad de jefe del poder ejecutivo, comandante supremo de las fuerzas armadas, y cabeza de la diplomacia estadounidense. Entonces, ¿cómo es que una *crisis de seguridad nacional* puede resarcir una legitimidad presidencial lesionada? Para contestar esto, en el capítulo 2 se hace una reflexión respecto a la legitimidad aplicada a la

²³ Cfr., nota al pie 21; apéndice A.

figura presidencial en Estados Unidos. Por el momento, es pertinente sólo considerar el hecho del súbito aumento del prestigio popular de Bush a partir de septiembre de 2001.

En cuanto al reposicionamiento del presidente Bush en el equilibrio de poder institucional estadounidense, es pertinente considerar la siguiente frase de Neustadt: “la clase política en Washington atenta al presidente tiene muchas cosas más en que pensar que en la reputación profesional del ejecutivo; [también] debe considerar su prestigio popular”.²⁴ La nueva fortaleza de la figura presidencial tras el 11-S fue muy relevante para que ambas cámaras del Capitolio en el Congreso cerraran filas junto con la Casa Blanca para hacer frente a los actos terroristas. Ejemplo de ello fue el respaldo de los legisladores a la decisión del presidente Bush de invadir Afganistán en octubre de 2001, en apego, por supuesto, a la resolución legislativa P.L. 107-40 ya mencionada. Otra muestra fue la aprobación de una partida especial de emergencia de 40 mil millones de dólares para financiar la recuperación de las zonas y personas afectadas por los atentados, la implementación de nuevos planes de seguridad nacional, así como las acciones de represalia contra quienes estuvieran relacionados con los actos terroristas.²⁵ No obstante, esta conducta de ningún modo significó el plegamiento absoluto y sin condiciones de los congresistas a las directrices del presidente.

Contrario a la afirmación de Neustadt de que un elevado prestigio popular es uno de los factores principales para maximizar el dominio del presidente respecto al Congreso,²⁶ tanto la mayoría senatorial demócrata como algunos legisladores republicanos moderados dejaron en claro que la Casa Blanca no recibiría del Capitolio un “cheque en blanco” para

²⁴ R. Neustadt, *op. cit.*, p. 73.

²⁵ David Masci, “Emergency Funds to Be Divided Between Recovery and Retaliation”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 35, p. 2129.

²⁶ R. Neustadt, *op. cit.*, p. 7.

impulsar los temas de su agenda bajo el cobijo del estado de emergencia derivado del 11-S. Ni siquiera los asuntos de seguridad nacional, donde quien ostenta la comandancia suprema de las fuerzas armadas pudiera tener preeminencia, o los de seguridad interna (*homeland security*) –categoría que tomó auge después del 11-S aunque todavía, a la fecha, sin una definición estricta del todo o una clara diferenciación en términos políticos y operativos de la seguridad nacional—, estarían exentos del debate legislativo. Esto quedó de manifiesto con declaraciones como la del prominente senador demócrata Christopher Dodd (D-CT):²⁷ “Tener debates no tiene nada de antipatriótico. Sólo quisiéramos encontrar puntos de acuerdo en común en donde sea posible y así poder trabajar sobre ellos”.²⁸ Incluso en momentos de *crisis de seguridad nacional* donde el presidente goza de un rango de acción muy amplio a fin de hacer avanzar su agenda, el poder legislativo tiene la capacidad de establecer límites al ejecutivo. Aun con la reanimada influencia de la Casa Blanca en los procesos políticos de Estados Unidos en los meses posteriores al 11-S, el sistema de pesos y contrapesos consagrado en la Constitución de ese país otorgó al Congreso –más específicamente a la bancada mayoritaria demócrata en el Senado— las herramientas suficientes para evitar la total hegemonía de las políticas presidenciales.

Ahora bien, las afirmaciones anteriores no desestiman que los instrumentos constitucionales asignados a la presidencia adquieren una relevancia significativa en coyunturas críticas y pueden ayudar a formular estrategias encaminadas a inclinar el equilibrio de poder institucional a favor del ejecutivo. Tal como plantean Jacobson y Kernell, el factor de la legitimidad restaurada tiene una importancia central en el repentino

²⁷ En adelante se utilizará la nomenclatura utilizada en Estados Unidos para indicar afiliación política y entidad de origen de los legisladores federales norteamericanos, es decir, entre paréntesis, “R” para republicanos, “D” para demócratas o “I” para independientes y, después de un guión, la abreviatura en mayúsculas del estado correspondiente. Estas abreviaturas pueden consultarse en el apéndice B.

²⁸ Christopher Dodd cit. en Karen Foerstel y David Nather, “Beneath Capitol’s Harmony, Debate Simmers Patiently”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 36, p. 2189.

fortalecimiento del poder presidencial. En los meses posteriores al 11-S, George W. Bush sí fue capaz de aprovechar el prestigio popular que refiere Neustadt, con el propósito de impulsar temas clave de su agenda, los cuales, previo a septiembre de 2001, se hallaban paralizados por la ausencia de un liderazgo claro de las bancadas del Partido Republicano en el Congreso.

Al paso de casi siete años de ocurridos los acontecimientos del 11-S, ya se ha escrito una significativa cantidad de textos tratando cómo el presidente Bush y parte de sus funcionarios y correligionarios —en particular aquellos del ala neoconservadora²⁹— tomaron ventaja de la contingencia de septiembre de 2001 con el propósito de llevar adelante su agenda de política exterior y de defensa, la cual en buena medida se basa en el impulso de una presencia militar más activa de Estados Unidos en zonas del mundo donde los intereses

²⁹ En 2003, Irving Kristol, uno de los ideólogos del neoconservadurismo contemporáneo, publicó un breve artículo en la revista *The Weekly Standard* (un foro neoconservador), titulado “The Neoconservative Persuasion”, en donde describía algunos rasgos relevantes de este movimiento. En lo referente a sus premisas de política exterior, Kristol desestima la idea de la existencia de un “decálogo” aunque sí enumera cuatro “tesis” neoconservadoras emanadas de lo que él llama “actitudes derivadas de la experiencia histórica”: 1) “el patriotismo es un sentimiento natural y sano que debiera ser impulsado por instituciones tanto públicas como privadas [...]”. Sin duda, el concepto de patriotismo plantea una retórica unificadora en torno a una abstracción como la idea de “la nación americana” en el caso estadounidense, pero también tiende a generar en ciertos sectores de la población sentimientos chovinistas y discriminatorios, los cuales, en particular tras el 11-S, tuvieron como blanco al Islam, a los musulmanes e, incluso, a cualquier persona o cosa que asemejara ser “árabe”; 2) “un gobierno mundial es una idea terrible que puede degenerar en el surgimiento de una tiranía mundial. Las instituciones internacionales con algún asomo de pretender convertirse en un gobierno mundial, deberán ser vistas con la más profunda de las suspicacias”. Este segundo punto explica el desprecio de los neoconservadores a organismos como la ONU cuando las resoluciones de ésta pudieran truncar o posponer alguna acción del gobierno estadounidense, en especial en el ámbito militar; 3) “los hombres de Estado deben, sobre todas las cosas, tener la habilidad de distinguir a los amigos de los enemigos [...]”. Claramente, este postulado es acorde con la declaración del presidente Bush hecha en su discurso ante el Congreso el 20 de septiembre de 2001: “O están con nosotros [Estados Unidos], o están con los terroristas”; (G. W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, loc. cit.); 4) “para una gran potencia, el ‘interés nacional’ no es un término geográfico [...] una gran nación tiene intereses más amplios [que trascienden sus fronteras] [...] Estados Unidos siempre se sentirá obligado a defender, si le es posible, a una nación democrática bajo el ataque de fuerzas no democráticas”. Asimismo, Kristol sugiere que medio siglo de participación constante de la Unión Americana en conflictos como Corea, Vietnam, Afganistán e Irak, implicaron un aumento en el gasto militar, el cual fue más o menos “en línea” con el crecimiento económico general del país; (cfr., Irving Kristol, “The Neoconservative Persuasion”, en *The Weekly Standard*, vol. 8, n. 47, 25 de agosto de 2003). Para consultar una radiografía general del movimiento neoconservador y sus orígenes, refiérase a, Jesús Velasco, “Neoconservatism: Some Theoretical and Terminological Clarifications”, México, Documento de trabajo, CIDE, (SDTEI 16), 1995.

de ese país se encuentren en riesgo. A varios años de distancia, el apoyo a Bush y a sus políticas se ha desplomado tanto en el Congreso —donde el Partido Demócrata recuperó en 2006 la mayoría en ambas cámaras después de cuatro años de dominio republicano—, como entre la ciudadanía.³⁰ Sin embargo, en su momento, el Congreso y un importante porcentaje de la opinión pública estadounidense dieron su respaldo a las intervenciones en Afganistán e Irak.³¹ En este sentido, la preeminencia de la Casa Blanca en el equilibrio de poder estadounidense en materia de política exterior y de defensa, la cual tuvo su punto culminante con la caída de Bagdad en abril de 2003, se expone con claridad en el trabajo de los investigadores de *The Brookings Institution*, Ivo Daalder y James Lindsay, titulado *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*.³² Ahora bien, otras agendas del Partido Republicano estudiadas con mucha menor frecuencia también se beneficiaron de la

³⁰ Una encuesta realizada por *ABC News/The Washington Post* en enero de 2008, previo al último informe sobre el estado de la Unión del presidente George W. Bush, mostró que 32 por ciento de la población estadounidense aprobaba el desempeño general de gobierno del jefe de la Casa Blanca. Asimismo, apenas 30 por ciento de la muestra consideró adecuado el manejo del mandatario en lo referente a la ocupación en Irak; (cfr., “Economy, War to Dominate State of Union”, *The Washington Post*, 28 de enero de 2008).

³¹ Ciertamente, la plena identificación del Talibán afgano como protector de Osama bin Laden y el sentido de urgencia de “castigar” a los responsables del 11-S, propiciaron altos niveles de apoyo a la invasión contra Afganistán de octubre de 2001 tanto en el Congreso como en la opinión pública. Los legisladores ya habían otorgado su permiso al presidente Bush para desplegar las tropas por medio de la P.L. 107-40 (cfr. nota al pie 5) y las encuestas señalaban un respaldo significativo de la población a la invasión unas semanas después del 11-S (*Gallup/USA Today*, 82 por ciento; *ABC News/The Washington Post*, 80 por ciento); (cfr., Mark Gillespie, “Most Americans Still Rallying Behind Bush and War on Terrorism”, *Gallup News Service*, 16 de octubre de 2001, (<http://www.gallup.com/poll/4990/Most-Americans-Still-Rallying-Behind-Bush-War-Terrorism.aspx>); “Americans Support Attacks on Afghanistan”, *The Washington Post*, 8 de octubre de 2001). En el caso de Irak, la mayoría demócrata en el Senado se vio presionada ante la posibilidad de que, de no respaldar a Bush en su iniciativa de invadir territorio iraquí, el tema afectaría el desempeño de los candidatos demócratas en las elecciones intermedias de noviembre de 2002. Por tal razón, buena parte de los senadores demócratas, aun cuando se oponían a la intervención, “decidieron que era mejor seguir al presidente que oponérsele”; (Ivo H. Daalder y James M. Lindsay, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, The Brookings Institution, 2003, p. 97). Por su parte, algunos levantamientos de opinión mostraron un apoyo de alrededor de 60 por ciento a la intención de la Casa Blanca de derrocar a Saddam Hussein; (cfr. “War Talk Shapes Fall Elections”, *The Washington Post*, 29 de septiembre de 2002; Lydia Saad, “From Vietnam to Iraq, How Americans Have Rated the President”, *Gallup News Service*, 4 de noviembre de 2003, (<http://www.gallup.com/poll/9640/From-Vietnam-Iraq-How-Americans-Rated-President.aspx>)).

³² Cfr., I. Daalder y J. Lindsay, *op. cit.*

coyuntura de la *guerra contra el terrorismo* y de la revitalizada posición de poder del ejecutivo en su relación con el legislativo.

En el libro de Daalder y Lindsay se hace una breve referencia a un importante punto de política interna en Estados Unidos que fue afectado como consecuencia del 11-S: el proceso político que dio origen al Departamento de Seguridad Interna (DSI).³³ De este se derivan dos cuestiones relevantes para la agenda interna del Partido Republicano. Primera, el avance de una reforma burocrática tendiente a disminuir de manera sustancial el poder de los sindicatos gubernamentales —por cierto, una influyente clientela del Partido Demócrata— en áreas críticas de la rama ejecutiva estadounidense. Segunda, la consolidación de una sutil estrategia para ganar las suficientes contiendas en los comicios intermedios de 2002, con el propósito de obtener la mayoría en el Senado y así controlar tanto la presidencia como ambas cámaras del Congreso por primera vez desde 1953 (Dwight Eisenhower y el 83° Congreso). Cabe recordar también que parte de la trascendencia del Senado está en sus facultades especiales para ratificar tratados, confirmar embajadores, conducir los procesos federales de juicio político,³⁴ y aprobar la nominación presidencial tanto de magistrados a la Suprema Corte de Justicia como de algunos funcionarios del gabinete ejecutivo.³⁵ En suma, todo lo anterior está relacionado con la reorganización del aparato de seguridad interna estadounidense, la cual, al menos en lo correspondiente al diseño institucional —y en el cumplimiento de los objetivos republicanos—, comprendió el periodo entre septiembre de 2001 y noviembre de 2002.

³³ *Ibid.*, pp. 96-97.

³⁴ Aunque es la Cámara de Representantes la autoridad con la facultad de ordenar el inicio de un juicio político (*impeachment*).

³⁵ *Cfr.*, *Constitución de Estados Unidos de América*, artículo I, sección 3; artículo II, sección 2, inciso 3, *loc. cit.*

El análisis de los límites del fortalecido poder presidencial en *tiempos de crisis de seguridad nacional* se hace por medio del estudio del proceso legislativo dedicado a plantear y concretar la reorganización del aparato de seguridad interna. Este tema tiene la peculiaridad de haber presentado una ventana de oportunidad al Partido Demócrata para crear una agenda propia en lo referente a los asuntos de seguridad interna (*homeland security*) y diferenciarlos de aquellos relativos a la seguridad nacional y la defensa, cuestiones donde el Partido Republicano es tradicionalmente fuerte. Como se verá en el capítulo 3, la idea de formar una dependencia a nivel de secretaría de Estado con la finalidad de atender las políticas de seguridad interna era muy cuestionada por la Casa Blanca y el liderazgo republicano. Uno de los puntos recurrentes en la plataforma política republicana es oponerse al incremento en el gasto y el tamaño de la burocracia. La propuesta de fundar una secretaría de seguridad interna provino en gran medida del liderazgo senatorial demócrata. No obstante, en este trabajo se verá cómo el presidente Bush tuvo que ceder ante esta iniciativa, no sin antes manejar el entorno a su favor y lograr ventajas políticas frente a la presión demócrata.

Esta tesis se divide en tres apartados. En el primero se plantea la discusión del marco teórico relativo a las relaciones ejecutivo – legislativo en Estados Unidos. Esto se hará a la luz del equilibrio de poder partidista existente en el 107° Congreso, poniendo especial énfasis en el Senado de mayoría demócrata. En este capítulo se consideran tres puntos fundamentales: el concepto de poder presidencial, la relación del presidente con las bancadas de su partido en el legislativo, y los escenarios de interacción entre la Casa Blanca y el Capitolio. En el segundo capítulo se hace una reflexión acerca del tema de la legitimidad de la figura presidencial aplicada al caso estadounidense. La relevancia de este apartado estriba en que el fortalecimiento de la lesionada legitimidad de George W. Bush

tras el 11-S fue el principal detonador del aumento en su potencial de incidir en las decisiones del Congreso y así desatorar algunos asuntos clave en su agenda de gobierno. Con este objetivo en mente, se describe la controversia surgida en las elecciones presidenciales de 2000 que llevaron a George W. Bush al poder y se contemplan sus efectos debilitantes respecto a la legitimidad del entonces recién elegido mandatario. Después de esto, se procede a realizar un análisis del contexto histórico de los comicios de 1876, los únicos antes de 2000 en donde el ganador en el Colegio Electoral —el republicano Rutherford Birchard Hayes— no sólo no obtuvo la mayoría de sufragios populares, sino que también el resultado final fue influido por la decisión de un actor fuera de la Constitución — en aquella oportunidad, no fue la Suprema Corte de Justicia como en 2000, sino una comisión legislativa extraordinaria. Otra peculiaridad de esa elección de 1876 fue haber estado enmarcada por una seria amenaza de *crisis de seguridad nacional* emanada del caos generado por las políticas federales de reconstrucción del sur del país posterior a la guerra civil estadounidense (1861-1865). Los últimos meses del periodo denominado como Reconstrucción (1863-1877) se caracterizaron por el desgaste y el desprestigio del modelo político impuesto por el Partido Republicano, identificado en esa época con los estados norteros victoriosos en la guerra, a las entidades sureñas vencidas en el conflicto de la década de 1860. El descontento y el hartazgo de la población sureña y de algunos grupos políticos y empresariales en el norte —la mayoría simpatizantes del Partido Demócrata— ante la Reconstrucción se reflejaron en los cerrados e inciertos resultados electorales de 1876. Al final del apartado se compara cómo asumieron de inicio sus respectivas crisis de legitimidad los presidentes elegidos en 1876 y 2000, a través del análisis de sus respectivos discursos de toma de posesión.

El tercer capítulo trata del estudio de caso sobre la reorganización del aparato de seguridad interna. Esta sección se divide en dos partes. En la primera se estudian los acontecimientos más relevantes en el proceso legislativo que condujo a la promulgación de la Ley de Seguridad Interna 2002 (LSI) (P.L. 107-296), sustento del nacimiento del Departamento de Seguridad Interna (DSI). Aquí se explica cómo fue evolucionando, aun con la férrea oposición de los demócratas, la introducción de la reforma burocrática en el aparato de seguridad estadounidense largamente esperada por los republicanos. En este sentido, cabrá destacar la *estrategia de desacuerdo* emprendida desde la Casa Blanca contra los senadores demócratas a fin de dejar a estos últimos en la encrucijada entre paralizar la aprobación de la LSI y quedar vulnerables ante las críticas del ejecutivo a unas semanas de las elecciones legislativas, o pasar una reforma incómoda a los ojos de una de sus cúpulas clientelares. En la segunda se hace referencia a cómo utilizaron la presidencia y el Partido Republicano el tema de la seguridad interna para ganar contiendas senatoriales clave en las elecciones de medio periodo de noviembre de 2002. La negativa demócrata a aprobar una LSI que incluyera provisiones tendientes a debilitar ciertos derechos sindicales aduciendo motivos de seguridad nacional, dio a los estrategas republicanos una poderosa herramienta retórica a fin de acusar a sus contrapartes de obstruir los esfuerzos gubernamentales para garantizar la protección de la ciudadanía de Estados Unidos vía la creación del DSI. Por último, se exponen las conclusiones de la investigación.

CAPÍTULO 1

Marco teórico de las relaciones ejecutivo - legislativo

El proceso de reorganización del aparato de seguridad interna de Estados Unidos se desarrolló en un contexto inusual en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo de ese país. Las elecciones generales del 7 de noviembre de 2000 habían originado dos resultados peculiares. En primer lugar, por cuarta ocasión en la historia estadounidense, un candidato había ganado la presidencia por la vía indirecta del Colegio Electoral pero sin lograr la mayoría en el voto popular.³⁶ El republicano George W. Bush derrotó a su adversario demócrata, el entonces vicepresidente Albert Gore, tras obtener 271 asientos en el Colegio Electoral por 266 de su contrincante. Sin embargo, Gore alcanzó 539,898 votos populares más que Bush (50,996,039 contra 50,456,141 para el republicano).³⁷ En segundo término, los resultados en las elecciones legislativas celebradas ese mismo día, dividieron los 100 escaños del Senado en un perfecto 50-50 para republicanos y demócratas. Esto significó un empate numérico jamás visto en todo el siglo XX. Ahora bien, con el voto de calidad del recién elegido vicepresidente de la nación, Richard Cheney, el Partido Republicano consiguió la mayoría fáctica en esa cámara. Por su parte, los republicanos en la Cámara de Representantes sí lograron conservar el liderazgo de la anterior legislatura

³⁶ Las otras tres ocasiones ocurrieron en 1824 (John Quincy Adams derrota a Andrew Jackson por decisión de la Cámara de Representantes. Ninguno de los dos candidatos había obtenido la mayoría de los asientos en el Colegio Electoral necesarios para ganar la presidencia. A pesar de haber conseguido más votos populares y más lugares en el Colegio Electoral, los representantes no dieron el triunfo a Jackson), 1876 (Rutherford Hayes (republicano) derrota a Samuel Tilden (demócrata) tras una crisis de resultados en los estados de Florida, Luisiana, Oregon y Carolina del Sur. Tilden había ganado 200 mil votos populares más que Hayes, pero quedó un voto atrás en el Colegio Electoral; esto se revisa más a detalle y a manera de comparativo en el capítulo 2), y 1888 (Benjamin Harrison (republicano) obtuvo 233 asientos en el Colegio Electoral contra 168 de Grover Cleveland (demócrata). Cleveland, quien a la postre se convertiría en el único presidente en fungir en dos periodos no consecutivos (1885-1889 y 1893-1897), perdió su reelección en 1888 aun cuando aventajó por poco más de 95 mil votos populares a Harrison); (cfr., John Alden, *Rise of the American Republic*, Nueva York, Harper & Row, 1963).

³⁷ G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, op. cit., p. 580.

con un rango de 9 curules sobre los demócratas (221-212).³⁸ Sin embargo, éste era el menor margen de ventaja de una bancada mayoritaria sobre la oposición desde 1953 –recuérdese cómo ese año también fue el último en el cual se había generado un escenario de control del Partido Republicano en los poderes ejecutivo y legislativo.

Según la tipología rescatada por Roger Davidson,³⁹ los comicios de 2000 dieron paso a la conformación de un *gobierno de partido* o *gobierno unificado*, es decir, un solo instituto político, el Partido Republicano, controlaba tanto la presidencia, como el liderazgo en las dos cámaras del poder legislativo. No obstante, dicho estado del equilibrio de fuerzas partidistas apenas duraría unos meses. En junio de 2001, el Senado volvió al control de la oposición demócrata tras la renuncia al Partido Republicano de James Jeffords, legislador por Vermont.⁴⁰ Los demócratas conservaron sus 50 senadores, los republicanos bajaron a 49, mientras Jeffords se proclamó independiente –aunque su registro legislativo a partir de entonces marcó una clara tendencia a respaldar al Partido Demócrata.⁴¹ Entonces, de acuerdo a la categorización de Davidson, se presentó un estatus de *gobierno de mayoría trunca*, esto es, el poder ejecutivo y sólo una de las cámaras legislativas –en esta oportunidad la de representantes— estaban bajo el mando de un partido. Este cambio de

³⁸ Además de 2 independientes tendientes a unirse en las votaciones del pleno a los demócratas. *Ibid.*, p. 391.

³⁹ Roger H. Davidson, “The Presidency and the Congress”, en Michael Nelson (ed.), *The Presidency and the Political System*, Washington, CQ Press, 1984, p. 381.

⁴⁰ En mayo de 2001, el senador republicano por Vermont, James Jeffords, decidió convertirse en independiente y adherirse a los legisladores demócratas en la mayoría de las votaciones. Este cambio se hizo efectivo a partir de junio de ese año. El argumento formal fue sentirse ajeno a lo que él llamó las crecientes tendencias conservadoras del Partido Republicano con las cuales estaba en constante desacuerdo. Jeffords destacó sus desavenencias con el presidente Bush y con el liderazgo republicano en materia de educación, presupuesto, política fiscal, defensa antimisiles, energía, y medio ambiente; (*cfr.*, James Jeffords, *Statement of Senator Jim Jeffords, “Declaration of Independence”*, 24 de mayo de 2001, (http://jeffords.senate.gov/~jeffords/press/01/05/05242001party_change.html)).

⁴¹ Jeffords se retiraría del Senado en 2006 después de 18 años de servicio en dicha cámara legislativa.

posesión en la mayoría senatorial durante una misma legislatura bienal únicamente ocurrió en una ocasión durante todo el siglo XX, en circunstancias en extremo particulares.⁴²

Lo anterior fue una visión general de cuál era el mapa político estadounidense, referido a los poderes ejecutivo y legislativo de gobierno, en el instante de los ataques terroristas del 11-S. El presidente Bush no sólo era parte de un gobierno de mayoría trunca —lo que ya en sí tiene sus desventajas para la Casa Blanca—, sino además cargaba con el estigma de haber ganado los comicios de 2000 como el segundo candidato con más votos populares a favor. Esta debilidad concerniente al terreno de la legitimidad democrática del mandato presidencial, se agudiza si se toma en cuenta que la proclamación del triunfo de Bush debió pasar por la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos. A reserva de detallar este hecho en el capítulo 2, es importante subrayar la excepcionalidad de la actuación del máximo tribunal en la definición del resultado electoral.

La Constitución estadounidense no contempla de manera formal la participación directa de órgano alguno del poder judicial en el proceso de elección del jefe del poder ejecutivo. De hecho, la calificación de la legalidad de las elecciones no es materia del texto constitucional en la Unión Americana. La razón de ello se plasma en el artículo II de la Constitución cuando se responsabiliza a las legislaturas estatales de la designación de sus representantes al Colegio Electoral.⁴³ De acuerdo con esto, los legislativos locales se hallan,

⁴² Durante el 83° Legislatura en el Senado de Estados Unidos hubo dos cambios en la mayoría partidista de esta cámara. El Partido Republicano obtuvo la mayoría senatorial al ganar 48 escaños contra 47 de sus oponentes demócratas en los comicios generales de 1952. En julio de 1953, el Partido Demócrata recuperó el control del Senado tras el fallecimiento de dos legisladores republicanos. Sin embargo, en junio de 1954, después de dos decesos más, ahora de senadores demócratas, los republicanos retomaron su mayoría de 48-47 y un independiente.

⁴³ “Cada Estado nombrará, del modo que su legislatura disponga, un número de electores igual al total de los senadores y representantes a que el Estado tenga derecho en el Congreso, pero ningún senador, ni representante, ni persona que ocupe un empleo honorífico o remunerado de los Estados Unidos podrá ser designado como elector”; (*Constitución de Estados Unidos de América*, artículo II, sección 1, fracción 2, *loc. cit.*).

en principio, por encima de cualquier otro poder al interior de su estado. Si las leyes estatales contemplan o dejan espacio para la intervención de otros actores como tribunales judiciales, funcionarios del poder ejecutivo, u otro tipo de instancias ciudadanas, queda bajo el criterio y las reglas particulares de cada legislatura local. En diversas ocasiones en la historia estadounidense, las cortes supremas de justicia estatal han interferido en los procesos electorales de sus localidades, ya sea dirimiendo controversias o validando resultados. En 2000 fue la primera oportunidad en que la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos expidió un resolutive acerca de un conflicto electoral local. Los comicios de 2000 se resolvieron tras la orden de la corte suprema federal de detener el recuento total de las boletas en el estado de Florida. El equipo de campaña del aspirante presidencial demócrata, Al Gore, había solicitado en tribunales un conteo voto por voto ante presuntas irregularidades en el escrutinio de los sufragios, el cual no le había favorecido. La suspensión del recuento mantuvo la ventaja original de Bush sobre Gore en ese estado, acreditando así al candidato republicano los 25 asientos floridenses al Colegio Electoral, suficientes a fin de superar a su contrincante demócrata por 5 delegados. Estos sucesos dejaron interrogantes con respuestas inextricables: ¿qué habría sucedido si el conteo hubiese proseguido?; ¿habría sido proclamado Bush el 43° presidente de Estados Unidos? Por último, una duda de menos enredo en su dilucidación es: ¿cómo afectaron estos hechos la legitimidad del mandatario entrante en 2001? Como ya se señaló, es materia del capítulo 2 tratar el análisis de la legitimidad aplicada en el caso del presidente estadounidense.

Por lo pronto, este capítulo 1 se aboca al estudio de las relaciones ejecutivo-legislativo en Estados Unidos. El presente apartado se divide en tres secciones. La primera versa sobre una precisión teórica fundamental para esta tesis, es decir, explicar por qué he decidido cambiar el término “*tiempos de guerra*” por el de *tiempos de crisis de seguridad*

nacional dentro del argumento de Jacobson y Kernell. Cabe recordar que, de acuerdo con estos autores, “un estado de guerra...fortalece de manera importante a la Casa Blanca en relación con otras instituciones de gobierno –el Congreso, las agencias administrativas y las cortes. Los tiempos de guerra (*wartime*) crean oportunidades para que los presidentes puedan cambiar el equilibrio de poder a su favor”.⁴⁴ Probablemente el 11-S haya desencadenado la llamada *guerra contra el terrorismo* pero, en sí, este fenómeno ni es una guerra convencional, ni ha cobijado a George W. Bush durante toda su gestión. Por tanto, es necesario acotar la afirmación de Jacobson y Kernell. En la segunda parte se presentan, a la luz del escenario de *gobierno de mayoría trunca*, distintas consideraciones teóricas en el contexto de las relaciones ejecutivo-legislativo en Estados Unidos. Finalmente, la tercera sección subraya las principales características de la relación entre la Casa Blanca encabezada por George W. Bush y la legislatura del 107º Congreso en los meses previos al 11-S.

1.1 Las precisiones al término *tiempos de guerra (wartime)*

Con la finalidad de acotar el concepto de *tiempos de guerra* y suplantarlo por el de *tiempos de crisis de seguridad nacional*, es relevante hacer dos precisiones. En primer lugar, Jacobson y Kernell, así como la mayoría de quienes se refieren a la era posterior al 11-S para Estados Unidos–suponemos que por lo menos hasta la finalización oficial de la ocupación militar de ese país en Irak—, hablan de un estado de guerra o de *tiempos de guerra* aun cuando el gobierno estadounidense no ha emitido ninguna declaración oficial de

⁴⁴ G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics in Wartime*, op. cit., p. 3.

guerra desde 1942.⁴⁵ Sin embargo, la no oficialmente declarada *guerra contra el terrorismo*, justificación —legítima o no— para las intervenciones en Afganistán e Irak, ha sido la respuesta de Estados Unidos frente a los que el presidente Bush llamó “actos de guerra” del 11-S. Entonces, el término *wartime*, a pesar de su inexactitud desde el punto de vista legal, se encuentra señalado en la inmensa mayoría de la literatura relativa al 11-S.

La segunda precisión al argumento de Jacobson y Kernell atañe al uso del término *tiempos de guerra*. En estricto sentido, éste se usaría a fin de nombrar al lapso entre una declaración de guerra y la finalización del conflicto vía un armisticio o la rendición de alguna o algunas de las partes involucradas. En un sentido más amplio, *tiempos de guerra* pudiera definir el periodo entre el inicio de una operación militar de gran escala y la conclusión de la misma tras la consecución del objetivo de alguna de las partes —por ejemplo, repeler a un agresor, derrocar un régimen hostil, acabar con una controversia o imponer ciertas condiciones por la fuerza— o por mutuo acuerdo de los bandos. No obstante, para fines de lo que intentan explicar Jacobson y Kernell, *tiempos de guerra* es un concepto ambiguo en lo particular e inexacto en lo general. Es ambiguo en el caso específico de la era posterior al 11-S porque el objetivo a vencer en la “guerra”, el

⁴⁵ De acuerdo con la Constitución de Estados Unidos de América, el Congreso es la única instancia gubernamental autorizada para declarar la guerra a un Estado extranjero; (*Constitución de Estados Unidos de América*, artículo I, sección 8, *loc. cit.*). Estados Unidos sólo ha declarado la guerra a un país extranjero en once oportunidades en toda su historia: Reino Unido (1812), México (1846), España (1898), Alemania y Austria-Hungría (1917), Alemania, Japón e Italia (1941), y Hungría, Bulgaria y Rumania (1942); (*cfr.*, Republican Study Committee, *Information Regarding Declarations of War*, Policy Brief, 13 de septiembre de 2001). El resto de las operaciones militares estadounidenses fuera de su territorio nacional (*e.g.* los conflictos armados en Vietnam, Corea, Afganistán o Irak) fueron autorizadas por el presidente en su calidad de comandante supremo de las fuerzas armadas, sin necesidad de obtener una declaración de guerra del legislativo. Incluso en los casos de Corea (1950-1953) y en la primera incursión en Irak (1991), la intervención estadounidense estuvo avalada por resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Aunque la facultad presidencial de desplegar tropas estadounidenses fuera de su territorio fue acotada en 1973 tras la aprobación de la Resolución de Poderes de Guerra (*War Powers Resolution*) —por medio de la cual el mandatario debe notificar al Congreso cualquier envío de efectivos militares al exterior con 48 horas de anticipación y se limita el tiempo de la operación a un máximo de 60 días salvo que, en su momento, se obtenga una extensión del legislativo (P.L. 93-148, *War Powers Resolution*, secciones 3, 4 y 5)—, el titular del Ejecutivo ha continuado con la preeminencia en la toma de decisiones en este respecto.

terrorismo, es un enemigo sin Estado, sin rostro claro e, incluso, con nimias probabilidades de ser derrotado, es decir, el conflicto tiene el potencial de ser ilimitado. El posible carácter infinito del conflicto haría a los *tiempos de guerra* una constante y no una variable en el análisis de la política estadounidense.

Por otra parte, aun si en un momento dado se declarase el total desmembramiento de la organización terrorista responsable de los eventos del 11-S –Al-Qaeda—, o se ordenara la desmovilización de las tropas estadounidenses de Irak, o hipotéticamente se anunciara el fin de la *guerra contra el terrorismo*, *tiempos de guerra* continuaría como un término inexacto en el argumento. La historia de las dos principales guerras no declaradas de Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX –Corea y Vietnam— ejemplifica esa inexactitud. Los presidentes responsables de mandar el pleno despliegue de sus tropas en esas oportunidades –Harry Truman y Lyndon Johnson, respectivamente—, sólo tuvieron el equilibrio de poder institucional a su favor en un espacio temporal más acotado que el *tiempo de guerra* arriba definido. Un indicador de ello fue su respectiva debilidad para reelegirse para un segundo mandato,⁴⁶ la cual tuvo en ambos casos buena parte de su origen en la poco exitosa prolongación de los conflictos armados.⁴⁷ Entonces, para lograr un

⁴⁶ Lyndon Johnson llegó al poder en Estados Unidos tras el asesinato de John Kennedy en noviembre de 1963. Entre esa fecha y enero de 1965 (un año y dos meses), Johnson ejerció un periodo trunco de gobierno. De acuerdo con lo establecido en la XXII Enmienda de la Constitución de Estados Unidos (aprobada en 1951), si un presidente estuviera al frente de la Casa Blanca por un lapso menor de dos años, éste tendría el derecho de competir por la presidencia en los siguientes comicios como si estuviese postulándose por un primer periodo de gobierno. Así, Johnson estuvo habilitado constitucionalmente como aspirante presidencial tanto en la elección de 1964 como en la de 1968.

⁴⁷ Harry Truman envió sus tropas a Corea en 1950. El conflicto se prolongó y, aunque se controló la invasión de los norcoreanos a Corea del Sur, la intervención de Estados Unidos en la guerra se volvió impopular. En la elección presidencial de 1952, Truman trató de buscar su reelección sin importarle sus bajos niveles de aceptación a principios de ese año (22 por ciento en febrero), antes de los comicios preliminares del Partido Demócrata. Tras su primer descalabro en las primarias de su partido, Truman se retiró de la competencia. Lyndon Johnson decidió desplegar masivamente sus tropas en Vietnam en 1964 con el respaldo de la resolución legislativa conocida como la del Golfo de Tonkín. La medida fue popular, en especial porque se publicó el hecho de que el inicio abierto de las hostilidades respondía al ataque de torpederos norvietnamitas contra acorazados estadounidenses anclados en el Golfo de Tonkín. Sin embargo, la que intentó ser una

concepto más preciso, es necesario identificar en qué momento o cuáles son las circunstancias específicas dentro del *tiempo de guerra* que permiten el fortalecimiento del poder presidencial estadounidense señalado por Jacobson y Kernell.

Con el propósito de demarcar ese lapso de tiempo se puede apelar de nuevo a la figura de prestigio popular que plantea Neustadt. Mientras la ciudadanía perciba que el trabajo del ejecutivo esté bien hecho, la fuerza del prestigio popular mantendrá al presidente en una buena posición en su relación con el legislativo. En los casos de Corea y Vietnam, los índices de aprobación de Truman y Johnson, respectivamente, se fueron diluyendo conforme las guerras proseguían sin el triunfo de las tropas de Estados Unidos. En realidad, en ambas oportunidades, la población respaldó incondicionalmente a su comandante en jefe de las fuerzas armadas en el primer momento del conflicto, o sea, cuando hubo una percepción de crisis de seguridad nacional. Algo parecido ocurrió con George W. Bush en 2001. La población confió en el liderazgo del presidente en turno con un criterio *a priori* acerca de su eficacia para responder a una amenaza contra su país, ya sea el miedo a la expansión comunista en la Guerra Fría —en tiempos de Truman y Johnson—, o el pánico a otro ataque terrorista masivo en territorio estadounidense —en el caso de Bush. En general, una crisis de seguridad nacional es achacable a agentes externos, razón por la cual no habría motivos para dudar de la capacidad de quien comanda las

estrategia ofensiva rápida y definitiva —si bien no tan agresiva e impopular como resultó la insinuación de utilizar armas nucleares contra Vietnam del Norte del candidato republicano a la presidencia en los comicios de 1964, Barry Goldwater—, terminó como una larga e impopular guerra. Cuatro años más tarde, el mandatario se retiró de la contienda por la nominación del Partido Demócrata en marzo de 1968, justo en el clímax de la guerra de Vietnam y con niveles de aprobación en declive, los cuales alcanzaron su punto mínimo en agosto de ese año (35 por ciento). (Para los datos sobre los niveles de aceptación de los presidentes de Estados Unidos desde Harry Truman, refiérase a, Frank Newport y Joseph Carroll, “Bush Job Approval at 29%, Lowest of His Administration”, *Gallup News Service*, 10 de julio de 2007, (<http://www.gallup.com/poll/28093/Bush-Job-Approval-29-Lowest-Administration.aspx>); Jeffrey M. Jones, “Bush’s High Approval Ratings Among Most Sustained for Presidents”, *Gallup News Service*, 7 de noviembre de 2001, (<http://www.gallup.com/poll/5032/Bushs-High-Approval-Ratings-Among-Most-Sustained-Presidents.aspx>) (este último reporte incluye datos desde Dwight Eisenhower)).

fuerzas de defensa en última instancia. Esto contrasta, por ejemplo, con la naturaleza de una crisis económica, en particular en el caso de Estados Unidos. Con mucha frecuencia, los responsables directos de las crisis económicas en la Unión Americana —al menos desde que esa nación adquirió su estatus de potencia económica mundial— son factores internos. De esta manera, al estallar una crisis económica se genera una percepción popular *a posteriori* de incompetencia del ejecutivo y sus decisiones en esa materia. Aun si el mandatario en turno presentara algún plan de recuperación económica con hipotéticas opciones de éxito, su prestigio popular tendría demasiadas dificultades para restablecerse.⁴⁸

Aquí vale la pena detenerse a fin de indicar que una amenaza a la seguridad nacional no sólo puede provenir del exterior. Bajo el enfoque tradicional del concepto de seguridad nacional, únicamente una amenaza externa —casi siempre procedente de otro Estado o estados bien identificados— tendría el potencial de ocasionar una crisis de seguridad nacional. No obstante, de acuerdo con Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap de Wilde, con el surgimiento de enfoques más amplios de seguridad, ya son tomados en cuenta actores transnacionales, los cuales pueden o no estar adscritos a un Estado específico.⁴⁹ Esta definición ampliada de las amenazas a la seguridad nacional también plantea la posibilidad de que el peligro provenga de actores al interior del Estado afectado (por ejemplo, narcotráfico, terrorismo y otras formas de delincuencia organizada). Ciertos problemas

⁴⁸ Sobre el efecto de las crisis económicas en la credibilidad de un presidente, Stephen Skowronek describe el siguiente ejemplo: “La Gran Depresión [emanada de la crisis bursátil de 1929] convirtió la retórica de prosperidad económica enarbolada por la administración del presidente Herbert Hoover y del Partido Republicano en una burla, lo cual generó un reto para los republicanos encarnado en la elaboración de una respuesta a la crisis, un factor que provocó la fractura de sus cuadros y la debacle republicana. La propuesta de Roosevelt [contrincante demócrata de Hoover en su intento por reelegirse en 1932] no se sustentaba ni en propuestas sustantivas ni en la ideología, sino en la percepción generalizada de la incompetencia de los republicanos ante una tragedia económica nacional”; (Stephen Skowronek, “Presidential Leadership in Political Time”, en Michael Nelson (ed.), *op. cit.*, p. 91).

⁴⁹ Barry Buzan, Ole Weaver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998, pp. 2-3.

sistémicos originados por políticas internas desatinadas (pobreza, mal estado de la economía, deficiencias en el sistema de procuración de justicia, fallas en los servicios de inteligencia, descontento social) pueden engendrar escenarios fértiles para estas amenazas. Todo este último razonamiento se refiere a posibles factores internos que propician, ya sea por omisión, negligencia y/o desatención, la génesis de una amenaza contra la seguridad nacional. Aplicado esto al 11-S, los ataques fueron producto de infiltrados externos en territorio estadounidense pero, según el reporte final de la Comisión Nacional sobre los Ataques Terroristas contra Estados Unidos, la comunidad de inteligencia de ese país tuvo información relevante de la inminencia de semejante peligro y no actuó acorde a la gravedad de los datos.⁵⁰

El informe de la comisión investigadora de los ataques del 11-S no se publicó sino hasta julio de 2004. Este documento revela ciertos indicios de negligencia por parte del aparato de seguridad nacional de Estados Unidos respecto a la atención del inminente riesgo a una acción violenta de al-Qaeda en su territorio. En cualquier caso, en la inmediatez de los acontecimientos de septiembre de 2001, pocos subrayaban la pobre actuación del gobierno de Bush en labores de prevención antiterrorista, considerando —claro está—lo que la susodicha comisión informó casi tres años después. Con esto en mente, para fines de esta tesis sólo interesa la reacción de la ciudadanía tras los actos terroristas, es

⁵⁰ En dicho reporte se dice que el 6 de agosto de 2001, la CIA entregó al presidente un documento titulado “*Bin Ladin Determined to Strike in US*” (“Bin Laden decidido a atacar en Estados Unidos”) como parte del informe diario sobre seguridad, donde se planteaba por primera vez en la administración Bush la eventualidad de un ataque directo de al-Qaeda contra objetivos en territorio de Estados Unidos. Antes, el 6 de julio de ese año, los reportes de inteligencia informaban de la cercanía de una agresión “‘espectacular’, cualitativamente distinta a cualquier otra cometida hasta esa fecha” de bin Laden, la cual estaría dirigida a intereses estadounidenses en alguna o algunas partes del mundo —no en Estados Unidos. A mediados de julio, otro informe habló de una posposición de máximo dos meses (o sea, finales de agosto o principios de septiembre) de los planes de bin Laden. Sin embargo, reporta la comisión, ni el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), ni el Grupo de Seguridad Contraterrorista (*Counterterrorism Security Group*) agendaron reunión alguna con el propósito de analizar o profundizar acerca de dicho informe; (*cfr.*, *The 9/11 Commission Report*, National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Washington, 2004, pp. 259-262).

decir, su demostración de apoyo casi unánime e incondicional al presidente como líder indiscutible en la recién desencadenada crisis de seguridad nacional.

Ahora bien, el efecto de respaldo casi automático al jefe del ejecutivo estadounidense después del inicio de una crisis de seguridad nacional, puede no sólo desaparecer sino, incluso, tornarse en contra del presidente –como le pasó a Truman y Johnson. Jeffrey Tulis advierte sobre los riesgos que conlleva “rutinizar” una crisis, es decir, no ofrecer siquiera señales de avance en la resolución del problema; en el caso de una crisis de seguridad –no importa si es nacional, interna o pública—, eso implicaría no generar cuando menos la percepción de que las acciones emprendidas han tenido algún éxito en el combate o aplacamiento de la amenaza correspondiente. Para Tulis, “el peligro de la ‘rutinización’ de las crisis es que el sistema político pierde su capacidad de gobernar de manera adecuada durante una emergencia”.⁵¹ Comúnmente, en una contingencia económica, tanto la Casa Blanca como el Capitolio tienen un peso específico similar en lo concerniente a la adscripción de responsabilidades. En una crisis de seguridad nacional, aunque el poder legislativo tiene importantes herramientas para intervenir en su solución, como asignar presupuestos a las dependencias de defensa y autorizar al presidente el despliegue de las tropas, es el comandante en jefe de las fuerzas armadas quien posee la iniciativa y, por tanto, la mayor responsabilidad. Así, al “rutinizarse” una crisis de seguridad nacional, es el mandatario el actor dentro del sistema político que deteriora sus capacidades gubernativas y, en consecuencia, menoscaba su posición en el equilibrio de poder ejecutivo-legislativo. Por último, una crisis “rutinizada” deja de ser crisis y se convierte en un problema crónico. Es aquí donde concluyo la acotación del concepto

⁵¹ Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1987, p. 22.

tiempos de guerra usado en Jacobson y Kernell para reemplazarlo por *tiempos de crisis de seguridad nacional*.

1.2 Revisión teórica de las relaciones ejecutivo-legislativo

Como ya se mencionó en la introducción de esta tesis, Richard Neustadt asume la premisa de que el presidente domina la relación con el legislativo.⁵² Asimismo, este autor privilegia el análisis de las características particulares del individuo que ocupa la presidencia en turno y establece categorías básicas de estudio como el prestigio popular, la reputación profesional entre la élite política en Washington, y el poder de persuasión. Dichas categorías influyen en la manera en la cual el mandatario maximiza la utilización de las facultades ejecutivas y las herramientas legislativas que le otorga la Constitución de Estados Unidos. Otros enfoques metodológicos más empleados en la actualidad, en especial aquellos centrados en dar mayor trascendencia al examen del entramado institucional del sistema político estadounidense, emanaron en buena medida como críticas o teorías complementarias a la de Neustadt. Cabe mencionar que este es un ejemplo de la transición metodológica en la ciencia política estadounidense de los enfoques conductistas a los institucionalistas.⁵³ En esta tesis, los enfoques institucionales tratados se podrían inscribir en el llamado institucionalismo histórico descrito por Peter Hall y Rosemary Taylor en su texto *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Según estos autores, el institucionalismo histórico considera a la “organización institucional del [sistema] político...como el principal factor para estructurar la conducta colectiva y generar así

⁵² R. Neustadt, *op. cit.*, p. 7.

⁵³ Peter A. Hall y Rosemary Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalisms”, Colonia, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 96/6, junio 1996, p. 5.

distintos resultados”.⁵⁴ Esta clase de marco teórico desestima ideas como la de Neustadt acerca de otorgar preeminencia a características individuales de conducta, en este caso del jefe del ejecutivo. Aunado a ello, los institucionalistas tienden a jerarquizar al poder legislativo con cierta preponderancia frente al ejecutivo. Esto responde a que el entramado constitucional estadounidense, la institución fundamental y fundacional del sistema político de ese país, en realidad prescribe facultades limitadas al presidente. No obstante, como señalan Jacobson y Kernell, los verdaderos poderes de la presidencia no dependen tanto de la Constitución como los del Congreso.⁵⁵

Hall y Taylor delinean otros dos grandes tipos de institucionalismo. En primer lugar está el institucionalismo de elección racional. Este establece que, en el caso del Congreso como actor principal en el sistema político estadounidense, los legisladores no toman decisiones de forma individual respondiendo a sus preferencias e información disponible a fin de obtener el mejor resultado racionalmente hablando. En cambio, los congresistas actúan en el contexto de las instituciones dentro de las cámaras legislativas –comités, reglas procedimentales, bancadas partidistas, coaliciones internas especializadas en algún tema de la agenda política (*caucuses*)—y es ahí donde “reducen los costos de transacción por llegar a acuerdos y permitir la generación de ganancias producto de las negociaciones con otros legisladores, posibilitando así la aprobación de legislaciones estables [...] y solucionando muchos de los problemas de acción colectiva habitualmente presentes en las legislaturas”.⁵⁶

En segundo término se encuentra el institucionalismo sociológico. Los partidarios de estas vertientes de institucionalismo complejizan la discusión al poner énfasis en “el carácter altamente interactivo y mutuamente constitutivo de la relación entre las

⁵⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁵ G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, *op. cit.*, p. 242.

⁵⁶ P. Hall y R. Taylor, *op. cit.*, p. 11.

instituciones y la acción individual”.⁵⁷ De esta manera, los institucionalistas sociológicos sí toman en cuenta las motivaciones y conducta particular del individuo, pero reconocen que los únicos medios por los cuales puede ejercer acción son las instituciones y las herramientas derivadas de ellas. Asimismo, los teóricos del institucionalismo sociológico resaltan cómo las decisiones racionales del individuo se enmarcan en un entorno socialmente constituido o, utilizando un concepto más complejo, se originan en un sistema cultural determinado.⁵⁸ En el capítulo 2 de esta tesis, cuando se lleva a cabo la reflexión teórica sobre la legitimidad de la autoridad aplicada a la figura presidencial estadounidense, se toma prestada de la esfera de la sociología la categorización de Max Weber concerniente a las formas de autoridad legítima. Sin embargo, al trasladarla al análisis comparativo propuesto con el objetivo de ilustrar qué factores políticos pueden incidir en la fortaleza de la legitimidad de un presidente, el enfoque que ocupo es más de corte histórico y no sociológico. Además, la tendencia de mi estudio en dicho capítulo es a enfocarme en cómo las circunstancias históricas se combinan con la conducta particular de los individuos, en especial del mandatario en turno, para trazar el curso de los acontecimientos.

En cuanto al planteamiento central de esta tesis –los límites del poder presidencial dentro de sus relaciones con el Congreso aun en *tiempos de crisis de seguridad nacional* cuando se supone que, de acuerdo con Jacobson y Kernell, el presidente adquiere una fortaleza inusual frente a las demás instituciones de gobierno—, mi perspectiva se enfoca en el grado de eficiencia del mandatario para utilizar las herramientas constitucionales conferidas a su investidura con el propósito de impulsar su agenda. Este enfoque se adscribe más al institucionalismo histórico que a un modelo conductista porque es el

⁵⁷ *Ibid.*, p. 15.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 16.

individuo quien se desempeña bajo las reglas de las instituciones. A pesar de esto, no se debe menospreciar la forma en la cual las percepciones de los actores políticos respecto a los elementos de la conducta presidencial identificadas por Neustadt inciden en la potenciación del uso de los poderes constitucionales del ejecutivo. En el evento de una crisis de seguridad nacional, las modificaciones del factor subjetivo del prestigio popular y de las características objetivas del poder de persuasión y la reputación profesional, tienen un papel principal —si bien no exclusivo— en los cambios del entorno estratégico de la política estadounidense. Por ello es que la discusión acerca de la legitimidad presidencial entendida no sólo en términos sociológicos e institucionales, sino también considerando variables históricas y conductuales, ocupa un lugar preponderante en este trabajo y se le dedica un extenso capítulo. Finalmente, en mi opinión, las relaciones ejecutivo-legislativo, entendidas como la interacción de estos dos poderes en la toma de decisiones de gobierno, sí están regidas por el marco constitucional y, por tanto, en teoría sí se está en presencia de una hegemonía legal del Congreso por encima del resto de los poderes gubernamentales. Sin embargo, factores ajenos a la Constitución, como los rasgos de conducta tipificados por Neustadt, poseen el potencial de equilibrar y hasta de inclinar la balanza de poder a favor del presidente sin haber introducido un ingrediente legal adicional al esquema constitucional.

Después de haber hecho las anteriores precisiones, en adelante esta sección se dividirá en tres grandes partes. El criterio utilizado en esta división responde a tres niveles de análisis de las relaciones ejecutivo-legislativo. Primero, se plantea una discusión acerca del poder presidencial dentro del sistema gubernamental estadounidense con base en la tipología clásica de Richard Neustadt y sus críticos. Segundo, se hace un acercamiento a la relación entre el presidente y su partido político, en particular con sus representantes en el

Congreso. Por último, se exponen los puntos teóricos más relevantes de las formas de interacción de la Casa Blanca con sus opositores en el Capitolio, poniendo como marco un escenario políticamente ventajoso para el presidente sobre el Congreso en alusión al entorno posterior al 11-S.

1.2.1 Discusión sobre el poder presidencial estadounidense

En términos generales, Roger Davidson dice que “la capacidad presidencial para controlar la agenda política es una medida de su liderazgo”.⁵⁹ La pregunta aquí es, ¿cuáles son los parámetros que delinean dicha capacidad? Con el propósito de acotar este tema, el cual es motivo de acalorados debates entre los especialistas en la materia, me refiero a dos grandes ramas del estudio del poder presidencial ya esbozadas en párrafos anteriores. Por un lado, aquella basada en el enfoque conductista de Richard Neustadt. Por el otro, los planteamientos de corte institucionalista de Stephen Skowronek (histórico) y Charles Cameron (de elección racional).

Ya anteriormente se mencionaron los puntos fundamentales de la argumentación de Neustadt. Primero, el presidente es el actor principal dentro del sistema político estadounidense. Segundo, los factores primordiales para analizar las capacidades del poder presidencial se remiten a características de conducta individual de quien ostenta la jefatura del ejecutivo. Éstas pueden resumirse en tres elementos básicos: prestigio popular, reputación profesional, y poder de persuasión. El prestigio popular es un concepto subjetivo y de juicio producto de la percepción que tenga la ciudadanía del desempeño del presidente.⁶⁰ El desempeño está vinculado también con la reputación profesional, la cual se

⁵⁹ R. Davidson, *op. cit.*, p. 371.

⁶⁰ R. Neustadt, *op. cit.*, p. 73.

define por la denominada *comunidad en Washington*. Este grupo comprende a todos aquellos actores políticos inmersos en el proceso de toma de decisiones en el gobierno federal como legisladores, magistrados de la Suprema Corte, miembros del gabinete presidencial, cabilderos, altos oficiales militares e, incluso, los gobernadores de los estados. Para Neustadt, el mandatario tiene la capacidad de, por medio de sus acciones, demostrar sus facultades de liderazgo sobre el resto de los actores políticos en Washington. Si el presidente tuviera una pobre reputación profesional, ello no habría dependido en esencia del juicio de los integrantes de la *comunidad en Washington*, sino de su propia ineficacia para construirla.⁶¹ Por último, el grado de su reputación profesional determina la magnitud del poder de persuasión del presidente. Neustadt pone énfasis en la inobjetable separación de poderes prescrita en la Constitución de 1787, pero añade que los creadores de la ley suprema de Estados Unidos instituyeron “un gobierno de instituciones separadas compartiendo poderes”.⁶² Esta precisión se lleva a cabo para explicar por qué el presidente cuenta con el poder de persuadir a los congresistas y así participar de lleno en el proceso legislativo. Es importante recordar que, de acuerdo con el texto constitucional estadounidense, el presidente sólo cuenta con una facultad legislativa: la ratificación o, en su defecto, el veto de las leyes aprobadas en el Congreso.⁶³ En Estados Unidos, el presidente no cuenta con un poder explícito de iniciativa legislativa.⁶⁴ Por ello, el presidente debe atenerse a las reglas constitucionales y hacer sus propuestas legislativas

⁶¹ *Ibid.*, p. 68.

⁶² *Ibid.*, p. 29.

⁶³ *Cfr.*, *Constitución de Estados Unidos de América*, artículo I, sección 7, *loc. cit.*

⁶⁴ A diferencia del caso mexicano, el cual establece con claridad la facultad constitucional del presidente de la República para presentar iniciativas de ley (*cfr.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 71), el jefe del ejecutivo en Estados Unidos puede presentar iniciativas sólo si lo hace por medio del patrocinio de algún representante o senador, tal como cualquier otro ciudadano, funcionario o grupo de interés que no pertenezca al Congreso; (G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, *op. cit.*, p. 224).

como cualquier ciudadano, o sea, presentarla ante un congresista y convencerlo de que éste la presente en su calidad de jefe del ejecutivo.

Lynn Ragsdale habla del planteamiento Neustadt como “una metodología para el estudio de la presidencia [cuya premisa es que] la mejor manera de tratar dicho cargo es por medio del estudio de quien lo ocupa, y la mejor forma de estudiar [a este personaje] es basándose en una serie de análisis de estudios de caso, los cuales examinan el uso presidencial del poder personal”.⁶⁵ Esta afirmación de Ragsdale pone énfasis en la relevancia que tiene para Neustadt revisar caso por caso a los presidentes para un adecuado examen del ejercicio del poder presidencial. Tal como se dijo con anterioridad, la exploración de las percepciones acerca del desempeño del mandatario es un punto total en dicha labor. Neustadt entiende que el desempeño presidencial depende de su manera particular de encarar los acontecimientos de su tiempo. Ahora bien, Neustadt llega incluso a concederle al presidente cierta facultad para controlar la ocurrencia de algunos eventos. Para este autor, “el presidente no cuenta con el firme control sobre la mayoría de los eventos; sin embargo, si es posible identificar algunos que él podría manufacturar. [El presidente] dependerá de ciertos acontecimientos para captar la atención popular; en ocasiones, con habilidad y suerte, él podría propiciar un acontecimiento”.⁶⁶ No obstante, Neustadt previene: “el enemigo del prestigio [presidencial] es la irrealidad: las esperanzas sin sustento, los acontecimientos inesperados, y las consecuencias inaceptables que la población percibe en su vida cotidiana, las cuales de inmediato relaciona de alguna forma

⁶⁵ Lynn Ragsdale, “Personal Power and Presidents”, en Robert Y. Shapiro, Martha Joint Kumar y Lawrence R. Jacobs (eds.), *Presidential Power. Forging the President for the Twenty-First Century*, Nueva York, Columbia University Press, 2000, p. 33.

⁶⁶ R. Neustadt, *op. cit.*, p. 86.

con [el desempeño] de ‘ese hombre en la Casa Blanca’”.⁶⁷ Al aplicar estos postulados al caso de la gestión de George W. Bush, aun cuando la evidencia está más allá del espacio temporal de esta tesis, resulta familiar el tema de la irrealidad como elemento nocivo contra el prestigio. En buena medida, el declive de los niveles de aceptación popular de Bush posterior a la caída del régimen de Saddam Hussein en 2003 se debió a la confirmación de que, como habían reportado los inspectores de Naciones Unidas antes de la invasión estadounidense a Irak, los iraquíes no estaban en posesión de armas de destrucción masiva. La justificación primordial para la intervención militar en territorio iraquí fue la supuesta tenencia de esa clase de arsenales por parte de Hussein.⁶⁸

En contraste con la perspectiva conductista de Neustadt, los institucionalistas como Cameron y Skowronek centran más su explicación de las capacidades del poder presidencial en el análisis del entorno y no de los atributos del individuo. Cameron afirma que el núcleo del estudio no son las habilidades personales del mandatario sino las reglas de los distintos *juegos políticos* del sistema institucional estadounidense. Cameron invita a distinguir con claridad las reglas específicas de cada proceso político en la relación ejecutivo-legislativo, por ejemplo, las nominaciones del presidente para magistrados a la Suprema Corte de Justicia, el poder de veto, las órdenes ejecutivas, la ratificación senatorial

⁶⁷ *Ibid.*, p. 89.

⁶⁸ En octubre de 2004, un equipo de inspectores estadounidenses encabezado por Charles A. Duelfer concluyó que no existían armas de destrucción masiva en Irak al momento de comenzar la ofensiva militar de Estados Unidos en marzo de 2003. No obstante, no se descartaba la posibilidad de que, de continuar en el poder, Saddam Hussein planeaba reanudar su programa nuclear cuando mejorara la mala situación económica producto de las sanciones económicas impuestas por Naciones Unidas en la década de 1990. Unos meses después, en marzo de 2005 —curiosamente ya transcurridas las elecciones presidenciales de 2004 y consumada la reelección de Bush—, se publicó un anexo al informe de 2004 donde se desestimaba la factibilidad de la reanudación del programa nuclear iraquí; (*cfr.*, “Report Discounts Iraqi Arms Threat”, *The Washington Post*, 6 de octubre de 2004; “Panel’s Report Assails C.I.A. for Failure on Iraqi Weapons”, *The New York Times*, 29 de marzo de 2005; “Democrats Criticize Claim on Iraqi Arms”, *The Washington Post*, 23 de junio de 2006).

de los tratados internacionales, el juicio político, entre otros.⁶⁹ De acuerdo con Cameron, cada uno de estos procesos plantea diferentes dinámicas y, por tanto, posibilidades de ejercicio de poder para los actores involucrados. Además, dichas dinámicas se modifican dependiendo del equilibrio de fuerzas entre la Casa Blanca y el Capitolio, es decir, si el presidente tiene o no bancadas afines a sus políticas en las cámaras del Congreso. Así, Cameron sólo toma en cuenta a las estructuras institucionales, pero desestima el peso específico del prestigio popular, el cual, a mi parecer, también tiene el poder para alterar la dinámica de los *juegos políticos*. Muestra de ello fue que, a pesar de no contar con mayorías claras de su partido en el 107° Congreso, George W. Bush pudo llevar adelante los temas prioritarios de su agenda —al menos en los instantes críticos de la crisis de seguridad nacional emanada del 11-S—cuyo avance se hallaba empantanado antes de septiembre de 2001.

En el caso del panorama posterior al 11-S se pueden reconocer muchos *juegos políticos* interconectados como la asignación de fondos adicionales en materia de defensa militar, la aprobación legislativa para que el presidente pudiera despachar a las fuerzas armadas hacia Afganistán e Irak, o la reorganización del aparato de seguridad interna. Este último punto tiene, a su vez, una interesante diversidad de *juegos políticos* que van desde la propuesta de fundar un gran departamento de Estado dedicado a la seguridad interna (legislar un reacomodo institucional de la rama ejecutiva), la federalización de empleados particulares dedicados a la seguridad aeroportuaria (aprobar una expansión de la base burocrática), la negociación de puntos en las agendas de las bancadas republicanas y demócratas en condiciones de preponderancia de los temas de seguridad, hasta quizás el de

⁶⁹ Charles Cameron, “Bargaining and Presidential Power”, en R. Y. Shapiro, M. J. Kumar y L. R. Jacobs (eds.), *op. cit.*, p. 47.

mayor trascendencia en términos del cambio en el equilibrio de poder: las estrategias partidistas de posicionamiento electoral ante los comicios legislativos de medio periodo de 2002. Más adelante en este inciso se desarrolla con mayor amplitud la cuestión de los *juegos políticos*.

En el ámbito del institucionalismo histórico, Skowronek reconoce tres factores de influencia en los alcances de la política presidencial en Estados Unidos: la Constitución, la situación nacional y el cambio político.⁷⁰ Sin duda, el texto constitucional pone sobre la mesa las herramientas a disposición de los principales actores federales en el sistema político estadounidense. Este punto parece inobjetable desde cualquier marco teórico propuesto. La situación nacional puede entenderse como un conjunto de acontecimientos que definen las prioridades de acción de los poderes de gobierno. En teoría, al deberle sus cargos a la ciudadanía, el jefe del ejecutivo y los congresistas se desempeñarían de tal forma que los resultados de sus decisiones les garantizaran el favor popular en los siguientes comicios. Incluso si el presidente en turno estuviera por dejar su cargo ante la imposibilidad de reelegirse para un tercer periodo, el interés del inquilino en turno de la Casa Blanca sería allanar el terreno a fin de facilitar la victoria del candidato de su partido en la disputa por sucederle. La situación nacional por sí misma no aumenta o disminuye el poder presidencial. Como bien señala Skowronek, “los presidentes influyen en —así como su liderazgo es mediado por— la generación y la degeneración de los órdenes políticos”.⁷¹ Esta afirmación añade el elemento del desempeño, tan importante en el razonamiento de Neustadt. Hasta este punto no hay contradicción con Neustadt.

⁷⁰ S. Skowronek, *op. cit.*, p. 87.

⁷¹ *Ibid.*, p. 128.

Sin embargo, Skowronek indica: “el reloj del liderazgo presidencial se rige por los tiempos políticos y no por los históricos”.⁷² Esto resulta cierto en la mayoría de las oportunidades, aunque esta aseveración queda corta al intentar explicar las razones del incremento del liderazgo presidencial tras el 11-S. Probablemente, Skowronek reviraría esta crítica aduciendo que una situación nacional extraordinaria como el 11-S exacerba las facultades constitucionales del jefe del ejecutivo en su calidad de comandante supremo de las fuerzas armadas. La pregunta aquí sería: ¿por qué tendría que aumentar el liderazgo presidencial en todas las esferas de decisión, aun si éstas no corresponden al ámbito de acción del comandante supremo de las fuerzas armadas? Con base en el argumento de Neustadt, esto no responde sólo a los poderes presidenciales previstos en la Constitución sino a factores vinculados con el prestigio popular del mandatario. Esto no significa que un presidente con elevado prestigio popular tenga un poder ilimitado para controlar, por ejemplo, al Congreso. No obstante, el ejecutivo sí adquiriría ventajas importantes con el propósito de apelar al favor de la ciudadanía y así promover otros asuntos de su agenda. Por último, en concordancia con los postulados de Skowronek, el impulso a dichos temas será más viable cuando se les relaciona con criterios de seguridad nacional. Esto ocurrió en el caso de la legislación del Departamento de Seguridad Interna (DSI) de 2002 cuando la Casa Blanca –y en buena medida el Departamento de Defensa—defendió la implementación en la nueva secretaría de Estado de una reforma burocrática rechazada por los sindicatos gubernamentales. La justificación básica de añadir esa reforma era la necesidad de contar con un sistema burocrático más eficiente y que no pusiera en riesgo la operación del aparato de seguridad nacional a causa de determinadas reglamentaciones sindicales. Como se detalla en el capítulo 3, la reforma burocrática fijaría algunas restricciones a los derechos

⁷² *Ibidem*.

de negociación colectiva de los empleados del DSI si así se estimara conveniente aduciendo motivos de seguridad nacional.

En lo referente al elemento del cambio político, Skowronek coincide con Cameron y con el resto de los modelos institucionalistas en que el presidente puede ver disminuido su liderazgo si el equilibrio de fuerzas partidistas en el Congreso no le favorece. En cambio, de acuerdo con el argumento de Neustadt, no importa si el ejecutivo no cuenta con bancadas afines en el legislativo. Si el desempeño del mandatario es adecuado y tiene la capacidad de convencer a la ciudadanía de ello, los congresistas tenderán a mesurar su oposición a la Casa Blanca si no desean ser castigados por el electorado en los siguientes comicios.

Aquí cabe hacer un paréntesis para recalcar que el estudio de Neustadt se centra, como se lee en el título de su obra cardinal, *Presidential Power and Modern Presidents*, en la llamada *presidencia moderna* iniciada a plenitud durante la administración de Franklin D. Roosevelt (1933-1945). La *presidencia moderna* surge a partir del segundo cuarto del siglo XX como consecuencia de un paulatino proceso de nacionalización de la política pública estadounidense, es decir, del traslado de varias funciones gubernamentales de jurisdicción estatal o distrital a la esfera de acción de los poderes federales en Washington.⁷³ Sin entrar demasiado en detalles, de acuerdo con Jacobson y Kernell, la *presidencia moderna* incrementó las facultades del jefe del ejecutivo en sus facetas de administrador y legislador.⁷⁴ Uno de los símbolos de la *presidencia moderna* es la Oficina

⁷³ Cfr., G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, op. cit., p. 254.

⁷⁴ Una explicación detallada de las características de la presidencia moderna puede encontrarse en G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, op. cit., pp. 254-271.

Ejecutiva del Presidente (OEP) creada con la Ley de Reorganización de 1939.⁷⁵ La OEP se constituyó con el objetivo de ofrecer al presidente un cuerpo de asesores propios en distintos temas, otrora sólo del dominio de los especialistas en cada secretaría de Estado del gabinete, quienes fungirían como vínculos directos entre la Casa Blanca y las secretarías de Estado. Estos asesores son nombrados por el presidente y no requieren de ratificación legislativa para asumir sus cargos, además de estar exentos de la obligación de comparecer ante el Congreso como sí lo haría un secretario de Estado –aunque algunas oficinas sí presentan reportes a los congresistas. Por si fuera poco, las agencias de la OEP gozan de autonomía presupuestaria, o sea, sus ingresos y egresos son asignados por la presidencia con base, por supuesto, en los recursos totales otorgados al ejecutivo por el legislativo. La Oficina de Seguridad Interna (OSI), establecida por George W. Bush unos días después del 11-S, se incorporó a la OEP con todas las prerrogativas correspondientes. Desde el principio, muchos legisladores, en particular del Partido Demócrata, criticaron la adición de la OSI a la OEP porque esto impedía el escrutinio del Congreso sobre sus labores y resultados. En el capítulo 3 se estudia la OSI con mayor detalle.

⁷⁵ La Ley de Reorganización de 1939 (disponible para referencia en la dirección electrónica (<http://www.ssa.gov/history/pdf/fdr.pdf>)) surgió como consecuencia de la presentación –en 1937– del informe del Comité Presidencial de Manejo Administrativo (*President's Committee on Administrative Management*), mejor conocido por el apelativo de Comisión Brownlow. El presidente Franklin D. Roosevelt creó este comité con el propósito de evaluar la necesidad de contar con un equipo de asesores propio con autoridad suficiente para elaborar recomendaciones a las diversas dependencias del gabinete ejecutivo en los asuntos relativos a la administración pública. La Comisión Brownlow aconsejó la formación de un cuerpo de asesores dentro de la Casa Blanca con la finalidad de consolidar los medios de vinculación y comunicación con las secretarías de Estado; (*cfr.*, G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, *op. cit.*, p. 268). En un principio, la OEP sólo se integró por cinco oficinas: la Oficina de Presupuestos (actualmente la Oficina de Administración y Presupuesto (Office of Management and Budget), la Oficina de la Casa Blanca (la cual aglutina a los colaboradores más cercanos al presidente y a la que, con el paso de los años, se han ido integrando agencias como el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), el Consejo Nacional Económico (*National Economic Council*), el Consejo de Seguridad Interna (*Homeland Security Council*), y la Oficina Militar de la Casa Blanca (*White House Military Office*), entre otras), así como las extintas Agencia Federal de Seguridad (*Federal Security Agency*), el Comité Nacional de Recursos (*National Committee of Resources*), y la Agencia Federal de Obras (*Federal Works Agency*). Para 2008, la Oficina Ejecutiva del Presidente cuenta con 10 agencias –incluida la Oficina de la Casa Blanca y sus componentes. En el apéndice E se enlistan las oficinas de la OEP.

Otra característica capital de la *presidencia moderna* es la capacidad del presidente para dirigirse al público masivo del país a través de los medios de comunicación electrónicos. Antes de la expansión de la radio, primero, y de la televisión, poco después, la clase política en Washington experimentaba demasiadas dificultades si pretendía hacer llegar su mensaje a todos los rincones del país. En términos relativos, poco se sabía del presidente fuera de Washington y otros centros de poder. Buena parte de las noticias acerca de la Casa Blanca que llegaban a los habitantes de la mayoría de las comunidades de Estados Unidos pasaban por la voz y la pluma de quienes sí estaban cerca de ellos: la prensa, las estructuras partidistas estatales, y los congresistas en sus respectivas demarcaciones. A partir del auge de los medios de comunicación electrónicos, el presidente adquirió una herramienta trascendental. En palabras de Barbara Sinclair, “el presidente puede enfocar la atención del público hacia un asunto o problema en particular con mayor efectividad que cualquier otro actor político [en Estados Unidos]”.⁷⁶

Lo anterior da paso a la reflexión a otro concepto del poder presidencial derivado de la *presidencia moderna*, la denominada *presidencia retórica*. Acerca de este tema, Jeffrey Tulis destaca que “apelar directamente al favor popular ha sido el elemento central de una estrategia política que ha resultado en una impresionante cadena de éxitos partidistas, incluyendo recortes presupuestarios, reformas fiscales, un importante incremento en la capacidad militar, y en el apoyo a otras políticas sociales y diplomáticas”.⁷⁷ Tulis hizo esta apreciación refiriéndose al caso de la presidencia de Ronald Reagan (1981-1989). Indudablemente, cada administración desde Franklin Roosevelt ha

⁷⁶ Barbara Sinclair, “Hostile Partners: The President, Congress, and Lawmaking in the Partisan 1990’s”, en Jon R. Bond y Richard Fleisher (eds.), *Polarized Politics. Congress and the President in a Partisan Era*, Washington, CQ Press, 2000, p. 142.

⁷⁷ J. Tulis, *op. cit.*, p. 4.

tenido su propio estilo para utilizar la *presidencia retórica*. En 2002, durante el proceso de legislación del DSI, George W. Bush usó este recurso con la finalidad de dirigirse a los ciudadanos estadounidenses y acusar a la bancada demócrata en el Senado de retrasar la aprobación de la Ley de Seguridad Interna (LSI) por preferir defender a una de sus clientelas, los sindicatos de trabajadores gubernamentales, en vez de velar por los intereses de la mayoría de la ciudadanía. Según Bush, mientras más se tardaran los senadores en dar luz verde a la LSI, mayores serían los riesgos a la seguridad interna de Estados Unidos al no contar con el marco institucional apropiado para protegerse de la amenaza del terrorismo. Por si fuera poco, algunos legisladores republicanos calificaron la defensa demócrata de los sindicatos como un acto antipatriótico. Aseveraciones de esta índole tocaron las conciencias de los ciudadanos en varios estados donde los asientos senatoriales demócratas se encontraban en peligro de cambiar de partido. Como se detallará en el capítulo 3, el número de escaños recuperados por el Partido Republicano en los comicios de medio periodo de 2002 sería suficiente para devolver la mayoría en el Senado a los correligionarios del presidente.

De regreso al argumento de Tulis, él habla de que la política estadounidense está regida por dos constituciones: la de 1787, la cual establece las reglas aplicables a las instituciones de gobierno —Congreso, presidencia, y poder judicial—y una segunda constituida por el entendimiento contemporáneo por parte del público y del mandatario en turno sobre el carácter del sistema constitucional y del papel del mismo presidente en su funcionamiento.⁷⁸ Por último, en la reflexión hecha al principio de este capítulo respecto a la imprecisión del término *tiempos de guerra*, me referí, en alusión a un postulado de Tulis, a los riesgos de “rutinizar” un estado de crisis. En este sentido, Tulis menciona que

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 17-18.

uno de los dilemas fundamentales para no conducir al fracaso la *presidencia retórica* “es el proveerse de medios institucionales enfocados en manejar los momentos de crisis sin convertir las herramientas de poder a su disposición en esta clase de situación —e incluso la misma crisis—en rutina”.⁷⁹ A manera de comentario fuera del espacio temporal de esta tesis, a la luz del desarrollo del segundo periodo de George W. Bush (2005-2009) en la Casa Blanca y del debilitamiento de su prestigio popular, su reputación profesional, y su capacidad de persuasión, en especial en el asunto de la *guerra contra el terrorismo*, podría decirse que el estado de crisis emanado del 11-S se ha “rutinizado”. Sin embargo, en los meses inmediatos posteriores al 11-S, específicamente entre septiembre de 2001 y noviembre de 2002, el lapso correspondiente al estudio de caso tratado en esta tesis, la crisis de seguridad nacional producto de los ataques terroristas estaba en su apogeo.

Los críticos de Neustadt como Lawrence Jacobs y Robert Shapiro señalan que “aunque *Presidential Power and Modern Presidents* permanece como una guía para el estudio de la presidencia [en Estados Unidos], esa obra ya no ofrece una hoja de ruta confiable que represente el consenso entre los académicos contemporáneos”.⁸⁰ Estos autores resumen los comunes denominadores de los análisis institucionales —los cuales, según ellos, han trascendido a Neustadt— en dos. Primero, estos estudios identifican las características y reglas organizacionales asociadas con entidades gubernamentales específicas, así como el análisis de su impacto en la toma de decisiones políticas. Segundo, los enfoques institucionales se abocan a examinar las relaciones y características políticas, en especial aquellas referentes a la composición ideológica y partidista del Congreso,

⁷⁹ *Ibid.*, p. 22.

⁸⁰ Lawrence Jacobs y Robert Y. Shapiro, “Conclusion: Presidential Power, Institutions and Democracy”, en R. Y. Shapiro, M. J. Kumar y L. R. Jacobs (eds.), *op. cit.*, p. 489.

además de los patrones en las relaciones entre los poderes de gobierno.⁸¹ Asimismo, Jacobs y Shapiro son tajantes al decir que “la conducta de un presidente ya no puede ser entendida [...] otorgando preponderancia a aspectos personales”.⁸² Es cierto, tal vez Neustadt peca de radicalismo en su afirmación acerca de la preeminencia absoluta del poder ejecutivo por encima del resto de los poderes de gobierno estadounidense. No obstante, Neustadt sí reconoce la relevancia de las instituciones.

En mi opinión, si bien la figura presidencial es en realidad una institución más dentro del sistema político de Estados Unidos, también tiene la peculiaridad de ser la única cuya imagen se centra en una sola persona —a pesar de que la institución presidencial consta de toda una gama de oficinas especializadas y equipos de asesores. Sin ahondar en terrenos más en las esferas de análisis de la sociología, la antropología, y la psicología, por muy institucional que sea el cargo del individuo, éste no deja de serlo en esencia, o sea, no pierde sus características de conducta. Los factores de conducta tienen un papel incuestionable en el desempeño de las personas pero, por ejemplo, a diferencia de lo sucedido con un congresista, el proceder del presidente tiende a resaltar dentro de un entorno de acción colectiva.⁸³ La personalidad de un individuo depende en cierto porcentaje de su entorno (la determinación de la magnitud de la proporción estaría, en el mejor de los casos, en manos de un psicólogo). Así, cualquier enfoque conductista inexorablemente

⁸¹ *Ibid.*, pp. 493-494.

⁸² *Ibid.*, p. 492.

⁸³ Los congresistas —en mayor medida los representantes que los senadores— tienen una capacidad de influencia generalmente circunscrita al ámbito de su jurisdicción. La forma más factible para un congresista de llegar a la palestra nacional es por medio de la coalición con otros de sus colegas legisladores o, en raras ocasiones, con el mismo presidente, con el propósito de impulsar un tema de interés mayoritario entre la ciudadanía y/o de trascendencia estratégica en términos del gobierno. Los senadores poseen un poco más de proyección nacional respecto a los representantes—si bien nunca como el presidente o, incluso, como un candidato o precandidato presidencial—porque representan a un estado de la Unión y no a un distrito poblacional específico, y porque su individualidad tiende a diluirse menos en un órgano de gobierno compuesto por 100 personas (el Senado) que en otro integrado por 435 (la Cámara de Representantes).

lleva implícita la consideración del entorno y en sus razonamientos es imposible la desestimación de éste. La conducta presidencial como variable adquiere una trascendencia digna de tomarse en cuenta y, por si fuera poco, debido a la importancia del jefe del ejecutivo como institución, dicha conducta se convierte en parte del entorno político. Está en cada estudioso de la presidencia establecer la relación de proporcionalidad entre factores conductuales e institucionales en sus respectivos análisis. Como se examina más adelante en el comparativo histórico propuesto en el capítulo 2, el estilo personal de un presidente puede cambiar el rumbo de las relaciones interinstitucionales en Washington, para bien o para mal, sin importar cuán adverso o favorable sea el entorno político. En el caso de George W. Bush, su estilo de gobierno no cambió con el 11-S, pero su entorno político sí se modificó de manera sustancial. De hecho, las limitantes de liderazgo propias de su personalidad, aunadas sin duda a los contrapesos institucionales del Congreso, impidieron a Bush ejercer un control político aún más poderoso en los que, muy posiblemente, hayan sido los instantes más críticos en la historia contemporánea de Estados Unidos.

1.2.2 Discusión sobre las relaciones del presidente con su partido político

Mark Peterson, profesor de la Universidad de California en Los Ángeles, hace una diferencia entre los estudios basados en la figura presidencial como centro de toda discusión respecto a las relaciones ejecutivo-legislativo y al proceso de toma de decisiones, comparados con lo que él llama la perspectiva de las *instituciones en relevo (tandem institutions)*. En su obra *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*, Peterson pone énfasis en “la relación simbiótica entre presidente y

Congreso en la arena legislativa”.⁸⁴ Este autor plantea que las acciones de la Casa Blanca no tendrían ningún sentido si no hubiera una respuesta sincronizada a ellas desde el Capitolio. Esto se debe a la preeminencia del sistema de pesos y contrapesos encarnado en el régimen constitucional estadounidense. La labor de uno de los poderes siempre tendrá una repercusión en la del otro. Por tal motivo, en los siguientes dos subapartados (1.2.2 y 1.2.3) se discute cómo tratan diversos teóricos esa simbiosis entre el presidente y los legisladores en ambas cámaras legislativas. En el inciso 1.2.2, el análisis se centra en la relación entre el mandatario y los miembros de su partido en el Congreso. En el siguiente subapartado (1.2.3), se examinan algunos modelos de interacción entre el ejecutivo y sus opositores en el legislativo. En cuanto a la relación del presidente con su partido —tema del presente inciso— ésta puede dividirse en dos puntos primordiales. Primero, la influencia del jefe de la Casa Blanca en cuestiones electorales, o sea, qué tanto puede incidir en la suerte electoral de sus correligionarios en el legislativo. Segundo, cómo ejerce su liderazgo sobre las bancadas de su partido en el Senado y la Cámara de Representantes.

Desde la perspectiva de Neustadt, los partidos políticos nacionales en Estados Unidos (para fines prácticos el Partido Republicano y el Partido Demócrata) son “confederaciones de instituciones estatales y locales cuyos cuarteles generales —por llamarlo de algún modo— se trasladan a la Casa Blanca cuando uno de sus correligionarios ocupa la presidencia”.⁸⁵ En este sentido, Frank Sorauf coincide con Neustadt y señala que “los éxitos y fracasos del ejecutivo también son los éxitos y fracasos de su partido; su imaginación y vigor son los de su partido”.⁸⁶ Además, el planteamiento de Sorauf va más

⁸⁴ Mark A. Peterson, *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, p. 2.

⁸⁵ R. Neustadt, *op. cit.*, p. 29.

⁸⁶ Frank Sorauf, *Party Politics in America*, Boston, Little, Brown, & Co., 1980, p. 355.

allá e identifica la existencia de un impacto simbólico de la figura presidencial sobre su partido de origen, aun si el jefe del ejecutivo decidiera no intervenir activamente en la vida política de éste. Como es de esperarse, si el presidente goza de altos niveles de aceptación popular, entonces su participación directa en las actividades de su partido –intervención a favor de ciertos candidatos en los comicios internos, ejercicio de su influencia en las bancadas de sus correligionarios en el Congreso, impulso a las campañas legislativas federales—tenderá a incrementarse. No obstante, esto no es algo usual.

Acerca del argumento de Sorauf, es importante hacer algunas precisiones en lo concerniente a la eventual concurrencia del presidente como promotor de las campañas de los congresistas de su partido. Es imprescindible hacer la distinción entre una temporada de elecciones generales, es decir, donde cada cuatro años se eligen –o reeligen—tanto presidente como legisladores, a otra de comicios de medio periodo –celebrados a la mitad de la gestión del ejecutivo—, en los cuales sólo se someten a votación puestos legislativos. A su vez, las elecciones generales tienen dos vertientes. Una, aquella en la que el mandatario en turno busca su reelección. Otra, cuando el presidente ya no puede –o no desea— presentar su nombre en las boletas. Si el jefe de la Casa Blanca es un candidato más en campaña, el impacto simbólico de la figura presidencial en los aspirantes de su partido al Congreso se convierte en un impacto directo, a menos de que cada candidato en particular subraye una postura de lejanía clara con el presidente –algo ni frecuente ni sencillo. Por el contrario, si el mandatario no estuviera en las boletas de noviembre –como en el caso de las elecciones de medio periodo—, la decisión de participar o no en la promoción de los candidatos al Congreso dependería mucho de los niveles de aceptación del presidente.

En general, en las fechas cercanas a las elecciones de medio periodo, los índices de aprobación presidencial no registraron una tendencia favorable durante el siglo XX. Al diagnosticar esta desventaja, los presidentes en funciones preferían mantenerse apartados de los procesos electorales y así intentar no “perjudicar” a sus correligionarios. A pesar de ello, el partido en posesión de la presidencia casi siempre perdía lugares en las cámaras legislativas como resultado de los comicios intermedios. De acuerdo con los postulados de Sorauf, el impacto simbólico de un presidente con bajos niveles de aprobación de todas maneras afecta electoralmente a los congresistas de su partido. En el mismo tenor, David Mayhew destaca que “los cambios nacionales en la tendencia del voto en las elecciones legislativas son normalmente juicios sobre el desempeño del presidente —o, al menos, de lo que se piensa que hace— y no tanto mide [el consentimiento respecto a] las acciones del Congreso”.⁸⁷ De hecho, en el intervalo entre 1900 y 2000, sólo tres mandatarios consiguieron, en elecciones de medio periodo, traducir un elevado índice de aprobación popular en un aumento en la magnitud de las bancadas de su partido en el Capitolio.⁸⁸ Sin embargo, en los primeros comicios intermedios del siglo XXI, los de 2002, George W.

⁸⁷ David R. Mayhew, *Congress. The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, p. 28.

⁸⁸ Los casos referidos corresponden al republicano Theodore Roosevelt (1902), y a los demócratas Franklin D. Roosevelt (1934), y William Clinton (1998). Los tres hicieron intensas campañas al lado de varios de sus correligionarios a fin de impulsar sus respectivas campañas con sus altos niveles de aprobación. A manera de breve referencia, Theodore Roosevelt, quien asumió la presidencia en 1901 tras el asesinato de su compañero de fórmula en la elección general de 1900, William McKinley, consideró pertinente hacer campaña junto a sus correligionarios en 1902. Usualmente, los vicepresidentes que llegan a suceder a un mandatario a causa de la muerte de éste, entran al cargo como personajes casi desconocidos. Roosevelt no era el caso, ya que se caracterizaba por ser un líder carismático dentro de la política estadounidense aun antes de aceptar la nominación vicepresidencial de 1900. En cuanto al éxito de Franklin D. Roosevelt como activo de las campañas legislativas del Partido Demócrata en 1934, este presidente gozaba de elevados índices de aceptación a dos años de haber ascendido a la Casa Blanca. Esto se debió al apoyo de los votantes a las recién aplicadas políticas de recuperación económica de Roosevelt en respuesta a la Gran Depresión agravada, entre otras cosas, por el desplome bursátil del mercado financiero neoyorkino de 1929. Por último, en 1998, William Clinton podía presumir el auge económico de Estados Unidos de la segunda mitad de la década de 1990, además de un índice de aprobación mayor al 65 por ciento, histórico para una temporada de comicios de medio periodo; (cfr., G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, op. cit., p. 199). En 2002, George W. Bush superó esas cifras (recuérdese que en el apéndice A se muestra una tabla con los índices de aceptación de Bush hasta antes de las elecciones intermedias de 2002). Por supuesto, cada caso merecería un estudio detallado que no es objeto de esta tesis —salvo el de Bush que sí lo es y se revisa en el capítulo 3.

Bush utilizó su entonces aclamado prestigio como líder de la *guerra contra el terrorismo* con el propósito de dar un espaldarazo a los aspirantes republicanos al Congreso en estados y distritos controlados por los demócratas pero con alto grado de vulnerabilidad.⁸⁹ La participación activa de Bush a favor de las candidaturas republicanas en puntos clave de la geografía electoral fue tan inusual como exitosa. Por primera ocasión desde 1953, el Partido Republicano asumiría la mayoría en las dos cámaras del legislativo federal. En el capítulo 3 se examinan los casos más notables en las disputas senatoriales de ese año.

En contraste con las visiones teóricas que dan preponderancia al presidente como impulsor o depresor de las posibilidades de elección o reelección de los miembros de su partido aspirantes al Congreso, Barbara Sinclair opina algo diferente. Para Sinclair, “aunque el presidente es considerado como el líder de su partido, los congresistas pocas veces consideran deberle directamente su éxito electoral al mandatario como el único y más importante factor [en ese sentido]”.⁹⁰ Según esta autora, las reglas constitucionales acerca de los métodos de elección del jefe del poder ejecutivo y de los integrantes del poder legislativo fijan procedimientos que aluden a distintos tipos de electorado. Entonces, en unos mismos comicios, la lógica del votante para elegir a su presidente es diferente a la que emplea a fin de elegir a su representante o senador. Del mismo modo, Roger Davidson señala “un declive general en cuanto a la identificación del electorado con los partidos”⁹¹ cuyas repercusiones han aumentado la incidencia del denominado *voto dividido*, entendido éste como la acción del votante de sufragar por dos o más candidatos de partidos diferentes a cargos diferentes. Esta conducta restaría fuerza al elemento del impacto simbólico

⁸⁹ En las elecciones de medio periodo de 2006, la tendencia preeminente en el siglo XX volvió a manifestarse y el partido del presidente no sólo perdió asientos en ambas cámaras, sino también vio la desaparición de sus mayorías en ellas.

⁹⁰ B. Sinclair, *op. cit.*, p.136.

⁹¹ R. Davidson, *op. cit.*, p. 382.

descrito por Sorauf. Asimismo, el *voto dividido* puede ser un factor relevante en la conformación de *gobiernos divididos* —aquellos donde ambas cámaras del Capitolio cuentan con mayorías de un partido opuesto al de la Casa Blanca— o de *mayoría trunca* —como en el 107° Congreso entre junio de 2001 y enero de 2003. En sí, Davidson tiene un significativo punto de su lado: la estadística. Si bien este autor reconoció esta tendencia a mediados de la década de 1980, su dicho se ha comprobado en los años recientes. Entre 1985 y 2001, apenas hubo un periodo de *gobierno unificado* (con William Clinton en el bienio 1993-1995), uno de *gobierno de mayoría trunca* (con Ronald Reagan en el ejercicio 1985-1987), y seis de *gobiernos divididos* (uno con Reagan, toda la gestión de George H. W. Bush, y tres con Clinton). De haber triunfado Al Gore en la elección de 2000, 2001-2003 habría sido otro periodo de *gobierno dividido*.

Ahora, el caso de los comicios intermedios de 2002 es especial y sale de la tendencia correctamente prospectada por Davidson en 1984. Los inusitados niveles de aceptación del presidente Bush, el apogeo de su liderazgo en la *guerra contra el terrorismo*, y la continuación del estado de crisis de seguridad nacional —sostenido en buena medida por la supuesta alianza entre Al-Qaeda y el régimen iraquí de Saddam Hussein—, conformaron un escenario político extraordinario. Los congresistas, en ocasiones incluso los demócratas, prefirieron alinearse con el presidente y la mayoría de sus propuestas. Un ejemplo de ello fue el voto de varios demócratas a favor de dar autorización a Bush para usar la fuerza contra Irak en septiembre de 2002. Además, como se indica en el capítulo 3, no fueron pocos los candidatos republicanos al Congreso quienes no sólo aceptaron sino agradecieron al final al presidente su respaldo en sus respectivas campañas electorales del otoño de 2002.

El segundo rubro en el cual se puede analizar la relación del presidente con su partido en el Congreso es su potencial papel como líder fáctico de las bancadas legislativas.

En palabras de Roger Brown, “los partidos políticos tendrían mucho que ganar si generaran lazos más estrechos con un presidente correligionario [...] Los partidos nacionales han sobrevivido a la creciente distancia entre ellos y los mandatarios más recientes; no obstante, ambas partes habrían podido manejarse mejor si hubiesen asumido una relación de trabajo más congeniada. Después de todo, en un sistema de partidos federales poco centralizados, el presidente funciona como institución unificadora”.⁹² Aquí se expone una visión donde el liderazgo jefe del ejecutivo, ya sea como individuo o como institución, es central para la cohesión de todos los rangos de su partido. Esto no fue así en el pasado. De acuerdo con James Sundquist, durante el prolongado periodo de *gobiernos unificados* en Estados Unidos —*grosso modo* entre las postrimerías de la guerra civil y el inicio de la segunda posguerra mundial— “se consolidó como una doctrina de la ciencia política [estadounidense] el que los partidos políticos eran instrumentos indispensables para mantener la unidad de las instituciones de gobierno”.⁹³ La preeminencia de la figura de los partidos políticos a partir de la segunda mitad del siglo XIX podrá apreciarse con claridad en el comparativo histórico propuesto en el capítulo 2. Tal vez no sea fortuito que el declive de los partidos en su calidad de actores unificadores coincida con el ascenso de la denominada *presidencia moderna*. Cuando las labores administrativas y legislativas de los estados y distritos comienzan a trasladarse a la capital del país, los órganos partidistas locales fueron perdiendo influencia en el espectro nacional. Al recordar la definición de Neustadt, quien ilustra a los partidos como “confederaciones de instituciones locales”, el desenlace natural de la creciente centralización del poder político en Washington será un paulatino descenso en la influencia de los partidos por encima del presidente o de los

⁹² Roger Brown, “The Presidency and the Political Parties”, en Michael Nelson (ed.), *op. cit.*, pp. 330-331.

⁹³ James Sundquist, “A Government Divided Against Itself”, en *The Chronicle of Higher Education*, vol. 38, n. 42, 1992, p. 81.

legisladores. Incluso, según el argumento de Brown, el liderazgo partidista ha ido acercándose a la esfera de la *comunidad en Washington* cuyo actor más notorio es el presidente. En suma, como bien refiere Gordon Hoxie, “el partido ya no fortalece a su presidente”.⁹⁴

Por último, es pertinente hacer referencia a un aspecto relevante en la política estadounidense contemporánea. Ante la mayor frecuencia de *gobiernos divididos* o de *mayoría trunca*, la política partidista ha asumido un papel protagónico en las relaciones interinstitucionales en Washington. Esto no implica un resurgimiento de los partidos como instituciones unificadoras; más bien las bancadas partidistas en el Congreso, ya sean afines u opositoras al presidente, han visto en la unión correligionaria una eficaz herramienta a fin de, según sea el caso, no ser apabullados por el partido en control del poder ejecutivo o no permitir la hegemonía de un grupo opositor en la toma de decisiones por encima de las determinaciones de la Casa Blanca. Para Jon Bond y Richard Fleischer, semejante dinámica ha tenido consecuencias negativas en la operación del sistema político en los últimos años. Según estos autores, “la parálisis (*stalemate*) y el bloqueo (*gridlock*) legislativos se han vuelto términos comunes en el léxico político”.⁹⁵ Por tanto, en lo concerniente a la relación del presidente con su partido en el Congreso, los correligionarios del mandatario tenderán a unirse con el propósito de bloquear aquellas iniciativas desfavorecidas desde el ejecutivo y evitar a éste requerir tomar la decisión de vetarlas o no, con el consecuente costo político de dicha acción. En cambio, las bancadas de oposición estarían propensas a unirse si alguna propuesta del mandatario no conviene a sus intereses o a los de sus clientelas, evadiendo

⁹⁴ Gordon Hoxie, “The Not-So-Imperial Presidency”, en Robert E. Diderico y Allan S. Hammock, *Points of View. Readings in American Government and Politics*, Boston, McGraw Hill, 1998, p. 167.

⁹⁵ Jon Bond y Richard Fleischer, “Polarized Politics: Does it Matter?”, en J. R. Bond y R. Fleisher (eds.), *op. cit.*, p. 187.

entonces la posibilidad de que llegue en forma de ley aprobada hasta el escritorio del presidente para su ratificación. De esta manera, se hace una introducción a la discusión del siguiente inciso acerca de las relaciones de la presidencia con sus opositores en las cámaras legislativas.

1.2.3 Discusión sobre las relaciones del presidente con la oposición en el Congreso

El inusual equilibrio de las bancadas partidistas en el Senado del 107° Congreso de Estados Unidos (2001-2003) propició una igualmente extraña dinámica en la relación ejecutivo-legislativo. Como se dijo al final del inciso anterior, la igualdad de fuerzas políticas en el Capitolio genera una tendencia a la parálisis y al bloqueo en la legislatura federal. La mayor parte de las iniciativas polémicas —entendidas como aquellas refutadas por la mayoría de un partido—, incluso las presentadas después del 11-S, padecieron de retrasos en su aprobación o, más frecuentemente, no pasaban siquiera de su discusión en los comités respectivos. Otro efecto de esto fue que la totalidad de dichas iniciativas conflictivas no llegó hasta la Casa Blanca para su ratificación...salvo una: la Ley de Seguridad Interna de 2002, rechazada y retrasada por los demócratas e impulsada desde la presidencia.⁹⁶ Si el presidente Bush no tuvo necesidad de vetar alguna ley hasta el sexto año de su mandato no es coincidencia. Las fracciones legislativas republicanas pudieron sostener los niveles de unidad suficientes a fin de evitar el ejercicio del veto presidencial. Del mismo modo, los demócratas también fueron capaces de “congelar” ciertas propuestas

⁹⁶ Para fines prácticos no se toma en cuenta la solicitud del presidente Bush para hacer uso de la fuerza militar contra Irak, la cual se presentó formalmente en septiembre de 2002. A pesar de la polémica generada a partir de las poco convincentes justificaciones de la Casa Blanca para emprender una eventual ofensiva con el propósito de derrocar a Saddam Hussein, la aprobación del Congreso no sufrió demasiados retrasos. Como se hará referencia más amplia al respecto en el capítulo 3, el liderazgo demócrata en el Senado prefirió conceder a Bush la autorización solicitada y así eliminar el tema de la agenda de las campañas políticas en los comicios intermedios de noviembre de 2002.

presidenciales. La explicación de esto es que los republicanos tampoco contaban con las mayorías suficientes para superar los bloqueos demócratas.

Ahora bien, el presidente no permanecía inmóvil en los procesos de negociación legislativa, al contrario, su papel fue muy activo, en especial en los meses posteriores al 11-S. Ya al principio de este capítulo se subrayaba que el jefe del ejecutivo posee la facultad constitucional de participar en la génesis de las leyes justo en la parte final de su desarrollo con las herramientas de la ratificación y del veto. La mecánica y las clases del veto serán detalladas un poco más adelante en el apartado 1.3. Para fines de la esta parte de la discusión interesa un elemento informal –es decir, no explícito en la Constitución— emanado del veto: la amenaza de veto.

Cuando la Casa Blanca tiene noticias acerca de la eventual aprobación en el Congreso de una ley cuyo contenido y/o efectos juzgue inconvenientes, el ejecutivo puede hacer manifiesto ante la opinión pública su rechazo a tal legislación antes de que sea sometida a votación en los plenos camerales. Si las condiciones políticas favorecen al presidente –por ejemplo, en momentos de niveles de aceptación popular elevados—, los legisladores podrían ver reducidos los incentivos de sacar adelante la ley en cuestión. Si el mandatario convenciera a los ciudadanos de la inconveniencia de dicha ley, algunos congresistas ponderarían el sentido de su voto por temor a ser castigados por sus electores en los siguientes comicios. La amenaza de veto es una herramienta con un enorme potencial, aunque su aplicación necesita de un escenario político no usual, justo como el existente durante el 107º Congreso. En palabras de Davidson, “los vetos más poderosos son aquellos que nunca son utilizados, pero que meramente se mantienen como una

amenaza”.⁹⁷ En el capítulo 3, en el marco del estudio de caso de la aprobación de la Ley de Seguridad Interna de 2002, se muestra el constante uso que hizo el presidente Bush de esta facultad informal con objeto de imponer la inclusión en la nueva legislación —y, por ende, en las reglas de operación del Departamento de Seguridad Interna creado en virtud de esa ley— de la reforma burocrática enfocada a reducir las prerrogativas sindicales de los empleados gubernamentales —al menos en la nueva secretaría de Estado. Por lo pronto, es pertinente continuar con una revisión teórica sobre la amenaza de veto.

Samuel Huntington advierte que, en un escenario donde la Casa Blanca promueve una ley polémica, “si el Congreso legisla, éste se subordina al presidente; si se rehúsa a hacerlo, se gana la antipatía de la opinión pública. [Entonces], el legislativo puede, ya sea ejercer su poder [como contrapeso del ejecutivo] o aprobar leyes, pero no puede hacer ambas cosas”.⁹⁸ El grado de certeza de esta disyuntiva depende del estado de aceptación del mandatario en turno, o sea, está planteada en razón de la lógica electoral del curso de acción de un congresista o de una bancada partidista. Cuando el presidente goza de altos niveles de aprobación popular, los legisladores deberán evaluar la conveniencia de oponerse a él. Un ejemplo de ello fue el respaldo de varios demócratas a la iniciativa de Bush solicitando autorización para desplegar los ejércitos estadounidenses en Irak. Como se indicó con anterioridad, el liderazgo demócrata estimó conveniente dar su anuencia a Bush a fin de sacar el tema iraquí de la agenda electoral de 2002. Sin embargo, a seis años de distancia de esa decisión, las campañas primarias demócratas pusieron sobre la mesa, en su momento y como parte de sus debates internos, la cuestión de quién de los precandidatos

⁹⁷ R. Davidson, *op.cit.*, p. 373.

⁹⁸ Samuel Huntington, “Congressional Responses to the Twentieth Century”, en David B. Truman, *The Congress and America’s Future*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1965, p. 6.

presidenciales había apoyado o no la resolución sobre Irak.⁹⁹ Para 2008, la medida de invadir territorio iraquí es un asunto distante de ser popular entre los electores, al contrario de cómo fue en 2002. Así, se está en presencia del entorno opuesto: un presidente debilitado por su baja popularidad e, incluso, a punto de dejar su cargo. Ya desde poco antes de la recuperación de las mayorías en ambas cámaras del Capitolio tras los comicios de 2006, Bush ha encarado un medio legislativo difícil. Después de haber empleado su primer veto en julio de 2006, el historial de George W. Bush no sólo dejó de tener en blanco su contabilidad de vetos, sino también se erige –hasta el instante de la conclusión de esta tesis—en el segundo mandatario con el porcentaje más elevado de vetos anulados por el Congreso (20 por ciento).¹⁰⁰

El periodo comprendido en esta tesis –septiembre 2001 a noviembre 2002— presentó un escenario propicio para la mencionada afirmación de Huntington. Dicha premisa se caracteriza por colocar al presidente en una posición de ventaja por encima del Congreso en cuestiones de influencia electoral. El enunciado de Huntington da dos opciones incómodas a los opositores de la Casa Blanca en el Capitolio. Una, la subordinación al mandatario y su claudicación *de facto* a su función de contrapeso al poder

⁹⁹ El senador por Illinois y precandidato demócrata a la presidencia en 2008, Barack Obama, en un acto de campaña llevado a cabo un día después del sexto aniversario del inicio de la ofensiva estadounidense contra Irak, criticó tanto al presidente Bush como a su principal rival en las primarias demócratas, la senadora Hillary Clinton (D-NY), y a su probable adversario republicano en los comicios generales, el senador John McCain (R-AZ), por haber permitido que “la ideología y la política nublaran su juicio” al autorizar el despliegue de tropas a Irak; (*cfr.*, “Obama Criticizes His Rivals On Iraq”, *The Boston Globe*, 20 de marzo de 2008). Cabe recordar que Obama aún no llegaba al Senado en 2002.

¹⁰⁰ Hasta mayo de 2008, Bush había vetado 10 leyes, de las cuales 2 de todas formas fueron promulgadas por la vía de la anulación del veto presidencial. Este mecanismo se explica en el apartado 1.3 de este capítulo. Únicamente Andrew Johnson, cuyo caso será tratado en el comparativo histórico propuesto en el capítulo 2, ha tenido un porcentaje más alto de vetos anulados (52 por ciento). Johnson vetó 29 leyes; de esas, 15 pudieron promulgarse por medio del voto de mayorías calificadas en ambas cámaras legislativas. Para obtener información acerca de los distintos vetos presidenciales en la historia de Estados Unidos refiérase a (http://www.senate.gov/reference/reference_index_subjects/Vetoes_vrd.htm) (registro oficial del Senado de Estados Unidos disponible en internet). Los vetos que ha ejercido George W. Bush se encuentran detallados en la página de internet del Senado a través del vínculo siguiente: (<http://www.senate.gov/reference/Legislation/Vetoes/BushGW.htm>).

presidencial, la otra, el riesgo de aparecer como “bloqueadores” de las políticas de un presidente popular. En cualquier caso, los congresistas no salen bien librados. En un contexto contrario, es decir, un mandatario débil enfrentando un cuerpo legislativo adverso fortalecido, las tendencias legislativas se inclinan a favor del Congreso. En este sentido, Peterson señala que “los asesores presidenciales...no ignoran lo que ciertos miembros del Congreso podrían opinar respecto a determinadas ideas [generadas desde la presidencia] [...] Si se estima que su reacción será negativa, podría ocurrir que ciertos elementos de un determinado proyecto presidencial, incluyendo aquellos considerados de importancia primordial, fueran cambiados o borrados de la agenda legislativa aún antes de ser anunciados”.¹⁰¹ Ahora bien, en concordancia con su teoría de las *instituciones en relevo*, la aseveración de Peterson puede verse en sentido opuesto, o sea, cuando se prevé que la reacción de un presidente popular a una iniciativa de los congresistas no será favorable, éstos lo pensarán dos veces antes de intentar aprobar una ley condenada a ser vetada. Desde la perspectiva de Cameron a propósito de los *juegos políticos* en el sistema político estadounidense, estas dinámicas de anticipación de respuestas se enmarcan en los llamados *juegos de negociación*.

Cameron reconoce dos clases de *juegos políticos* propios de las relaciones ejecutivo-legislativo. En primer lugar, los *juegos de coordinación*, en los cuales se presentan múltiples puntos de equilibrio entre los actores. Esto significa que emprender una acción puede resultar en beneficios equitativos para las partes. Este tipo de juegos es común en escenarios de *gobiernos unificados* donde la Casa Blanca y el Capitolio —controlados por un mismo partido— más bien se coordinan a fin de sacar adelante determinadas políticas públicas. En segundo término se hallan los *juegos de negociación*. En esta vertiente, los

¹⁰¹ M. Peterson, *op. cit.*, p. 39.

actores políticos deben evaluar cuáles son los recursos a su alcance con la finalidad de alcanzar un acuerdo en donde “la división del pastel” les sea lo más benéfica posible.¹⁰² Sin duda, este esquema teórico encaja bien en un ambiente de *gobierno dividido* o de *mayoría trunca*, porque los incentivos para la coordinación entre dos partidos distintos —en especial en un sistema bipartidista como el estadounidense— disminuyen. Cameron subraya cómo “con frecuencia, el poder de los juegos de negociación opera por medio de la ‘anticipación’ [la cual] involucra el cálculo de los eventuales resultados de una política y lo relaciona con las preferencias de los actores”.¹⁰³ Para este autor, con el propósito de obtener las mayores ventajas en los *juegos de negociación*, las partes involucradas —presidente y congresistas— ponderarán las herramientas institucionales a su disposición, primordialmente, con base en el marco constitucional de Estados Unidos. La razón de esto es que los elementos constitucionales tienen la característica de no poder ser ignorados ni alterados con facilidad por ninguna instancia de gobierno—a menos de promoverse una enmienda constitucional casi inverosímil.

En el caso de la presidencia, Cameron destaca al veto como su facultad más poderosa e, incluso, asiente en que “si el presidente cuenta con una estructura [política] favorable para trabajar, él podrá moldear los resultados del *juego de negociación* sin importar los deseos del Congreso”.¹⁰⁴ No obstante, congruente con su enfoque institucionalista, Cameron no da demasiada trascendencia a factores personales del presidente como lo harían los teóricos afines a Neustadt. En cambio, John Gilmour sí incluye en su examen de las negociaciones estratégicas entre los poderes de gobierno el elemento de la popularidad presidencial y dice: “un mandatario muy popular podría estar en

¹⁰² C. Cameron, *op. cit.*, p. 49.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 55.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 65.

mejor posición para...sojuzgar a determinados grupos [legislativos] por medio del veto a sus leyes”.¹⁰⁵ Tras el 11-S, George W. Bush contó tanto con las condiciones estructurales apropiadas como con el elevado prestigio popular que potencian su principal herramienta legislativa. La pregunta pues es, ¿cómo puede utilizar el mandatario ese recurso en su beneficio sin siquiera ejercerlo de manera formal?

Cameron y Peterson resaltan la importancia de la anticipación de respuestas en la relación ejecutivo-legislativo. Bajo un razonamiento simple, las dos grandes reacciones posibles son el acuerdo o el desacuerdo. En el análisis de la cuestión de la amenaza de veto, el punto relevante es el desacuerdo. En 1960, Willmoore Kendall escribió en su ensayo *The Two Majorities* que las tensiones entre la Casa Blanca y el Congreso “aparecen en un contexto en el cual hay un intento o deseo explícito por parte del ejecutivo para ‘hacer’ algo a lo que la bancada mayoritaria en una o en ambas cámaras legislativas estaría propensa a oponerse”.¹⁰⁶ Por su parte, ya en la década de 1990, Gilmour afirma que, con frecuencia, “los políticos rechazan llegar a compromisos porque las ventajas de mantener un desacuerdo son más convenientes que los beneficios de una política ligeramente mejor producto de un acuerdo”.¹⁰⁷ Este autor define a las estrategias de desacuerdo como “aquellos esfuerzos de algunos políticos por evitar la consecución de un compromiso cuando éste pudiera restarles simpatizantes, dañar sus perspectivas de triunfo para la siguiente elección, o dificultarles la obtención de un mejor acuerdo en el futuro”.¹⁰⁸ En una época de polarización política tan clara en Estados Unidos representada en los parejos

¹⁰⁵ John Gilmour, *Strategic Disagreement. Stalemate in American Politics*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1995, p. 127.

¹⁰⁶ Willmoore Kendall, “The Two Majorities”, en *Midwest Journal of Political Science*, vol. 4, n. 4, 1960, p. 318.

¹⁰⁷ J. Gilmour, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 4.

resultados de los comicios generales de 2000, las estrategias de desacuerdo se erigen también como mecanismos de diferenciación partidista.

Tanto el presidente como sus opositores en el Congreso no utilizan de forma directa sus herramientas constitucionales en una *estrategia de desacuerdo*. Según Davidson, “en general, en tiempos de conflicto, los legisladores opuestos al presidente no insisten en aprobar una ley, la cual saben será vetada. Por ello, deciden someter el asunto en cuestión a los votantes, mostrando al mandatario como un funcionario insensible o indiferente [a determinado asunto]. Por supuesto, la presidencia también puede jugar a lo mismo, calificando a sus detractores como irresponsables”.¹⁰⁹ Cuando la Casa Blanca hace pública su amenaza de vetar una ley y el Congreso opta por no enviar la propuesta en cuestión a votación de sus plenos camerales para remitirla, en caso de ser aprobada, al escritorio presidencial en pos de su ratificación o veto, la *estrategia de desacuerdo* sólo se destrabará por medio del veredicto de los votantes en las siguientes elecciones. Entonces, el avance o retroceso a una ley —o a ciertas cláusulas de las mismas— dependerá del éxito partidista en los comicios venideros. Los riesgos de esto son altos, en particular si, como advierte Gilmour, se considera el reducido grado de sofisticación del electorado masivo.¹¹⁰ Todo estribará en la habilidad de cada uno de los actores en disputa para hacer atractivo un tema específico a los ojos de los votantes. Además, para Gilmour, “aquellos candidatos y partidos que no fomenten el entusiasmo [electoral] entre los intereses organizados pueden padecer muchas dificultades [en su afán de conseguir votos]”.¹¹¹

En 2002, aunque fue una coalición de demócratas y republicanos moderados quienes propusieron originalmente la creación de un departamento de Estado abocado a la

¹⁰⁹ R. Davidson, *op. cit.*, p. 373.

¹¹⁰ Cfr. J. Gilmour, *op. cit.*, p. 27.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 39.

protección de la seguridad interna, el presidente decidió hacer suya la iniciativa y modificarla de tal forma que su aprobación fuera inaceptable para sus opositores. La inclusión de las cláusulas a favor de la implementación de una reforma burocrática mal vista por las clientelas sindicales demócratas, facilitaron a la Casa Blanca sostener una *estrategia de desacuerdo* con el objetivo de llevar el tema hasta la arena de las elecciones legislativas de noviembre de 2002. Bush amenazaba con vetar la ley si no se respetaba la incorporación de la reforma. Por su lado, los demócratas prefirieron detener la ley en el Senado —donde tenían una ligera mayoría—e intentaron negociar un compromiso con la presidencia, pero ello fue imposible. Los incentivos de un mandatario popular para presionar respecto a un tema específico y desafiar al Congreso suelen ser elevados. En este sentido, Sinclair aclara que “a menudo, el propósito de una amenaza de veto no es aniquilar una legislación, sino obtener concesiones de parte de la mayoría opositora, la cual tiene grandes diferencias políticas con el ejecutivo, pero carece de la fuerza necesaria a fin de anular sus vetos”.¹¹² Asimismo, al incluir el asunto como parte de los esfuerzos de su gobierno para salvaguardar la seguridad interna de los ciudadanos estadounidenses en el marco de la respuesta a los ataques del 11-S, Bush le añadió a su arsenal de negociación el elemento de su fortalecida legitimidad en su calidad de líder de la *guerra contra el terrorismo*. Como se ha insistido a lo largo de la tesis, el tema de la legitimidad y sus efectos en el poder presidencial es central en esta investigación y será tratado a detalle en el capítulo 2.

Cuando el escenario de la negociación legislativa se trasladó al entorno de las campañas electorales, los altos índices de credibilidad del presidente fueron un activo fundamental para los aspirantes republicanos al Congreso, específicamente en los comicios

¹¹² B. Sinclair, *op. cit.*, p. 145.

senatoriales. Como era de esperarse, varios senadores demócratas con su reelección en juego en 2002 se convirtieron en el blanco de acusaciones de los candidatos del Partido Republicano, quienes los culpaban de retrasar la urgente reorganización del aparato de seguridad interna y, por ende, poner en peligro la seguridad de la ciudadanía. En el capítulo 3 se verá cómo algunos legisladores demócratas fueron tachados de “antipatriotas” porque, según los republicanos, anteponían el bienestar de sus clientelas sindicales al del resto de los ciudadanos. Al final, la *estrategia de desacuerdo* de la Casa Blanca en lo concerniente a la Ley de Seguridad Interna (LSI) concluyó con la casi quirúrgica obtención de los escaños suficientes para recuperar la mayoría republicana en el Senado. Del mismo modo, tras las derrotas senatoriales demócratas, finalizó la parálisis en el proceso de legislación de la LSI y con un voto de 90 a favor y 9 en contra, los senadores pasaron la ley con todas las exigencias presidenciales unos días después de las elecciones.

Una vez terminada la discusión teórica, a continuación se expone un panorama general de cómo funcionaron las relaciones ejecutivo-legislativo entre la toma de posesión de George W. Bush en enero de 2001 y los atentados terroristas de septiembre de ese año.

1.3 Panorama de las relaciones entre George W. Bush y el 107° Congreso antes del 11-S

En 2001, justo en los primeros meses del gobierno del presidente Bush, Lawrence Dodd y Bruce Oppenheimer destacaban que “los resultados electorales de 2000 refuerzan la creciente percepción de que el Congreso y la política estadounidense están ingresando a una nueva era partidista”.¹¹³ Desde la perspectiva de estos autores, el equilibrio de fuerzas entre republicanos y demócratas en el legislativo podría dar incentivos a los congresistas

¹¹³ Lawrence Dodd y Bruce Oppenheimer, “Congress and the Emerging Order: Assessing the 2000 Elections”, en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*, Washington, CQ Press, 2001, p. 367.

del partido del presidente para coaligarse en bloque y así impulsar la agenda gubernamental del mandatario.¹¹⁴ Sin embargo, Dodd y Oppenheimer advirtieron que la consolidación de semejante unión en las bancadas del Partido Republicano estaba condicionada a la homogenización de las agendas partidista, legislativa y presidencial. En este tenor, ambos vislumbraban dificultades serias para la consecución de ese objetivo como “la vulnerabilidad política de algunos miembros [de las fracciones legislativas republicanas], los clivajes políticos en el seno del partido, y los límites de la confianza de algunos legisladores en sus líderes”.¹¹⁵ La cuestionada legitimidad del triunfo electoral de George W. Bush en 2000, además de su enconada lucha previa por la candidatura republicana contra el senador por Arizona, John McCain, significaron golpes directos contra la confianza en el nuevo presidente y en detrimento de las vías de conciliación entre las facciones al interior del partido. Ante estos hechos, la cerrada partición partidista en el Capitolio —de acuerdo con Dodd y Oppenheimer—, en lugar de propiciar la cohesión de los republicanos, podría tornarse en un detonador de parálisis tanto de la agenda legislativa como de la del presidente, en especial en asuntos sin consensos claros en el partido.

¹¹⁴ Esta argumentación se basaba en el planteamiento realizado a principios de la década de 1990 por David Rohde en su obra *Parties and Leaders in the Postreform House*. En ese libro, Rohde propuso por primera ocasión un modelo denominado *gobierno de partido condicionado*. Este autor tomaba en cuenta las reformas a las reglas de operación de la Cámara de Representantes llevadas a cabo durante la década de 1970 —en especial aquellas que fortalecieron la influencia del vocero de dicha cámara— como factores centrales en el resurgimiento de la política partidista en dicho órgano legislativo. Según Rohde, un vocero con mayores poderes se erigiría como líder natural de la bancada mayoritaria en la Cámara de Representantes, convirtiéndose así en un elemento de cohesión para los miembros de su partido. Rhode agrega que una “membresía partidista relativamente homogénea, aunada a un reforzamiento en las fuentes de influencia institucional pudieran ser condiciones necesarias para generar un líder fuerte, pero podrían no ser suficientes. Es probable que una condición adicional requerida sea que dicho líder, al menos hasta cierto punto, en verdad esté dispuesto a ejercer sus facultades y así ser influyente”; (David Rohde, *Parties and Leaders in the Postreform House*. Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 38). Aunque el texto de Rohde se publicó por primera vez en 1991, su teoría de *gobierno de partido condicionado* fue útil en la explicación del auge de sólidos bloques partidistas opositores a la Casa Blanca en la Cámara de Representantes durante el final del gobierno de George H. W. Bush y en las tres cuartas partes finales de la administración de William Clinton; (cfr., L. Dodd y B. Oppenheimer, *op. cit.*, p. 369).

¹¹⁵ L. Dodd y B. Oppenheimer, *op. cit.*, p. 384.

Las “supremacías” de las bancadas republicanas en el 107° Congreso (hasta la ya mencionada salida del senador James Jeffords de las filas del partido), en realidad podrían considerarse un “empate técnico”. En la Cámara de Representantes, les bastaba a los demócratas convencer a 4 de los 221 republicanos (2 por ciento de la bancada) para que, junto con el voto de los 2 legisladores independientes, le arrebataran la mayoría al bloque del partido de Bush. En el Senado, no sólo el empate 50-50 entre enero y junio de 2001 habla por sí mismo. En esa cámara se requiere una *supermayoría* de 60 de 100 votos a fin de detener los debates sobre ajustes a los proyectos de ley, antes de poder ser sometidos a votación definitiva para su aprobación. A esta acción se le conoce en inglés como “*to invoke cloture*”. Si la discusión de las leyes y sus enmiendas continúa, se está en presencia del llamado *filibusteo* (*filibuster*). Esto sucede cuando un legislador se dirige al resto de los senadores con el propósito de exponer las razones para oponerse a una propuesta determinada. Su objetivo no es tanto tratar de atraer a otros congresistas hacia dicha postura, sino retrasar lo más posible un nuevo voto encaminado a cesar los debates (*cloture*). La figura del filibusteo no existe de manera formal ni en la Constitución ni en el Código de Reglas del Senado (*Standing Rules of the Senate*). En la regla XXII de este último código, se detalla el procedimiento de finalización de los debates pero, sin haberse cumplido este proceso, las discusiones pueden seguir por tiempo indefinido.¹¹⁶ Si no se llegan a conjurar los debates, la aprobación de la ley podría posponerse o, en el peor y más frecuente de los casos, abandonarse.¹¹⁷ En la Cámara de Representantes, el filibusteo se eliminó desde mediados del siglo XIX.

¹¹⁶ Cfr., *Standing Rules of the Senate*, United States Senate Committee of Rules and Administration, reglas XIX (*Debate*) y XXII (*Precedence of Motions*), (<http://rules.senate.gov/senaterules/>).

¹¹⁷ Cfr., G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, op. cit., pp. 228-229.

Aun considerando la regla de la *supermayoría* senatorial, la tendencia en el sistema político estadounidense es que poseer una mayoría de 55 escaños —e incluso un poco menos— es bastante manejable. De hecho, sin conocer todavía los resultados de las elecciones generales de 2008, no ha existido una *supermayoría* en manos de un solo partido en el Senado desde que los demócratas la tuvieron en el 95º Congreso (1977-1979) durante la administración de su correligionario, el presidente Jimmy Carter. Ello no ha implicado de modo alguno tres décadas de parálisis legislativa senatorial. Sin embargo, un escenario donde la tenencia de la mayoría en esa cámara la determinaba el voto de desempate del vicepresidente de Estados Unidos era algo no visto desde 1881.¹¹⁸ Según cifras del semanario especializado *CQ Weekly*,¹¹⁹ el presidente Bush tuvo serios problemas para sacar adelante sus iniciativas en el Congreso durante los ocho meses previos al 11-S. En ese periodo, el Senado sólo dio luz verde a 58 por ciento de las propuestas patrocinadas por el mandatario (7 de 12); además, Bush no contó con el apoyo legislativo suficiente a fin de ratificar tanto a varios funcionarios en puestos clave dentro de la administración, como a sus jueces nominados a la Suprema Corte de Justicia. En la Cámara de Representantes, antes del 11-S, el porcentaje de efectividad del presidente fue más alto con 72 por ciento de aprobación de las iniciativas que respaldó abiertamente (13 de 18).¹²⁰ Cabe recordar que esta diferencia con el Senado se debe en buena medida a la inexistencia del filibusteo para los representantes, por lo cual todas las votaciones plenarias se deciden vía la mayoría simple. En contraste, después de los actos terroristas, entre septiembre y diciembre de 2001,

¹¹⁸ Esta afirmación no significa que, en el Senado, el voto de desempate del vicepresidente jamás haya sido usado para desatorar alguna cuestión en dicha cámara.

¹¹⁹ Esta publicación, a pesar de no ser un órgano oficial del Congreso de Estados Unidos, ha sido una referencia útil para investigadores, estudiantes y personas interesadas en seguir de cerca los acontecimientos generados en el Capitolio. Aun cuando no es una gaceta parlamentaria, este semanario da seguimiento puntual a los debates y votaciones en ambas cámaras legislativas estadounidenses.

¹²⁰ *Cfr.*, Jill Barshay, “Bush Starts a Strong Record of Success with the Hill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 2, p. 111.

los números favorecieron de forma casi avasalladora a Bush. En el Senado, pasaron 30 de 31 de sus propuestas (96 por ciento), mientras en la Cámara de Representantes lo hicieron 11 de 12 (91 por ciento).¹²¹ Estas últimas cifras también denotan mayor actividad de la Casa Blanca con los senadores en los cuatro meses finales de 2001. Sin duda, este impulso en las relaciones ejecutivo-senatoriales se explica por el énfasis de la administración Bush en asuntos de política exterior como parte de la *guerra contra el terrorismo*.

La escasa superioridad numérica del Partido Republicano en la 107^o Legislatura se complica al tomar en cuenta la relativa debilidad de las líneas partidistas entre los congresistas de Estados Unidos. Tal como indican Bond y Fleisher, “la investigación empírica demuestra con claridad que los partidos políticos estadounidenses no son tan fuertes como los partidos disciplinados de los sistemas parlamentarios”.¹²² Los legisladores estadounidenses tienden a no necesariamente votar en concordancia con líneas partidistas tan estrictas como en otros países. Por un lado, este factor facilita con frecuencia negociaciones y compromisos bipartidistas¹²³ en algunos asuntos. Por el otro, abre mayores posibilidades de disenso al interior de un grupo parlamentario. La fidelidad de cada congresista al partido que lo postuló al cargo no es automática. Si un legislador evaluase una determinada ley respaldada por su partido como impopular a los ojos de la clientela del distrito o del estado que lo eligió (según se trate de un representante o de un senador), éste no dudará en oponérsele. No obstante, los porcentajes de congresistas proclives a diferir al menos un tercio de las ocasiones con su partido de origen son bajos. Por ejemplo, de acuerdo con cifras de *CQ Weekly*, durante todo 2001, sólo cuatro senadores demócratas y

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² J. R. Bond y R. Fleisher (eds.), *op. cit.*, p. 7.

¹²³ Por bipartidista no se refiere al acuerdo entre dos entidades denominadas partidos políticos, sino a la presencia de legisladores provenientes de dos partidos políticos en un compromiso determinado.

cuatro republicanos —una proporción de menos de 10 por ciento en cada bancada—se opusieron a votos promovidos por sus respectivos partidos en 33 por ciento o más de las oportunidades para hacerlo.¹²⁴

Ciertamente, la eventualidad de un filibusteo o la derrota por votación mayoritaria simple de una iniciativa de ley apoyada por el presidente en el Senado, resultan más factibles cuando la bancada afín al ejecutivo federal está más lejos de la cifra de la *supermayoría*. Ahora, si tampoco el partido de oposición tiene una mayoría contundente — como cuando los demócratas obtuvieron su ventaja de un senador (o dos si se incluye al independiente) a partir de junio de 2001—, el mandatario estadounidense cuenta con una herramienta constitucional de gran utilidad: el veto. Esta facultad se estipula en el artículo I de la Constitución, el referente al Congreso, por lo cual se considera el único poder formal del presidente en materia legislativa. Cuando una legislación ya ha sido aprobada por ambas cámaras del Capitolio, ésta se envía al ejecutivo para su firma. Entonces, el presidente tiene tres opciones fundamentales. Una, firmar y promulgar la ley. Dos, no firmar la ley, hacerle observaciones y comentarios sobre por qué no la aceptó, y regresarla a la cámara de origen a fin de que se discuta de nuevo. Esto se conoce como ejercer un veto presidencial. Aquí, los congresistas pueden tomar dos caminos. Primero, incorporar todas, algunas o alguna de las recomendaciones del mandatario, previo debate, y volver a

¹²⁴ Los legisladores referidos son los demócratas Zell Miller (Georgia) (58 por ciento), Ben Nelson (Nebraska) (42 por ciento), John Breaux (Luisiana) (41 por ciento), y Max Baucus (33 por ciento). Del lado republicano se encontraban en esta categoría Lincoln Chafee (Rhode Island) (50 por ciento), Arlen Specter (Pennsylvania) (40 por ciento), Olympia Snowe (Maine) (36 por ciento), y John McCain (Arizona) (33 por ciento). Como datos anecdóticos, el demócrata Miller terminó por retirarse del Senado en 2004, no sin antes manifestar públicamente y en plena Convención Nacional Republicana, su apoyo a la reelección de George W. Bush en los comicios de ese año; en cuanto al republicano McCain destaca, entre otras cosas, su enconada lucha contra Bush por la nominación de su partido a la presidencia de Estados Unidos en 2000. De concretarse su prospectiva victoria en las votaciones de la convención nacional de su partido en septiembre de 2008, McCain estaría cerca de conseguir la candidatura republicana para intentar suceder a Bush en la Casa Blanca; (*cfr.*, J. Barshay, “Bush Starts a Strong Record of Success with the Hill”, *op. cit.*, p. 113).

presentar la ley bajo las reglas habituales, o sea, se le dará curso como si fuese una iniciativa absolutamente nueva (discusiones en los comités correspondientes, debates en los plenos camerales, votación y, de ser aprobada la ley, envío al presidente para su rúbrica). El segundo camino que se puede tomar en las cámaras después de un veto del presidente es, tras considerar irrelevantes los apuntes de la Casa Blanca —idealmente producto del análisis de los mismos—, someter otra vez a votación la misma ley sin cambios. Si en la cámara de origen la ley consigue aprobarse en esta segunda oportunidad con el voto de dos terceras partes de sus integrantes, se procede a enviarla a la otra cámara legislativa, donde se seguirá el mismo procedimiento. Si también en esa instancia se obtuviera la anuencia de las dos terceras partes de sus miembros, la ley quedaría promulgada sin necesidad de la firma presidencial, es decir, el veto habría sido derrotado (*overriden*).¹²⁵ La tercera opción del presidente al recibir una ley para su firma consiste en ignorar la ley por completo. Si esto ocurre y transcurren diez días (sin contar los domingos) sin haber acción alguna, la ley podrá promulgarse en el legislativo sin la rúbrica ejecutiva. No obstante, si antes de cumplirse ese plazo, el Congreso finaliza su periodo de sesiones sin haber recibido la legislación firmada por el presidente, no habrá autoridad alguna para promulgar la ley y ésta quedará sin efecto.¹²⁶ A esta “no acción” se le denomina *veto de bolsillo* (*pocket veto*).¹²⁷ Por regla, este veto no puede anularse.

Finalmente, es preciso recordar la existencia de lo que se podría caracterizar de manera informal como un tercer tipo de veto, es decir, la amenaza de veto. Para fines de esta tesis, esta faceta informal del veto presidencial es la más relevante porque fue la que

¹²⁵ Cfr., *Constitución de Estados Unidos de América*, artículo I, sección 7, inciso 2, *loc. cit.*

¹²⁶ G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, *op. cit.*, p. 232.

¹²⁷ Las reglas acerca del “veto de bolsillo” se establecen igualmente en el artículo I, sección 7, inciso 2 de la Constitución estadounidense, aunque el término que se le da este procedimiento es vulgar, es decir, no aparece en el texto constitucional.

más estuvo presente en el lapso de tiempo estudiado (septiembre 2001 a noviembre 2002). De hecho, George W. Bush emitiría su primer veto convencional hasta julio de 2006, en una época donde su popularidad declinaba y su prestigio como líder de la *guerra contra el terrorismo* también iba a la baja.¹²⁸

El equilibrio casi perfecto de fuerzas partidistas en el Capitolio consecuencia de los resultados electorales de 2000, no sólo restó poder al presidente Bush y a los legisladores republicanos a causa de reglas como la *supermayoría* senatorial. Las bancadas demócratas en ambas cámaras también tendrían dificultades para aprobar leyes que enfrentaran la oposición de la Casa Blanca por estar lejos de conseguir los 66 senadores y 357 representantes requeridos a fin de vencer un eventual veto presidencial. Así, el “empate técnico” entre republicanos y demócratas en el 107° Congreso no ofrecía muchas oportunidades a iniciativas de ley diseñadas o concertadas bajo estrictas líneas de partido. Tampoco la mediocre popularidad del presidente en los primeros meses de su administración le facilitaba al mandatario inclinar la balanza a favor de su partido. Los acuerdos bipartidistas con el respaldo de la Casa Blanca eran los que mayores posibilidades tendrían de concretarse en leyes, al reducirse los incentivos para emprender un filibusteo legislativo o, en el caso del ejecutivo, para ejercer un veto. En teoría, este escenario funcionaría de manera óptima si tanto el presidente como los congresistas en general asumieran posturas moderadas respecto a los distintos asuntos de interés para el Estado. En la práctica, antes de septiembre de 2001, sólo los temas cuya naturaleza no originaba

¹²⁸ En julio de 2006, Bush ejerció el primer veto de su administración al oponerse a la Ley para el Impulso en la Investigación sobre Células Madre (*Stem Cell Research Enhancement Act of 2005*). Esta legislación suavizaría las restricciones impuestas a la asignación de fondos federales para proyectos de investigación que utilicen células extraídas de embriones humanos; (*cfr.*, “Stem Cell Bill Gets Bush’s First Veto”, *The Washington Post*, 20 de julio de 2006; “In First Veto, Bush Blocks Stem Cell Bill”, *The New York Times*, 19 de julio de 2006; “Bush Makes First Veto on Stem Cells”, *The Christian Science Monitor*, 20 de julio de 2006).

profunda polarización política fueron capaces de materializarse. Así, previo al 11-S, entre las cuestiones de interés para Bush y sin demasiadas esperanzas de prosperar se contaban el proyecto de construir un escudo anti-misiles,¹²⁹ la discusión de una reforma integral a las leyes de inmigración,¹³⁰ y la presión al régimen de Saddam Hussein para reanudar las inspecciones en busca de armas de destrucción masiva en territorio iraquí. La coyuntura de crisis posterior al 11-S modificó de forma sustancial el equilibrio político estadounidense y varias secciones de la agenda presidencial se destrabaron, en particular los relativos a la seguridad nacional.

¹²⁹ Este plan pretende instalar bases y baterías antimisiles en zonas estratégicas tanto en territorio estadounidense (e.g., Alaska), como en ciertos países aliados a Estados Unidos. La justificación inicial de esto era proteger a la Unión Americana ante posibles ataques de misiles adquiridos en el mercado negro por grupos terroristas o de algún tipo de arma balística desarrollada por naciones hostiles. El proyecto significaría un aumento en el despliegue de misiles balísticos estadounidenses, el cual sería violatorio del Tratado ABM (*Anti-Ballistic Missiles Treaty*) firmado en 1972 con la entonces Unión Soviética. A pesar de los amagues de Bush más o menos a la mitad de 2001, el presidente no emprendió acción contundente contra el ABM antes del 11-S. La Casa Blanca ni presionó al Congreso, ni tuvo los argumentos suficientes para denunciar el tratado por cuestiones de seguridad nacional (el documento tenía una cláusula que permitía a las partes anular el pacto en determinadas circunstancias). Como se mencionará adelante en el texto, Estados Unidos abandonaría el Tratado ABM en diciembre de 2001 tras un mandato presidencial unilateral, es decir, sin haber requerido la aprobación del Capitolio.

¹³⁰ Como asunto de interés para México, los intentos de reforma a las leyes de inmigración en Estados Unidos durante la administración de George W. Bush han sido objeto de numerosos análisis. De acuerdo con cifras del *Pew Hispanic Research Center*, alrededor de 6 millones de personas de origen mexicano permanecían en la Unión Americana sin tener un estatus migratorio legal; (Jeffrey S. Passel, *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Washington, Pew Hispanic Research Center, 21 de marzo de 2005, p. 1). Los principales encargados de la política exterior mexicana en tiempos del 11-S —el presidente Vicente Fox y el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda—no cejaban en afirmar que los ataques terroristas de septiembre de 2001 habían sido la causa fundamental de la no concreción de un “acuerdo migratorio” entre México y Estados Unidos. Dicha aseveración es discutible, en especial si se toma en cuenta lo que se ha explicado acerca de las dificultades de aprobar legislaciones sobre asuntos polarizadores en el Congreso. Cabe recordar que varios grupos en el Partido Demócrata vinculados con el sindicalismo estadounidense se oponen a los programas de trabajadores temporales para los actuales indocumentados (la propuesta primordial de Bush). Esto se debe, entre otras razones, a la imposibilidad de los trabajadores temporales de afiliarse a los sindicatos —y así acrecentar su cifra de votantes clientelares— y al potencial abaratamiento de la mano de obra. Por otra parte, si bien importantes intereses en el Partido Republicano respaldarían un plan de trabajadores temporales (e.g., las grandes corporaciones industriales y los patrones agrícolas), otros sectores antiinmigracionistas también tienen un peso específico relevante entre los republicanos. En suma, la oposición a una reforma migratoria integral en ambos extremos del espectro político —recrudecida por cierto con las críticas a los resultados de la amnistía general a favor de las personas indocumentadas promulgada en 1986 (*Immigration Reform and Control Act* (IRCA), conocida comúnmente como Ley Simpson-Rodino-Mazzoli)—, aunado a la priorización de la agenda de seguridad y defensa nacional, colocaron el tema migratorio en un plano aún más desfavorable del que ya de por sí se encontraba antes del 11-S.

En palabras de David Mayhew, “las bases de la ‘unión partidista’ [en Estados Unidos] son débiles e, incluso, ausentes, posibilitando a los políticos prevalecer sobre los partidos”.¹³¹ Con base en esto, Mayhew establece que “ningún enfoque teórico respecto al Congreso irá demasiado lejos si plantea a los partidos políticos como unidades de análisis”.¹³² Esta afirmación debe interpretarse con cuidado. La precariedad de los partidos como figuras de análisis en asuntos legislativos estadounidenses no desestima la existencia de votos en bloque desde las bancadas partidistas. La pregunta entonces es, ¿cuál es el factor de cohesión impulsor de la unidad de un grupo parlamentario en el sistema estadounidense? Los teóricos especializados en el tema coinciden en reconocer —en distinta medida y según las circunstancias— la importancia del liderazgo presidencial para la potencial unión de un bloque partidista legislativo. Entonces, un jefe de la Casa Blanca con poca capacidad de atracción no sólo entre sus correligionarios, sino entre la ciudadanía en general —quien al final es la responsable de reelegir o no a un congresista—, tendría reducido su poder de influencia legislativa. En el siguiente capítulo de esta tesis se hace una extensa reflexión sobre la cuestión de la legitimidad aplicada a la figura presidencial estadounidense. Una legitimidad pobre o lesionada por determinada circunstancia es un elemento en contra de la fuerza cohesionadora del presidente tanto al interior de su partido en el Congreso, como en su capacidad de convocatoria a la ciudadanía y a sus opositores políticos para respaldarle en sus iniciativas de gobierno.

¹³¹ D. Mayhew, *op. cit.*, pp. 22-23.

¹³² *Ibid.*, p. 27.

CAPÍTULO 2

Discusión sobre la legitimidad de la figura presidencial estadounidense

Los primeros meses de la administración de George W. Bush estuvieron marcados por la parálisis de la agenda de gobierno causada por dos elementos primordiales. Primero, como ya se destacó en el capítulo 1, la ausencia de un claro liderazgo de los republicanos en las cámaras del legislativo. Segundo, la débil legitimidad del recién elegido presidente. En el año 2000, George W. Bush, al igual que lo hicieron todos sus antecesores desde Andrew Jackson en 1828, fue proclamado vencedor de los comicios presidenciales después de haber obtenido el mayor número de delegados en el Colegio Electoral.¹³³ Sin embargo, el candidato presidencial republicano en 2000 es el cuarto personaje en la historia estadounidense en ser declarado ganador de la elección sin haber logrado la mayoría de los sufragios populares emitidos. Esta característica la comparte con los presidentes John Quincy Adams, Rutherford Hayes y Benjamin Harrison. Además de esta peculiaridad de la llegada de Bush al poder, todavía se puede identificar otra muy significativa. Si bien el Colegio Electoral fue el encargado de oficializar el triunfo republicano, se requirió de una autoridad federal adicional a fin de determinar la validez de los resultados en por lo menos un estado de la Unión. En el caso de 2000, ese órgano fue la Suprema Corte de Justicia de la nación y la entidad en disputa fue Florida. El máximo tribunal estadounidense ordenó el cese de un recuento general de boletas en ese estado, el cual había sido mandatado con anterioridad por las autoridades judiciales floridenses por presuntas irregularidades en el proceso. Esto impidió cualquier cambio en los resultados originales que daban la ventaja a

¹³³ John Quincy Adams ha sido, a la fecha, el único presidente de Estados Unidos que requirió ser designado por voto mayoritario de los miembros de la Cámara de Representantes, ante la inexistencia de un candidato con los electores suficientes para ser declarado ganador de las elecciones por el Colegio Electoral. Esto sucedió en 1824.

George W. Bush. El único incidente parecido en los archivos históricos de Estados Unidos tuvo lugar en el marco de las elecciones de 1876, justo cuando ese país celebraba el centenario de su fundación. En aquella oportunidad, el Congreso debió nombrar una comisión electoral especial cuyo propósito sería definir a qué fórmula partidista corresponderían los delegados al Colegio Electoral en Florida, Luisiana y Carolina del Sur. Esto se decidió tras presentarse brutales irregularidades en los procesos electorales en dichos estados. Los miembros de la comisión legislativa (8 republicanos y 7 demócratas) dispusieron, con criterios que siguieron estrictas líneas partidistas, otorgar todos los delegados en pugna a favor del republicano Rutherford Hayes y, por consiguiente, darle a éste el derecho de asumir la presidencia. Hayes, del mismo modo que Bush, tuvo menos sufragios populares respecto a su contrincante demócrata.

Un poco en descargo del caso de 2000, el entorno de desarreglo institucional en 1876 –apenas 11 años después del fin de la guerra civil y con la mitad de los estados del país intervenidos por tropas y funcionarios públicos federales—no tienen paralelo; corrupción, coerción, intimidación, racismo, intranquilidad social, debilidad económica y caos político, era lo habitual en las postrimerías de la etapa de la historia estadounidense conocida como Reconstrucción. A pesar de esta notable diferencia de contexto, los casos de Hayes y Bush, al analizarlos en un periodo extendido un tanto más allá de las respectivas oficializaciones de sus triunfos,¹³⁴ tienen por lo menos tres similitudes. Primero, la actuación de un agente extraordinario en la definición de las elecciones presidenciales en Estados Unidos significó la generación de fuertes dudas acerca de la legitimidad de los recién elegidos mandatarios. Segundo, ambos presidentes encontraron un país dividido política y nominalmente a la mitad, lo cual, por cierto, precedía y no fue consecuencia de

¹³⁴ Hayes fue declarado presidente electo en febrero de 1877, mientras Bush lo fue en diciembre de 2000.

las elecciones. Esto les daba la opción de erigirse como fieles de la balanza en el equilibrio de fuerzas partidistas, aunque su lesionada legitimidad electoral constituía un factor que limitaba su capacidad política para hacerlo. Tercero, la presencia —en el caso de Bush— o la amenaza —en tiempos de Hayes— de una *crisis de seguridad nacional* propiciaría condiciones convenientes para el resarcimiento de la legitimidad presidencial.

Como ya se ha subrayado desde la introducción de esta tesis, en términos de la tipología conductista de Neustadt, Bush incrementó su prestigio popular casi de forma automática tras el 11-S. Por su parte, como se verá en el transcurso de este capítulo, ante el complicado panorama político propio de los últimos años de la Reconstrucción, aunado a las irregularidades del proceso electoral de 1876, el temor a un resquebrajamiento del pacto federal estadounidense similar al acaecido con la guerra civil (1861-1865) —sin duda, la peor *crisis de seguridad nacional* que se recuerde en Estados Unidos— persuadió a los legisladores federales de la época para llegar a un acuerdo respecto a la determinación del ganador de la elección presidencial de ese año y así eliminar un potencial detonador de un nuevo conflicto interno. Esto dio lugar al establecimiento de la comisión electoral bicameral bipartidista encargada de definir la conformación del Colegio Electoral de febrero de 1877. No obstante, hasta la fecha, los historiadores aún discuten sobre los orígenes de dicho pacto. El punto de controversia es la existencia o no del llamado “Compromiso de 1877”. Quienes reconocen este hecho manifiestan que un sector del Partido Demócrata negoció con el Partido Republicano y con el mismo Hayes, la aceptación de la conformación de la mencionada comisión legislativa —cuyo diseño favorecería al candidato republicano— a cambio de la promesa de que el nuevo presidente pondría fin a la ocupación militar y política del gobierno federal en las entidades del sur estadounidense —la cual perjudicó a los demócratas en la década posterior a la guerra civil.

Bajo el supuesto de que el “Compromiso de 1877” sí existió, el cumplimiento de la palabra de Hayes —con ayuda de sus aliados republicanos en el Congreso, por supuesto— no nada más concluyó con la era de la Reconstrucción, sino además fortaleció, en términos de la tipología de Neustadt, su reputación profesional. En aquellos días, ante la dificultad histórica de la época para medir el prestigio popular de un presidente con base en los resultados de encuestas nacionales de opinión, la reputación profesional tenía un mayor peso específico en cuanto a la consolidación del poder presidencial en el equilibrio institucional del sistema político estadounidense. En suma, a pesar del inacabado debate acerca del “Compromiso”, los sucesos de 1877 exhiben cómo la débil legitimidad de Hayes producto de las dudas en la elección de 1876, pudo recomponerse con la implementación de medidas que impidieron una inminente *crisis de seguridad nacional*.

Este segundo capítulo se divide en cuatro secciones. La primera tiene el propósito de explicar qué se entiende por legitimidad y cómo se aplica a la institución presidencial estadounidense. Como se adelantó desde el apartado introductorio de esta tesis, utilizo la tipología sociológica de Max Weber acerca de los órdenes legítimos y las fuentes de la legitimidad. La segunda sección delinea con detalle la controversia electoral suscitada en Florida en los comicios de 2000 y cómo fue que, al final, la Suprema Corte de Justicia dictó una resolución determinante para el resultado. La relevancia de este episodio es su papel como principal debilitante de la legitimidad del entonces entrante presidente Bush. La tercera parte del capítulo pretende, por medio de la revisión del contexto histórico de la elección de 1876, explicar cuáles fueron los factores que propiciaron la crisis de legitimidad de la figura presidencial de Hayes y cómo éste pudo solucionarla en los primeros meses de su mandato. En la cuarta sección, se hace un comparativo entre los discursos inaugurales de Rutherford Hayes (1877) y George W. Bush (2001) como jefes de la Casa Blanca. Con este

ejercicio se subrayarán los distintos enfoques con los que cada uno percibía y asumía el difícil estado de su legitimidad al llegar al poder.

2.1 El concepto de legitimidad aplicado al presidente de Estados Unidos

De acuerdo con Max Weber, “orden” es un sistema que determina máximas o reglas bajo las cuales se orienta la conducta de un grupo. “Orden legítimo” es un sistema normativo sustentado en la creencia en su valor y validez vinculantes por parte de los actores involucrados en él. Tras definir estos conceptos, Weber sugiere cuatro fuentes primordiales de legitimidad: la tradición (creencia en la legitimidad de lo que “siempre”¹³⁵ ha existido), el carisma (o sea, en virtud de actitudes afectivas, en especial de carácter emocional, se legitima la validez de algo recién revelado o de algún modelo a seguir propuesto), la creencia racional en el valor absoluto de algo (por ejemplo, la idea de la ley natural), y la legalidad (basada en la creencia racional en el valor y validez de la ley). Luego, Weber identifica dos componentes fundamentales de los órdenes humanos –sin importar si son legítimos o no—: las normas (reglas de conducta tendientes a orientar la conducta de los individuos) y la autoridad (relación entre dos o más actores en donde los mandatos de uno o unos se consideran vinculantes para, al menos, el resto).¹³⁶ Por último, las normas y la autoridad han de ser legítimos –según el modelo weberiano— cuando cumplan con las fuentes mencionadas. Para fines de este análisis no trataré el tema de las normas y sólo me referiré a los tres tipos de autoridad descritos por Weber (tradicional,

¹³⁵ Las comillas son mías. Desde mi punto de vista, la naturaleza infinita del vocablo “siempre” debiera acotarse por “desde el origen de...” –en este caso, el orden.

¹³⁶ *Cfr.*, Martin E. Spencer, “Weber on Legitimate Norms and Authority”, en *The British Journal of Sociology*, vol. 21, n. 2, (junio 1970), pp. 123-124.

carismática, y legal).¹³⁷ Además, me parece interesante revisar la propuesta de una cuarta categoría de autoridad esbozada en el artículo de Martin Spencer, *Weber on Legitimate Norms and Authority*.¹³⁸

Spencer plantea la existencia de una autoridad legítima fincada en lo que él estima pueden considerarse valores absolutos para las sociedades humanas.¹³⁹ Este autor estadounidense introduce el concepto de autoridad basada en valores (derivado de la traducción de la palabra alemana *wert* empleada en Weber). Con la finalidad de ilustrar su punto, Spencer comienza aplicando su interpretación de los valores absolutos en las normas. Las normas absolutas, dice el sociólogo estadounidense, no sólo incluyen el ámbito de la ley natural sino también otro grupo de normas emanadas de principios morales racionalmente aceptados como valores absolutos en sí mismos (*value-rational*). Spencer pone como ejemplo de esto a “ciertas leyes relacionadas con la vida en familia, la pena de muerte o la conducta sexual”.¹⁴⁰ Si bien este argumento revela indicios de moralidad judeo-cristiana —y tal vez no pudiera ser de otra forma por la educación y el entorno social del autor—, es precisamente esta característica la que lo hace valioso en lo concerniente a mi análisis porque el sistema constitucional estadounidense —de donde se deriva la legitimidad de sus instituciones— está basado en principios similares.

En lo referente a la autoridad basada en valores, Spencer expone su caso a la luz de los frecuentes cuestionamientos a la legitimidad popular del mandato de los principales

¹³⁷ En concordancia con Weber, quien únicamente desarrolló los tipos de autoridad derivados de la tradición, el carisma, y el régimen legal, omito entrar en cualquier clase de discusión acerca de la existencia o no de una autoridad legítima amparada en valores absolutos. Cabe recordar que el sociólogo alemán sí tipificó a las normas según las cuatro fuentes de legitimidad.

¹³⁸ M. Spencer, *op. cit.*

¹³⁹ Si se considera la diversidad de las sociedades humanas, resulta problemático utilizar el término “absoluto” asociado con valores. Sin embargo, esto no es objeto de discusión de la presente tesis.

¹⁴⁰ M. Spencer, *op. cit.*, p. 127.

actores de los tres poderes de gobierno en Estados Unidos.¹⁴¹ “La autoridad de estos cargos [presidente, magistrados, congresistas]”, afirma el sociólogo, “en buena medida se sustenta en un principio superveniente —el consentimiento de los gobernados— y la Constitución es la encarnación de ese principio. La autoridad del cargo no está entonces definida, certificada y vinculada a leyes específicas, sino a un ‘principio general’ subyacente a dichas leyes”.¹⁴² Así, Spencer reconoce al consentimiento de los gobernados como un valor sistémico absoluto y, por ende, como fuente de legitimidad. Acerca del caso de la figura presidencial, Spencer comenta: “Sabemos que si un presidente es elegido por un amplio margen en los comicios (*landslide*) se habla mucho de que [el ejecutivo] tiene ‘mandato’ y, al contrario, si es un presidente minoritario [con una victoria electoral más estrecha], podrían de algún modo presentarse suspicacias sobre la legitimidad de su autoridad. Sabemos que los desafíos contra la autoridad presidencial serán llevados a cabo en términos del consentimiento de los gobernados”.¹⁴³

En mi opinión, el punto fundamental para definir si la legitimidad de la autoridad es cuestionable o está en declive —como se presume ocurrió tras las peculiares victorias de Bush en 2000 y de Hayes en 1876—, está en estudiar las formas en las cuales se hace patente un deterioro en el consentimiento de los gobernados.¹⁴⁴ La desobediencia civil, las rebeliones populares, las conspiraciones desde las élites —civiles o militares—, el voto a

¹⁴¹ En lo concerniente a los poderes judicial y legislativo, Spencer señala: “Las acciones de la Suprema Corte de Justicia suelen ser desafiadas con base en que nueve hombres (*sic.*) [los magistrados], quienes no fueron elegidos [por votación abierta a la ciudadanía], tienen la capacidad de frustrar la voluntad popular. La legitimidad de las acciones de congresistas y gobernadores también podrían ser atacadas con base en sus [eventuales] divergencias respecto a lo que ‘...la gente [en realidad] quiere...’”; (M. Spencer, *op. cit.*, p. 129).

¹⁴² M. Spencer, *op. cit.*, p. 129.

¹⁴³ *Ibidem.*

¹⁴⁴ Es relevante advertir que Spencer admite cómo el consentimiento de los gobernados ha estado presente incluso en regímenes no democráticos a través de la historia de la humanidad. De alguna manera, la autoridad de faraones, reyes, caciques y demás formas de liderazgo, se ha respaldado en el consentimiento de los gobernados. Además, tampoco se especifica si esos gobernados deben ser mayoría, es decir, no es una cuestión democrática en esencia.

favor de la oposición partidista, las marchas de protesta, la persistente idea popular de un fraude electoral consumado, entre otras, podrían ser ejemplos de posibles manifestaciones del desgaste del consentimiento de los gobernados frente a la autoridad en un régimen democrático. La magnitud cualitativa –y a veces cuantitativa— de estas manifestaciones del menoscabo del consentimiento de los gobernados –según las capacidades de los actores involucrados para trastornar el sistema— más o menos da idea del tamaño del riesgo a la legitimidad de la autoridad.

Robert Dahl señala que la legitimidad del presidente de Estados Unidos “deriva tanto de la interpretación constitucional como de la ideología democrática”.¹⁴⁵ Según la tipología de Weber, la afirmación de Dahl sólo cubriría el modelo de autoridad legal –sustentada en este caso en la Constitución. El tipo de autoridad tradicional, o sea aquel cuya legitimidad se basa en una creencia en la validez y valor de algo existente desde el origen del sistema en cuestión, no concuerda con la aseveración de Dahl sobre la ideología democrática como fuente de legitimidad. Para Dahl, “el compromiso [de Estados Unidos] con la democracia vino después y no antes de la formación y adopción de la Constitución”. Según este autor, los creadores de la Constitución “no pudieron y no estuvieron de acuerdo en establecer una democracia representativa. [En cambio], sí pudieron y acordaron establecer una república representativa con una estructura de gobierno que, según creían, se sustentara en el consentimiento popular”.¹⁴⁶ Con esto, ¿de dónde procede el reconocimiento de la denominada ideología democrática como legitimadora si no es ni de las leyes ni de la

¹⁴⁵ Robert A. Dahl, “On Removing Certain Impediments to Democracy in the United States”, en *Political Science Quarterly*, vol. 92, n. 1, (primavera 1977), p. 6.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 4.

tradición?¹⁴⁷ La respuesta la podrían dar por separado Spencer —con la elevación del consentimiento de los gobernados a fuente de legitimidad—y el mismo Dahl. Este último explica cómo en algún momento entre 1800 y 1836, Estados Unidos se adscribió al compromiso histórico “en la creencia de que el único sistema constitucional y político adecuado para los estadounidenses era la democracia”.¹⁴⁸ Si se toma esto como válido, la autoridad presidencial tendría una legitimidad respaldada por el consentimiento de los gobernados a adherirse a la ideología democrática. Como es sabido, la democracia no se limita a la simple celebración de elecciones —de hecho, éstas pueden llevarse a cabo en entornos no democráticos—, sino también involucra otros medios de participación ciudadana relevantes para la toma de decisiones. La apertura de estos recursos para la ciudadanía expande de igual forma la gama de modalidades de demostración de un eventual declive del consentimiento de los gobernados. Por tanto, regresando a Spencer, la legitimidad del mandatario no se circunscribe a su sola victoria electoral. Los ciudadanos —los gobernados—tienen la capacidad de impulsar o derrumbar la legitimidad presidencial demostrando de diversas maneras ya sea su aprobación o reprobación respecto a la gestión de la Casa Blanca.

El enfoque conductista de Richard Neustadt, por su parte, al otorgar preponderancia a los factores del prestigio popular y la capacidad de persuasión del presidente en la

¹⁴⁷ Si se repasa el texto de la Declaración de Independencia de Estados Unidos de 1776, se lee: “Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre éstos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos, que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados”; (cfr., *Declaración de Independencia (The Unanimous Declaration of the Thirteen United States of America)*, 4 de julio de 1776 (el fragmento aquí transcrito es tomado de la traducción al español disponible en el sitio de internet del Departamento de Estado de Estados Unidos, (usinfo.state.gov/esp/home/topics/us_society_values/fundamental_documents/declaration_of_indep.html)). El documento primigenio de la nación estadounidense sí habla del consentimiento de los gobernados, pero jamás se menciona siquiera la palabra “democracia”. La Constitución de 1787 adolece de la misma omisión.

¹⁴⁸ R. Dahl, *op. cit.*, p. 2.

habilidad de éste para ejercer el poder (discutidos en la introducción de la tesis y en el capítulo 1), sin duda añade el ingrediente carismático a la legitimidad de la autoridad presidencial. Aun así, cabe aclarar que no siempre los elementos mencionados aquí de la tipología de Neustadt deben su pujanza al carisma. En lo concerniente al aumento drástico en la popularidad de George W. Bush después del 11-S —con el subsecuente incremento de su prestigio popular—, ya se señaló anteriormente que se había fortalecido la imagen del presidente como comandante supremo de las fuerzas armadas debido a una situación de emergencia nacional. Pero, ¿por qué el favor popular se volcó de forma tan intempestiva sobre Bush?

La Constitución es la fuente de la legitimidad legal del mandatario como comandante supremo. Sin embargo, el hecho de que la designación de alguien al frente de un cargo o responsabilidad sea legal, ni implica ni concede automáticamente la garantía de eficiencia en el desempeño de ese alguien. Esto sólo sucedería *a priori* si —hablando del presidente de Estados Unidos—se estuviera ante otro factor indicado por Neustadt: la reputación profesional. Ni el carisma, ni la reputación profesional como comandante de las fuerzas armadas eran en realidad particularidades evidentes de Bush. Por último, si se habla del consentimiento de los gobernados propuesto en Spencer, éste sólo explicaría por qué se le asigna en la ley la encomienda de la suprema dirigencia de los ejércitos de su país, aunque se quedaría corto al intentar entender por qué se aprueba una labor que, en cierto momento, ni siquiera había ejercido. De esta manera, lo único restante entre las categorías de las fuentes de autoridad legítima de Weber es la tradición.

En las monarquías, la sucesión dinástica tiene un fuerte sustento en la tradición. En las repúblicas, igualmente en las democráticas y en las representativas, la sucesión de los individuos en los cargos públicos no es una cuestión de tradición sino de legalidad. No

obstante, la confianza en la eficiencia de los gobernantes parece derivar de fuentes similares tanto en monarquías como en repúblicas. Si se intentara responder a qué se debe la confianza *a priori* de los gobernados en el buen desempeño de sus autoridades, se estaría transitando por un espectro muy amplio, extendido entre la candidez de la ingenuidad —tal vez emanada de la falta de información— y la circunspección del respeto institucional a la autoridad en turno. Sin entrar en esta compleja discusión, para efectos de la presente reflexión, el respaldo casi incondicional de los estadounidenses a su presidente —en particular en su carácter de comandante supremo de las fuerzas armadas— en instantes de crisis de seguridad nacional podría deberse a mera tradición.

Tocqueville suscribe en *La democracia en América* que “si la vida de la Unión estuviera amenazada sin cesar, si sus grandes intereses se encontraran todos los días mezclados a los de otros pueblos poderosos, se vería al poder ejecutivo crecer ante la opinión, por lo que se podía esperar de él y por lo que ejecutará”.¹⁴⁹ Tocqueville no ahonda en el por qué de esa eventual confianza *a priori* del pueblo estadounidense en el buen accionar del poder ejecutivo en situaciones de amenaza, y ello podría tener una razón válida. Esta afirmación, como otras realizadas a través de los pasajes de la connotada obra de Tocqueville, surge de comparaciones históricas, en especial con las monarquías constitucionales europeas de su tiempo. Así, el supuesto del célebre historiador y viajero francés estaría sustentado en la tradición occidental de la conducta de los gobernados frente a la autoridad ejecutiva.

Antes del 11-S, el favor ciudadano al presidente de Estados Unidos como comandante supremo siempre se había manifestado cuando la Casa Blanca decidía emprender una ofensiva contra algún actor externo (las colonias británicas en Canadá,

¹⁴⁹ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 127.

México, las colonias españolas en el Caribe, las potencias centrales europeas, las potencias del Eje, Corea del Norte, Vietnam, etc.). No obstante, en sí, George W. Bush ha sido el único mandatario en enfrentar un primer ataque extranjero directo al país en toda su historia. En la guerra de 1812 contra los ingleses, a pesar de sí haber acaecido una serie de violentas incursiones de tropas foráneas a terrenos estadounidenses, fueron los ejércitos de la Unión Americana los primeros en abrir fuego contra guarniciones británicas en Canadá. El bombardeo a la base militar de Pearl Harbor de diciembre de 1941 mucho menos entraría en esta categoría, ya que, escrupulosamente hablando, Hawaii ni está entre los llamados 48 estados continentales contiguos (Alaska excluido), ni era un estado de la Unión en el momento de la ofensiva japonesa en el marco de la Segunda Guerra Mundial.¹⁵⁰ En todas las oportunidades anteriores al 11-S, Estados Unidos había emprendido sus campañas militares en el mundo como justificación a la salvaguarda de sus intereses y no como represalia a una agresión contra la soberanía de sus estados miembros. Por tanto, en estricto sentido, los estadounidenses jamás habían experimentado el impulso de cobijarse en la figura de su comandante supremo para contestar una inesperada irrupción en su territorio. Con el derrumbe de las Torres Gemelas de Nueva York y la mañana de psicosis informativa del 11 de septiembre de 2001 —más de 150 años después de la publicación de la primera edición de *La democracia en América* (1835) —, se comprobó como cierto el supuesto de Tocqueville: los gobernados generan expectativas positivas referentes al jefe del ejecutivo ante el evento de una amenaza palpable a su tranquilidad.

Una vez concluida la discusión teórica de la legitimidad aplicada a la presidencia estadounidense, se procede a revisar la elección presidencial de noviembre de 2000 a fin de

¹⁵⁰ Hawaii fue el último estado en ingresar a la Unión Americana el 21 de agosto de 1959.

definir por qué George W. Bush tomó posesión como un mandatario con una legitimidad muy cuestionada aun antes de ejercer acción alguna de gobierno.

2.2 La controvertida elección presidencial estadounidense de 2000

Dejando de lado cualquier controversia acerca de la legitimidad democrática de un mandatario que obtiene el poder sin haber sido el candidato más votado por los ciudadanos de un país, el triunfo de Bush en los comicios de 2000 fue objeto de severos cuestionamientos debido a presuntas irregularidades en el sistema de diseño y contabilización de las boletas de votación en el estado de Florida. El resultado en esta entidad peninsular decidió la elección presidencial.¹⁵¹ Conforme la gran mayoría de los estados fue definiendo sus tendencias en la noche de la jornada electoral, sólo tres permanecieron en duda a causa de lo cerrado de los cómputos. Nuevo México, Óregon y Florida dejaban un total de 37 asientos pendientes de los 538 que conformaban el Colegio Electoral. Con 501 sitios ya definidos, el demócrata Gore gozaba de una ventaja de 9 asientos sobre Bush (255-246). Matemáticamente, quien se apuntara la victoria en Florida obtendría 25 delegados adicionales al Colegio Electoral. En términos prácticos, esta cifra hizo irrelevante conocer al ganador en los otros dos estados mencionados —donde, por cierto, Gore consiguió triunfar—, porque el personaje victorioso en Florida habría alcanzado al menos el insuperable número de 271 electores —de haberlos logrado Gore, su cuenta final hubiera indicado 291.

En la madrugada del 8 de noviembre de 2000, apenas se conoció el resultado preliminar en Florida, cuyos números favorecían a Bush, las autoridades electorales locales anunciaron la activación automática por ley de un recuento de votos. Este procedimiento,

¹⁵¹ G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, op. cit., pp. 389-390.

realizado con máquinas lectoras especiales, dio inicio en cuanto se supo que la diferencia entre los dos principales candidatos era menor a 0.5 por ciento (1,784 sufragios a favor del aspirante republicano). Al finalizar este proceso, el candidato republicano redujo pero conservó su ventaja por más de medio millar de votos.¹⁵² Ante la inminente declaratoria oficial de su derrota en Florida, el equipo de campaña demócrata todavía presentó una solicitud de recuento manual en cuatro condados: Volusia, Broward, Miami-Dade y Palm Beach. Estos sitios tenían dos características relevantes en términos de la elección. Primera, la distribución de los lugares de los nombres de los candidatos en las boletas de tales jurisdicciones, pudo haber confundido a algunos votantes y, en consecuencia, provocado un registro equivocado de la verdadera intención del sufragio de un número indeterminado de personas. Cabe recordar que en Estados Unidos, los electores emiten su voto utilizando dispositivos de perforación de boletas, las cuales luego son computadas, en primera instancia —y en la mayor parte de las ocasiones en única instancia—, de manera electrónica. Si por alguna razón el votante no perforara adecuadamente su papeleta o hiciera dos o más marcas en ella, esto causaría la anulación del voto al no poder ser registrado por las máquinas lectoras. Como más adelante se explica, si bien esto pudiera caer en el terreno de la especulación, este dato es trascendente como eventual factor detonante de un significativo número de votos anulados. Segunda, en esos cuatro condados había resultado triunfador Al Gore por márgenes más o menos amplios,¹⁵³ es decir, la tendencia mayoritaria

¹⁵² Cfr., *George W. Bush, et. al., Petitioners v. Albert Gore, Jr., et. al. On Writ of Certiorari to the Florida Supreme Court*, Supreme Court of the United States, Bench opinion No. 00-949, 531 U.S. (2000), 12 de diciembre de 2000 (<http://www.law.cornell.edu/supct/pdf/00-949P.ZPC>).

¹⁵³ Según las cifras oficiales puestas a disposición por el Departamento de Estado de Florida (<http://election.dos.state.fl.us/elections/resultsarchive/Index.asp?ElectionDate=11/7/2000&DATAMODE>), Gore (G) derrotó a Bush (B) en esos cuatro condados con los siguientes diferenciales: Broward, 387,703 (G), 177,902 (B), diferencia de 84.7 por ciento; Miami-Dade, 328,808 (G), 289,533 (B), diferencia de 13.5 por ciento; Palm Beach, 269,732 (G), 152,951 (B), diferencia de 76.3 por ciento; Volusia, 97,304 (G), 82,357 (B), diferencia de 18.1 por ciento.

de votación se inclinó hacia los demócratas. Este último enunciado podría parecer redundante pero, como se detalla posteriormente, no lo es.

La secretaria de Estado de Florida, Katherine Harris —militante del Partido Republicano y persona cercana al entonces gobernador de la entidad, Jeb Bush (hermano de George W.)—, aceptó la solicitud de recuento manual con una importante salvedad. Harris exigió a los comités electorales de los distritos aludidos entregar sus resultados definitivos a más tardar el 14 de noviembre de 2000, la fecha límite establecida por ley. Esto hacía prácticamente inviable para los comités terminar la totalidad de los recuentos, por lo cual el Consejo de Escrutinio del Condado de Palm Beach (*Palm Beach County Canvassing Board* (PBCCB)) decidió demandar a Harris ante la Suprema Corte de Justicia de Florida (SCJF). Esta querella tenía el objetivo de conseguir una ampliación de la fecha límite del 14 de noviembre. La SCJF concedió extender el plazo hasta el 26 de noviembre, lo que a su vez desencadenó una nueva demanda legal, ahora del equipo de George W. Bush contra el PBCCB.¹⁵⁴ Lo destacable de esta acción fue que no se acudió al tribunal supremo del estado sino a la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos.¹⁵⁵ A pesar del recurso de Bush, el PBCCB continuó el escrutinio a mano y proporcionó sus cómputos el día 26, junto con el de los otros tres distritos impugnados; el republicano volvió a disminuir su ventaja aunque, a fin de cuentas, la conservó. Sin embargo, esto no fue lo más relevante del recuento. Tal vez, los abogados de Al Gore sabían de las altas probabilidades de no lograr dar la vuelta a los números con la revisión de las boletas y sólo pretendieron corroborar una hipótesis: muchas de las papeletas anuladas —y, por consiguiente, no incluidas en los registros electrónicos—habrían podido perjudicar a los demócratas.

¹⁵⁴ Cfr., *George W. Bush, et. al., Petitioners v. Albert Gore, Jr., et. al. On Writ of Certiorari to the Florida Supreme Court*, *loc. cit.*

¹⁵⁵ Cfr., “Bush Goes to Court to Halt Recount”, *The Washington Post*, 11 de noviembre de 2000.

Durante los recuentos, el equipo de campaña de Gore dijo haber hallado evidencia necesaria para afirmar que, por lo menos en los distritos de Palm Beach y Miami-Dade, se habría “recibido una determinada cifra de votos ilegales [boletas mal marcadas y, por ende, anuladas] o [se habría] rechazado una cantidad de votos legales suficiente para cambiar o poner en duda el resultado de la elección”.¹⁵⁶ No resulta tan difícil reconocer en los formatos de los dos condados aludidos el potencial de confusión para el elector a fin de concretar un claro registro de su intención de voto.¹⁵⁷ El ejemplo más ilustrativo de esto fue la denominada “boleta mariposa” (*butterfly ballot*) ocupada en Palm Beach. El peculiar diseño de esta boleta colocaba los nombres de los candidatos alternados en una especie de díptico con una costilla central donde se encontraban los alveolos para marcar el sufragio. Como lo muestra la figura del apéndice C, el posible efecto visual de la distribución de los nombres pudo haber generado por lo menos dos tipos de contingencia: 1) un excéntrico aumento en la cifra de votos a favor del aspirante del Partido de la Reforma,¹⁵⁸ Pat

¹⁵⁶ Fragmento del alegato legal de los abogados de Al Gore presentado ante el tribunal de circuito del condado de Leon el 27 de noviembre de 2000, cit. en *George W. Bush, et. al., Petitioners v. Albert Gore, Jr., et. al. On Writ of Certiorari to the Florida Supreme Court*, loc. cit.

¹⁵⁷ La importancia del diseño de las boletas electorales no es un asunto menor. En Estados Unidos, cada distrito electoral tiene la prerrogativa de diseñar sus propias papeletas, aunque éstas deberán someterse a la aprobación del Departamento de Estado de la entidad a la que pertenezca. Con el objetivo de hacer más claro y expedito el conteo de los votos, los sistemas electorales estadounidenses han optado por el uso de boletas sensibles a la lectura de dispositivos electrónicos. Dependiendo del diseño, el votante marcará su intención de sufragio ya sea perforando o rellenando el alveolo correspondiente al candidato, fórmula de candidatos u opción de su preferencia —esto último en el evento de estar determinando la aprobación popular de una ley o mandato—. Asimismo, en un afán de equidad semiótica, se ha privilegiado omitir la impresión de fotografías, logotipos o cualquier otro símbolo distinto a letras y números monotípicos y monocromáticos. Sin duda, esto es posible en un país donde al menos se estima que casi la totalidad de los electores saben leer y escribir. No obstante, como se vio en 2000 en los comicios de Florida, todo sistema está sujeto a fallas. A manera de comparativo, por muchos años se ha criticado para el caso mexicano el uso exclusivo de los colores de la bandera nacional (verde, blanco y rojo) por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en su logotipo. Se presume que, incluso en nuestros días, esto puede significar una ventaja a favor de dicho instituto político porque algunas personas podrían inclinarse a marcar el logotipo más parecido a la bandera nacional ante el desconocimiento de las opciones y la proclividad a identificarse con un símbolo patrio. Cabe recordar cómo, en su origen, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) pretendió usar un sol azteca con los mismos colores nacionales. Las autoridades electorales de la época, aún sin autonomía del gobierno, obligaron al PRD a adoptar otra cromotipia.

¹⁵⁸ Este partido de tendencias conservadoras en lo social, lo político y lo económico (por cierto, esto último constituye su principal diferencia con el Partido Republicano de ideología liberal económicamente hablando)

Buchanan; 2) un inusual incremento en el número de votos nulos producto, en especial, de presumibles dobles perforaciones de las boletas. De acuerdo con las estadísticas, la primera opción se antoja poco factible debido al bajo índice de votos favorables a Buchanan, quien obtuvo la cuarta posición en los conteos de Palm Beach con apenas 3,411 votos. Pese a esto, en unos comicios estatales donde la diferencia entre Bush y Gore fue de sólo 537 sufragios, los votos dados hipotéticamente por error a Buchanan dejan un buen espacio a la especulación. Por otra parte, la segunda posibilidad podría ser más creíble.

En general, la doble perforación de una boleta sucede cuando el elector selecciona un candidato primero por error y luego intenta corregir su distracción con una nueva perforación en el papel. Esta acción conduce de forma inexorable a la automática anulación de la papeleta en cuestión. En los comicios presidenciales de 2000 en Estados Unidos fueron a votar poco más de 110 millones 826 mil personas, de las cuales se validó el sufragio a 105 millones 405 mil 100 electores, es decir, se anularon las boletas de alrededor de 5 millones 400 mil personas (4.89 por ciento).¹⁵⁹ Aunque Florida estuvo por debajo del indicador nacional de votos nulos (*overvotes*) con 2.86 por ciento, en los cuatro condados que impugnó originalmente el equipo de Gore se presentó el 40.62 por ciento de los cerca de 175 mil votos nulos del estado. En ese año, Florida contaba con 67 condados. Asimismo, Palm Beach tuvo un alto nivel de sufragios invalidados con el 6.35 por ciento del total de votos emitidos en el distrito, equivalente a 29,402 de las 462,588 boletas depositadas en las urnas. Esta cifra llama la atención por estar muy por arriba del promedio estatal.¹⁶⁰ Cabe

se dio a conocer en los comicios presidenciales de 1996 tras la postulación del acaudalado empresario texano, Ross Perot, quien buscaba por segunda ocasión llegar a la Casa Blanca.

¹⁵⁹ Cfr., U.S. Bureau of Census, "Voting and Registration in the Election of November 2000", *Current Population Reports*, Series P20, n. 542, Washington, U.S. Government Printing Office, febrero 2002.

¹⁶⁰ Las cifras sobre participación y registro de votos válidos en Florida están a disposición del público en las bases de datos del Departamento de Estado de Florida (<http://election.dos.state.fl.us/elections/resultsarchive/Index.asp?ElectionDate=11/7/2000&DATAMODE>).

resaltar que nunca se contabilizó de manera oficial la cifra de papeletas con dobles perforaciones aunque, de cualquier modo, habría sido imposible determinar con absoluta certeza la verdadera intención de quienes pretendieron votar en dichas boletas.¹⁶¹

Los demócratas argumentaron incapacidad de las máquinas lectoras a fin de detectar con precisión algunas papeletas marcadas de manera equivocada por ciertos electores. Esto no se refería tanto a las boletas perforadas dos o más veces por error, sino a aquellas con horadaciones incompletas o sesgadas imposibles de ser leídas en las máquinas, aunque identificables con claridad por la vía de una inspección manual. Tal cosa, según las estimaciones demócratas, habría invalidado por error un número de sufragios suficiente para poder revertir la ventaja de Bush. Este alegato fue rechazado en primera instancia por el tribunal de circuito del condado de Leon en Florida. Entonces, los demócratas acudieron al Primer Tribunal de Circuito de Apelaciones, el cual determinó remitir el caso a la Suprema Corte de Justicia del estado (SCJF). Un mes después del primer recuento electrónico, el 8 de diciembre de 2000, la SCJF falló a favor de Gore y ordenó se volvieran

¹⁶¹ En enero de 2001, un grupo de influyentes medios de comunicación (*The New York Times*, *The Wall Street Journal*, *The Tribune Company*, *The Washington Post*, *The Associated Press*, *The St. Petersburg Times*, *The Palm Beach Post* y CNN) contrató los servicios del *National Opinion Research Center* de la Universidad de Chicago para un estudio que implicó la revisión no oficial de la totalidad de las boletas en Florida. El objetivo del mismo fue la elaboración de modelos hipotéticos útiles con el propósito de vislumbrar qué habría sucedido si los recuentos hubieran sido totalmente terminados en todo el estado (como se explica más adelante en el texto, la eventualidad de un recuento general en Florida fue detenida en la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos). De acuerdo con este ejercicio no oficial, alrededor de 113 mil boletas presentaron doble perforación. De estas, cerca de 75 mil (dos tercios del total) tenían marcados tanto el espacio correspondiente a Al Gore, como el de otro candidato minoritario. Asimismo, unas 29 mil papeletas indicaban un voto para Bush y otro para un aspirante minoritario. A pesar de que el error pudo haber perjudicado a ambos candidatos, los números sugieren mayor perjuicio contra el demócrata. No obstante, es importante recalcar la imposibilidad de determinar con justa precisión la verdadera intención de voto de quienes ocuparon dichas boletas. Quienes realizaron el estudio reconocieron esto y concluyeron que, ante la evidencia objetiva a su alcance —es decir, sin tomar en cuenta las boletas con doble perforación y sólo contabilizando aquellas papeletas con horadaciones incompletas o mal hechas, pero más claras en cuanto a la intención del votante—, Bush habría conservado su triunfo. Para mayores detalles de los hallazgos del estudio, refiérase a, “Study of Disputed Florida Ballots Finds Justices Did Not Cast the Deciding Vote”, *The New York Times*, 12 de noviembre de 2001 (<http://www.nytimes.com/2001/11/12/politics/12VOTE.html?ex=1206936000&en=576f639141e899cb&ei=5070>).

a revisar todas las boletas, incluidas las no registradas por las máquinas.¹⁶² De inmediato, los abogados de Bush volvieron a recurrir a la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos y solicitaron la detención inmediata del nuevo recuento por considerarlo violatorio de la XIV Enmienda de la Constitución, es decir, de la denominada “cláusula de protección igualitaria de la ley”.¹⁶³ De acuerdo con la querella del equipo republicano, tomar en cuenta boletas mal marcadas para cualquier propósito que incidiera directa o indirectamente en el proceso electoral, significaría la aparición de una categoría extraordinaria de votos, diluyendo la diferencia entre sufragios legales e ilegales. Los republicanos calificaron de inequitativa la posibilidad de aplicar la ley a unas papeletas y omitirla para otras. Al final, el 12 de diciembre de 2000, los magistrados de la Suprema Corte federal declararon inconstitucional al nuevo recuento por mayoría de 7-2. Del mismo modo, con votación de 5-4, el supremo órgano judicial estadounidense prohibió la realización de cualquier otro recuento en Florida por considerar que ya no había tiempo suficiente antes de llegar a la fecha límite para declarar ganador en la contienda presidencial. El triunfo de Bush se había consumado.¹⁶⁴

Los hechos descritos en los párrafos anteriores desestiman objetivamente la posibilidad de un fraude premeditado. Sin embargo, haber ignorado o, en su defecto, pasado por alto el potencial riesgo de utilizar boletas confusas en varios distritos, no sólo de Florida, sino también de otras entidades del país, parece haber costado caro a los demócratas. Es cierto, todos los partidos políticos y candidatos conocían y acataban las

¹⁶² Cfr., “Fla. Supreme Court Rules for Gore”, *The Washington Post*, 8 de diciembre de 2000.

¹⁶³ “Ningún Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; [...tampoco podrá...] negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos”; (*Constitución de Estados Unidos de América*, XIV Enmienda, sección 1, *loc. cit.*).

¹⁶⁴ Cfr., “Court Overturns Recounts, Giving Bush the Presidency”, *The Washington Post*, 13 de diciembre de 2000.

reglas de la competencia electoral. Muestra de ello fue que, antes de los comicios, no hubo ni querella oficial alguna contra el diseño de las papeletas, ni inconformidades por los métodos establecidos de conteo o recuento de boletas. Si en verdad la intención de quienes diseñaron algo como la “boleta mariposa” de Palm Beach fue propiciar con todo dolo la equivocación de los simpatizantes de Al Gore, a lo mejor nunca se sabrá y continuará en los dominios de la “teoría de la conspiración”.

Ahora bien, las tendencias electorales, si bien no son de ningún modo contundentes, constituyen un punto de referencia importante para prever el comportamiento de los votantes. Lo interesante en el caso de Palm Beach y el resto de los condados sujetos a la petición de un segundo recuento de Gore fue que, de cumplirse el supuesto de la incidencia de votos anulados a causa de repetidas dobles perforaciones de un número indeterminado de boletas por los motivos arriba descritos, las tendencias proclives con claridad a los demócratas en esos sitios¹⁶⁵ podrían invitar a inferir que la mayoría de esas papeletas echadas a perder pudieran haberles favorecido. De nuevo subrayo el carácter especulativo del argumento, pero todo esto motivó a los estrategas del Partido Demócrata para solicitar los recuentos manuales. Sin duda, la apuesta demócrata no era exigir que las boletas mal marcadas se contabilizaran a su favor, sino lograr construir un caso legal con los suficientes elementos a fin de declarar una eventual anulación de los comicios –lo cual hipotéticamente habría podido invalidar los lugares en el Colegio Electoral del estado—¹⁶⁶ o, de ser el caso, convocar a la repetición de la elección en Florida –algo improbable debido a los tiempos

¹⁶⁵ *Cfr.*, nota al pie 153.

¹⁶⁶ Como se indicó en la nota al pie 36, la invalidación de los asientos en el Colegio Electoral ya se aplicó a la misma Florida, así como a otros dos estados, en las elecciones de 1876.

marcados en la Constitución en lo concerniente a la designación del presidente de la Unión.¹⁶⁷

Es cierto. No hay elementos objetivos para afirmar con contundencia la presencia de un fraude en Florida en la elección presidencial de 2000. El presidente electo había perdido el voto popular, pero también había ganado en 30 de los 50 estados, así como el mayor número de delegados al Colegio Electoral. Sin embargo, el proceso que terminó con el veredicto de la Suprema Corte de Justicia a favor de la suspensión de los recuentos en los distritos electorales floridenses, sembró demasiadas dudas acerca de la veracidad del triunfo de Bush. Tal como se indicó durante la discusión teórica sobre la legitimidad en la sección 2.1 de esta tesis, la persistencia de la idea de haber existido un fraude electoral, sin importar si las bases para pensar esto sean precisas o no, puede considerarse una manifestación de deterioro en el consentimiento de los gobernados respecto a la autoridad de, en este caso, el presidente. Sin duda, Bush sí contaba con la legitimidad legal propia de haber sido declarado vencedor por la mayoría de los delegados estatales al Colegio Electoral, cumpliendo así con la norma constitucional. Sin embargo, la legitimidad sustentada en el valor de la credibilidad del resultado entre el público masivo, en especial a la luz de lo ocurrido en Florida, no era del todo sólida para el nuevo mandatario –al menos a lo largo de los ocho primeros meses de su gestión.

El estigma de Florida no ayudaría mucho al presidente Bush para erigirse como fiel de la balanza en un escenario de equilibrio de fuerzas partidistas tan apretado. Si en verdad

¹⁶⁷ En este sentido la Constitución estadounidense prescribe lo siguiente: “El Congreso podrá fijar la época de designación de los electores [del Colegio Electoral], así como el día en que deberán emitir sus votos, el cual deberá ser el mismo en todos los Estados Unidos”; (*Constitución de Estados Unidos de América*, artículo II, sección 1, inciso 3, *loc. cit.*); “Los períodos del Presidente y el Vicepresidente terminarán al medio día del veinte de enero y los períodos de los senadores y representantes al medio día del tres de enero, de los años en que dichos períodos habrían terminado si este artículo no hubiera sido ratificado, y en ese momento principiarán los períodos de sus sucesores”; (*Constitución de Estados Unidos de América*, XX Enmienda, sección I, *loc. cit.*).

pretendía poder ejercer esa facultad, el nuevo jefe de la Casa Blanca tendría la misión de construirse una reputación de líder capaz de consumir acuerdos y unir a los principales actores políticos estadounidenses en un entorno polarizado. Por desgracia, el prestigio de la figura presidencial no sería forjado con base en un liderazgo para los tiempos de paz, sino aparecería consecuencia de un “acto de guerra” —el 11-S—, casi sin importar los méritos personales del mandatario. Finalmente, como se acentúa en la última sección de este capítulo, a pesar de Florida, George W. Bush y sus colaboradores más cercanos parecieron desestimar la influencia de los cuestionamientos sobre su victoria en el debilitamiento de su legitimidad como presidente entrante.

A continuación, a manera de comparativo, se revisa el caso de la elección presidencial de 1876. El contexto histórico y la misma naturaleza de los hechos acaecidos antes y durante esos comicios, proyectaban un escenario en extremo complicado para el ganador de dicho ejercicio, Rutherford Hayes. Hayes fue el primer presidente —y único hasta antes de Bush— en requerir la actuación de una instancia no prevista en el marco constitucional a fin de definir su triunfo. No obstante, las causas y efectos de esto fueron en extremo distintos al caso de 2000. La legitimidad del triunfo de Bush fue cuestionada por un evento circunscrito al proceso electoral. La crisis de legitimidad que padeció Hayes en los albores de su gobierno era producto del crónico deterioro tanto de su partido como de la misma figura presidencial.

2.3 La elección presidencial de 1876: el clímax de una crisis de legitimidad

No sería demasiado osado aventurarse a afirmar que el republicano Rutherford Hayes ha sido el presidente con la legitimidad inicial más endeble en la historia estadounidense. Este personaje tuvo a cuestas no sólo las graves controversias de los resultados electorales y la extravagancia de requerir una comisión legislativa especial para validar su victoria, sino también el desprestigio del Partido Republicano fruto de la corrupción de funcionarios federales de la administración de su antecesor y correligionario, Ulysses Grant. Del mismo modo, el fracaso de la estrategia federal —impulsada primordialmente por los republicanos— para regularizar la situación política, económica y social del sur del país devastado tras la conclusión de la guerra civil en 1865, provocó el malestar de los electores de esa región fundamental en la definición de los comicios. El contexto político de la llamada Reconstrucción (del sur) generó condiciones muy difíciles en términos de la solidez de la legitimidad de la figura presidencial en Estados Unidos. De hecho, Hayes sería quien llegara a recuperar un poco la fortaleza de la presidencia en el transcurso de sus cuatro años en el gobierno.

2.3.1 Contexto histórico previo a la elección de 1876

En la parte final de su obra *Reconstruction. America's Unfinished Revolution. 1863-1877*, el historiador Eric Foner se refiere a la fastuosa Exposición del Centenario en la ciudad de Filadelfia —llevada a cabo en 1876 para conmemorar los cien años de la Declaración de Independencia de Estados Unidos— como “un monumento al ‘progreso de la época’”.¹⁶⁸ No obstante, Foner también subraya que “de cara a la creciente depresión

¹⁶⁸ Eric Foner, *Reconstruction. America's Unfinished Revolution. 1863-1877*, Nueva York, Perennial Classics, 2002, p. 564.

económica [del momento], con millones de trabajadores desempleados y conflictos laborales por doquier, el espíritu de auto-felicitación [reflejado en la exposición] parecía un tanto incongruente”.¹⁶⁹ Tres años antes, la explosión de una burbuja de capital especulativo impulsada por el auge de la industria ferroviaria estadounidense después de la guerra civil, provocó una crisis financiera nacional conocida como el Pánico de 1873.¹⁷⁰ La bancarrota de varias empresas dependientes de manera directa o indirecta de la expansión de los ferrocarriles, echó a la calle a miles de trabajadores en todo Estados Unidos. Además, de acuerdo con el historiador económico Samuel Rezneck, la crisis de 1873 “reveló los problemas de una economía en expansión, e intensificó los efectos desiguales producto de la guerra [civil] y los cambios de la posguerra en el equilibrio de los intereses agrarios con los industriales”.¹⁷¹

El campo sureño había quedado devastado con la guerra civil. Sumado a esto, los terratenientes no sólo perdieron dinero financiando la insurrección de los autoproclamados Estados Confederados de América,¹⁷² sino también se quedaron sin el activo primordial de su prosperidad de antaño tras la Proclamación de Emancipación de 1863: los esclavos. Asimismo, los negros libertos (*freedmen*) –unos 4 millones—¹⁷³ tampoco hallaron opciones suficientes para progresar. Los más afortunados –unas cuantas decenas de individuos— se

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 512.

¹⁷¹ Samuel Rezneck, “Distress, Relief, and Discontent in the United States During the Depression of 1873-78”, en *The Journal of Political Economy*, vol. 58, n. 6, p. 495.

¹⁷² Las once entidades que se separaron de Estados Unidos de América para formar los Estados Confederados de América fueron Alabama, Arkansas, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Florida, Georgia, Luisiana, Mississippi, Tennessee, Texas y Virginia. Los estados secesionistas temían que la llegada al poder del recién creado Partido Republicano, con la presidencia de Abraham Lincoln, pusiera en riesgo no sólo la expansión del régimen esclavista a las regiones del oeste en proceso de colonizarse, sino incluso a la esclavitud en general. Cabe recordar que los republicanos, desde la fundación de su partido, tenían al antiesclavismo como base de su plataforma.

¹⁷³ Esta cifra se tomó del discurso de toma de posesión del presidente Hayes; (*cfr.*, Rutherford Birchard Hayes, *Inaugural Address*, 5 de marzo de 1877 (transcripción en inglés disponible en el catálogo en línea de la biblioteca Scripps del Miller Center of Public Affairs de la Universidad de Virginia, (<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3558>))).

incorporaron a puestos públicos; otros –unos cuantos cientos—se abocaron a enrolarse como obreros en la construcción de líneas de ferrocarril –por cierto, las pocas concesiones proyectadas en el sur con frecuencia habían sido asignadas mediante procedimientos empañados por prácticas corruptas de funcionarios locales y/o federales—, o, como se expuso con anterioridad, pretendieron buscar fortuna en las urbes industriales del norte. En cambio, la mayoría de la población negra sufrió los estragos de la pobreza y la persecución, y con penurias sobrevivía protegida por las autoridades y las políticas impuestas desde la capital del país.

En 1868, los estados derrotados en la guerra civil habían sido divididos en secciones militares controladas por el gobierno federal. Los gobernadores, intendentes, jueces y demás autoridades de alto nivel en las entidades ocupadas por las tropas federales eran, en su gran mayoría, designadas desde Washington. Debido a sus constantes corruptelas y abusos cometidos en nombre de hacer valer los derechos de los libertos, a estos funcionarios provenientes del norte de Estados Unidos se les llamó de manera despectiva “*carpetbaggers*”, algo así como “saqueadores”. En palabras de Foner, los *carpetbaggers*¹⁷⁴ “veían el Sur igual que muchos estadounidenses de mediados del siglo XIX vieron al Oeste –como un terreno propicio para su provecho personal”.¹⁷⁵ Ciertamente, estos personajes no hicieron sólo cosas negativas. De hecho, existe toda una escuela revisionista sobre los “*carpetbaggers*”, la cual resalta acciones suyas como el fomento a la educación pública, la construcción de orfanatorios y asilos, la inversión en obra pública, entre otras, siempre con miras a la industrialización de sus jurisdicciones y, por extensión, avasallar a la oligarquía

¹⁷⁴ Como señala Eric Foner, este término, así como el de “*scalawags*” (bribón o “muerto de hambre”) para referirse a aquellos blancos sureños de la época de la Reconstrucción quienes respaldaban al Partido Republicano y, en consecuencia, al gobierno de la Unión y sus políticas, son conceptos peyorativos que han trascendido a través del tiempo y se han hecho de uso común y aceptado. Su traducción a un idioma distinto al inglés es poco usual (*cf.*, Eric Foner, *op. cit.*, pp. 294-295).

¹⁷⁵ E. Foner, *op. cit.*, p. 295.

terrateniendo.¹⁷⁶ Bajo el pretexto de proteger las recién aprobadas leyes contra la esclavitud y a favor de respetar el ejercicio de los derechos ciudadanos —si bien no de los civiles—¹⁷⁷ de los liberados (*freedmen*), los *carpetbaggers* cometieron excesos en el cobro de impuestos, despilfarraron los pocos recursos disponibles, e incrementaron casi exponencialmente la deuda pública.¹⁷⁸ En general, los residentes blancos del sur, en particular los más afectados y pauperizados tras el fin de la guerra, culpaban de sus males tanto a los *carpetbaggers*, como a los libertos. Todo este complejo escenario sureño es apenas una brevísima semblanza de los años más crudos del periodo histórico conocido como Reconstrucción.¹⁷⁹

El Pánico de 1873 significó una disrupción en la relativa estabilidad de los estados del norte. Esto dañó la imagen del Partido Republicano en el poder, el cual, en esos años, basaba buena parte de su prestigio en el éxito del modelo económico industrial y en sus severas críticas al esquema esclavista que había llegado a su fin con la victoria unionista en

¹⁷⁶ Richard L. Hume, “Carpetbaggers in the Reconstruction South: A Group Portrait of Outside Whites in the ‘Black and Tan’ Constitutional Conventions”, en *The Journal of American History*, vol. 64, n. 2, pp. 315-316.

¹⁷⁷ Es importante recalcar esta diferencia entre los derechos ciudadanos y los civiles. Aunque los otrora esclavos tendrían derecho a ejercer el voto amparados en las prescripciones constitucionales posteriores a la guerra civil, nada se mencionaba de la ilegalidad de otras prácticas segregacionistas en lugares públicos (escuelas, transportes, sitios de reunión o esparcimiento). Este tema sería atendido casi un siglo después con la promulgación de la Ley de Derechos Civiles de 1964.

¹⁷⁸ Durante su estancia en Carolina del Norte, la deuda pasó de 16 a 40 millones de dólares (150 por ciento más), en Carolina del Sur de 6 a 25 millones de dólares (316 por ciento), y en Louisiana de 6 a 50 millones (833 por ciento); (J. Alden, *op. cit.*, p.475).

¹⁷⁹ El pretencioso concepto de “reconstrucción” procede de la Proclamación de Amnistía y Reconstrucción dictada el 8 de diciembre de 1863 por el entonces presidente, Abraham Lincoln. Esta disposición concedía el perdón legal a los insurrectos que hubieren participado a favor de la Confederación (los estados esclavistas), siempre y cuando juraran obedecer la Constitución de Estados Unidos. Esto significaría la recuperación total de sus derechos ciudadanos y políticos, salvo los de poseer esclavos (E. Foner, *op. cit.*, p. 35). Una vez concluida la guerra civil, entre diciembre de 1865 y febrero de 1870, el Congreso incorporó a la Constitución las denominadas “enmiendas de reconstrucción” (XIII, XIV y XV). En resumen, la XIII (1865) elevó a rango constitucional la abolición de la esclavitud; la XIV (1868) no sólo decretó la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos estadounidenses, sino también declaró nulas las exigencias de pago de reclamaciones de los insurrectos sureños por daños sufridos durante o como consecuencia de la guerra, incluyendo cualquier clase de indemnización justificada por pérdidas económicas emanadas de la liberación de la mano de obra esclava; la XV (1870) garantiza la no discriminación del derecho al sufragio por motivos de raza, color, o previa condición de servidumbre (*cfr.*, *Constitución de Estados Unidos de América, loc. cit.*).

la guerra civil. Esto permitió a los republicanos de la posguerra erigirse como los legítimos ideólogos de la reconstrucción del sur. Si bien las políticas de reconstrucción ya habían demostrado ser un caos para la región, la situación sureña era de poco interés para el electorado nacional. Aunado a ello, en tiempos de la ocupación militar federal, el sur distó mucho de celebrar comicios libres que reflejaran el descontento de la mayoría de sus habitantes. Esto dificultaba cualquier cambio en el equilibrio de poder en el Congreso dominado por los republicanos desde 1864. El descontento popular en toda la nación producto de la crisis de 1873 contribuyó a que los demócratas recuperaran el control de la Cámara de Representantes en los comicios de medio periodo de 1874.¹⁸⁰

Por primera vez desde el fin de la guerra civil, los republicanos no tendrían la discrecionalidad propia de poseer el control de ambas cámaras en el Capitolio. De esta forma, los legisladores demócratas, aliados con algunos republicanos moderados críticos de las políticas de la ocupación federal vigentes y, por supuesto, con los sureños molestos a causa de los abusos de los funcionarios federales en sus estados, dieron inicio a una ofensiva encaminada hacia la finalización de la Reconstrucción. En este trance, los republicanos más liberales, en su afán por quitarle la manija política del partido a los radicales, comenzaron a indagar y descubrir una serie de casos de corrupción vinculados con varios allegados del presidente Ulysses Grant. Así, el panorama político de cara al relevo presidencial de 1876 no era halagüeño para el Partido Republicano y su candidato, Rutherford Hayes. Hayes, entonces gobernador de Ohio, a pesar de ser considerado un

¹⁸⁰ De acuerdo con el historiador Albert V. House, “los verdaderos temas [en la elección de 1874] eran la depression, el desempleo, la corrupción de los republicanos, la entrega inescrupulosa de los recursos de la nación a las corporaciones, el excesivamente alto nivel de gasto gubernamental y el demasiado apresurado pago de la deuda pública, con la consecuente contracción del circulante y la inminencia de la reinstauración de los pagos en especie” (Albert V. House Jr., “Northern Congressional Democrats as Defenders of the South During Reconstruction”, en *The Journal of Southern History*, vol. 6, n. 1, p. 58).

moderado y de haber prometido en campaña redefinir la estrategia federal en los estados sureños, padecería a causa del creciente desprestigio de su partido.

Ahora bien, la conclusión de las hostilidades de la guerra civil dejó al país en un estado de debilitamiento institucional crítico, en especial a causa del asesinato del presidente Abraham Lincoln en abril de 1865. Aunado a ello, la *crisis de seguridad nacional* encarnada en el conflicto norte-sur parecía haberse diluido con la derrota de la Confederación, la cohesión política de Estados Unidos seguía endeble. La Reconstrucción pretendía consolidar la unión del país. En menos de un decenio, su radicalización e inminente fracaso volvieron a generar condiciones adversas no sólo para la estabilidad política estadounidense, sino también respecto a la viabilidad de mantener a la nación unificada y en paz. En el periodo comprendido entre la muerte de Lincoln y la toma de posesión de Hayes en marzo de 1877, la figura presidencial estadounidense experimentó una etapa de drásticos altibajos en lo referente a su legitimidad. En este tenor, la revisión de los casos de los sucesores de Lincoln, Andrew Johnson (1865-1869) y Ulysses Grant (1869-1877), constituye un elemento significativo no únicamente con el objetivo de colocar en contexto el estado de la figura presidencial a la llegada de la crisis electoral de 1876-1877, sino también es una referencia histórica útil en términos de la reflexión acerca de los riesgos de encarar una crisis de legitimidad o, de ser la ocasión, dilapidar una legitimidad sólida. Para fines de este análisis se ocupan los tres criterios típicos de legitimidad que planteó Weber (tradición, carisma, y legalidad) y se añade el factor del “consentimiento de los gobernados” propuesto por Spencer.

2.3.2 Andrew Johnson: el presidente al que se le arrebató su legitimidad

El Partido Republicano se había consolidado tras la victoria de la Unión y su primer presidente, Abraham Lincoln, en la guerra civil. Desde su fundación en 1854, este partido se había identificado como antiesclavista y opositor a que cualquier nuevo estado admitido en la Unión pudiera autorizar la esclavitud. Por su parte, antes y durante la guerra, el Partido Demócrata se inclinaba por respaldar la autonomía de decisión de los estados sobre la adopción o no de un régimen laboral esclavista. El asesinato del republicano Lincoln llevó a su vicepresidente a la Casa Blanca, el demócrata de Tennessee, Andrew Johnson.¹⁸¹ La moderación y mayor sensibilidad de Johnson en lo referente a la aplicación “a rajatabla” de las políticas de la Reconstrucción enfurecía a los radicales republicanos, muchos de los cuales poco conocían de la realidad sureña.¹⁸² Asimismo, el prestigio del Partido Demócrata y, por ende, su presencia en las representaciones legislativas federales, había declinado de manera sustancial. Apenas algunos demócratas de los considerados

¹⁸¹ En plena guerra civil, Abraham Lincoln decidió postularse para su reelección en 1864 con una fórmula que representara a la Unión contra la insurrección confederada, y no exclusivamente a un partido político. Por ello, el presidente designó como su candidato a vicepresidente al demócrata de Tennessee (un estado justo en la frontera virtual entre Norte y Sur), Andrew Johnson. Este personaje fue el único senador sureño que al momento de la secesión de las entidades esclavistas no renunció al Congreso de Estados Unidos. La inclusión de Johnson fue una invitación a la concordia para los demócratas moderados que no habían abrazado la causa de la Confederación. Sin embargo, los líderes del Partido Republicano difícilmente habrían calculado que Lincoln podría caer asesinado y así propiciar el ascenso del demócrata Johnson al poder. De esta contingencia es que Johnson adquirió el mote de “Su ‘Accidentez’” de parte de sus detractores (cfr., Eric McKittrick, *Andrew Johnson and Reconstruction*, Nueva York, Oxford University Press, 1988).

¹⁸² Todavía en la actualidad son tema de debate las razones que condujeron a Johnson a, por ejemplo, tolerar la promulgación de nuevos “Códigos de Negros” (*Black Codes*) —leyes de carácter segregacionista, en ocasiones violatorias de las enmiendas de reconstrucción— en varios estados sureños (Donald G. Nieman, “Andrew Johnson, the Freedmen’s Bureau, and the Problem of Equal Rights, 1865-1866”, en *The Journal of American History*, vol. 44, n. 3, p. 401). La disrupción económica y social producto del fin de la esclavitud planteaba complejos dilemas en lo concerniente a la adaptación de los estados sureños a un nuevo régimen de producción y de relaciones sociales. Cuando los republicanos aumentaron su representación legislativa en las elecciones de medio periodo de 1866, las mayorías republicanas en el Congreso dejaron atrás la moderación de Johnson y decidieron imponer a los sureños un esquema más radical de reconstrucción. Por desgracia, la corrupción de los *carpetbaggers*, los abusos de los *scalawags*, y la situación de súbito desempleo de miles de ex esclavos negros con todas sus repercusiones (migración al norte industrial, formación de cinturones de pobreza, incremento del crimen), se sumaron a la intransigencia de los terratenientes y grupos de poder sureños para cuando menos transitar a un régimen donde pudieran aplicarse las leyes antiesclavistas, y generaron una combinación que convirtió al sur de Estados Unidos en una región intocada por los ideales igualitarios de Lincoln.

“moderados” —es decir, quienes se inclinaban por el fin de la esclavitud siempre y cuando hubiera un plan de reestructuración adecuado para la economía sureña—conservaron sus lugares en el Capitolio como resultado de la elección general de 1864. Por si fuera poco, los republicanos más radicales de todos modos desconfiaban de los demócratas. De esta forma, el objetivo de este sector del Partido Republicano en los comicios de medio periodo de 1866 sería arrasar a sus contrapartes en la disputa de asientos en el Congreso. Cumplida la meta, los radicales abocarían sus esfuerzos a quitarse el último obstáculo para emprender su modelo de reconstrucción: el presidente Johnson.

Johnson propugnaba por la rápida readmisión en la Unión de las entidades secesionadas —con lo que recuperarían, entre otras cosas, sus derechos de representación en los órganos legislativos federales—, así como por la implementación de un modelo de transición entre el régimen de producción esclavista y el capitalista industrial. Todo esto se haría, según Johnson, sin privar a los libertos de sus recién obtenidos derechos —en ese tiempo, todavía no se promulgaban las enmiendas XIV y XV sobre la igualdad universal ante la ley y el derecho al voto sin distinción de raza o condición social (aún no se trataba el tema del género).¹⁸³ Este plan presidencial no era del agrado de los republicanos radicales, por lo que intentaron utilizar las herramientas políticas y legales a su alcance con el propósito de sacar a Johnson del camino. Basta recordar los dos intentos de juicio político contra el mandatario demócrata, ambos infructuosos en su afán de destituirle.¹⁸⁴ Sin embargo, las copiosas bancadas republicanas en las cámaras legislativas le facilitarían a los radicales sojuzgar a Johnson por medio de la obtención de las mayorías suficientes a fin de

¹⁸³ Las restricciones de género para el ejercicio del voto en Estados Unidos desaparecieron algunas décadas más tarde con la promulgación de la XIX Enmienda (1919).

¹⁸⁴ Para encontrar una recapitulación de los intentos de los radicales republicanos para destituir a Johnson por la vía del juicio político, refiérase a, Howard K. Beale, *The Critical Year. A Study of Andrew Johnson and Reconstruction*, Nueva York, Frederick Ungar Publishing Co., 1958.

derrotar sus vetos.¹⁸⁵ Para 1867, el modelo de operación de la Reconstrucción había salido del control de la presidencia de Johnson —quien apenas pudo, con todo y las restricciones del legislativo, decretar la amnistía general a todos los ex-confederados a unos días de terminar su mandato—y había pasado a manos de los republicanos radicales del legislativo. Entonces, en vez de que la reconstrucción se enfocara en una transición paulatina al entorno no esclavista, la nueva instrucción desde Washington era imponer casi sin contemplaciones, por medio de los ya mencionados *carpetbaggers*, las leyes emanadas del triunfo unionista. Este modelo de reconstrucción estuvo vigente desde el último año de la administración Johnson y perduró durante los ocho años de gestión de su sucesor, el republicano Ulysses S. Grant.

Aquí es tiempo de hacer una reflexión sobre la crisis en la presidencia de Johnson. Los dos intentos de juicio político en su contra fueron una agresiva respuesta de los republicanos radicales ante las intenciones presidenciales de evitar el estrangulamiento de los sureños con el modelo de reconstrucción de los legisladores. De algún modo, los republicanos cuestionaban la legitimidad de Johnson porque su ascenso al poder ocurrió como consecuencia del asesinato de Lincoln precisamente por un fanático sureño, John Wilkes Booth. Según la tradición, tras dispararle a Lincoln, Wilkes clamó en latín: “*sic semper tyrannis*” (algo así como “los tiranos siempre tendrán lo merecido”).¹⁸⁶ Esta frase puede interpretarse como un indicio del sentimiento sureño causado por la imposición de la abolición de la esclavitud y la consecuente disrupción del esquema económico, político y social del Sur. Aunque se sabe que Wilkes era parte de un complot con el propósito de

¹⁸⁵ A la fecha, Johnson ha sido el presidente con el mayor número de vetos derrotados (15) en la historia estadounidense.

¹⁸⁶ Esta frase ya aparecía en el escudo del estado de Virginia desde que fue instaurado. También se le atribuye a Marco Junio Bruto, protegido de Julio César, al asesinar al dirigente romano.

matar a altos funcionarios de la administración Lincoln –Johnson incluido—, muchos republicanos radicales consideraron espuria la presidencia de Johnson. Si bien el nuevo mandatario contaba con la legitimidad legal para asumir el cargo, Johnson carecía de dos factores fundamentales en este sentido: carisma y consentimiento de los gobernados. Este último factor se refiere de manera primordial al descontento de las filas republicanas frente a sus políticas “condescendientes” con los sureños. Aunado a ello, las acusaciones contra Johnson por pretender destituir mandos militares opositores a su idea moderada de reconstrucción sin autorización del Congreso –principal argumento de la segunda intentona de juicio político—, trascendieron entre algunos sectores de la población como un signo de abuso del poder presidencial.¹⁸⁷ En suma, la institución presidencial padeció el apabullamiento de los congresistas y se originó una crisis de legitimidad y de gobernabilidad cuya única salida fue la finalización del periodo de Johnson y la llegada al poder de alguien más afín a la “tiranía” republicana radical: Ulysses Grant.

¹⁸⁷ El segundo proceso de juicio político contra Johnson había iniciado cuando el presidente decidió reemplazar a su secretario de Guerra, Edwin Stanton. Esta determinación ocurrió en el marco de un relevo generalizado de los mandos militares despachados a los estados del sur. Johnson castigó a los militares por haber establecido requisitos que descalificaban a varios funcionarios sureños para adscribirse a las leyes de amnistía. Esta maniobra posibilitó a las autoridades militares federales privar del ejercicio de cargos públicos clave a los sureños. De acuerdo con las leyes vigentes en esa época, en específico de la Ley de Tenencia de Cargos (*Tenure of Office Act*), el presidente no tenía facultades para destituir a miembros de su gabinete sin la autorización del Senado. En un principio, Johnson suspendió temporalmente a Stanton, lo cual ascendía a Grant, entonces comandante general del ejército federal, al interinato de la secretaría de Guerra. Johnson pretendió aliarse a Grant a fin de presionar a Stanton para que renunciara de manera voluntaria y no se necesitara recurrir a la anuencia de los senadores. Al final, Grant optó por quitarse del camino y dejar todo en manos de los legisladores quienes, como se esperaba, censuraron la suspensión de Stanton y votaron a favor de proceder con un juicio político contra el presidente por haber pretendido destituir al secretario de Guerra utilizando medios fuera de la ley. Por último, en mayo de 1868, los republicanos radicales quedaron a un solo voto de privar a Johnson de la presidencia. Después de esto, Stanton optó por renunciar; (*cfr.*, Howard K. Beale, *op. cit.*).

2.3.3 *Ulysses Grant: el presidente que dilapidó su legitimidad*

Al acercarse los comicios presidenciales de 1868, el Partido Demócrata contaba con muy pocos elementos a fin de construir una plataforma nacional fuerte salvo, por qué no, su oposición al esquema de reconstrucción de los radicales. Aunque los republicanos radicales no habían sido capaces de destituir a Johnson, sí consiguieron debilitar al mandatario demócrata —y en consecuencia a sus correligionarios—lo suficiente para imponer su proyecto de reconstrucción del sur. En el mismo contexto, los demócratas continuaban padeciendo el estigma de haber, en general, respaldado a los esclavistas. Estos factores no hicieron muy sorpresiva la victoria de Ulysses Grant, comandante de las fuerzas de la Unión durante la guerra civil, en la elección presidencial de 1868. Cuatro años más tarde, Grant no sólo ganaría su reelección con 286 de los 356 asientos en el Colegio Electoral disponibles en ese ejercicio, sino que el candidato demócrata, Horace Greeley, falleció antes del conteo de votos electorales y sus delegados se repartieron entre otros cuatro aspirantes, es decir, los demócratas no tuvieron representación alguna en el órgano colegiado.¹⁸⁸ Los dos periodos de Grant marcaron la continuación de la ocupación militar del sur y de las políticas de protección a los *carpetbaggers*. Grant, aun cuando no era considerado dentro del grupo radical de su partido, no hizo demasiado por cambiar las cosas. El presidente pensaba que las autoridades locales —apoyadas desde luego por el gobierno federal—podrían continuar con la reconstrucción y adecuarla según se fueran presentando las circunstancias. No obstante, un reflejo de su oposición a la implementación de un plan más moderado de reconstrucción fue su papel protagónico en el proceso de juicio político contra su antecesor, a quien, de alguna forma, le dio la espalda cuando Johnson le ofreció ser su nuevo secretario de Guerra.

¹⁸⁸ G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, *op. cit.*, p. 580nk.

Otro factor relevante en el modelo radical de reconstrucción fue que el control de los tribunales de justicia y de la fuerza pública —en su mayoría formada por militares— estaba en manos de delegados federales, lo cual complicaba mucho la adecuada procuración de las leyes en caso de suscitarse abusos de autoridad. La impotencia de ciertos sectores de la sociedad sureña, en particular los más afectados por las repercusiones económicas del fin de la esclavitud, originó la aparición de movimientos radicalizados de odio racial como el Ku Klux Klan o los Caballeros de la Camelia Blanca. La violencia se incrementó de peor forma tras la promulgación en 1870 de la XV Enmienda, o sea, el derecho de todo ciudadano (salvo las mujeres) a ejercer su voto sin restricción de raza o estatus social. La llegada de miles de libertos procedentes de las plantaciones esclavistas a las ciudades sureñas implicó el aumento en el número de negros en los padrones electorales. Dadas las condiciones de la época, este nuevo bloque de votantes sería proclive a respaldar a los republicanos y, por ende, a los *carpetbaggers*. El impacto numérico de esta sustancial modificación en el perfil del electorado sureño hizo que, al menos en el mediano plazo, la población negra tuviera —en teoría— el poder de inclinar los resultados electorales a favor del Partido Republicano. Sin embargo, los movimientos racistas vieron la solución a esto en la disuasión violenta de los votantes negros. Poco a poco, el modelo republicano radical de reconstrucción convirtió al sur en territorio de constantes disturbios, caos y represión con los enfrentamientos mutuos entre negros libertos, extremistas blancos, y las fuerzas federales del orden.

Antes del Pánico de 1873, los llamados a terminar con el modelo radical de reconstrucción seguían sin tener la fuerza para convertirse en una plataforma de campaña en todo el país. Por otra parte, el importante electorado negro en el sur, simpatizante del esquema radical y suficientemente numeroso aun con las prácticas violentas de disuasión de

los extremistas blancos, limitaba las probabilidades de erradicar a los *carpetbaggers* por la vía de las urnas. Asimismo, al recapitular un poco la tipología de Neustadt referida a las características de una presidencia fuerte, el prestigio de Grant como héroe de guerra y prócer del antiesclavismo le daba legitimidad a sus políticas. A su vez, el presidente poco hizo para oponerse al ala radical de su partido, en especial porque el apoyo de ésta había sido fundamental en su reelección en 1872. Esto empezaría a cambiar no sólo tras el impacto de la crisis económica de 1873, sino también con el deterioro de la credibilidad de la administración Grant en los últimos dos años de su gestión. La parte final del segundo periodo presidencial de Grant estuvo marcada tanto por el resurgimiento de la oposición demócrata en la Cámara de Representantes y el declive general de la influencia de los republicanos radicales, como por los escándalos de corrupción dentro del equipo de colaboradores del ejecutivo. Una nueva crisis de legitimidad presidencial se avecinaba.

Entre 1875 y 1876, salió a la luz pública información muy delicada relacionada con actos de corrupción de altos funcionarios del gobierno federal. Indudablemente, el mayor escándalo lo protagonizó el secretario particular del presidente, Orville Babcock.¹⁸⁹ A este personaje se le acusó de formar parte de una organización criminal conocida como los Círculos del Whiskey (*Whiskey Rings*). Esta agrupación clandestina se constituyó en 1871 con la finalidad de obtener fondos ilegales para las campañas políticas de los candidatos del ala radical del Partido Republicano en el estado de Missouri. En esa entidad, los republicanos más liberales, encabezados por Carl Schurz, controlaban el aparato partidista. Esto significaba un riesgo para los radicales ante la inminencia de las elecciones primarias

¹⁸⁹ Otros casos fueron el del embajador en Gran Bretaña, Robert Schenck, acusado de engañar a un grupo de inversionistas británicos con un proyecto minero fantasma en Utah, y el del secretario de Guerra, William Belknap, a quien se le imputó haber recibido compensaciones ilegales de parte del encargado del retén militar de Fort Sill en territorio indígena; (cfr., E. Foner, *op. cit.*, pp. 565-566).

de 1872. Schurz no secundaría las aspiraciones reeleccionistas de Grant por no estar de acuerdo en la claudicación del presidente frente al modelo radical de reconstrucción. Al tomar en cuenta la posición geográfica —al centro de Estados Unidos— y el mapa social y económico de Missouri, un estado “moderno” y exitoso en el sentido del desarrollo de la industria y el comercio, así como en el del equilibrio en la convivencia interracial, una derrota del sector radical en la entidad tendría el potencial de extenderse a todo el país. Los radicales decidieron nulificar a Schurz nutriendo a sus opositores al interior del partido con dinero de fraudes fiscales relacionados con la producción de whiskey. Las primeras pistas de las irregularidades recaudatorias obligaron al supervisor fiscal federal, John McDonald, a viajar a Missouri y revisar la situación. Luego, en lugar de reportar el fraude, McDonald calló y prefirió adherirse a la red. Después, Babcock, como secretario particular en la Casa Blanca, no tardó en ver las ventajas políticas y económicas del negocio criminal del licor y también se incorporó. Se estima que entre noviembre de 1871 y noviembre de 1872 —año de la reelección de Grant—, los principales líderes de los Círculos del Whiskey (Babcock y McDonald entre ellos) habían robado entre 45 mil y 60 mil dólares cada uno. En aquel tiempo, un senador de Estados Unidos ganaba un promedio de 8 mil dólares anuales. Se calcula que para 1873, la organización había defraudado al fisco por 1.5 millones de dólares.¹⁹⁰

Los Círculos del Whiskey quedaron descubiertos en 1876 tras una indagación del secretario del Tesoro, Benjamin Bristow. Este funcionario, perteneciente a la corriente liberal republicana, aspiraba a ganar la candidatura de su partido a la presidencia en ese

¹⁹⁰ Cfr., Timothy Rives, “Grant, Babcock and the Whiskey Ring”, en *Prologue: Quarterly of the National Archives and Records Administration*, vol. 32, n. 3, 2000, (<http://www.archives.gov/publications/prologue/2000/fall/whiskey-ring-1.html>).

año.¹⁹¹ El descubrimiento del fraude y de los nexos de Babcock y McDonald con el mismo, le agenciaron a Bristow la antipatía de Grant y, por ende, eliminaron sus posibilidades de ascenso en el Partido Republicano. La amistad del presidente con los acusados, en especial con Babcock, era tal que el mandatario estaba determinado a viajar a San Luis (Missouri), con el propósito de testificar a favor de la inocencia de sus colaboradores. Al final, persuadido por otros miembros de su gabinete, Grant únicamente envió a la corte en Missouri un testimonio juramentado ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia defendiendo a Babcock, aunque sin comprometerse demasiado. No obstante, esto fue suficiente para salvar a Babcock de la cárcel. Si bien fue destituido como secretario particular, Grant asignó al funcionario un trabajo como inspector de faros.¹⁹²

En resumen, cuando llegó el momento de la sucesión presidencial de 1876, el Partido Republicano no sólo cargaba con el desprestigio de altos mandos gubernamentales de la administración Grant, sino con el caos producto del empecinamiento en mantener el modelo radical de reconstrucción en el sur y con los efectos depresores de la economía tras el Pánico de 1873. Todo esto, aunado a las presiones políticas de prominentes gobernadores estatales demócratas en el norte—como los mandatarios de Nueva York, Samuel Tilden, o el de Indiana, Thomas Hendricks— y legisladores federales de ese mismo partido —quienes tenían la mayoría en la Cámara de Representantes con 169 asientos contra 109 republicanos—, preveían un escenario difícil para la estadía republicana en la Casa Blanca.¹⁹³

¹⁹¹ Cfr., E. Bruce Thompson, “The Bristol Presidential Boom of 1876”, en *The Mississippi Valley Historical Review*, vol. 32, n. 1, pp. 3-4.

¹⁹² E. Foner, *op. cit.*, p. 566.

¹⁹³ “Los escándalos de la segunda administración Grant, aunados a los desórdenes persistentes en varios estados del sur, amenazaban con poner a los republicanos fuera del poder por primera vez en 16 años”; (James M. McPherson, “Coercion or Conciliation? Abolitionists Debate President Hayes’s Southern Policy”, en *The New England Quarterly*, vol. 39, n. 4, p. 482).

2.3.4 La turbulenta elección presidencial de 1876

Tilden y Hendricks fueron elegidos en la convención de su partido como la fórmula de candidatos a presidente y vicepresidente, respectivamente. Tilden era uno de los hombres más ricos de Estados Unidos en su tiempo. Su prestigio como empresario y administrador se había forjado con su intervención exitosa en la reorganización de líneas ferroviarias en bancarrota y con su habilidad en el manejo de bonos corporativos.¹⁹⁴ Esto le atrajo el favor —y el dinero— de otros importantes empresarios en el norte del país rumbo a su postulación a la presidencia. En apariencia, si Tilden conseguía el respaldo de suficientes estados norteros en los comicios, el sur caería por su propio peso y le agenciaría el triunfo en 1876. Asimismo, los problemas de los republicanos ya habían trastocado incluso sus cimientos y complicaron el proceso de nominación de sus aspirantes al poder ejecutivo.

Como se mencionó con anterioridad, el secretario del Tesoro, Benjamin Bristow, contaba con la simpatía del ala menos criticada del Partido Republicano, los denominados liberales, pero el veto del presidente Grant le impediría asegurar la candidatura. El segundo personaje más proclive a ganar la elección interna republicana era el ex-vocero de la Cámara de Representantes, James Blaine. Sin embargo, en abril de 1876, surgieron versiones de que Blaine había usado su influencia en el Congreso con el propósito de favorecer a una empresa ferroviaria de Arkansas de la cual era accionista, además de hacer tratos fraudulentos con la *Union Pacific*, una corporación entonces subsidiada por el gobierno federal.¹⁹⁵ Al final, los republicanos optaron por postular a un hombre de corte moderado y crítico de las políticas de reconstrucción del sur, el gobernador de Ohio, Rutherford Hayes. La plataforma republicana enarboló como sus principales banderas a la

¹⁹⁴ E. Foner, *op. cit.*, p. 568.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 566.

persecución de funcionarios corruptos, al análisis de la eventual autorización del voto a la mujer, y a la finalización de los faccionalismos en la sociedad estadounidense. Aunque en la plataforma nada se decía sobre terminar con la Reconstrucción, la reputación de Hayes como opositor al modelo radical vigente y a las políticas de Grant en el sur era bien conocida.¹⁹⁶ A pesar de ello, la estrategia de presentar un candidato moderado debía encarar al fortalecido Partido Demócrata.

Al conocerse los primeros resultados de la elección general en noviembre de 1876, los cuales llegaban de los estados del norte más cercanos a la capital y mejor comunicados por la vía de los telégrafos que los sureños, el demócrata Tilden había triunfado en importantes entidades como Nueva York, Nueva Jersey, Connecticut, Indiana y Missouri. Las tendencias en el sur también daban ventaja a los aspirantes del Partido Demócrata y se preveía su victoria en todos los estados de la región, es decir, todos los otrora rebeldes de la Confederación.¹⁹⁷ Por si fuera poco, el gobernador demócrata de Oregon, LaFayette Grover, intentó invalidar a uno de los tres delegados republicanos al Colegio Electoral, John Watts, por considerarlo inelegible para ejercer esa función por haberse desempeñado como autoridad federal (jefe de correos) justo antes de la elección. Todo este escenario habría significado la derrota de Hayes con 165 electores contra 203 de Tilden. No obstante, los dirigentes del Partido Republicano hicieron sus cuentas y observaron que si Hayes lograba arrebatarse la victoria a Tilden en Carolina del Sur, Luisiana y Florida —estados donde las autoridades electorales estaban bajo el control de los republicanos en ocupación—, obtendrían 19 asientos adicionales en el Colegio Electoral, empatando así la suma de delegados en 184 para cada candidato. Luego, si se evitaba la anulación del voto

¹⁹⁶ *Cfr.*, Vincent P. De Santis, “President Hayes’s Southern Policy”, en *The Journal of Southern History*, vol. 21, n. 4, p. 477.

¹⁹⁷ *Cfr.*, nota al pie 172.

de Watts en Oregon, el conteo final daría la presidencia a Hayes por diferencia de un voto (185-184). Así, la misma noche de los comicios, altos oficiales republicanos enviaron telegramas urgentes a sus representantes en las tres entidades sureñas mencionadas pidiéndoles decretar ganador a Hayes.¹⁹⁸ Este hecho propició el episodio más tortuoso en la definición de una elección presidencial en la historia de Estados Unidos.

Los republicanos a cargo de los comités electorales en los tres estados anularon varias casillas con el pretexto de no haber existido en ellas garantías para el libre ejercicio del sufragio, en especial por supuestos casos de intimidación contra los ciudadanos negros. En el contexto de la época, esta clase de justificación no resultaba inverosímil pero, al igual que pasa con muchos detalles de los acontecimientos de esos años, su nivel de comprobación no es del todo óptimo. En palabras del historiador Michael Les Benedict, “los líderes republicanos y los principales periódicos afines a ellos continuaron describiendo con lujo de detalle la violencia sureña contra los negros y los republicanos; esto con la finalidad de justificar la anulación de los votos favorables a los demócratas en las entidades en disputa”.¹⁹⁹ Como era de esperarse, el más perjudicado con las invalidaciones fue Tilden. Entonces, grupos de demócratas inconformes en los tres estados

¹⁹⁸ Según un conocido memorándum escrito *ex post* en 1902 por Daniel E. Sickles, prominente miembro del Partido Demócrata de la época, aunque férreo opositor a las pretensiones presidenciales de Tilden, la madrugada del 8 de noviembre de 1876, cuando los editores del *The New York Times* (en aquel entonces un diario de tendencias editoriales favorables al Partido Republicano) tuvieron información suficiente para prever (no garantizar) una derrota de Hayes, pero declinaron declarar un ganador en su edición de ese día. Entonces, John C. Reid, editor del mencionado periódico, se puso en contacto con el liderazgo del Partido Republicano, encabezado por William y Zachariah Chandler, a fin de explicarles la situación. Sickles refiere que esa noche, en las oficinas nacionales del partido en Nueva York, se enviaron telegramas urgentes a los gobernadores republicanos de Oregon, Carolina del Sur, Florida, y Luisiana—*carpetbaggers* todos ellos—con el siguiente texto: “Hayes será elegido si [los republicanos] ganamos Carolina del Sur, Florida, y Luisiana. ¿Puede usted detener [los resultados] en su estado? Constante inmediatamente” (cit. en Jerome L. Sternstein, “The Sickles Memorandum: Another Look at the Hayes-Tilden Election-Night Conspiracy”, en *The Journal of Southern History*, vol. 32, n. 3, p. 344). De acuerdo con el testimonio de Sickles, el gobernador de Carolina del Sur, Daniel H. Chamberlain fue el primero en responder: “Muy bien. Carolina del Sur es para Hayes” (cit. en J. L. Sternstein, *op. cit.*, p. 356).

¹⁹⁹ Michael Les Benedict, “Southern Democrats in the Crisis of 1876-1877: A Reconsideration of ‘Reunion and Reaction’”, en *The Journal of Southern History*, vol. 46, n. 4, p. 496.

se organizaron a fin de presentar sus propias cifras que indicaban el triunfo de su candidato y despacharon sus reportes al Senado en Washington (la instancia facultada, a través de su vocero, para abrir y contar las actas de votación de toda la federación ante los congresistas de ambas cámaras). Curiosamente, en Florida, ocurrió algo similar a lo sucedido en 2000. La Suprema Corte de Justicia de Florida²⁰⁰ resolvió validar los resultados de los comicios para todos los cargos de elección popular en disputa, ya que no había causales suficientes de anulación. Así, el tribunal supremo del estado dio validez a las victorias tanto de Hayes a la presidencia del país, como del demócrata George Drew a la gubernatura de Florida. Por supuesto, la corte tomó en cuenta sólo la información proporcionada por la autoridad electoral floridense, controlada por funcionarios afines al Partido Republicano, la cual ya había descartado las suficientes actas favorables a Tilden. Aun con dicha sentencia judicial, el conflicto no concluyó. Cuando Drew tomó posesión del ejecutivo de Florida ordenó el cese inmediato de los integrantes del comité electoral local y nombró nuevos miembros. El recién renovado personal del órgano electoral desconoció las actas de sus antecesores y mandó sus propios resultados a la capital del país, en esta ocasión dando la ventaja a Tilden. De esta forma, el legislativo federal terminó recibiendo paquetes electorales duplicados de Florida, Luisiana y Carolina del Sur.²⁰¹

La incertidumbre sobre cuál de los dos paquetes de resultados debía ser validado por el Congreso en Washington generó una crisis política sin paralelo en la historia estadounidense. Ante esta situación, la negociación de términos parecía la opción más factible rumbo a la solución de la crisis post-electoral. Por su lado, Hayes y sus

²⁰⁰ En 1877, a diferencia de las regulaciones en 2000, ni la Suprema Corte de Justicia federal, ni los tribunales federales tenían jurisdicción alguna sobre los procesos electorales locales, es decir, cualquier persona estaba imposibilitada a presentar recurso alguno al respecto en dichos órganos judiciales; (*cfr.* M. Les Benedict, *op. cit.*, p. 497).

²⁰¹ *Cfr.*, E. Foner, *op. cit.*, pp. 575-576.

colaboradores iniciaron una intensa labor de cabildeo con demócratas moderados tanto en el Capitolio como en los mismos estados sureños. El candidato republicano a la presidencia pretendía ganar el favor de los suficientes demócratas para restarle fuerza al intento de contrapuntear las actas oficiales. Ahora, ¿por qué los demócratas —o un sector de ellos— prefirieron negociar y no llevar la situación al límite?

La anulación total de los asientos en disputa, al dejar a Hayes y a Tilden sin los 185 electores necesarios para ganar, la decisión del triunfador recaería en el voto mayoritario de los miembros de la Cámara de Representantes, tal como había sucedido en 1824.²⁰² En ese caso, la mayoría demócrata en dicha cámara habría tenido la última palabra. Entonces, ¿por qué desestimar esa ventaja? Los historiadores coinciden en señalar cómo los republicanos fomentaron la idea de que, al eliminar los votos de Carolina del Sur, Florida, y Luisiana, se desencadenarían brotes de violencia en todo el sur del país. La rebelión armada estuvo en la mente de los defensores radicales del supuesto triunfo de Tilden pero, en realidad, los sureños no tenían ni las armas ni el poder económico necesario para volver a aventurarse en una empresa bélica. Tampoco los empresarios del norte afines a Tilden estarían dispuestos a financiar una costosa guerra intestina.²⁰³ Así, los poderes políticos y económicos dominantes se inclinaban por una solución negociada.

La idea de instalar una comisión electoral extraordinaria con el objetivo de dirimir la controversia de la duplicidad de resultados iba ganando adeptos. No obstante, es importante detenerse en el punto de la negociación. Como se subrayó al principio de este capítulo, hay una controversia histórica acerca de la manera en la cual se desarrolló el

²⁰² *Cfr.*, nota al pie 133.

²⁰³ “El miedo a la violencia, o por lo menos a la inestabilidad, desempeñó un papel importante para moderar la beligerancia de los hombres de negocios demócratas, cuya influencia predominó en el ala noreste del partido, tal como los demócratas del sur reconocían disgustados”; (M. Les Benedict, *op. cit.*, p. 520).

acuerdo final sobre la Ley de la Comisión Electoral de enero de 1877. Los principales protagonistas de esta disputa son C. Vann Woodward y Allan Peskin con sus respectivos textos *Reunion and Reaction: The Compromise of 1877 and the End of Reconstruction*²⁰⁴ y *Was There a Compromise of 1877?* –además de la contrarréplica de Woodward titulada *Yes, There Was a Compromise of 1877*. Según Woodward, Hayes y sus colaboradores prometieron a un grupo de influyentes políticos demócratas, compuesto por moderados del sur y personajes vinculados con la clase industrial del norte, emprender desde la presidencia una serie de medidas que no sólo pondrían fin a la Reconstrucción –todavía defendida por los republicanos más radicales—sino también fomentarían el resurgimiento de la actividad económica del sur. Obviamente, el precio sería conceder la formación de una comisión legislativa con una mayoría de miembros afines al Partido Republicano y, por tanto, proclive a declarar ganador a Hayes. A este eventual pacto se le conoce como el “Compromiso de 1877”. Por su parte, Peskin contradice ese argumento al decir que semejante compromiso no era necesario a los republicanos para conseguir la victoria electoral. Esto es porque los republicanos tenían el control del Senado, de la Suprema Corte de Justicia, de los gobiernos locales en los estados en disputa y, sobretodo, del poder del ejército federal estacionado en los territorios del sur.²⁰⁵ Michael Les Benedict reafirma esto al esgrimir la premisa de que cualquier intento de rebelión o actos violentos en el sur pondría contra la pared a los demócratas al dejarlos vulnerables ante una potencial

²⁰⁴ C. Vann Woodward, *Reunion and Reaction: The Compromise of 1877 and the End of Reconstruction*, Nueva York, Oxford University Press, 1991 (la edición original es de 1951).

²⁰⁵ *Cfr.*, Allan Peskin, “Was There a Compromise of 1877?”, en *The Journal of American History*, vol. 60, n. 1, p. 73.

acusación de traición.²⁰⁶ Finalmente, Peskin pone énfasis en el incumplimiento de varios de los puntos del supuesto acuerdo.

Woodward reconoce por lo menos cinco promesas del grupo de Hayes a los demócratas en el marco del “Compromiso de 1877”: 1) retiro de las tropas federales de los estados en disputa; 2) ayuda financiera para la construcción de un ferrocarril entre Texas y la costa del Pacífico; 3) nombramiento de un sureño como Jefe General de Correos (*Postmaster General*); 4) garantía de subsidios federales para la rehabilitación de las entidades sureñas; 5) reconocimiento tácito de que los sureños podrían resolver sus conflictos raciales por sí mismos. A cambio de esto, no únicamente se avalaría la creación de una comisión electoral pro-republicana, sino que además los demócratas sureños romperían filas con los demócratas radicales del norte con el propósito de unirse a los republicanos y constituir una coalición mayoritaria favorable a Hayes en la Cámara de Representantes.²⁰⁷ Peskin destaca el incumplimiento de la edificación de la vía férrea entre Texas y California, la reducida inyección de recursos federales a los estados del sur, así como la temprana ruptura de los demócratas sureños con los republicanos en el Congreso.²⁰⁸ En el mismo tenor, el principal crítico de Woodward indica la ausencia de algún documento físico (carta, manuscrito, manifiesto, memorándum) comprobando la existencia del “Compromiso de 1877”. Es cierto. Este último hecho es irrefutable. Sin embargo, Woodward y quienes lo respaldan en su defensa de dicho acuerdo —como Vincent P. De Santis y James McPherson, entre otros— dan respuesta puntual a las críticas de Peskin.

²⁰⁶ M. Les Benedict, *op. cit.*, p. 513.

²⁰⁷ C. Vann Woodward, cit. en *ibid.*, p. 64.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 65.

Woodward subraya varios puntos incontrovertibles a la luz de la experiencia histórica. En 1877, la administración Hayes retiró las tropas federales de los estados sureños aún en ocupación militar. La principal repercusión de ello fue la claudicación a la protección a los *carpetbaggers* renuentes a dejar sus cargos gubernamentales en tales entidades. Así, los gobernadores republicanos restantes en el sur salieron junto con los efectivos castrenses de regreso al norte. Otra promesa cumplida se ilustra con el nombramiento de David M. Key, un demócrata, al cargo de Jefe General de Correos. Por último, la suspensión *de facto* de las enmiendas constitucionales XIII y XIV en los estados sureños fue evidente durante casi un siglo después de la finalización de la Reconstrucción.²⁰⁹ El estado de segregación racial tolerado en varias partes de Estados Unidos hasta la década de 1960 fue una cruda manifestación del así denominado “autogobierno” de las autoridades sureñas.²¹⁰ Por último, De Santis explica la decisión de dar marcha atrás a la construcción del ferrocarril a California por la ruptura de la palabra de los legisladores demócratas sureños al no respaldar a James A. Garfield, cercano colaborador de Hayes y sucesor de éste en la presidencia estadounidense, en su intento por erigirse como vocero de la Cámara de Representantes.²¹¹

Sin duda, la discusión en lo concerniente a la existencia del “Compromiso de 1877” continuará por muchos años mientras no haya evidencia escrita al respecto. En cualquier caso, la promulgación de la Ley de la Comisión Electoral sí fue un hecho. Esta legislación autorizó a un órgano compuesto por diez congresistas federales (cinco republicanos y cinco demócratas) y cinco magistrados de la Suprema Corte de Justicia (dos republicanos, dos

²⁰⁹ C. Vann Woodward, “Yes, There Was a Compromise of 1877”, en *The Journal of American History*, vol. 60, n. 1, p. 221.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 219.

²¹¹ *Cfr.*, V. P. De Santis, *op. cit.*, p. 481.

demócratas y un quinto elegido por los otros cuatro) determinar a qué candidato corresponderían los 19 delegados al Colegio Electoral en pugna.²¹²

La evidente inconstitucionalidad de la decisión de dejar en manos de una comisión emanada de una negociación entre facciones de un duopolio partidista, no fue ignorada por personajes como el mismo Tilden, quienes criticaron la medida a sabiendas de que constituía un *sui generis* afán de legitimar el discutible triunfo de su oponente. Incluso, el entonces vocero de la Cámara de Representantes, el demócrata Samuel Randall, en un principio calificó a la comisión como una “rifa de la presidencia”.²¹³ Si bien el quinto magistrado de la Suprema Corte de Justicia sería clave en el dictamen final de la comisión, se preveía difícil designar para esa posición a alguien neutral o, más aún, a un demócrata. Los demócratas confiaban en el tribuno David Davis para asumir el puesto. Aunque Davis llegó al tribunal supremo nominado por Abraham Lincoln, la radicalización de las posturas del Partido Republicano en los años posteriores a la guerra civil lo fue alejando de ese instituto político hasta romper con él y declararse independiente. Por desgracia para los demócratas, Davis fue designado senador federal por Illinois por la legislatura local —la cual en esa época nombraba ese cargo—y debió renunciar a la corte. Esto lo hizo automáticamente inelegible en términos de la comisión electoral y se abrió paso a la nominación del juez Joseph Bradley, un republicano moderado, como decimoquinto integrante. Al final, los quince comisionados votaron bajo estrictas líneas partidistas y por 8 sufragios a favor y 7 en contra, los 19 delegados electorales de Florida, Carolina del Sur y Luisiana se le acreditaron a Hayes; además, se desestimó la querrela del gobernador de Oregon acerca de la inelegibilidad del republicano John Watts para representar a dicho

²¹² E. Foner, *op. cit.*, p. 579.

²¹³ *Ibidem*.

estado en el Colegio Electoral. Rutherford Hayes había vencido a Samuel Tilden por un solo voto (185-184).

Eric Foner subraya que “es probablemente imposible decir quién ganó ‘en realidad’ la elección de 1876”.²¹⁴ Si esta duda prevalece aún en la actualidad, la incertidumbre y desconfianza frente a la ascensión de Hayes a la presidencia en pleno 1877 no resultan extrañas. La toma de posesión presidencial en aquellos años estaba fijada para el 4 de marzo del año posterior a la elección. En 1877 ese día sería domingo, por lo cual la ceremonia oficial al frente de las escalinatas del Capitolio se programó para el lunes 5. El mandatario saliente, Grant, temió que algunos simpatizantes de Tilden irrumpieran en el acto protocolario y trataran de impedir de cierta forma el juramento de su sucesor. Por tal motivo, Grant optó por entregar de manera oficial el poder en una ceremonia privada celebrada en la Casa Blanca durante la noche entre el 3 y el 4 de marzo. Al final, el protocolo ceremonial del lunes se cumplió sin mayores contratiempos, aunque ya entonces Hayes era legalmente el presidente de Estados Unidos. Más allá de esta curiosidad histórica, resulta interesante analizar varios puntos del discurso inaugural de Hayes –por cierto, pronunciado el 5 de marzo de 1877 ante el público en Washington. Entonces, para finalizar este apartado se hace un comparativo entre los discursos inaugurales de Hayes y de George W. Bush, con el propósito de destacar cómo asumieron estos dos personajes la crisis de legitimidad enfrentada al inicio de sus respectivas gestiones.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 576n22.

2.4 La perspectiva presidencial sobre las crisis de legitimidad de 2001 y 1877

La Constitución estadounidense es muy clara en cuanto a la definición de la instancia que nombra al jefe del poder ejecutivo tras la realización de los comicios federales. El voto de la mayoría de los delegados estatales al Colegio Electoral ha determinado cada cuatro años de manera ininterrumpida desde 1792²¹⁵ quién ostentará la investidura presidencial en Estados Unidos. Las gestiones de George W. Bush y Rutherford B. Hayes –al igual que las de otros 34 presidentes hasta 2004—²¹⁶ emanaron de este procedimiento constitucional, por tanto cuentan con incuestionable legitimidad legal. La legitimidad democrática, entendiéndola como aquella sustentada en la tenencia de la mayoría de los sufragios en una elección abierta a la ciudadanía registrada para votar, no estuvo del lado ni de Bush –en 2000—²¹⁷ ni de Hayes. No obstante, las irregularidades en los comicios de 1876 y 2000 –actuación de órganos externos a las prescripciones constitucionales, así como la supuesta o evidente manipulación del electorado y/o de los resultados—dejaron en el aire dudas acerca de la justicia en la elección, lo cual, al menos

²¹⁵ Esta fecha corresponde a los comicios donde fue reelegido George Washington al frente de la Casa Blanca. Cuando Washington ganó por primera ocasión la presidencia, las elecciones se llevaron a cabo el mismo año en que el mandatario tomó posesión. A partir de 1792, el presidente de Estados Unidos asume su cargo en los primeros meses del año siguiente inmediato a los comicios. Entre 1793 y 1933, el jefe del poder ejecutivo entrante tomaba el juramento de cargo el 4 de marzo de cada cuatro años. Con la ratificación de la XX Enmienda en 1933, se instituyó que, a partir de 1937, la ceremonia inaugural de la presidencia tendría verificativo el 20 de enero de cada cuatro años. La razón primordial de dicha enmienda fue recortar el lapso entre la celebración de las elecciones y el inicio oficial de la gestión tanto del presidente, como de los congresistas (quienes comienzan actividades el 3 de enero).

²¹⁶ Aunque la contabilidad oficial de presidentes de Estados Unidos coloca a George W. Bush como el 43° mandatario de ese país, apenas es el trigésimo cuarto personaje que ha ganado al menos una vez unos comicios presidenciales desde la victoria de George Washington en 1789. Seis vicepresidentes reemplazaron a sus respectivos compañeros de fórmula ya sea por deceso (John Tyler a William Harrison (1841); Millard Fillmore a Zachary Taylor (1850); Andrew Johnson a Abraham Lincoln (1865); Chester Alan Arthur a James Garfield (1881); Lyndon Johnson a John Kennedy (1963)) o por renuncia (Gerald Ford a Richard Nixon (1974)), pero no consiguieron reelegirse en su puesto, ya sea por perder la siguiente elección, por no ser nominados por su partido, o por preferir el retiro. Asimismo, el presidente Grover Cleveland, al ser el único en ejercer dos periodos de gobierno no consecutivos (1885-1889 y 1893-1897), se le toma en cuenta como el mandatario número 22 y número 24 de la Unión Americana.

²¹⁷ En su intento de reelección de 2004, Bush sí consiguió obtener la mayoría tanto del voto popular como en el Colegio Electoral y derrotar con claridad a su adversario demócrata, John Kerry.

en algunos sectores de la población, generó una percepción de ilegitimidad de quienes fueron declarados vencedores. Aquí cabe recordar a Spencer cuando señala que los cuestionamientos a la autoridad de la figura presidencial son llevados a cabo en términos del consentimiento de los gobernados. En el sistema político estadounidense, el poder legislativo es quien representa a los gobernados, ya sea a los ciudadanos distrito por distrito —en la Cámara de Representantes—, o a los estados de la Unión —en el Senado. Sumado a esto, James Madison, en su artículo publicado como el número 51 de los denominados documentos de El Federalista,²¹⁸ resalta la preeminencia del legislativo sobre cualquiera de los otros dos poderes en un gobierno republicano. Por si fuera poco, al subrayar la necesidad de incorporar pesos y contrapesos en la estructura de gobierno, destaca el papel de la separación de poderes como medio para “evitar las usurpaciones”.²¹⁹ Con esta debilidad teórica inicial del presidente frente al Congreso, resulta todavía más problemático pensar en un ejecutivo fuerte cuando su elección estuvo enmarcada por la incertidumbre de la fidelidad de la expresión de la voluntad de la ciudadanía.

Spencer cuestiona la fuerza del mandato presidencial en casos donde los comicios se definieron por diferencias muy estrechas. Si se habla en sentido positivo, Bush y Hayes lograron esos pequeños márgenes favorables en el Colegio Electoral. Sin embargo, sus respectivas derrotas en el voto popular otorgan mayor crudeza al cuestionamiento de Spencer. Si a esto se le añade que ni Bush ni Hayes gozaron de mayorías claras de sus partidos en las cámaras legislativas, el tema se complica más. Ambos mandatarios

²¹⁸ Los documentos de El Federalista fueron una serie de 85 textos publicados en algunos periódicos de Nueva York —entonces la ciudad abocada a convertirse en la primera capital de Estados Unidos— durante 1787 y 1788, con el propósito de promover la ratificación de la Constitución estadounidense. Todos los artículos tienen títulos específicos, aunque son mejor conocidos por el ordinal correspondiente a su posición en la serie.

²¹⁹ *Cfr.*, James Madison, “The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments” (Federalist No. 51), texto transcrito en G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, *op. cit.*, pp. 566-568.

asumieron su cargo en un entorno enmarcado por la pérdida de asientos del Partido Republicano en el Senado. En los comicios de 2000, los republicanos tuvieron un descenso neto de 5 senadores (de 55 en el 106° Congreso a 50 en el 107° de un total de 100 asientos); en 1876, la disminución neta fue de 6 escaños (de 46 en el 44° Congreso a 40 en el 45° de un total de 76 asientos).²²⁰ En las dos oportunidades se retuvo la mayoría. Por su parte, en la Cámara de Representantes hubo resultados mixtos. En 2001, los republicanos continuaron con la bancada mayoritaria pero perdieron 2 curules y apenas aventajaban a los demócratas por 9. Curiosamente, en 1877, a pesar del desprestigio partidista descrito en la sección anterior de este capítulo, el partido de Hayes ganó 33 lugares netos y acortó la distancia a 19 curules con el de todos modos mayoritario flanco demócrata. Sin entrar demasiado en detalles, esto respondió a la recuperación de algunos distritos identificados con el ala moderada de Hayes y de otros caracterizados por haber experimentado síntomas de recuperación tras la crisis económica de 1873. De esta manera, en términos de Davidson, Hayes encaró al comienzo de su gestión un gobierno de mayoría trunca y Bush un gobierno unificado –muy frágil con el empate momentáneo en el Senado y muy efímero por su duración de menos de medio año. Con una legitimidad lesionada y sin una sólida mayoría de su partido en el Congreso, es difícil imaginar un escenario en el cual un recién elegido mandatario no ofrezca siquiera un mínimo gesto político de conciliación con sus opositores

²²⁰ Usualmente, las tendencias electorales en los comicios senatoriales, a diferencia de las de representantes, podrían ser más un cierto reflejo de la preferencia partidista de los votantes al elegir presidente. Aun así, esto debe tomarse con muchas reservas por dos razones primordiales. Primero, sin importar el tamaño de la población de un estado, todas las entidades del país están representadas en el Senado con dos legisladores, pero la cantidad de sus delegados al Colegio Electoral sí depende de la densidad demográfica. Por ejemplo, si en 2008 dos partidos dividieran triunfos en Wyoming y Texas, y en el supuesto de que todos los votantes sufragaran por el mismo partido en la elección de presidente y de senador, ambos partidos habrían ganado un senador cada uno, pero el triunfador en Wyoming apenas habría sumado 3 delegados al Colegio Electoral, mientras el victorioso en Texas habría obtenido 34. Segundo, sólo en el caso de 1877, los puestos al Senado federal eran designados por sufragio de las legislaturas locales de los estados.

en su discurso inaugural. Hayes pensó igual. En cuanto a Bush, él logró expandir los límites de la imaginación –como en muchos otros momentos de sus, hasta el instante de escribir estas líneas, siete años de presidencia.

El 20 de enero de 2001, poco después de haber empezado su discurso de toma de posesión, el presidente Bush dijo: “Con un simple juramento, afirmamos antiguas tradiciones y emprendemos nuevos comienzos. De inicio, agradezco al presidente Clinton por su servicio a nuestra nación; y también agradezco al vicepresidente Gore por una contienda llevada con espíritu y concluida con gracia”.²²¹ Este fragmento de la alocución se enmarca por el protocolo, el cinismo, y la escasa sensibilidad política. Saludar al mandatario saliente, sea del partido que sea, ha sido práctica común en este tipo de eventos y no es un gesto conciliador sino uno protocolario. Por otra parte, la tentación de caer en el “borrón y cuenta nueva” resultó irresistible para Bush y le pareció suficiente un “simple juramento” (*simple oath*) para emprender los retos del cargo de la presidencia. Es cierto, en una democracia se debiera dar un voto de confianza al líder surgido del proceso electoral. Sin embargo, el ejecutivo no puede soslayar la configuración de su entorno. Bush jamás aludió en su discurso ni al Congreso, ni a sus opositores, y apenas incurrió en el gastado recurso de la convocatoria a la unidad como hueco instrumento retórico. Cuando una mayoría se siente con la suficiencia de ser capaz de ejercer el gobierno sin sus opositores, los incentivos para la conciliación suelen ser nimios. Esta clase de contextos son cada vez menos frecuentes en los regímenes democráticos. Sin duda, el mapa político de Estados Unidos en enero de 2001 tampoco mostraba este panorama. Aun sin haberse presentado las dudas acerca de la certidumbre del proceso electoral de noviembre de 2000, el hecho de

²²¹ G. W. Bush, *Inaugural Address*, 20 de enero de 2001, (transcripción en inglés disponible en el catálogo en línea de la biblioteca Scripps del Miller Center of Public Affairs de la Universidad de Virginia, (<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3645>)).

tener un Congreso —y en buena medida un país—dividido en dos grandes partes prácticamente iguales en magnitud, ya daba un signo de posibles complicaciones para el presidente si pretendía establecer su agenda sin recurrir en demasía a la conciliación con los demócratas. No obstante, tanto la cuestionada legitimidad de su triunfo en 2000, como la “perfecta” división de la composición partidista del poder legislativo, no parecieron inquietar a Bush.

Más de un siglo antes, en su discurso del 5 de marzo de 1877, Hayes arrancó su discurso inaugural con un nítido reconocimiento de la crisis electoral y con la subsecuente invitación a conciliar intereses. Hayes sostuvo: “Por primera vez en la historia del país, se ha considerado mejor, a la luz de las peculiares circunstancias del caso, que las objeciones y cuestiones en disputa referentes al conteo de votos electorales, deberían ser referidas a la decisión de un tribunal designado para este propósito [...] El hecho de que dos grandes partidos políticos han logrado...solucionar una disputa sobre algo en lo cual varios hombres de bien, aunque han diferido por los hechos y las leyes, no lo hicieron al definir el curso de acción adecuado a fin de lograr una solución a la cuestión de la controversia, es una ocasión de regocijo general”.²²² Asimismo, Hayes sí convocó a todas las fuerzas políticas a unirse en un esfuerzo de interés colectivo con el objetivo de subsanar las divisiones generadas no por los comicios, sino por toda una inercia de acontecimientos originados lustros atrás.²²³ Es cierto, en la victoria de Bush “sólo” influyó una sentencia de la Suprema Corte y no medió una negociación entre partidos como sucedió con Hayes. No obstante, el equilibrio de poderes de gobierno resultante en ambos casos era muy similar. El

²²² R. Hayes, *loc. cit.*

²²³ Hayes hizo este llamado en su discurso inaugural: “...así convoco a ustedes, senadores, representantes, jueces, compatriotas en general, aquí y en todas partes, para que se unan conmigo en un fervoroso esfuerzo para garantizarle a nuestro país las bendiciones, no sólo de la prosperidad material, sino de la justicia, la paz, y la unión —una unión basada no en el constreñimiento de la fuerza, sino en la devoción amorosa de un pueblo libre”; (*cfr.*, R. Hayes, *loc. cit.*).

presidente no podría impulsar su agenda sin negociar con sus opositores en el Congreso. Para darse cuenta de ello, no pareciera indispensable un compromiso previo con sus contrincantes. Bush no lo estimó así.

En otro tema, tanto la campaña de Bush como la plataforma republicana de 2000 dieron un lugar central al reforzamiento del aparato de seguridad nacional ante posibles amenazas externas contra Estados Unidos –esto se trata con mayor precisión al inicio del capítulo 3. De esta manera, Bush dijo en su inauguración como mandatario: “Nuestro valor nacional ha sido claro en tiempos de depresión y guerra, cuando la defensa contra peligros comunes también definió nuestro bien común [...] Debemos mostrar ese valor en estos tiempos de bendición, al encarar los problemas en vez de sólo heredarlos a las futuras generaciones [...] construiremos nuestras defensas más allá de cualquier desafío, ya que la debilidad invita a la amenaza; y enfrentaremos las armas de destrucción masiva para que así el nuevo siglo quede libre de sus horrores”.²²⁴ Con esta declaración, el mandatario dio por sentado que su percepción acerca de eventuales amenazas externas era tan aguda como la del resto de los actores políticos, en especial en el Capitolio. Como se estudia en el capítulo 3, la agenda de Bush incluía proyectos de defensa tan ambiciosos que resultaron difícilmente compartidos por la mayoría de los demócratas y de algunos republicanos moderados. Ante la división de intereses, muchos legisladores darían su atención a otras prioridades distintas a la seguridad nacional y más afines a los diversos intereses de sus clientelas particulares –reformas al sistema de seguridad social, a las reglas de los financiamientos de campañas electorales, creación de incentivos económicos, mejoras al régimen de inmigración, entre otros.

²²⁴ G. W. Bush, *Inaugural Address*, *loc. cit.*

En 1877, Hayes no se adscribió a los postulados de plataforma de su partido en una forma tan estricta como lo hizo Bush en su oportunidad. Hayes era un convencido de la imperiosidad de redefinir la estrategia de reconstrucción del sur. Por ello, no es sorpresivo que, durante las negociaciones políticas en el marco de la crisis electoral, Hayes y su equipo estuvieran abiertos a las propuestas de los demócratas en general y de los sureños en particular, para terminar con el modelo radical republicano de reconstrucción. Buena parte de su discurso inaugural versó sobre dicho asunto. Hayes subrayó: "...ha llegado el momento en el cual es imperiosa necesidad requerida por todos los diversos intereses, públicos y privados, en los estados [del sur] de contar con gobiernos locales soberanos. Pero no debe olvidarse que sólo un gobierno local que reconozca y mantenga inviolables los derechos de todos es un verdadero gobierno soberano [...] Quiero asegurar a mis compatriotas de los estados sureños que es mi más hondo deseo respetar y promover sus intereses más legítimos —aquellos de los blancos y los de la gente de color por igual—, así como emprender mis mayores esfuerzos a favor del establecimiento de una política pública capaz de borrar por siempre la línea del color y la distinción entre Norte y Sur, a fin de que no tengamos meramente un Norte unificado o un Sur unificado, sino un país unificado”.²²⁵

En las primeras semanas de su gestión, Rutherford Hayes ordenó el regreso a sus barracas de las tropas federales a cargo de la seguridad de las principales oficinas de gobierno en los tres estados sureños donde aún estaban desplegadas: Carolina del Sur, Florida, y Luisiana. En todas estas entidades, las autoridades republicanas dejarían su lugar a funcionarios demócratas recién elegidos en las urnas.²²⁶ Este gesto encolerizó a varios de sus correligionarios que vieron concluido su imperio de privilegios en el sur. Una reacción

²²⁵ R. Hayes, *loc. cit.*

²²⁶ *Cfr.*, E. Foner, *op. cit.*, p. 582.

parecida de los sobrevivientes del republicanismo radical y de ciertos grupos cercanos al ex presidente Grant ocurrió con la nueva política de Hayes para “limpiar” el servicio público de oficiales corruptos, recuperar su prestigio tras los escándalos de la administración anterior, e impulsar una reforma integral al sistema de servidores públicos.²²⁷ Del mismo modo, el jefe del ejecutivo incorporó en cargos claves en su administración a republicanos liberales como Carl Schurz –nombrado secretario del Interior, recordado por su oposición a Grant y principal perjudicado por los Círculos del Whiskey en Missouri – y a demócratas sureños como el ex-senador por Tennessee, David Key –designado jefe de correos de la nación, un equivalente actual al secretario del Transporte. Estos procedimientos, si bien trazaron cierta distancia con el Partido Republicano, restauraron un poco la legitimidad del mandatario en cuanto al consentimiento de los gobernados. Si Richard Neustadt argumenta que el prestigio personal, la reputación profesional, y la capacidad de persuasión son pilares básicos del poder presidencial, Hayes había trabajado con cuidado esos tres puntos.

A pesar de tampoco haberse entregado a la totalidad de las demandas de sus opositores, Hayes cumplió con el punto más delicado de descontento entre los demócratas y los sureños: el fin de la Reconstrucción. El presidente no quedó maniatado con el respeto a sus compromisos. En cambio, construyó las bases para apoyar algunas medidas que, posiblemente, en otro contexto habrían sido más difíciles de implementar. Un ejemplo claro fue su decisión de desplegar tropas federales en ciudades como Chicago, San Luis, Buffalo, Filadelfia, Baltimore y Pittsburgh, con el propósito de controlar los disturbios provocados

²²⁷ Uno de los episodios emblemáticos de este intento de reestructuración del servicio público fue la destitución de Chester Alan Arthur –futuro presidente de Estados Unidos quien asumió dicho cargo tras el asesinato de James Garfield en 1881. Arthur se desempeñaba como jefe de aduanas de Nueva York, un cargo muy lucrativo y muy codiciado en la administración pública federal aún en nuestros días. Arthur estaba identificado con el grupo del ex-presidente Grant y, en tiempos de Hayes, se oponía a las reformas al servicio civil. Después, como vicepresidente y sucesor de Garfield, un partidario de dichas reformas, decidió cambiar de opinión y continuar la obra de sus dos predecesores.

por la gran huelga de ferrocarrileros de 1877. Tal como indica Eric Foner, la represión de los trabajadores inconformes más que un acto de preservación del orden público, era una acción de salvaguarda de los grandes intereses de la empresa ferroviaria, la mayoría cercanos a las altas esferas del Partido Republicano. Las críticas a Hayes no faltaron entre sectores radicales del Partido Demócrata. Sin embargo, el presidente no vio minada su autoridad ni su prestigio porque su determinación fue bien vista no sólo por la clase empresarial, sino por las clases medias aterradas ante los motines populares y la ineficiencia de las fuerzas policiacas locales para controlarlos.²²⁸

Por último, otra promesa cumplida de Hayes fue la de sólo permanecer en su cargo un periodo y no buscar su reelección en 1880.²²⁹ A pesar de nuevas disputas internas en el Partido Republicano y de la apertura de la política sureña que benefició entonces al bando demócrata, los republicanos retuvieron la Casa Blanca con James Garfield, recuperaron el control de la Cámara de Representantes, y mantuvieron la mayoría en el Senado, aunque mínimamente por el empate en 37 escaños con los demócratas –algo no vuelto a ver desde entonces hasta la inauguración del 107° Congreso en 2001. La gestión de Hayes restituyó parte de la credibilidad en la administración pública federal y dio impulso a la imagen de su propio partido, aun con el malestar de varios de sus correligionarios. El cumplimiento de los compromisos con sus opositores, la conciliación de intereses, la inconclusa pero iniciada lucha contra la corrupción, además de su liderazgo determinado, permitieron a Hayes afianzar aspectos de su legitimidad como presidente de Estados Unidos, con todo y el estigma de las irregularidades electorales de 1876. Tal vez por esto es que Rutherford Birchard Hayes es recordado por la siguiente frase dentro de su discurso de toma de

²²⁸ *Ibid.*, pp. 583-585.

²²⁹ De hecho, Hayes propuso en su discurso inaugural impulsar una ley para extender el periodo presidencial a seis años y eliminar la posibilidad de la reelección.

posesión en 1877: “El presidente de Estados Unidos por necesidad debe su elección al cargo tanto al sufragio como al vehemente trabajo de un partido político, cuyos miembros abrigan con pasión y consideran de esencial importancia los principios de su organización partidista; sin embargo, [el presidente] deberá siempre empeñarse en recordar el hecho de que sirve mejor a su partido quien mejor sirve al país”.²³⁰

A diferencia del caso de Hayes, el discurso inaugural de George W. Bush convocaba a la unidad pero no a la conciliación. Hayes llamaba a los actores políticos de su tiempo a trabajar a favor de varias causas enfocadas en la consecución de un bienestar general. Como se analiza en los primeros párrafos del siguiente capítulo, Bush propugnaba por el impulso de un interés clientelar vinculado con las esferas de la seguridad nacional, el aparato militar, y la política exterior, encubierto en la proclama del bien común. Ya Tocqueville destacó el poder de la idea de una amenaza externa para fortalecer la figura de autoridad de un líder. No obstante, la percepción de peligro exterior no estaba tan fuertemente sustentada en la conciencia de los estadounidenses en los albores del siglo XXI. El aletargamiento del militarismo ruso-soviético y la conclusión de la denominada era bipolar del sistema internacional, así como la bonanza económica de Estados Unidos en la segunda mitad de la década de 1990, no hacían creíble ni mucho menos evidente entre la población la posibilidad de una disrupción a su estabilidad desde alguna otra parte del mundo. La creencia en la invulnerabilidad y la excepcionalidad estadounidense parecían estar más acendradas que nunca en su historia. El 11-S modificó por completo este sentimiento. El siguiente capítulo no sólo muestra la forma en la cual el tema de seguridad nacional volvió a planos prioritarios en la agenda política en Washington, sino también ilustra la aparición de un concepto renovado –no novedoso– que, paradójicamente, aun

²³⁰ R. Hayes, *loc. cit.*

relacionado con la seguridad nacional, significó un asunto problemático para la administración Bush: la seguridad interna.

CAPÍTULO 3

La reorganización del aparato de seguridad interna

El 24 de enero de 2003 inició operaciones oficialmente el Departamento de Seguridad Interna (DSI) como la decimoquinta secretaría de Estado dentro del gabinete estadounidense.²³¹ El DSI fue la respuesta burocrática a la creciente preocupación de algunos actores políticos norteamericanos por reestructurar buena parte del aparato de seguridad de Estados Unidos tras los ataques terroristas del 11-S. El nuevo departamento surgió de la fusión de 19 agencias gubernamentales, procedentes de 9 departamentos de Estado de la rama ejecutiva del gobierno estadounidense, relacionadas de algún modo con la prevención, protección y reacción frente a amenazas potenciales a la seguridad interna de la Unión Americana. La aparición de esta dependencia significó la mayor reorganización en el gabinete presidencial desde la Ley de Seguridad Nacional de 1947 que dio origen al Departamento de Defensa (DoD), a la Agencia Central de Inteligencia (CIA), y al Consejo de Seguridad Nacional (NSC).

La inquietud por reconfigurar el aparato de seguridad interna estadounidense después del 11-S dio origen a un proceso de alrededor de catorce meses –septiembre 2001 a noviembre 2002—cuyo resultado final fue la integración del DSI. Dicho proceso puede dividirse en dos grandes etapas si se toma en cuenta la postura de la administración Bush respecto a la exigencia de reformar el sistema de operación y coordinación de las agencias gubernamentales encargadas de las labores de seguridad interna –por cierto, los llamados a reorganizar el aparato de seguridad interna provenían, principalmente, de autoridades legislativas, locales y federales, así como de funcionarios de los poderes ejecutivos estatales

²³¹ En el apéndice D se enlistan las quince secretarías de Estado del gabinete presidencial estadounidense, así como quienes eran sus titulares en el momento en el que arrancó sus operaciones el DSI.

y municipales. En un primer momento, el presidente estimó suficiente fundar una oficina de coordinación de las dependencias correspondientes, la cual estaría establecida en la Casa Blanca y bajo la tutela exclusiva y discrecional del ejecutivo federal. Este despacho recibió el nombre de Oficina de Seguridad Interna (OSI). La segunda etapa se origina tras los reclamos de falta de claridad acerca de las funciones reales de la OSI y las críticas por la ausencia de una estrategia concreta de seguridad interna. Entonces, varios legisladores —en su mayoría demócratas en el Senado— decidieron dar un paso adelante del presidente y sacaron una iniciativa que tenía la intención de crear un departamento a nivel de secretaría de Estado, es decir, como parte del gabinete presidencial, con el propósito de concentrar en un solo órgano de gobierno a una serie de agencias enfocadas en tareas de seguridad interna, cuyas jurisdicciones estaban dispersas en distintos cuerpos burocráticos. Esta medida significaría la expansión del aparato burocrático federal, así como la atracción de ciertas atribuciones estatales a la esfera de Washington, por ejemplo, el financiamiento a y la coordinación entre agencias locales de respuesta a emergencias. Tanto el incremento en el tamaño de la administración pública federal como la centralización burocrática, son políticas a las que se opone habitualmente el Partido Republicano. Con esto en mente, no resultó sorpresivo el rechazo de Bush a la idea del nuevo departamento. A pesar de la oposición del presidente, y sin importar el alto prestigio popular del mandatario en los meses inmediatos al 11-S, los promotores del plan legislativo de reorganización fueron capaces de posicionar su proyecto de forma convincente ante la opinión pública. Esto de algún modo obligó a Bush a ceder y a actuar en consecuencia, en suma, la constitución de un departamento de seguridad interior era inexorable.

Ahora, aunque la Casa Blanca debió aceptar la idea de reestructurar el aparato de seguridad interna por la vía de una política de centralización de funciones y de expansión

burocrática, el presidente y sus asesores tuvieron la destreza para tomar ventaja de la propuesta de sus opositores y revertirla en su contra. La presentación de su propia iniciativa de conformación de un departamento de seguridad interna incluyó, como ilustran Daalder y Lindsay, “una píldora de veneno” dirigida a los demócratas.²³² La presidencia adjuntó a su plan una serie de cláusulas que, de aprobarse, reducirían de manera sustancial las prerrogativas sindicales de los burócratas del nuevo departamento. Los demócratas rechazaron dar luz verde a esta sección de la ley, la cual perjudicaba los intereses de una de sus más influyentes clientelas: los sindicatos gubernamentales. Por otra parte, Bush amenazaba con vetar toda la ley si no pasaba tal como la había propuesto. La bancada mayoritaria del Partido Demócrata en el Senado decidió bloquear las modificaciones de Bush al régimen burocrático y asumió el costo político de dicha determinación. Como se analizó en el capítulo 1, recordando a Davidson, en un entorno donde el presidente tiene la fuerza suficiente para frenar también las pretensiones de los congresistas, retrasar un asunto polémico y someterlo a los votantes al convertirlo en tema de campaña electoral conlleva un riesgo alto. En el caso de la reorganización del aparato de seguridad interna y a la luz de los resultados electorales en los comicios intermedios de noviembre de 2002, los demócratas hicieron un mal cálculo y no sólo terminaron pasando la reforma burocrática sino que además perdieron su mayoría senatorial a causa de ese asunto.

No obstante, salvo en los asuntos vinculados con seguridad nacional (*e.g.*, presupuesto de defensa, autorización del uso de la fuerza en Irak y Afganistán, renuncia a tratados internacionales antimisiles)²³³, tal como indica el argumento central de esta tesis,

²³² I. Daalder y J. Lindsay, *op. cit.*, p. 96.

²³³ El 13 de diciembre de 2001, Estados Unidos anunció su retiro del Tratado de Control de Misiles Antibalísticos (ABM) firmado con la extinta Unión Soviética en 1972. Bush decidió salirse del ABM sin consultar al Congreso, lo que muchos legisladores consideraron violatorio de la Constitución estadounidense.

Bush no pudo ejercer su revigorizado poder presidencial sin restricciones, aun cuando Estados Unidos se hallaba en plenos *tiempos de crisis de seguridad nacional*, debido al sistema de pesos y contrapesos dentro del gobierno estadounidense. Asimismo, la agenda legislativa republicana tampoco tuvo *carte blanche* para avanzar en el Congreso, ni siquiera con el respaldo de una presidencia que registraba en aquellos instantes uno de los más elevados índices de aceptación popular en la historia contemporánea estadounidense (en el apéndice A se expone un conglomerado estadístico sobre dichos índices). Es verdad que los *juegos de negociación* —recordando los términos de Cameron— entre los poderes ejecutivo y legislativo en el 107° Congreso tras el 11-S, otorgaban cierta delantera a un mandatario con un alto prestigio popular —usando el concepto de Neustadt. Sin embargo, el sistema constitucional de pesos y contrapesos, aunado a una política ineficiente del ejecutivo —la

De acuerdo con el senador Robert Byrd (D-WV), “excluir al Congreso del proceso de toma de decisiones sobre los acuerdos con otras naciones es un curso de acción peligroso y corrosivo [...] Esto, en efecto, desprecia los ideales de quienes redactaron la Constitución”; (Robert Byrd, cit. en Miles A. Pomper, “Bush’s Move to Void ABM Pact Has Democrats Looking for Options”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 48, p. 2986). Sin embargo, el marco constitucional sólo establece las condiciones para la celebración de tratados, no para la terminación de los mismos; (cfr., *Constitución de Estados Unidos de América*, artículo II, sección 2, fracción 2). La Casa Blanca utilizó esta vacía legal y tomó ventaja del artículo XV del ABM, la cual autoriza a los países firmantes a abandonar el tratado “en ejercicio de su soberanía nacional [...] si [al menos una de las partes considera que] eventos extraordinarios relacionados con el asunto sujeto del Tratado han puesto en riesgo sus intereses supremos”; (cfr., *Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Limitation of Anti-ballistic Missile Systems*, 26 de mayo de 1972, artículo XV, (<http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/abm/abm2.html>)). De esta manera, en su potestad como comandante en jefe de las fuerzas armadas y jefe de la diplomacia de Estados Unidos, Bush tomó la determinación de retirarse del acuerdo. La justificación del presidente fue que el ABM limitaba “la capacidad del gobierno para desarrollar medios destinados a proteger a [los estadounidenses] contra futuros ataques de misiles disparados por terroristas o por estados hostiles”; (G. W. Bush, cit. en M. A. Pomper, “Bush’s Move to Void ABM Pact Has Democrats Looking for Options”, *op. cit.*, p. 2987). Ahora bien, la pretensión de algunos grupos interesados de sacar a Estados Unidos del ABM —como los neoconservadores y los cabilderos de las compañías de defensa—, o de, al menos, modificarlo sustancialmente, se plasmó en la plataforma de campaña del Partido Republicano en 2000. Este documento hace una larga exposición de motivos acerca de por qué, en dado caso de llegar un republicano a la presidencia, el ABM, “un tratado obsoleto firmado... con una Unión Soviética que ya ni siquiera existe”, requería ser renegociado en términos que permitieran a Estados Unidos “usar toda su tecnología y emprender los experimentos necesarios para desplegar defensas antimisiles robustas”. Por último, la plataforma republicana sentenciaba: “Si Rusia se rehusara a llevar a cabo los cambios necesarios [al ABM], un presidente republicano anunciaría oportunamente que Estados Unidos ejercerá... su derecho a retirarse [del tratado]”; (cfr., Republican National Convention Committee, *Republican Party Platform of 2000*, julio 2000, <http://www.rnclife.org/platform/platform2000.html#1>). La salida de la Unión Americana del ABM se formalizó seis meses después del anuncio de diciembre de 2001.

creación de la OSI—, abrió un espacio de influencia importante para los congresistas opositores a Bush con la finalidad de impedirle el ejercicio hegemónico del poder. En este sentido, cabe subrayar que si el DSI existe en la actualidad, no es porque Bush lo haya tenido contemplado en su agenda posterior al 11-S, sino a causa de la fuerte presión de los demócratas y de un grupo de republicanos moderados.

Este tercer y último capítulo de la tesis se aboca a revisar y analizar, con un énfasis en la relación de la Casa Blanca con el Congreso en lo referente al avance de las iniciativas presidenciales tras el 11-S, los principales acontecimientos dentro del proceso de reorganización del aparato de seguridad interna. La intención de este apartado es mostrar los *juegos de negociación* más relevantes entre la presidencia de George W. Bush y el 107° Congreso, en particular en el caso del Senado de mayoría demócrata. El propósito de esto es demostrar que, si bien un presidente con una legitimidad revitalizada por una *crisis de seguridad nacional* posee ciertas ventajas en el establecimiento de los puntos más urgentes en la agenda legislativa, los legisladores también cuentan con posibles opciones a fin de impedir un ejercicio irrestricto del poder presidencial. Sin embargo, la aplicación de dichos recursos de protección contra la influyente voluntad de la Casa Blanca en *tiempos de crisis de seguridad nacional* tiene riesgos elevados, aunque también pueden generar resultados muy positivos para los opositores al presidente e, incluso, incómodos para el ejecutivo.

El presente capítulo se divide en dos secciones. La primera hace una revisión general sobre la evolución del proceso de reorganización del aparato de seguridad interna. Ya anteriormente se dijo que este proceso se puede dividir, a su vez, en dos segmentos. Primero, el enmarcado en la respuesta inmediata de Bush ante la imperiosidad de reorganizar las tareas de seguridad interna en Estados Unidos por medio del establecimiento de la OSI. Segundo, tras el fracaso de la OSI como política pública, viene

el periodo cuando el Congreso logra introducir su propuesta de creación de un departamento de seguridad interior, la cual luego sería retomada y modificada por la Casa Blanca para impulsar la reforma burocrática rechazada por los demócratas. La segunda sección del capítulo analiza cómo influyó en los comicios intermedios de 2002 la *estrategia de desacuerdo* establecida desde la presidencia y aceptada por los senadores demócratas — con sus respectivos riesgos—, referente a la aprobación o no de la LSI y la reforma burocrática. En este contexto se incluye una referencia del caso de la relativamente rápida autorización del legislativo al ejecutivo para el uso de la fuerza contra Irak.

3.1 Evolución del proceso de reorganización del aparato de seguridad interna

3.1.1 La Oficina de Seguridad Interna (OSI)

“Damas y caballeros del Congreso [...] les agradezco por todo lo que ya han hecho, y por todo lo que estamos por hacer juntos”.²³⁴ En su discurso ante el pleno del Congreso de Estados Unidos del 20 de septiembre de 2001, George W. Bush dio un claro mensaje a los legisladores sobre su intención de emprender un trabajo más intenso con ellos. El presidente y su equipo sabían que el estado de *crisis de seguridad nacional* subsecuente al 11-S colocaba a la Casa Blanca en una situación inmejorable en el escenario político. El comandante en jefe de las fuerzas armadas requería el respaldo de toda la nación, en particular de los congresistas. Daalder y Lindsay, en su ya mencionado trabajo *America Unbound*, subrayan cómo el presidente Bush “encontró poca resistencia del Capitolio —o

²³⁴ G. W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, 20 de septiembre de 2001, *loc. cit.*

del Partido Demócrata— [respecto al avance de su agenda de política exterior]”.²³⁵ En octubre de 2001, la operación militar contra el Talibán afgano prácticamente se emprendió sin debate legislativo de por medio. En octubre de 2002, la autorización del Congreso al ejecutivo para invadir Irak y derrocar a Saddam Hussein tampoco tuvo demasiados problemas.²³⁶ Si bien esto implicó una corta temporada de debates formales —el mandatario solicitó la anuencia legislativa en septiembre de 2002—, el liderazgo demócrata del Senado encabezado por Tom Daschle (D-SD) optó por secundar a Bush en su intención de atacar Irak y así eliminar el tema de las campañas políticas rumbo a los comicios intermedios de noviembre de ese año.²³⁷

Por otra parte, el 20 de septiembre de 2002, en su primer discurso ante el pleno del Congreso después del 11-S, Bush señaló que su país ya no era “inmune ante los ataques de sus enemigos”, por lo cual sería necesario tomar medidas para proteger a su pueblo del terrorismo, es decir, reforzar la seguridad interna. Fue entonces cuando se anunció la creación de la Oficina de Seguridad Interna (OSI) como una dependencia de la Casa Blanca

²³⁵ I. Daalder y J. Lindsay, *op. cit.*, p. 80.

²³⁶ Ciertamente, la votación a favor de la resolución legislativa autorizando el uso de la fuerza contra Irak (*Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002* (P.L. 107-243)), no tuvo la contundencia de su predecesora para el caso de Afganistán (*Authorization for Use of Military Force in Response of 9/11 Attacks* (P.L. 107-40)), la cual pasó en el Senado con 98 votos afirmativos y ninguno en contra. A pesar de esto y de los 21 senadores demócratas que no aprobaron la medida, el liderazgo demócrata intentó asumir una postura cautelosa respecto al tema de Irak. En primer lugar, 10 de los 14 senadores de su bancada en busca de reelegirse en noviembre de 2002 dieron el “sí” a la P.L. 107-243. De esos 10, 8 consiguieron la reelección. Quienes no lo lograron (Jean Carnahan (D-MO) y Max Cleland (D-GA)) fueron protagonistas centrales en la estrategia republicana de recuperación de la mayoría en el Senado. En segundo término, las fracciones demócratas de los comités de Fuerzas Armadas y de Relaciones Exteriores (constituidas por 10 senadores de ese partido en cada uno y con únicamente un senador como miembro de ambos comités (Bill Nelson (D-FL)) dividieron su voto. En el de Fuerzas Armadas, la votación fue 4 por el “sí”, 6 por el “no”. En el de Relaciones Exteriores, el resultado fue a la inversa (6-4 a favor del “sí”). Cleland y Carnahan pertenecían al comité de Fuerzas Armadas. Por último, la cifra de 29 senadores demócratas en pro de la P.L. 107-243, incluido el voto del líder de la bancada, Tom Daschle (D-SD), intentó enviar al electorado en todo el país una señal de que el Partido Demócrata no pretendía entorpecer la estrategia del comandante en jefe de las fuerzas armadas en el marco de la *guerra contra el terrorismo*. La P.L. 107-243 había pasado con 77 votos a favor y 23 en contra (http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=107&session=2&vote=00237),

²³⁷ I. Daalder y J. Lindsay, *op. cit.*, p. 97.

cuyo director, el ex-gobernador de Pennsylvania y amigo personal de Bush, Thomas Ridge, reportaría sus actividades directamente al jefe del ejecutivo y estaría a cargo de coordinar a las agencias gubernamentales dedicadas a funciones relacionadas de algún modo con la prevención y respuesta ante un eventual acto terrorista.²³⁸ La OSI nació el 8 de octubre de 2001 tras la promulgación de una orden ejecutiva de Bush en la que también se le integraba a la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP).²³⁹ Como se explicó en el capítulo 1 en la revisión del concepto de la *presidencia moderna*, las oficinas adscritas a la OEP no están sujetas al escrutinio obligatorio del Congreso, lo cual otorga un alto grado de discrecionalidad al presidente en su operación y administración. Asimismo, la OSI —igual que el resto de las agencias de la OEP—, tendría autonomía del legislativo en lo concerniente a la asignación de sus recursos presupuestarios. Por último, el establecimiento de la OSI por la vía de una orden ejecutiva del presidente le daría carácter legal a la agencia, a menos de que el Capitolio la nulificara por voto mayoritario o que una corte federal emitiera una sentencia de inconstitucionalidad al respecto.²⁴⁰ De acuerdo con Michael Lind, este tipo de oficinas dentro de la estructura de la Casa Blanca son una manifestación del creciente poder arbitrario de la presidencia. Para Lind, “la institución de un comisario presidencial con un cargo vago pero de enormes atribuciones, las cuales superan o se empatan con al poder de los departamentos de Estado, se encuentra muy

²³⁸ Cfr., G. W. Bush, *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, 20 de septiembre de 2001, *loc. cit.*

²³⁹ Cfr., G. W. Bush, *Executive Order Establishing Office of Homeland Security and the Homeland Security Council*, 8 de octubre de 2001, sección 2, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011008-2.html>).

²⁴⁰ Cfr., G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, *op. cit.*, p. 247.

alejado de la tradición constitucional de Estados Unidos”.²⁴¹ Usualmente, a los comisarios presidenciales mencionados por Lind se les da el mote de “zares”.²⁴²

De entrada, la no obligatoriedad de comparecencia legislativa del titular de la OSI y la autonomía presupuestaria de la oficina molestaron a varios legisladores. Según congresistas inconformes como Bob Graham (D-FL), entonces director del Comité de Inteligencia del Senado, el director de la OSI debía ser sometido a la ratificación senatorial y se requería garantizar las facultades del legislativo a fin de controlar las distintas partidas presupuestarias asignadas a las labores federales de contraterrorismo.²⁴³ Incluso, previo a la promulgación de la orden ejecutiva fundadora de la OSI, Graham intentó promover una iniciativa encaminada a obligar al jefe de la OSI a someterse a la confirmación del Senado.²⁴⁴ También algunos legisladores del mismo partido del presidente cuestionaban la eventual efectividad del desempeño de la OSI. En palabras del senador Fred Thompson (R-TN), miembro del Comité de Asuntos Gubernamentales, “ante la ausencia de un marco legislativo de por medio, [la OSI] no contaría con toda la autoridad que le permita operar de forma adecuada”.²⁴⁵ Sin embargo, aunque el Congreso está facultado para anular una orden ejecutiva presidencial, los críticos a la fundación de la OSI difícilmente promoverían un

²⁴¹ Michael Lind, “The Out-of-Control Presidency”, en *The New Republic*, vol. 213, n. 7, 1995, p. 19.

²⁴² Entre otros puestos importantes creados por medio de la promulgación de órdenes ejecutivas se hallan los nombramientos de Harold L. Ickes como “zar de la energía” (como secretario del Interior con Franklin D. Roosevelt, a Ickes también le fue asignada la encomienda adicional de planear una estrategia de abasto y distribución del petróleo y el carbón que no fuera vulnerable a un eventual bloqueo marítimo alemán a lo largo de las costas del Atlántico y el Golfo de México. El principal legado de Ickes fue la construcción de grandes oleoductos corriendo desde los pozos de Texas hacia el resto del país por la vía terrestre), de William Jeffers como “zar del caucho” (también nombrado por Roosevelt, se le asignó la tarea de planificar la producción de caucho sintético, una materia prima esencial en el esfuerzo estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial), de Kristine Gebbie como “zar contra el SIDA” (nombrada por William Clinton en 1993), y Barry McCaffrey, el célebre “zar antidrogas” de Estados Unidos durante el gobierno de Clinton; (cfr., Adriel Bettelheim, “Does Ridge Have the Clout to Carry It Off?”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 42, p. 2589).

²⁴³ Cfr., Chuck McCutcheon, “Embracing Homeland Defense”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 36, p. 2196.

²⁴⁴ Cfr., A. Bettelheim y C. McCutcheon, “Lawmakers Struggle to Define New Office of Homeland Security Without Appearing Confrontational”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 39, p. 2406.

²⁴⁵ Fred Thompson, cit. en Chuck McCutcheon, “Embracing Homeland Defense”, *loc. cit.*

recurso legislativo en su contra, en especial en el asunto de la respuesta al 11-S. Como señalaba en su momento Peter Shane, profesor de derecho y políticas públicas en la Universidad de Carnegie Mellon (Pittsburgh), en *tiempos de crisis de seguridad nacional*, “nadie quisiera ser visto como un opositor a algo que la inmensa mayoría del país dice querer que pase”.²⁴⁶

El enfoque de Bush acerca de la seguridad interna se centró en el otorgamiento de facultades y/o recursos adicionales a las dependencias relacionadas con la materia y no tanto en una reestructuración de fondo del aparato operativo. Aunada a la creación de la OSI, entre septiembre de 2001 y enero de 2002, el ejecutivo emitió dos iniciativas significativas como respuesta al tema. Primero, el 19 de septiembre de 2001, el procurador general estadounidense, John Ashcroft, presentó una serie de lineamientos a fin de prevenir el terrorismo al interior del país.²⁴⁷ Éstos comprendían, entre otros, mayores mecanismos de espionaje, intervención a comunicaciones privadas, eliminación de límites legales al decomiso de bienes y propiedades de personas sospechosas de colaborar con el terrorismo, autorización para detener a individuos sin ciudadanía por considerarlos un riesgo a la seguridad nacional, y menores restricciones en las operaciones de inspección y vigilancia de las agencias de procuración de justicia de la nación. Buena parte de estas provisiones resultaban polémicas por ser violatorias de la IV Enmienda de la Constitución, la cual estipula la inviolabilidad del derecho de las personas a estar seguras en su persona, hogares, documentación, y efectos, en contra de investigaciones y decomisos

²⁴⁶ Peter Shane, cit. en K. Foerstel, “Congress and the President: A Recalibration of Powers”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 37, p. 2249.

²⁴⁷ *Cfr.*, Elizabeth Palmer, “Committees Taking a Critical Look At Ashcroft’s Request for Brand New Power”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 37, p. 2263.

injustificados.²⁴⁸ A pesar de ello, el plan de Ashcroft no experimentó demasiadas complicaciones para ser aprobado el 24 de octubre de 2001 en la Cámara de Representantes con voto de 357 a favor y 66 en contra. De hecho, fueron los congresistas demócratas en esa cámara quienes más levantaron la mano en rechazo a los presuntos abusos de autoridad planteados en la propuesta,²⁴⁹ pero, en general, la presidencia obtuvo la ley que buscaba. Por el contrario, los senadores pasaron la resolución –H.R. 3162—con un contundente voto favorable de 98-1. Al final, con la firma de Bush del 26 de octubre, nació la conocida como “Ley Patriota” por su acrónimo en inglés.²⁵⁰

La segunda iniciativa destacada la dio a conocer personalmente el presidente en el marco de su primer informe sobre el estado de la Unión, llevado a cabo el 29 de enero de 2002. En ese discurso, Bush anunció la creación, vía una orden ejecutiva, de los denominados “Cuerpos por la Libertad” (*Freedom Corps*). Los *Freedom Corps* constituían una estrategia gubernamental para promover la participación ciudadana en lo referente a las labores de seguridad interna. Lo que en realidad se creó por orden ejecutiva fue el Consejo Presidencial sobre Servicio y Participación Ciudadana,²⁵¹ otro órgano adscrito a la OEP y todavía vigente en la actualidad, con el fin de fomentar la integración de grupos voluntarios dedicados –de acuerdo con el presidente—, a tres tareas fundamentales: responder en caso de una crisis en territorio estadounidense, reconstruir las comunidades eventualmente dañadas por alguna catástrofe, y “extender la compasión

²⁴⁸ Cfr., *Constitución de Estados Unidos de América*, IV Enmienda, *loc. cit.*

²⁴⁹ En este sentido, destaca la declaración del representante John Dingell (D-MI), quien dijo que “Estados Unidos no [estaba] amenazado a tal grado que [se deban] desechar [los] derechos [de los estadounidenses] sin consideración alguna” (John Dingell, cit. en E. Palmer, “House Passes Anti-Terrorism Bill That Tracks White House’s Wishes”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 39, p. 2400).

²⁵⁰ El nombre oficial en inglés de la “Ley Patriota” es *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* (USA PATRIOT Act).

²⁵¹ Cfr., G. W. Bush, *Executive Order: President’s Council on Service and Civic Participation*, 30 de enero de 2002, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030130-5.html>).

estadounidense a todo el mundo”.²⁵² En suma, los *Freedom Corps* constituirían uniones de ciudadanos que, en un momento dado, coadyuvarían junto con los cuerpos oficiales de respuesta inmediata (bomberos, rescatistas, policías) para asistir a la población de sus comunidades en el evento de una emergencia.

Retomando el asunto de la OSI, la apuesta original del presidente Bush era que dicha oficina sería suficiente para desarrollar y coordinar la implementación de una estrategia nacional cuya implementación garantizara la salvaguarda de la seguridad estadounidense frente a la renovada amenaza terrorista. Con el transcurso de los meses, la complejidad y poca claridad de la labor encomendada a la OSI haría ver a esta agencia como un órgano lento e incapaz de cumplir con sus objetivos fundamentales. Desde su creación, las responsabilidades asignadas a la OSI eran vistas por algunos analistas como imposibles de manejar por una oficina del rango de asesoría presidencial. La OSI estaba a cargo de coordinar 46 agencias federales con funciones relacionadas con tareas de contrterrorismo. Por si fuera poco, tenía la potestad de definir cómo usaban su presupuesto cada una de dichas dependencias, el cual ascendía, en conjunto, a 11 mil millones de dólares.²⁵³ Conforme pasaron las semanas, los resultados de la dependencia encabezada por Tom Ridge no satisfacían ni a la opinión pública ni a ciertos sectores del Congreso, en especial a la fracción demócrata en ambas cámaras legislativas. La principal crítica era la incapacidad de la administración de orquestar un plan de estrategia nacional en seguridad interna. Otro cuestionamiento denunciaba la solicitud de nuevas partidas presupuestarias para reforzar los programas de seguridad pero sin planes concretos que los respaldasen. Asimismo, las constantes negativas de la administración Bush a los llamados del Congreso

²⁵² G. W. Bush, *President's State of the Union Address*, 29 de enero de 2002, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>).

²⁵³ *Cfr.*, A. Bettelheim, “Does Ridge Have the Clout to Carry It Off?”, *loc. cit.*, p. 2586.

para que Ridge compareciera ante los legisladores, generaron un ambiente de malestar y desconfianza entre ejecutivo y legislativo.

A fin de hacer eficiente y factible la reestructuración del sistema de seguridad interna en Estados Unidos, los demócratas planteaban que junto a la OSI se creara una nueva dependencia a nivel de departamento de Estado para encargarse de la compleja labor de reorganización. A pesar de las recomendaciones, en febrero de 2002, Ridge afirmó tajante: “Tengo toda la autoridad que necesito”.²⁵⁴ Del mismo modo, el vocero presidencial, Ari Fleischer, declaraba en marzo de ese año: “existen más de una docena de agencias dentro de toda la gama de dependencias [del gobierno federal estadounidense] cuyas funciones conciernen a la seguridad interna de una forma u otra [...] Constituir una oficina a nivel de gabinete no solucionaría nada [...] La Casa Blanca necesita un coordinador que trabaje con dichas agencias dondequiera que se encuentren adscritas”.²⁵⁵ En esas fechas, el ejecutivo seguía confiando en Ridge para desempeñar esa tarea pero sus obstáculos aumentaban. Ridge comenzaba a enfrentar demasiadas dificultades ante el Congreso para promover sus políticas de reorganización de la seguridad en las fronteras o atender los diversos llamados a favor de una reforma del sistema de inmigración, por ejemplo. En este sentido, casi al inicio de su gestión, el funcionario había propuesto fusionar la Guardia Costera, el Servicio de Aduanas, el Servicio de Inspección de Salubridad de Plantas y Animales (APHIS)²⁵⁶, el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS)²⁵⁷ — primordialmente en su sección de procuración de justicia—, y la Patrulla Fronteriza. Sin embargo, la capacidad de cabildeo de Ridge se vio restringida cuando la Casa Blanca

²⁵⁴ Tom Ridge, cit. en “Ridge Rebuffs Congressional Efforts To Gain Departmental Oversight”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 9, p. 558.

²⁵⁵ Ari Fleischer, *White House Press Briefing*, 19 de marzo de 2002, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020319-7.html>).

²⁵⁶ *Animal and Plant Health Inspection Service*.

²⁵⁷ *Immigration and Naturalization Service*.

continuó negando la autorización para que el titular de la OSI compareciera ante los legisladores. Además, la reubicación de dichas dependencias fuera de sus departamentos de origen, generó críticas al interior del mismo gabinete debido a su oposición a perder una o varias de sus agencias –y, por ende, los recursos asignados a ellas.²⁵⁸ Para marzo, la presidencia había acotado su proyecto de fusión administrativa sólo al Servicio de Aduanas y a la Patrulla Fronteriza.²⁵⁹ En cuanto al INS, Bush y Ridge se unirían a la iniciativa de su correligionario, el representante James Sensenbrenner (R-WI), quien sugería la división de esa agencia en dos oficinas independientes.²⁶⁰ En cualquier caso, la idea de conservar a la OSI era cada vez menos popular en el Capitolio.

Los reproches a la OSI tuvieron un punto crítico cuando el 11 de marzo de 2002, la escuela de aviación donde se entrenaron los secuestradores de las fatídicas aeronaves usadas en los ataques del 11-S anunció que las visas de estudiante presentadas por los implicados habían sido tramitadas y aprobadas por el INS en territorio estadounidense. De acuerdo con Elizabeth Palmer y John Godfrey, analistas del semanario *CQ Weekly*, “este episodio dio al líder de la mayoría [demócrata] en el Senado, Tom Daschle (D-SD) una nueva oportunidad para solicitar mayor información a la administración Bush acerca de sus programas de seguridad interna [...]”.²⁶¹ Tras la revelación de la escuela de aviación, Daschle advirtió haber incrementado su determinación para obligar al director de la OSI a

²⁵⁸ *Cfr.*, J. C. Benton y A. Bettelheim, “New Homeland Security Duties Spotlight Service’s Juggling Act”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 12, p. 860.

²⁵⁹ *Cfr.*, E. Palmer, “Hearing on INS Restructuring Yields Few Agreements”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 11, p. 815.

²⁶⁰ Antes de su desaparición ocurrida con la fundación del Departamento de Seguridad Interna en 2003, el INS funcionaba con una estructura bifida. La sección dedicada a cuestiones de procuración de justicia migratoria se encontraban adscritas al Departamento de Justicia. Por otra parte, la oficina encargada de asuntos como la expedición de visas y otros documentos migratorios estaba bajo la jurisdicción del Departamento de Estado. A pesar de esta división, las dos secciones del INS respondían a la misma organización administrativa. La propuesta de Sensenbrenner pretendía formalizar la separación de las oficinas del INS.

²⁶¹ E. Palmer y John Godfrey, “Sensenbrenner Leading the Charge For Immediate INS Overhaul”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 10, p. 705.

comparecer ante el Congreso.²⁶² En este tenor, el senador rechazó una propuesta del jefe de gabinete de la Casa Blanca, Andrew Card, la cual consideraría permitir a Ridge comparecer en privado en una sesión especial con un grupo selecto de legisladores.²⁶³

A principios de abril de 2002, el Comité de Apropiações del Senado convocó a una discusión acerca de las crecientes exigencias presupuestarias de las agencias de seguridad interna, en ese instante todavía dispersas a lo ancho de toda la administración pública. Después de dos días de debates, el senador Robert Byrd, uno de los más férreos críticos de Bush durante su administración —hasta la fecha—, sentenció: “Es obvio que la OSI, tal como se constituyó tras el 11-S, no está preparada para el reto a largo plazo que implica proteger a una sociedad tan enorme, diversa, y abierta [como la estadounidense]. El Congreso debe seguir adelante y convertir a la OSI en una dependencia a nivel de gabinete, con responsabilidades y autoridad claras”.²⁶⁴ Este pronunciamiento dio mayor fortaleza a los frecuentes llamados a no fusionar un puñado de agencias en una oficina dependiente de una secretaría de Estado ya existente —como sugería Ridge—, sino a conformar un nuevo departamento con todas las atribuciones y responsabilidades propias de un órgano de gabinete. Este último tipo de iniciativas provenían tanto de demócratas como de republicanos. Entre los ejemplos más destacados estuvieron la propuesta del senador Joseph Lieberman (D-CT), quien convocaba a crear un gran departamento de seguridad interior, y la del senador Judd Gregg (R-NH), cuya intención era fundar el Departamento de Seguridad de las Fronteras Nacionales (*Department of National Border Security*),

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ *Cfr.*, J. Barshay, “Lawmakers Might Put Some Muscle Behind Call for Ridge Testimony”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 11, p. 816.

²⁶⁴ Robert C. Byrd, cit. en J. C. Benton y J. Barshay, “Congress Challenged by Soaring Cost of Transportation Security Agency”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 14, p. 970.

incorporándole únicamente aquellas agencias vinculadas con la seguridad fronteriza.²⁶⁵ Asimismo, el 25 de abril, en un evento con los líderes de la Liga Nacional de Ciudades de Estados Unidos, Tom Ridge escuchó las inquietudes de los miembros de esa organización, quienes le pidieron que fuera una sola autoridad federal la encargada de distribuir los fondos de seguridad interna a las jurisdicciones estatales y municipales.²⁶⁶ La principal preocupación de los alcaldes del país era poder recibir de manera eficiente los recursos asignados para sus respectivos cuerpos de respuesta inmediata.

Ante las cada vez más fuertes presiones para dar un vuelco a la estrategia inicial del presidente respecto a la reorganización del aparato de seguridad interna, Bush solicitó en abril de 2002 a su jefe de gabinete, Andrew Card, buscar nuevos modelos de coordinación del gobierno federal ante la amenaza terrorista. No obstante, el 2 de mayo, el Congreso se adelantaría a la Casa Blanca al proponer la creación de un Departamento de Seguridad Nacional Interna (DSNI) que aglutinaría a las agencias encargadas de proteger la infraestructura crítica del país, así como vigilar los flujos migratorios. Aunque tanto republicanos como demócratas en ambas cámaras respaldaron la iniciativa —entre quienes destacan los senadores Joe Lieberman (D-CT), Bob Graham (D-FL), Arlen Specter (R-PA), y los representantes Mac Thornberry (R-TX), Jane Harman (D-CA), Jim Gibbons (R-NV) y Ellen Tauscher (D-CA)—,²⁶⁷ ésta constituyó un potencial riesgo para la administración Bush. Al encabezar el patrocinio de esta iniciativa, Lieberman, fallido candidato vicepresidencial demócrata en 2000, había tomado la delantera respecto a Bush, Ridge, y el liderazgo republicano en el tema de seguridad interna.

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Cfr.*, A. Bettelheim, “Turf Wars Take Toll on Ridge”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 16, p. 1071.

²⁶⁷ A. Bettelheim, “Cabinet-Level Status for Security Office Gets Push from Bipartisan Measure”, *CQ Weekly*, vol. 60, n. 17, pp. 1159-1160.

Gran parte del fortalecimiento de la legitimidad del gobierno de Bush, encontró un sustento fundamental en los asuntos de seguridad y combate al terrorismo tras el 11-S. El Partido Republicano ha dominado este terreno político por mucho tiempo en Estados Unidos. Esta tendencia data del prestigio de presidentes como Richard Nixon –artífice del retiro de las tropas estadounidenses de Vietnam y del reacercamiento con la República Popular China en la década de 1970—, Ronald Reagan –cuyas políticas dieron un impulso importante al declive definitivo del comunismo soviético—, y George H. W. Bush –triunfador, junto con la coalición multinacional auspiciada por la ONU, en la Guerra del Golfo Pérsico de 1991. En contraste, a pesar de que fue un mandatario demócrata quien encabezó con éxito el esfuerzo de combate estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial (Franklin D. Roosevelt), los presidentes emanados de ese partido en la segunda mitad del siglo XX no se caracterizaron por sus sonados logros militares o de respuesta ante *crisis de seguridad nacional*. Desde el mismo sucesor de Roosevelt, Harry Truman –criticado hasta la fecha por decidir lanzar las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki, además de no haber conseguido una victoria militar en la guerra de Corea—, hasta el resto de sus subsecuentes correligionarios como Lyndon Johnson –promotor del incremento de tropas en Vietnam, el cual tuvo repercusiones negativas en el frente estadounidense—, Jimmy Carter –denostado, entre otras cosas, por su inadecuado manejo de la llamada crisis de los rehenes en Irán—²⁶⁸ e, incluso, William Clinton –acusado por

²⁶⁸ En 1979 triunfa la Revolución Iraní del Ayatollah Khomeini, la cual culmina con el derrocamiento del *shah* pro-occidental Mohammed Reza Pahlavi y el establecimiento de un régimen fundamentalista. Washington decide otorgar asilo político a Reza Pahlavi, pero el nuevo gobierno de Irán exige la entrega del ex-dirigente. Ante la negativa estadounidense, un comando armado ocupa la Embajada de Estados Unidos en Teherán y toma, entre otros, a 63 norteamericanos como rehenes. El cautiverio duraría 444 días. La crisis de los rehenes en Irán es el primer acto de terrorismo contra intereses estadounidenses en la historia contemporánea. En pleno año electoral, el presidente Jimmy Carter ordena la Operación Desierto I para intentar liberar a los rehenes en Irán. Esta acción fracasó y dejó un saldo de 8 estadounidenses muertos. El Partido Republicano encabezado por su entonces candidato presidencial, Ronald Reagan, capitaliza los

grupos como los neoconservadores de haber descuidado la seguridad de Estados Unidos al no poner atención al mantenimiento de la hegemonía militar del país—,²⁶⁹ los demócratas no han tenido desempeños prestigiosos en el tema de la seguridad nacional.

Con la presentación de la propuesta del DSNI, los senadores demócratas intentaron generar un espacio de participación en la toma de decisiones en materia de seguridad interna y contrapesar el ejercicio amplificado del poder presidencial tras el estado de *crisis de seguridad nacional* consecuencia del 11-S. El 22 de mayo, el Comité de Asuntos Gubernamentales del Senado aprobó la propuesta de Lieberman y así se le denominó Ley de Seguridad Nacional Interna y Combate al Terrorismo de 2002 (LSNI) (*National Homeland Security and Combating Terrorism Act of 2002*) con número de referencia S. 2452.²⁷⁰ Entonces sólo restaba enviarla al pleno senatorial para su votación.

Desde un principio, la Casa Blanca hizo públicas sus reservas acerca de la propuesta de Lieberman —o de cualquier movimiento legislativo a favor de crear un nuevo

hechos para atacar las capacidades de Carter como jefe de la Casa Blanca. Esta afirmación se refrenda con un célebre artículo de Gary Sick —miembro del Consejo de Seguridad Nacional de la administración Carter— publicado en 1991 en *The New York Times* (Gary Sick, “The Election Story of the Decade”, *The New York Times*, 15 de abril de 1991). Sick señala que William Casey, quien fungía como coordinador de la campaña republicana y después sería director de la CIA en la presidencia de Reagan, se habría reunido con agentes del gobierno iraní a fin de negociar la liberación de los rehenes, siempre y cuando se hiciera transcurridas las elecciones presidenciales de noviembre. Curiosamente, apenas habían pasado veinte minutos desde la toma de posesión de Reagan en 1981 cuando los cautivos sobrevivientes en Teherán fueron liberados.

²⁶⁹ En junio de 1997, varios connotados miembros de la corriente neoconservadora crearon una organización denominada *The Project for the New American Century (PNAC)*. En su declaración de principios, el PNAC establecía que Estados Unidos se hallaba en serio peligro de perder su hegemonía global a causa de “los recortes al gasto militar y de asuntos internacionales, de una falta de atención a las herramientas propias del ejercicio de Estado, y de un liderazgo inconstante [por parte de Clinton]”. Por último, sentenciaban que si algo había enseñado el siglo XX a Estados Unidos era la importancia de “moldear las circunstancias antes del surgimiento de una crisis, y de enfrentar las amenazas antes de lamentarlas”. (*The Project for the New American Century, Statement of Principles*, 3 de junio de 1997, (<http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>)).

²⁷⁰ En cuanto a la nomenclatura de las iniciativas de ley en Estados Unidos, se utiliza el formato de colocar una letra “S” si se refiere a una pieza legislativa diseñada en el Senado o “H.R.” si procediera de la Cámara de Representantes, seguida del número de registro en los archivos de cada cámara legislativa. Cuando una iniciativa finalmente se convierte en ley, la nomenclatura cambia por “P.L.” (*public law*) y se le asigna un nuevo registro formado por el número cronológico del Congreso correspondiente (*e.g.* 107 para las leyes aprobadas en el periodo 2001-2003 por la 107ª Legislatura) y, separado con un guión, el número de ley con base en el registro de leyes públicas resueltas por dicha legislatura.

departamento de Estado dedicado a la seguridad interna—y pidió a los senadores posponer el debate en el pleno de la LSNI hasta principios de junio, cuando prometió la presentación de la Estrategia Nacional de Seguridad Interna (ENSI) que diseñaría la OSI. Ante la inminencia de las elecciones legislativas federales de medio periodo en noviembre de 2002 y la aún fresca memoria en el pueblo estadounidense de los ataques del 11-S, el presidente y sus correligionarios no podían permitirse perder la vanguardia en el tema de seguridad interna. Como señalan Daalder y Lindsay, Bush no sólo utilizó el tema de la *guerra contra el terrorismo* “para mantener a los demócratas a la defensiva, sino también...con el propósito de obtener ventajas electorales”.²⁷¹ Los senadores demócratas dieron un voto de confianza al ejecutivo y concedieron el plazo solicitado. Al llegar la fecha acordada, el presidente anunciaría una decisión sorpresiva. El 6 de junio de 2002, en vez de presentar la ENSI —cuya publicación se pospondría un mes más—, el presidente Bush dio a conocer su propio proyecto para un Departamento de Seguridad Interna (DSI), el cual proyectaba la mayor reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Estados Unidos desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

3.1.2 Cambio de estrategia presidencial: el Departamento de Seguridad Interna (DSI)

¿Por qué el presidente Bush se oponía en un principio a la idea de crear un departamento de Estado dedicado a la seguridad interna? Así como el prestigio del Partido Republicano en la Casa Blanca en el tema de la seguridad nacional ha ido consolidándose a través del último medio siglo, otra característica referente de los republicanos es su oposición a la expansión de la burocracia estadounidense e, incluso, promueven la reducción de la misma al mínimo eficiente. El ejemplo más cercano al periodo del presente

²⁷¹ I. Daalder y J. Lindsay, *op. cit.*, p. 97.

estudio de caso que da fe de esta tendencia es la plataforma de campaña del partido para el año 2000. En dicho documento se establece que “[u]n presidente republicano administrará el gobierno federal de manera similar a como lo hacen los actuales gobernadores republicanos con sus respectivas agencias estatales. La burocracia en los mandos altos será reducida y recortada en número de puestos. [Además], en caso de que los servicios públicos pudieran ser proporcionados de una manera más eficiente y menos costosa por el sector privado, entonces se evaluaría su privatización. Un presidente republicano establecería criterios de rendición de cuentas, recompensaría el buen desempeño, pondría la civilidad de vuelta en el servicio civil, y restauraría la dignidad y la ética de la Casa Blanca”.²⁷²

Los republicanos también rechazan la centralización administrativa de las tareas de gobierno. En su plataforma partidista de 2000, el Partido Republicano suscribía que “...en un esfuerzo por devolver a los estados el poder gubernamental concentrado en Washington, debemos reconocer como una premisa general el establecimiento de un curso de acción en el cual el papel del gobierno federal será fijar una serie de altos estándares y expectativas en el ejercicio público, para luego dejar a los estados que sean ellos mismos quienes implementen y operen dichas políticas como bien saben hacerlo”.²⁷³ La fundación de un departamento de seguridad interior significaba, en buena medida, quitar responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales sobre la administración de los recursos destinados a cuestiones como la operación y equipamiento de los cuerpos de respuesta inmediata a emergencias.

²⁷² Cfr., Republican National Convention Committee, *Republican Party Platform of 2000*, julio 2000, <http://www.rnclife.org/platform/platform2000.html#1>.

²⁷³ *Ibidem*.

Cuando Bush estableció la OSI con un marco jurídico blindándola del escrutinio legislativo, ignorando los llamados de congresistas de ambos partidos para crear un órgano de mayores alcances operativos que una pequeña oficina de mera coordinación administrativa, tal vez también la estaba condenando a la extinción. Después del 11-S, la sociedad estadounidense entró en un estado de percepción de indefensión pocas veces visto en la historia de ese país. El sentimiento de invulnerabilidad de Estados Unidos frente a las amenazas externas no había sido tan cuestionado desde los años más crudos de la pugna con la Unión Soviética. Además, los estadounidenses no habían presenciado la destrucción de edificios en su territorio nacional por un poder extranjero —estatal o no— desde la Guerra de 1812 con Inglaterra. Por si fuera poco, haber sido atacados con sus propias aeronaves, despegando de sus propios aeropuertos, con sus propios connacionales a bordo, y por individuos quienes se encontraban legalmente ingresados al país, generó una sensación de paranoia sin paralelo entre la ciudadanía. Los enemigos de la nación se habían infiltrado en ella, por lo cual se estimaba urgente reforzar la seguridad interior. Al parecer, Bush y sus asesores desestimaron la relevancia de estos hechos y se concentraron en el tema de emprender una fiera represalia contra sus presuntos agresores.

Por su parte, la opinión pública y el Congreso —representantes *de jure* de los intereses de la población—, si bien respaldaron al presidente en sus esfuerzos por buscar y castigar a los miembros de Al-Qaeda y a sus aliados, también manifestaron su preocupación por las fallas en el aparato de seguridad interna que facilitaron la actuación de los terroristas el 11-S. De no observar resultados concretos y rápidos en el reforzamiento de las políticas públicas de seguridad interna, la reacción más probable de la ciudadanía y sus representantes en el Capitolio sería exigir una solución inmediata a sus demandas. En

términos de Neustadt, esta inconformidad pondría en peligro tanto el prestigio popular como la reputación profesional del presidente. De suceder esto, Bush enfrentaría severas dificultades en su propósito de impulsar los asuntos prioritarios de su agenda, en especial su intención de acabar con la organización de Osama bin Laden y con los regímenes que se supone le daban refugio y apoyo.²⁷⁴ Si con tal de preservar la buena imagen del liderazgo de la Casa Blanca en la *guerra contra el terrorismo* —fuera y dentro del país— se requería desechar la OSI y ceder a las presiones del legislativo respecto a la creación de un departamento de seguridad interior, entonces eso se haría. No obstante, los estrategas de la presidencia idearon una manera para sacar el mayor provecho de dicha cesión.

El 6 de junio de 2002, en un mensaje a su nación, George W. Bush expresó: “Conforme el gobernador Ridge ha trabajado con todos los niveles de gobierno para preparar una estrategia nacional [de seguridad interna], y conforme hemos conocido más acerca de las capacidades y planes de las redes terroristas, hemos concluido que nuestro gobierno debe ser reorganizado a fin de lidiar con mayor efectividad con las nuevas amenazas del siglo XXI. Así que, esta noche, solicito al Congreso unirse conmigo en un esfuerzo por crear un solo departamento con una difícil y urgente misión: garantizar la seguridad interna y proteger al pueblo estadounidense”.²⁷⁵ Aquí cabe recordar a Tulis y Sinclair en sus respectivas alusiones a la importancia del recurso presidencial de dirigirse al

²⁷⁴ En enero de 2002, en su primer informe sobre el estado de la Unión, Bush reconoció dos prioridades en su gobierno en la *guerra contra el terrorismo*. Primero, “cerrar los campos de entrenamiento de terroristas, desmembrar los planes futuros de los terroristas, y llevar a los terroristas ante la justicia”. Segundo, “evitar que los terroristas y aquellos regímenes en busca de [obtener y desarrollar] armas químicas, biológicas o nucleares, puedan amenazar a Estados Unidos y al mundo”. Este discurso de Bush es célebre por haber dado a conocer el concepto del “Eje del Mal”, refiriéndose a los que, según su gobierno, eran los tres principales estados promotores del terrorismo internacional: Irak, Corea del Norte, e Irán; (cfr., G. W. Bush, *President’s State of the Union Address*, 29 de enero de 2002, *loc. cit.*).

²⁷⁵ G. W. Bush, *Remarks by the President in Address to the Nation*, 6 de junio de 2002, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020606-8.html>).

público de todo el país. Ningún legislador tiene la misma capacidad de un presidente para utilizar los medios masivos de comunicación con el propósito de exponer ante los estadounidenses su postura sobre un tema específico. Es cierto, un legislador puede participar en programas de televisión y radio, o dar entrevistas a la prensa, pero ello sólo le garantiza llevar sus mensajes a audiencias restringidas. Así, los congresistas tienen una desventaja significativa frente al jefe de la Casa Blanca cuando hay un escenario disputado en lo concerniente al avance o no de alguna legislación o iniciativa. En el mismo sentido, el carácter unipersonal de la institución presidencial hace más sencillo para el público masivo identificar las preferencias del mandatario. Por el contrario, es menos fácil –aunque no imposible—percibir al Congreso como un cuerpo relativamente uniforme en cuanto a sus posiciones. Esto se complica si las bancadas partidistas se dividen en mitades casi perfectas y distribuyen sus preferencias en estrictas líneas de partido. En el caso del proceso de legislación del DSI, Bush aprovecharía toda oportunidad a fin de enaltecer su proyecto de reorganización del aparato de seguridad interna y para presionar a los críticos de su plan.

La propuesta de la Casa Blanca se introdujo en la Cámara de Representantes el 24 de junio. Ésta contó con el patrocinio del líder de la mayoría republicana, Richard Armey (R-TX), como Ley de Seguridad Interna de 2002 (LSI) (*Homeland Security Act of 2002*) con número de referencia H.R. 5005. Aunque los cuestionamientos a la iniciativa presidencial del DSI ahora provendrían de los demócratas, los legisladores de ese partido reaccionaron en primera instancia de manera favorable y optaron por aplaudir la propuesta.²⁷⁶ En una conversación que sostuvieron Joe Lieberman (D-CT) y el director de la OSI, Tom Ridge, el senador demócrata dijo: “hemos estado revisando su propuesta; sólo tendríamos algunas preguntas. [Además], no me imaginé cuán rápido [la Casa Blanca] se

²⁷⁶ I. Daalder y J. Lindsay, *op. cit.*, p. 96.

pondría a trabajar”.²⁷⁷ Incluso, uno de los críticos más duros de Bush durante los meses previos, el senador Bob Graham (D-FL), admitiría (con cierta ingenuidad): “el presidente Bush debe ser reconocido por haber estudiado el tema [de la constitución de un departamento de seguridad interior] más de cerca... ello constituye un acto de restauración de la confianza [del mandatario] hacia los estadounidenses”.²⁷⁸ el líder de la minoría demócrata en la Cámara de Representantes, Richard Gephardt (D-MO), expresó su disposición de trabajar a fin de poder materializar la legislación del DSI para el primer aniversario del 11-S.²⁷⁹ Sin embargo, como señalaban David Nather y Karen Foerstel (del *CQ Weekly*): “no importa cuán grande sea el reto de reorganización que ha colocado Bush sobre las espaldas del Congreso, pero... si fallan [los legisladores] en esa tarea y no la cumplen antes de fin de año, [éstos] habrán abierto al presidente el camino para empezar a etiquetar al Congreso como uno que no hace nada”.²⁸⁰

La iniciativa presidencial para crear el Departamento de Seguridad Interna (DSI) era mucho más ambiciosa que las anteriores de los principales legisladores demócratas. La primera propuesta de este tipo —al menos en el 107º Congreso— databa del 11 de octubre de 2001 y tuvo carácter bipartidista. Los senadores Joe Lieberman (D-CT) y Arlen Specter (R-PA) pretendían integrar una versión preliminar del ya mencionado DSNI vía la Ley del Departamento de Seguridad Nacional Interna de 2001.²⁸¹ El DSNI se constituiría de la

²⁷⁷ Joseph Lieberman cit. en A. Bettelheim y J. Barshay, “Bush’s Swift, Sweeping Plan is Work Order for Congress”, *CQ Weekly*, vol. 60, n. 22, p. 1498.

²⁷⁸ Bob Graham, cit. en A. Bettelheim y J. Barshay, “Bush’s Swift, Sweeping Plan Is Work Order for Congress”, *loc. cit.*

²⁷⁹ *Cfr.*, D. Nather y Bob Williams, “Homeland Security Debate: Balancing Swift and Sure”, *CQ Weekly*, vol. 60, n. 24, p. 1642; “Dirty-Bomb Politics”, *The Washington Post*, 20 de junio de 2002.

²⁸⁰ D. Nather y K. Foerstel, “Proposal Presages Turf Wars”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 22, pp. 1505-1506.

²⁸¹ *Cfr.*, *Department of National Homeland Security Act of 2001 (Introduced in Senate)*, (http://www.uscg.mil/legal/Homeland_legislation/text/101101%20S%201534.htm).

Agencia Federal para el Control de Emergencias (FEMA),²⁸² el Servicio de Aduanas, la Patrulla Fronteriza, y la Guardia Costera. En cambio, el DSI aglutinaría a unos 170 mil empleados de 22 agencias provenientes de 9 departamentos de Estado diferentes y 3 entidades independientes (apéndice F) –con el caos burocrático implícito, y manejaría un presupuesto inicial aproximado de 38 mil millones de dólares. Estas cifras convertirían al DSI en el tercer departamento con la fuerza laboral civil más numerosa (sólo superado por el Departamento de Defensa con 647 mil empleados, y el de Asuntos de Veteranos con 226 mil funcionarios), y el cuarto con mayores recursos presupuestarios asignados (por encima del DSI se colocaban, para el año fiscal 2003, el Departamento de Defensa con 379.3 mil millones de dólares, el de Salud y Servicios Humanos con 65.3 mil millones, y el de Educación con 50.3 mil millones).²⁸³

Ahora bien, aún cuando la administración Bush había cedido a la demanda de instituir un nuevo departamento de seguridad interna a nivel de gabinete, su propuesta contenía ciertas disposiciones inaceptables para los demócratas. Uno de los apartados del proyecto presidencial reducía buena parte de los derechos sindicales de los burócratas bajo la jurisdicción del eventual DSI, otorgando flexibilidad administrativa al secretario de la dependencia para mover, destituir o sancionar a cualquier elemento argumentando motivos de seguridad nacional.²⁸⁴ Uno de los puntos clave de dicha flexibilidad administrativa sería establecer mecanismos a fin de poder solicitar el despido inmediato e irrevocable de un empleado de la dependencia si éste ha cometido una “ofensa de remoción necesaria” como

²⁸² *Federal Emergency Management Agency*. Esta dependencia se encarga primordialmente de la prevención y respuesta ante desastres naturales. A FEMA se le recuerda recientemente por su ineficiente actuación ante la tragedia del huracán Katrina (2005), el cual devastó buena parte de las costas de Luisiana y Mississippi.

²⁸³ *Cfr.*, A. Bettelheim y J. Barshay, “Bush’s Swift, Sweeping Plan Is Work Order for Congress”, *op. cit.*, p. 1499.

²⁸⁴ *Cfr.*, *Homeland Security Act of 2002*, “Establishment of human resources management system”, capítulo 97, sección 9701, (http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf).

podría ser haber realizado algo que “pusiera en riesgo la seguridad nacional”.²⁸⁵ Esto impediría al trabajador en cuestión ampararse en los estatutos de negociación colectiva de su sindicato y apelar la decisión de su destitución. Otra pretensión interesante de esta reforma burocrática era instituir un sistema de remuneraciones por desempeño, es decir, se flexibilizaría el régimen de tabuladores salariales. Estas medidas significaban el potencial de eliminar los derechos sindicales de miles de empleados del gobierno. Aunque el marco legal estadounidense ya permitía al presidente exentar de sus derechos a funcionarios públicos sindicalizados en caso de considerarse necesario por cuestiones de seguridad nacional por la vía de una orden ejecutiva,²⁸⁶ ese poder quería extenderse al secretario del DSI y, por ende, a las reglas operativas de la dependencia. En suma, la reforma burocrática convertiría una prerrogativa extraordinaria y exclusiva del jefe del ejecutivo, en parte de los estatutos de una secretaría de Estado.

La reforma propuesta era mal vista por las uniones sindicales burocráticas —una importante clientela del Partido Demócrata de cara a los comicios de medio periodo de noviembre de 2002—, en especial la Federación Americana de Empleados Gubernamentales (AFGE). Jackie Simon, directora de política pública de AFGE, señalaba al respecto de la reforma: “[AFGE] está preocupada por la utilización del tema de la

²⁸⁵ *Cfr.*, Department of Homeland Security, *Fact Sheet: DHS and OPM Final Human Resource Regulations*, Press Release 607, 26 de enero de 2005, (http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0607.shtm).

²⁸⁶ Esta prerrogativa del jefe del ejecutivo fue establecida por orden ejecutiva del presidente Kennedy en 1962 y se incorporó definitivamente al marco legal de Estados Unidos a través de la Ley de Reforma al Servicio Civil de 1978; (*cfr.*, A. Bettelheim, “Senators Band Together to Reconcile Labor Rules and Homeland Security”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 35, p. 2369). En enero de 2002, casi cuatro meses después del 11-S, Bush había emitido una orden ejecutiva que exentaba de sus derechos sindicales a los empleados de cinco dependencias dentro del Departamento de Justicia. La Casa Blanca justificó esta decisión diciendo que se había tomado con la finalidad de evitar que, en caso de un emplazamiento a huelga, dichas oficinas estratégicas del departamento dejaran de funcionar y dejaran sin atender sus funciones. Por su parte, los sindicatos consideraron esto como un mal pretexto, en especial porque las leyes federales prohíben a los funcionarios públicos dejar sus labores en el evento de una huelga; (*cfr.*, A. Bettelheim, “Work Rules Throw Wrench In Homeland Security Bill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 29, p. 2102).

seguridad nacional como medio para criminalizar la actividad sindical”.²⁸⁷ En aquel entonces, AFGE agrupaba a 32 mil de los 45 mil burócratas sindicalizados que se incorporarían al DSI (76.19 por ciento).²⁸⁸ En opinión de los líderes sindicales, al dar luz verde a estas cláusulas, los derechos de toda la burocracia estadounidense estaban en grave riesgo porque el régimen del DSI podría ser adoptado por otros grandes departamentos como el de Defensa.²⁸⁹ De acuerdo con Adriel Bettelheim y Jill Barshay, el reto para los legisladores demócratas ante la intención de Bush y los republicanos por aprovechar la formación del DSI a fin de impulsar su proyecto de reforma burocrática sería “encontrar la manera de redefinir los aspectos que consideraran problemáticos de la propuesta [presidencial] o añadir sus propias ideas sin parecer que prolongan o desafían el plan de un presidente [con altos índices de aprobación] en un tema de seguridad nacional”.²⁹⁰

Poco más de un mes después de su introducción en la Cámara de Representantes, el 26 de julio, con un voto de 295 a favor (207 republicanos y 88 demócratas) y 132 en contra (10 republicanos y 120 demócratas), los representantes aprobaron la LSI sin mayores modificaciones. No obstante, cuando la ley pasó a deliberación en el Senado, el Comité de Asuntos Gubernamentales –presidido por Lieberman— decidió postergar su aprobación y

²⁸⁷ Jackie Simon, cit. en, A. Bettelheim, “Work Rules Throw Wrench In Homeland Security Bill”, *loc. cit.*

²⁸⁸ *Cfr.*, “Homeland Department May Take a Year to Take Shape”, *The Washington Post*, 21 de noviembre de 2002.

²⁸⁹ En abril de 2003, haciendo realidad los temores de los líderes sindicales, Donald Rumsfeld, entonces secretario de Defensa de la administración Bush, solicitó al Congreso considerar la presentación de una iniciativa para emprender una reforma burocrática muy similar a la planteada para el DSI en el Departamento de Defensa. Tal acción no afectaría a los más de 2 millones de efectivos militares de Estados Unidos, pero si incidiría en los destinos de cerca de 650 mil empleados civiles de la dependencia, quienes constituyen la burocracia de mayor tamaño en Estados Unidos. Ambas cámaras legislativas, ya en poder de los republicanos, aceptaron comenzar las discusiones hacia el establecimiento del ahora conocido como Sistema de Personal de Seguridad Nacional (*National Security Personnel System*), las cuales concluyeron con su publicación en el *Federal Register* (el equivalente al *Diario Oficial de la Federación* en México), el 14 de febrero de 2005. Por si fuera poco, el 22 de marzo de 2005, Clay Johnson, subdirector para cuestiones de administración de la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB), declaró su intención de trabajar con congresistas para introducir una propuesta a fin de aplicar el sistema de pago por desempeño a todas las dependencias del gabinete.

²⁹⁰ A. Bettelheim y J. Barshay, “Bush’s Swift, Sweeping Plan...”, *op. cit.*, p. 1498.

continuar defendiendo su propia versión, la LSNI. El liderazgo demócrata expuso su inconformidad ante las provisiones de la LSI que disminuían buena parte de los derechos sindicales de los burócratas bajo la jurisdicción del nuevo departamento, las cuales no se contemplaban en la propuesta de Lieberman. De acuerdo con Daalder y Lindsay, “los demócratas enfrentaban un dilema. Por un lado, podían optar por respaldar la propuesta presidencial [materializada en la LSI] y dejar a un lado a una de sus clientelas clave –los sindicatos gubernamentales— o, por el otro, podían oponerse a ella y arriesgarse a ser acusados de colocar los intereses de su partido por encima de los de la nación”.²⁹¹ Los demócratas privilegiaron la segunda opción y, en consecuencia, retrasaron alrededor de cinco meses la promulgación de la LSI. Esta maniobra colocó el tema de la legislación del Departamento de Seguridad Interna en el centro del debate político en los meses previos a las elecciones de medio periodo de noviembre de 2002.

Entre julio y noviembre de 2002, los demócratas se rehusaron a dar su visto bueno a la LSI y continuaron la defensa de la LSNI, la cual no incluía reforma burocrática alguna. No obstante, nunca pudieron someterla a votación en el pleno del Senado debido a la imposibilidad de recabar la *supermayoría* de 60 senadores para terminar con los debates legislativos y poder convocar a su aprobación, así como a la constante amenaza de veto del presidente Bush. En este tenor, el 26 de julio, Bush declaró: “No aprobaré ninguna ley que limite o debilite las bien establecidas facultades del presidente, es decir, aquellas que exentan a algunos sectores del gobierno de ciertos estatutos sobre la administración de las relaciones laborales de los empleados federales, cuando ello convenga a la nación”.²⁹² Tal como se especificó en el capítulo 1, la amenaza de veto es un arma de negociación que,

²⁹¹ I. Daalder y J. Lindsay, *op. cit.*, p. 96.

²⁹² G. W. Bush, cit. en A. Bettelheim, “Homeland Security’s Big Hurdle: Ceding Power to the White House”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 28, p. 2030.

bajo ciertas condiciones de entorno político y distribución partidista de los poderes ejecutivo y legislativo federales en Estados Unidos, constituye un poderoso instrumento dentro de las facultades legislativas del presidente. Bush constantemente señaló su intención de vetar cualquier ley sin las provisiones de flexibilidad administrativa que él consideraba necesarias para la operación del DSI. La LSNI no contemplaba tal punto. Esto originó un retraso en la legislación final de la LSI, la cual capitalizaron los republicanos. Tanto el presidente Bush como sus compañeros de partido en el Congreso acusaron a sus contrapartes demócratas de bloquear los esfuerzos del gobierno en pos de la protección de la seguridad de la ciudadanía al no pasar la LSI. Incluso, la bancada demócrata llegó a ser tachada de antipatriótica por haber retrasado el pase expedito de la LSI, aunque en realidad lo que hacían era tratar de evitar la aprobación de una reforma burocrática mal vista desde las cúpulas sindicales. Según el senador Phil Gramm (R-TX), los demócratas estaban “jugando con fuego [porque] la mayoría de los estadounidenses [en 2002] reconocen al presidente como el comandante en jefe y eso está mal...”.²⁹³ La promoción de esta imagen negativa de los congresistas demócratas fue de gran utilidad para los republicanos en el marco de las campañas rumbo a los comicios legislativos de medio periodo.

La férrea oposición de la mayoría demócrata en el Senado a la reforma burocrática adjunta a la LSI, dio a la Casa Blanca un escenario propicio a fin de emprender una sofisticada *estrategia de desacuerdo*. Según el prestigiado politólogo Anthony Downs, “si un partido parece tener una posición superior en un tema de importancia, el otro partido simplemente adoptará dicha postura”.²⁹⁴ No obstante, tal como aclara Gilmour, este argumento de Downs parte de la premisa de que “los partidos no se encuentran limitados o

²⁹³ Phil Gramm, cit. en A. Bettelheim, “Some in GOP Join Democrats in Questioning Homeland Plan”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 25, p. 1721.

²⁹⁴ Anthony Downs, cit. en J. Gilmour, *op. cit.*, p. 40.

constreñidos por los vínculos con sus clientelas”.²⁹⁵ Sin duda, los demócratas no estaban dispuestos a ceder en la aprobación de propuestas adversas a las preferencias de su clientela sindical, aun cuando dichas provisiones contaban con el respaldo de un presidente con elevados niveles de aceptación y ya habían pasado el filtro de la Cámara de Representantes. Por su parte, Bush sabía que sus correligionarios no podrían constituir una *supermayoría* para hacer avanzar la LSI sin cambios en el Senado, por lo cual precisaría elaborar una maniobra con el propósito de evitar la derrota de su reforma burocrática. Entonces, el presidente decidió aprovechar dos activos políticos fundamentales a su alcance: su alto índice de prestigio popular y la tenencia de una bancada legislativa afín de suficiente tamaño para también eludir la eventual formación de una *supermayoría* senatorial opositora que pudiera pasar una ley distinta a la LSI. De esta manera, Bush y sus asesores impulsaron una *estrategia de desacuerdo* consistente en un peculiar *juego de negociación* en el que la Casa Blanca puso condiciones irrenunciables a la aprobación de la LSI y, al no obtenerlas, emitió una amenaza de veto en su contra. Al recibir la amenaza de veto, los legisladores adversos al mandatario optaron, primero, por intentar concretar un compromiso con el mayor número de congresistas posible con el objetivo de conseguir una mayoría calificada suficiente para presionar a la presidencia a suavizar su postura. En el contexto del 107º Congreso, los demócratas nunca fueron capaces de lograr ese objetivo, a pesar de haberlo gestionado con los republicanos moderados. Cuando no se puede establecer un compromiso legislativo con la fuerza para enfrentar al presidente, los legisladores igualmente se empeñan en no dar luz verde a las exigencias del ejecutivo y resuelven atorar el tema, aceptando así el reto de la *estrategia de desacuerdo* presidencial.

²⁹⁵ J. Gilmour, *op. cit.*, p. 40.

En lo referente a los compromisos legislativos entre demócratas y republicanos moderados en materia de la LSI, éstos jamás pudieron lograr el voto favorable de la *supermayoría*, requisito indispensable para enviar una iniciativa a deliberación en el pleno senatorial. La mayor parte de dichos acuerdos aspiraban a reducir la drasticidad de la reforma burocrática, en particular en el tema de los despidos inmediatos de los empleados del DSI. Por ejemplo, a mediados de septiembre de 2002, un grupo bipartidista de senadores encabezados por Ben Nelson (D-NE), John Breaux (D-LA), Lincoln Chafee (R-RI), Susan Collins (D-ME), George Voinovich (R-OH), y Olympia Snowe (R-ME) inició pláticas con el propósito de redactar una enmienda a la LSI, cuyo propósito sería dar al secretario del DSI la facultad de exentar de sus derechos sindicales a ciertos trabajadores aduciendo motivos de seguridad nacional, pero establecería mecanismos de apelación al trabajador agraviado. Además se buscaría que las autoridades de administración de personal del DSI estuvieran obligadas a emitir un informe detallado acerca de las justificaciones del despido, o sea, se le impondría a la secretaría una obligación de transparencia.²⁹⁶ Por último, el liderazgo del DSI debía consultar con los representantes de las uniones sindicales concernidas los eventuales cambios al sistema de personal del departamento. Esta cláusula específica resultaba —al menos en principio—inaceptable para la Casa Blanca.

Tras intensos cabildeos desde la presidencia, todos los integrantes originales del grupo de consulta de la enmienda pertenecientes al Partido Republicano —salvo Lincoln Chafee—, fueron retirando su respaldo a la misma. Lo de Chafee no sorprende demasiado porque era uno de los senadores republicanos menos proclive a secundar las iniciativas de

²⁹⁶ *Cfr.*, A. Bettelheim, “Senators Band Together to Reconcile Labor Rules and Homeland Security”, *op. cit.*, p. 2368.

Bush.²⁹⁷ Quienes abandonaron estas deliberaciones, lo hicieron porque el presidente les había prometido considerar la opción de no privar a los empleados sindicalizados de algún tipo de recurso de apelación si eran despedidos.²⁹⁸ De esta manera, la mayoría de los republicanos se adherirían a un proyecto de enmienda auspiciado por los senadores Zell Miller (D-GA) y Phil Gramm (R-TX). Este compromiso era muy similar al de Nelson, Breaux, y Chafee; sólo suprimía la provisión de consulta con los sindicatos en el establecimiento de los nuevos esquemas de personal. El plan de Miller y Gramm sí obtuvo el visto bueno del presidente, pero, como era de esperarse, el liderazgo demócrata impediría su aprobación por la exclusión del tema sindical. Lo de Miller tampoco es extraño porque es el reverso de Chafee, es decir, era el demócrata más afín a las políticas de Bush.²⁹⁹ Así, para fines de septiembre de 2002, en víspera del arranque de las campañas electorales de medio periodo, las enmiendas Breaux-Chafee-Nelson y Gramm-Miller se neutralizarían entre sí, ambas sin probabilidades reales de contar con el voto de la *supermayoría* indispensable para pasar al pleno senatorial.

La parálisis producto de la *estrategia de desacuerdo* estaba en su apogeo. Como ya se expuso en el capítulo 1, la *estrategia de desacuerdo* suele implicar el traslado de un asunto polémico a la arena electoral y así someterlo al juicio de los votantes. Si el partido del presidente conquista victorias electorales en las siguientes elecciones legislativas haciendo campaña a favor de las preferencias del mandatario respecto al tema en cuestión, entonces, tras los comicios, la ley tiende a ser aprobada de acuerdo con los requerimientos

²⁹⁷ Cfr., nota al pie 124.

²⁹⁸ Cfr., A. Bettelheim y Mary Dalrymple, "Chafee Holds Key Decision on Union Rights for Homeland Staff", en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 36, p. 2442.

²⁹⁹ En 2004, poco antes de retirarse del Senado, Zell Miller apoyó la campaña de reelección de George W. Bush e, incluso, dio un discurso crítico contra el Partido Demócrata en el marco de la Convención Nacional Republicana de ese año. La estadística de los porcentajes de alineamiento o desacuerdo de los senadores del 107º Congreso en 2001 —antes y después del 11-S— está referida en la nota al pie 124.

de la Casa Blanca. En el caso contrario, la pérdida de asientos legislativos de los correligionarios del presidente facilitaría a la oposición impulsar la legislación según su parecer, encarar en mejor posición el veto y, en un momento dado, anularlo. Este tipo de estrategia tiene un riesgo elevado, en especial si el punto de discordia no es de interés prioritario para el electorado. En el marco de las discusiones de la iniciativa presidencial de la LSI, congresistas demócratas como la representante Ellen Tauscher (D-CA) indicaban que la reforma burocrática promovida por la administración Bush no iba “a despegar”.³⁰⁰ Sin embargo, los votantes estadounidenses que sí estaban interesados en los esfuerzos para hacer más eficiente el aparato de seguridad interna,³⁰¹ poco sabían de la reforma burocrática —salvo aquellos sectores afectados por la misma, claro. Además, la dirigencia del Partido Demócrata no creía que la polémica sobre la LSI fuera a afectarles en la intención de voto en las elecciones intermedias de 2002.³⁰² En el inciso 3.2 se comprobará lo erróneo de este cálculo demócrata.

Aunque los comicios intermedios estadounidenses generalmente están dominados por temas locales —como lo ilustra la célebre frase del político demócrata Tip O’Neill, “toda la política es local”—, en situaciones de emergencia o crisis nacional —ya sean estas de

³⁰⁰ Ellen Tauscher, cit. en A. Bettelheim, “Security Plan Gets Solid Backing But No Rubber Stamps on Hill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 23, p. 1580.

³⁰¹ De acuerdo con una encuesta realizada por el *Pew Research Center for the People & the Press* en septiembre de 2002, apenas 52 por ciento de los estadounidenses sabían que se estaba discutiendo la reorganización del aparato de seguridad interna en el Congreso; de éstos, 76 por ciento estaban a favor de la creación de un departamento de seguridad interior (*cf.*, Pew Research Center for the People & the Press, “One Year Later: New Yorkers More Troubled, Washingtonians More On Edge”, 5 de septiembre de 2002, (<http://people-press.org/reports/print.php3?ReportID=160>)). En el mismo sentido, un levantamiento de opinión previo llevado a cabo en junio de 2002 por *CNN/Gallup/USA Today*, 72 por ciento de los encuestados, al conocer la intención de crear un departamento de seguridad interior, se manifestaron a favor de la iniciativa —sin especificar sus condiciones (*cf.*, A. Bettelheim, “Security Plan Gets Solid Backing But No Rubber Stamps on Hill”, *loc. cit.*).

³⁰² Prueba de ello fue una declaración del director de encuestas del Comité Nacional Demócrata, Michael Meehan, quien dijo: “En ningún lado he visto que la [seguridad interna] haya cambiado la forma en la cual las personas votarán” (Michael Meehan, cit. en J. Barshay y Gebe Martínez, “Democrats Embrace Homeland Security While Working on Separate Political Persona”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 23, p. 1586).

naturaleza económica o de seguridad—, es posible llevar temas federales a la arena de las elecciones legislativas.³⁰³ En los comicios intermedios del 5 de noviembre de 2002, tanto la seguridad nacional como la interna representaron cuestiones sensibles entre el electorado de las entidades donde los asientos demócratas en el Senado tenían el mayor riesgo de pasar a manos de sus contrincantes republicanos. A reserva de profundizar un poco más en el tema en el inciso 3.2., tras los resultados electorales de noviembre, los republicanos perdieron un escaño en Arkansas, pero lograron victorias clave en Missouri, Minnesota, y Georgia. Esto devolvió al Partido Republicano la mayoría senatorial —si bien muy endeble de todos modos—para el 108° Congreso (2003-2005) con 51 asientos contra 48 demócratas y un independiente. En la Cámara de Representantes, los republicanos incrementaron su ventaja numérica con 8 curules adicionales, llegando así a 229 legisladores por 205 demócratas y un independiente.

Con la finalización de las elecciones intermedias, concluyó la razón de ser de la *estrategia de desacuerdo* respecto a la LSI y la reforma burocrática. Los demócratas habían perdido. Los incentivos para continuar oponiéndose a la iniciativa de Bush se habían desvanecido, al igual que la planificada terquedad del presidente al no ceder un ápice en lo concerniente a la participación de los sindicatos en el proceso de conformación de la reforma burocrática. Así, el 19 de noviembre de 2002, el pleno del Senado aprobó la LSI con un voto de 90 a favor y 9 en contra —todos demócratas.³⁰⁴ Ese día, poco antes del voto definitivo de la LSI, los demócratas pudieron llegar a un compromiso con la bancada republicana e incluyeron en la ley una enmienda por medio de la cual se llamaría a los

³⁰³ G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics in Wartime*, op. cit., p. 7.

³⁰⁴ Los senadores que votaron en contra fueron Daniel Akaka (D-HI), Robert Byrd (D-WV), Russ Feingold (D-WI), Ernest Hollings (D-SC), Daniel Inouye (D-HI), James Jeffords (I-VT), Edward Kennedy (D-MA), Carl Levin (D-MI), y Paul Sarbanes (D-MD). El republicano Frank Murkowski (R-AK) no votó por ausencia.

representantes sindicales de las agencias incorporadas al DSI a colaborar con los trabajos del equipo de diseño abocado a determinar las reglas operativas de la reforma burocrática de la dependencia, además de establecer los mecanismos de apelación y las obligaciones de transparencia impulsadas en compromisos fallidos anteriores. Esta enmienda sólo había añadido al compromiso Gramm-Miller la provisión más polémica del Breaux-Chafee-Nelson en materia sindical—aunque la versión final la auspició Fred Thompson (R-TN) en sustitución de Gramm— y fue aprobada junto con un paquete de modificaciones menores por 73 votos a favor —23 demócratas, 1 independiente, y toda la fracción republicana de 49 legisladores— y 26 en contra. El 25 de noviembre, el presidente firmó la ley, convirtiéndose en la Ley de Seguridad Interna de 2002 (P.L. 107-296). El Departamento de Seguridad Interna empezaría operaciones en enero de 2003 y, unas semanas más tarde, en abril de ese año, se emprendieron una serie de consultas que culminarían en enero de 2005 con la publicación en el *Federal Register* (equivalente al *Diario Oficial de la Federación* en México) del nuevo Sistema de Administración de Recursos Humanos (conocido como MAXHR).³⁰⁵

³⁰⁵ La promulgación de la LSI no significó la puesta en marcha inmediata de la reforma burocrática, pero sí dio paso al “proceso consultivo” para delinear el ahora conocido como MAXHR. Dicho proceso inició a partir de abril de 2003 con la formación del equipo de diseño. Este órgano de consulta estaba constituido por 80 miembros entre quienes se encontraban funcionarios de alto nivel del departamento, así como de empleados regulares, organizaciones sindicales, y expertos en derecho laboral y recursos humanos. Sus trabajos duraron alrededor de diez meses. Ahora bien, a pesar de la participación de los sindicatos y los trabajadores regulares en el equipo de diseño, la estructura final del MAXHR acabó siendo una decisión discrecional de las autoridades del DSI. En febrero de 2004, tras la conclusión de los trabajos del órgano consultivo, John Gage, presidente nacional de AFGE, compareció ante subcomités del Senado y la Cámara de Representantes, donde manifestó su preocupación porque “las regulaciones propuestas [para el MAXHR] no [reflejaban] el trabajo de investigación del Equipo de Diseño, ni tampoco las visiones y preferencias de la gran mayoría de los presentes en las reuniones públicas y mesas de trabajo...”; (John Gage, *Statement by John Gage, National President, American Federation of Government Employees, AFL-CIO, before the Senate Subcommittee on Oversight of Government Management, the Federal Workforce and the District of Columbia and the House Subcommittee on Civil Service and Agency Organization regarding protecting the integrity of labor rights and civil service rights in the Department of Homeland Security on February 25, 2004*, p. 6, (http://www.afge.org/Documents/Testimony_Gage_02_25_2004.pdf)).

A diferencia de lo ocurrido antes de los comicios con la enmienda Breaux-Chafee-Nelson, Bush ya no amenazó con vetar la ley a pesar de habersele integrado cláusulas que garantizaban, al menos, la participación de las representaciones sindicales en los trabajos de diseño del nuevo esquema de flexibilidad administrativa aplicable al personal del DSI. La pregunta es, ¿en verdad el objetivo del presidente al emprender una *estrategia de desacuerdo* en los debates sobre la LSI en el Senado, era imponer su proyecto de reforma burocrática sin sufrir modificación alguna? Tal vez no. Si después de las elecciones intermedias la Casa Blanca no tuvo mayores objeciones a provisiones otrora combatidas con vehemencia, quiere decir que éstas no eran la principal motivación para bloquear a los demócratas. Como se examina en el siguiente apartado del capítulo, la inminencia de los comicios intermedios influyó mucho en la determinación de Bush y sus asesores a fin de propiciar una parálisis legislativa en temas sensibles para la ciudadanía y así culpar de ésta a los demócratas. Además, dirigir la atención del electorado primordialmente hacia asuntos relacionados con la *guerra contra el terrorismo*, establecía un escenario de debates electorales centrado en cuestiones donde el prestigio popular y la reputación profesional del presidente eran reconocidas y apreciadas. Esto reducía la capacidad de persuasión de los demócratas en los temas en los cuales eran más sólidos, por ejemplo, la recesión económica, los escándalos corporativos donde estaban involucrados distinguidos funcionarios gubernamentales y de la cúpula republicana, el mediocre ejercicio de Tom Ridge como director de la OSI, así como su plataforma de extensión de los programas federales de asistencia social, servicios médicos, y educación. En palabras del senador Richard Durbin (D-IL), “la meta de los operadores del presidente es mantener [a los legisladores] enfocados en todo menos en la economía”.³⁰⁶

³⁰⁶ Richard Durbin, cit. en A. Bettelheim, “Personnel Issues Have Senate Stumbling on Homeland Security”,

En resumen, una propuesta demócrata en sus orígenes —la creación del DSNI— acabó reconfigurada por sus adversarios políticos —el presidente Bush y buena parte de los legisladores del Partido Republicano— para colocarla en contra suya y sacarle provecho político, administrativo, y electoral. Es verdad, las presiones de los legisladores que respaldaban la creación de un departamento de seguridad interior, condujeron a la Casa Blanca a abandonar su política de bajo perfil en cuanto a la coordinación de las dispersas agencias de seguridad interna del gobierno. También es cierto que la idea del DSNI fue apuntalándose conforme la Oficina de Seguridad Interna iba perdiendo credibilidad por la ausencia de una estrategia concreta de reforzamiento del aparato de seguridad interna, es decir, debido a una política presidencial fallida. Sin embargo, la ineficiente operación de la OSI no se tradujo en algún acontecimiento plausible para el electorado masivo (por ejemplo, otro ataque terrorista).³⁰⁷ De hecho, la misma insignificancia de la OSI, en términos de la relevancia de sus actividades frente a la opinión pública, facilitó que el fracaso de dicha oficina no significara algo nocivo para el prestigio popular de Bush. Esto le otorgó un margen adecuado a fin de rectificar su decisión inicial sin que su imagen de líder de la *guerra contra el terrorismo* se viera afectada. Por el contrario, el presidente revitalizó su imagen, incluso entre los legisladores demócratas —claro, antes de conocer a

en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 37, p. 2515.

³⁰⁷ Aunque en las semanas posteriores al 11-S se reportaron casos de la presencia de la bacteria infecciosa *ánthrax* en cartas enviadas vía correo regular a oficinas de medios de comunicación como las televisoras ABC, CBS, y NBC, y los diarios *The New York Post* y *The National Enquirer*, la OSI todavía no se encontraba en operación (se presume que las cartas a estos medios salieron de las oficinas de correos el 18 de septiembre de 2001). Otras dos misivas infectadas fueron identificadas en octubre y noviembre de 2001, las cuales iban dirigidas al líder de la mayoría senatorial demócrata, Tom Daschle (D-SD), y al director del Comité Judicial del Senado, Patrick Leahy (D-VT), respectivamente. Las cartas para los senadores abandonaron las oficinas de correos de origen el 10 de octubre, apenas dos días después de que el presidente Bush emitiera la orden ejecutiva para la creación de la OSI; (*cfr.*, I. Daalder y J. Lindsay, *op. cit.*, pp. 118-119).

detalle los puntos finos de la Ley de Seguridad Interna—, con la acción de ceder ante una cuestión a la que se oponía.

El poder presidencial en *tiempos de crisis de seguridad nacional* permite al titular de la Casa Blanca incrementar sus márgenes de maniobra a fin de sacar adelante su agenda ante el legislativo. No obstante, la seguridad interna distó mucho de ser parte de la agenda prioritaria del presidente Bush en los meses inmediatos al 11-S. Por ejemplo, en su proyecto presupuestario para el año fiscal 2003 —presentado en febrero de 2002—, Bush redujo los fondos a varios rubros vinculados con seguridad interna. Muestras de ello fueron la disminución de 7 por ciento a los recursos del Cuerpo de Ingenieros de la Armada (ACE),³⁰⁸ de 14 por ciento a los programas de agua potable, de 30 por ciento a la Administración Federal de Caminos, y de casi 78 por ciento a los programas de policías comunitarias.³⁰⁹ ³¹⁰ El énfasis de la *guerra contra el terrorismo* era combatir al enemigo fuera de las fronteras estadounidenses, no tanto generar medidas de seguridad en el interior del país. El concepto de los ataques precautorios es muestra de ello. ¿Para qué molestarse en garantizar la seguridad interna si se pueden erradicar las amenazas potenciales en sus lugares de origen? Como era de esperarse, muchos legisladores consideraron insuficiente este enfoque y por eso impulsaron la idea de un verdadero replanteamiento de la operación del aparato de seguridad interna. Sin duda, esta noción relacionada con la prevención de nuevos ataques terroristas sería más atractiva entre los votantes que aquella basada en la sola búsqueda y “aniquilación” del terrorismo en el exterior. El desdén de la Casa Blanca

³⁰⁸ El ACE (*Army Corps of Engineers*) es uno de los principales cuerpos de diseño, construcción y mantenimiento de obra civil estratégica en Estados Unidos (e.g., edificación de diques, mantenimiento de presas, puentes, caminos, vías fluviales).

³⁰⁹ Estos programas los creó la administración Clinton con el objetivo de facilitar la contratación de nuevos elementos policíacos comunitarios, la compra de equipamientos, así como el financiamiento a la capacitación del personal de policía.

³¹⁰ *Cfr.*, Daniel P. Parks, “Defense Plans Praised, Domestic Squeeze Debated”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 6, p. 363.

respecto a la seguridad interna abrió una ventana de oportunidad a sus opositores. Ahora bien, en el momento en que ese error político se convirtió en una amenaza al liderazgo único del presidente en el contexto de la *crisis de seguridad nacional*, Bush y su equipo no sólo abrazaron el tema de la seguridad interna, sino también lo manipularon a su favor maquinando una *estrategia de desacuerdo* en perjuicio de la oposición demócrata.

Si Bush se hubiera empeñado en continuar negándose a ceder a la intención legislativa de fundar un departamento de seguridad interna, entonces habría entregado la autoría *de jure* de la idea al poder legislativo, privándose él mismo de un activo político elemental en una época de tremenda paranoia antiterrorista entre buena parte de la ciudadanía estadounidense. Esta equivocación habría minado su poder al abrir oportunidades a sus opositores para cuestionar su capacidad de liderazgo ante una *crisis de seguridad nacional*. En cambio, aunque el origen *de facto* de la noción de la nueva secretaría de Estado pertenece a los demócratas, en particular al senador Joe Lieberman (D-CT),³¹¹ el Departamento de Seguridad Interna será uno de los legados del gobierno de Bush a la administración pública estadounidense.

³¹¹ Lieberman se distanció (no renunció) del Partido Demócrata tras perder las preliminares de su instituto político en busca de reelegirse como senador en 2006. Sin embargo, Lieberman decidió hacer campaña como independiente y acabó conservando su lugar en el Senado. En la mayoría de los asuntos, el legislador continúa alineado con los demócratas salvo en sus tradicionales puntos de desacuerdo con ellos: seguridad nacional y política exterior. De hecho, para la elección presidencial de 2008, Lieberman ha manifestado su apoyo al virtual candidato republicano, John McCain, incluso desde antes del inicio de las primarias; (*cfr.*, “Lieberman to Cross the Aisle to Endorse McCain”, *The Washington Post*, 16 de diciembre de 2007).

3.2 Efectos del tema de la reorganización del aparato de seguridad interna en las elecciones de medio periodo de 2002

La pretensión del Partido Republicano de obtener las victorias electorales suficientes para recuperar la mayoría en el Senado y aumentar su ventaja en la Cámara de Representantes, contaba con un fuerte activo político, poco común en temporada de elecciones de medio periodo: un presidente con altos índices de aprobación popular. El incremento de la influencia del poder presidencial en el sistema político estadounidense en etapas de *crisis de seguridad nacional* modifica la dinámica típica de las elecciones intermedias. Según Jacobson y Kernell, “en los comicios de medio término el partido del presidente casi siempre disminuye el número de sus asientos en el Congreso, pero la magnitud de esta pérdida de lugares depende en parte del desempeño de la economía nacional y del mandatario mismo. Las pérdidas tienden a ser menores cuando la economía está en auge y el presidente es popular”.³¹² Estadísticamente, este argumento ha probado ser cierto como se muestra en el apéndice G. En el caso de la elección del 5 de noviembre de 2002, los indicadores económicos no eran los mejores, pero el presidente sí cumplía con la segunda condición del argumento.

Mayhew identifica tres factores clave para que un congresista pueda contender con fuerza en busca de su reelección: publicidad, reivindicación de políticas –siempre y cuando resulten atractivas entre su electorado—, y posicionamiento frente a determinadas políticas del gobierno –ya sea del presidente o del Congreso. Para el caso estudiado en la tesis, lo interesante es revisar el punto de la postura de un legislador respecto al gobierno, definida ésta como un “pronunciamiento público, en forma de argumento de juicio, acerca de

³¹² G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, op. cit., p. 199.

cuestiones de interés para los actores políticos”.³¹³ Aunado a este factor, Mayhew no olvida incluir en su razonamiento la posibilidad de la participación del presidente en las campañas de sus correligionarios, busquen éstos reelegirse o suceder a algún congresista. En este sentido, este autor señala que el respaldo directo del mandatario a los candidatos de su partido, constituye una herramienta de la dinámica proselitista, pero requiere “ser calibrada cuidadosamente según el nivel de fervor popular [en cuanto a la aprobación del desempeño del presidente]”.³¹⁴ En enero de 2002, a poco más de diez meses de las elecciones, el asesor más cercano de Bush en su carrera política, Karl Rove,³¹⁵ arengaba a sus correligionarios en una reunión del Comité Nacional Republicano a apoyarse en el éxito de Bush como un presidente de guerra a fin de conseguir triunfos en las elecciones legislativas de noviembre de ese año,³¹⁶ es decir, sacar el mayor partido posible al prestigio del liderazgo presidencial en *tiempos de crisis de seguridad nacional*.

El Partido Republicano ya tenía el motor para propulsar su esfuerzo electoral: un presidente popular. Entonces faltaría idear cómo utilizar ese activo político y trasladarlo a la arena de las contiendas distritales y estatales, o sea, se requería pensar cómo llevar un tema nacional al ámbito del interés local. Sin duda, la *guerra contra el terrorismo* era el asunto que podría significar la palanca de la agenda de campaña de los republicanos. Si el 11-S había logrado eliminar la debilidad de la imagen de Bush provocada por las dudas respecto a su legitimidad, ¿por qué no seguir aprovechando los acontecimientos derivados

³¹³ D. Mayhew, *op. cit.*, p. 61.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 43.

³¹⁵ Rove fue consejero de Bush desde la campaña de éste a la gubernatura de Texas en 1993, y se le ha señalado como pieza clave en los triunfos del actual presidente estadounidense en los comicios de 2000 y 2004, así como en la interesante reconquista republicana del Senado en 2002. La trayectoria de este personaje fue reseñada recientemente en un libro de James Moore y Wayne Slater titulado *The Architect. Karl Rove and the Master Plan for Absolute Power*. En palabras de estos autores, Rove juega al descontento y a la pasión más que a la convicción política cuando se trata de convencer al electorado.

³¹⁶ *Cfr.*, “Bush Relied on Strong Leadership, Traditional Values in Victory”, *USA Today*, 3 de noviembre de 2004; Gregory L. Giroux, *et. al.*, “Where the House Will Be Won”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 7, p. 449.

de los ataques terroristas para restarle votantes a la oposición demócrata? El siguiente paso sería resaltar y destacar la imagen del presidente respecto a la de los legisladores o, en su defecto —y hasta cierto punto más fácil—, estropear el prestigio y/o la reputación de los congresistas. En el caso del Senado, los tácticos del Partido Republicano vieron el fomento a una *estrategia de desacuerdo* con la bancada demócrata en esa cámara como una herramienta útil en sus aspiraciones electorales. Así, se debía buscar un tema específico vinculado con la *guerra contra el terrorismo*, el cual fuera capaz de originar un punto de discusión no negociable con los demócratas. En este tenor, los republicanos tenían dos poderosas opciones: la autorización del uso de la fuerza en Irak y la legislación del Departamento de Seguridad Interna (con la reforma burocrática incluida, claro). Como se ve a continuación, los demócratas privaron a los republicanos de la primera opción.

3.2.1 La autorización legislativa al uso de la fuerza en Irak

Cuatro meses después del 11-S, el presidente Bush revivió formalmente un añejo tema de la agenda republicana y de los sectores neoconservadores dentro y alrededor del gobierno estadounidense: el derrocamiento del régimen de Saddam Hussein en Irak.³¹⁷ En su discurso anual sobre el estado de la Unión del 29 de enero de 2002, el jefe de la Casa Blanca señaló como uno de los principales objetivos de su administración “evitar que aquellos regímenes promotores del terrorismo [continuaran] amenazando a Estados Unidos

³¹⁷ En enero de 1998, más de tres años antes del 11-S, los miembros del PNAC (refiérase a la nota al pie 269) enviaron una carta a Clinton donde decían estar “convencidos de que la política estadounidense frente a Irak no estaba teniendo éxito, lo cual podría generar una amenaza en el Medio Oriente aún más seria respecto a cualquiera conocida desde el fin de la Guerra Fría”. En dicha misiva, los signatarios solicitaban al mandatario “enunciar una nueva estrategia que [...] debiera enfocarse, sobretodo, en el derrocamiento del régimen de Saddam Hussein”; (*cfr.*, The Project for the New American Century, *Letter to President Clinton*, 26 de enero de 1998, (<http://www.newamericancentury.org/iraqiclintonletter.htm>)).

o a sus amigos y aliados por medio de sus armas de destrucción masiva”.³¹⁸ A continuación, Bush catalogó a Irán, Corea del Norte e Irak como miembros de un “eje del mal que se [estaba] armando con la finalidad de amenazar la paz mundial”.³¹⁹ Varios meses más tarde, el 1 de agosto de 2002, en una carta dirigida tanto al vocero de la Cámara de Representantes como al presidente del Senado, Bush notificó al Congreso la necesidad de renovar el estado de emergencia nacional declarado en 1990³²⁰ porque “el gobierno de Irak [proseguía] la realización de actividades inamistosas a la estabilidad del Medio Oriente y hostiles a los intereses estadounidenses”.³²¹ Luego, el 19 de septiembre, el presidente anunció su intención de solicitar al legislativo una resolución para autorizarle el uso inmediato de la fuerza contra Irak en cuanto lo considerase conveniente.³²²

Tras un breve debate y con la intervención del líder de la minoría demócrata en la Cámara de Representantes, Richard Gephardt (D-MO), Bush consiguió la aprobación de su petición en dicha cámara legislativa (296-133)³²³ y su envío al Senado con relativa rapidez. Gephardt optó por pactar con la Casa Blanca en buena medida pensando en sus aspiraciones personales como posible precandidato presidencial de su partido en 2004 y en evitar mayores críticas respecto al freno del Partido Demócrata a las resoluciones del comandante supremo de las fuerzas armadas en *tiempos de crisis de seguridad nacional*. De alguna manera, la claudicación del liderazgo demócrata encabezado por Gephardt significó

³¹⁸ G. W. Bush, *State of the Union Address*, 29 de enero de 2002, *loc. cit.*

³¹⁹ *Ibidem*.

³²⁰ La declaratoria de emergencia nacional realizada el 2 de agosto de 1990 por el padre de George W. Bush, el entonces presidente George H. W. Bush, en respuesta a la invasión iraquí al emirato de Kuwait, había sido renovada año con año —como marca la ley para conservar su plena vigencia (*U.S. Code*, título 50, capítulo 34, subcapítulo II, sección 1622, incisos (a) y (d))— incluso en el periodo presidencial de William Clinton.

³²¹ G. W. Bush, *Presidential Letter on Iraq*, 1 de agosto de 2002, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020801-6.html>).

³²² *Cfr.*, The White House, Office of the Press Secretary, *President Bush to Send Iraq Resolution to Congress Today*, 19 de septiembre de 2002, (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020919-1.html>).

³²³ *Cfr.*, Jonathan Riehl, “Broad Resolution Allows Bush To Set Terms of War Without Review”, en *CQ Weekly*, v. 60, n. 39, p. 2679.

una presión adicional sobre sus correligionarios en el Senado. Asimismo, el senador Tom Daschle (D-SD), líder de la mayoría senatorial demócrata, era objeto de una campaña por parte del presidente Bush y de algunos legisladores republicanos que pretendía “pintarlo como un líder quien sólo bloqueaba la agenda [presidencial] y [era] incapaz de lograr acuerdo alguno”.³²⁴

El Partido Demócrata sabía del alto riesgo de dejar a los republicanos cuajar y capitalizar esta imagen negativa de Daschle y otros congresistas demócratas. Si prevalecía e incidía esto en la opinión pública y en el electorado, los demócratas llegarían en posición desventajosa a las campañas rumbo a los comicios de medio periodo de noviembre. Por tanto, un importante grupo de senadores demócratas decidió dar luz verde a la resolución recibida de la Cámara de Representantes, la cual concedió a Bush total libertad para emprender una ofensiva militar contra Irak, siempre y cuando se hayan agotado la diplomacia u otros medios pacíficos a fin de solucionar el conflicto.³²⁵ Una enmienda a esta medida que no prosperó en el Senado condicionaba al presidente la autorización del uso de la fuerza al visto bueno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSONU). La votación en el Senado fue de 77 a favor y 23 en contra. Así, a partir del 16 de octubre de 2002, al firmar la resolución H.J. 114, George W. Bush recibía la venia del Congreso para iniciar hostilidades en territorio iraquí sin estar atado a una eventual resolución del CSONU.

Los demócratas aprobaron la autorización del uso inmediato de la fuerza al presidente por motivos electorales, porque no deseaban que un asunto tan delicado y bajo el dominio de Bush y los republicanos se convirtiera en estandarte de campaña de cara a las

³²⁴ David Nather, “Daschle’s Grip on Majority Could Slip in Tussle Over Iraq, Homeland Votes”, en *CQ Weekly*, v. 60, n. 38, p. 2608.

³²⁵ G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics in Wartime*, op. cit., p. 11.

elecciones legislativas. No obstante, los esfuerzos demócratas por diluir los temas de seguridad nacional del debate electoral iniciado con el receso legislativo, a partir del 11 de octubre de 2002, no fueron suficientes con dar luz verde al tema iraquí. A pesar de haber librado el enorme obstáculo de la resolución sobre la eventual ofensiva contra Irak, los demócratas en el Senado continuaron la defensa de su versión de la LSI y escogieron correr el riesgo de dejar el tema listo para ser utilizado por sus rivales republicanos en su retórica proselitista. Con ello, los demócratas de todos modos cayeron en el juego de la *estrategia de desacuerdo* de Bush y sus correligionarios.

3.2.2 La parálisis de la Ley de Seguridad Interna y su efecto en las elecciones senatoriales

El 24 de agosto de 2002, durante un acto proselitista en Nuevo México a favor de los candidatos del Partido Republicano al Congreso federal y al gobierno del estado, George W. Bush advirtió a su audiencia lo siguiente: “Hay legisladores que están más preocupados por sus intereses particulares en Washington, que por proteger a la gente”.³²⁶ Este tipo de alusiones, culpando a los demócratas en el Senado de obstruir la aprobación de la Ley de Seguridad Interna por oponerse a la reforma burocrática rechazada desde las grandes cúpulas sindicales, se repetían casi en cualquier evento de campaña en donde participara el presidente apoyando a sus correligionarios.

Es pertinente recordar la rareza de que el jefe del ejecutivo participe de manera activa en las campañas rumbo a los comicios intermedios en Estados Unidos. Usualmente, el ejercicio de gobierno mina —en unos casos más que en otros— la aprobación popular de

³²⁶ G. W. Bush, cit. en A. Bettelheim, “Congress Changing Tone Of Homeland Security Debate”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 33, p. 2222.

un presidente. En el siglo XX, al llegar la mitad de la gestión presidencial, la tendencia fue encontrar mandatarios con niveles de aceptación popular insuficientes como para erigirse en líderes de los esfuerzos proselitistas de su partido. Asimismo, la mayoría de los presidentes que sí optaron por asumir un papel activo en la dinámica electoral de los comicios de medio periodo, no consiguieron buenos resultados. La estadística indica que, en el siglo pasado, sólo tres mandatarios lograron impulsar a sus respectivos partidos en su afán de sumar asientos en las cámaras del Congreso: Theodore Roosevelt (1902), Franklin D. Roosevelt (1934), y William Clinton (1998).³²⁷ Ya en el siglo XXI, en 2002, George W. Bush se sumó a esta reducida lista. Bush y los legisladores de su partido emprendieron, en palabras de Jacobson y Kernell, una de las campañas más agresivas en la historia reciente de los comicios de medio periodo.³²⁸ Datos dados a conocer por *The Washington Post* informaban que alrededor de 330 funcionarios del poder ejecutivo habían tomado su periodo vacacional con la finalidad de incorporarse a las campañas legislativas republicanas. Dicho diario también reportaba que el presidente Bush había recolectado cerca de 144 millones de dólares en fondos para apoyar a los aspirantes republicanos al Congreso.³²⁹

El fortalecimiento de la legitimidad presidencial tras los ataques del 11-S todavía hacía sentir sus efectos positivos para Bush y su partido a un año de haber ocurrido dichos eventos. Según los índices de aprobación popular producto de varios levantamientos de opinión realizados en octubre de 2002, en plena temporada de campañas electorales, el desempeño del presidente era bien calificado por alrededor de las dos terceras partes de los

³²⁷ Cfr., nota al pie 88.

³²⁸ Cfr., G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics in Wartime*, op. cit., p. 8.

³²⁹ Cfr., “Bush Enlists Government in GOP Campaign”, *The Washington Post*, 24 de octubre de 2002.

encuestados.³³⁰ Como ya se mencionó, los estrategas republicanos decidieron tomar como base de sus campañas la *guerra contra el terrorismo* y así aprovechar la fuente del vigoroso prestigio popular del presidente. La opción de establecer una *estrategia de desacuerdo* entre la Casa Blanca y los senadores demócratas en el asunto de la autorización del uso de la fuerza contra Irak, había sido anulada por la rápida aprobación de una resolución al respecto. Entonces, el segundo tema candidato a ser el pilar de la *estrategia de desacuerdo* en el Senado ideada desde las cúpulas republicanas, era la negativa demócrata a pasar la LSI por contener cláusulas perjudiciales para los intereses de los sindicatos. Aquí la pregunta es, ¿por qué los senadores demócratas se empeñaron en defender los intereses de los sindicatos durante el proceso de legislación de la LSI, a riesgo de caer en una *estrategia de desacuerdo* desfavorable para ellos? La respuesta más evidente es porque las uniones sindicales han sido una tradicional clientela partidista. La siguiente interrogante sería, ¿por qué hay esta vinculación clientelar entre demócratas y sindicatos? La principal pista para contestar esto se halla en la revisión de los recursos económicos que inyecta el sector sindical a las campañas del Partido Demócrata.

A partir de la promulgación de la Ley para Campañas en Elecciones Federales de 1971,³³¹ la política electoral estadounidense incluyó en su marco regulatorio a los llamados comités de acción política (PAC, por sus siglas derivadas de *political action committee*). Estas organizaciones son grupos de interés dedicados a la recaudación de fondos para el financiamiento de campañas políticas federales (presidente, vicepresidente, miembros del Senado y la Cámara de Representantes). La Comisión Federal Electoral de Estados Unidos

³³⁰ Las encuestas señaladas son: *Gallup/USA Today*, 67 por ciento (21 y 22 de octubre); *ABC News/The Washington Post*, 67 por ciento (24 al 27 de octubre); *Newsweek*, 61 por ciento (24 y 25 de octubre); *Associated Press/Ipsos*, 64 por ciento (25 al 27 de octubre); los paréntesis indican las fechas de los levantamientos; (cfr., apéndice A).

³³¹ *Federal Election Campaign Act of 1971* (FECA).

(FEC)³³² establece seis categorías fundamentales a fin de clasificar a los PAC: corporativas, corporativas sin actividad bursátil, comerciales/de membresía/de servicios de salud —la cual representa a las asociaciones de comercio, de pequeña y mediana empresa, y de profesionistas—, no vinculados —aquellos no adscritos al resto de las clasificaciones—, cooperativas —como su nombre lo indica, son los patrocinados por organizaciones de cooperativas—, y, por último, sindicales. De acuerdo con Steven Engel y David Jackson, los PAC abocados al financiamiento de campañas legislativas “normalmente utilizan sus contribuciones [financieras] ya sea como retribución o como mecanismo de inducción enfocado a influir o favorecer un voto en el Congreso”.³³³ Por su parte, los congresistas se muestran interesados en los patrocinios de los PAC ante los cada vez más elevados costos de las campañas políticas.³³⁴ La estadística de los tres procesos electorales federales anteriores a los de 2002 (1996, 1998, y 2000), deja ver una clara tendencia de los PAC sindicales a respaldar con su dinero al Partido Demócrata. De los 652 millones de dólares aportados por todos los PAC a todas las campañas entre 1996 y 2000, 139.5 millones correspondían a los PAC sindicales (21.4 por ciento). De esta última cifra, 128.9 millones de dólares se invirtieron en campañas federales demócratas, es decir, 92.4 por ciento del dinero de los PAC sindicales va al Partido Demócrata. Los números son más interesantes

³³² Originalmente, la FECA pretendió fijar parámetros más estrictos para tener derecho a emprender una candidatura, fundar un partido político, o establecer una organización dedicada al financiamiento de campañas políticas federales. Para 1974, ante los frecuentes reportes de abusos en los financiamientos durante el ejercicio electoral de 1972, el Congreso decidió enmendar la FECA y así prescribir límites y controles legales a las contribuciones monetarias a las campañas. Fue en virtud de la enmienda de 1974 que se creó la actual Comisión Federal Electoral de Estados Unidos (FEC), la agencia regulatoria independiente encargada de administrar y aplicar las leyes federales de financiamiento de campaña; (*cfr.*, Federal Election Commission, *The FEC and the Federal Campaign Finance Law*, (http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfeca.shtml#Historical_Background)).

³³³ Steven T. Engel y David J. Jackson, “Wielding the Stick Instead of the Carrot: Labor PAC Punishment of Pro-NAFTA Democrats”, en *Political Research Quarterly*, vol. 51, n. 3, p.813.

³³⁴ *Cfr.*, G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, *op. cit.*, p. 497.

cuando se descubre que, de los 309.2 millones de dólares a disposición de los demócratas vía los PAC, el 41.7 por ciento corresponde a las contribuciones sindicales.³³⁵

Para las elecciones intermedias de 2002, la FEC reportó que los PAC sindicales habían gastado 51.8 millones de dólares en financiamiento de campañas. De esta cantidad, 46.9 millones habían ido a las arcas de los candidatos demócratas (90.6 por ciento).³³⁶ A la luz del fuerte apoyo financiero de los sindicatos al Partido Demócrata, resulta más comprensible entender por qué la vehemente solidaridad de los congresistas demócratas con los reclamos sindicales contra la reforma burocrática adjunta a la LSI. Ahora bien, como subrayan Engel y Jackson, los fondos provenientes de los PAC pueden usarse con dos facetas. La primera, como se acaba de revisar, el financiamiento puede ser un estímulo. La segunda, a manera de “reprimenda” por alguna política indeseada, los PAC pueden optar por restringir dicho financiamiento.³³⁷ Estos autores exponen el ejemplo del recorte de apoyos económicos que implementaron diversos PAC sindicales a ciertos legisladores demócratas en represalia a la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993.³³⁸ A pesar de esta y otras evidencias, desde la década de 1990, algunos analistas vislumbraban un escenario de crecientes complicaciones para las pretensiones demócratas de proteger los intereses sindicales. Por ejemplo, Thomas Edsall destaca cómo el entorno de la globalización económica y la libre competencia comercial internacional irán poniendo mayores presiones sobre los gobiernos mundiales, en particular el estadounidense, y será cada vez más difícil continuar impulsando políticas de protección

³³⁵ Cfr., Federal Election Commission, *PAC Contributions to Candidates. 1994 to 2004 Election*, (<http://www.fec.gov/press/press2005/20050412pac/contribhistory2004.pdf>).

³³⁶ *Ibidem*.

³³⁷ S. Engel y D. Jackson, *op. cit.*, p. 816.

³³⁸ *Ibid.*, p. 818.

gubernamental a los trabajadores.³³⁹ En 2002, los sindicatos enfrentaron a un enemigo probablemente más poderoso que el neoliberalismo económico internacional: un presidente con alto prestigio popular y ávido de imponer una reforma burocrática anhelada por el Partido Republicano desde tiempo atrás.

Los republicanos capitalizaron la postergación del voto de la LSI y, con miras electorales, acusaron a sus oponentes demócratas de congelar la implementación de políticas indispensables en la salvaguarda de la seguridad interna. Bush mantuvo su amenaza de veto si la mayoría senatorial demócrata le enviaba a su escritorio una LSI sin las provisiones de reforma burocrática que solicitaba. Ivo Daalder calificaba de “muy dudosa” la llegada de un acuerdo en materia de la LSI antes de las elecciones porque la intención de Bush era “competir contra los demócratas en el Senado”. El presidente aprovechó todo foro público y acto de campaña de sus correligionarios —tanto de los candidatos al Congreso como de los aspirantes a las gubernaturas estatales— con el propósito de resaltar el bloqueo demócrata a su propuesta de ley de seguridad interna.³⁴⁰ También los congresistas republicanos hacían su trabajo. Phil Gramm (R-TX), quien se retiraba como senador en 2002 y era uno de los principales promotores de un compromiso legislativo que diera a Bush la mayor parte de lo pedido en su reforma burocrática, declaró en vísperas de los comicios: “el problema [de los demócratas] es querer más a los sindicatos de trabajadores públicos que a la seguridad interna”.³⁴¹ De igual forma, Trent Lott (R-MS), quien se convertiría en el líder de la mayoría republicana en el Senado en el 108° Congreso, advirtió que “el Departamento de Seguridad Interna [había] sido bloqueado

³³⁹ Cfr., Thomas B. Edsall, “The Cultural Revolution on 1994: Newt Gingrich, the Republican Party and the Third Great Awakening”, en Byron E. Shafer (ed.), *Present Discontents: American Politics in the Very Late Twentieth Century*, Chatham, Chatham House Publishers, 1997, pp. 136-137.

³⁴⁰ Cfr., “Bush Gamble Pays Off for the GOP”, *The Washington Post*, 6 de noviembre de 2002.

³⁴¹ P. Gramm, cit. en A. Bettelheim, “Senate’s Failure to Resolve Personnel Management Issue Stalls Homeland Security Bill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 40, p. 2741.

por los senadores demócratas, quienes [estaban] determinados a proteger los intereses de sus jefes sindicales dentro de la burocracia”.³⁴²

Del lado demócrata de la trinchera, continuaba Daalder, los demócratas no tenían incentivos suficientes para ceder ante la Casa Blanca en un tema vinculado con los sindicatos y darle la espalda a su “clientela más confiable justo a unos días de la elección”.³⁴³ Aunado a esto, la mayoría de los demócratas esperaban ser capaces de contrarrestar los efectos de la *estrategia de desacuerdo* promovida desde la presidencia. Por ejemplo, el senador Richard Durbin (D-IL) dijo: “la estrategia republicana de culpar al Senado demócrata por retrasar y paralizar [la aprobación de la LSI] caerá por su propio peso cuando el pueblo estadounidense revise el registro de los intentos de votación para invocar la finalización de los debates; claro, después de explicarle a la gente qué significa eso”.³⁴⁴ Tal vez esta confianza derivaba de las encuestas previas que, a pesar de los altos niveles de aprobación de Bush, marcaban una creciente tendencia del electorado a favorecer a los demócratas rumbo a los comicios intermedios. Una encuesta de *CNN/USA Today/Gallup* indicada cómo, si bien en diciembre de 2001 las preferencias electorales se inclinaban hacia los republicanos en 48 por ciento contra 43 por ciento de los demócratas, en abril de 2002 eso se había revertido; entonces, los demócratas contaban con la intención de voto de 50 por ciento de los estadounidenses contra 43 por ciento de los republicanos.³⁴⁵ Por último, según los pronósticos del *CQ Weekly*, el mapa de asientos senatoriales en riesgo para los comicios de noviembre de 2002 daba cierta ventaja a los demócratas.

³⁴² Trent Lott, cit. en A. Bettelheim, “Senate’s Failure to Resolve Personnel Management Issue Stalls Homeland Security Bill”, *loc. cit.*

³⁴³ I. Daalder, cit. en A. Bettelheim, “Moderates Vow to Keep Working On Homeland Security Bill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 38, p. 2577.

³⁴⁴ R. Durbin, cit. en A. Bettelheim, “Moderates Vow to Keep Working On Homeland Security Bill”, *op. cit.*, p. 2579.

³⁴⁵ *Cfr.*, D. Nather, “Will Absence of a Budget Plan Weaken the Democratic Message?”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 14, pp. 954-955.

A finales de agosto de 2002, el semanario legislativo *CQ Weekly* sólo identificaba cinco asientos senatoriales demócratas en alto riesgo de cambiar de manos en noviembre: Minnesota (Paul Wellstone), Iowa (Tom Harkin), Missouri (Jean Carnahan), Georgia (Max Cleland), y Dakota del Sur (Tim Johnson).³⁴⁶ De éstos, los demócratas tenían buenas razones para únicamente temer por uno: Missouri. En este caso, Carnahan había asumido su escaño en 2000 de manera fortuita y trágica tras la muerte de su marido, el entonces gobernador del estado, Mel Carnahan. El funcionario falleció en un accidente de aviación a dos semanas de que su nombre apareciera en las boletas como candidato a ocupar uno de los asientos de Missouri en el Senado. Mel Carnahan derrotaría póstumamente al senador republicano John Ashcroft —quien luego sería secretario de Justicia de Bush—, por lo cual el gobernador en funciones, Roger Wilson, en uso de sus facultades constitucionales, nombró a Jean Carnahan como sucesora del puesto de Mel. Por ley, la señora Carnahan debía someter su escaño a votación de nuevo en dos años.³⁴⁷ Así, la evidente inexperiencia política de la senadora la hacían blanco fácil para los republicanos. No obstante, Carnahan hizo una destacada defensa de su senaduría y apenas la perdió por una décima de punto porcentual ante el republicano Jim Talent. La contienda Carnahan-Talent se caracterizó por los constantes cuestionamientos del republicano al “patriotismo” de la senadora debido a su participación en el bloqueo legislativo a la LSI.

Por el contrario, en Minnesota, Wellstone era considerado uno de los legisladores más liberales de todo el Capitolio y contaba con una sólida base de respaldo en su estado. En Iowa, aun cuando esta es una de las entidades consideradas “fluctuantes” en las

³⁴⁶ *Cfr.*, G. L. Giroux, “GOP Looks to Midwest In Hopes of Reclaiming Senate”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 30, pp. 2162-2163.

³⁴⁷ *Cfr.*, D. Nather, “Senate Politics Shaken Anew By a ‘Death in Our Family’”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 41, p.2783.

preferencias partidistas y tiende a caracterizarse por sus cerradas votaciones entre republicanos y demócratas, Harkin tenía una reputación profesional destacada en sus labores legislativas a favor del campo, uno de los principales asuntos de interés en el estado. En Dakota del Sur, los demócratas estimaban que, así como Bush podía dar un impulso adicional a sus correligionarios en su calidad de jefe del ejecutivo, también el líder de la mayoría en el Senado, Tom Daschle (D-SD), estaría en posición de fomentar el triunfo de Johnson. Finalmente, en Georgia, Cleland, un laureado veterano de la guerra de Vietnam, amputado de ambas piernas y un brazo por haber protegido a su regimiento de la explosión de una granada, no parecería tener problemas con el tema de la seguridad nacional y la seguridad interna por su historial militar. Tras los comicios, Tim Johnson (D-SD) consiguió una ventaja apenas por encima de 500 votos para superar al representante republicano John Thune (R-SD). Tom Harkin (D-IA) logró un cómodo triunfo por casi 10 puntos porcentuales. En Minnesota y Georgia las cosas fueron distintas.

Como se recordará, los republicanos requerían ganar dos escaños más que los demócratas para, al menos, colocar el equilibrio senatorial con 51 legisladores a su favor. De acuerdo con los mismos pronósticos referidos del *CQ Weekly*, el partido del presidente también tenía en juego cinco escaños de elevado riesgo en 2002, la mayoría de ellos por el retiro de sus ocupantes. Los asientos en Texas (Phil Gramm), Tennessee (Fred Thompson), y Carolina del Norte (Jesse Helms) quedarían vacantes. Por otra parte, el senador por Nueva Hampshire, Robert Smith, no consiguió ganar las primarias republicanas y cedió la candidatura al representante John Sununu (R-NH). El quinto escaño en peligro era Arkansas (Tim Hutchinson), quien además de competir con el entonces procurador de la entidad, el demócrata Mark Pryor, enfrentaba el desprestigio social de haberse divorciado

por casarse con una becaria del Capitolio.³⁴⁸ La sociedad conservadora de Arkansas terminó por castigarlo y dio el triunfo a Pryor por alrededor de 8 puntos porcentuales. Aunque el panorama no era halagüeño, de los cinco lugares republicanos en peligro en el Senado para 2002, Arkansas sería el único perdido.

Con las solas victorias demócrata y republicana en Arkansas y Missouri, respectivamente, el “empate técnico” de bancadas partidistas habría prevalecido en el Senado. Sin embargo, los intentos de reelección de los senadores Paul Wellstone (D-MN) y Max Cleland (D-GA) experimentarían situaciones extraordinarias y acabarían por ser fallidos. En el caso de Wellstone, un tenaz opositor a Bush en su enfoque belicista de la *guerra contra el terrorismo* y en otros temas internos como los recortes de impuestos a las grandes empresas, las encuestas le daban ventaja en las zonas rurales de su estado, Minnesota, así como en el gran centro urbano compuesto por Minneapolis y St. Paul. En las zonas suburbanas de la entidad, las cuales albergaban a cerca de 44 por ciento del electorado local, su contrincante republicano, Norm Coleman, parecía tener una ligera superioridad en las preferencias de los votantes.³⁴⁹ Todo el escenario se modificaría el 25 de octubre de 2002 cuando Wellstone sufre un accidente de aviación al norte de Duluth y fallece junto con toda su familia. De inmediato, ajustándose a las fechas límites de las leyes electorales locales, el comité estatal del Partido Demócrata en Minnesota designó al ex-vicepresidente durante la administración Carter, Walter Mondale, como sucesor de Wellstone en la boleta senatorial de noviembre.³⁵⁰ Mondale, quien fracasó junto con Carter en su pretensión de reelegirse al frente de la Casa Blanca en 1980, había protagonizado la

³⁴⁸ Cfr., “Hutchinson Struggling to Keep Arkansas Senate Seat for GOP”, *The Washington Post*, 28 de octubre de 2001.

³⁴⁹ Cfr., Adam Graham-Silverman, “Opponents Offer Clear Difference On Nation’s Tax Cut Philosophy”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 30, pp. 2170-2171.

³⁵⁰ Cfr., “For Mondale, a ‘Sweet Spot’ Beckoned”, *The Washington Post*, 31 de octubre de 2002.

derrota más clara en el voto popular de un candidato presidencial de uno de los dos partidos mayores ante el otro en la historia de Estados Unidos.³⁵¹ La lucha por la senaduría de Minnesota sumaría un nuevo descalabro para Mondale. En Minnesota fue la mala fortuna de Wellstone el factor central en la victoria republicana.

Indudablemente, la conquista republicana decisiva en los comicios de medio periodo para el Senado se obtuvo en el estado de Georgia. Las expectativas preveían un intento de reelección exitoso de parte del senador demócrata Max Cleland (D-GA), un hombre considerado casi intocable en asuntos de seguridad nacional por su historial de héroe de combate en Vietnam.³⁵² Su contrincante, el representante Saxby Chambliss (R-GA), contaba con un gran apoyo del presidente Bush, incluso desde las primarias de su partido. En Georgia, el tema de seguridad interna y la negativa demócrata a respaldar la totalidad del plan presidencial, inclinaron la balanza a favor de Chambliss. En la Cámara de Representantes, Chambliss fungía como director del Subcomité de Inteligencia sobre Terrorismo y Seguridad Interna, y se destacó por ser uno de los más notables opositores a la idea del DSNI de los senadores demócratas. Cabe recordar que Georgia es la tercera entidad con más bases militares en Estados Unidos³⁵³ y los asuntos de seguridad son muy sensibles en ese estado. Chambliss atacó a Cleland por haber impedido el avance del compromiso Gramm-Miller para aprobar la LSI propuesta desde la Casa Blanca. Cleland respaldaba el proyecto de enmienda Breaux-Chafee-Nelson, el cual tenía el visto bueno de las uniones sindicales. En la campaña 2002, el senador demócrata por Georgia recibió cerca

³⁵¹ En 1984, el presidente Ronald Reagan obtuvo su reelección al ganar el voto popular en 49 estados del país, salvo en Minnesota —tierra de Mondale— y en el Distrito de Columbia —un tradicional reducto demócrata. La diferencia de votos unitarios entre Reagan y Mondale fue de casi 18 millones (17,824,643); (cfr., G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, op. cit., p. 580).

³⁵² Cfr., Mary Claire Jalonick, “Melting in the Middle”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 41, p. 2790.

³⁵³ El estado con más instalaciones militares es California (27), seguido por Texas (16), Virginia (16), Georgia (12), Florida (11), y Washington (9) (cfr., <http://www.military-hotels.com/>).

de 83 mil dólares por concepto de contribuciones provenientes de PAC de sindicatos gubernamentales. Ese monto sólo lo superaban los casi 86 mil dólares donados por los mismos PAC a la candidatura de Tim Johnson (D-SD).³⁵⁴ Al final, no sólo Chambliss sacó del Senado a Cleland al ganar la elección por 7 puntos porcentuales, sino también la gubernatura estatal cambió de partido tras el triunfo de George “Sonny” Perdue, quien se convirtió en el primer gobernador no demócrata de Georgia desde la Reconstrucción.³⁵⁵

En febrero de 2003, el otro senador demócrata por Georgia en el 107º Congreso, Zell Miller, señaló en una entrevista que el liderazgo demócrata en el Senado había colocado a los senadores Cleland y Carnahan en una posición insostenible. Según Miller, “cuando la discusión se reduce a definirse entre apoyar la seguridad interna o respaldar la protección de los derechos sindicales de los empleados gubernamentales, esta última cuestión resulta muy difícil de defender”.³⁵⁶ Se podría alegar que el infortunio en Minnesota fue clave para la consecución de la ventaja de dos senadores pretendida desde el flanco republicano. Una hipotética victoria de Wellstone en su intento de reelección era altamente probable. Ello hubiera dejado a los republicanos con 50 senadores, es decir, se habría regresado a un escenario similar al posterior a los comicios de 2000. No obstante, lo de Minnesota no deja de ser un supuesto. El saldo de la elección de medio periodo de 2002 fue una ganancia neta de un par de senadores a favor del Partido Republicano, la restauración de su mayoría en el Senado, y la generación de un estado de *gobierno unificado* por los siguientes cuatro años. En las elecciones generales de 2004, Bush lograría

³⁵⁴ Cfr., “A Homeland Security Blanket?; GOP Uses Delay to Tweak Democrats Before Iraq War Vote”, *Roll Call*, 3 de octubre de 2002.

³⁵⁵ Cfr., “Ga. Effort Shows GOP Strengths”, *The Washington Post*, 7 de noviembre de 2002.

³⁵⁶ Zell Miller, cit. en “Miller Blames Leaders for ‘02”, *Roll Call*, 17 de febrero de 2003.

su reelección, la fracción senatorial republicana llegaría hasta 55 escaños, y la de la Cámara de Representantes hasta 232 curules.

3.3 Conclusión

La reorganización del aparato de seguridad interna estadounidense tras los atentados del 11-S significó algo más que el nacimiento del Departamento de Seguridad Interna. En las últimas décadas, los republicanos han sido partidarios de disminuir el gasto público por medio de la reducción del tamaño del gobierno y de la burocracia, de una todavía mayor descentralización de los recursos fiscales, y de una agresiva reforma al sistema de seguridad social. Con esto en mente, la oposición inicial del presidente y de los legisladores más conservadores del Partido Republicano contra una nueva secretaría de seguridad interior era explicable; el gabinete aumentaría, muchas tareas gubernamentales tenderían a centralizarse y, muy importante, habría un eventual incremento en la burocracia y, por ende, en el enrolamiento sindical.

El cálculo político inmediato de la Casa Blanca en la segunda quincena de septiembre de 2001 fue privilegiar la búsqueda y castigo de quienes habían participado en la planeación de los ataques terroristas, lo cual dejó en segundo plano la creciente exigencia de las bancadas demócratas en el Capitolio y de algunos congresistas republicanos moderados por revitalizar el funcionamiento de las dispersas agencias federales vinculadas con la seguridad interna. El presidente Bush y su equipo pretendieron acallar este asunto por medio de la formación de la modesta, discrecional –y, a la postre, ineficiente y efímera— Oficina de Seguridad Interna. Sin embargo, el letargo en que incurrió la administración Bush y la OSI en cuanto a la presentación e implementación de una estrategia eficaz y, sobretudo, creíble para mejorar el aparato de seguridad interna, pudo

haberle costado caro al presidente en términos de su credibilidad como líder de la *guerra contra el terrorismo*. Esto se debe a que, por la naturaleza propia del fenómeno del terrorismo internacional, un combate de esa índole tiene flancos abiertos tanto en el interior del país agraviado como en el extranjero. Indudablemente, Bush descuidó el frente interno y lo dejó a merced de sus opositores en el Congreso.

El paulatino deterioro de la imagen de la OSI provocó que la idea de un nuevo departamento de seguridad interna ganara terreno poco a poco. En consecuencia, su discusión en el legislativo era prácticamente inexorable. El fracaso de la OSI dejó a la Casa Blanca indefensa ante la intención de los congresistas de legislar en la materia. Entonces, ¿qué hacer ante lo inevitable sin no sólo verse demasiado perjudicado, sino también poder obtener algún beneficio de ello? La victoria militar en Afganistán concretada con la toma de Kabul y el derrocamiento del Talibán en noviembre de 2001, aunado a la ausencia de otro incidente terrorista a gran escala en territorio estadounidense, permitieron a Bush replantear una política fallida en seguridad interna sin experimentar una lesión grave a su prestigio popular o a su reputación profesional como líder de la *guerra contra el terrorismo*. Pero eso no fue todo. Si bien la propuesta presidencial de fundar el DSI significaría una reestructuración de gran magnitud en la rama ejecutiva del gobierno, el ingrediente de la seguridad añadía una interesante oportunidad al mandatario y a su partido para evitar el crecimiento del sindicalismo burocrático y, más aún, introducir una poderosa herramienta con el propósito de debilitarlo.

La seguridad nacional parece justificarlo todo, desde el mantenimiento de la paz por la vía de la destrucción de comunidades enteras, hasta el impulso de políticas partidistas tras la máscara de la preocupación del bienestar de los ciudadanos –y ello no es exclusivo de Estados Unidos. La reforma burocrática incluida en la Ley de Seguridad Interna de 2002

perjudicaba los intereses de las uniones sindicales gubernamentales y ponía presión sobre los legisladores demócratas, quienes se benefician electoralmente con las contribuciones clientelares de los sindicatos, para evitar a toda costa su aprobación. En ese instante, el mal cálculo político vino de parte de los demócratas y dio como resultado que, por primera ocasión desde 1934, el partido en la Casa Blanca pudiera incrementar sus bancadas en ambas cámaras legislativas en unos comicios de medio periodo. La capitalización política y electoral de la renuencia de la cúpula senatorial demócrata a la LSI impulsada por Bush devolvió a los republicanos la mayoría en el Senado del 108° Congreso.

En suma, el proceso de reorganización de seguridad interna, dado el contexto de la *crisis de seguridad nacional* enmarcada en los meses climáticos de la *guerra contra el terrorismo*, facilitó el avance de dos objetivos políticos del Partido Republicano: la reforma burocrática y la preservación de su preeminencia en temas de seguridad. En 2004, unos años después de la firma de la LSI, John Gage, presidente de la central sindical AFGE, en una comparecencia ante la Cámara de Representantes declaró: “[...] en respuesta a las solicitudes de AFGE respecto a alguna evidencia de que el sistema de pago por desempeño mejora la calidad o la productividad de una organización, se nos contestó que ese no era el objetivo”.³⁵⁷

³⁵⁷ John Gage, *loc. cit.*, p. 13.

CONCLUSIONES

El poder presidencial en tiempos de crisis de seguridad nacional

Los *tiempos de crisis de seguridad nacional* suelen ofrecer a las autoridades una oportunidad para reivindicar sus políticas y, por qué no, a sí mismos. Es curioso observar cómo, incluso aunque pueda haber cierto grado de responsabilidad de los funcionarios gubernamentales en turno, o de sus antecesores correligionarios, el sistema político y la ciudadanía tienden a dar un nuevo voto de confianza a la autoridad a fin de que ésta resuelva la crisis. No obstante, si aun con este beneficio las fallas siguen repitiéndose, la autoridad puede ver minadas sus capacidades de operación política. Ahora bien, con el talento político suficiente o, en su defecto, con la intervención de asesores hábiles —además de un poco de suerte en la coyuntura—, la autoridad puede tener ocasión de rectificar el rumbo y volver a colocar el entorno a su favor. Claro, no se debe olvidar que este escenario será factible mientras —en términos de Neustadt— el prestigio popular y la reputación profesional de la autoridad no se encuentren deteriorados seriamente. El caso de George W. Bush en los meses posteriores al 11-S y anteriores a los comicios de medio periodo de 2002 ejemplifica todo este desarrollo. Otros casos relativos a los efectos de una *crisis de seguridad nacional*, interna o pública sobre el poder y la legitimidad presidencial —no nada más en Estados Unidos— también podrían ser motivo de un análisis similar al llevado a cabo en esta tesis. Eso queda pendiente pero sería interesante realizarlo pronto.

De acuerdo con Charles Cameron, el concepto de poder presidencial resulta engañoso, ya que tiende a enfocarse en los atributos personales del jefe del ejecutivo, y distrae la atención del análisis de los juegos de negociación en el sistema político

estadounidense.³⁵⁸ Cameron previene sobre los riesgos de centrarse demasiado en el estudio de las características conductuales del presidente para explicar la dinámica política en Estados Unidos, en particular en asuntos relativos a la interacción entre la Casa Blanca y el Capitolio. Sin embargo, este argumento no desestima del todo el enfoque de Richard Neustadt acerca de la importancia de características subjetivas adscritas a la figura presidencial como el prestigio popular, la reputación profesional, y la capacidad de persuasión. En el caso de George W. Bush, el drástico aumento de sus niveles de aprobación ciudadana no tuvo sus orígenes en la conducta del individuo, sino en otros factores sociológicos e, incluso, institucionales. De igual manera, tampoco se podría achacar a la conducta de Bush los bajos índices de aceptación con los que tomó posesión de su cargo en enero de 2001. Previo a la tenencia de información objetiva para emitir siquiera una opinión sobre el desempeño de un individuo, suelen ser las propiedades del entorno alrededor de dicho individuo las principales determinantes de su prestigio inicial.

En un cargo de gobierno como el de presidente de Estados Unidos, la legitimidad es un aspecto fundamental en la imagen de quien ostenta dicho puesto. La legitimidad legal del presidente Bush es inobjetable. Los mecanismos electorales prescritos en la Constitución de 1787 operaron con cabal apego a la ley en los comicios presidenciales de 2000 y 2004. No obstante, Martin Spencer sugiere, con base en la tipología weberiana, que el consentimiento de los gobernados se puede incluir entre las fuentes de legitimidad. Con este argumento explica por qué un mandatario llegado al poder tras una elección cerrada tiene mayores limitaciones en sus capacidades para usar a plenitud las herramientas gubernativas constitucionalmente a su alcance. En 2000, Bush vio lesionada su legitimidad

³⁵⁸ C. Cameron, *op. cit.*, p. 47.

a causa de su desventaja en la contabilización del voto total de los ciudadanos. Aunque para ser elegido presidente de Estados Unidos no es condición necesaria conquistar el voto popular, la solidez que ofrece el sufragio ciudadano mayoritario es un elemento bienvenido en la legitimidad democrática. También habría sido conveniente para la consolidación de la legitimidad inicial de Bush, una victoria sin los cuestionamientos operativos y sin la intervención de un actor como la Suprema Corte de Justicia. Por último, el alto grado de polarización política en el Capitolio, encarnado en el estado de “empate técnico” en el equilibrio partidista de ambas cámaras legislativas, complicaron aún más las pretensiones de la Casa Blanca por hacer avanzar su agenda de gobierno.

En el comparativo propuesto en esta tesis entre Rutherford Hayes y George W. Bush, es posible corroborar cómo el entorno político desempeña un papel fundamental en la fortaleza de la legitimidad presidencial. Además de las dudas respecto a la fidelidad de los resultados de los respectivos conteos electorales en 1876 y 2000, ninguno de los dos personajes era personalmente responsable de la severa polarización del entorno político de su tiempo. En su caso, Hayes tampoco era el causante del desprestigio de su partido y de sus antecesores en el cargo. Ahora bien, el presidente que puso fin a la Reconstrucción fue apuntalando su legitimidad con un comportamiento respetuoso de los acuerdos con sus oponentes políticos, firme en la toma de decisiones y, sobretodo, conciliador. Por el contrario, Bush no tuvo el talento suficiente para sacar adelante su propia agenda, mucho menos para negociarla con el Congreso. En términos de Neustadt, la capacidad de persuasión de Bush no era la mejor, al menos antes del 11-S. La *crisis de seguridad nacional* emanada de los ataques terroristas de septiembre de 2001 dio el mismo impulso a la aprobación popular de Bush que el que hubiera dado a cualquier otro individuo ocupando

el mismo puesto. En *La democracia en América*, Alexis de Tocqueville intuía que el titular del poder ejecutivo sería el más beneficiado en lo concerniente a su imagen pública, en el evento de una amenaza palpable a la seguridad de la nación. La experiencia de Bush y el 11-S dio certeza a la intuición de Tocqueville.

El punto de partida de las reflexiones plasmadas en esta tesis fue la aseveración de Gary Jacobson y Samuel Kernell acerca de que, en *tiempos de crisis de seguridad nacional* (o *de guerra* si no se está de acuerdo con las precisiones hechas en el capítulo 1), se genera un entorno propicio para un presidente en su afán de inclinar a su favor la balanza de los poderes institucionales en Estados Unidos. Los acontecimientos del 11-S desatoraron la agenda de política exterior de la administración Bush o, más exactamente, los proyectos de defensa de algunos sectores del Partido Republicano. El entusiasmo popular de los estadounidenses a los planes de represalia contra quienes le habían hecho daño a su territorio, a sus construcciones, y a sus connacionales, no dejó demasiadas opciones a los detractores legislativos de la agresiva política de defensa de Bush y sus asesores. El gasto militar, deprimido durante el gobierno de William Clinton, tendría una nueva etapa de auge. El unilateralismo internacional estadounidense tomaría un renovado aliento. La anhelada ocupación de Irak y el subsecuente control de su riqueza petrolera por fin se materializarían. Sin embargo, la excesiva concentración en los asuntos vinculados —con fundamento claro o no— a la represalia contra los auspiciadores del 11-S, distrajo la atención de la Casa Blanca de un punto clave en los *tiempos de crisis de seguridad nacional*: la seguridad inmediata de la ciudadanía.

El presidente Bush se equivocó al relegar a un segundo o tercer plano el tema de la seguridad interna. El plan de enterrar el asunto y alejarlo de la arena política por medio de

la formación de la OSI terminó por ser una mala decisión. Por primera vez en su historia, los estadounidenses habían sido atacados por un poder extranjero trasnacional cuyas fuerzas se hallaban infiltradas en su propio territorio. En el pasado, aunque el nazismo y el comunismo fueron combatidos al interior de Estados Unidos, jamás perpetraron un evento de la magnitud e impacto psicológico del 11-S. El miedo a que cualquier persona sospechosa pudiera ser un terrorista dispuesto a detonar alguna clase de artefacto en una plaza pública, una escuela, o en el sistema de transporte colectivo, aquejaba —en menor o mayor medida— a toda la población. Para los preocupados estadounidenses, acabar con el liderazgo de Al-Qaeda —dondequiera que se encontrara, se encuentre, o se diga que se encuentra— ya no era una respuesta suficiente en pos de garantías concretas a su seguridad. Muchos congresistas federales sí se abocarían a prestar atención a este particular y aprovecharían la negligencia de la presidencia en ese sentido.

Es cierto, se requirió que la primera iniciativa del presidente —la OSI— demostrara su ineficiencia y poca claridad de propósitos, para que los promotores de la creación de un departamento de Estado dedicado a la seguridad interna pudieran imponer su idea, aun con el rechazo inicial de Bush. La Casa Blanca y todo su fortalecido poder en *tiempos de crisis de seguridad nacional*, poco pudo hacer a fin de evitar un nuevo crecimiento en el tamaño de la administración pública, algo contrario a los principios contemporáneos de acción política del Partido Republicano. Los congresistas demócratas y varios republicanos moderados ya contaban con la fuerza legislativa suficiente para aprobar su proyecto y obligar al presidente a decidir entre vetar o ratificar la única respuesta clara a la principal inquietud de la población. De esta manera, cuando los asesores presidenciales vislumbraron tal escenario, optaron por reconocer el fracaso de la OSI, ceder ante el Congreso, pero sin

olvidar sacar beneficios de la coyuntura desfavorable e, incluso, revertirla. La propuesta de la reforma burocrática contraria a los intereses sindicales y de quienes reciben su patrocinio económico mayoritario, los senadores y representantes del Partido Demócrata, acabó por convertirse en ese recurso difícil de enfrentar estando en posesión de un presidente con altos índices de aprobación popular.

Es muy importante aclarar que un presidente en *tiempos de crisis de seguridad nacional* puede ejercer una influencia mayor en el proceso de toma de decisiones, aunque no absoluta. Antes del desplome de la OSI como pilar de la reorganización del aparato de seguridad interna, los demócratas en el Congreso consiguieron continuar frenando varios puntos de la agenda republicana e impulsar los propios. Muestra de ello fue la federalización –incorporación al servicio público—de miles de inspectores de seguridad aeroportuaria, al concentrarlos en la Administración para la Seguridad en el Transporte (TSA) fundada en octubre de 2001. El nacimiento de la TSA eliminó las concesiones al sector privado de los servicios de seguridad en los aeropuertos estadounidenses, generando así un primer incremento en el tamaño de la burocracia federal –cerca de 28 mil elementos fueron federalizados y, poco después, sindicalizados.³⁵⁹ Otro ejemplo fue la negativa del Congreso a la solicitud del representante comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick (por cierto, parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente), para facilitar los procesos de negociación pronta (*fast-track*) de tratados comerciales con el exterior a causa de la contingencia del 11-S. A tan sólo unos pocos días de los ataques terroristas, Zoellick justificaba esta petición aduciendo que la expansión comercial permitiría a la Unión

³⁵⁹ *Cfr.*, James C. Benton, “Pressure to Secure the Skies”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 36, p. 2215.

Americana propagar “los valores que definen a Estados Unidos frente a sus adversarios”.³⁶⁰ En este sentido, el legislador Robert T. Matsui (D-CA) afirmó: “Zoellick cruzó la línea”.³⁶¹ Aunque los congresistas —los demócratas, en particular— se mantendrían alerta frente a cualquier abuso del presidente intentando sacar mayor partido del estado de *crisis de seguridad nacional* para promover otros temas de su agenda, los estrategas de la Casa Blanca seguirían buscando espacios a fin de lograr ese objetivo.

El hecho más ilustrativo en el marco del 107° Congreso de que el poder presidencial no es algo forjado en sí mismo, ni tampoco es capaz de adquirir omnipotencia dentro del sistema de pesos y contrapesos estadounidense, es la imposibilidad del presidente para llevar a la práctica otro proyecto deseado desde hace tiempo por los grandes intereses de la industria petrolera de ese país: la exploración de posibles yacimientos en la Reserva Nacional de la Vida Salvaje en Alaska (ANWR).³⁶² Esta zona de 19 millones de acres en el extremo norte de la frontera entre Alaska y Canadá ha sido codiciada por las compañías petroleras estadounidenses desde mediados del siglo XX. En 1960, la región fue declarada área de reserva natural, una decisión que ha sido motivo de constantes cabildeos para revertirla y permitir la perforación exploratoria de crudo en sus terrenos. Tanto el presidente como el entonces senador Frank Murkowski (R-AK), hicieron una enérgica campaña a favor de eliminar las restricciones a la exploración petrolera. Bush llegó a justificar la “urgencia” de explotar los supuestos yacimientos del energético en Alaska, argumentando “la intención de Saddam Hussein por organizar un nuevo embargo

³⁶⁰ Robert Zoellick, cit. en K. Foerstel, “Congress and the President: A Recalibration of Powers”, *op. cit.*, p. 2248.

³⁶¹ Robert T. Matsui, cit. en *ibid.*

³⁶² *Arctic National Wildlife Reserve*.

petrolero”.³⁶³ Al final, ni siquiera la apretada vinculación retórica del tema de la ANWR con la *guerra contra el terrorismo* tuvo éxito en la promoción de los intereses corporativos afines al mandatario. Por si fuera poco, senadores de su propio partido como Lincoln Chafee (R-RI) y John McCain (R-AZ) terminaron por ser el principal obstáculo del presidente en esta cuestión.³⁶⁴

Contrario a lo sucedido con la federalización de los inspectores aeroportuarios, el impulso a la flexibilización legislativa para firmar acuerdos comerciales, y la exploración petrolífera de la ANWR, el tema de la reorganización del aparato de seguridad interna sí acabó de manera favorable respecto a los intereses de la Casa Blanca. Sorpresivamente, incluso tal vez para el mismo Bush, un asunto que el presidente había desestimado como parte estratégica de su agenda posterior al 11-S, terminó convirtiéndose en el verdadero motor de su mayor aspiración en términos de las relaciones interinstitucionales estadounidenses: recuperar la mayoría republicana en el Senado y, entonces, tener al Partido Republicano en control de ambas cámaras del Capitolio. Los efectos de la implementación de una interesante *estrategia de desacuerdo* en el Senado, pudieron capitalizarse por los asesores de campaña republicanos en diversos ejercicios electorales senatoriales en lugares clave del país. La negativa de los senadores demócratas a aprobar una Ley de Seguridad Interna que incluyera provisiones contrarias a los intereses de sus clientelas sindicales, fue un factor relevante en la derrota de un número suficiente de legisladores demócratas para regresar el estatus de bancada mayoritaria a los republicanos.

³⁶³ G. W. Bush, cit. en A. Bettelheim, “Wilderness Drilling Still in Limbo After Senate’s Fourth Week of Debate”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 14, p. 973.

³⁶⁴ *Cfr.*, A. Bettelheim, “Wilderness Drilling Defeat Results in Cropped Energy Bill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 15, pp. 1023-1024.

En conclusión, ¿cuáles son los factores que hacen de un presidente en *tiempos de crisis de seguridad nacional* un actor con renovadas capacidades de influencia en el equilibrio institucional de Estados Unidos? Las facultades constitucionales del mandatario en su calidad de comandante supremo de las fuerzas armadas y diplomático en jefe no son en sí mismas un detonador de ello. Tan sólo en el siglo XX, dos presidentes fueron relevados de su puesto por el electorado en plena época de guerra (Harry Truman y Lyndon Johnson), y uno más no pudo lograr su reelección, a pesar de su indiscutible éxito en una operación militar de gran escala (George H. W. Bush). La respuesta podría estar en una combinación entre las perspectivas de Neustadt y Cameron, es decir, en la consideración tanto de ciertas características personales del presidente en turno, como del uso de éstas dentro de los distintos *juegos de negociación* propios de las relaciones ejecutivo-legislativo. En la mayoría de los casos, la aparición de un estado de *crisis de seguridad nacional* tiende a generar una reacción de respaldo casi incondicional al presidente en funciones para que éste encabece la respuesta a dicha contingencia. Esto eleva el prestigio popular del mandatario sin una razón objetiva en términos de una evaluación del desempeño real del individuo. De ahí se procederá a construir la reputación profesional, un elemento menos subjetivo que sí depende más de las acciones del presidente. Cuando se consigue fusionar estos factores de forma adecuada, la capacidad de persuasión ante, por ejemplo, los legisladores, podría alcanzar su plenitud. A la luz de los eventos examinados en esta tesis, Bush no llegó hasta este grado de sofisticación. Esta incapacidad personal e institucional del presidente, explica por qué se tuvo que recurrir a una *estrategia de desacuerdo* para intentar “persuadir” a los senadores opuestos al proyecto de reorganización de seguridad interna del presidente.

Bush y el Partido Republicano debieron recurrir al electorado en los comicios de 2002 para romper el equilibrio de fuerzas en el Senado. Dos años después, en 2004, volvieron a utilizar la entonces más o menos prestigiosa ocupación en Irak a fin de lograr la reelección presidencial y un nuevo aumento en sus bancadas legislativas. Los riesgos de sustentar la acción política en el prestigio popular son elevados. Diane Heith señala que “los intentos presidenciales por impulsar su popularidad son bastante transitorios”.³⁶⁵ Además, cabe recordar la advertencia de Jeffrey Tulis sobre la “rutinización” de los estados de crisis. Las elecciones de medio periodo de 2006 dieron clara muestra de estos peligros. En el Senado, los republicanos perdieron 6 escaños y redujeron su fracción a 49 miembros. En la Cámara de Representantes, la disminución de la bancada republicana ascendió a 30 curules menos, es decir, llegaron a 202 legisladores por 233 demócratas. Tras cuatro años de *gobierno unificado*, George W. Bush debía encarar sus últimos dos años en la Casa Blanca en una situación de *gobierno dividido*. De por sí, los meses finales de la segunda gestión de un presidente en Estados Unidos tienden a ser de bajo perfil para el ejecutivo, los cada vez más lastimados prestigio popular y reputación profesional de Bush —a causa, entre otras cosas, de la creciente impopularidad de la ocupación en Irak y del mal estado de la economía estadounidense—, han desplomado sus índices de aprobación hasta niveles históricos a la baja.³⁶⁶

³⁶⁵ Diane Heith, “Presidential Polling and the Potential for Leadership”, en R. Y. Shapiro, M. J. Kumar y L. R. Jacobs (eds.), *op. cit.*, p. 381.

³⁶⁶ A principios de marzo de 2008, los principales medios y encuestadoras en Estados Unidos daban a Bush un índice de aprobación de desempeño apenas cercano al 30 por ciento (*Newsweek*, 30 por ciento (5 y 6 de marzo); *Associated Press/Ipsos*, 30 por ciento (3 al 5 de marzo); *ABC News/The Washington Post*, 32 por ciento (28 de febrero al 2 de marzo)); los paréntesis indican las fechas de los levantamientos.

Tal como en su momento le ocurrió a Ulysses Grant (guardadas las proporciones históricas y personales), un mandatario otrora laureado por su historial de guerra (uno en el campo de batalla y otro desde su escritorio en la Oficina Oval), estaba a punto de salir de la Casa Blanca en medio del desprestigio ciudadano. Por si fuera poco, igual que pasó en las postrimerías de la Reconstrucción, el candidato del partido del presidente debía cargar con el estigma de un eventual antecesor impopular. John McCain, del mismo modo que Rutherford Hayes en su momento, obtuvo la nominación republicana a la presidencia, entre otros factores, por considerársele como alguien alejado del mandatario en turno. En 1876, Hayes enfrentó demasiadas complicaciones en su afán de llegar a la jefatura del ejecutivo estadounidense. En agosto de 2008, cuando pongo el punto final a esta tesis, el destino de McCain está por escribirse.

BIBLIOGRAFÍA

Alden, John, *Rise of the American Republic*, Nueva York, Harper & Row, 1963.

Barshay, Jill, “Bush Starts a Strong Record of Success with the Hill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 2, pp. 110-113.

_____ “Lawmakers Might Put Some Muscle Behind Call for Ridge Testimony”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 11, pp. 816-817.

Barshay, Jill, y Gebe Martínez, “Democrats Embrace Homeland Security While Working on Separate Political Persona”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 23, pp. 1586-1588.

Beale, Howard K., *The Critical Year. A Study of Andrew Johnson and Reconstruction*, Nueva York, Frederick Ungar Publishing Co., 1958.

Benton, James C., “Pressure to Secure the Skies”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 36, pp. 2215-2216.

Benton, James C., y Adriel Bettelheim, “New Homeland Security Duties Spotlight Service’s Juggling Act”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 12, pp. 860-865.

Benton, James C., y Jill Barshay, “Congress Challenged by Soaring Cost of Transportation Security Agency”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 14, pp. 970-972.

Bettelheim, Adriel, “Does Ridge Have the Clout to Carry It Off?”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 42, pp. 2586-2590.

_____ “Ridge Rebuffs Congressional Efforts To Gain Departamental Oversight”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 9, p. 558.

_____ “Wilderness Drilling Still in Limbo After Senate’s Fourth Week of Debate”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 14, pp. 973-975.

- _____ “Wilderness Drilling Defeat Results in Cropped Energy Bill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 15, pp.1023-1024.
- _____ “Turf Wars Take Toll on Ridge”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 16, pp. 1071-1073.
- _____ “Cabinet-Level Status for Security Office Gets Push from Bipartisan Measure”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 17, pp. 1159-1160.
- _____ “Security Plan Gets Solid Backing But No Rubber Stamps on Hill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 23, pp. 1577-1580.
- _____ “Some in GOP Join Democrats in Questioning Homeland Plan”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 25, pp. 1720-1723.
- _____ “Homeland Security’s Big Hurdle: Ceding Power to the White House”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 28, pp. 2028-2033.
- _____ “Work Rules Throw Wrench In Homeland Security Bill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 29, pp. 2101-2103.
- _____ “Congress Changing Tone Of Homeland Security Debate”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 33, pp. 2222-2225.
- _____ “Senators Band Together to Reconcile Labor Rules and Homeland Security”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 35, pp. 2368-2369.
- _____ “Personnel Issues Have Senate Stumbling on Homeland Security”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 37, pp. 2515-2516.
- _____ “Moderates Vow to Keep Working On Homeland Security Bill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 38, pp. 2577-2579.
- _____ “Senate’s Failure to Resolve Personnel Management Issue Stalls Homeland Security Bill”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 40, p. 2741.

Bettelheim, Adriel, y Chuck McCutcheon, "Lawmakers Struggle to Define New Office of Homeland Security Without Appearing Confrontational", en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 39, p. 2406.

Bettelheim, Adriel, y Jill Barshay, "Bush's Swift, Sweeping Plan is Work Order for Congress", *CQ Weekly*, vol. 60, n. 22, pp. 1498-1504.

Bettelheim, Adriel, y Mary Dalrymple, "Chafee Holds Key Decision on Union Rights for Homeland Staff", en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 36, pp. 2441-2443.

Bond, Jon R. y Richard Fleisher (eds.), *Polarized Politics. Congress and the President in a Partisan Era*, Washington, CQ Press, 2000.

_____ "Polarized Politics: Does it Matter?", en Jon R. Bond y Richard Fleisher (eds.), *Polarized Politics. Congress and the President in a Partisan Era*, Washington, CQ Press, 2000.

Brown, Roger, "The Presidency and the Political Parties", en Michael Nelson (ed.), *The Presidency and the Political System*, Washington, CQ Press, 1984.

Bush, George W., *Inaugural Address*, 20 de enero de 2001,
(<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3645>)).

_____ *Declaration of National Emergency by Reason Of Certain Terrorist Attacks*,
14 de septiembre de 2001,
(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010914-4.html>)).

_____ *Address to a Joint Session of Congress and the American People*,
20 de septiembre de 2001,
(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>)).

_____ *Executive Order Establishing Office of Homeland Security and the Homeland Security Council*, 8 de octubre de 2001,

(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011008-2.html>).

_____ *President's State of the Union Address*, 29 de enero de 2002,

(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>).

_____ *Executive Order: President's Council on Service and Civic Participation*, 30 de enero de 2002,

(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030130-5.html>).

_____ *Remarks by the President in Address to the Nation*, 6 de junio de 2002,

(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020606-8.html>).

_____ *Presidential Letter on Iraq*, 1 de agosto de 2002,

(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020801-6.html>).

Buzan, Barry, Ole Weaver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

Cameron, Charles, "Bargaining and Presidential Power", en R. Y. Shapiro, M. J. Kumar y L. R. Jacobs (eds.), *Presidential Power. Forging the President for the Twenty-First Century*, Nueva York, Columbia University Press, 2000.

Constitución de Estados Unidos de América,

(http://usinfo.state.gov/esp/home/topics/us_society_values/fundamental_documents/constitution.html), (consultada en julio de 2008).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>),

(consultada en julio 2008).

- Daalder, Ivo H. y James M. Lindsay, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, The Brookings Institution, 2003.
- Dahl, Robert A., "On Removing Certain Impediments to Democracy in the United States", en *Political Science Quarterly*, vol. 92, n. 1, 1977.
- Davidson, Roger H., "The Presidency and the Congress", en Michael Nelson (ed.), *The Presidency and the Political System*, Washington, CQ Press, 1984.
- Declaración de Independencia (The Unanimous Declaration of the Thirteen United States of America)*, 4 de julio de 1776,
(http://usinfo.state.gov/esp/home/topics/us_society_values/fundamental_documents/declaration_of_indep.html).
- Department of Homeland Security, *Fact Sheet: DHS and OPM Final Human Resource Regulations*, Press Release 607, 26 de enero de 2005,
(http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0607.shtm).
- Department of National Homeland Security Act of 2001 (Introduced in Senate)*,
(http://www.uscg.mil/legal/Homeland_legislation/text/101101%20S%201534.htm).
- Diderico, Robert E., y Allan S. Hammock, *Points of View. Readings in American Government and Politics*, Boston, McGraw Hill, 1998.
- Dodd, Lawrence, y Bruce Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*, Washington, CQ Press, 2001.
- _____ "Congress and the Emerging Order: Assessing the 2000 Elections", en Lawrence C. Dodd y Bruce I. Oppenheimer (eds.), *Congress Reconsidered*, Washington, CQ Press, 2001.

Edsall, Thomas B., “The Cultural Revolution on 1994: Newt Gingrich, the Republican Party and the Third Great Awakening”, en Byron E. Shafer (ed.), *Present Discontents: American Politics in the Very Late Twentieth Century*, Chatham, Chatham House Publishers, 1997.

Engel, Steven T., y David J. Jackson, “Wielding the Stick Instead of the Carrot: Labor PAC Punishment of Pro-NAFTA Democrats”, en *Political Research Quarterly*, vol. 51, n. 3, 1998.

Federal Election Commission, *PAC Contributions to Candidates. 1994 to 2004 Election*,

(<http://www.fec.gov/press/press2005/20050412pac/contribhistory2004.pdf>).

_____, *The FEC and the Federal Campaign Finance Law*,

(http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfeca.shtml#Historical_Background).

Foner, Eric, *Reconstruction. America's Unfinished Revolution. 1863-1877*, Nueva York, Perennial Classics, 2002.

Fleischer, Ari, *White House Press Briefing*, 19 de marzo de 2002,

(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/20020319-7.html>).

Foerstel, Karen, “Congress and the President: A Recalibration of Powers”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 37, pp. 2248-2251.

Foerstel, Karen y David Nather, “Beneath Capitol's Harmony, Debate Simmers Patiently”, en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 36, pp. 2187-2189.

Gaddis, John Lewis, “A Grand Strategy of Transformation”, en *Foreign Policy*, n. 133 (noviembre-diciembre), 2002.

Gage, John, *Statement by John Gage, National President, American Federation of Government Employees, AFL-CIO, before the Senate Subcommittee on Oversight of Government Management, the Federal Workforce and the District of Columbia and the House Subcommittee on Civil Service and Agency Organization regarding protecting the integrity of labor rights and civil service rights in the Department of Homeland Security on February 25, 2004*,
(http://www.afge.org/Documents/Testimony_Gage_02_25_2004.pdf).

Gillespie, Mark, “Most Americans Still Rallying Behind Bush and War on Terrorism”,
Gallup News Service, 16 de octubre de 2001,
(<http://www.gallup.com/poll/4990/Most-Americans-Still-Rallying-Behind-Bush-War-Terrorism.aspx>).

Gilmour, John, *Strategic Disagreement. Stalemate in American Politics*, Pittsburgh,
University of Pittsburgh Press, 1995.

Giroux, Gregory L., “GOP Looks to Midwest In Hopes of Reclaiming Senate”,
en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 30, pp. 2162-2163.

Giroux, Gregory L., *et. al.*, “Where the House Will Be Won”, en *CQ Weekly*, vol. 60,
n. 7, pp. 449-453.

Graham-Silverman, Adam, “Opponents Offer Clear Difference On Nation’s Tax Cut
Philosophy”, en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 30, pp. 2170-2171.

Grimmett, Richard F., “Authorization For Use Of Military Force in Response to the
9/11 Attacks (P.L. 107-40): Legislative History”, CRS Report for Congress
(RS22357), Washington, Congressional Research Service, 16 de enero de 2007.

- Hall, Peter A. y Rosemary Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", Colonia, Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 96/6, junio 1996.
- Hayes, Rutherford B., *Inaugural Address*, 5 de marzo de 1877, (<http://millercenter.org/scripps/archive/speeches/detail/3558>).
- Heith, Diane, "Presidential Polling and the Potential for Leadership", en Robert Y. Shapiro, Martha Joint Kumar y Lawrence R. Jacobs (eds.), *Presidential Power. Forging the President for the Twenty-First Century*, Nueva York, Columbia University Press, 2000.
- Homeland Security Act of 2002*, (http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf).
- House Jr., Albert V., "Northern Congressional Democrats as Defenders of the South During Reconstruction", en *The Journal of Southern History*, vol. 6, n. 1, 1940.
- Hoxie, Gordon, "The Not-So-Imperial Presidency", en Robert E. Diderico y Allan S. Hammock, *Points of View. Readings in American Government and Politics*, Boston, McGraw Hill, 1998.
- Hume, Richard L., "Carpetbaggers in the Reconstruction South: A Group Portrait of Outside Whites in the 'Black and Tan' Constitutional Conventions", en *The Journal of American History*, vol. 64, n. 2, 1977.
- Huntington, Samuel, "Congressional Responses to the Twentieth Century", en David B. Truman, *The Congress and America's Future*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1965.

- Jacobs, Lawrence y Robert Y. Shapiro, "Conclusion: Presidential Power, Institutions and Democracy", en Robert Y. Shapiro, Martha Joint Kumar y Lawrence R. Jacobs (eds.), *Presidential Power. Forging the President for the Twenty-First Century*, Nueva York, Columbia University Press, 2000.
- Jacobson, Gary C. y Samuel Kernell, *The Logic of American Politics*, Washington, CQ Press, 2003.
- _____. *The Logic of American Politics in Wartime. Lessons from the Bush Administration*, Washington, CQ Press, 2004.
- Jalonick, Mary Claire, "Melting in the Middle", en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 41, pp. 2790-2791.
- Jeffords, James, *Statement of Senator Jim Jeffords*, "Declaration of Independence", 24 de mayo de 2001, (http://jeffords.senate.gov/~jeffords/press/01/05/05242001party_change.html).
- Jones, Jeffrey M., "Bush's High Approval Ratings Among Most Sustained for Presidents", Gallup News Service, 7 de noviembre de 2001, (<http://www.gallup.com/poll/5032/Bushs-High-Approval-Ratings-Among-Most-Sustained-Presidents.aspx>).
- _____. "Will Bush or Economy Drive Midterm Elections?", Gallup News Service, 22 de octubre de 2002, (<http://www.gallup.com/poll/7036/Will-Bush-Economy-Drive-Midterm-Elections.aspx>).
- Kendall, Willmoore, "The Two Majorities", en *Midwest Journal of Political Science*, vol. 4, n. 4, 1960.
- Kristol, Irving, "The Neoconservative Persuasion", en *The Weekly Standard*, vol. 8, n. 47, 25 de agosto de 2003.

- Les Benedict, Michael, "Southern Democrats in the Crisis of 1876-1877: A Reconsideration of 'Reunion and Reaction' ", en *The Journal of Southern History*, vol. 46, n. 4, 1980.
- Lind, Michael, "The Out-of-Control Presidency", en *The New Republic*, vol. 213, n. 7, 1995.
- Madison, James, "The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments" (Federalist No. 51), texto transcrito en G. Jacobson y S. Kernell, *The Logic of American Politics*, Washington, CQ Press, 2003.
- Masci, David, "Emergency Funds to Be Divided Between Recovery and Retaliation", en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 35, pp. 2128-2129.
- Mayhew, David R., *Congress. The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- McCutcheon, Chuck, "Embracing Homeland Defense", en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 36, pp. 2196-2197.
- McKittrick, Eric, *Andrew Johnson and Reconstruction*, Nueva York, Oxford University Press, 1988.
- McPherson, James M., " 'Coercion or Conciliation?' Abolitionists Debate President Hayes's Southern Policy", en *The New England Quarterly*, vol. 39, n. 4, 1966.
- Moore, James y Wayne Slater, *The Architect: Karl Rove and the Master Plan for Absolute Power*, Nueva York, The Crown Publishing Group, 2006.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, Washington, 2004.

Nather, David, "Will Absence of a Budget Plan Weaken the Democratic Message?",
en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 14, pp. 944-945.

_____ "Daschle's Grip on Majority Could Slip in Tussle Over Iraq, Homeland
Votes", en *CQ Weekly*, v. 60, n. 38, p. 2608.

_____ "Senate Politics Shaken Anew By a 'Death in Our Family'", en *CQ Weekly*,
vol. 60, n. 41, pp. 2783-2786.

Nather, David, y Bob Williams, "Homeland Security Debate: Balancing Swift and
Sure", *CQ Weekly*, vol. 60, n. 24, pp. 1642-1647.

Nather, David, y Karen Foerstel, "Proposal Presages Turf Wars", en *CQ Weekly*,
vol. 60, n. 22, pp. 1505-1509.

Nelson, Michael (ed.), *The Presidency and the Political System*, Washington, CQ Press,
1984.

Neustadt, Richard, *Presidential Power and the Modern Presidents. The Politics of
Leadership from Roosevelt to Reagan*, Nueva York, McMillan-The Free Press,
1990.

Newport, Frank y Joseph Carroll, "Bush Job Approval at 29%, Lowest of His
Administration", Gallup News Service, 10 de julio de 2007,
([http://www.gallup.com/poll/28093/Bush-Job-Approval-29-Lowest-
Administration.aspx](http://www.gallup.com/poll/28093/Bush-Job-Approval-29-Lowest-Administration.aspx)).

Palmer, Elizabeth, "Committees Taking a Critical Look At Ashcroft's Request for
Brand New Power", en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 37, pp. 2263-2265.

_____ "House Passes Anti-Terrorism Bill That Tracks White House's Wishes",
en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 39, pp. 2399-2400.

- _____. "Hearing on INS Restructuring Yields Few Agreements", en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 11, pp. 814-818.
- Palmer, Elizabeth, y John Godfrey, "Sensenbrenner Leading the Charge For Immediate INS Overhaul", en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 10, pp. 705-706.
- Parks, Daniel P., "Defense Plans Praised, Domestic Squeeze Debated", en *CQ Weekly*, vol. 60, n. 6, pp. 360-365.
- Passel, Jeffrey S., "Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population", Washington, Pew Hispanic Research Center, 21 de marzo de 2005.
- Peskin, Allan, "Was There a Compromise of 1877?", en *The Journal of American History*, vol. 60, n. 1, 1973.
- Peterson, Mark A., *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.
- Pew Research Center for the People & the Press, "One Year Later: New Yorkers More Troubled, Washingtonians More On Edge", 5 de septiembre de 2002, (<http://people-press.org/reports/print.php3?ReportID=160>).
- Pomper, Miles A., "Bush's Move to Void ABM Pact Has Democrats Looking for Options", en *CQ Weekly*, vol. 59, n. 48, pp. 2986-2988.
- Ragsdale, Lynn, "Personal Power and Presidents", en Robert Y. Shapiro, Martha Joint Kumar y Lawrence R. Jacobs (eds.), *Presidential Power. Forging the President for the Twenty-First Century*, Nueva York, Columbia University Press, 2000.
- Republican National Convention Committee, *Republican Party Platform of 2000*, julio 2000, (<http://www.rnclife.org/platform/platform2000.html#1>).
- Republican Study Committee, *Information Regarding Declarations of War*, Policy Brief, 13 de septiembre de 2001.

- Rezneck, Samuel, "Distress, Relief, and Discontent in the United States during the Depression of 1873-78", en *The Journal of Political Economy*, vol. 58, n. 6, 1950.
- Riehl, Jonathan, "Broad Resolution Allows Bush To Set Terms of War Without Review", en *CQ Weekly*, v. 60, n. 39, p. 2679.
- Rives, Timothy, "Grant, Babcock and the Whiskey Ring", en *Prologue: Quarterly of the National Archives and Records Administration*, vol. 32, n. 3, 2000, (<http://www.archives.gov/publications/prologue/2000/fall/whiskey-ring-1.html>).
- Rohde, David, *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Saad, Lydia, "From Vietnam to Iraq, How Americans Have Rated the President", Gallup News Service, 4 de noviembre de 2003, (<http://www.gallup.com/poll/9640/From-Vietnam-Iraq-How-Americans-Rated-President.aspx>).
- Shafer, Byron E. (ed.), *Present Discontents: American Politics in the Very Late Twentieth Century*, Chatham, Chatham House Publishers, 1997.
- Shapiro, Robert Y., Martha Joint Kumar y Lawrence R. Jacobs (eds.), *Presidential Power. Forging the President for the Twenty-First Century*, Nueva York, Columbia University Press, 2000.
- Sick, Gary, "The Election Story of the Decade", *The New York Times*, 15 de abril de 1991.
- Sinclair, Barbara, "Hostile Partners: The President, Congress, and Lawmaking in the Partisan 1990's", en Jon R. Bond y Richard Fleisher (eds.), *Polarized Politics. Congress and the President in a Partisan Era*, Washington, CQ Press, 2000.

- Skowronek, Stephen, "Presidential Leadership in Political Time", en Michael Nelson (ed.), *The Presidency and the Political System*, Washington, CQ Press, 1984.
- Sorauf, Frank, *Party Politics in America*, Boston, Little, Brown, & Co., 1980.
- Spencer, Martin E., "Weber on Legitimate Norms and Authority", en *The British Journal of Sociology*, vol. 21, n. 2, 1970.
- Sternstein, Jerome L., "The Sickles Memorandum: Another Look at the Hayes-Tilden Election-Night Conspiracy", en *The Journal of Southern History*, vol. 32, n. 3, 1966.
- Sundquist, James, "A Government Divided Against Itself", en *The Chronicle of Higher Education*, vol. 38, n. 42, 1992.
- Supreme Court of the United States, *George W. Bush, et. al., Petitioners v. Albert Gore, Jr., et. al. On Writ of Certiorari to the Florida Supreme Court*, Bench opinion No. 00-949, 531 U.S. (2000), 12 de diciembre de 2000, (<http://www.law.cornell.edu/supct/pdf/00-949P.ZPC>).
- The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, Washington, septiembre de 2002 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>).
- The Project for the New American Century, *Statement of Principles*, 3 de junio de 1997, (<http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>).
- _____, *Letter to President Clinton*, 26 de enero de 1998, (<http://www.newamericancentury.org/iraqiclintonletter.htm>).

The White House, *Remarks by the President in Photo Opportunity with the National*

Security Team, Office of the Press Secretary, 12 de septiembre de 2001,

(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010912-4.html>).

_____. *President Bush to Send Iraq Resolution to Congress Today*,

19 de septiembre de 2002,

(<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020919-1.html>).

The World Almanac and Book of Facts 2002, Nueva York, World Almanac Books, 2002.

Thompson, E. Bruce, "The Bristow Presidential Boom of 1876", en

The Mississippi Valley Historical Review, vol. 32, n. 1, 1945.

Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México,

Fondo de Cultura Económica, 2000.

Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist

Republics on the Limitation of Anti-ballistic Missile Systems,

26 de mayo de 1972,

(<http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/abm/abm2.html>).

Tulis, Jeffrey K., *The Rhetorical Presidency*, Nueva Jersey, Princeton University Press,

1987.

United States Senate Committee of Rules and Administration, *Standing Rules of the*

Senate, (<http://rules.senate.gov/senaterules/>).

U.S. Bureau of Census, "Voting and Registration in the Election of November 2000",

Current Population Reports, Series P20, n. 542, Washington, febrero 2002.

U.S. Code, (<http://www4.law.cornell.edu/uscode>) (consultado en julio 2008).

- Velasco, Jesús, "Neoconservatism: Some Theoretical and Terminological Clarifications", México, Documento de trabajo, CIDE, (SDTEI 16), 1995.
- Woodward, C. Vann, "Yes, There Was a Compromise of 1877", en *The Journal of American History*, vol. 60, n. 1, 1973.
- _____, *Reunion and Reaction: The Compromise of 1877 and the End of Reconstruction*, Nueva York, Oxford University Press, 1991.

HEMEROGRAFÍA

“Bush Goes to Court to Halt Recount”, *The Washington Post*, 11 de noviembre de 2000.

“Fla. Supreme Court Rules for Gore”, *The Washington Post*, 8 de diciembre de 2000.

“Court Overturns Recounts, Giving Bush the Presidency”, *The Washington Post*,
13 de diciembre de 2000.

“Study of Disputed Florida Ballots Finds Justices Did Not Cast the Deciding Vote”,
The New York Times, 12 de noviembre de 2001.

“Study of Disputed Florida Ballots Finds Justices Did Not Cast the Deciding Vote”,
The New York Times, 12 de noviembre de 2001, (gráficos)
(<http://www.nytimes.com/2001/11/12/politics/12VOTE.html?ex=1206936000&en=576f639141e899cb&ei=5070>).

“Dirty-Bomb Politics”, *The Washington Post*, 20 de junio de 2002.

“Bush Enlists Government in GOP Campaign”, *The Washington Post*,
24 de octubre de 2002.

“Hutchinson Struggling to Keep Arkansas Senate Seat for GOP”, *The Washington Post*,
28 de octubre de 2002.

“For Mondale, a ‘Sweet Spot’ Beckoned”, *The Washington Post*,
31 de octubre de 2002.

“Bush Gamble Pays Off for the GOP”, *The Washington Post*, 6 de noviembre de 2002.

“Ga. Effort Shows GOP Strengths”, *The Washington Post*, 7 de noviembre de 2002.

“Homeland Department May Take a Year to Take Shape”, *The Washington Post*,
21 de noviembre de 2002.

“Miller Blames Leaders for ‘02”, *Roll Call*, 17 de febrero de 2003.

“Bush Relied on Strong Leadership, Traditional Values in Victory”, *USA Today*,

3 de noviembre de 2004.

“Report Discounts Iraqi Arms Threat”, *The Washington Post*, 6 de octubre de 2004.

“Panel’s Report Assails C.I.A. for Failure on Iraqi Weapons”, *The New York Times*,

29 de marzo de 2005.

“Democrats Criticize Claim on Iraqi Arms”, *The Washington Post*,

23 de junio de 2006.

“In First Veto, Bush Blocks Stem Cell Bill”, *The New York Times*, 19 de julio de 2006.

“Bush Makes First Veto on Stem Cells”, *The Christian Science Monitor*,

20 de julio de 2006.

“Stem Cell Bill Gets Bush’s First Veto”, *The Washington Post*, 20 de julio de 2006.

“NYC adds post-9/11 death to victims toll”, *The Washington Post*, 28 de mayo de 2007.

“Lieberman to Cross the Aisle to Endorse McCain”, *The Washington Post*,

16 de diciembre de 2007.

“Economy, War to Dominate State of Union”, *The Washington Post*,

28 de enero de 2008.

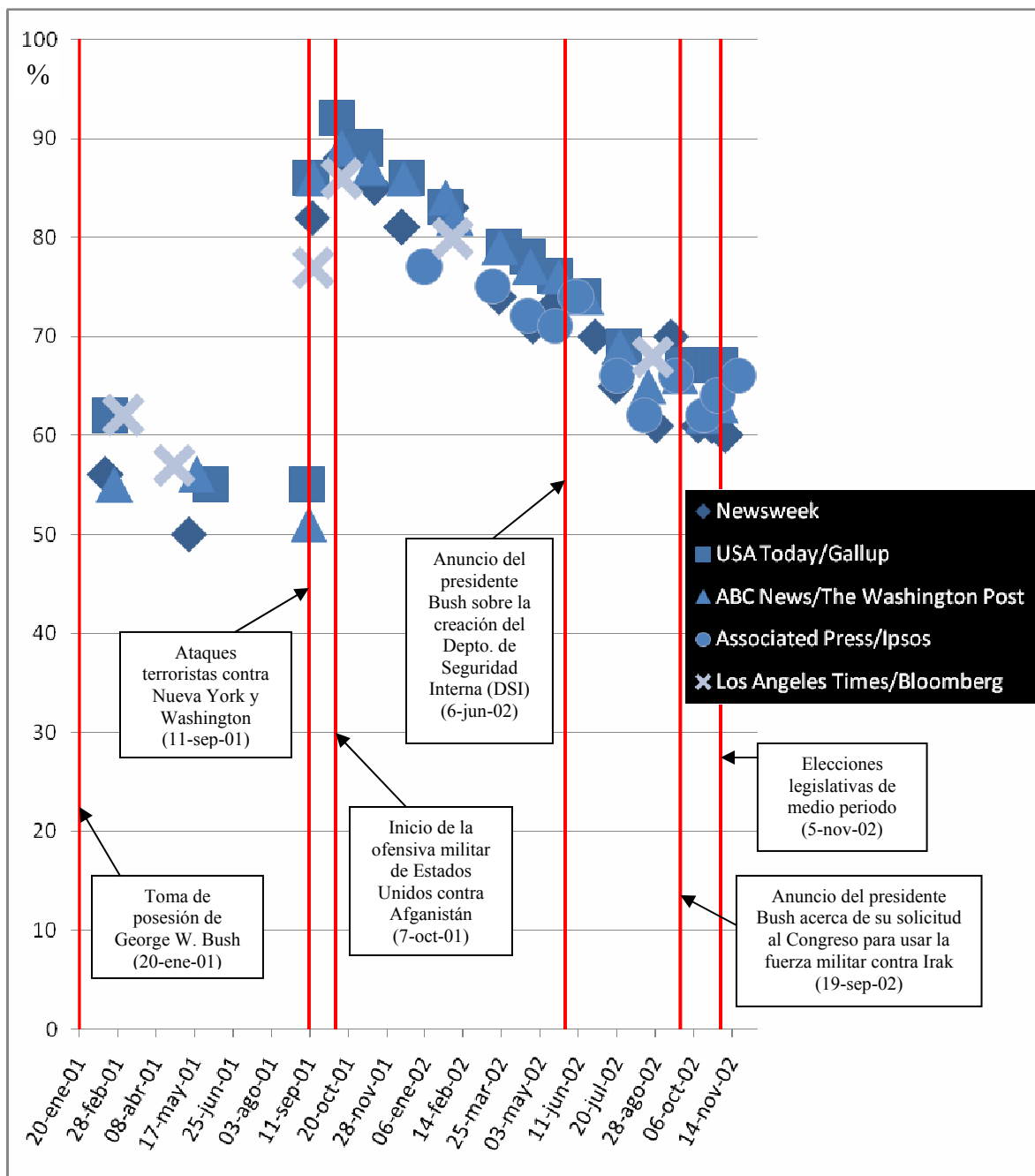
“Obama Criticizes His Rivals On Iraq”, *The Boston Globe*, 20 de marzo de 2008.

APÉNDICE A

Concentrado de resultados de encuestas sobre el nivel de aceptación popular del desempeño del presidente George W. Bush (enero 2001-noviembre 2002)

Gráfica A-1

Dispersión estadística de los niveles de aceptación de George W. Bush según datos de cinco encuestas seleccionadas (enero 2001-noviembre 2002)



Fuente: "President Bush: Job Ratings" en PollingReport.com, (<http://www.pollingreport.com/BushJob1.htm>); refiérase a Tabla 1.

Tabla A-1
Relación de resultados de cinco encuestas seleccionadas sobre el nivel de aceptación de George W. Bush en el periodo enero 2001 – noviembre 2002

	Newsweek	USA Today/ Gallup	ABC News/ The Washington Post	Associated Press/ Ipsos	Los Angeles Times/ Bloomberg
16-feb-01	56				
21-feb-01		62			
25-feb-01			55		
05-mar-01					62
26-abr-01					57
11-may-01	50				
20-may-01			56		
03-jun-01		55			
09-sep-01		55			
10-sep-01			51		
13-sep-01		86			
14-sep-01	82				77
15-sep-01			86		
09-oct-01		92			
12-oct-01	88				
13-oct-01					86
14-oct-01			89		
06-nov-01		89			
11-nov-01			87		
16-nov-01	85				
14-dic-01	81				
16-dic-01			86		
19-dic-01		86			
06-ene-02				77	
27-ene-02		83	84		
02-feb-02	83				
03-feb-02					80
06-feb-02			82		
17-mar-02				75	
22-mar-02	74				
24-mar-02			79		
28-mar-02		79			
21-abr-02		78		72	
24-abr-02			77		
26-abr-02	71				
17-may-02	73				
19-may-02		76		71	
22-may-02			76		

	Newsweek	USA Today/ Gallup	ABC News/ The Washington Post	Associated Press/ Ipsos	Los Angeles Times/ Bloomberg
09-jun-02				74	
17-jun-02		74			
19-jun-02			74		
28-jun-02	70				
19-jul-02	65				
21-jul-02				66	
24-jul-02			69		
28-jul-02		69			
18-ago-02				62	
21-ago-02			65		
25-ago-02					68
29-ago-02	61				
13-sep-02	70				
19-sep-02				66	
22-sep-02			66		
26-sep-02		67			
11-oct-02	61				
17-oct-02			62	62	
25-oct-02	61				
27-oct-02		67			
31-oct-02				64	
03-nov-02		67	63		
08-nov-02	60				
21-nov-02				66	

Fuente: "President Bush: Job Ratings" en PollingReport.com,
<http://www.pollingreport.com/BushJob1.htm>)

APÉNDICE B

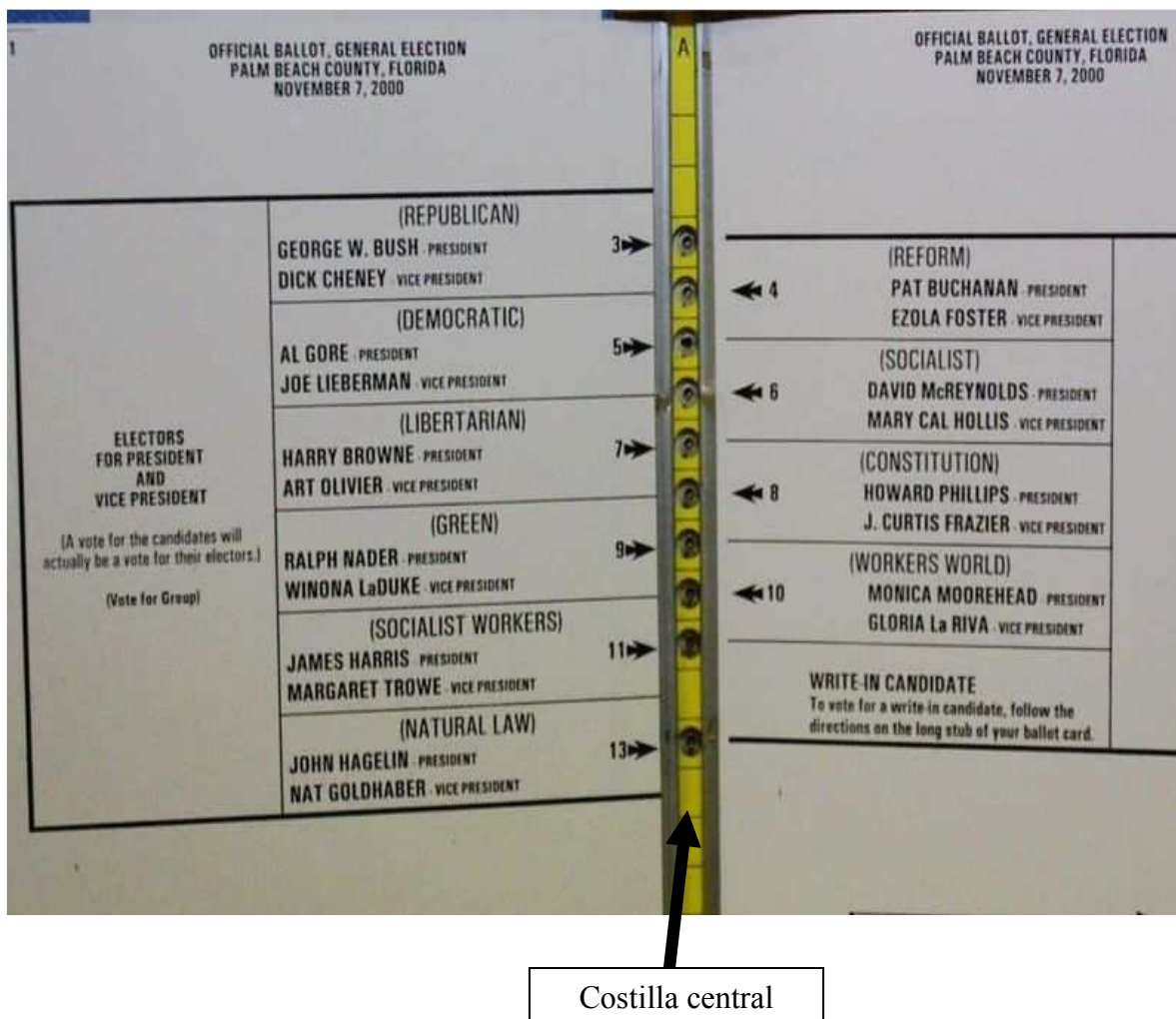
Nomenclatura tradicional (abreviaturas) para designar a las entidades integrantes de Estados Unidos de América

AL	Alabama	AK	Alaska
AZ	Arizona	AR	Arkansas
CA	California	CO	Colorado
CT	Connecticut	DE	Delaware
DC	Distrito de Columbia	FL	Florida
GA	Georgia	HI	Hawaii
ID	Idaho	IL	Illinois
IN	Indiana	IA	Iowa
KS	Kansas	KY	Kentucky
LA	Luisiana	ME	Maine
MD	Maryland	MA	Massachussetts
MI	Michigan	MN	Minnesota
MS	Mississippi	MO	Missouri
MT	Montana	NE	Nebraska
NV	Nevada	NH	Nueva Hampshire
NJ	Nueva Jersey	NM	Nuevo México
NY	Nueva York	NC	Carolina del Norte
ND	Dakota del Norte	OH	Ohio
OK	Oklahoma	OR	Oregón
PA	Pennsylvania	RI	Rhode Island
SC	Carolina del Sur	SD	Dakota del Sur

TN	Tennessee	TX	Texas
UT	Utah	VT	Vermont
VA	Virginia	WA	Washington
WV	Virginia Occidental	WI	Wisconsin
WY	Wyoming		

APÉNDICE C

Diseño de la denominada “boleta mariposa” (*butterfly ballot*) utilizada en el condado de Palm Beach, Florida, en la elección presidencial de 2000



*Según los testimonios de algunos votantes que utilizaron la “boleta mariposa” en la elección presidencial de 2000, ellos se confundieron al perforar el segundo alveolo en la costilla central de la boleta, pensando que correspondía a la fórmula del Partido Demócrata (Gore-Lieberman) y no a la del Partido de la Reforma (Buchanan-Foster). Muchos de ellos, al darse cuenta del error, decidieron perforar el alveolo correcto (el tercero en la costilla central), aunque eso anuló automáticamente su voto.

APÉNDICE D

Departamentos de Estado de Estados Unidos y sus respectivos titulares en el momento de los ataques terroristas del 11-S (se incluye el Departamento de Seguridad Interna)

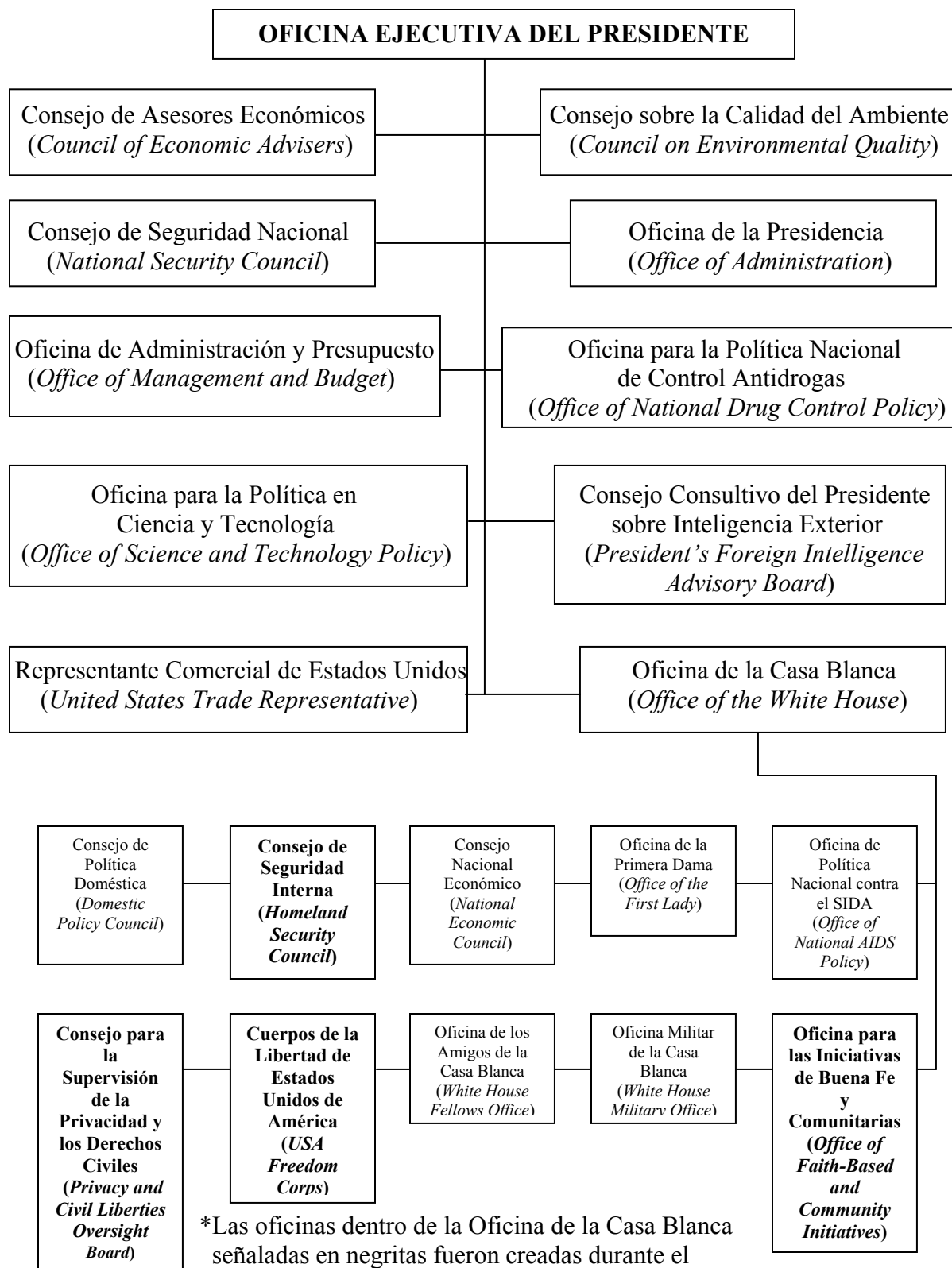
Departamento de Estado	Colin L. Powell
Departamento del Tesoro	Paul H. O'Neill
Departamento de Defensa	Donald Rumsfeld
Departamento de Justicia	John Ashcroft
Departamento del Interior	Gale Norton
Departamento de Agricultura	Ann M. Veneman
Departamento de Comercio	Donald L. Evans
Departamento del Trabajo	Elaine L. Chao*
Departamento de Salud y Servicios Humanos	Tommy Thompson
Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano	Mel Martínez
Departamento del Transporte	Norman Y. Mineta
Departamento de Energía	Spencer Abraham
Departamento de Educación	Roderick R. Paige
Departamento de Asuntos para Veteranos	Anthony Principi
Departamento de Seguridad Interna (primer titular en enero de 2003)	Thomas Ridge

*Únicamente la titular del Departamento del Trabajo, Elaine Chao, se conservaba al frente de su dependencia en junio de 2008.

**El orden en el cual se enlistan los departamentos de Estado responde a un criterio de antigüedad. Este acomodo es usado oficialmente por el gobierno de Estados Unidos. Por tal motivo, por ejemplo, el Departamento de Seguridad Interna siempre aparecerá en el decimoquinto sitio de la lista. Asimismo, si bien el Departamento de Defensa no se formó como tal sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial, se le considera como la continuación de la Secretaría de Guerra fundada a fines del siglo XVIII, por ello conserva el tercer lugar en el listado.

APÉNDICE E

Composición de la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP) (2008)



*Las oficinas dentro de la Oficina de la Casa Blanca señaladas en negritas fueron creadas durante el gobierno del presidente George W. Bush.

APÉNDICE F

Las 22 agencias incorporadas al Departamento de Seguridad Interna

DEPENDENCIA	DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ORIGEN
Patrulla Fronteriza (<i>Border Patrol</i>)	Justicia (4 ½)**
Servicio de Inmigración y Naturalización (Sección de procuración de justicia) (<i>Immigration and Naturalization Service (INS)</i>)	
Oficina de Prevención Doméstica (<i>Office for Domestic Preparedness</i>)	
Oficina Nacional para la Prevención de Emergencias del FBI (<i>National Domestic Preparedness Office of the FBI</i>)	
Centro de Protección a la Infraestructura Nacional del FBI (<i>National Infrastructure Protection Center of the FBI</i>)	
Laboratorio de Mediciones Ambientales (<i>Environmental Measurements Laboratory</i>)	Energía (3)
Laboratorio Nacional Lawrence Livermore (<i>Lawrence Livermore National Laboratory</i>)	
Centro de Simulación y Análisis de la Infraestructura Nacional (<i>National Infrastructure Simulation and Analysis Center</i>)	
Almacén Nacional Estratégico (<i>Strategic National Stockpile</i>)	Salud y Servicios Humanos (3)
Oficina para la Prevención de Emergencias (<i>Office of Emergency Preparedness</i>)	
Sistema Metropolitano de Respuesta Médica (<i>Metropolitan Medical Response System</i>)	
Servicio de Aduanas (<i>Customs Service</i>)	Tesoro (3)
Servicio Secreto (<i>Secret Service</i>)	
Centro de Capacitación sobre Procuración de Justicia Federal (<i>Federal Law Enforcement Training Center</i>)	
Guardia Costera (<i>Coast Guard</i>)	Transporte (2)
Administración de Seguridad en el Transporte (<i>Transportation Security Administration (TSA)</i>)	

Oficina de Aseguramiento de Infraestructura Crítica (<i>Critical Infrastructure Assurance Office</i>)	Comercio (1)
Centro de Estudios de Enfermedades Animales de Plum Island (<i>Plum Island Animal Disease Center</i>)	Agricultura (1)
Sistema Nacional de Comunicaciones (<i>National Communications System</i>)	Defensa (1)
Servicio de Inmigración y Naturalización (Sección de asuntos consulares) (<i>Immigration and Naturalization Service (INS)</i>)	Estado (1/2)**
Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (<i>Federal Emergency Management Agency (FEMA)</i>)***	Entidades independientes (3)
Centro Federal de Respuesta a Incidentes Informáticos (<i>Federal Computer Incident Response Center</i>)****	
Sistema Integrado de Información sobre Riesgos (<i>Integrated Hazard Information System (IHIS)</i>)*****	

Fuente: *Homeland Security Act of 2002*, (http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf).

*Los únicos departamentos de Estado que no perdieron oficinas y personal de su jurisdicción por el mandato de la Ley de Seguridad Interna de 2002 fueron los del Trabajo, Interior, Vivienda y Desarrollo Urbano, Educación, y Asuntos para Veteranos.

** El Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) estaba dividido operativamente en una sección de asuntos consulares y otra de procuración de justicia migratoria. Cada una de estas secciones pertenecía a la misma oficina, aunque se adscribía cada una a un diferente departamento.

*** Desde su fundación en 1979, hasta su incorporación al Departamento de Seguridad Interna en 2003, FEMA funcionaba en sí misma como agencia independiente.

****Este centro dependía de la Administración de Servicios Generales (*General Services Administration (GSA)*), una agencia independiente.

*****Este sistema estaba adscrito a la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (*National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)*), una agencia independiente.

APÉNDICE G

Porcentajes de aceptación del presidente y su influencia en el éxito de su partido en comicios de medio periodo

Tabla G-1

Cambios en el número de asientos en el Congreso para el partido de origen del presidente de Estados Unidos en turno en los comicios de medio periodo (1942-2002)

Elección	Presidente	Porcentaje de aprobación en los días previos a la elección	Cambio en el número de asientos para el partido del presidente en:	
			el Senado	la Cámara de Representantes
1942	Roosevelt	70%	-8	-45
1946	Truman	43%	-14	-55
1950	Truman	39%	-5	-29
1954	Eisenhower	61%	-1	-18
1958	Eisenhower	57%	-12	-47
1962	Kennedy	61%	+2**	-4
1966	Johnson	44%	-3	-47
1970	Nixon	58%	+1	-12
1974	Ford	54%	-3	-43
1978	Carter	49%	-3	-11
1982	Reagan	42%	0	-26
1986	Reagan	63%	-8	-5
1990	H.W. Bush	54%	-1	-8
1994	Clinton	46%	-8	-53
1998	Clinton	66%	0	+5
2002	W. Bush	>60%*	+2	+8

Fuentes: Jeffrey M. Jones, "Will Bush or Economy Drive Midterm Elections?", Gallup News Service, 22 de octubre de 2002,

(<http://www.gallup.com/poll/7036/Will-Bush-Economy-Drive-Midterm-Elections.aspx/>);

The World Almanac and Book of Facts 2002, Nueva York, World Alamanac Books, 2002, p. 92.

* Estas tendencias pueden revisarse más detalladamente en el apéndice A.

** Aunque en realidad los demócratas ganaron 4 asientos en las elecciones de 1962, la muerte de Dennis Chávez (D-NM) a fines de noviembre de ese año, aunado al cambio de partido político del célebre Strom Thurmond (D-SC) —férreo opositor al respaldo demócrata a las legislaciones sobre los derechos civiles en ese entonces en pleno debate—, redujo la ganancia de los demócratas a 2 escaños.