

Los plenos poderes del presidente de EEUU

JEAN-CLAUDE PAYE :: 24/11/2016

La función de presidente del régimen de EEUU ha evolucionado considerablemente desde George Bush padre. El papel del Congreso se limita ahora a votar el presupuesto federal.

Las recientes elecciones estadounidenses, cuyo resultado sorprendió a la mayoría de los observadores, ofrecen una buena ocasión para recordar de qué poderes dispone realmente el Presidente de EEUU. Como consecuencia de esa elección, con resultado contrario a lo que esperaban, numerosos “analistas” –que habían hecho campaña contra Donald Trump– tratan ahora de tranquilizarse afirmando que las prerrogativas del Presidente de EEUU están estrictamente limitadas por la Constitución y que, por ende, este no dispone «*todos los poderes*» [1].

Esta idea de que en EEUU existe una rigurosa separación de poderes podría basarse en el hecho que, contrariamente a los miembros de la Unión Europea, al Congreso estadounidense goza de gran reconocimiento en el plano formal.

Valorización de la imagen del poder legislativo estadounidense

Al contrario de lo que sucede en los países miembros de la Unión Europea, en EEUU se otorga mucha más importancia a la institución parlamentaria. Por ejemplo, los miembros del Congreso pueden verse directamente asociados a las negociaciones de acuerdos comerciales de alcance internacional. A la inversa, los Parlamentos nacionales europeos y el Parlamento de la Unión Europea sólo intervienen en la fase final de la conclusión de acuerdos como el CETA, intervención que se limita a la ratificación. Por cierto, esta última prerrogativa ni siquiera estaba prevista sino que es un intento de dar alguna legitimidad a un acuerdo que encuentra gran oposición y sólo surge en julio de 2016, o sea al cabo de 4 años de negociación, de un cambio de estatuto de ese acuerdo, que pasa de ser un simple acuerdo comercial a convertirse en un acuerdo mixto [2].

Un ejemplo en el campo de la cooperación en materia penal permite comprender la diferencia entre el Congreso de EEUU y los Parlamentos de los países miembros de la Unión Europea. Los acuerdos de extradición firmados en 2003 entre la Unión Europea y EEUU fueron negociados de forma totalmente autónoma por la Oficina Europea de Policía, sin pedir la opinión del Parlamento Europeo ni la ratificación de los Parlamentos nacionales de los miembros de la Unión. Las negociaciones se desarrollaron de forma totalmente secreta y si la ciudadanía europea pudo finalmente llegar a conocer este texto fue porque hubo que desclasificar parte del documento... para que lo firmara el Congreso de EEUU [3].

Recordemos también que las disposiciones provisionales del *Acta Patriótica* tienen ritualmente que ser sometidas a renovación, cada 4 años, ante el Congreso de EEUU, aunque esa renovación se reduce a 2 medidas... las otras ya son de carácter permanente.

Devaluación permanente de los parlamentos europeos

Los Estados miembros de la Unión Europea, por el contrario, han emprendido un proceso de devaluación sistemática de sus instituciones parlamentarias. Al nivel del proceso legislativo nacional, el gobierno busca constantemente la manera de imponer su voluntad al Parlamento.

En Francia, el ejecutivo puede recurrir al procedimiento acelerado, que le permite reducir el proceso de debate parlamentario imponiendo una sola presentación ante cada Cámara [4].

También en Francia, y de manera aún más radical, el gobierno puede recurrir al artículo 49, acápite 3, de la Constitución para forzar la adopción de una ley sin pasar por el voto del Parlamento [5].

Este procedimiento ha sido utilizado 85 veces desde 1958 y el actual gobierno del primer ministro Manuel Valls ya ha recurrido a él 5 veces.

Estos procedimientos, que permiten a los gobiernos saltarse la aprobación de los Parlamentos o evitar el debate parlamentario, son utilizados sin que el poder legislativo dé la más mínima muestra de resistencia. El objetivo del gobierno no es entonces imponerse a una oposición sino demostrar -no a los parlamentarios, ya aceptados desde hace tiempo como simples comparsas en lo que no pasa de ser un juego tendiente a legitimar decisiones ya tomadas por otros- a los pueblos que, como dijera hace años el propio Boris Yeltsin: *«Un buen Parlamento es un Parlamento que vota las leyes y no hace política.»*

El objetivo es lograr que los ciudadanos acepten que la estructura del Estado nacional ha dejado de ser un marco de toma de decisiones para convertirse en un marco de ratificación de políticas que emanan de la superpotencia estadounidense y de sus organizaciones internacionales.

La exhibición y ritualización de la sumisión de los Parlamentos a las órdenes del Ejecutivo y de las instancias internacionales conforman una imagen a la que los pueblos están invitados a someterse.

Una imagen de poderío adaptada a la estructura imperial

Contrariamente a los Estados del Viejo Continente, la institución parlamentaria estadounidense se halla constantemente bajo las luces de la prensa. Su papel es servir de ícono de la soberanía estadounidense, pero esa imagen se proyecta también, y sobre todo, hacia el exterior.

El objetivo es, en primer lugar, indicar a los Estados subalternos que EEUU es el único Estado en todo el sentido de ese término, que conserva una estructura intacta, garante de un poder soberano fundamental, el poder de la *«nación americana»*, al que los demás países tienen que someterse. Esto explica por qué, contrariamente a lo que sucede en la mayor parte de las naciones europeas, el Congreso de EEUU mantiene un papel formal de institución a cuyo control sería imposible escapar.

La particularidad estadounidense sería entonces resultado del carácter excepcional de sus instituciones, dado el hecho que no estarían formalmente sometidas a las reformas que EEUU viene imponiendo a los demás países, como la liquidación del poder judicial y el

debilitamiento de los Parlamentos. Para imponer su mando en el seno de la estructura imperial, EEUU tiene que consolidar la imagen icónica de independencia del Estado estadounidense en relación con las estructuras internacionales que el poder estadounidense ha venido creando e imponiendo.

Esta imagen del Congreso estadounidense como institución parlamentaria omnipresente y formalmente valorizada puede hacer creer a algunos observadores que los poderes del Presidente de EEUU están sometidos a un constante control del Congreso y que están estrictamente limitados por la Constitución. Lo cierto es que el poder del Congreso está ya en sí mismo restringido por la propia Constitución estadounidense, que otorga al Presidente una serie de prerrogativas excepcionales al concederle un derecho de veto sobre los textos provenientes de los parlamentarios.

Los «*Signing Statements*» presidenciales

Lo más importante es que los actos del poder legislativo estadounidense pueden ser fácilmente minimizados mediante la utilización de los «*Signing Statements*», que permiten privar a la ley de su carácter vinculante [o sea, de su obligatorio cumplimiento] para el poder ejecutivo. Este tipo de declaración presidencial, que se agrega al acta de promulgación de la ley en cuestión, generalmente modifica substancialmente dicha ley.

Desde los tiempos de Ronald Reagan ha surgido una tradición de constantes declaraciones presidenciales que reinterpretan todo tipo de textos, desde la simple legalidad hasta los textos constitucionales, propuestos a la firma del Presidente. Ese procedimiento autoriza al Presidente de EEUU a emitir reservas sobre el texto sometido a su firma y le permite no aplicar al pie de la letra las leyes que él mismo ha promulgado.

O sea, es el Presidente quien establece las condiciones y el contexto en los que él tendría que aplicar ciertas disposiciones legislativas. Este procedimiento fue ampliamente utilizado por los presidentes George Bush padre, Bill Clinton y George W. Bush.

Pero el presidente Obama no se quedó atrás en ese sentido. Por ejemplo, al inscribir su firma en la *National Defense Authorization Act*, el 31 de diciembre de 2011, Barack Obama estipuló que su administración:

«interpretará y aplicará las disposiciones que a continuación se describen de forma tal que se preserve la flexibilidad de la que depende nuestra seguridad y que se mantengan los valores en los que se basa este país» [6].

Barack Obama se opuso a obligación legal de detener militarmente a los terroristas extranjeros, lo cual limitaría la «*flexibilidad*» de la acción del Ejecutivo. En nombre de la «*separación de poderes*», que él concibe como una estricta independencia de la función ejecutiva ante la institución parlamentaria, Barack Obama defiende la opción administrativa de mantener a los prisioneros, por ejemplo, en las prisiones secretas de la CIA creadas fuera del territorio estadounidense. En este caso, lo que prevalece no es ya el texto de la ley sino la iniciativa presidencial.

Una inversión de la separación de poderes

Mediante ese uso de los «*Signing Statements*», Barack Obama invierte el principio de la separación de poderes, modo de organización que data del llamado Siglo de las Luces o de la Ilustración. Para el pensador francés Montesquieu, el objetivo es impedir la concentración del poder político en manos de una sola autoridad. Para ello, es necesario que los poderes se equilibren y se limiten mutuamente. Por el contrario, la visión que el presidente estadounidense tiene de la separación de poderes, separa el poder del Estado de manera que evita que el Poder Legislativo pueda ejercer control sobre el Poder Ejecutivo. Para el poder ejecutivo estadounidense se trata de restablecer la supremacía de la decisión en relación con la norma y precisar que el Ejecutivo no está obligado a observar estrictamente las leyes que emanan de la institución legislativa. En ese contexto, la separación de poderes se convierte en ausencia de límites para la acción presidencial.

La utilización de los «*Signing Statements*» se ha convertido en un elemento fundamental del poder del Presidente de EEUU. Ronald Reagan los utilizó 250 veces durante sus dos mandatos. Bush padre retomó esa práctica en 228 ocasiones. El demócrata Bill Clinton impuso 381 «*Signing Statements*». George W. Bush prolongó la tradición, aunque de manera un poco más limitada, al firmar 152 comentarios sobre las leyes sometidas a su firma. Las declaraciones firmadas de los presidentes, en relación con los textos legislativos que les son presentados, contienen a la vez comentarios sobre la legalidad o la constitucionalidad de las disposiciones legales así como declaraciones de oposición al contenido de ciertos artículos. El porcentaje de este tipo de objeciones varía según los presidentes. En el caso de George Bush hijo, el 78% de las leyes promulgadas durante sus dos mandatos comportan ese tipo de objeciones.

En cuanto a Barack Obama, luego de haber expresado públicamente su oposición a ese procedimiento en su primera campaña electoral por la presidencia, finalmente la utilizó 38 veces.

Por lo tanto, nada impide que el presidente electo Donald Trump marche sobre los pasos de sus predecesores y recurra a esa práctica que limita el control del Congreso sobre los actos del Presidente. Hacerlo le evitaría verse sometido a ciertas disposiciones de leyes a las que los presidentes anteriores ya impusieron sus comentarios y reservas en el momento de firmarlas. Y también podrá valerse él mismo de ese recurso, imponiendo sus propios «*Signing Statements*».

Notas

[1] Mathilde Dangé, «Le président américain n'a pas tous les pouvoirs», *Le Monde*, 11 de noviembre de 2016.

[2] «CETA, TTIP : la France fait encore volte-face sur la politique commerciale européenne», Aline Robert y Marion Candau, *La Tribune*, 14 de noviembre de 2016.

[3] «Europe-États-Unis : un rapport impérial », Jean-Claude Paye, *Réseau Voltaire*, 25 de

febrero de 2004.

[4] «À quoi sert la procédure accélérée» [En español, “Para qué sirve el procedimiento acelerado”], Asamblea Nacional de la República Francesa, 18 de noviembre de 2011.

[5] «Qu’est-ce que le 49.3», Benjamin Bruel, *Le Monde*, 5 de julio de 2016.

[6] «Bush, Obama, le changement dans la continuité», Jean-Claude Paye, *Réseau Voltaire*, 9 de noviembre de 2012.

Red Voltaire

<https://www.lahaine.org/mundo.php/los-plenos-poderes-del-presidente>