

- Sweig, Jason. 2012. "US Stocks: Look out Below", 15 de diciembre.
- The Federal Reserve Bank of Minneapolis. 2013. "Consumer Price Index, 1913-", disponible en: http://www.minneapolisfed.org/community_education/teacher/calc/hist1913.cfm.
- The Guardian*. 2010. "National debt and deficit data for every OECD country", *The Guardian*, 27 de mayo, disponible en: <http://www.theguardian.com/news/datablog/2010/may/27/debt-deficit-oecd-countries-data>.
- The New York Times*. "Share of the Nation's Income Earned by the Top 1 Percent", *The New York Times*, 25 de octubre de 2011.
- Thornton, Daniel L. 2012. "The U.S. Deficit/Debt Problem: A Longer-Run Perspective", *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, noviembre-diciembre, vol. 94, núm. 6, pp. 441-455.
- Wagner, Tony. 2011. "The Innovation Education Fellow at the Technology and Entrepreneurship Center at Harvard", en Friedman y Mandelbaum.
- World Intellectual Property Organization. 2012. "2012 World Intellectual Property Indicators", *WIPO Statistics Database*, octubre, disponible en: http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/en/intproperty/941/wipo_pub_941_2012.pdf.
- Worstell, Tim. 2011. "Six Waltons Have More Wealth than the Bottom 30% of Americans", *Forbes*, 14 de diciembre, disponible en: <http://www.forbes.com/sites/timworstell/2011/12/14/six-waltons-have-more-wealth-than-the-bottom-30-of-americans/>.
- Zakaria, Fareed. 2013. "Can America Be Fixed? The New Crisis of Democracy", *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- Zengerle, Patricia. 2011. "U.S. Vote in 2012 Will Be Record, \$6 Billion Election", en Reuters, 30 de agosto, disponible en: <http://www.reuters.com/article/2011/08/30/>.
2011. "Brazil's Science without Borders Program", *Portal Brasil Press Releases*, diciembre, disponible en: <http://www.brasil.gov.br/para/press/press-releases/december-2011/brazils-science-without-borders-program/>.
2013. "Reforming the European Welfare State", *Knowledge@Wharton Public Policy and Management*, University of Pennsylvania Wharton School of Business, 6 de marzo, disponible en: <http://www.wharton.universia.net/index.cfm?fa=viewArticle&cid=2325&language=english>.

Capítulo II

Una mirada histórica al sistema político norteamericano

El agotamiento de sus bases y la posibilidad de una crisis

Luis Maira

Desde finales de 2008, el debate político de la sociedad norteamericana tiene como su centro la crisis. Esta se aborda desde dos perspectivas principales. En primer lugar, se examina la proyección que la recesión, iniciada en septiembre de ese año —la mayor desde la gran depresión de 1929— puede tener sobre el comportamiento de su economía y sus perspectivas futuras. Un segundo énfasis apunta a la posibilidad de que el poderío internacional de Estados Unidos experimente en forma rápida una significativa declinación. En cambio, hasta ahora, se presta escasa atención a los diversos factores que tienen que ver con el funcionamiento de la organización política interna del país y al riesgo que esta actividad también se vea afectada por un desajuste severo que dañe al conjunto del sistema. Pese a ello, me parece que este fenómeno se puede presentar con bastante probabilidad en los años que vienen, ya que en cierto sentido se encuentra en una etapa de incubación, y algunos conflictos políticos están ligados a los dos factores que hasta la fecha han concentrado la atención de los analistas.

En este trabajo buscaré dar fundamento a esa percepción y abordaré, desde una perspectiva histórica, diversos elementos acumulativos de desajuste que vienen afectando al sistema político norteamericano.

americano, ya que sus dificultades no son nuevas, aunque se han venido complicando gradualmente hasta instalar el ambiente pesimista que hoy advertimos.

Si se proyecta una mirada a su sistema político desde la perspectiva de los sistemas políticos comparados, es posible apreciar mejor la enorme contribución que representó el establecimiento del régimen político norteamericano al modificar la organización y el funcionamiento del Estado de su época, apartándose por completo de su referente predominante, el modelo parlamentario inglés que mostraba una larga evolución desde comienzos del siglo XIII, tras la aprobación de la Carta Magna (1215).

Una idea principal es que la reconocida capacidad creativa de los Padres Fundadores del modelo presidencial norteamericano ha acabado por ser una trampa para su funcionamiento, pues la idea generalizada de haber establecido, en su momento, un orden político casi perfecto provoca temor a su modificación y dificulta cambios que parecen indispensables para asegurar tanto la gobernabilidad interna del país como las condiciones para hacer posible el ejercicio de su hegemonía en el sistema internacional.¹

LAS CREACIONES DEL DEBATE DE LA CONVENCION CONSTITUYENTE DE FILADELFIA EN 1787

Uno de los consensos que encontramos al examinar la época fundacional norteamericana es el reconocimiento de su capacidad para constituirse como una nación moderna y recoger los mayores avances establecidos en la teoría política y la ciencia del gobierno de finales de siglo XVIII (Lipset, 1966: 33-160). Tanto historiadores como estudiosos de la política ven a Estados Unidos como un país que surge luego de una rica experiencia de autogobierno —regional y local— en la etapa colonial, y con una estructura social que no heredaba los lastres de un pasado feudal como el europeo. Esta situación le permitió a las trece ex colonias —al momento de la Independencia— dar pasos muy avanzados en la definición de su organización política.

¹ Una buena descripción de los principales regímenes políticos democrático-liberales y de sus diferencias se puede hallar en Duverger (1977) y en Blondel (1969).

Al tener como única referencia de un gobierno democrático la trayectoria constitucional inglesa, los redactores de la Constitución de 1787 logran, tras una intensa discusión, a veces apasionada, establecer formas políticas completamente nuevas a través del régimen presidencial, que luego ejerció considerable influencia, en especial en las constituciones implementadas en los países de América Latina, tras su ruptura con España.

Es interesante dejar constancia de que todos estos aportes logrados en la Convención Constituyente de Filadelfia apuntaron a la búsqueda de normas apropiadas para reflejar las condiciones propias de Estados Unidos y que los objetivos que buscaban sus primeros organizadores no perseguían propósitos ulteriores. También es conveniente tener en cuenta que ellos no pretendieron dar un carácter inmodificable al contrato político y social acordado. Esto fue más bien el resultado de las posturas y actitudes de analistas y tomadores de decisiones bastante posteriores. Así, por ejemplo, el presidente Washington expresaba en 1787: “Los partidarios más decididos y los mejores sostenedores que tiene la Constitución no plantean que esta esté libre de imperfecciones [...] Creo que la gente puede decidir con tanta propiedad como nosotros respecto a las alteraciones y enmiendas que son necesarias. Pues yo no pienso que nosotros tengamos más inspiración ni más sabiduría ni poseamos más virtudes que aquellos que vendrán después”.

Todo el debate en la Convención Constitucional muestra la dificultad que se planteó para dar un adecuado marco jurídico a una confederación de 13 estados ya existentes. Esto obligó a una distribución diferente del poder y a la búsqueda de un doble equilibrio especialmente difícil: primero, entre el poder que se otorgaba al gobierno federal y los que se reconocían a los estados que formaban la Unión Americana. Y luego, en el nivel federal mismo, hubo un esfuerzo para conseguir un equilibrio entre las dos ramas políticas del gobierno central, el ejecutivo y el legislativo. Para resolver este dilema hicieron prevalecer el imperio del gobierno federal en la conducción del país, convirtiendo al Congreso en una expresión de la capacidad de fiscalización donde se hacía sentir más la influencia de los estados de la Unión. De aquí surgieron algunas reglas esenciales para fundar su organización política, tales como el Colegio Nacional Electoral con su forma de elección indirecta del presiden-

te de la república, pues los representantes de las ex colonias buscaron asegurar siempre la unidad en la voluntad y representación de cada estado.²

Esto posibilitó la hipótesis de que un candidato con mayoría en el voto popular pudiera perder la elección en el Colegio Electoral. La exigencia de que la opinión de un estado no sólo no se dividiera, sino que tuviera igualdad influyó también en la diferente forma de integrar las dos ramas del Congreso; mientras el Senado estableció reglas de paridad y consagró dos senadores por cada estado, cualquiera que fuera su población, en la Cámara de Representantes se buscó reflejar el balance demográfico, por lo que los estados tienen una representación diferenciada.³ Actualmente, esto tiene sus extremos en los 55 representantes de California, en tanto que Delaware, Alaska, Montana, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Vermont y Wyoming sólo tienen uno, cifra que, además, se reajusta cada diez años tras cada censo nacional de población.

Pero a las complejas reglas del equilibrio entre el poder central y el de los estados se agregó la introducción de diferentes instituciones hasta entonces inexistentes o muy débiles en el funcionamiento de otros regímenes políticos. Estados Unidos fue así el primer país que puso término a la sucesión dinástica propia de las monarquías —absolutas o constitucionales— que prevalecían en Europa. La idea nueva de la soberanía popular que radicaba el poder en los ciudadanos y les confería el derecho de elegir libremente a sus au-

² El sistema de elección popular del presidente se introdujo sólo en la elección presidencial de 1824. Anteriormente, los representantes de cada estado eran designados por las asambleas legislativas de estos, consagrándose desde entonces la norma de que tales compromisarios representan un número igual al total de senadores y representantes que envían al Congreso. La enmienda XII, ratificada en septiembre de 1804, luego complementada por las enmiendas XX y XXIII, consagró el sistema actual; la primera estableció reglas de sucesión en caso de muerte del presidente y la segunda limitó el ejercicio posible del cargo a dos mandatos presidenciales, buscando impedir en el futuro que esto ocurriera, debido a los cuatro períodos continuos que tuvo Franklin D. Roosevelt.

³ Desde que en 1812 el gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry, hiciera una grosera manipulación en la configuración de los distritos para representantes de su estado para favorecer a su partido —en ese entonces el Demócrata-Republicano— se ha hecho frecuente la reproducción de esta maniobra que distorsiona el correcto reflejo de la voluntad popular en muchos estados, la que se conoce como *gerrymandering* y constituye un defecto admitido del sistema político norteamericano.

toridades constituyó una modalidad que tuvo enorme legitimidad e impacto, por lo que acabó siendo mayoritaria en la escala global. La república y los valores republicanos fueron uno de los fundamentos originarios de la aplicación de la idea de que “todos los hombres nacen libres e iguales en derechos”.⁴

Estados Unidos consagró también la primera lista de garantías constitucionales de las que fueron titulares sus ciudadanos. Los derechos políticos planteados en el pensamiento iluminista europeo del siglo XVIII, tales como la libertad de pensamiento y opinión, la inviolabilidad del hogar, documentos y pertenencias, la libertad religiosa, la presunción de inocencia en las causas criminales o la “prohibición de castigos crueles o inusitados”, entre otros, fueron claramente establecidos en las diez primeras enmiendas constitucionales de 1791 —el llamado *Bill of Rights*— y son una clave de la cultura política estadounidense, que también reconoce un marcado individualismo.

Para resolver el dilema de una confederación formada por trece países ya existentes, los constituyentes de 1787 inventaron la idea de “un Estado formado por Estados”. El Estado federal norteamericano fue el primero en su género y tuvo particular influencia en nuestra región donde tal organización se aplica en los principales países: México, Brasil y Argentina.

Para evitar que alguno de los estados obtuviera la ventaja de ser la sede de los poderes federales, Estados Unidos estableció un pequeño territorio —el Distrito de Columbia— que es autónomo de los cincuenta estados que integran la confederación, y en donde tienen su asiento los tres poderes del Estado: la Casa Blanca, el Capitolio y la Corte Suprema.

Mientras todos los primeros Estados nacionales a contar del siglo XVI buscaron una unificación del poder político y el poder religioso —asignando a veces la titularidad de este último al jefe de Estado, como ocurriera en Inglaterra luego de la reforma de Enrique VIII de 1534 que estableció una Iglesia Nacional, separada de Roma y dirigida por el rey de Inglaterra—, Estados Unidos optó por la separa-

⁴ Esta idea acompañó toda la lucha de Estados Unidos contra Gran Bretaña y tuvo un unánime respaldo en la Convención de Filadelfia. El primer texto que le sirve de base es *The Common Sense*, escrito por Thomas Paine meses antes de la Declaración de Independencia de 1776.

ción de Estado e Iglesia, aunque se mantuvo una alta valoración de la actividad religiosa. Esta se encuentra siempre presente en las reflexiones de los presidentes, que juran ante una Biblia el cumplimiento de los deberes del cargo al asumir sus funciones. Por esto, el presidente Harry Truman declaró alguna vez que “la Biblia es el libro más importante en la historia de Estados Unidos”.

La Constitución de Estados Unidos, por otra parte, si bien desempeña un papel fundamental en la vida de la nación, dista de ser una carta de navegación desde la que se puedan comprender los cursos y transformaciones políticas. Ha cumplido 225 años de existencia y es probablemente una de las más breves del mundo con sólo siete artículos permanentes que establecen los criterios básicos de su organización política, pero carece de los complementos esenciales que por lo general se encuentran en este tipo de textos. Se trata, además, de lo que técnicamente se denomina una “Constitución rígida”, esto es un texto en extremo difícil de modificar. En un plazo de vigencia tan largo ha tenido sólo 27 enmiendas, aunque las modificaciones reales son apenas 15, pues las 10 primeras, aprobadas en 1791 —el *Bill of Rights*— se refieren a un asunto que había quedado pendiente cuatro años antes, las garantías fundamentales de los ciudadanos, mientras la enmienda XVIII, que prohibió la fabricación o importación de bebidas embriagantes en 1919, fue derogada por la enmienda XXI, sancionada en 1933, que puso término a las turbulencias del periodo de la Ley Seca. En cuanto a la sustancia de sus contenidos, con la excepción del *Bill of Rights*, el conjunto de las demás modificaciones resulta muy poco significativo, salvo las enmiendas XIII y XIV, establecidas al término de la guerra civil en 1865.

EL PRIMER GRAN AJUSTE

La enmienda XIII y, sobre todo, la XIV vinieron a redefinir el balance esencial de poderes entre el gobierno federal y los estados de la Unión, estableciendo ahora categóricamente la primacía del primero y sancionando con graves castigos cualquier nueva tentativa de insurrección o apartamiento del pacto federal originario. Además de estos hay que considerar que el acuerdo inicial para la formación de Estados Unidos en el siglo XVIII había dejado un importante

asunto pendiente: el del contenido y la orientación del proyecto económico que asegurara su dinamismo productivo. Ya en el debate de los representantes de las trece ex colonias se advirtieron dos visiones en torno a las cuales no fue posible tomar una decisión clara. Por un lado, avanzar en la búsqueda de un país basado en la primacía de su destino industrial, incluyendo las transformaciones manufactureras en un contexto de progresivos espacios urbanos y de una dinámica movilidad social. Por otro, estaba la opción de una nación que apostaba a mantener una agricultura tradicional con base en el modelo de la plantación y en la exaltación de la vida rural, lo que suponía el uso de grandes contingentes de esclavos para obtener las complicadas cosechas de algodón o tabaco, características de las explotaciones sureñas.

Durante casi setenta años, el sistema político de Estados Unidos arrastró esta contradicción no resuelta que condujo finalmente al gran conflicto civil de 1861 que tuvo un costo de más de 600 000 vidas humanas (Moore, 1966). Pero, en las enmiendas XIII y XIV se resolvió este asunto y se ajustaron cuentas con los vencidos, prohibiendo cualquier norma futura que restringiera los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de Estados Unidos o que privara a una persona de su vida, libertad o propiedad (secciones 1 y 3, enmienda XIV). Luego de la sanción de este texto desapareció definitivamente además el antiguo equilibrio entre el conjunto de los estados de la Unión y las prerrogativas del poder federal. Esto dejó abiertas las puertas para que se realizara más adelante un segundo ajuste que condujo a nivel central a la primacía del poder ejecutivo sobre el legislativo, algo que se afianzaría en el siglo XX, tras las dificultades provocadas por la gran depresión.

Una complicación adicional para que existan cambios constitucionales en Estados Unidos ha sido la exigencia establecida en 1933 por la enmienda XX, sección 6, que señala que cualquier reforma constitucional sancionada por el Congreso en Washington debe ser posteriormente aprobada por las asambleas legislativas de tres cuartas partes de los estados, dentro del plazo de siete años. Ha habido iniciativas muy importantes como la *Equal Rights Amendment*, sancionada en los años setenta por el Capitolio para perfeccionar la reforma de los derechos civiles de la década previa, que, sin embargo, no obtuvo dentro de ese tiempo la sanción de las tres cuartas partes de

los congresos estatales, lo cual impidió que se consolidara un significativo paso para el progreso social del país.

En todo caso, resulta claro que los norteamericanos conservan la sensación de que tienen el mejor sistema político existente. Esta fue una de las ideas que se asocian al famoso *Farewell Address* que Washington pronunció al dejar su cargo en 1796 y que constituye un documento clave y emblemático para entender la evolución política de Estados Unidos. Desde los orígenes de la nación, existe la convicción de haber consagrado un régimen político muy eficaz, con una gran precisión jurídica formal, lo que constituye un factor que dificulta su puesta al día o el ajuste de cualquiera de los principios y normas establecidas en su ordenamiento jurídico.

LOS CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL EJECUTIVO FEDERAL

Pero aunque las bases normativas de la organización política no se han modificado, y esto se debe tener en cuenta al examinar cualquier situación política —y por cierto la coyuntura actual— no ha ocurrido lo mismo con la matriz operativa del gobierno, que ha experimentado importantes transformaciones. Así, se presenta la paradoja de que un régimen político que ha mantenido intactos sus fundamentos constitucionales ha tenido en la práctica modificaciones muy profundas en cuanto a la forma cotidiana de su funcionamiento.

Las transformaciones en la administración civil del Estado

Un primer cambio significativo en esta dirección se experimentó a lo largo del siglo XIX. En la práctica inicial de los gobiernos norteamericanos hubo una enorme preeminencia de los partidos en el poder, que luego de conquistar la Casa Blanca, veían a la administración del Estado como un verdadero botín, por lo que ocupaban la totalidad de los cargos públicos —hasta los más modestos— con sus partidarios. Esto originaba un masivo desalojo de los anteriores funcionarios al producirse una alternancia en el ejercicio del poder. Estas prácticas fueron conocidas como el *spoils system* (sistema de despojo), que alcanzó su punto más alto en el gobierno de Andrew Jackson (1828-1836).

Pero las exigencias de favorecer la modernización y el progreso de Estados Unidos obligaron a corregir las prácticas clientelistas. Especialmente después de la guerra civil, Estados Unidos fue afianzando los criterios de un servicio civil del Estado, donde los servidores públicos son designados en función de sus capacidades profesionales, y tienen una carrera pública e inamovibilidades consagradas para el desempeño de sus funciones. Con el correr del tiempo, los nuevos criterios fueron dando lugar a una primacía de los cuerpos burocráticos en los principales departamentos y agencias públicas, verificando plenamente el principio de aumento del poder de la administración formulado a principios del siglo XX por Max Weber.⁵ En la práctica, este sustancial cambio en cuanto al funcionamiento de la administración pública ha acabado por establecer en Estados Unidos el fenómeno conocido como el “gobierno permanente”.

Al observar la organización y la aplicación de las diversas políticas públicas, vemos que los departamentos cuentan con un grupo de expertos y altos funcionarios que van formulando doctrinas y principios para orientar los asuntos a su cargo, los que luego se transmiten como verdades establecidas y buenas prácticas a los funcionarios que van ingresando a sus plantas. En no pocas ocasiones esas visiones no coinciden con los programas establecidos por los nuevos gobiernos que la ciudadanía elige. En esos casos, tiene lugar una activa disputa al interior de la administración entre el pequeño número de responsables políticos designados por el presidente (previa ratificación del Senado) y los funcionarios de carrera que controlan algunos niveles altos pero que además ocupan la gran mayoría de los puestos intermedios. Es sabido que en Estados Unidos los funcio-

⁵ En el tomo II de *Economía y sociedad*, al referirse a la “dominación burocrática”, Weber (1977) describe a la burocracia como “una de las expresiones sociales de más difícil destrucción”, a partir del proceso que lleva a una virtual perpetuación del cargo cuando se establece un servicio civil del Estado. Tal fenómeno es asociado por Weber al crecimiento del Estado y a la concentración de los medios materiales en manos de este, lo que provoca la superioridad de gestión del burócrata, que es un especialista que mancha sus conocimientos como secretos que le dan poder, mientras al “político diletante” se basa frecuentemente sólo en su intuición y en un conocimiento muy genérico de las políticas públicas que mancha. En los tiempos en que Max Weber escribió sus principales trabajos —entre 1900 y 1920— todavía no se configuraba la enorme influencia que las burocracias llegaron a tener más adelante, pero en sus reflexiones se halla establecido el fundamento de tal proceso.

narios tienen una postura más bien de equilibrio en el juego de las dos grandes visiones ideológicas del país, la conservadora y la liberal. Esta posición *middle of the road* de la burocracia choca especialmente con las visiones más radicales de tipo liberal o conservador, cuando esta es la posición de los nuevos equipos de gobierno, como ocurriera en las décadas de 1970 y 1980 en las administraciones de James Carter y Ronald Reagan, en cuanto a la orientación de la política exterior. En ambos casos, la burocracia del Departamento de Estado planteó un conflicto con los colaboradores políticos del presidente, en la primera situación en torno a los derechos humanos que impulsaba Carter, y luego criticando el excesivo apoyo inicial de Reagan a las dictaduras de seguridad nacional de América del Sur. En ambas situaciones, también, acabó por prevalecer el criterio de los funcionarios y lo propio ha acontecido en conflictos registrados en torno a la reforma de la energía o a las modificaciones de las reglas relativas al medio ambiente en otros departamentos.

Así, el importante juego del sistema burocrático que no tiene rango constitucional ni demasiados desarrollos de tipo jurídico, ha originado importantes acomodos en la forma en que opera el régimen político norteamericano.

El ajuste de los controles y balances del gobierno

Otro punto interesante es cómo funciona el sistema político desde que el presidente se constituyera en el actor central del sistema, ajustando, sin derogar, el sistema originario de *checks and balances*. Esto ocurrió una vez que Estados Unidos se convirtiera en una potencia imperial luego de la guerra contra España de 1898.⁶ A partir de ese momento, el poder ejecutivo federal fue desplegando un número impresionante de atribuciones, mayores que las de la cúpula de cualquier otro gobierno en los países desarrollados.

⁶ En *De la riqueza al poder*, Farced Zakaria analiza "los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos" y explica el tardío despliegue imperial de este país como un "poder sin expansión" en virtud del hecho posterior a la guerra civil de un período en que el Congreso tuvo mayor autoridad que el ejecutivo, lo que debilitó en extremo el dinamismo de la política exterior. Esta etapa él la sitúa entre 1865 y 1889, donde efectivamente existieron presidentes débiles, casi todos de un solo período, con la excepción del general Ulysses Grant.

El historiador Clinton Rossiter⁷ ha resumido estas enormes facultades en torno a diez ámbitos. De acuerdo con este recuento, el presidente de Estados Unidos es: el jefe del Estado; el jefe del gobierno; el conductor y responsable de la diplomacia y las relaciones exteriores; el comandante en jefe de las fuerzas armadas; el organizador de la agenda de las iniciativas legislativas; el líder del partido en el gobierno; el "decididor" de la guerra y la movilización de tropas; el administrador del arsenal nuclear y de su eventual empleo; el responsable —con enormes prerrogativas— de la marcha de la mayor economía del mundo, y el coordinador del bloque de países que defienden la economía de mercado y la democracia liberal.

Hay que indicar que, a primera vista, este enunciado tan abrumador deja la impresión de que alguien dotado con estas competencias necesariamente tendría que convertirse en un personaje con facultades absolutas y que esto debería llevar a un régimen prácticamente autoritario. Lo sorprendente ha sido que esto no ha resultado así por los importantes y efectivos contrapesos que ponen un límite a la discrecionalidad de la conducta presidencial, originando un juego político en que la Casa Blanca ha ido teniendo la iniciativa y las mayores prerrogativas pero numerosos otros actores políticos —públicos y privados— pueden cuestionar o enmendar sus proyectos si fuese necesario.

Estados Unidos puede ser visto así como un país con un régimen político que ha complejizado el sistema de controles y equilibrios, en que el presidente cuenta con enormes facultades y atribuciones, pero donde igualmente es muy fuerte la capacidad de fiscalización y control por parte de los otros poderes públicos federales y se advierte también una enorme influencia de numerosos actores de su sociedad civil.

El primero de estos contrapoderes ha sido el Congreso, donde pocas veces el titular del ejecutivo ha contado con mayoría en las dos

⁷ Rossiter (1965) alude a la teoría de la mayoría concurrente, tempranamente formulada por John Calhoun, que consiste precisamente en la complejidad del bloque que busca el predominio de la voluntad presidencial frente al que se opone a este; ambos han tenido constantes ajustes y cambios en la historia política de Estados Unidos, pero nunca se ha producido un desajuste que otorgue ventajas definitivas al presidente, aunque este sí ha podido ampliar y mejorar en forma constante su capacidad de gestión.

ramas legislativas. Esto ha permitido al Capitolio limitar efectivamente los proyectos presidenciales que no compartía, lo que ha hecho principalmente a través de la asignación de los recursos del presupuesto. (Ya el primer secretario del Tesoro, Alexander Hamilton, había llamado a este mecanismo "el poder sobre la bolsa"). Además de esto, el Congreso norteamericano ha desplegado sus prerrogativas fiscalizadoras especialmente a través de los comités y subcomités más poderosos como el de Medios y Arbitrios (*Way and Means*) o el de Relaciones Exteriores, que tienen efectivas capacidades fiscalizadoras y de control. Todavía, ante asuntos más graves, ha podido designar comisiones especiales de investigación o iniciar un *impeachment*.⁸

Un segundo factor correctivo del poder presidencial han sido las importantes atribuciones políticas que la Constitución asigna a la Corte Suprema de Justicia. Estados Unidos es un país que no tiene como muchos europeos un Tribunal Constitucional, por lo que la máxima instancia judicial tiene prerrogativas para pronunciarse —de modo inapelable— sobre todos aquellos asuntos que no le sean taxativamente negados. El hecho de que se trate de un cuerpo pequeño de sólo nueve miembros torna más posible el ejercicio de sus amplias atribuciones. Esta facultad ha sido sistemáticamente resguardada a lo largo de su historia, y sólo hay que recordar el decidido rechazo del Congreso a la iniciativa del presidente F. D. Roosevelt, en 1935, para tratar de aumentar a 16 el número de integrantes de la Suprema Corte con el propósito de lograr un manejo más flexible de esta entidad frente a las más polémicas medidas del *New Deal*.

A lo anterior, en la esfera pública, hay que sumar la constante interacción entre el presidente y los cincuenta gobernadores que

⁸ La fuerza del *impeachment* (acusación constitucional al presidente) y de las comisiones investigadoras especiales, que es muy grande, radica precisamente en su carácter excepcional. Se trata de instituciones que sólo se utilizan en situaciones extremas de crisis o frente a climas de gran polarización entre la oposición parlamentaria y el ejecutivo. En toda la historia de Estados Unidos se han formalizado sólo dos de estas acusaciones, una contra el presidente Andrew Johnson, vicepresidente que sucedió a Abraham Lincoln tras su muerte en 1865, y otra en contra del presidente Bill Clinton en su segundo mandato en 1998. También esta institución estaba en los inicios de su formalización con un previsible resultado desfavorable para el presidente cuando Richard Nixon renunció a su cargo el 9 de agosto de 1974. En materia de la actividad especial de investigación, el trabajo más importante de las últimas décadas fue el que condujo el senador por Idaho, Frank Church, en 1975, para el estudio de las actividades encubiertas de la comunidad de inteligencia.

encabezan los estados. Cada vez que un proyecto presidencial afecta los intereses de un estado determinado, los gobernadores, respaldados habitualmente por los congresistas federales y los integrantes del poder legislativo estadual acuden a la Casa Blanca a plantear sus posiciones, organizando en sus estados campañas que pueden causar gran impacto, y que, muchas veces, han llevado a la anulación o postergación de importantes iniciativas del ejecutivo.

Por ello se puede decir que la acción, a veces coordinada, de otros poderes y entidades públicas ha podido colocar límites efectivos a la discrecionalidad presidencial. Y esta percepción resulta todavía más clara si se incorpora al análisis a los numerosos actores privados que participan en el juego político, varios de ellos sumamente poderosos. Para empezar, en un país que se ha identificado con el fomento de la libre empresa encontramos el rol de las agrupaciones empresariales —desde la Cámara Nacional de Comercio a la Asociación Nacional de Industriales— así como entidades que agrupan a productores de un rubro específico como los del automóvil, la actividad siderúrgica o la industria aeronáutica. Desde los años sesenta, esto se fue reforzando con algunos grupos interempresariales que tuvieron una inmensa capacidad de *lobbying*⁹ en el Congreso, tales como la *Business Round Table*, que cada vez que surgía un proyecto desfavorable para algún interés empresarial, organizaba y traía a Washington a los más influyentes interlocutores para un diálogo con los congresistas de las comisiones legislativas que tramitaban el proyecto, los secretarios de los departamentos respectivos y el mismo presidente. Asimismo, desde el término de la segunda guerra mundial se afianzó el poder de los grandes periódicos al punto que una editorial de *The New York Times* o *The Washington Post*,¹⁰

⁹ Se estima que actualmente existen en Washington doce mil oficinas que realizan actividades de *lobby*, desde estudios profesionales de abogados hasta entidades especiales, lo que da un promedio de casi treinta lobbistas por cada congresista del Capitolio. Naturalmente, los temas que abarca el trabajo de estos grupos son del más variado alcance en cuanto a las decisiones que adoptan el gobierno y el Congreso.

¹⁰ La preparación de las investigaciones del Congreso en contra del gobierno del presidente Richard Nixon tuvo su origen en el sistemático trabajo de investigación periodística de los reporteros de *The Washington Post* Carl Bernstein y Robert Woodward, que fueron urdiendo la trama de responsabilidades que comenzó en el grupo delictivo que asaltó la sede de campaña del Partido Demócrata, hasta involucrar en dicha operación a altos consejeros especiales del presidente y al procurador general

conmocionaban a la Casa Blanca y al gabinete, y podían cambiar la tendencia favorable o negativa ante una iniciativa en la Cámara de Representantes y el Senado. Y lo propio se puede decir de otras importantes instituciones que funcionaron como efectivos grupos de presión sobre las decisiones del ejecutivo y el legislativo, tales como la actividad de las principales Iglesias y confesiones religiosas, los círculos académicos especializados de las principales universidades, el parecer de las minorías étnicas en relación con los temas que afectaban a sus países originarios, o el planteo de las grandes organizaciones sindicales empezando por la AFL-CIO.¹¹

LOS AJUSTES EN LA OPERACIÓN DE LA PRESIDENCIA: EL OCASO EN LOS AÑOS DE LA PRESIDENCIA IMPERIAL¹²

Para entender en profundidad la forma en que llegó a funcionar el régimen político norteamericano luego del término de la segunda guerra mundial es necesario recapitular los importantes cambios en la organización de la Casa Blanca que introdujo el presidente Franklin D. Roosevelt para manejar las complicadas secuelas de la crisis económica que estallara en 1929. Hay pocas etapas de confrontación más áspera, y a ratos feroz, entre los sectores conservadores del Capitolio y las posturas liberales del gobierno, como las que se produjeron en la década de 1930.

de justicia. Dicho trabajo llevó a *The Washington Post* a la cumbre de su influencia sobre el *establishment* político norteamericano.

¹¹ En 1955 se logró la fusión de la American Federation of Labor y el Congress of Industrial Organization, alcanzando un número superior a los 15 millones de afiliados. En el tiempo de la segunda revolución industrial, que se consolidó en Estados Unidos al término de la primera guerra mundial, la dinámica social estuvo marcada por grandes negociaciones entre el ámbito empresarial y el de los trabajadores que, dentro de un espíritu de adhesión al sistema económico existente, negociaban su participación en la distribución del ingreso. Esto se ha modificado recientemente, tanto por la influencia antisindical de las visiones neoconservadoras como por los cambios en la estructura empresarial introducida por la tercera revolución científico-técnica. Así, la membresía de la AFL-CIO se ha reducido en forma constante y en 2005 esta ha vivido una fractura al establecerse una nueva organización sindical, la *Change to Win Federation*.

¹² Hemos tomado esta expresión del título del célebre trabajo del historiador Arthur Schlesinger (1973), *The Imperial Presidency*, redactado precisamente en medio del debate sobre la situación del presidente Nixon en relación con el caso Watergate, donde se abogó por un ordenamiento más racional y equilibrado de las prerrogativas presidenciales.

El último de los tres presidentes republicanos que gobernaron en los años veinte, Herbert Hoover, tenía acendradas visiones conservadoras y, una vez que estalló la crisis, apostó a la idea de que sólo eran necesarios mínimos esfuerzos por parte del gobierno para superar la situación, ya que él creía que el ciclo de negocios se restablecería de un modo automático sin intervención del ejecutivo. En lo profundo, Hoover consideraba que la prosperidad estaba nuevamente a la vuelta de la esquina. Esto lo llevó a una completa falta de actividad que agravó cada vez más las cosas, lo que abrió camino a una propuesta de activa acción estatal que llevó a la derrota republicana en la elección de 1932 y a la llegada de Roosevelt a la Casa Blanca en enero de 1933. A esas alturas, el desempleo alcanzaba ya más de 25 por ciento de la fuerza de trabajo. A partir de ese momento, los intentos del nuevo gobierno para incrementar la acción del Estado y abrir cauce al *New Deal* hallaron tremendos obstáculos y en muchos momentos originaron la oposición concertada de los republicanos en el Congreso y de un grupo de jueces conservadores en la Corte Suprema. Cada nuevo proyecto del presidente Roosevelt dio lugar a una dura batalla con la oposición, por lo que sus logros fueron apenas parciales. Esto hizo que, apenas obtuvo su primera reelección, buscara, en 1937, un fortalecimiento de las capacidades y atribuciones de la Presidencia. Para ello obtuvo la ayuda de uno de sus más directos colaboradores, Louis Brownlow, quien, con un grupo destacado de académicos y altos funcionarios, preparó el informe que llevó a la reorganización de la presidencia.¹³

El *Brownlow Report*, concluido en 1939, recomendó un considerable reforzamiento de la asistencia y apoyo con que contaba el presidente para realizar su trabajo, y condujo a la creación de la Oficina Ejecutiva del Presidente. En un primer momento, esto se tradujo en un aumento considerable del número de expertos y asesores que trabajaban directamente junto al titular de la Casa Blanca, lo que fue dándole una capacidad para contrarrestar y replicar algunos criterios que presentaban los funcionarios de carrera de los diversos departamentos, distantes de las orientaciones y el espíritu de una

¹³ Hess (1976) describe detalladamente el surgimiento y las funciones de la Oficina Ejecutiva del presidente. Otro texto importante en este rubro es Edwards, Shull y Thomas (1985).

fuerte iniciativa pública que caracterizaba la actividad presidencial. Terminada la guerra, el trabajo de la Oficina Ejecutiva del Presidente se complementó con la adscripción en ella de diversos organismos nuevos, creados con el propósito de dar al jefe del ejecutivo la capacidad efectiva de dirigir y armonizar las diversas políticas públicas del país. Esto llevó a la creación del Consejo de Seguridad Nacional como un órgano de coordinación de los proyectos en el campo de la política exterior y la defensa,¹⁴ a lo que se agregó un fortalecimiento de la Comunidad de Inteligencia y la radicación de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), al interior mismo de la Casa Blanca. En el campo económico, se estableció un Consejo de Asesores Económicos, encabezado por tres economistas de primer nivel que suministraron directamente ideas al presidente acerca de las políticas económicas y los proyectos productivos de la nación. Junto con ello, se radicó, también en la Casa Blanca, la Oficina de Administración y Presupuesto (Office of Budget and Management), y en los años sesenta se creó la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (Office of the United States Trade Representative) para manejar todas las negociaciones internacionales en este rubro.

De esta manera, sin modificarle ni una coma a la Constitución y a través de un conjunto de leyes diversas, se cambió la naturaleza esencial de la presidencia, incorporando, junto al presidente, a poderosas instituciones y calificados asesores con mayor capacidad para conducir la vida del país en sus más decisivos planos. Desde entonces, el poder ejecutivo se ha convertido en una maquinaria sumamente compleja y fuerte en la que es posible distinguir entre una "presidencia personal", organizada en torno a la Oficina Ejecutiva del Presidente, y la antigua "presidencia institucional", que conforman los funcionarios de los departamentos y agencias del gobierno federal. La sumatoria en recursos y poder de decisión de la primera ha permitido, desde entonces, contrabalancear las tendencias a la autonomía de las decisiones de las burocracias especializa-

¹⁴ La National Security Act que estableció este Consejo se aprobó en julio de 1947, cuatro meses después de que el presidente formulara la doctrina Truman, que los historiadores consideran el inicio formal de la guerra fría. La ubicación en la misma Casa Blanca del Consejo de Seguridad Nacional da cuenta de la amplia voluntad de los dos partidos para reforzar la acción del gobierno en ese contexto.

das, lo que hace todavía más sofisticado el funcionamiento de los engranajes del gobierno federal norteamericano.

El examen contrastado de las inmensas atribuciones del ejecutivo frente a las capacidades de freno, fiscalización y juicio crítico de los restantes poderes del Estado federal, de las atribuciones de los estados de la Unión y del extenso juego de influencias y presiones de los organismos de la sociedad civil ha tenido, paradójicamente, el efecto de producir otra clase de equilibrio político —distinto del consagrado en los orígenes—, lo que ha incrementado la intervención de múltiples interlocutores en torno a cada uno de los asuntos que el gobierno tiene que decidir.

En los años de la guerra fría encontramos, además, una situación de diálogo permanente entre los dos grandes partidos, que llevaba a la obtención de importantes acuerdos en el Congreso y en la actividad de los estados, en torno a aquellos asuntos —que se fueron ampliando— relativos a una definición muy amplia de lo que se entendía como parte del "interés nacional norteamericano". En el Congreso, esto originó la vigencia del denominado *bipartisan approach*, cuyo origen se debe también a la agudeza del presidente Franklin D. Roosevelt en las etapas finales de la segunda guerra mundial. Tras advertir en la Conferencia de Teherán de 1943 (junto a Winston Churchill y Josef Stalin) la magnitud e importancia de los acuerdos que debían adoptar los vencedores de la guerra, el presidente decidió incluir en las negociaciones y en la preparación de sus propuestas a uno de los líderes más importantes del Partido Republicano, el senador Arthur Vandenberg, lo que posibilitó la formulación de la nueva estrategia internacional de Estados Unidos con gran armonía en cuanto a su contenido.

Esto se reafirmó todavía más cuando el presidente Harry Truman debió hacer frente a las ofensivas soviéticas y, con ocasión de la guerra civil griega, proclamó en marzo de 1947 la doctrina Truman, en que ofreció la ayuda civil y militar de su país a todos los países amenazados por el comunismo para que pudieran seguir formando parte del "mundo libre". De este modo, en las primeras dos décadas y media de la guerra fría se registró un amplio acuerdo de las fuerzas políticas y los poderes públicos norteamericanos en todo lo relativo al manejo de las cada vez más complicadas relaciones con la Unión Soviética. Pronto, estos acuerdos se fueron extendiendo a otros

asuntos complementarios de la estrategia internacional, como el abastecimiento de energía, los programas de ayuda militar y los de cooperación o asistencia a los países en desarrollo.

El arco de las iniciativas cubiertas por este acuerdo fue muy extenso y acabó por originar lo que después se llamó "políticas de Estado", esto es, asuntos importantes de la actividad pública de Estados Unidos en que las bases fundamentales del quehacer se hallaban definidas por un consenso entre los dos grandes partidos que era estable y no se modificaba en las situaciones de alternancia del poder. Estos mecanismos, naturalmente, otorgaron al gobierno norteamericano gran capacidad para actuar con eficacia frente a un poder altamente centralizado y coordinado como era el del Kremlin. Así, la primera fase de la guerra fría, que se extiende hasta 1970, resulta el momento de mayor fortaleza política de Estados Unidos, por una parte, y de mayor coordinación y armonía en la toma de decisiones, por la otra.¹⁵

Es importante, además, considerar que en esa época no existían diferencias ideológicas tan considerables como las de hoy entre demócratas y republicanos. Por una parte, el enfrentamiento del proyecto comunista provocaba un gran consenso en torno a la defensa del modo de vida americano. Pero por otra —y esto es todavía más importante— tanto el Partido Demócrata como el Republicano tenían un juego de ideas y posiciones más amplio, que ahora ha desaparecido. En el Partido Demócrata había una clara mayoría liberal en torno al proyecto rooseveltiano, pero también —y esto era un remanente de la guerra civil— las organizaciones demócratas del sur sostenían posturas muy conservadoras y apoyaban abiertamente la discriminación racial y la segregación de la población de color en sus estados. Aunque por momentos esto provocó una considerable rebelión, como ocurriera con la candidatura presidencial independiente del gobernador demócrata de Carolina del Sur, Strom Thurmond, contra el presidente Harry Truman en las elecciones de 1948,¹⁶ el

¹⁵ También dicho periodo coincide con el periodo de mayor crecimiento económico y competitividad industrial de Estados Unidos desde los años veinte. Al respecto, véase Van der Wee (1986: 15-325).

¹⁶ Strom Thurmond fue el político norteamericano con una actividad más prolongada en el siglo xx. Inició su trayectoria política como gobernador de Carolina del Sur en 1947 y luego permaneció en el Senado en representación de su estado entre 1954

grueso de la estructura demócrata sureña se mantuvo dentro del partido, sosteniendo sus ideas y dificultando los proyectos que tendían a poner fin a la discriminación de la población afroamericana. Estas tensiones resistieron las campañas por los derechos civiles de los años sesenta, y fue sólo a partir de la emergencia del pensamiento neoconservador en el Partido Republicano que se rompió esta contradictoria adhesión de los grupos conservadores radicales del sur al Partido Demócrata.

En el Partido Republicano, por su parte, existió durante largo tiempo un núcleo político moderado, bastante cercano a las posturas centristas, que tenía disposición al diálogo y al acuerdo con la mayoría liberal del Partido Demócrata. Una figura significativa de esta postura fue el gobernador de Nueva York, Nelson Rockefeller, que en varias ocasiones fue propuesto como un posible candidato presidencial del partido. El giro a una derecha radical más monolítica se inicia entre los republicanos con la candidatura del senador Barry Goldwater en las elecciones presidenciales de 1964. Aunque este tuvo un resultado electoral desastroso, durante esa campaña los núcleos partidarios que lo sostuvieron ganaron el control definitivo del partido en numerosos estados. Esto preparó una ofensiva mucho más articulada y consistente que se materializó luego de la caída de Nixon, en las elecciones de 1976 y 1980, ya bajo el liderazgo del ex gobernador de California, Ronald Reagan.¹⁷

y 2003; falleció en el ejercicio de su cargo a la edad de 100 años. Es además una figura que simboliza en su biografía los cambios partidistas que ya hemos señalado. Demócrata hasta 1964, pasó al Partido Republicano para apoyar la candidatura de Barry Goldwater, perteneciendo en su nuevo partido al ala más conservadora. En su candidatura presidencial de 1948, Thurmond obtuvo poco más de un millón de votos sobre un total de más de 48 millones, pero como su votación se concentró en los estados racistas del noreste de la nación, consiguió 39 delegados en el Colegio Nacional.

¹⁷ Aunque Ronald Reagan sólo se vinculó al núcleo de teóricos neoconservadores un par de años antes de la elección presidencial de 1980, comparte con varios de ellos un pasado progresista, pues fue un auténtico liberal en la etapa en que se desempeñó como presidente del Sindicato de Actores Cinematográficos en Hollywood en los años cuarenta. Luego de retirarse de esa actividad, comenzó a trabajar como director de Comunicaciones de la empresa General Electric y fue asumiendo las actitudes empíricamente conservadoras que lo llevaron a la gubernatura de California entre 1967 y 1975. Sus fuertes reparos a la política de detente y a la estrategia internacional del presidente Nixon prefiguraban, en todo caso, las posturas más articuladas que posteriormente adoptó.

El resultado de este doble proceso —de supresión de la influencia de los grupos conservadores y racistas del sur en el Partido Demócrata y de la completa marginalidad de los sectores moderados en el Partido Republicano— ha tendido a hacer más monolíticos, desde el punto de vista de las ideas y doctrinas, a ambos partidos y ha ofrecido mayores oportunidades a los grupos situados en las puntas del espectro ideológico para tener un control más efectivo en ambos, especialmente en el Partido Republicano.

El término del funcionamiento de los partidos políticos de Estados Unidos como fuerzas amplias con ideologías híbridas, capaces de albergar en su interior a diferentes visiones del hombre y el mundo, ha tenido su correlato en un descrédito creciente de la acción pública y en un funcionamiento menos productivo del gobierno y del Congreso. Entre 1964 y 1994 la confianza en el gobierno cayó de 76 a 21 por ciento, una impresionante cantidad de 55 puntos en sólo treinta años (Bok, 2001: 3-4, esp. caps. 1 y 2: 18-62). Para esa última fecha, 70 por ciento de las personas que respondieron una encuesta de opinión consideraba que cuando el gobierno abordaba un *issue* creaba muchos más problemas de los que resolvía. Los mismos ciudadanos consideraban en los primeros años de la posguerra fría que el gobierno federal dilapidaba 50 por ciento o más de los fondos que se le asignaban para resolver los problemas del país (Bok, 2001: 4).

Al revisar el funcionamiento político de Estados Unidos desde la crisis de los años setenta se pueden advertir con mayor nitidez las tendencias de cambio más recientes que han debilitado el funcionamiento de la presidencia y del régimen político.

En verdad, las cosas comenzaron a cambiar en los inicios de la segunda presidencia de Richard Nixon, a comienzos de 1973. El factor que produjo este cambio tuvo un alcance muy profundo que se vincula a los fundamentos teóricos del funcionamiento del gobierno. Desde el comienzo de su historia —probablemente por el impacto religioso subyacente en la actividad pública— la idea del “bien” y el “mal” ha estado frecuentemente presente en la sociedad norteamericana. Quienes exaltaban el sistema decían que este contenía mecanismos que impedían la llegada a la cúpula del gobierno de personas con visiones morales equivocadas o capaces de representar intereses ilegítimos. Desde el principio se tuvieron aprensiones de que algunos actores políticos podían usar el poder

torcidamente y también que se pudiera abusar de él, pero siempre se confiaba en las restricciones que colocaba la actuación del ejecutivo, que se consideraban esparcidas por toda la Constitución. Por lo mismo, se aceptaba ampliar las prerrogativas del presidente porque se creía que existían vallas para impedir la filtración de cualquier conducta inmoral o ruin en el comportamiento presidencial. Esto, entre otras cosas, pasaba por el riguroso juicio ético de una ciudadanía que se sentía capaz de frenar la conducta de líderes populistas o con posturas extremas como ocurriera con el gobernador y senador de Luisiana Huey Long en los años treinta o con el senador Joseph McCarthy y los excesos de su Comité de Actividades Antiamericanas a principios de los cincuenta. En suma, se creía que figuras extremistas podían alcanzar elevadas posiciones en el sistema político norteamericano, pero que el sentido común y el juicio ciudadano siempre les impedirían llegar a la cima de la Casa Blanca.¹⁸

Estas visiones fueron las que se pusieron en juego en el caso Watergate, donde un asunto inicialmente menor —el asalto nocturno a una sede del Partido Demócrata— durante la elección presidencial de 1972 fue escalando en su impacto debido a las investigaciones del Congreso y a las revelaciones periodísticas publicadas por el periódico *The Washington Post*, hasta incluir a poderosos asesores y miembros del gabinete del presidente Richard Nixon que, finalmente, precipitaron la caída del propio presidente y su renuncia en agosto de 1974. El avance progresivo de esta investigación periodística y luego parlamentaria tuvo el efecto de mostrar al pueblo norteamericano que el poder de la Casa Blanca podía ser usado también con un propósito ilegal, encarnando “las fuerzas del mal” en la cima de su modelo político.

La brecha de legitimidad que este episodio produjo afectó decisivamente el poder de la presidencia y la discrecionalidad de su ejercicio, tal como se habían conocido hasta ese momento. El efecto

¹⁸ La designación de Gerald Ford ya había representado, en 1974, un primer esfuerzo de los republicanos por favorecer una imagen de limpieza y respetabilidad en el gobierno. Ese intento no alcanzó a dar resultados suficientes precisamente por su pertenencia al partido al que la opinión pública juzgaba. El presidente que lo sucedió —James Carter— sí logró el propósito de relegitimación de la Casa Blanca, pero no pudo satisfacer las exigencias de eficacia en su gestión y eso —más la crisis de los rehenes en Irán— llevó a su reprobación en las elecciones de 1980.

de las elecciones de medio periodo de 1974 marcó un gigantesco retroceso para el Partido Republicano y luego en 1976 llevó al triunfo del abanderado demócrata James Carter. Consolidando esta percepción, Carter se impuso en el Partido Demócrata y en el país por sus atributos de decencia y confiabilidad que lo dejaban fuera del negativo juicio ético hacia los políticos del *establishment* de Washington. Carter reunía cuatro atributos. Era a la vez un gobernador del interior (Georgia), un empresario mediano, un ex oficial de la Marina y un predicador de la Iglesia Bautista. Su triunfo electoral mostró hasta qué punto el reto principal de la política post-Watergate era relegitimar el sistema político y volver a lograr una transparencia de comportamientos en la Casa Blanca.

En parte por una autorrestricción de sus facultades o porque éstas fueron recortadas por decisión del Congreso y la presión de la opinión pública, los presidentes norteamericanos de los últimos dos decenios de la guerra fría —el periodo inaugurado con la política de *detente*— ejercieron prerrogativas mucho más moderadas que las de sus antecesores.

Esto coincidió con el agotamiento del principal proyecto nacional del siglo xx: la propuesta liberal implementada por Franklin D. Roosevelt a partir del *New Deal*, en respuesta a la gran depresión de 1929. Su proyecto incluía un papel muy activo del Estado y la aplicación de la política fiscal compensatoria, característica de las enseñanzas keynesianas. Asimismo, se ocupaba de apoyar con recursos y programas públicos a los sectores más afectados por la crisis. En 1934, más de cuatro años después de iniciada la recesión —el “martes negro” de octubre de 1929— el gobierno todavía asistía con alimentos, acceso a la salud y bonos de vivienda a unos 16 millones de americanos que habían perdido el trabajo y visto afectadas sus condiciones básicas de vida. En esos años se puso en marcha también un importante programa de obras de infraestructura que cambió el perfil del país, desde las grandes autopistas hasta iniciativas de modificación de los cursos fluviales, como el proyecto Tennessee Valley Authority (TVA). Los planes del presidente Roosevelt llevaron al Partido Demócrata a una aceptación explícita del *big government* y a una expansión significativa de los recursos considerados en el presupuesto federal. Naturalmente, esta tendencia a la ampliación gubernamental se reforzó aún más luego de la entrada de Estados Unidos

en la segunda guerra mundial, puesto que la economía de guerra supone siempre un manejo reforzado de la autoridad pública para producir la impresionante cantidad de armamentos y pertrechos que permitieron ganar esa guerra.

Una coalición electoral característica de esos años, formada por trabajadores sindicalizados, intelectuales progresistas y la población de color dio una base numérica estable a semejantes proyectos. Esto permitió que entre enero de 1933 y enero de 1953 los demócratas tuvieran el control de la Casa Blanca. Durante ese tiempo, en algunos momentos, muchos creyeron que se había construido una hegemonía electoral permanente en el país. Finalmente, cuando el general Dwight Eisenhower trajo de vuelta a los republicanos al gobierno en sus dos mandatos de los años cincuenta aplicó una política situada a mitad de camino entre los programas demócratas y republicanos, lo que no hizo otra cosa que confirmar la fortaleza de las visiones impuestas por Roosevelt. Luego, al recuperar los demócratas el poder en las administraciones de John Kennedy y Lyndon Johnson, volvieron a cobrar fuerza las iniciativas estatales en el campo social, aunque ya la situación objetiva del funcionamiento económico del país y las crecientes críticas a los excesos del *big State* fueron quitando espacio y prestigio a esas actividades. Los cambios internos verificados en Estados Unidos —reducción gradual del número de trabajadores sindicalizados, aumento de una clase media independiente y reforzamiento del poderío de las grandes corporaciones—, por otra parte, contribuyeron también a acotar el peso de la plataforma y coalición electoral que daba ventajas a los proyectos y candidatos demócratas.

CONFLICTOS Y TENDENCIAS RECIENTES EN LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS

El cambio más importante registrado en la política norteamericana del periodo posterior a la crisis de Watergate se produjo en la segunda mitad de los años setenta con el surgimiento del pensamiento neoconservador.¹⁹ Esto cambió profundamente la relación entre los

¹⁹ Para apreciar el carácter exhaustivo del seguimiento de la política norteamericana en México y de la adecuada valoración del pensamiento neoconservador, así como de los contenidos programáticos del gobierno de Reagan que los recogieron, puede verse CIDE (1981).

dos grandes partidos. Hasta ese momento, los demócratas habían contado con un proyecto nacional articulado, que contaba con el prestigio de haber sacado a Estados Unidos de la mayor crisis de su historia. Este se basaba en un liberalismo explícito y avanzado, de acuerdo con la definición ideológica de este término en la Unión Americana. Esto les había dado una fuerte base de respaldo que había hecho del tiempo posterior a la Gran Depresión una época dominada por los demócratas, que habían ganado ocho de las doce elecciones presidenciales realizadas entre principios de los treinta y comienzos de los setenta.

Pero, como nada dura para siempre, los factores de la hegemonía demócrata y su coalición se fueron agotando claramente y esta situación llegó a su clímax cuando se presentó la crisis de principios de los años setenta marcada por las secuelas del Watergate, el fracaso de la guerra de Vietnam y la crisis económica caracterizada como *stagflation*. A esas alturas el respaldo a la acción pública y a los programas sociales había decaído y el bloque de apoyo a su proyecto había perdido fuerza. De este modo, las dificultades vividas por Estados Unidos en esa década se convirtieron en un impulso para plantear la reducción del tamaño del Estado, una menor intervención gubernamental en los asuntos económicos y el recorte de los programas sociales, junto con un reforzamiento del gasto y la actividad militar para evitar nuevos retrocesos que favorecerían a la Unión Soviética, luego de la pérdida de aliados políticos en Irán, Nicaragua, El Salvador, Etiopía y las colonias portuguesas ya independizadas de Angola, Mozambique y Guinea Bissau, durante la administración Carter.

Este fue el contexto en que un grupo de destacados intelectuales que trabajaban en las principales universidades del país y que en su mayoría tenían un pasado liberal y hasta radical²⁰ se asociaron

²⁰ La figura más ilustrativa de este grupo fundacional del pensamiento neoconservador es Irving Kristol, quien luego de ser dirigente de una organización trotskista en su juventud se convirtió en el coordinador y principal impulsor del pensamiento neoconservador, papel que mantuvo hasta su muerte en 2009. Kristol actuó en estrecha asociación con otros dos académicos de primer nivel: Daniel Bell y Nathan Glazer, y fue capaz de atraer a su equipo de trabajo a otros dos científicos sociales de gran prestigio e influencia como Samuel Huntington y Seymour Martin Lipset. El trabajo coordinado de estos académicos dio lugar al surgimiento del pensamiento neoconservador, denominación inicialmente despectiva que ellos asumieron con entusiasmo para caracterizar a su grupo.

para dar forma al pensamiento neoconservador como una visión integral que buscaba ordenar el futuro de Estados Unidos sobre la base de combatir el *big government*, la existencia de una “burocracia social” que ellos consideraban que sacaba provecho de los programas de ayuda gubernamentales y devolver impulso a una fuerte política de enfrentamiento con la Unión Soviética para recuperar posiciones en el mundo.

En sus orígenes, esta corriente neoconservadora actuó en forma independiente de los dos principales partidos. Pero muy rápidamente sus principales integrantes establecieron un vínculo estrecho con el sector más radical del Partido Republicano, al cual suministraron una visión teórica de la que carecía, respaldando decisivamente el ascendente liderazgo de Ronald Reagan. Si bien el núcleo neoconservador inicial trabajaba en el campo de la filosofía política y los sistemas de gobierno, muy pronto se asociaron con otros grupos de la misma inspiración que les fueron dando una proyección complementaria en áreas como la teoría económica, la geopolítica, las concepciones religiosas fundamentalistas o la nueva teoría de las comunicaciones. Esto hizo que, por primera vez, una corriente conservadora dispusiera de una concepción amplia del mundo y la historia, precisamente en el momento en que se agotaba la vitalidad de las posturas que por largo tiempo habían animado la conducta de los demócratas.

Los republicanos pasaron a la ofensiva en el campo de las ideas y lo hicieron con un decisivo patrocinio de núcleos corporativos del sector empresarial que lograron difundir en poco tiempo esas ideas a través de los más variados medios de comunicación social. Una “Iglesia electrónica” de predicadores evangélicos llegó a una audiencia de muchos millones de espectadores en la televisión y los *think tanks*, situados más a la derecha,²¹ financiaron y promovieron

²¹ El *think tank* más importante para los proyectos neoconservadores fue el “American Enterprise Institute” (AEI), que desde sus orígenes en 1938 buscaba “defender las instituciones de libertad y capitalismo democrático en Estados Unidos”. Allí trabajó Kristol, y desde el AEI se decidieron y financiaron muchos libros y textos de propaganda, que buscaban influir en la nueva batalla por las ideas que este sector de la derecha norteamericana emprendió. En ese trabajo, recibieron gran apoyo de algunas instituciones académicas, como la Hoover’s Institution on War, Revolution and Peace de la Universidad de Stanford y el Center for Strategic and International Studies, que agrupaba a un núcleo de expertos geopolíticos conservadores que se proponían desarrollar “la ‘gran estrategia’” que Estados Unidos debía implementar en el ámbito mundial.

investigaciones, estudios y publicaciones sobre los nuevos temas, que acentuaron el dinamismo neoconservador en la confrontación de ideas con las visiones liberales. De esta manera, en la elección presidencial de 1980 se asistió al inusitado espectáculo de un grupo de liberales desconcertados y a la defensiva, mientras avanzaba, en todos los frentes, una asertiva propuesta de los teóricos neoconservadores. En cierto sentido, esa confrontación tuvo un significado de alcance estratégico. No sólo llevó a Ronald Reagan a la presidencia en enero de 1981, sino que estableció un generalizado descrédito de las políticas públicas, del gasto social y de la acción gubernativa en casi todos los frentes. El *small government*, las reducciones presupuestarias y la rebaja de impuestos para los sectores de mayores ingresos pasaron a ser ideas aceptadas por buena parte del electorado norteamericano, sin que los demócratas pudieran construir una nueva visión articulada y convocante como la que habían tenido anteriormente. Por esta razón, lo acontecido en los dos periodos de la administración Reagan (1981-1989) puede considerarse un punto de inflexión que dio inicio a la etapa más reciente de la política norteamericana, que se potenció con un último elemento de gran legitimación como fue el colapso de la Unión Soviética y los países del Pacto de Varsovia, a finales de los años ochenta.

Desde entonces, la primacía neoconservadora ha sido considerable dentro de las filas republicanas, sólo que los continuadores del núcleo fundacional no han tenido el mismo vigor ni creatividad para enfrentar los nuevos problemas de Estados Unidos (De la Cuesta y Velasco, 2013). Los demócratas consiguieron entonces buenas respuestas, aunque sólo de tipo programático, en las dos elecciones ganadas por Bill Clinton en 1992 y 1996 y, sobre todo, pudieron exhibir buenos resultados económicos en un momento en que prevalecían a escala global las visiones de Estados Unidos como una primera potencia renacida, capaz de dominar al mundo a partir de los dictados unipolares de Washington.

Las dos etapas de la administración de George Bush hijo en este contexto constituyen un periodo especial, inicialmente dinamizado por la discrecionalidad que otorgó a la Casa Blanca la respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001, en especial bien capitalizados por el vicepresidente Richard Cheney y el secretario de Defensa Donald Rumsfeld. Pero muy pronto esto fue ensombrecido por las

discutibles decisiones de invadir Afganistán en 2001 e Iraq en 2003, en el marco de una nueva Estrategia de Seguridad Nacional²² que propiciaba el combate al terrorismo a escala global y las intervenciones militares preventivas. Para terminar de complicar las cosas, a la administración Bush le explotó en las manos la recesión que se inició el 15 de septiembre de 2008 con la quiebra del histórico banco Lehman Brothers, que tenía más de 150 años de funcionamiento en el sector financiero norteamericano. Muy pronto se comprobó que tal recesión era la más grave ocurrida desde 1929 y que los efectos sociales de la burbuja hipotecaria dañaron severamente a amplios sectores de las capas medias, lo que agravó el efecto producido por el rápido incremento de las tasas de desempleo. Esto volvió a hacer posible una dinámica respuesta de los demócratas que llevó en 2008 a Barack Obama a la Casa Blanca luego de una de las campañas electorales más masivas y participativas en la historia reciente de Estados Unidos. La amplia movilización de jóvenes, mujeres y una mayoría de las minorías étnicas latina y afroamericana pareció establecer una nueva coalición en la política, al tiempo que las articuladas intervenciones del primer candidato de color daban la fuerte sensación de que emergía un nuevo proyecto y un liderazgo demócrata de alcances estratégicos. Todo esto, sin embargo, tuvo más visos de apariencia que de un cambio efectivo. Muy poco después de llegar al poder, el presidente Obama, pese a tener mayoría en las dos ramas del Congreso, se encontró con dificultades de todo tipo para enfrentar la crisis, mostró una conducción poco efectiva y muchos de sus proyectos carecieron de concreción o de respaldo. El precio de esta nueva situación lo pagó en las elecciones de medio periodo de noviembre de 2010, donde los republicanos obtuvieron la más holgada victoria del último tiempo en la Cámara de Representantes (con 49 bancas de ventaja), al tiempo que acortaron a un mínimo la mayoría demócrata en el Senado, que quedó con 53 asientos contra 47.²³

²² Desde 2002, y bajo el directo patrocinio de la presidencia de Estados Unidos, se publica cada cuatro años el informe: "The National Security Strategy of the United States of America", del que han aparecido ediciones en septiembre de 2002, marzo de 2006 y mayo de 2010. Se trata de un texto de gran utilidad por su contenido amplio y por la definición oficial de los objetivos estratégicos de Estados Unidos.

²³ Las elecciones del 2 de noviembre se hicieron en el momento de mayor debilidad para el presidente Obama, que luego de ganar gracias a los efectos que la crisis produjo a partir de 2008, tuvo una fugaz recuperación económica en 2009, pero luego

A esas alturas, además, resultaba claro que la crisis tenía una profundidad y magnitud que aseguraban su prolongación por varios años más (tal como había ocurrido con la depresión de 1929). Un clima de malestar y escepticismo reemplazó las esperanzas de la campaña de 2008 y comenzaron a entremezclarse las perspectivas grises para Washington del ascenso internacional de la economía china y la posibilidad de que esta sobrepasara a la norteamericana en diez o quince años, con el aumento de la pobreza²⁴ y los reclamos de numerosos Estados por el retroceso de sus plantas productivas, junto al generalizado reclamo de los sectores medios que exigían la recuperación del progreso y la movilidad social perdidos. En este contexto se deben situar los diversos componentes y síntomas que han producido un nuevo deterioro en la situación política.

Al respecto, debemos decir que hasta ahora los problemas y desajustes abarcan factores y áreas importantes pero que todavía no encuentran una ligazón común entre sí, algo que, sin embargo, se puede producir, en un futuro próximo, llevando a una profundización y complicación de las tendencias en curso hasta culminar en una abierta crisis política.

Un primer elemento fundamental en este escenario es el cambio —que parece definitivo— en el funcionamiento del sistema de partidos políticos. A medida que se afianzó la consolidación del ideario neoconservador al interior del Partido Republicano y que apareció la segunda generación de sus sostenedores —algunos incluso hijos

los indicadores de empleo y actividad productiva volvieron a retroceder. Este clima negativo para la administración facilitó la formación del *Tea Party* y una gran influencia de éste en estas elecciones. En forma posterior, pero más durable, se ha visto el impacto negativo para el grueso de la opinión pública de las posturas extremas de este grupo. Ahora, en una visión de conjunto, se pueden registrar tres momentos de inclinación marcada a la derecha dentro del Partido Republicano: la elección presidencial de 1964 con Goldwater, la presidencial de 1980 con Reagan y la parlamentaria de 2010. De todos estos momentos, el único que mostró posibilidades de influencia perdurable fue el que acompañó al triunfo de Reagan.

²⁴ Los datos que Estados Unidos presentó en la Conferencia Mundial de Desarrollo Social de Copenhague en 1995 señalaban la existencia de 39 millones de pobres en su territorio. Esta cifra que fue fuertemente afectada por la crisis iniciada en 2008 subió a finales de 2012 a 52 millones de personas bajo la línea de pobreza. Aunque los supuestos y metodologías en este rubro son diferentes y más rigurosos que los que se emplean en nuestra región, el dato en términos internos resulta sumamente significativo de la situación vivida por los sectores de menores ingresos en los años recientes.

de los fundadores de esta corriente— las posiciones se movieron cada vez más hacia la derecha, hasta plantear una plataforma conservadora definitivamente radical. Esto es lo que representa el Tea Party, un núcleo súper ideologizado que domina en muchas partes el aparato del partido, imponiendo a los dirigentes partidarios y en las elecciones a muchos de sus candidatos que no logran establecer una conexión mayoritaria con la ciudadanía. En un reciente trabajo, Elizabeth Drew (2013: 45 ss.) ha señalado que “la situación republicana afecta la existencia de un sistema político operante” y provoca en los círculos directivos del partido percepciones erróneas generalizadas, tales como las que existieron en la última elección presidencial de noviembre de 2012 en que estaban seguros de la no reelección de Obama y esperaban tener mayoría en las dos ramas del Congreso. Esto está directamente ligado con el trabajo que realizan algunas entidades nuevas que sostienen a esta corriente, como el American Legislative Exchange Council (ALEC) que promueve un énfasis en los impuestos al consumo en lugar de los impuestos al ingreso y que hace fuertes aportes a las campañas republicanas. También tiene este carácter el denominado Club for Growth, entidad que se especializa en combatir cualquier ajuste o alza de impuestos para los grupos de mayores ingresos, a la vez que combate el gasto y los programas sociales.

Otra situación crítica que afecta a los republicanos es que su corriente hegemónica tiene una franca distancia con minorías organizadas cada vez más influyentes como la comunidad hispana o la afroamericana, que responden a la hostilidad programática del Tea Party, apoyando masivamente al candidato presidencial del Partido Demócrata, como se apreciara en la elección del 6 de noviembre de 2012. Este asunto resulta más grave si se atiende a los cambios demográficos del país que muestran una permanente reducción del electorado blanco y un aumento gradual de la importancia de los latinos (la población de color, en cambio, se ha mantenido relativamente estable en su influencia, puesto que su porcentaje desde hace mucho tiempo no se modifica). Algunos estudios predicen que en 2043, la mayoría de los electores ya no serán blancos, aunque aquí se deben considerar también los contingentes que han llegado de diversos países del Lejano Oriente. Al margen de cuando llegue ese momento, lo importante es que la influencia de las comunida-

des latinas se reforzará cada vez más. La elección reciente mostró el hecho nuevo de que estos no sólo son importantes en estados donde tienen un considerable porcentaje de la población total, como California, Arizona, Nuevo México o Texas, sino que su influencia se ha generalizado a la mayoría de los estados de la Unión. La enorme diferencia del voto entre demócratas y republicanos, que en 2012 fue 71/29 en favor de los demócratas, hace que en los *swing states* más decisivos el voto latino, aun siendo pequeño, rompa el virtual empate existente en el resto del electorado. Así, por ejemplo, en Ohio los electores latinos representan sólo 5 por ciento de la población, pero una división de este contingente en tres cuartas partes para los demócratas y una cuarta parte para los republicanos les entrega tres puntos adicionales de ventaja a los primeros, que resultan decisivos al asignar la representación de ese estado en el Colegio Nacional Electoral. De este modo, este nuevo viraje republicano a posturas de una derecha radical que ha complementado el que produjo el pensamiento neoconservador en 1980, más allá de la victoria inicial en las elecciones de medio periodo de 2010, está teniendo un efecto desfavorable que puede dañar cada vez más a largo plazo las expectativas de poder del partido republicano.²⁵

En frente, encontramos a un Partido Demócrata heterogéneo y sin el dinamismo de la elección de 2008 que vio diluirse un programa articulado para encarar el futuro de Estados Unidos, por lo que el debate nacional se encuentra en uno de los puntos más bajos de las últimas décadas. Pero lo esencial resulta ser ahora el antagonismo y la odiosidad que se guardan ambos partidos entre sí a partir de las plataformas más extremas que prevalecen en el campo republicano. Esto ha pulverizado el antiguo *bipartisan approach* sin que se visualicen perspectivas de una posible recomposición de éste. Por el contrario, los republicanos ejercitan una implacable oposición en la Cámara de Representantes y sus escasos núcleos moderados no tienen un margen de maniobra para abrir negociaciones efectivas con el gobierno como se comprobó en los debates para buscar una

²⁵ La superación del acuerdo bipartidista al que aquí aludimos afecta al corazón del sistema político norteamericano en la medida que dificulta el funcionamiento del congreso —cualquiera que sea su mayoría política— como un cuerpo cooperativo que, además de tener facultades fiscalizadoras, tiene una actitud positiva frente al logro de las propuestas programáticas planteadas por el presidente.

solución al *fiscal cliff* a finales de 2012. En esa ocasión, el *Speaker* de la Cámara de Representantes, John Boehner, un congresista moderado de Ohio, chocó reiteradamente con el líder de la mayoría republicana en la cámara, Eric Cantor, y con el agresivo *caucus* del Tea Party, que lograron evitar un entendimiento más amplio y permanente sobre este tema. De ese modo, el presidente no cuenta con un respaldo que le permita hacer prosperar las iniciativas que más le interesan, lo que arroja como resultado un empate político que paraliza el quehacer legislativo en el Congreso. Así, el proceso político de Estados Unidos se parece cada vez menos a lo que fueron los componentes de su funcionamiento histórico en la guerra fría y más a una política de antagonismos ideológicos, característica de muchos regímenes europeos o latinoamericanos. Esta situación constituye un asunto crucial, pues el norteamericano es un régimen político que intentó, desde sus orígenes, construir una democracia basada en consensos, los que al desaparecer distorsionan el conjunto de los componentes que definen su sistema político.

Semejante contexto que tiene tan fuertes dinámicas centrífugas se ha visto reforzado por la consolidación de otras tendencias desfavorables también recientes. La primera es la de las campañas negativas que envilecen los procesos electorales al plantear cada dos años como objetivo, no la calidad de los programas y propuestas del candidato que se apoya, sino la descalificación y el ataque de los postulantes opositores. Con esto desaparece “la amistad cívica”, como supuesto básico de la organización política norteamericana. Al asistir a la fase final de la elección de 2012, lo más impresionante para los observadores extranjeros México fue que el espacio utilizado en la prensa escrita, la radio y, sobre todo, la televisión estaba mayoritariamente destinado a denigrar al adversario y no a proponer mejores cursos e ideas propias para la recuperación del país. El origen de esta tendencia a las campañas negativas es bastante reciente. En la elección de 1980, los dirigentes republicanos, entusiasmados por el respaldo que recibía Ronald Reagan, se plantearon el objetivo de excluir del Senado a las grandes figuras liberales que frecuentemente dominaban el debate de esa rama legislativa, como George McGovern, Frank Church o Birch Bayh, quienes buscaban su reelección. La implacable ofensiva republicana logró la derrota de todos ellos y desde entonces esta corriente de pensamiento carece

de la influencia que hasta entonces tuvo. Ello ha animado a los partidarios de esta técnica publicitaria a extender sus campañas contra candidatos a veces moderados, a los que descalifican como si fueran verdaderos extremistas. La eficacia de este método no siempre es alta, pero sus efectos sobre el clima político norteamericano no pueden ser más nocivos.

Otro asunto muy conectado con el anterior es el funcionamiento de los *political action committees* (PAC), que permiten la recolección anónima e ilimitada de fondos en los procesos electorales, muchos de los cuales se usan también para atacar a postulantes que se busca destruir, más que para exaltar las ventajas y virtudes de aquellos a los que se apoya. Pero lo más sorprendente es que ambos mecanismos han sido validados por resoluciones de la Corte Suprema, que los han tornado legítimos e inatacables, confirmando que a veces la máxima instancia judicial puede utilizar sus extensas prerrogativas políticas para dañar el funcionamiento y el clima ético que rodea al régimen político.

La vida y el quehacer público de Estados Unidos se han teñido así de una tonalidad negativa. La prensa escrita, incluso la más influyente, se llena de columnas que siembran la sospecha sobre el quehacer y las intenciones de los actores políticos. El *filibuster* dilata constantemente el apoyo de los proyectos legislativos, puesto que un senador puede hacer uso de la palabra sin límite de tiempo — cosa que muchos hacen — siendo necesario para clausurar el debate un *quorum* de dos terceras partes del Senado del que han carecido los gobiernos de las últimas décadas, que han debido hacer frente a una obstrucción legislativa carente de argumentos y de grandeza. Las redes sociales contribuyen no poco a este ambiente de escepticismo al dar cauce a reclamos masivos e indiscriminados contra la conducta del *establishment* y, finalmente, el mal funcionamiento y los mediocres indicadores de la economía norteamericana van confirmando las percepciones negativas que tienen los ciudadanos en un país en que la desigualdad en la distribución del ingreso muestra un significativo aumento. Un equilibrio próximo al punto muerto ha remplazado así a los entendimientos políticos que en el pasado hicieron de la gobernanza norteamericana una de las más eficaces del mundo. En semejante contexto de deterioro de la vida política del país encuentran mayor sentido los factores que podríamos con-

siderar parte de una crisis institucional que tiene que ver también con el envejecimiento de muchas cláusulas constitucionales que acentúan la gradual obsolescencia de su régimen político que, factores como los ya descritos, corroboran.

Aquí, una primera institución en crisis es el mecanismo del Colegio Nacional Electoral. Cuando en el siglo XIX, los presidentes John Quincy Adams (1824),²⁶ Rutherford Hayes (1876)²⁷ y Benjamin Harrison (1888)²⁸ llegaron a la Casa Blanca habiendo perdido la elección en el voto popular, muchos analistas consideraron esta situación como el reflejo de un periodo de escaso liderazgo y opacidad del régimen político, prediciendo que esto ya no podría acontecer en las condiciones electorales actuales con importantes debates nacionales en la televisión y una sobreexposición de los postulantes en todo el país. Una primera señal de advertencia, sin embargo, se produjo en la estrecha elección de 1960 cuando el senador John F. Kennedy derrotó al vicepresidente Richard Nixon por sólo 100 000 votos.²⁹

Pero las cosas alcanzaron su mayor dramatismo en la elección presidencial del año 2000, donde compitieron el vicepresidente Al Gore como postulante demócrata y el gobernador de Texas, George W. Bush, como abanderado republicano. Esta vez, luego de una

²⁶ En 1824, cuando la Unión agrupaba 24 estados, se realizaron las primeras elecciones con voto popular directo. Andrew Jackson obtuvo 153 544 votos y 99 delegados en el Colegio Electoral, frente a 108 740 de Adams y 84 en el Colegio Electoral. Sin embargo, como hubo dos candidatos minoritarios —Henry Clay y W. H. Crawford— que tuvieron 88 votos en el Colegio Electoral, sin que ninguno alcanzara mayoría absoluta en el Colegio Electoral, la elección se decidió en la Cámara de Representantes, que designó presidente al hijo de John Adams.

²⁷ En 1876, ya había 38 estados y el demócrata Samuel Tilden obtuvo 4 284 020 votos frente a 4 036 572 del republicano Hayes. Esa vez, la situación resultó aún más dramática, pues Hayes obtuvo 185 votos en el Colegio Electoral frente a 184 de Tilden.

²⁸ En 1888, siempre con 38 estados, el presidente Grover Cleveland obtuvo 5 537 857 sufragios en la búsqueda de su reelección, consiguiendo 168 votos en el Colegio Electoral, mientras el republicano Harrison obtuvo 5 447 129, pero lo aventajó holgadamente en el Colegio con 233 delegados (Cleveland, en todo caso, se vengó de este agravio, obteniendo cuatro años después, en 1892, una holgada victoria en el Colegio Electoral frente a Harrison), devolviendo a los demócratas al poder.

²⁹ En la elección presidencial de 1960, Kennedy logró 34 227 096 votos en la elección directa, contra 34 108 546 de Nixon, pero tuvo una desahogada ventaja de 303 delegados contra 219 en el Colegio Electoral.

campaña reñida, el voto popular acabó por favorecer a Gore,³⁰ con una ventaja de más de 543 000 sufragios. Pero el Colegio Electoral, al final de la noche, no resolvió la elección, pues ninguno de los candidatos llegó a la mayoría necesaria de 270 sufragios. En el estado de Florida la elección fue demasiado estrecha y quedó en un empate técnico.³¹ Durante un mes, los norteamericanos no supieron quién sería su próximo presidente, mientras la opinión pública mundial concluía que el sistema electoral en vigor era completamente irracional. Ambos comandos formularon reclamos y objeciones, lo que hizo que la Suprema Corte del Estado de Florida ordenara un recuento manual de todas las mesas objetadas. Finalmente, la Corte Suprema decidió paralizar las revisiones y dictó una resolución que concedió los 26 votos electorales de Florida en el Colegio a Bush por un margen de sólo 573 votos en ese estado, algo que Gore y los demócratas admitieron, pues existía la generalizada percepción de una rápida y aguda descomposición política en Estados Unidos. Pero lo asombroso para los observadores y expertos externos ha sido que a pesar de este desbarajuste que habría originado en cualquier otro país una rápida enmienda del sistema electoral, en Estados Unidos no se haya hecho nada.

La situación más comprometedor a este respecto es que en todas las elecciones recientes se registran tendencias estables en favor de demócratas o republicanos en algo más de 40 estados, lo que hace que la elección se decida en los llamados *swing states*, que son los únicos que muestran un cambio posible de preferencias entre ambos partidos. En este grupo, sobresalen Ohio, Florida, Pensilvania, Misuri, Michigan y Wisconsin. Es allí entonces donde se concentran los candidatos demócratas y republicanos, que prestan escasa atención al resto de los estados, con lo que la elección ha ido perdiendo su condición de ejercicio nacional en que los postulantes recorren y conocen los problemas de las 50 entidades federativas de la Unión. Un regreso a la preocupación por todas las regiones del país sólo puede producirse si se implanta en Estados Unidos el voto

³⁰ El vicepresidente Gore obtuvo 50 999 897 votos contra los 50 446 002 logrados por Bush.

³¹ Al concluir el recuento, las autoridades del estado entregaron 2 912 790 votos a Bush y 2 912 250 a Gore, lo que generó una de las etapas más críticas de ingobernabilidad y crisis que ha vivido Estados Unidos en su historia.

popular directo. Pero esto entra en colisión con el fundamento de la inacción que señalamos, que se explica por el hecho de que este mecanismo forma parte de las resoluciones y equilibrios de la Convención Constitucional de Filadelfia, que se fundaron en la idea de no dividir la opinión de ningún estado de la Unión.

Las mismas razones se han invocado en otro tema de gran impacto. En numerosos estados se han producido en las últimas décadas masacres colectivas en que francotiradores —a veces perturbados mentales, otras, simplemente fanáticos fundamentalistas— atacan indiscriminadamente en espacios públicos a víctimas inocentes, con armamento de gran poder, ocasionando decenas de muertos. Esto ocurre en Estados Unidos porque la enmienda II establece que “no se coartará el derecho de tener y portar armas”.³² Esta disposición fue introducida en 1791 debido a la necesidad que tenía “para la seguridad del Estado libre [...] una milicia bien organizada”,³³ en una época en que no existían aún fuerzas armadas amplias y en la que también predominaba una población rural en que los granjeros que vivían en lugares aislados necesitaban protegerse junto a sus familias contra posibles ataques. En el mundo actual, en cambio, todos los países prohíben la posesión y portación de armamento, sobre todo si corresponde a armas utilizadas por el ejército que tienen un alto poder de destrucción. En Estados Unidos esto no es así y tal situación es defendida por un poderoso grupo de presión con una orientación política extrema, la American Rifle Association, que tiene 4.3 millones de afiliados y un poderoso financiamiento con el que apoya a los candidatos que defienden en el Capitolio sus intereses. De nuevo encontramos un claro conflicto de legitimidad entre una regla constitucional y una necesidad evidente de la seguridad del país. Al igual que en la situación anterior, la razón que fundamenta el rechazo de una restricción de la posesión y el uso de armas de alto poder es que los padres fundadores de la nación no consideraron necesaria ninguna restricción.³⁴

³² Enmienda II a la Constitución de 1787, adoptada el 13 de diciembre de 1791.

³³ Enmienda II a la Constitución de 1787, adoptada el 13 de diciembre de 1791.

³⁴ Luego del dramático episodio del asesinato de un grupo de 20 niños de entre 5 y 9 años en una escuela de New Town, Connecticut, en diciembre de 2012, el propio presidente Obama asumió la búsqueda de una reforma a la enmienda II, plantando un dramático llamado a ambos partidos. En la práctica, sin embargo, una mayoría de

Al revisar los factores que pueden ocasionar una eventual crisis del sistema político de Estados Unidos en el tiempo venidero, está claro que muchas de ellas no están relacionadas con la Constitución de 1787, sino que obedecen a situaciones más recientes que se pueden corregir mediante otro tipo de norma jurídica. Pero la verdad es que los casos en los cuales entra en juego una disposición ligada al texto de Filadelfia son tan extremos que al no modificarse crean una situación de inmovilismo respecto del conjunto de las otras enmiendas institucionales que son necesarias para devolver dinamismo y credibilidad al sistema político del país. En un contexto que incluye procesos variados y factores múltiples, una prolongada falta de acción tiende a agravar el riesgo de nuevas turbulencias en el sistema político, porque sigue prevaleciendo la idea de que la organización norteamericana es superior a las demás.

Naturalmente, todo este análisis se formula en el contexto de que las ciencias sociales —de las que las relaciones internacionales son una expresión de las más recientes en cuanto a su consolidación científica— no tienen ni pretenden esa determinación de certidumbre que es propia de las ciencias naturales o exactas. En el ámbito de los estudios internacionales, se trabaja principalmente con hipótesis y escenarios que buscan ordenar la comprensión de los acontecimientos y tendencias, casi siempre complejas y cambiantes que acontecen en el ámbito global o supraestatal.

Con esa prevención a la vista, los diversos factores que hemos analizado muestran más bien una situación preocupante. Existe un sistema de partidos políticos que ya no es capaz de lograr el consenso, algo que resulta una necesidad esencial de su régimen político. Vemos un sistema electoral que ha perdido en las elecciones presidenciales su carácter nacional y concentra todo el esfuerzo de los candidatos en un número pequeño de *swing states*, descuidando las aspiraciones y el parecer de la mayoría de los estados de la Unión. Hay una constitución política sumamente rígida e idealizada por sus ciudadanos que no ofrece oportunidades de modificación y cambio. Y se presenta recientemente un juego de las minorías étnicas —en

congresistas republicanos y una parte de los demócratas prefirieron mantener la tradición de que los ciudadanos norteamericanos puedan adquirir y portar armas sin mayores restricciones y modificaron su propuesta hasta diluirla.

particular la latina— definitivamente convertida en el árbitro futuro de las disputas electorales por el poder si las tendencias actuales no cambian. Todo esto representa una suma muy significativa de cambios y retos políticos.

Ante semejante situación, es pertinente afirmar que, por ahora, los impactos de la crisis se proyectan en dos escenarios, el de la economía y el de la política exterior, pero que no se puede excluir un tercero —el político— si se produce un entrecruzamiento que agrave los muchos factores internos que ya ponen en riesgo la gobernanza y la gobernabilidad de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Blondel, Jean. 1969. "An Introduction to Comparative Governments". Londres: Weidenfeld and Nicholson. Edición en español: 1972. Barcelona: Ariel.
- Bok, Derek. 2001. *The Trouble with Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- CIDE. 1981. *Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, núm. 9, primer semestre, número dedicado a "La administración Reagan y los límites de la hegemonía norteamericana".
- De la Cuesta, Antonio y Jesús Velasco. 2013. "‘Poder duro’, ‘poder suave’, o de todo un poco: La política exterior estadounidense en la primera década del siglo XXI". En este volumen.
- Drew, Elizabeth. 2013. "Are the Republicans beyond Saving?", *The New York Review of Books*, vol. 60, núm. 5, 21 de marzo-3 de abril.
- Duverger, Maurice. 1977. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Edwards, George C., Steven A. Shull y Norman Thomas (eds.). 1985. *The Presidency and Public Policy Making*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Hess, Stephen. 1976. *Organizing the Presidency*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Lipset, Seymour Martin. 1966. *Estados Unidos: juicio y análisis*. Cali: Norma.
- Moore, Barrington. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press Books.

- Rossiter, Clinton. 1965. *La presidencia de Estados Unidos*. México: Diana.
- Schlesinger, Arthur. 1973. *The Imperial Presidency*. Nueva York: Houghton Mifflin Company.
- Van der Wee, Herman. 1986. *Historia económica mundial del siglo xx (1945-1980)*. Barcelona: Crítica.
- Washington. 1877. *Carta a uno de sus sobrinos*. Noviembre.
- Weber, Max. 1977. *Economía y sociedad*, 2 tomos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zakaria, Fareed. *De la riqueza al poder*. Barcelona: Gedisa.

Capítulo III

La mutación de Estados Unidos como superpotencia y los cambios de su hábitat

Francisco Javier Alejo López

INTRODUCCIÓN

Estados Unidos concluyó la primera guerra mundial en 1918 con el prestigio del triunfo y el agradecimiento de los aliados europeos. Había dado al mundo una demostración de su ya indudable condición de potencia territorial, demográfica, económica, militar, naval y tecnológica de primer orden, a escala mundial. Pero era aún una nación imperial que se negaba a reconocerlo: *un imperio en estado de negación* (Ferguson, 2004: 3-19).

Se trataba de una *potencia imperial novedosa*, moderna, diferente. Más allá de conservar algunas vastas posesiones territoriales adquiridas durante el siglo XIX y el inicio del XX, su propósito central era abrir todas las fronteras nacionales al libre comercio y a la inversión de capitales en respuesta a la *necesidad sistémica* de su arquitectura económica. En el entendido de que abrir todas las fronteras no necesariamente equivale a instaurar la libertad de mercados; con mucha frecuencia se tradujo en relaciones muy asimétricas.

El internacionalismo del presidente Woodrow Wilson y su declaración de 14 puntos habrían de vivir entonces una postergación de doce años, a resultas de la dominación republicana a partir de 1920 y hasta 1932, en la que prevalecieron el aislacionismo en lo internacional y el conservadurismo económico y social en el ámbito inter-